36 728 **Voorstel van wet van de leden Flach en Eerdmans tot wijziging van de Wet openbare manifestaties in verband met het beperken van gebedsoproepen**

Nr. 4 **ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 30 oktober 2025 [No. W04.25.00086/I] en de reactie van de initiatiefnemers d.d. 5 oktober 2026, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 14 april 2025 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Flach en Eerdmans tot wijziging van de Wet openbare manifestaties in verband met het beperken van gebedsoproepen, met memorie van toelichting.

Het initiatiefwetsvoorstel gaat over oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging. Volgens de initiatiefnemers kunnen gebedsoproepen zorgen voor gevoelens van onbehagen, vervreemding of onveiligheid bij buurtbewoners en voorbijgangers. Daarom willen zij in de Wet openbare manifestaties vastleggen dat bij oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging geen gebruik meer wordt gemaakt van geluidsversterking.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst erop dat de Grondwet de godsdienstvrijheid als grondrecht beschermt. Maar de Grondwet erkent ook de mogelijkheid om grenzen te stellen aan de uitingen van godsdienst en levensovertuiging in de openbare ruimte. Vanwege de veelheid aan verschillende opvattingen in Nederland is het belangrijk om daarbij steeds aandacht te geven aan de belangen en opvattingen van anderen. Dat kan in onderlinge afspraken tussen betrokken organisaties en inwoners. Daarnaast noemt de huidige Wet openbare manifestaties mogelijkheden om grenzen te stellen. Gemeenten kunnen zodoende religieuze en levensbeschouwelijke uitingen in de openbare ruimte op lokaal niveau nader regelen.

Het wetsvoorstel maakt alle versterkte gebedsoproepen onmogelijk, zonder daarbij te onderscheiden naar hoe vaak, op welk volume en op

welke locatie ze te horen zijn. Daardoor ontneemt het voorstel reële betekenis aan een belangrijk aspect van een door de Grondwet en verdragen beschermd grondrecht. De godsdienstvrijheid en de daarmee verbonden rechten worden hiermee te zeer beperkt. Een beperking van de godsdienstvrijheid kan wettig zijn, maar het helemaal uitsluiten van versterkte gebedsoproepen is niet proportioneel omdat zij verder gaat dan nodig is. Bovendien is het feitelijke effect ervan dat overwegend één geloofsovertuiging – namelijk de islam – wordt geraakt, zodat de maatregel discriminerend uitpakt.

Om deze redenen voldoet het wetsvoorstel niet aan de vereisten van de grondwettelijk en verdragsrechtelijk gewaarborgde godsdienstvrijheid. De godsdienstvrijheid maakt het in beginsel wél mogelijk om, als daarvoor (lokaal) aanleiding bestaat, grenzen te stellen aan (versterkte) oproepen tot gebed in duur, frequentie, geluidsniveau en tijdstippen.

In verband met het voorgaande kan over het wetsvoorstel niet positief worden geadviseerd.

De initiatiefnemers willen de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) danken voor haar reactie op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet openbare manifestaties in verband met het beperken van gebedsoproepen. Zij constateren dat de Afdeling een aantal kanttekeningen maakt over het voorstel. De initiatiefnemers zullen na de beschouwing van de Afdeling ingaan op zijn inhoudelijke kritiek. Ook gaan zij in op de suggesties en aandachtspunten. De Afdeling veronderstelt dat het wetsvoorstel alle versterkte gebedsoproepen onmogelijk maakt. Dit is echter niet de intentie geweest van het voorstel. De initiatiefnemers willen desalniettemin de reikwijdte van het voorstel graag verduidelijken door het voorstel van wet en de memorie van toelichting aan te vullen.

1. <u>Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel</u>

In de Wet openbare manifestaties staat dat religieus klokgelui en gebedsoproepen zijn toegestaan.[1] De initiatiefnemers stellen voor om in deze wet vast te leggen dat bij gebedsoproepen het gebruik van geluidsversterking is uitgesloten.

