

## **BIJLAGE: Inventarisatielijst van documenten**

In mijn onderzoek naar informatie heb ik de volgende documenten gevonden:

### *Al openbare documenten*

- Bijlagen behorende bij het Wob-besluit van 15 september 2020 over demonstratie van 5 mei 2020 (mijn kenmerk: Wob2020/105)
- Raad van State, Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, 25 mei 2020
- Uitspraak van voorzieningenrechter, 29 mei 2020
- Uitspraak van voorzieningenrechter, 19 juni 2020
- Ongedateerd persbericht "Demonstraties *Black Lives Matter* in Den Haag onder heldere voorwaarden"
- Brief van college aan raad over demonstraties op 20-21 juni 2020, 23 juni 2020 (RIS305613)

### *Demonstratie 5 mei 2020*

- Wob-besluit van 15 september 2020 over demonstratie van 5 mei 2020 (mijn kenmerk: Wob2020/105)
- Correspondentie tussen politie en gemeente, 4 mei 2020
- Brief van politie, 5 mei 2020

### *Demonstratie 30 mei 2020*

- Email van gemeente aan organisator, 28 mei 2020
- Besluit van Veiligheidsregio Haaglanden, 528 mei 2020
- Email van politie aan gemeente, 28 mei 2020
- Verweerschrift namens Veiligheidsregio Haaglanden, 29 mei 2020 (+ 7 bijlagen)
- Uitspraak van voorzieningenrechter, 29 mei 2020

### *Demonstratie 2 juni 2020*

- Email van gemeente aan staatsbosbeheer, 2 juni 2020
- Toestemming van Staatsbosbeheer aan Gemeente Den Haag
- Emails van politie aan gemeente, 2 juni 2020
- Emails tussen organisator van demonstratie en politie, 2 juni 2020
- Emails tussen Staatsbosbeheer en gemeente, 2 juni 2020
- Email van politie aan organisator van demonstratie, 2 juni 2020
- Interne emails van gemeente over persbericht, 2 juni 2020
- Email van politie aan gemeente over persbericht, 2 juni 2020
- Persbericht over demonstratie

### *Demonstratie 20 juni 2020*

- Interne emails van gemeenteambtenaren over melding ("aanvraag") van demonstratie, 18 juni 2020

### *Demonstratie 21 juni 2020*

- Besluit van Veiligheidsregio Haaglanden over verbod van demonstratie, 19 juni 2020
- Verslag lokale driehoek van 22 juni 2020
- Brief van college aan raad over demonstraties op 20/21 juni 2020, 23 juni 2020
- Uitspraak van voorzieningenrechter, 19 juni 2020
- Digitale melding van demonstratie, 10 juni 2020



# Den Haag

Retouradres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag



Uw brief van  
8 juni 2020  
Uw kenmerk  
MVK / Manifestatie 5 mei 2020  
Ons kenmerk  
WOB/2020.105  
Contactpersoon  
[Redacted]  
Dienst  
Bedrijfsvoeringsexpertisecentrum  
Afdeling  
Juridische Zaken  
Telefoonnummer  
(06) [Redacted]  
E-mailadres  
[Redacted]@denhaag.nl

Datum

VERZONDEN 15 SEP 2020

Onderwerp

Wob-verzoek openbaarmaking documenten over demonstratie op locatie Koekamp (5 mei jl.)

Geachte heer [Redacted]

### Uw Wob-verzoek

Bij brief van 8 juni 2020, ontvangen op 9 juni 2020, heeft u het college met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) om openbaarmaking gevraagd van alle documenten over de betoging op 5 mei 2020 op de locatie Koekamp.

### Verdaging beslistermijn

Bij brief van 29 juni 2020 is de wettelijke beslistermijn op het Wob-verzoek met 4 weken verdaagd.

### Doorzending

Op een Wob-verzoek moet worden beslist door het bestuursorgaan, waaronder de stukken waarop het verzoek betrekking heeft, berusten. Daarom heeft het college uw Wob-verzoek ingevolge artikel 4 van de Wob ter afhandeling aan mij overgedragen.

### Overwegingen

#### Documentenonderzoek

De documenten die ik naar aanleiding van uw Wob-verzoek heb aangetroffen, heb ik in bijgevoegde inventarislijst opgenomen.

#### Toetsingskader

De Wob kent als uitgangspunt dat alle documenten over een bestuurlijke aangelegenheid openbaar zijn, tenzij de belangen genoemd in artikel 10 van de Wob en/of de beperkingen van artikel 11 van de Wob zich geheel of gedeeltelijk tegen openbaarmaking verzetten.

Ik heb uw verzoek getoetst aan de belangen genoemd in artikel 10 van de Wob en de beperkingen genoemd in artikel 11 van de Wob.

#### Motivering

Ik heb besloten om de documenten die in de inventarislijst zijn opgenomen, openbaar te maken met uitzondering van een aantal onderdelen daarvan. Hieronder zal ik motiveren waarom ik een aantal onderdelen uit het document niet openbaar maak.

De onderdelen van het document die niet onder de reikwijdte van uw Wob-verzoek vallen, maak ik niet openbaar. Ik heb daarom enkele passages in de bijgevoegde documenten onleesbaar gemaakt en voorzien van de aanduiding "BR" (buiten reikwijdte).

Gemeente Den Haag

Ons kenmerk  
WOB/2020.105

*Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, Wob*

Op grond van deze bepaling blijft informatieverstrekking achterwege voor zover het belang van openbaarheid niet opweegt tegen het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen. Ik heb daarom in het document van 5 mei 2020 informatie over de omvang van de politie-inzet onleesbaar gemaakt.

*Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob*

Op grond van deze bepaling blijft informatieverstrekking achterwege voor zover het belang van openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ik heb daarom enkele persoonsgegevens van ambtenaren onleesbaar gemaakt. Het gaat om de namen van ambtenaren die gelet op hun functie niet in de openbaarheid treden. Ik ben van oordeel dat de eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer in dit geval zwaarder weegt dan het algemene belang van openbaarheid dat de Wob veronderstelt.

**Besluit**

Ik besluit daarom het in de inventarisatielijst opgenomen document, op grond van bovenstaande motivering, gedeeltelijk openbaar te maken.

**Verstrekking**

Ik verstrek de door u gevraagde documenten door ze per post aan u toe te zenden.

Hoogachtend,

De burgemeester van Den Haag,  
namens deze:  
de gemeentesecretaris a.i.,



Gemeente Den Haag

Ons kenmerk  
WOB/2020.105

**Bezwaar**

Bent u het niet eens met dit besluit? En bent u belanghebbende? Dan kunt u een bezwaarschrift indienen.

Stuur dit uiterlijk binnen zes weken na de datum bekendmaking van het besluit in.

Maakt u gebruik van internet? Dien uw bezwaarschrift dan in via [www.denhaag.nl/bezwaar](http://www.denhaag.nl/bezwaar). U heeft hiervoor DigiD nodig. Op [www.denhaag.nl/bezwaar](http://www.denhaag.nl/bezwaar) vindt u meer informatie. E-mailen kan niet.

Beschikt u niet over internet, dan kunt u het bezwaarschrift ook opsturen naar het volgende adres:

Burgemeester van Den Haag,  
AWB / bezwaar.  
Postbus 12 600  
2500 DJ DEN HAAG

Vermeld in uw bezwaarschrift:

naam, adres, telefoonnummer (waar wij u overdag kunnen bereiken) en emailadres;

de datum en handtekening;

een duidelijke omschrijving van het besluit waartegen u bezwaar maakt. Stuur een kopie van het besluit mee en noem het kenmerk;

de argumenten voor bezwaar.

Dient u namens iemand anders het bezwaar in? Stuur dan een schriftelijke en ondertekende verklaring (volmacht) mee waaruit blijkt dat u namens die persoon het bezwaar mag indienen.

Bij een spoedeisend belang kunt u na het indienen van een bezwaarschrift een verzoek om voorlopige voorziening indienen bij de rechtbank Den Haag.

Gemeente Den Haag

Ons kenmerk  
WOB/2020.105

Bijlage 1

### **Inventarisatielijst**

1. Email van communicatieadviseur, 1 mei 2020
2. Email van politie aan gemeente, 4 mei 2020
3. Brief van politie, 5 mei 2020

BR

**Van:** [REDACTED]  
**Aan:** [REDACTED]  
**Onderwerp:** FW: Demo op 5 mei  
**Datum:** vrijdag 4 september 2020 12:40:58

---

-----Oorspronkelijk bericht-----

10.2.e

**Van:** [REDACTED] <[REDACTED]@denhaag.nl>  
**Verzonden:** vrijdag 1 mei 2020 15:32  
**Aan:** [REDACTED]@denhaag.nl>; [REDACTED]@denhaag.nl>  
**Onderwerp:** Demo op 5 mei

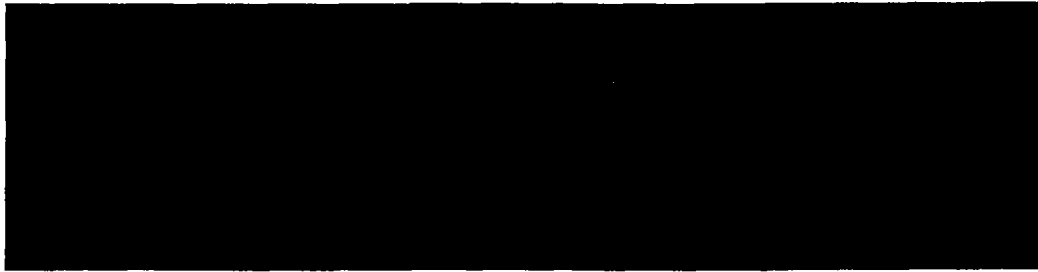
11.1

heren,  
Had zojuist [REDACTED] aan de lijn van de politie over mogelijke demonstranten a.s dinsdag (n.a.v. Berichten op social media).  
Hij vroeg of wij [REDACTED].  
Wil ik best doen, in ieder geval in de reactieve woordvoering. Hoor het graag als er (toch) een aanmelding plaatsvindt en wat de gronden zijn waarop geweigerd of beperkt wordt.  
Of we ook pro actief naar buiten moeten zal denk ik afhangen van de aanloop die we verwachten (en de weersverwachting ;-)) Met groet, [REDACTED]

PS Ik heb dit weekeinde piket dus schroom niet.

Verstuurd vanaf mijn iPad

BR



**Van:** [redacted]@politie.nl>

**Verzonden:** maandag 4 mei 2020 12:42

**Aan:** [redacted]@denhaag.nl>; [redacted]@denhaag.nl>

BR

**Onderwerp:** [redacted]

Hoi [redacted] en [redacted]

We hebben morgen de demonstratie 5 mei natuurlijk staan.  
Er is nog geen organisator bereikbaar gevonden en hij wordt intern bij ons als een SGBO gedraaid.  
Weet dat er ook op sociale media berichten gaan dat men 20 en 30 mei terug gaat komen.  
We wachten eerst morgen af en maken daarna vanuit politie een plan voor de overige data hoe deze aan te pakken vanuit onze verantwoordelijkheid.



BR

Groeten [redacted]



Senior GGP, Afdeling RCCB  
Domein Evenementen & Demonstraties

Politie | Den Haag | DROS | RCCb  
Katschiplaan 10, 2496 ZN, Den Haag  
Postbus 264, 2501 CG Den Haag  
@ [redacted]@politie.nl  
T 088 [redacted] / 06 [redacted]

Werkdagen: maandag, dinsdag, woensdag en donderdag  
e-mail: [redacted]@politie.nl

----- Disclaimer -----

De informatie verzonden met dit e-mailbericht (en bijlagen) is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde(n) en zij die van de geadresseerde(n) toestemming kregen dit bericht te lezen. Kennisneming door anderen is niet toegestaan.

De informatie in dit e-mailbericht (en bijlagen) kan vertrouwelijk van aard zijn en binnen het bereik van een geheimhoudingsplicht en/of een verschoningsrecht vallen.

Indien dit e-mailbericht niet voor u bestemd is, wordt u verzocht de afzender daarover onmiddellijk te informeren en het e-mailbericht (en bijlagen) te vernietigen.

Conform het beveiligingsbeleid van de Politie wordt e-mail van en naar de politie gecontroleerd

Organisatieonderdeel Eenheid Den Haag  
RCC -Team Crisisbeheersing  
& Staf - Beleids- en  
bestuursondersteuning



Behandeld door [REDACTED]  
Functie Ambtelijk secretaris SGBO  
Postadres Postbus 264  
2501 CG Den Haag  
Bezoekadres Katschiplaan 10  
2496 ZN Den Haag  
Telefoon 06 [REDACTED]  
E-mail

De leden van de lokale driehoek Den Haag

Ons kenmerk  
Uw kenmerk  
In afschrift aan  
Datum 05-05-2020  
Bijlage(n) 0  
Pagina 1

Onderwerp Afloopbrief n.a.v. demonstratie tegen COVID-19 maatregelen

Geachte leden,

Hierbij informeer ik u over het verloop van de maatregelen tijdens de demonstratie te Den Haag op dinsdag 5 mei 2020. De demonstratie werd niet vooraf aangekondigd via de gebruikelijke weg.

### SGBO

Voor de organisatie van de maatregelen rond de onaangekondigde demonstratie was een Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO) ingericht. De Algemeen Commandant (AC) van dit SGBO was de commissaris van politie [REDACTED], die opereerde onder verantwoordelijkheid van de politiechef van de Eenheid Den Haag, [REDACTED]. De AC was verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van de beleidsbeslissingen. Daartoe voorzag hij de driehoek van de noodzakelijke informatie om beleid te bepalen en strategische beslissingen te kunnen nemen.