Volgens de initiatiefnemers wijken versterkte gebedsoproepen af van de neutrale uitingswijze die in de Westerse traditie gangbaar is en van het algemene cultuurpatroon in onze samenleving.[2] Publieke islamitische uitlatingen zoals versterkte gebedsoproepen kunnen volgens de initiatiefnemers zorgen voor gevoelens van vervreemding, onveiligheid en onbehagen. Omdat delen van deze gebedsoproepen meer dan eens zijn

---

[1] Artikel 10 van de Wet openbare manifestaties.
[2] Memorie van toelichting, paragraaf 2 'Context en achtergrond godsdienstig gelui en gebedsoproepen'.

gebruikt door aanslagplegers kan die oproep volgens de toelichting een diep gevoel van ongemak oproepen.[3] Bovendien signaleren de initiatiefnemers een aanhoudende groei van het aantal versterkte gebedsoproepen.[4] De initiatiefnemers noemen deze dominantere aanwezigheid van godsdienst in de openbare ruimte onwenselijk.[5]

Tegen deze achtergrond stellen de initiatiefnemers dat het de verantwoordelijkheid van de wetgever is om telkens te wegen en te heroverwegen hoe de openbare ruimte ingericht moet worden.[6] Zij stellen niet te willen treden in de beweegredenen voor het gebruik van de gebedsoproep en alleen de uitingswijze te willen reguleren.[7] Daarbij onderkennen zij dat de overheid ten aanzien van de inhoud van geloofsuitingen terughoudend moet zijn en de inhoud van godsdienstige oproepen niet mag beoordelen.[8] Tegelijkertijd beogen zij een 'correctie' van de door de wet beschermde vrijheid om inhoudelijke geloofsboodschappen op vaste plaatsen met geluidsversterking over de omgeving te mogen verspreiden.[9]

Hierna zet de Afdeling eerst uiteen wat het toepasselijke constitutionele kader voor het wetsvoorstel is (punt 2). Aansluitend volgt een beoordeling aan de hand van dat kader en benoemt de Afdeling de aandachtspunten die bij het reguleren van gebedsoproepen in gedachten kunnen worden gehouden (punt 3).

2. <u>Constitutioneel kader</u>

Nederland kent van oudsher een grote diversiteit in religies, levensbeschouwingen, opvattingen, leefstijlen en waardepatronen ('pluriformiteit'). In de omgang met verschillen in religie en levensovertuiging en de daarmee verbonden waarden, normen en gedragingen wordt gestreefd naar wederzijdse tolerantie en verdraagzaamheid.[10]

---

[3] Memorie van toelichting, paragraaf 3 'Aanleiding en noodzaak tot heroverweging gebedsoproepen'.
[4] Memorie van toelichting, paragraaf 3 'Aanleiding en noodzaak tot heroverweging gebedsoproepen'.
[5] Memorie van toelichting, paragraaf 1 'Inleiding' en paragraaf 5.1.1 'Vrijheid van godsdienst'.
[6] Memorie van toelichting, paragraaf 1 'Inleiding', paragraaf 2 'Context en achtergrond godsdienstig gelui en gebedsoproepen' en paragraaf 5.1.1 'Vrijheid van godsdienst'.
[7] Memorie van toelichting, paragraaf 3 'Aanleiding en noodzaak tot heroverweging gebedsoproepen'.
[8] Memorie van toelichting, paragraaf 3, 'Aanleiding en noodzaak tot heroverweging gebedsoproepen en paragraaf 4 'Uitgangspunten voor het publieke domein'.
[9] Memorie van toelichting, paragraaf 1 'Inleiding' en paragraaf 5.1.1 'Vrijheid van godsdienst'.
[10] Zie Kamerstukken II 2003/04, 29614, nr. 2, p. 1-9. Dit komt ook tot uitdrukking in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens; zie reeds EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72 (Handyside t. het Verenigd Koninkrijk), par. 49 ('pluralism, tolerance and broadmindedness' zijn voorwaardelijk om van een democratische samenleving te kunnen spreken). Zie ook EHRM (GK) 26 april 2016, nr. 62649/10

In de Nederlandse constitutionele traditie komt de tolerantie voor verschillen in godsdienst en levensbeschouwing tot uitdrukking in de godsdienstvrijheid. Die vrijheid wordt beschermd door de Grondwet, maar ook in internationale verdragen zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Gebedsoproepen zijn nauw verbonden met de beoefening van godsdienst. Zij worden daarom gerekend tot het beschermingsbereik van de godsdienstvrijheid.

De Afdeling bespreekt hierna eerst hoe artikel 6 van de Grondwet de godsdienstvrijheid beschermt en welke vormen van regulering deze bepaling toestaat. Daarna gaat zij in op de aanvullingen die artikel 9 van het EVRM en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) daarop biedt.

a. Artikel 6 van de Grondwet
Volgens artikel 6, eerste lid van de Grondwet heeft eenieder het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden. Bij wet in formele zin kunnen hier beperkingen aan worden gesteld.

De formele wetgever heeft bij het stellen van die beperkingen geen carte blanche. De grondwettelijke grondrechten mogen niet betekenisloos worden gemaakt.[11] Daarom moet de wetgever enkele materiële criteria in acht nemen. Beperkingen moeten voldoende specifiek en proportioneel zijn. Dat vergt een grondige belangenafweging waarbij het belang van bescherming van het grondrecht zwaar weegt. Deze materiële criteria zijn verwant aan het noodzakelijkheidscriterium van het hieronder te bespreken artikel 9 van het EVRM. Dit criterium, en de uitwerking die daaraan in de rechtspraak is gegeven, kan in de Nederlandse Grondwet worden ingelezen.[12]

Het tweede lid van artikel 6 van de Grondwet ziet op de uitoefening van

---

(İzzettin Doğan e.a. t. Turkije), par. 109 ('Pluralism is … built on genuine recognition of, and respect for, diversity and the dynamics of cultural traditions, ethnic and cultural identities, religious beliefs and artistic, literary and socio-economic ideas and concepts'). Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 oktober 2025 over het voorstel van wet van het lid Ouwehand tot wijziging van de Wet dieren en de Wet op de economische delicten vanwege beperken van lijden van dieren bij de slacht (W11.25.00148/IV), website Raad van State, punt 2d.
[11] Kamerstukken II 1976/77, 13872, nr. 7, p. 33.
[12] Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 8 juni 2018 over het voorstel van wet van het lid Thieme tot wijziging van de Wet dieren in verband met de invoering van een algehele plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht (W11.18.0055/IV), punt 3 en het advies van de Raad van State van 20 oktober 2008 over het voorstel van wet van het lid Thieme tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in verband met het invoeren van een verplichte voorafgaande bedwelming bij ritueel slachten (W11.08.0398/IV), Kamerstukken II 2009/10, 31571, nr. 4, punt 2b.

de godsdienstvrijheid buiten gebouwen en besloten plaatsen. Andere regelstellers, zoals gemeenteraden, kunnen bevoegd worden gemaakt tot het stellen van beperkingen aan die uitoefening van de godsdienstvrijheid. Dat kan echter alleen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

In het Nederlandse constitutionele stelsel worden niet alleen grondrechten maar ook de zogeheten daaraan 'connexe rechten' beschermd.[13] Dat zijn rechten die helpen bij het verwezenlijken van een grondrecht, maar daaraan wel ondergeschikt zijn. Vormen van verspreiding van uitingen zoals het versterkt ten gehore brengen van gebedsoproepen, worden in de rechtspraak niet gezien als de uitoefening van de godsdienstvrijheid maar van een connex recht.[14]

Ook de regering heeft bij herhaling het gebruik van geluidsversterkende apparatuur bij gebedsoproepen als zodanig aangemerkt.[15] Bij een beperking van een connex recht moet volgens de rechtspraak gebruik van reële betekenis overblijven.[16] De gestelde regels mogen het gebruik van het connexe recht niet onmogelijk maken en moeten proportioneel zijn.

b. Artikel 9 van het EVRM
Gebedsoproepen vallen ook binnen het bereik van de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst zoals die is vastgelegd in artikel 9 van het EVRM.[17] Een beperking van die vrijheid is op grond van die bepaling alleen mogelijk indien deze

1. *bij wet is voorzien;*
2. *in een democratische samenleving noodzakelijk is; en*
3. *in het belang is van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.*

Dit betekent volgens het EHRM dat beperkende maatregelen moeten voorzien in een dringende maatschappelijke behoefte en in een redelijke verhouding staan tot het nagestreefde doel. Het streven moet bovendien zijn om te kiezen voor vormen van regulering die de godsdienstvrijheid zo