### Verloop demonstratie

Om 09:00 uur waren de met de burgemeester besproken politie maatregelen operationeel.

Rond 11.00 uur bleek uit politie-informatie dat zich op en rond de locatie Koekamp demonstranten verzamelden. De demonstranten droegen spandoeken, borden en vlaggen met zich mee. Omstreeks 11.20 uur is door de AC contact gelegd met de burgemeester; deze gaf toestemming voor een demonstratie op de Koekamp mits de demonstranten zich zouden houden aan de COVID maatregelen. Uiteindelijk verzamelden zich circa 300 demonstranten op en rond de Koekamp. Omstreeks 12.20 uur begaf een groot deel van de groep zich vanaf de Koekamp in de richting van de binnenstad. Door de politie is de groep meerdere malen gevorderd zich te houden aan de COVID maatregelen en zich terug te begeven naar de Koekamp, de demonstranten gaven geen gehoor aan de vorderingen. Omstreeks 12.25 uur is door de AC contact gelegd met de burgemeester. De Burgemeester besloot toen de demonstratie te ontbinden omdat men zich niet hield aan de COVID maatregelen. Na diverse vorderingen is de groep demonstranten door de Mobiele Eenheid gedreven richting het Centraal Station en aldaar ingesloten ter aanhouding. Aldaar zijn circa 70 demonstranten aangehouden en afgevoerd naar het Hoofdbureau van Eenheid Den Haag met gebruik van een drietal HTM-bussen. Ook op andere locaties nabij CS is een aantal aanhoudingen verricht.

De Mobiele Eenheid heeft gefaseerd en uiteindelijk in fase 3 opgetreden vanwege de grimmige situatie. Er is geen groepsgewijs geweld gebruikt door de politie

### Verkeersmaatregelen

Het verkeer rond het Centraal Station is korte tijd opgehouden in verband met de verplaatsing van de demonstranten. Er is geen sprake geweest van ernstige verkeersstagnatie.





**Opsporing**

Gedurende de demonstratie hebben zich strafbare feiten voorgedaan die geleid hebben tot diverse aanhoudingen.

Er is een klein aantal meldingen gemaakt van geweld tegen hulpverleners.

In totaal werden 81 personen aangehouden in verband met de demonstratie.

**Overige**

10-2-d

Tijdens deze maatregelen zijn circa [REDACTED] politiemedewerkers ingezet.

Het totale pakket aan maatregelen is vanaf 15.30 uur gefaseerd afgebouwd. Rond 16.30 uur zijn de maatregelen overgedragen aan de staande organisatie.

Het Hoofd Operatiën,  
  
[REDACTED]

[REDACTED]

---

**Van:** [REDACTED]  
**Verzonden:** donderdag 28 mei 2020 17:08  
**Aan:** [REDACTED]@demonstratievanhetvolk.nl'  
**Onderwerp:** Uw demonstratie van 30 mei a.s.  
**Bijlagen:** Besluit plv. voorzitter VRH demonstratie van het volk.pdf

Geachte heer [REDACTED],

Naar aanleiding van de door u gedane kennisgeving voor uw demonstratie van 30 mei a.s. vindt u bijgaand het getekende besluit van de plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio Haaglanden. Voor een toelichting op dit besluit verwijst ik u kortheidshalve naar de inhoud van het bijgevoegde document.

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]  
Bestuursdienst | Directie Veiligheid  
Postbus 12600  
2500 DN Den Haag



**Den Haag**



**Veiligheidsregio  
Haaglanden**

Dedemsvaartweg 1  
2545 AP Den Haag  
Postbus 52155  
2505 CD Den Haag

088 [redacted]  
www.vrh.nl

**Kenmerk**  
BWT-00115APV15

Telefoon  
Email

Demonstratie van het Volk  
t.a.v. de heer [redacted]

per e-mail: [redacted]@demonstratievanhetvolk.nl

Datum: 28 mei 2020  
Onderwerp: Uw demonstratie van 30 mei a.s.

Geachte heer [redacted]

U heeft kennisgeving gedaan van een demonstratie op 30 mei 2020 van 12:00 tot 18:00 uur op het Malieveld, met als doel het onder de aandacht brengen van hoe belang van de grondwet en de grondrechten en dat er naar uw mening nu mensenrechten worden geschonden onder het mom van veiligheid en gezondheid. U wenst met 5.000 demonstranten tegelijk aanwezig te zijn en wilt daarbij de volgende hulpmiddelen gebruiken: geluidsinstallatie en podium.

Naar aanleiding van uw kennisgeving bericht ik u als volgt.

In Nederland, maar ook wereldwijd, is er een uitbraak van het coronavirus (COVID-19), behorende tot groep A van de Infectieziekten (de zwaarste categorie). Ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid worden door de overheid maatregelen genomen om verdere verspreiding van het virus tegen te gaan. Ter uitvoering van de opdrachten van de Rijksoverheid heb ik, in mijn hoedanigheid als plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio Haaglanden, op 11 mei jl. de 'Noodverordening COVID-19 veiligheidsregio Haaglanden 11 mei 2020' vastgesteld. In artikel 2.1 van deze noodverordening is bepaald dat het verboden is om samenkomsten te laten plaatsvinden, te (laten) organiseren of te laten ontstaan, dan wel aan dergelijke samenkomsten deel te nemen. Dit verbod is niet van toepassing op de volgende samenkomsten, mits de aanwezigen te allen tijde ten minste 1,5 meter afstand houden tot de dichtstbijzijnde persoon:

- a. wettelijk verplichte samenkomsten, zoals vergaderingen van gemeenteraden, mits daarbij niet meer dan honderd personen aanwezig zijn, alsook vergaderingen van de Staten-Generaal;
- b. samenkomsten die noodzakelijk zijn voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, bedrijven en andere organisaties, mits daarbij niet meer dan honderd personen aanwezig zijn en maatregelen zijn getroffen om 1,5 meter afstand tussen de aanwezigen te garanderen;
- c. uitvaarten en huwelijksvoltrekkingen, mits daarbij niet meer dan dertig personen aanwezig zijn;
- d. samenkomsten waarbij het recht zijn godsdienst of levensovertuiging vrij te belijden als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet wordt uitgeoefend, mits daarbij niet meer dan dertig personen aanwezig zijn;
- e. samenkomsten ten behoeve van activiteiten als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, en artikel 2.8, tweede lid;
- f. door sportverenigingen of professionals georganiseerd en begeleid buiten sporten en bewegen van personen tot en met 18 jaar;

- g. buiten sporten en bewegen van personen van 19 jaar en ouder;
- h. bezoek aan winkels en bibliotheken, mits maatregelen zijn getroffen om 1,5 meter afstand tussen de aanwezigen te garanderen;
- i. bezoek aan dierenparken, natuurparken en pretparken, mits naar het oordeel van de plaatsvervangend voorzitter uit een door de beheerder overgelegd plan blijkt dat maatregelen zijn getroffen om 1,5 meter afstand tussen de aanwezigen te garanderen en de belasting van het mobiliteitssysteem en in het bijzonder het openbaar vervoer acceptabel blijft;
- j. door scouting-, cultuur-, kunst-, en andere jeugdverenigingen of professionals georganiseerde en begeleide buitenactiviteiten voor personen tot en met 18 jaar.

Datum  
28 mei 2020

Ten aanzien van demonstraties is in voormelde noodverordening niets bepaald. Dit betekent dat de beoordeling van kennisgevingen, zoals gebruikelijk, plaatsvindt op grond van de Wet openbare manifestaties (WOM). Ingevolge deze wet kunnen op drie gronden beperkingen worden opgelegd aan een demonstratie of kan deze preventief worden verboden: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en/of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Gelet op de huidige pandemie is in onderhavig geval vooral de bescherming van de gezondheid van belang. Bij de grondwetsherziening, noch bij de totstandkoming van de WOM is nader ingegaan op de precieze inhoud van het doelcriterium 'de bescherming van de gezondheid'. Van de zijde van de regering is slechts als voorbeeld genoemd, dat het recht op betoging geen beletsel behoort te vormen om bijeenkomsten te verbieden wanneer dat ter bestrijding van een epidemie vereist is. Inmiddels is uit jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bovendien gebleken dat onder de bescherming van de gezondheid ook de gezondheid van de betogers zelf kan worden verstaan. Manifestaties waarbij de gezondheid van de betogers (ernstig) in het geding dreigt te komen kunnen in beginsel dan ook worden beperkt.

Naar analogie van zowel de maatregelen die door het kabinet zijn getroffen, als bovengenoemde noodverordening ben ik van oordeel dat een demonstratie beperkt dient te blijven tot maximaal 30 personen, mits de aanwezigen te allen tijde ten minste 1,5 meter afstand houden tot de dichtstbijzijnde persoon. Ik zie geen wezenlijk verschil met samenkomsten ter uitoefening van het recht op het vrij belijden van godsdienst of levensovertuiging, als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet. Ook de GGD-GHOR Haaglanden heeft mij geadviseerd, ter voorkoming van verdere verspreiding van COVID-19, op dit moment bij demonstraties uit te gaan van een maximum van 30 personen.

Daarnaast zijn op zaterdag 30 mei meerdere demonstraties aangemeld. Één daarvan heeft als gewenste locatie het Malieveld opgegeven. In lijn met de geldende maatregelen die door het kabinet zijn getroffen en de noodverordening, wat betekent dat er één demonstratie per locatie plaats kan vinden, ben ik van oordeel dat de demonstratie niet op het Malieveld plaats kan vinden. Ik wijs u erop dat ook de politie, Eenheid Den Haag, op grond van het voorgaande negatief heeft geadviseerd ten aanzien van de door u beoogde locatie. Ik ben dan ook van oordeel dat de demonstratie op de alternatieve locatie Plein 1813 plaats dient te vinden.

Ik heb u in de gelegenheid gesteld hieromtrent een zienswijze kenbaar te maken. U heeft aan de politie te kennen gegeven hier niet direct gebruik van te willen maken. De vereiste spoed verzet zich tegen het geven van nader uitstel voor het indienen van een zienswijze.

Gelet op het voorgaande zie ik geen aanleiding om mijn standpunt ten aanzien van uw demonstratie te wijzigen. Op grond van de Wet openbare manifestaties kunnen beperkingen worden gesteld onder meer ter bescherming van de gezondheid. Ik blijf dan ook van mening dat uw demonstratie beperkt dient te blijven tot maximaal 30 personen op de locatie Plein 1813. Ik ben ervan overtuigd dat dit besluit recht doet aan ieders belang. U kunt in alle vrijheid en openheid op deze locatie, en tijdens de door u gewenste tijden, uw mening uiten. Tegelijkertijd worden de risico's op verdere verspreiding van COVID-19 hiermee beperkt.

Datum  
28 mei 2020

**Besluit**

Hierbij besluit ik, op grond van artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's en artikel 5 van de WOM, de volgende beperking aan uw demonstratie op te leggen:

- uw demonstratie van 30 mei 2020 dient beperkt te blijven tot maximaal 30 personen.
- uw demonstratie dient plaats te vinden op de locatie Plein 1813.

De demonstratie kan op de door u aangemelde tijden plaatsvinden.

De Plaatsvervangend Voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden,



J.W. Renkes

Datum  
28 mei 2020

## BEZWAARSCHRIFT

Bent u het niet eens met dit besluit? En bent u belanghebbende? Dan kunt u een bezwaarschrift indienen. Stuur dit uiterlijk binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit naar:

De Voorzitter van Veiligheidsregio Haaglanden  
AWB/bezwaar  
p/a Postbus 12 600  
2500 DJ DEN HAAG

In het bezwaarschrift moet het volgende staan:

- naam en adres;
- datum en handtekening;
- een duidelijke omschrijving van het besluit waartegen u bezwaar maakt (stuur een kopie mee of noem het kenmerk);
- de argumenten voor bezwaar;
- dient u namens iemand anders het bezwaar in? Stuur dan een volmacht mee.

Bij een spoedeisend belang kunt u een verzoek om voorlopige voorziening indienen bij de rechtbank van Den Haag.

[REDACTED]

---

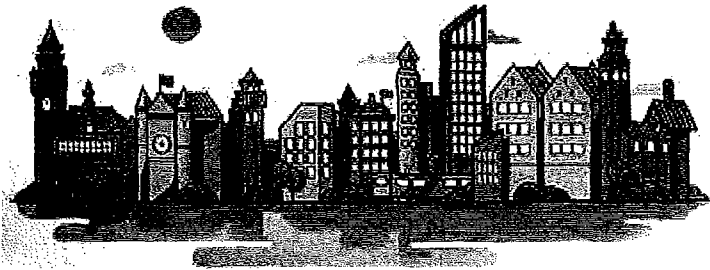
**Van:** [REDACTED]@politie.nl>  
**Verzonden:** donderdag 28 mei 2020 12:34  
**Aan:** [REDACTED]  
**CC:** [REDACTED]  
**Onderwerp:** FW: TT demo 30 mei

[REDACTED]

Wil jij onderstaande voorleggen aan BM? Er is een SGBO waar deze onder valt maar hij is nog niet formeel voorgelegd.

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]  
Hoofdinspecteur van politie | Teamchef C



---

Politie | Den Haag | District A, Den Haag Centrum | Team Jan Hendrikstraat  
Jan Hendrikstraat 85, 2512 GK Den Haag  
Postbus 264, 2501 CG Den Haag  
T: 06 [REDACTED]

**Van:** [REDACTED] Namens DHG - DROS - Afd Regionale Conflict en Crisisbeheersing  
**Verzonden:** donderdag 28 mei 2020 12:32  
**Aan:** [REDACTED]@politie.nl>  
**CC:** [REDACTED]@politie.nl>  
**Onderwerp:** TT demo 30 mei

Hoi [REDACTED],

Wil jij onderstaande demo aan de burgemeester voorleggen?