---

[13] Over connexe rechten zie HR 7 november 1892 W 6259 (Haagse APV); HR 28 november 1950, NJ 1951, 137 (APV Tilburg); HR 2 maart 1982, NJ 1984, 133 (APV Maastricht); HR 21 januari 1986, NJ 1986, 441 (APV Gouda). Zie verder Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3, p. 34 e.v.; Kamerstukken II 1976/77, 13872, nr. 7, p. 29.
[14] AbRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002 en AbRvS 1 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM0191.
[15] Aanhangsel van de Handelingen II 2024/25, nr. 3102; Aanhangsel van de Handelingen II 2024/25, nr. 753; Aanhangsel van de Handelingen II 2006/07, nr. 1562; Aanhangsel van de Handelingen II 2004/05, nr. 259; Kamerstukken II 1976/77, 13872, nr. 7, p. 33.
[16] AbRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002.
[17] EHRM 16 oktober 2012, nr. 2158/12 (ontv.) (Schilder t. Nederland), par. 17-20. Zie ook ECieRM 12 oktober 1978 (rap.) nr. 7050/75 (Pat Arrowsmith t. het Verenigd Koninkrijk), par. 70-71; EHRM (GK) 10 november 2005, nr. 44774/98 (Leyla Sahin t. Turkije), par. 78; EHRM 11 februari 2020, nr. 43726/17 (Grimmark t. Zweden), par. 25.

min mogelijk aantasten (het subsidiariteitsvereiste).

Zoals hiervoor is opgemerkt zijn deze criteria complementair aan de eisen die artikel 6 van de Grondwet stelt. Dat betekent dat ze moeten worden betrokken bij het stellen van beperkingen aan bepaalde religieuze uitingen.[18]

3. Reguleren van (versterkte) gebedsoproepen

a. Beoordeling
Zoals hiervoor is opgemerkt is het in de democratische rechtsstaat zeker mogelijk om grenzen te stellen aan religieuze uitingen of ze te reguleren. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met het belang van de godsdienstvrijheid in de democratische rechtsstaat. De hiervoor besproken criteria vormen hierbij de leidraad.

De initiatiefnemers erkennen in de toelichting dat met het uitsluiten van de mogelijkheid van geluidsversterking bij gebedsoproepen de godsdienstvrijheid wordt beperkt. Zij stellen dat het uitsluiten van versterkte gebedsoproepen noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de openbare orde en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Volgens de initiatiefnemers wijken versterkte gebedsoproepen af van de neutrale uitingswijze die in de Westerse traditie gangbaar is en van het algemene cultuurpatroon in onze samenleving.[19] *Bij versterkte gebedsoproepen worden geloofsbelijdenissen op indringende wijze over de omgeving verspreid.*[20] *Publieke islamitische uitlatingen zoals versterkte gebedsoproepen kunnen volgens de initiatiefnemers bij buurtbewoners en voorbijgangers zorgen voor gevoelens van vervreemding, onveiligheid en onbehagen.*

Zoals hiervoor is uiteengezet, is het criterium voor het kunnen stellen van grenzen aan godsdienstige uitingen dat hiervoor een legitiem doel bestaat en dat er een 'dringende maatschappelijke behoefte' is. Ook mag de beperking er niet toe leiden dat het grondrecht betekenisloos wordt.

---

[18] Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 8 juni 2018 over het voorstel van wet van het lid Thieme tot wijziging van de Wet dieren in verband met de invoering van een algehele plicht tot bedwelming van dieren voorafgaand aan de slacht (W11.18.0055/IV), Kamerstukken II 2018/19, 34908, nr. 4, punt 4; het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 juli 2015 over de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding (W04.15.0170/I), Kamerstukken II 2015/16, 34349, nr. 4, punt 2 en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 22 december 2011 over het voorstel van wet van het lid Van Klaveren tot het houden van een referendum over de wenselijkheid van de invoering van een verbod op de bouw van minaretten (W04.11.0392/I), website Raad van State, punt 3.
[19] Memorie van toelichting, paragraaf 2 'Context en achtergrond godsdienstig gelui en gebedsoproepen' en paragraaf 4 'Uitgangspunten voor het publieke domein'.
[20] Memorie van toelichting, paragraaf 5.1.1 'Vrijheid van godsdienst'.

Over de praktijk van versterkte gebedsoproepen en de mate waarin die praktijk problemen veroorzaakt, is nog veel onduidelijk.[21] Het is niet bekend hoe wijdverbreid versterkte gebedsoproepen voorkomen en hoeveel mensen hiervan daadwerkelijk hinder ondervinden. Ook los daarvan kan het feit dat buurtbewoners of voorbijgangers (versterkte) gebedsoproepen mogelijk als onbehaaglijk of onveilig ervaren, nog niet maken dat sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte aan het geheel uitsluiten van versterkte gebedsoproepen. Daar waar enerzijds gebedsoproepen aan bepaalde regels kunnen worden gebonden, is het anderzijds zo dat mensen een zekere verdraagzaamheid aan de dag moeten leggen bij (bijvoorbeeld islamitische) gebedsoproepen. Het streven moet erop zijn gericht een zo goed mogelijk midden te vinden tussen alle betrokken belangen.

Door versterkte gebedsoproepen volledig uit te sluiten wordt de godsdienstvrijheid vergaand beperkt. Ook is het feitelijke effect ervan (zoals de initiatiefnemers onderkennen) dat overwegend één geloofsovertuiging – namelijk de islam – wordt geraakt, zodat de maatregel discriminerend uitpakt. Zoals in punt 3b nader aan de orde komt, bestaan er bovendien minder vergaande mogelijkheden om (eventuele) overlast of andere ongewenste effecten van het gebruik van geluidsversterking te beperken.

Ongeacht of een versterkte gebedsoproep valt onder de bescherming van de godsdienstvrijheid of het daaraan verbonden connexe recht mogen beperkingen dat recht niet betekenisloos maken. Het geheel uitsluiten van geluidsversterkende apparatuur ontneemt reële betekenis aan een belangrijk aspect van een door de Grondwet en verdragen beschermd grondrecht. Het wetsvoorstel maakt immers alle versterkte gebedsoproepen onmogelijk, zonder daarbij te onderscheiden naar hoe vaak, op welk volume en op welke locatie ze te horen zijn. Dit leidt in de praktijk tot een te vergaande beperking omdat gebedsoproepen, anders dan klokgelui, veelal afhankelijk zijn van geluidsversterking om mensen te bereiken.

Gelet op het voorgaande concludeert de Afdeling dat het volledig uitsluiten van versterkte gebedsoproepen verder gaat dan de grondwettelijk en verdragsrechtelijk verankerde godsdienstvrijheid toelaat.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel niet in behandeling te nemen omdat het discriminerend uitwerkt en verder gaat dan nodig is. Om die redenen voldoet het niet aan de vereisten van een legitieme beperking van de godsdienstvrijheid en de daaraan verbonden grondwettelijke rechten.

---

[21] Aanhangsel van de Handelingen II 2024/25, nr. 753; Kamerstukken II 2024/25, 32824, nr. 451, p. 49-50; Kamerstukken II 2024/25, 32824, nr. 456.

De voornaamste kritiek van de Afdeling is dat het wetsvoorstel alle versterkte gebedsoproepen onmogelijk zou maken en volledig zou uitsluiten en dat het daarmee niet voldoet aan de vereisten die de godsdienstvrijheid meebrengt. Dit is echter niet hetgeen dat de initiatiefnemers hebben beoogd met het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel beperkt namelijk enkel de specifieke mogelijkheid om structureel op vaste plaatsen met vaste frequentie versterkte gebedsoproepen te laten klinken. De initiatiefnemers erkennen dat met dit voorstel aldus de mogelijkheid wordt beperkt om een versterkte gebedsoproep te gebruiken, maar aangezien het wetsvoorstel de mogelijkheid openlaat tot een incidenteel verzoek tot het gebruik van geluidsversterking in specifieke situaties is het volgens de initiatiefnemers niet juist dat elk gebruik van de versterkte gebedsoproep onmogelijk zou worden.