- a. Datum : Zaterdag 30 mei van 12.00 tot 18.00 uur  
Organisator : Demonstratie van het volk  
Doel : Er worden mensenrechten geschonden onder het mom van veiligheid en gezondheid. Wij vinden dat onder geen beding van de grondwet mag worden afgeweken. Wij willen onder de aandacht brengen hoe belangrijk deze rechten zijn.
- Locatie / Route : Malieveld  
Aantal personen : 5000  
Middelen : Muziekinstallatie en podium  
Bijzonderheden : Op het Malieveld is reeds al een aangemelde demonstratie, te weten Graskinna met 10 deelnemers. De aanmelding is besproken met de AC van het SGBO.

Inschatting:

C onbekende organisatie, statisch karakter

Met vriendelijke groet,

████████████████████  
Senior GGP

Politie | Eenheid Den Haag | RCCb / Team Crisisbeheersing  
Katschiplaan 10, 2496 ZN Den Haag  
Postbus 264, 2501 CG Den Haag  
@████████████████████@politie.nl  
T 088 ██████████

----- Disclaimer -----

De informatie verzonden met dit e-mailbericht (en bijlagen) is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde(n) en zij die van de geadresseerde(n) toestemming kregen dit bericht te lezen.

Kennisneming door anderen is niet toegestaan.

De informatie in dit e-mailbericht (en bijlagen) kan vertrouwelijk van aard zijn en binnen het bereik van een geheimhoudingsplicht en/of een verschoningsrecht vallen.

Indien dit e-mailbericht niet voor u bestemd is, wordt u verzocht de afzender daarover onmiddellijk te informeren en het e-mailbericht (en bijlagen) te vernietigen.

Conform het beveiligingsbeleid van de Politie wordt e-mail van en naar de politie gecontroleerd op virussen, spam en phishing en moet deze e-mail voldoen aan de voor de overheid verplichte mailbeveiligingsstandaarden die zijn vastgesteld door het Forum Standaardisatie. Mail die niet voldoet aan het beveiligingsbeleid kan worden geblokkeerd waardoor deze de geadresseerde niet bereikt. De geadresseerde wordt hiervan niet in kennis gesteld.





**Veiligheidsregio  
Haaglanden**

Dedemsvaartweg 1  
2545 AP Den Haag  
Postbus 52155  
2505 CD Den Haag

088 [redacted]  
www.vrh.nl

**Contactpersoon**  
Naam

Telefoon  
Email

Rechtbank Den Haag  
Sector Bestuursrecht  
Postbus 20302  
2500 EH Den Haag

per e-mail: [redacted]@rechtspraak.nl

Datum: 29 mei 2020  
Onderwerp: Verweerschrift en stukken

### **Voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag**

Verzoek om voorlopige voorziening van 28 mei 2020 tegen het besluit van 26 mei 2020

### **Verweerschrift**

inzake

**De heer** [redacted]

En

**De Stichting i.o. Nederland in Opstand**

Hierna gezamenlijk te noemen: verzoekers  
gemachtigde: mr. [redacted]

tegen

**de (plv.) Voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden,**  
hierna te noemen: de voorzitter VRH  
gemachtigde: mr. [redacted] MSc.

### **1. Inleiding**

- 1.1 Naar aanleiding van een bericht op Facebook over een demonstratie op 30 mei a.s. in Den Haag heeft de politie contact opgenomen met de heer [redacted]. In dit telefoongesprek heeft de heer [redacted] aangegeven, dat hij op 30 mei a.s. van 11.00 tot 16.00 uur wil demonstreren op de Koekamp met 1.000 tot 2.000 personen. Het doel van de betoging is om op een vreedzame manier duidelijk te maken dat het tijd is om direct op te stappen. De heer [redacted] wil bij de demonstratie gebruik maken van vlaggen, een geluidsinstallatie en een podium. Een en ander is vervolgens per e-mailbericht van 12 mei 2020 door de heer [redacted] bevestigd (bijlage 1).



Datum  
29 mei 2020

- 1.2 Ingevolge het advies van de GGD GHOR heeft de voorzitter VRH zich op het standpunt gesteld, dat de demonstratie beperkt diende te blijven tot maximaal 30 personen. De heer ██████ is in de gelegenheid gesteld hierover zijn zienswijze kenbaar te maken. Tijdens een telefonisch zienswijzegesprek op 20 mei 2020 heeft de heer ██████ aangevoerd, dat demonstreren een grondrecht is en dat dit niet op deze wijze beperkt kan worden. Verder heeft de heer ██████ aangegeven, dat het beter is om de demonstratie te faciliteren, zoals die is aangemeld, omdat de mensen toch wel zullen komen.
- 1.3 Bij besluit van 26 mei 2020 heeft de voorzitter VRH op grond van artikel 5 van de Wet openbare manifestaties een beperking aan de demonstratie opgelegd, die inhoudt dat de aangemelde demonstratie beperkt dient te blijven tot maximaal 30 personen (bijlage 2).
- 1.3 Op 28 mei 2020 hebben verzoekers bezwaar gemaakt tegen het besluit van 26 mei 2020 en uw rechtbank verzocht een voorlopige voorziening te treffen (bijlagen 3 en 4).

## **2. Relevant juridisch kader en rechtspraak**

- 2.1 Op grond van artikel 20, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid (Wpg) heeft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: de Minister) de Regeling 2019-nCov vastgesteld, waarin het coronavirus is aangemerkt als een infectieziekte behorend tot groep A (Stb. 2020, 6800). Het gaat daarmee om een infectieziekte van de meest ernstige categorie.
- 2.2 In artikel 6, vierde lid, Wpg is bepaald dat de voorzitter van de veiligheidsregio zorgdraagt voor de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A.
- 2.3 Op grond van artikel 7, eerste lid, Wpg heeft de Minister de leiding over de bestrijding van de epidemie en kan de Minister de voorzitters van de veiligheidsregio opdragen om bepaalde maatregelen te nemen.
- 2.4 In de aanwijzing van de Minister en de Minister van Justitie en Veiligheid van 24 maart 2020 is, naar aanleiding van het advies van het Outbreak Management Team en het Bestuurlijk Afstemmingsoverleg van 23 maart 2020 en na overleg in de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing van 23 maart 2020, aan de voorzitters van de veiligheidsregio's de opdracht gegeven om, kort gezegd, in een noodverordening als bedoeld in artikel 176 van de Gemeentewet een verbod op alle samenkomsten op te nemen, waarbij uitsluitend een aantal bijzondere soorten samenkomsten zoals begrafenissen onder beperkingen zijn uitgezonderd.

Zie: Kamerbrief van de minister van VWS van 25 maart 2020 inzake COVID 19 – Update stand van zaken, met kenmerk 1666694-203573-PG. Het OMTadvies van 23 maart 2020 is als bijlage bij deze Kamerbrief gevoegd. Deze (en andere) aanwijzingen zijn gegeven na (medisch-epidemiologisch) advies van deskundigen in het Outbreak Management Team (OMT) en het Bestuurlijk Afstemmingsoverleg infectieziektebestrijding (BAO) en na overleg in de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing.

- 2.5 Omdat de COVID-19 crisis van meer dan lokale betekenis is, zijn de voorzitters van de veiligheidsregio's (en niet meer de burgemeesters) ingevolge artikel 39, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) bij uitsluiting bevoegd om, ten behoeve van de rampenbestrijding en beheersing van de COVID-19-crisis, kort gezegd de openbare orde bevoegdheden van de burgemeester, waaronder artikel 172 t/m 177 van de Gemeentewet en de artikelen 5 tot en met 9 van de Wet openbare manifestaties, uit te oefenen. De voorzitter VRH heeft daar gebruik van gemaakt door ter uitvoering van de door de Minister gegeven aanwijzingen een noodverordening vast te stellen (bijlage 5).
- 2.6 Voorop staat – stellig ook voor de voorzitter VRH – dat het recht op betoging en vrije meningsuiting zoveel mogelijk moet worden gewaarborgd. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat zowel artikel 9 lid 2 Grondwet als artikel 2 Wet openbare manifestaties (WOM) bepalen dat – onder meer – “ter bescherming van de gezondheid,” beperkingen aan het recht van betoging kunnen worden gesteld. Artikel 5 WOM bepaalt:
- “1. De burgemeester kan naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven.  
(...)  
3. Een voorschrift, beperking of verbod kan geen betrekking hebben op de inhoud van hetgeen wordt beleden, onderscheidenlijk van de te openbaren gedachten of gevoelens.”
- 2.7 Het recht tot vergadering en betoging is dus niet absoluut, in de zin dat dit recht altijd zou moeten prevaleren. Evenals overige grondrechten dient dit recht te functioneren in een onderling samenhangende en evenwichtige afweging met andere waarden en belangen.<sup>1</sup> Wanneer een kennisgeving van een voorgenomen demonstratie wordt gedaan, zal moeten worden bezien of er – gelet op de belangen genoemd in artikel 9 lid 2 Grondwet en artikel 2 WOM – aanleiding bestaat daaraan voorschriften of beperkingen te stellen dan wel een demonstratie te verbieden. Een burgemeester (en in dit geval dus ook de voorzitter van de VRH) heeft daarbij beoordelingsruimte.
- 2.8 Bij de grondwetsherziening, noch bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties is nader ingegaan op de precieze inhoud van het doelcriterium ‘de bescherming van de gezondheid’. Van de zijde van de regering is wel als voorbeeld genoemd, dat het recht op betoging geen beletsel behoort te vormen om bijeenkomsten te verbieden wanneer dat ter bestrijding van een epidemie vereist is<sup>2</sup>.
- Uit de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt bovendien, dat de bescherming van de gezondheid mede de gezondheid van de betogers zelf omvat. Zie: ABRvS 25 maart 2015, 201401086/1/A3
- 2.9 In de rechtspraak is overwogen dat te stellen beperkingen en voorschriften, net als overigens verboden, proportioneel moeten zijn. Over het algemeen zal een beperking tot een verafgelegen plaats op een vroeg tijdstip een onevenredige beperking van de demonstratievrijheid vormen. Het is van belang dat deelnemers zo mogelijk nog steeds in staat zijn hun gedachten en gevoelens over maatschappelijke en politieke kwesties aan

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1975-1976, 13 872, nr. 3, p. 16.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 39.

Datum  
29 mei 2020

anderen kenbaar te maken. Vgl.: Voorz. Rechtbank Arnhem 13 mei 2005, AB 2005, 294 en Voorz. Rechtbank Roermond 3 maart 2006, AWB 06/339.

- 2.10 In dat verband is van belang dat verzoekers a.s. zaterdag op de door hen gewenste locatie en tijdens de door hen gewenste tijden met tientallen personen kunnen demonstreren.

### 3. Gronden verzoek voorlopige voorziening

- 3.1 Verzoekers hebben, samengevat, het volgende aangevoerd:

1. Het grondrecht op betoging wordt geschonden door de beperking. Deze beperking is niet gerechtvaardigd door het in algemene zin omschreven belang van de volksgezondheid in coronatijd.
2. Bij warm weer liggen de stranden en parken vol met mensen. Deze stranden en parken zijn niet afgesloten. Het coronagevaar is dus kleiner geworden.
3. De beperking van de demonstratie houdt in feite een verbod van de demonstratie in.
4. De beperking is disproportioneel.
5. De vergelijking met het maximaal aantal deelnemers dat geldt voor het recht op vrije belijdenis van godsdienst gaat niet op, omdat de uitoefening van dit recht vooral in gebouwen plaatsvindt. De beoogde demonstratielocatie biedt voldoende ruimte en mogelijkheden om afstand van elkaar te houden.

### 4. Bespreking gronden voorlopige voorziening

#### 4.1 Ad 1, 3 en 4

Uiteraard houdt het besluit van de voorzitter VRH van 26 mei jl. een beperking in van het recht op betoging van verzoekers. Volgens de voorzitter VRH is er echter sprake van een gerechtvaardigde beperking. Het behoeft geen betoog dat er op dit moment sprake is van zeer bijzondere omstandigheden. Er heerst een pandemie, die wereldwijd (en dus ook in Nederland) noopt tot zeer strenge maatregelen om verdere verspreiding van dit virus zoveel mogelijk te voorkomen. Ter uitvoering van opdrachten van de Rijksoverheid (gebaseerd op artikel 7 van de Wet publieke gezondheid) zijn er meerdere noodverordeningen vastgesteld (laatstelijk op 11 mei 2020), waarin algemeen verbindende voorschriften zijn opgenomen ter bescherming van de veiligheid en gezondheid van burgers. In de huidige noodverordening is bepaald dat het, behoudens enkele uitzonderingen, verboden is om samenkomsten te laten plaatsvinden, te laten organiseren of te laten ontstaan dan wel aan dergelijke samenkomsten deel te nemen. Dit geeft reeds aan hoe ernstig de situatie is.