De initiatiefnemers hebben er in de memorie van toelichting op gewezen dat in de jurisprudentie al is aanvaard dat bepaalde uitingsvormen op bepaalde plaatsen niet acceptabel zijn. Zij noemen bijvoorbeeld het gebruik van dakpannen om een boodschap te verspreiden. In die lijn zien de initiatiefnemers ook het specifiek uitsluiten van versterkte gebedsoproepen op vaste plaatsen met vaste frequentie. Eveneens hebben de initiatiefnemers er in de toelichting op gewezen dat in de Europese jurisprudentie onder andere de indringendheid van de uiting meeweegt bij de vraag of sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte. Het EHRM laat daarbij veel beoordelingsruimte aan de staten. De initiatiefnemers menen dat het wetsvoorstel in het licht van de Europese jurisprudentie niet op voorhand als ontoelaatbare inbreuk op de godsdienstvrijheid gezien kan worden. Zij vinden dat het wel degelijk als een dringende maatschappelijke behoefte gezien kan worden om te voorkomen dat deze opdringerige uitingen nog breder in de maatschappij aanwezig zijn. De initiatiefnemers constateren, zoals uiteengezet in de memorie van toelichting, dat gemeenten onduidelijkheid kunnen ervaren bij het opleggen van beperkingen bij versterkte gebedsoproepen. Daarnaast leidt de huidige situatie tot rechtsongelijkheid tussen gemeenten, omdat in de ene gemeente wel versterkte gebedsoproepen plaatsvinden en in de andere niet. De initiatiefnemers achten uniforme landelijke regelgeving daarom wenselijk. De toename van versterkte gebedsoproepen leidt tot maatschappelijke spanningen en bezwaren van omwonenden.

Zoals de initiatiefnemers in de memorie van toelichting hebben aangegeven, zijn gemeenten op dit moment reeds bevoegd om regels te stellen over het gebruik van geluidsversterking bij specifieke gelegenheden, ook waar het uitingen van godsdienst of levensbeschouwing betreft. De initiatiefnemers willen in hun wetsvoorstel verduidelijken dat die bevoegdheid ook geldt voor versterkte religieuze of levensbeschouwelijke oproepen. Hoewel het wetsvoorstel dus geen recht meer geeft om structureel op vaste plaatsen met een bepaalde frequentie versterkte oproepen te laten klinken, kunnen gemeenten zulke oproepen incidenteel wel toestaan, waarbij een afweging nodig is tussen de vrijheid

van godsdienst en levensovertuiging en de gerechtvaardigde belangen die uit de omgeving kunnen volgen. Deze mogelijkheid betreft overigens gelijkelijk alle oproepen tot het belijden van godsdienst en levensovertuiging. Het wetsvoorstel maakt daarin geen onderscheid.

De initiatiefnemers zijn van mening dat met deze verduidelijking recht gedaan wordt aan de reactie van de Afdeling. De expliciete wettelijke grond die wordt gecreëerd in artikel 10 van de Wet openbare manifestaties om regels te stellen inzake versterkte oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging maakt duidelijk dat met het wetsvoorstel een gebruik van dit recht van reële betekenis overblijft en dat dit recht niet volledig betekenisloos wordt. Om te verhelderen dat de beperking van het wetsvoorstel enkel ziet op de versterkte gebedsoproepen wordt de toevoeging ‘versterkte’ ook opgenomen in het opschrift en de considerans van het wetsvoorstel.

b. Perspectieven
De Afdeling onderkent dat de behoefte om de belangen en opvattingen van anderen te beschermen reden kan zijn om grenzen te stellen aan de wijze waarop godsdienstige en levensbeschouwelijke overtuigingen in de openbare ruimte worden beleden. Zij heeft in het voorgaande benadrukt dat de godsdienstvrijheid er op zichzelf niet aan in de weg staat om gebedsoproepen te reguleren. Artikel 6 van de Grondwet en artikel 9 van het EVRM maken dit ook mogelijk. Hiervoor bestaat ruimte als de volgende aandachtspunten in gedachten worden gehouden.

Allereerst is van belang meer zicht te krijgen op de praktijk van gebedsoproepen. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is een traject gestart om de diverse aspecten van versterkte gebedsoproepen in beeld te brengen.[22] Doel van dit traject is om inzichtelijk te maken hoeveel en hoe vaak moskeeën gebruikmaken van versterkte gebedsoproepen, of en in welke mate er sprake is van overlast, hoe het toezicht geregeld is en op welke wijze gecommuniceerd wordt met gemeenten en omwonenden.

Eerder is de Tweede Kamer geïnformeerd dat de uitkomsten van dit traject, vergezeld van concrete verbetervoorstellen voor aanpassing van regelgeving, aan het begin van 2026 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.[23] Het ligt in de rede om de resultaten van dit onderzoek te betrekken bij afwegingen omtrent eventuele nadere regulering.