Ten aanzien van de uitzonderingen op het verbod om samenkomsten te laten plaatsvinden is in de noodverordening het volgende bepaald:

*"Onderdeel a ziet op wettelijk verplichte samenkomsten, zoals vergaderingen van gemeenteraden en andere vertegenwoordigende organen, mits daarbij niet meer dan honderd personen aanwezig zijn. Aan vergaderingen van de Staten-Generaal is geen maximaal aantal personen verboden. Het gaat in deze uitzondering alleen om de wettelijk verplichte vergaderingen. Sinds 9 april 2020 geldt de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, op grond waarvan wettelijk verplichte vergaderingen van decentrale vertegenwoordigende lichamen ook in een digitale omgeving kunnen plaatsvinden. De uitzondering voor 'samenkomsten die noodzakelijk zijn voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, bedrijven en andere organisaties, mits daarbij*

Datum  
29 mei 2020

*niet meer dan honderd personen aanwezig zijn en maatregelen zijn getroffen om 1,5 meter afstand tussen de aanwezigen te garanderen' (onderdeel b) moet terughoudend geïnterpreteerd worden. Te denken valt aan de organisatie van staatsexamens. Activiteiten die ook georganiseerd kunnen worden zonder een fysieke samenkomst of activiteiten die enkel gericht zijn op vermaak, voldoen niet aan de eis van noodzakelijkheid en vallen derhalve niet onder deze uitzondering.*

*Onderdeel c bevat een uitzondering voor uitvaarten (begrafenissen en crematieplechtigheden) en huwelijksvoltrekkingen, mits daarbij niet meer dan dertig personen aanwezig zijn. De uitzondering voor uitvaarten ziet niet op asverstrooiing. Een fundamenteel verschil is dat een uitvaartplechtigheid krachtens de Wet op de lijkbezorging in beginsel uiterlijk op de zesde werkdag na overlijden moet plaatsvinden. De asverstrooiing kan ook op een later moment plaatsvinden.*

*Onderdeel d bevat een uitzondering voor samenkomsten van religieuze of levensbeschouwelijke aard. Deze bepaling doet niet af aan de dringende oproep van het kabinet om erediensten (waaronder de reguliere kerkdienst en het vrijdagmiddaggebed) tot een minimum te beperken en waar mogelijk digitaal uit te zenden zodat mensen op afstand de dienst kunnen volgen."*

Uit alles blijkt kortom dat samenkomsten van groepen personen zoveel mogelijk voorkomen moeten worden.

De noodverordening heeft weliswaar niet rechtstreeks betrekking op demonstraties, maar uiteraard is de reden voor het instellen van de noodverordening (de bescherming van de gezondheid door het treffen van maatregelen om verdere verspreiding van het virus te voorkomen) ook uiterst relevant bij de beoordeling van kennisgevingen van demonstraties. Voor demonstraties geldt immers dat de bescherming van de gezondheid een van de drie doelcriteria betreft, op grond waarvan een beperking of een verbod aan demonstratie kan worden opgelegd. De voorzitter VRH is daarom van mening dat ter bescherming van de gezondheid ook bij demonstraties terughoudendheid geboden is ten aanzien van het laten samenkomen van grotere groepen personen. De voorzitter van de VRH ziet zich hierin gesteund door de GGD GHOR Haaglanden. Ook zij adviseren thans bij demonstraties een maximum aan te houden van 30 personen. Volgens de GGD GHOR is het risico op besmetting bij groepen tot 30 personen lager dan bij grotere samenkomsten, omdat daarmee de social distancing en hygienerichtlijnen beter geborgd kunnen worden.

Het voorgaande is temeer in onderhavig geval van belang, nu er sterk getwijfeld moet worden aan de mate waarin verzoekers de deelnemers aan hun demonstratie in de hand hebben. Zo heeft de heer ██████ in zijn telefoongesprek op 20 mei aangegeven dat het beter is om de demonstratie te faciliteren, omdat alle demonstranten toch wel naar Den Haag zullen komen. Hij heeft hierbij opgemerkt, dat het bericht op de sociale media in dermate grote omvang rondgaat dat, als hij dat al zou willen, hij niet meer bij machte is om het aantal demonstranten tot 30 te beperken. Er is met andere woorden volstrekt geen sprake van een strak geleide organisatie, die heeft aangetoond haar demonstranten dusdanig onder controle te hebben dat ook met meer dan 30 deelnemers niet gevreesd hoeft te worden voor overtreding van de de social distancing en hygienerichtlijnen.

Verder bestaat het ernstige vermoeden dat een deel van de demonstranten die op 5 mei jl., onaangekondigd, hebben gedemonstreerd in Den Haag, nu ook op de demonstratie van verzoekers zullen afkomen. Deze onaangekondigde demonstratie op 5 mei jl. diende door de voorzitter VRH beëindigd te worden, omdat de deelnemers zich niet aan de coronavoorschriften konden of wilden houden. Uiteindelijk heeft de politie tijdens deze

Datum  
29 mei 2020

demonstratie circa 80 arrestaties moeten verrichten, omdat deze personen weigerden gehoor te geven aan de op grond van artikel 7 van de WOM gegeven opdracht van de voorzitter VRH om de demonstratie terstond te beëindigen en uiteen te gaan.

In het licht van het voorgaande is voorts relevant dat de wetgever (N.B. als enige voorbeeld!) heeft overwogen dat het recht op betoging geen beletsel hoort te vormen om een demonstratie te verbieden wanneer dat ter bestrijding van een epidemie vereist is. Juist ten tijde van een pandemie is het derhalve niet onredelijk om een kennisgeving van een demonstratie kritischer te beoordelen. In onderhavige zaak gaat het bovendien niet, zoals verzoekers stellen, om een verband, maar slechts om een beperking waarmee verzoekers nog altijd met tientallen personen op de door hen gewenste locatie in het centrum van Den Haag en tijdens de door hen gewenste tijden kunnen demonstreren. Verzoekers kunnen ook met dit besluit hun gedachten en gevoelens derhalve zeer duidelijk openbaren. Er kan geenszins worden gezegd dat het recht op betoging door deze beperking illusoir wordt gemaakt. Vooral onder alle voormelde omstandigheden is de voorzitter van de VRH van mening dat de beperking een bepaald proportioneel besluit betreft.

De voorzitter VRH ziet zich in standpunt gesteund door de rechtbank Den Haag. Zie de uitspraak van de voorzieningenrechter van 18 mei 2020 (bijlage 6).

De voorzitter VRH vindt ook steun voor zijn opvatting in het afgelopen maandag (25 mei) gegeven advies van de Raad van State aan het kabinet (bijlage 7). Hierin merkt de Raad van State ten aanzien van betogingen het volgende op:

*"Voorschriften die betrekking hebben op de eis om in de publieke ruimte 1,5 meter afstand van elkaar te houden en op maximering van het aantal deelnemers zijn in dit licht geoorloofd."*

#### 4.2 Ad 2

De voorzitter van de VRH vat deze grond van verzoekers op als een beroep op het gelijkheidsbeginsel. Dit beroep kan volgens de voorzitter van de VRH niet slagen

Er is geen sprake van vergelijkbare gevallen. Het gaat om mensen die individueel of slechts met enkele anderen een strand, of park bezoeken en niet om georganiseerde samenkomsten van grote groepen mensen tegelijkertijd. Verder geldt dat het op grond van de noodverordening mogelijk is om gebieden te sluiten, indien dat nodig is. In de toelichting van de noodverordening wordt hierover het volgende opgemerkt:

*"Dit artikel drukt uit dat de plaatsvervangend voorzitter bepaalde gebieden en locaties kan aanwijzen waar niemand zich mag bevinden. Dat gaat verder dan het verbod op samenkomsten (artikel 2.1) en de verplichting om afstand te houden (artikel 2.2); in dit geval mag niemand zich meer in het gebied bevinden, behalve de personen genoemd in het tweede lid. Daarnaast gelden de algemene uitzonderingen genoemd in artikel 3.1 van deze verordening.*

*Een gebied kan ook een specifieke locatie zijn, zoals een winkel. Ook vakantieparken, campings, parken, natuurgebieden, zwemgelegenheden en stranden kunnen worden aangewezen indien op deze locaties niet of niet in voldoende mate de beperkende maatregel met betrekking tot het houden van 1,5 meterafstand tussen daar aanwezige personen in acht wordt genomen of het niet in acht nemen daarvan dreigt. De plaatsvervangend voorzitter kan*

*ook een gebied of locatie aanwijzen indien hij dat noodzakelijk acht om de zorgcontinuïteit in de regio te garanderen."*

De voorzitter VRH heeft reeds meermaals aangetoond dat hij niet schroomt om locaties te sluiten, indien duidelijk is dat op die locatie de coronavoorschriften onvoldoende worden nageleefd.

4.3 Ad 5

De voorzitter VRH erkent dat de uitoefening van het recht op vrije belijdenis van godsdienst en levensbeschouwing doorgaans binnen plaatsvindt, maar dat neemt niet weg dat het, juist in deze tijden, ook buiten zou kunnen plaatsvinden en dat het kabinet, geadviseerd door de medische experts, hier geen onderscheid in heeft gemaakt. Verder wijst de voorzitter VRH erop dat ook de GGD GHOR heeft geadviseerd om thans ten aanzien van demonstraties *in de buitenlucht* een maximum van 30 personen aan te houden.

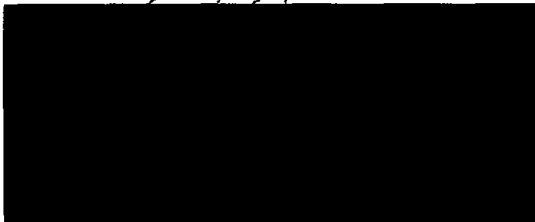
Verder benadrukt de voorzitter VRH dat op dit moment elke samenkomst van personen voor de verspreiding van het COVID-19 virus een risico vormt. Voor samenkomsten die georganiseerd worden, gaat het dan niet alleen om de samenkomst zelf, maar ook omdat daarmee de druk op de openbare ruimte wordt vergroot, omdat personen zich naar die samenkomst begeven. Daarom is in de huidige noodverordening bepaald dat *alle* samenkomsten verboden zijn. Het 'toestaan' van een samenkomst van een groep personen om te demonstreren vormt dus reeds een uitzondering op het algemene verbod op samenkomsten dat door de medische experts nodig wordt geacht.

- 4.4 Op grond van het voorgaande stelt de voorzitter van de VRH zich op het standpunt dat de door verzoekers aangevoerde gronden niet tot het oordeel kunnen leiden, dat de opgelegde beperking niet in redelijkheid kon worden opgelegd. De gestelde beperking is proportioneel en rechtmatig.

**5 Conclusie**

- 5.1 Ik verzoek u de gevraagde voorlopige voorziening af te wijzen; kosten rechtens.

De (plv.) voorzitter van de VRH,  
namens deze,



**Datum**  
29 mei 2020

**INVENTARISLIJST**

1. E-mailcorrespondentie d.d. 12 mei 2020;
2. Beperking d.d. 26 mei 2020;
3. Bezwaarschrift d.d. 28 mei 2020;
4. Verzoek voorlopige voorziening d.d. 28 mei 2020;
5. Noodverordening d.d. 11 mei 2020;
6. Uitspraak Voorzieningenrechter Rb. Den Haag 18 mei 2020 (geanonimiseerd);
7. Raad van State, Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen d.d. 25 mei 2020.



**BIJLAGE 1**

**Datum**  
29 mei 2020



[REDACTED]

---

**Van:** [REDACTED]@politie.nl>  
**Verzonden:** dinsdag 26 mei 2020 10:06  
**Aan:** [REDACTED]  
**Onderwerp:** FW: Demonstratie 30/5

Hoi

Dit heeft [REDACTED] gestuurd en door [REDACTED] bevestigd nadat wij nav sociale media hem ge contact hebben.

Gr [REDACTED]

**Van:** Live Stream [mailto:[REDACTED]@gmail.com]  
**Verzonden:** dinsdag 12 mei 2020 17:25  
**Aan:** DHG - DROS - Afd Regionale Conflict en Crisisbeheersing <[REDACTED]@politie.nl>  
**Onderwerp:** Re: Demonstratie 30/5

Dankjewel [REDACTED] bij deze bevestigd NL ♥

Op di 12 mei 2020 16:08 schreef DHG - DROS - Afd Regionale Conflict en Crisisbeheersing <[REDACTED]@politie.nl>:

Goedemiddag [REDACTED]

Naar aanleiding van ons telefoongesprek stuur ik deze mail met de besproken punten:

- De demonstratie vindt plaats op 30 mei 2020 van 11.00 tot 16.00 uur op de Laan van Reagan en Gorbatsjov (Koekamp);
- U verwacht 1000 tot 2000 deelnemers;
- U demonstreert met het doel: op een vreedzame manier kabinet Rutte III duidelijk te maken dat het tijd is om direct op te stappen;
- U bent voornemens om de volgende hulpmiddelen te gebruiken: vlaggen, geluidsinstallatie en podium;

Ik ontvang graag een bevestiging per mail of je akkoord gaat met bovenstaande punten. Hierna zal ik de burgemeester informeren over uw aanvraag.

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]  
Senior GGP

Politie | Eenheid Den Haag | RCCb / Team Crisisbeheersing  
Katschiplaan 10, 2496 ZN Den Haag  
Postbus 264, 2501 CG Den Haag  
@[REDACTED]@politie.nl

T 088 [REDACTED]

**BIJLAGE 2**

**Datum**  
29 mei 2020





**Veiligheidsregio  
Haaglanden**

Dedemsvaartweg 1  
2545 AP Den Haag  
Postbus 52155  
2505 CD Den Haag

088 [redacted]  
www.vrh.nl

**Kenmerk**  
BWT-00115APV15

Telefoon  
Email

Nederland in Opstand  
t.a.v. de heer [redacted]

per e-mail: [redacted]@gmail.com

Datum: 26 mei 2020  
Onderwerp: Uw demonstratie van 30 mei a.s.

Geachte heer [redacted]

U heeft kennisgeving gedaan van een demonstratie op 30 mei 2020 van 11.00 tot 16.00 uur aan de Laan van Reagan en Gorbatsjov (Koekamp). U wenst met 1000 tot 2000 demonstranten het kabinet Rutte III op vreedzame wijze duidelijk te maken dat het tijd is om direct op te stappen. U wenst tijdens de demonstratie de volgende hulpmiddelen te gebruiken: vlaggen, geluidsinstallatie en podium.

Naar aanleiding van uw kennisgeving bericht ik u als volgt.

In Nederland, maar ook wereldwijd, is er een uitbraak van het coronavirus (COVID-19), behorende tot groep A van de infectieziekten (de zwaarste categorie). Ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid worden door de overheid maatregelen genomen om verdere verspreiding van het virus tegen te gaan. Ter uitvoering van de opdrachten van de Rijksoverheid heb ik, in mijn hoedanigheid als plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio Haaglanden, op 11 mei jl. de 'Noodverordening COVID-19 veiligheidsregio Haaglanden 11 mei 2020' vastgesteld. In artikel 2.1 van deze noodverordening is bepaald dat het verboden is om samenkomsten te laten plaatsvinden, te (laten) organiseren of te laten ontstaan, dan wel aan dergelijke samenkomsten deel te nemen. Dit verbod is niet van toepassing op de volgende samenkomsten, mits de aanwezigen te allen tijde ten minste 1,5 meter afstand houden tot de dichtstbijzijnde persoon:

- a. wettelijk verplichte samenkomsten, zoals vergaderingen van gemeenteraden, mits daarbij niet meer dan honderd personen aanwezig zijn, alsook vergaderingen van de Staten-Generaal;
- b. samenkomsten die noodzakelijk zijn voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, bedrijven en andere organisaties, mits daarbij niet meer dan honderd personen aanwezig zijn en maatregelen zijn getroffen om 1,5 meter afstand tussen de aanwezigen te garanderen;
- c. uitvaarten en huwelijksvoltrekkingen, mits daarbij niet meer dan dertig personen aanwezig zijn;
- d. samenkomsten waarbij het recht zijn godsdienst of levensovertuiging vrij te belijden als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet wordt uitgeoefend, mits daarbij niet meer dan dertig personen aanwezig zijn;
- e. samenkomsten ten behoeve van activiteiten als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, en artikel 2.8, tweede lid;
- f. door sportverenigingen of professionals georganiseerd en begeleid buiten sporten en bewegen van personen tot en met 18 jaar;

- g. buiten sporten en bewegen van personen van 19 jaar en ouder;
- h. bezoek aan winkels en bibliotheken, mits maatregelen zijn getroffen om 1,5 meter afstand tussen de aanwezigen te garanderen;
- i. bezoek aan dierenparken, natuurparken en pretparken, mits naar het oordeel van de plaatsvervangend voorzitter uit een door de beheerder overgelegd plan blijkt dat maatregelen zijn getroffen om 1,5 meter afstand tussen de aanwezigen te garanderen en de belasting van het mobiliteitssysteem en in het bijzonder het openbaar vervoer acceptabel blijft;
- j. door scouting-, cultuur-, kunst-, en andere jeugdverenigingen of professionals georganiseerde en begeleide buitenactiviteiten voor personen tot en met 18 jaar.

Datum  
26 mei 2020

Ten aanzien van demonstraties is in voormelde noodverordening niets bepaald. Dit betekent dat de beoordeling van kennisgevingen, zoals gebruikelijk, plaatsvindt op grond van de Wet openbare manifestaties (WOM). Ingevolge deze wet kunnen op drie gronden beperkingen worden opgelegd aan een demonstratie of kan deze preventief worden verboden: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en/of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Gelet op de huidige pandemie is in onderhavig geval vooral de bescherming van de gezondheid van belang. Bij de grondwetsherziening, noch bij de totstandkoming van de WOM is nader ingegaan op de precieze inhoud van het doelcriterium 'de bescherming van de gezondheid'. Van de zijde van de regering is slechts als voorbeeld genoemd, dat het recht op betoging geen beletsel behoort te vormen om bijeenkomsten te verbieden wanneer dat ter bestrijding van een epidemie vereist is. Inmiddels is uit jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bovendien gebleken dat onder de bescherming van de gezondheid ook de gezondheid van de betogers zelf kan worden verstaan. Manifestaties waarbij de gezondheid van de betogers (ernstig) in het geding dreigt te komen kunnen in beginsel dan ook worden beperkt.

Naar analogie van zowel de maatregelen die door het kabinet zijn getroffen, als bovengenoemde noodverordening ben ik van oordeel dat een demonstratie beperkt dient te blijven tot maximaal 30 personen, mits de aanwezigen te allen tijde ten minste 1,5 meter afstand houden tot de dichtstbijzijnde persoon. Ik zie geen wezenlijk verschil met samenkomsten ter uitoefening van het recht op het vrij belijden van godsdienst of levensovertuiging, als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet. Ook de GGD-GHOR Haaglanden heeft mij geadviseerd, ter voorkoming van verdere verspreiding van COVID-19, op dit moment bij demonstraties uit te gaan van een maximum van 30 personen.

Ik heb u in de gelegenheid gesteld hieromtrent een zienswijze kenbaar te maken. Tijdens een telefonisch zienswijzegesprek op woensdag 20 mei jl. heeft u aangevoerd, dat demonstreren een grondrecht is en dat dit niet op deze wijze beperkt kan worden. Verder heeft u aangegeven dat het beter is om de demonstratie te faciliteren, zoals die is aangemeld, omdat de mensen toch wel zullen komen.

Naar aanleiding van uw zienswijze merk ik op dat demonstreren inderdaad een grondrecht is, maar dat aan dit grondrecht op grond van de Wet openbare manifestaties beperkingen kunnen worden gesteld onder meer ter bescherming van de gezondheid. Zoals gezegd acht ik het, op grond van het advies van de GGD GHOR en mede gezien in het licht van de maatregelen van de Rijksoverheid en de Noodverordening, nodig om de omvang van uw demonstratie te beperken tot maximaal 30 personen. Hierbij voegt zich dat ook de politie voldoende veilige werkruimte moet hebben om op te kunnen treden in het geval van ongeregelde of calamiteiten.

Ik blijf dan ook van mening dat uw demonstratie beperkt dient te blijven tot maximaal 30 personen. Ik ben ervan overtuigd dat dit besluit recht doet aan ieders belang. U kunt in alle vrijheid en openheid op de door uw gewenste locatie, en tijdens de door u gewenste tijden, uw mening uiten. Tegelijkertijd worden de risico's op verdere verspreiding van COVID-19 hiermee beperkt.

**Datum**  
26 mei 2020

**Besluit**

Hierbij besluit ik, op grond van artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's en artikel 5 van de WOM, de volgende beperking aan uw demonstratie op te leggen:

- uw demonstratie van 30 mei 2020 dient beperkt te blijven tot maximaal 30 personen.

De demonstratie kan op de door u aangemelde locatie en tijden plaatsvinden.

De Plaatsvervangend Voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden,



J.W. Remkes

**Datum**  
26 mei 2020

## BEZWAARSCHRIFT

Bent u het niet eens met dit besluit? En bent u belanghebbende? Dan kunt u een bezwaarschrift indienen. Stuur dit uiterlijk binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit naar:

De Voorzitter van Veiligheidsregio Haaglanden  
AWB/bezwaar  
p/a Postbus 12 600  
2500 DJ DEN HAAG

In het bezwaarschrift moet het volgende staan:

- naam en adres;
- datum en handtekening;
- een duidelijke omschrijving van het besluit waartegen u bezwaar maakt (stuur een kopie mee of noem het kenmerk);
- de argumenten voor bezwaar;
- dient u namens iemand anders het bezwaar in? Stuur dan een volmacht mee.

Bij een spoedeisend belang kunt u een verzoek om voorlopige voorziening indienen bij de rechtbank van Den Haag.

**BIJLAGE 3**

**Datum**  
29 mei 2020





**Van:** mr. [REDACTED], advocaat  
NVVS advocaten, [www.nvvsadvocaten.nl](http://www.nvvsadvocaten.nl)  
[REDACTED]@nvvsadvocaten.nl  
06- [REDACTED]

**Aan:** de Voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden  
AWB/bezwaar  
p/a Postbus 12 600  
2500 DJ Den Haag

**Tevens per mail:** [REDACTED]@denhaag.nl

**Betreft:** bezwaarschrift tegen het besluit met kenmerk BWT-  
00115APV15,  
Gedagtekend op 26 mei 2020;  
Ontvangen op 26 mei 2020 te 14.48 uur.

**Belanghebbende:** de heer [REDACTED], voor zichzelf, en namens  
De Stichting i.o. Nederland in Opstand  
[REDACTED]  
[REDACTED]

**Datum:** 28 mei 2020

Hoogedelgestrengte Heer,

De korte achtergrond is de volgende: naar verwachting zal een duizendtal demonstranten zich op de Koekamp verzamelen. Zij protesteren tegen de regering-Rutte, op vreedzame wijze.

In uw brief van 26 mei (zie bijlage 1) heeft u besloten dat maximaal 30 personen deel mogen nemen aan de demonstratie, die plaats gaat vinden overmorgen: op 30 mei 2020. Dat doet u ter preventie van de verspreiding van COVID-19, welke preventie zou zijn gediend met het door u genoemde maximum aantal deelnemers.

Belanghebbende maakt bezwaar tegen de door u opgelegde beperking. Daartoe strekt het volgende:

1. Het grondwettelijk verankerde demonstratierecht wordt *de facto* geschonden door een demonstratie van voornoemde aard en omvang terug te brengen tot een maximum-aantal deelnemers van 30. De aard en kracht van het demonstratierecht wordt immers mede bepaald door het *aantal* deelnemers, zoals (ter vergelijking) ook het *aantal* ondertekenaars van een petitie het belang van een petitie onderstreept. Deze schending van het demonstratierecht wordt op dit moment in de tijd, namelijk 28-30 mei 2020, niet gerechtvaardigd door het door u in algemene zin omschreven belang van bescherming van volksgezondheid in coronatijd.
2. Bij warm weer liggen de stranden en parken vol met mensen; duizenden mensen, en dat doen zij op stranden en in parken die in deze week niet om die reden zijn afgesloten. Het kan niet anders dan dat precies nu het "coronagevaar" dusdanig veel kleiner is geworden dat noodmaatregelen in dergelijke gevallen niet noodzakelijk zijn.
3. Waar het gewoon op het strand liggen geen grondrecht is, en dus relatief eenvoudig verboden kan worden, is het demonstratierecht dat wél: een demonstratie kan overeenkomstig veel moeilijker worden verboden dan een bezoek aan het strand. En ik houd u voor dat het terugbrengen van een demonstratie van duizenden mensen tot een dertigtal *de facto* neerkomt op een verbod van de demonstratie.
4. Het door u bepaalde verbod op de demonstratie is voorts *onevenredig*. Ook met de eenvoudige beperking dat personen anderhalve meter afstand moeten houden tijdens het demonstreren wordt het thans gestelde gevaar van de volksgezondheid voldoende beteugeld. Een *extra* beperking zoals door u voorgesteld, en *de facto* neerkomend op een verbod, wordt zonder nadere motivering, die ontbreekt, niet gerechtvaardigd door een blote verwijzing naar de volksgezondheid.
5. U trekt een vergelijking met gevallen waarover in de coronamaatregelen concrete besluiten zijn genomen: het maximum aantal deelnemers aan de vrije belijdenis van een godsdienst. In die vergelijking miskent u dat de belijdenis van godsdienst nagenoeg uitsluitend binnendeurs plaats vindt, en dat de demonstratie die u verbiedt plaats gaat vinden in de open lucht, met de overeenkomstig veel kleinere kans op verspreiding van COVID-19. Voorts miskent u dat de locatie van de aangekondigde demonstratie voldoende ruimte en mogelijkheden biedt om afstand van elkaar te houden – vergelijkbaar met de situatie op het strand en in parken.

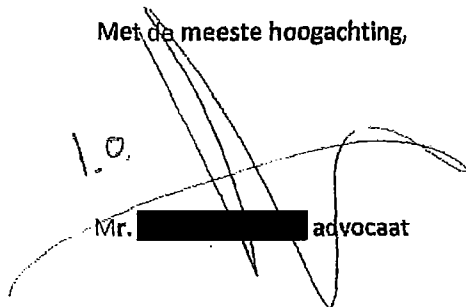
Om deze redenen, nader aan te vullen binnen de wettelijke bezwaartermijn, verzoek ik u om uw besluit te herzien in die zin dat u niet het aantal deelnemers aan de

demonstratie beperkt tot een aantal dat zó klein is dat het de facto neerkomt op een verbod.

Gelet op het feit dat de demonstratie overmorgen al plaats vindt, ben ik zo vrij om mijn argumentie op dit moment te beperken tot het vorenstaande. Anders dan de beperking die u wenst op te leggen, is de beperking van mijn argumenten wél te rechtvaardigen.

Ik deel u tot slot nog mee dat ik bepaaldelijk gevolmachtigd ben om dit bezwaarschrift namens belanghebbende in te dienen en te ondertekenen.

Met de meeste hoogachting,

1.0.  
  