---

[22] Aanhangsel van de Handelingen II 2024/25, nr. 753; zie ook Kamerstukken II 2024/25, 32824, nr. 451, p. 49-50. Tot dit onderzoek is besloten naar aanleiding van het in het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 en het daarop gebaseerde regeerprogramma van het kabinet-Schoof opgenomen voornemen om met ‘betere regels voor versterkte oproepen tot gebed’ te komen; zie Kamerstukken II 2023/24, 36471, nr. 37, p. 6 en bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36471, nr. 96, p. 17.
[23] Kamerstukken II 2024/25, 32824, nr. 456. Zie voor nadere informatie over het traject Aanhangsel van de Handelingen II 2024/25, nr. 3064.

Afhankelijk van de aard en omvang van de eventueel gesignaleerde problemen, is het van belang om te bepalen welk instrumentarium het meest geschikt is om deze problemen op te lossen. Er zijn ook nu al verschillende maatregelen denkbaar om overlast of andere ongewenste effecten te beperken. Te denken valt aan onderlinge afspraken tussen betrokken organisaties en inwoners. Artikel 10 van de Wet openbare manifestaties erkent bovendien ook nu al de bevoegdheid van gemeenteraden om klokgelui en gebedsoproepen te reguleren.

Op lokaal niveau kan, rekening houdend met lokale omstandigheden, worden bepaald wanneer sprake is van 'excessief' klokkenluiden of van 'excessieve' gebedsoproepen. De gemeentebesturen kunnen op basis daarvan regels stellen over de duur, de frequentie, het geluidsniveau en de tijdstippen van klokgelui en gebedsoproepen.[24] Dit maakt het mogelijk om op gemeentelijk niveau, rekening houdend met de lokale behoeften, keuzes te maken en een goede afweging te maken tussen de verschillende betrokken grondrechten en belangen.

Tot slot kan worden bezien welke passende bevoegdheden tot handhaving wenselijk zijn in het geval grenzen worden gesteld aan gebedsoproepen, ongeacht of dit gebeurt door de wetgever of door een gemeentebestuur.

De Afdeling merkt op dat het voorgaande moet worden betrokken bij afwegingen omtrent eventuele nadere regulering van gebedsoproepen door de betrokken overheden.

De initiatiefnemers stellen vast dat het beperken van versterkte gebedsoproepen ook volgens de Afdeling op zichzelf niet in strijd hoeft te zijn met de godsdienstvrijheid. De Afdeling vindt het belangrijk om meer zicht te krijgen op de praktijk van gebedsoproepen en meent tegelijk dat met de huidige mogelijkheden tot regulering in de lokale praktijk kan worden volstaan. De initiatiefnemers wijzen erop dat een eerste analyse over de lokale praktijk reeds is verschenen.[25] Deze analyse biedt een gedifferentieerd beeld, dat aansluit bij hetgeen reeds in de memorie van toelichting te vinden was. Ook geeft de memorie van toelichting een aantal voorbeelden van gemeenten die aangegeven moeite te hebben met dat zij versterkte gebedsoproepen niet verder kunnen beperken.

Voor de initiatiefnemers is van belang dat de huidige mogelijkheden tot regulering hoe dan ook ontoereikend zijn om het beoogde doel te bereiken. De huidige wettelijke kaders laten het immers niet toe om het ten gehore brengen van gebedsoproepen op vaste plaatsen met vaste

---

[24] Handelingen II 27 januari 1988, p. 2253-2254; Kamerstukken II 1987/88, 19427, nr. 21, p. 2; AbRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, r.o. 2.3.1; AbRvS 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:910, r.o. 11. Zie ook L.C. Groen, De klok en de klepel: over regulering van klokgelui, in: B. Aarrass e.a. (red.), De orde overzien. Opstellen voor prof. mr. A.E. Schilder, Deventer: Wolters Kluwer 2025, p. 37-48.

[25] Labyrinth onderzoek&advies, Analyse 0-meting gemeenten: versterkte gebedsoproepen (Utrecht, 7 januari 2026).

frequentie uit te sluiten. Het wetsvoorstel dient ertoe die kaders aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het initiatiefvoorstel en adviseert om het voorstel niet in behandeling te nemen.

De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

De initiatiefnemers,
Flach
Eerdmans