Mr. [REDACTED] advocaat

**BIJLAGE 4**

**Datum**  
29 mei 2020



PER FAX: 088 - 361 0660

PER E-MAIL: [REDACTED]@rechtspraak.nl

Rechtbank Den Haag  
Sector Bestuursrecht  
t.a.v. de Voorzieningenrechter

Postbus 20302  
2500 EH DEN HAAG

Aantal blz.: 11 (incl. deze)

#### SPOEDVERZOEK VOORLOPIGE VOORZIENING

Datum: 28 mei 2020

Betreft: Verzoek om zo spoedig mogelijk uitspraak te doen op het verzoek  
van

Belanghebbende: de heer [REDACTED] voor zichzelf, en namens  
De Stichting i.o. Nederland in Opstand

[REDACTED]  
[REDACTED]

om een voorlopige voorziening te treffen tegen het besluit van 16 oktober 2018 van de Burgemeester van Den Haag tot het opleggen van beperkingen aan belanghebbende ter zake van de door haar aangekondigde demonstratie op 28 oktober 2018

Kenmerk besluit: BWT-00115APV15

Edelachtbare Heer/Vrouw,

Tot mij heeft zich gewend de heer [REDACTED], namens zichzelf en namens de Stichting i.o. Nederland in Opstand (hierna gezamenlijk "verzoekster").

Verzoekster organiseert een demonstratie die plaats zal vinden op 30 mei 2020 (overmorgen dus). Op 26 mei 2020 (eergisteren dus) heeft de Voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden (hierna: "Voorzitter") aan die demonstratie een beperking opgelegd: het aantal

deelnemers is gemaximeerd tot 30; dit blijkt uit de brief van de Voorzitter (BIJLAGE 1). Verzoekster verwacht dat (zeer) veel meer demonstranten zullen komen.

Namens verzoekster, die mij daartoe bepaaldelijk heeft gevolmachtigd, heb ik bij brief van heden, 28 mei, bij de Voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden een bezwaarschrift ingediend tegen het bovengenoemde besluit (BIJLAGE 2), en verzoek ik u tot het treffen van een voorlopige voorziening met de grootst mogelijke spoed. De gronden voor dit verzoek om een voorlopige voorziening zijn dezelfde als de bezwaargronden die vermeld zijn in het bezwaarschrift. Deze bezwaargronden dienen hier als volledig herhaald en ingelast te worden beschouwd.

Verzoekster heeft een zeer spoedeisend belang. De beperking is zeer onlangs opgelegd; de demonstratie vindt overmorgen (zaterdag) plaats. De organisatie van de demonstratie heeft kosten gemaakt, aankondigingen gedaan, en verwacht dat ook de demonstranten soortgelijke kosten en inspanningen hebben verricht.

Het besluit van de Voorzitter berust op niet-draagkrachtige gronden en houdt onder meer een schending van het evenredigheidsbeginsel in. Ik verwijs u korthedshalve naar het bezwaarschrift.

Op grond van het voorgaande vraagt verzoekster daarom om toewijzing van haar verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening, in die zin dat het besluit van Voorzitter van 26 mei 2020 zal worden geschorst, zodat de beoogde demonstratie doorgang kan vinden.

Tevens vraagt verzoekster om de Burgemeester te veroordelen tot vergoeding van de door verzoekster gemaakte kosten voor dit verzoek om een voorlopige voorziening, het griffierecht hierbij inbegrepen.

Gezien de grote urgentie van een en ander verzoek ik u om zo spoedig mogelijk het onderhavige verzoek om een voorlopige voorziening te behandelen en daarop uitspraak te doen.

Een vertegenwoordiger van de Voorzitter, de heer [REDACTED] stuur ik afschrift van dit verzoek ([REDACTED]@denhaag.nl).

Mijn mobiele nummer is: +31 6 [REDACTED] Mijn mail is [REDACTED]@nvvsadvocaten.nl.

Hoogachtend,

L.O.

[REDACTED]

**BIJLAGE 5**

**Datum**  
29 mei 2020



**Noodverordening van de plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio Haaglanden houdende voorschriften ter voorkoming van verdere verspreiding van het coronavirus/COVID-19 (Noodverordening COVID-19 veiligheidsregio Haaglanden 11 mei 2020)**

De plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio Haaglanden, gelet op artikel 176 van de Gemeentewet en artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's, gelet op de aanwijzingen van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid, van 24 april 2020, nr. 1679465-204590-PG en 8 mei 2020, nr. 168601-204996-PG;

besluit de volgende regeling vast te stellen:

**Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen**

**Artikel 1.1. Werkingssfeer**

Deze verordening is van toepassing op het grondgebied van de gemeenten die behoren tot de veiligheidsregio Haaglanden, te weten Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Westland, Zoetermeer.

**Artikel 1.2. Begrippen**

In deze verordening en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- *contactberoepen*: beroepen waarbij het niet mogelijk is ten minste 1,5 meter afstand te houden tot de klant of patiënt;
- *cruciale beroepen*: cruciale beroepen als bedoeld op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/veelgestelde-vragen-over-coronavirus-en-kinderopvang/cruciale-beroepen>;
- *eet- en drinkgelegenheden*: inrichtingen waar ter plaatse eten of drinken wordt verkocht en genuttigd, met uitzondering van inrichtingen in bedrijven, instellingen en andere organisaties die niet voor het publiek toegankelijk zijn (bedrijfskantines en bedrijfscatering) en inrichtingen in hotels ten behoeve van de hotelgasten;
- *evenement*: elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak, met uitzondering van markten als bedoeld in artikel 160, eerste lid, onderdeel g, van de Gemeentewet en betogingen, samenkomsten en vergaderingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties; onder evenementen vallen mede, maar niet uitsluitend, herdenkingsplechtigheden, braderieën, optochten niet zijnde manifestaties in de zin van de Wet openbare manifestaties, feesten, festivals, popconcerten en overige muziekvoorstellingen, betaald voetbalwedstrijden (met of zonder publiek), straatfeesten, barbecues en vechtsportwedstrijden;
- *gastouder*: gastouder als bedoeld in de Wet kinderopvang;
- *gezamenlijke huishouding*: de niet van tafel en bed gescheiden echtgenoot, geregistreeerde partner of andere levensgezel en ouders, grootouders en kinderen, voor zover zij volgens de basisregistratie personen op hetzelfde adres woonachtig zijn;
- *kinderopvang*: kinderopvang als bedoeld in de Wet kinderopvang;
- *onderwijsinstelling*: school, instelling of exameninstelling in de zin van een onderwijswet als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, onder 1, van de Wet op het onderwijstoezicht, daaronder begrepen een niet bekostigde instelling;



- *publieke ruimte*: openbare ruimte en voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, alsmede zich daar bevindende vaartuigen en voertuigen, met uitzondering van de zich daarin bevindende woongedeelten;
- *sauna's*: sauna's en andere vormen van wellness zoals Turkse stoombaden, hamams, beauty farms, thermale baden, badhuizen en spa's;
- *seksinrichtingen*: inrichtingen waar bedrijfsmatig gelegenheid wordt gegeven tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of bedrijfsmatig vertoningen van erotisch-pornografische aard worden aangeboden;
- *sekswerker*: persoon die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling;
- *sport- en fitnessgelegenheden*: sportaccommodaties en sportinrichtingen, waaronder zwembaden, sporthallen en sportvelden;
- *vitale processen*: vitale processen als bedoeld op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/veelgestelde-vragen-over-coronavirus-en-kinderopvang/cruciale-beroepen>;
- *plaatsvervangend voorzitter*: plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio Haaglanden.

## Hoofdstuk 2. Maatregelen

### Artikel 2.1. Verboden samenkomsten

1. Het is verboden om samenkomsten te laten plaatsvinden, te (laten) organiseren of te laten ontstaan, dan wel aan dergelijke samenkomsten deel te nemen.
2. Dit verbod is niet van toepassing op de volgende samenkomsten, mits de aanwezigen te allen tijde ten minste 1,5 meter afstand houden tot de dichtstbijzijnde persoon:
  - a. wettelijk verplichte samenkomsten, zoals vergaderingen van gemeenteraden, mits daarbij niet meer dan honderd personen aanwezig zijn, alsook vergaderingen van de Staten-Generaal;
  - b. samenkomsten die noodzakelijk zijn voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, bedrijven en andere organisaties, mits daarbij niet meer dan honderd personen aanwezig zijn en maatregelen zijn getroffen om 1,5 meter afstand tussen de aanwezigen te garanderen;
  - c. uitvaarten en huwelijksvoltrekkingen, mits daarbij niet meer dan dertig personen aanwezig zijn;
  - d. samenkomsten waarbij het recht zijn godsdienst of levensovertuiging vrij te belijden als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet wordt uitgeoefend, mits daarbij niet meer dan dertig personen aanwezig zijn;
  - e. samenkomsten ten behoeve van activiteiten als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, en artikel 2.8, tweede lid;
  - f. door sportverenigingen of professionals georganiseerd en begeleid buiten sporten en bewegen van personen tot en met 18 jaar;
  - g. buiten sporten en bewegen van personen van 19 jaar en ouder;
  - h. bezoek aan winkels en bibliotheken, mits maatregelen zijn getroffen om 1,5 meter afstand tussen de aanwezigen te garanderen;
  - i. bezoek aan dierenparken, natuurparken en pretparken, mits naar het oordeel van de plaatsvervangend voorzitter uit een door de beheerder overgelegd plan blijkt dat maatregelen zijn getroffen om 1,5 meter afstand tussen de aanwezigen te garanderen en de belasting van het mobiliteitssysteem en in het bijzonder het openbaar vervoer acceptabel blijft;

- j. door scouting-, cultuur-, kunst-, en andere jeugdverenigingen of professionals georganiseerde en begeleide buitenactiviteiten voor personen tot en met 18 jaar.
3. Het is tot 1 september 2020 verboden om evenementen te laten plaatsvinden of ontstaan, dan wel aan evenementen deel te nemen.

#### **Artikel 2.2. Verbod niet in acht nemen veilige afstand**

1. Het is verboden zich in de publieke ruimte in een groep van drie of meer personen op te houden zonder tot de dichtstbijzijnde persoon in die groep en andere personen een afstand te houden van ten minste 1,5 meter.
2. Dit verbod is niet van toepassing op:
  - a. personen die een gezamenlijke huishouding vormen;
  - b. kinderen tot en met 12 jaar die:
    - i. samen spelen onder toezicht van een of meer ouders of voogden die daarbij onderling een afstand van 1,5 meter in acht nemen;
    - ii. georganiseerd buiten sporten of bewegen als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, onderdeel f;
    - iii. georganiseerde activiteiten bijwonen als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, onderdeel j.

#### **Artikel 2.3. Verboden openstelling inrichtingen**

1. Het is verboden om een van de volgende inrichtingen voor publiek geopend te houden:
  - a. eet- en drinkgelegenheden;
  - b. sport- en fitnessgelegenheden;
  - c. sauna's;
  - d. seksinrichtingen;
  - e. coffeeshops;
  - f. inrichtingen waar speelautomaten als bedoeld in de Wet op de kansspelen kunnen worden gespeeld.
2. De verboden, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en e, zijn niet van toepassing indien uitsluitend sprake is van verkoop, aflevering of verstrekking van eten, drinken, softdrugs of producten voor gebruik anders dan ter plaatse, mits de exploitant maatregelen heeft getroffen om 1,5 meter afstand tussen de aanwezigen te garanderen en de duur van hun verblijf in de inrichting zoveel mogelijk wordt beperkt.
3. Het verbod, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, is niet van toepassing op:
  - a. inrichtingen waar buiten sporten of bewegen als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, onderdeel f en g, mogelijk wordt gemaakt, mits de beheerder maatregelen heeft getroffen om 1,5 meter afstand tussen de aanwezigen te garanderen;
  - b. instellingen voor topsport, mits de beheerder maatregelen heeft getroffen om 1,5 meter afstand tussen de aanwezigen te garanderen;
  - c. zwemgelegenheden voor sport en bewegen in water, mits de beheerder maatregelen heeft getroffen om 1,5 meter afstand tussen de aanwezigen te garanderen en de gemeenschappelijke was- douchevoorzieningen gesloten houdt.

#### **Artikel 2.4. Uitoefening contactberoepen**

1. Beoefenaren van contactberoepen of de beheerders van inrichtingen waar contactberoepen worden uitgeoefend dienen maatregelen te treffen om 1,5 meter afstand te garanderen tussen klanten of bezoekers onderling.
2. Het is sekswerkers verboden om hun beroep uit te oefenen.

#### Artikel 2.5. Verboden gebieden en locaties

1. Het is verboden zich te bevinden in door de plaatsvervangend voorzitter aangewezen gebieden en locaties. De plaatsvervangend voorzitter kan het verbod beperken tot bepaalde tijdvakken.
2. Dit verbod is niet van toepassing op:
  - a. bewoners van woningen die zijn gelegen in het gebied of de locatie;
  - b. personen die in het gebied of de locatie noodzakelijke werkzaamheden verrichten.

#### Artikel 2.5a. Sanitaire voorzieningen

Het is verboden sanitaire voorzieningen in de vorm van gemeenschappelijke toilet-, was- en douchevoorzieningen bij recreatieparken, vakantieparken, kampeerterrainen, kleinschalige kampeerveldjes, parken, natuurgebieden, jachthavens en stranden geopend te houden.

#### Artikel 2.6. Beëindiging voorziening openbaar vervoer

De plaatsvervangend voorzitter kan in overleg met de vervoerder voorzieningen voor openbaar vervoer beëindigen of beperken, indien:

- a. deze voorzieningen niet of niet in voldoende mate voldoen aan de eis van verwezenlijking van de beperkende maatregelen met betrekking tot het houden van 1,5 meter afstand tussen alle in de voorziening aanwezige personen; en
- b. de beëindiging van deze voorziening het transport van personen die werkzaam zijn in vitale processen of transport dat anderszins noodzakelijk is voor de mobiliteit van Nederland niet onnodig belemmert.

#### Artikel 2.7. Verboden openstelling onderwijsinstellingen

1. Het is verboden om onderwijsactiviteiten te verrichten in onderwijsinstellingen.
2. Dit verbod is niet van toepassing op:
  - a. scholen voor speciaal onderwijs, voor speciaal basisonderwijs, locaties voor basisonderwijs verbonden aan asielzoekerscentra en locaties voor basisonderwijs uitsluitend voor nieuwkomers;
  - b. scholen voor basisonderwijs waarbij leerlingen voor ten minste de helft van de reguliere onderwijstijd naar school kunnen gaan;
  - c. de organisatie van onderwijs op afstand, waarbij studenten en leerlingen via een (digitaal) medium onderwijs krijgen in de thuissituatie;
  - d. de opvang van kinderen van ouders die werken in cruciale beroepen of voor vitale processen;
  - e. de organisatie van toetsing en examens mits zorgvuldige maatregelen zijn getroffen om het risico van besmetting te beperken;
  - f. kleinschalig georganiseerde opvang of begeleiding van leerlingen voor wie vanwege bijzondere problematiek of moeilijke thuissituatie maatwerk nodig is; en
  - g. scholen bij een open of gesloten residentiële instelling.
3. Onderwijsinstellingen werken mee aan openstelling ten behoeve van opvang of begeleiding als bedoeld in het tweede lid, onderdelen d en f.

#### Artikel 2.8. Verboden openstelling kinderopvang

1. Het is verboden om opvang te bieden in verblijven voor kinderopvang of als gastouder.
2. Dit verbod is niet van toepassing op:
  - a. de opvang van kinderen van ouders die werken in cruciale beroepen of voor vitale processen;
  - b. de opvang van kinderen van 0 tot 4 jaar voor wie vanwege bijzondere problematiek of moeilijke thuissituatie maatwerk nodig is;

- c. de opvang van kinderen van 0 tot 4 jaar in verblijven voor kinderopvang en voor opvang van kinderen van 0 tot 12 jaar bij een gastouder;
  - d. de opvang van kinderen van 4 tot en met 12 jaar in verblijven voor kinderopvang, die op dezelfde dag ook naar school mogen volgens artikel 2.7, tweede lid, onder a of b.
3. Organisaties voor kinderopvang werken mee aan openstelling ten behoeve van opvang als bedoeld in het tweede lid. Medewerking hoeft niet te worden verleend als de beroepskracht-kindratio in de zin van de Wet kinderopvang wordt overschreden, doordat opvang geboden moet worden aan kinderen waarvoor de kinderopvang geen gecontracteerde opvang behoeft te leveren

#### **Artikel 2.9. Verboden toegang verpleeghuizen en woonvormen ouderenzorg**

Het is verboden om zonder toestemming van de beheerder aanwezig te zijn in:

- a. een instelling die zorg als bedoeld in artikel 3.1.1, eerste lid, onderdeel a, van de Wet langdurige zorg verleent aan personen die daarop recht hebben vanwege een somatische of psychogeriatrische aandoening of beperking;
- b. een woonsituatie waarin minimaal drie bewoners verblijven vanwege een somatische of psychogeriatrische aandoening of beperking en zorg ontvangen als bedoeld in artikel 3.1.1 van de Wet langdurige zorg.

### **Hoofdstuk 3. Uitzonderingen**

#### **Artikel 3.1. Uitzonderingen**

1. De verboden in deze verordening zijn niet van toepassing op:
  - a. de betrokken hulpdiensten en toezichthouders;
  - b. activiteiten die noodzakelijk zijn voor de voortgang van vitale processen;
  - c. door de plaatsvervangend voorzitter te bepalen (categorieën van) gevallen.
2. De plaatsvervangend voorzitter kan voorschriften en beperkingen verbinden aan een vrijstelling of ontheffing op basis van het eerste lid, onderdeel c. Het is verboden om in strijd met dergelijke voorschriften en beperkingen te handelen.

### **Hoofdstuk 4. Toezicht en handhaving**

#### **Artikel 4.1. Opvolgen aanwijzingen**

Alle aanwijzingen en bevelen ter uitvoering van deze verordening gegeven door daartoe bevoegde functionarissen dienen stipt en onmiddellijk nagekomen te worden.

#### **Artikel 4.2. Toezicht**

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze verordening zijn belast:

- a. ambtenaren van politie als bedoeld in artikel 141, onderdeel b, van het Wetboek van Strafvordering;
- b. door de plaatsvervangend voorzitter aangewezen buitengewoon opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering;
- c. door de plaatsvervangend voorzitter aangewezen toezichthouders;
- d. militairen van de Koninklijke marechaussee als bedoeld in artikel 141, onderdeel c, van het Wetboek van Strafvordering.

## Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

### Artikel 5.1. Bekendmaking en inwerkingtreding

Deze verordening wordt bekendgemaakt op de website van de veiligheidsregio Haaglanden ([www.vrh.nl](http://www.vrh.nl)) en treedt met ingang 11 mei 2020 in werking.

### Artikel 5.2. Intrekking vorige noodverordening

De Noodverordening COVID-19 veiligheidsregio Haaglanden van 29 april 2020 wordt ingetrokken.

### Artikel 5.3. Overgangsrecht

Besluiten op basis van de Noodverordening COVID-19 veiligheidsregio Haaglanden van 29 april 2020 worden geacht te berusten op deze noodverordening.

### Artikel 5.6. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Noodverordening COVID-19 veiligheidsregio Haaglanden van 11 mei 2020.

Vastgesteld op 9 mei 2020 te Den Haag om 11:48 uur

*De plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio Haaglanden*



J.W. Remkes

## Toelichting

### Algemeen

In Nederland, maar ook wereldwijd, is er een uitbraak van het coronavirus (COVID-19), behorende tot groep A van de infectieziektes. Ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid worden maatregelen genomen om verdere verspreiding van het virus tegen te gaan.

Aangezien de uitbraak van COVID-19 een crisis van meer dan plaatselijke betekenis betreft, zijn in verband met deze crisis ten behoeve van de crisisbeheersing ingevolge artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's alle in dat artikel genoemde bevoegdheden van de tot de regio behorende burgemeesters overgegaan naar de plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio. Daartoe behoort ook de bevoegdheid om in geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, algemeen verbindende voorschriften te geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn (artikel 176, eerste lid, van de Gemeentewet).

In deze noodverordening worden de opdrachten van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), mede namens de minister van Justitie en Veiligheid (JenV), in de aanwijzing van 24 april 2020, nr. 1679465-204590-PG, waar nodig uitgewerkt in algemeen verbindende voorschriften. Deze opdrachten zijn gebaseerd op artikel 7 van de Wet publieke gezondheid.

Het verbod op evenementen zoals opgenomen in artikel 2.1, derde lid, geldt tot 1 september 2020.

Handelen in strijd met de voorschriften uit deze verordening is strafbaar gesteld in artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht. Dit wordt bestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie. Ook kan de plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio een last onder bestuursdwang of dwangsom opleggen.<sup>1</sup>

Deze verordening staat er niet aan in de weg dat de plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio gebruikmaakt van andere bevoegdheden om de verspreiding van COVID-19 te voorkomen, zoals de bevoegdheid tot het geven van voorschriften van technisch-hygiënische aard in artikel 47 van de Wet publieke gezondheid, bevoegdheden in de Wet openbare manifestaties en de bevoegdheid tot het geven van bevelen ter beperking van gevaar in artikel 175, eerste lid, van de Gemeentewet (in combinatie met artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's).

### Artikelsgewijs

#### *Artikel 1.2. Begrippen*

Het begrip 'publieke ruimte' is opgenomen om te verduidelijken dat daaronder zowel de openbare ruimte als de voor het publiek openstaande gebouwen, locaties en daarbij behorende erven vallen, al dan niet met enige beperking. Het gaat bijvoorbeeld om de openbare weg, parken, parkeerterreinen en plantsoenen, het publieke gedeelte van het gemeentehuis en voor het publiek toegankelijke winkels en andere gebouwen. Ook vaartuigen en voertuigen in openbare ruimte en voor het publiek openstaande ruimte worden tot de publieke ruimte gerekend, met uitzondering van de zich daarin bevindende woongedeelten.

---

<sup>1</sup> Zie artikel 34 van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid.

Zie verder de toelichting op de artikelen waarin de begrippen gebruikt worden.

#### *Artikel 2.1. Verboden samenkomsten*

Dit artikel bevat een verbod op evenementen tot 1 september 2020 (derde lid) en een verbod op overige samenkomsten (eerste en tweede lid).

Ook samenkomsten buiten de publieke ruimte vallen onder het eerste lid. Zo kan worden opgetreden tegen bijvoorbeeld 'coronafeestjes' in studentenhuizen, garages, loodsen en dergelijke.

#### *Uitzonderingen*

Het tweede lid bevat een aantal uitzonderingen op het verbod op andere samenkomsten dan evenementen, mits daarbij de afstand van 1,5 meter in acht wordt genomen. Onderdeel a ziet op wettelijk verplichte samenkomsten, zoals vergaderingen van gemeenteraden en andere vertegenwoordigende organen, mits daarbij niet meer dan honderd personen aanwezig zijn. Aan vergaderingen van de Staten-Generaal is geen maximaal aantal personen verboden. Het gaat in deze uitzondering alleen om de *wettelijk verplichte* vergaderingen. Sinds 9 april 2020 geldt de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, op grond waarvan wettelijk verplichte vergaderingen van decentrale vertegenwoordigende lichamen ook in een digitale omgeving kunnen plaatsvinden.

De uitzondering voor 'samenkomsten die noodzakelijk zijn voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, bedrijven en andere organisaties, mits daarbij niet meer dan honderd personen aanwezig zijn en maatregelen zijn getroffen om 1,5 meter afstand tussen de aanwezigen te garanderen' (onderdeel b) moet terughoudend geïnterpreteerd worden. Te denken valt aan de organisatie van staatsexamens. Activiteiten die ook georganiseerd kunnen worden zonder een fysieke samenkomst of activiteiten die enkel gericht zijn op vermaak, voldoen niet aan de eis van noodzakelijkheid en vallen derhalve niet onder deze uitzondering.

Onderdeel c bevat een uitzondering voor uitvaarten (begravenissen en crematieplechtigheden) en huwelijksvoltrekkingen, mits daarbij niet meer dan dertig personen aanwezig zijn. De uitzondering voor uitvaarten ziet niet op asverstrooiing. Een fundamenteel verschil is dat een uitvaartplechtigheid krachtens de Wet op de lijkbezorging in beginsel uiterlijk op de zesde werkdag na overlijden moet plaatsvinden. De asverstrooiing kan ook op een later moment plaatsvinden.

Onderdeel d bevat een uitzondering voor samenkomsten van religieuze of levensbeschouwelijke aard. Deze bepaling doet niet af aan de dringende oproep van het kabinet om erediensten (waaronder de reguliere kerkdienst en het vrijdagmiddaggebed) tot een minimum te beperken en waar mogelijk digitaal uit te zenden zodat mensen op afstand de dienst kunnen volgen.

Onderdeel e drukt uit dat de in artikel 2.7, tweede lid, en artikel 2.8, tweede lid, toegestane activiteiten gerelateerd aan onderwijs en kinderopvang niet onder de verboden samenkomsten vallen.

#### *Georganiseerd buiten sporten en bewegen tot en met 18 jaar*

Artikel 2.1, tweede lid, onderdeel f, bevat een uitzondering voor georganiseerd buiten sporten en bewegen door kinderen en jongeren, zoals aangekondigd op 21 april 2020. Het artikel maakt

duidelijk dat daarmee wordt bedoeld op door sportverenigingen of professionals georganiseerd en begeleid buiten sporten en bewegen van personen tot en met 18 jaar. Daarbij geldt voor kinderen tot en met 12 jaar niet de afstandseis van 1,5 meter (zie artikel 2.2, tweede lid, onder b). Voor jongeren van 13 tot en met 18 jaar geldt deze eis wel. Dit betekent dat sporten zoals voetbal, hockey, (kick)boksen en basketbal, waarbij contact en nabijheid veelal onvermijdelijk is, voor jongeren van 13 tot en met 18 jaar niet mogelijk zijn zonder aanpassingen in de trainingsvorm. Voor die sporten zullen dan ook alleen aangepaste trainingen kunnen plaatsvinden. Daarnaast valt te denken aan atletiek, boogschieten en tennis. Het sporten en bewegen hoeft niet in teamverband plaats te vinden. Wedstrijden in competitieverband en oefenwedstrijden met andere sportclubs zijn niet toegestaan. Interne oefenwedstrijden in clubverband voor kinderen tot en met 12 jaar zijn wel toegestaan. Verder volgt uit de omschrijving dat toeschouwers anders dan eventuele begeleiders niet zijn toegestaan. Aangezien de uitzondering enkel betrekking heeft op het georganiseerd buiten sporten en bewegen, is douchen op de sportclub of in het clubhuis na afloop van het sporten of bewegen evenmin toegestaan.

De gemeenten voeren hier de regie over en maken met sportverenigingen en andere betrokkenen afspraken over de organisatie en begeleiding van verschillende vormen van buiten sporten en bewegen, uiteraard in overleg met de plaatsvervangend voorzitter. Bij georganiseerd sporten en bewegen gaat het om professionals (zoals sportleraren, buurtcoaches en cultuurcoaches) die zorgdragen voor de organisatie en de begeleiding bij het sporten en bewegen. Voor sporten en bewegen in de openbare ruimte (zoals in parken of op pleinen), niet zijnde sportterreinen en sportvelden, kunnen beperkingen gelden in de gemeenten. Zie ook de toelichting op artikel 2.3, derde lid.

#### *Buiten sporten en bewegen vanaf 19 jaar*

Onderdeel g maakt het voor personen van 19 jaar en ouder mogelijk om gezamenlijk, bijvoorbeeld in teamverband, buiten te sporten en te bewegen mits zij zich houden aan de afstandseis van 1,5 meter. Voor deze leeftijdsgroep geldt net als bij de jongere leeftijdsgroepen dat zij nog geen wedstrijden mogen organiseren, niet aan wedstrijden mogen deelnemen en geen gebruik mogen maken van gemeenschappelijke was- en douchevoorzieningen.

Net als bij sporten en bewegen voor jongeren tussen de 13 en 18 jaar betekent dit dus dat sporten zoals voetbal, hockey, (kick)boksen en basketbal, waarbij contact en nabijheid veelal onvermijdelijk is, niet mogelijk zijn zonder aanpassingen in de trainingsvorm. Voor die sporten zullen dan ook alleen aangepaste trainingen kunnen plaatsvinden. Verder volgt uit de omschrijving dat toeschouwers anders dan eventuele begeleiders niet zijn toegestaan.

#### *Winkels, en bibliotheken, dierenparken, natuurparken en pretparken*

Op grond van onderdeel h mogen winkels en bibliotheken geopend worden voor publiek, mits maatregelen zijn getroffen om 1,5 meter afstand tussen de aanwezigen te garanderen. Ook hier geldt dus dat op grond van artikel 2.1 de aanwezigen te allen tijde 1,5 meter afstand houden tot de dichtstbijzijnde persoon. Voor de in winkels en bibliotheken aanwezige eet- en drinkgelegenheden gelden de bepalingen van artikel 2.3 onverkort.

#### *Dierenparken, natuurparken en pretparken*

Op grond van onderdeel i mogen dierenparken, natuurparken (waaronder mede wordt begrepen voor publiek toegankelijke bloemen- en plantentuinen) en pretparken open mits naar het oordeel van de plaatsvervangend voorzitter uit een door de beheerder overgelegd plan blijkt dat 1,5 meter afstand tussen aanwezigen bewaard blijft en de belasting op voor het mobiliteitssysteem en in het bijzonder het openbaar vervoer acceptabel blijft.



Bij pretparken kan gedacht worden aan De Efteling, Duinrell, Walibi Holland of attractiepark Slagharen. Het begrip pretpark wordt door de plaatsvervangend voorzitter restrictief uitgelegd. De algemene bepalingen voor de sluiting van eet- en drinkgelegenheden en terrassen blijven tot nader order van kracht op deze locaties. De sluiting van sanitaire voorzieningen geldt in deze locaties alleen voor gemeenschappelijke was- en douchegelegenheden. Toiletten kunnen wel gebruikt worden.

#### *scouting-, cultuur-, kunst-, en andere jeugdverenigingen*

Onderdeel j regelt dat de uitzonderingen voor georganiseerd buiten sporten en bewegen voor personen tot en met 18 jaar onder dezelfde voorwaarden (georganiseerd, buiten, afstand) van toepassing zijn op de activiteiten van scouting-, cultuur-, kunst-, en andere jeugdverenigingen of op door professionals georganiseerde activiteiten.

Een specifieke categorie samenkomsten zijn de evenementen (derde lid). Deze zijn verboden tot 1 september 2020. De achtergrond daarvan is dat op vermaak gerichte samenkomsten die bedoeld zijn om publiek te trekken tot 1 september 2020 in beginsel niet verantwoord zijn.

Elke gemeenteraad bepaalt zelf welke activiteiten in de desbetreffende gemeente een vergunning- of meldplichtig evenement vormen. Daarbij vertonen de gemeentelijke regels verschillen die niet te maken hebben met de huidige crisis. Om te voorkomen dat de inhoud van het verbod op evenementen tussen en zelfs binnen veiligheidsregio's uiteenlopende betekenissen krijgt, is ervoor gekozen om in alle noodverordeningen dezelfde omschrijving van het begrip evenement op te nemen. Daarvoor is aangeknoopt bij de omschrijving van het begrip evenement in het model van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voor een algemene plaatselijke verordening: 'elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak'. Artikel 1.2 van deze verordening drukt uit dat het in elk geval gaat om herdenkingsplechtigheden, braderieën, optochten, feesten, festivals, popconcerten en overige muziekvoorstellingen, betaald voetbalwedstrijden (met of zonder publiek), straatfeesten, barbecues en vechtsportwedstrijden. Omwille van de duidelijkheid zijn markten en betogingen, samenkomsten en vergaderingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties (voor zover deze vermaak tot doel hebben) van het begrip evenement uitgezonderd.

Het verbod op evenementen geldt in beginsel tot 1 september 2020. Als het verbod op andere samenkomsten voor 1 september 2020 versoepeld zou worden, komt de vraag op of het noodzakelijk is dat evenementen, in welke vorm of omvang dan ook, verboden moeten blijven. Denkbaar is dat de plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio in dat geval, als dat mogelijk is binnen de grenzen van de dan geldende aanwijzing van de minister van VWS, een vrijstelling of ontheffing verleent voor een of meer (categorieën van) evenementen die naar zijn oordeel veilig doorgang kunnen vinden. Dat laat zich moeilijk voorstellen bij bijvoorbeeld betaald voetbalwedstrijden en grote popconcerten, maar is wel denkbaar bij voorstellingen van culturele instellingen die een protocol hebben ontwikkeld op basis waarvan voorstellingen veilig – met inachtneming van 1,5 meter afstand – kunnen plaatsvinden.

#### *Artikel 2.2. Niet in acht nemen veilige afstand*

Dit artikel bevat een verbod op al dan niet toevallige groepsvorming in de publieke ruimte.

#### *Artikel 2.3. Verboden openstelling inrichtingen*

Dit artikel ziet op inrichtingen die niet langer opgehouden mogen worden

Eet- en drinkgelegenheden (onderdeel a) is een brede omschrijving die duidt op gelegenheden waar ter plaatse de daar gekochte spijzen en dranken genuttigd kunnen worden. De ratio achter dit verbod is dat voorkomen moet worden dat te veel mensen in een beperkte ruimte gedurende enige tijd bij elkaar zijn, om zo besmettingsgevaar te beperken. Dit betekent dat ook eet- en drinkgelegenheden van (woon-)woningen, benzinestations, shoppingcenters, grote supermarkten en andere winkels moeten sluiten. Inrichtingen waar niet langer ter plaatse eten of drinken wordt verkocht en genuttigd, maar waar alleen eten of drinken wordt verkocht om elders te worden genuttigd, kunnen openblijven. Dat geldt ook voor afhaallocaties zonder zitgelegenheid, zoals snackbars. Het verbod geldt niet voor supermarkten (winkels die eten en drinken verkopen dat niet vers bereid wordt) indien daar niet ter plaatse eten of drinken wordt genuttigd (tweede lid). Onder eet- en drinkgelegenheden worden voorts niet begrepen bedrijfskantines, bedrijfscatering en eetgelegenheden in hotels ten behoeve van de daar overnachtende hotelgasten, aldus de begripsomschrijving in artikel 1.2.

Onderdeel b verbiedt het openhouden van sport- en fitnessgelegenheden. Het derde lid maakt daarop ter uitvoering van de aanwijzing van 24 april 2020 drie uitzonderingen. Allereerst geldt het verbod niet voor georganiseerd buiten sporten of bewegen door personen tot en met 18 jaar als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, onderdeel f. Zie daarover de toelichting op het genoemde onderdeel. Daarnaast geldt een uitzondering voor instellingen voor topsport. Volgens de aanwijzing van 24 april 2020 gaat het daarbij om de instellingen voor topsport die genoemd zijn op [www.nocnsf.nl/topsportaccommodaties](http://www.nocnsf.nl/topsportaccommodaties) en [www.knvh.nl/trainingsaccommodaties](http://www.knvh.nl/trainingsaccommodaties). Verder geldt dat topsporters zich buiten instellingen voor topsport moeten houden aan de verboden in de artikelen 2.1 en 2.2.

Ten slotte geldt het verbod ook niet voor zwemgelegenheden. Dit is nodig om sporten en bewegen in zwemgelegenheden mogelijk te maken zoals aangegeven in de aanwijzing van 8 mei 2020. Zwemgelegenheden in sauna's vallen dus niet onder uitzondering. De gemeenschappelijke was- en douchevoorzieningen in de zwemgelegenheden mogen niet worden gebruikt. Deze uitzonderingen betekenen niet dat ook eventuele eet- en drinkgelegenheden behorende bij sport- en fitnessgelegenheden open mogen. Eet- en drinkgelegenheden vallen immers onder het verbod in het eerste lid, onderdeel a.

Ook sauna's vallen onder het verbod (onderdeel c), inclusief privésauna's.<sup>2</sup> Volgens de begripsbepaling in artikel 1.2 worden onder sauna's mede begrepen andere vormen van wellness zoals een Turks stoombad, hamam, beauty farms, thermale baden, badhuizen en spa's. Een deel van deze vormen van saunarecreatie valt bovendien onder zwembaden. Ook vergelijkbare wellness-voorzieningen bij hotels of andere recreatieve voorzieningen vallen onder het verbod.

Het verbod in onderdeel d ziet op seksinrichtingen en seksbioscopen. Daaronder valt ook raamprostitutie. Escortdiensten vallen niet onder dit verbod, omdat daarbij geen sprake is van een inrichting. Wel vallen escortdiensten onder het verbod op het uitoefenen van contactberoepen in artikel 2.4, net als andere vormen van sekswerk waarbij het niet mogelijk is om een afstand van ten minste 1,5 meter in acht te nemen.

Ook het openhouden van coffeeshops is verboden, behalve als afhaallocatie (tweede lid). In dat geval dient de exploitant maatregelen te treffen om 1,5 meter afstand tussen de klanten te garanderen en de duur van het verblijf zoveel mogelijk beperkt te worden.

---

<sup>2</sup> Zie ook de uitspraak van de Rb. Den Haag (voorzieningenrechter) van 14 april 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:3379.

Onderdeel f ziet op casino's, speelhallen en daarmee vergelijkbare instellingen.

#### *Artikel 2.4. Verboden beroepsuitoefening*

Vanaf 11 mei is het uitoefenen van contactberoepen weer toegestaan. Uitzondering hierbij geldt voor sekswerkers, die voorlopig hun beroep nog niet mogen uitoefenen. Het risico op overdracht van het virus is bij de uitoefening van hun beroep te groot. Onder het beroep van sekswerker wordt blijkens de begripsbepaling verstaan het beroep waarin men zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handeling met een ander tegen betaling.

De beoefenaars van de contactberoepen die vanaf 11 mei zijn toegestaan dienen maatregelen te treffen om 1,5 meter afstand te garanderen tussen klanten of bezoekers onderling en moeten vooraf controleren of de klant klachten heeft en zijn verplicht om op afspraak te werken. Het toezicht hierop ligt niet bij de veiligheidsregio's maar bij de verantwoordelijke inspecties.

#### *Artikel 2.5. Verboden gebieden en locaties*

Dit artikel drukt uit dat de plaatsvervangend voorzitter bepaalde gebieden en locaties kan aanwijzen waar niemand zich mag bevinden. Dat gaat verder dan het verbod op samenkomsten (artikel 2.1) en de verplichting om afstand te houden (artikel 2.2); in dit geval mag niemand zich meer in het gebied bevinden, behalve de personen genoemd in het tweede lid. Daarnaast gelden de algemene uitzonderingen genoemd in artikel 3.1 van deze verordening.

Een gebied kan ook een specifieke locatie zijn, zoals een winkel. Ook vakantieparken, campings, parken, natuurgebieden, zwemgelegenheden en stranden kunnen worden aangewezen indien op deze locaties niet of niet in voldoende mate de beperkende maatregel met betrekking tot het houden van 1,5 meter afstand tussen daar aanwezige personen in acht wordt genomen of het niet in acht nemen daarvan dreigt. De plaatsvervangend voorzitter kan ook een gebied of locatie aanwijzen indien hij dat noodzakelijk acht om de zorgcontinuïteit in de regio te garanderen.

Het aanwijzen kan bij spoed ook mondeling geschieden. In de aanwijzing kan worden opgenomen dat deze enkel geldt voor een periode van de dag of week (bijvoorbeeld een weekend).

Onder noodzakelijke werkzaamheden als bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, vallen bijvoorbeeld noodzakelijke werkzaamheden aan woningen en werkzaamheden die noodzakelijk zijn voor de levering van water, gas en elektriciteit.

Indien het betreffende gebied toegankelijk moet blijven voor andere personen dan genoemd in het tweede lid, dan kan de plaatsvervangend voorzitter een specifieke maatregel treffen op grond van zijn wettelijke (nood)bevelsbevoegdheden.

#### *Artikel 2.5a. Sanitaire voorzieningen*

Dit artikel bevat een verbod om sanitaire voorzieningen (gemeenschappelijke toilet-, was- en douchevoorzieningen) bij recreatieparken en andere recreatieve locaties geopend te houden. Het gaat dan om de locaties van vakantieparken, campings, kampeerterreinen en kleinschalige kampeerveldjes (bijvoorbeeld het zogenoemde 'kamperen bij de boer') en bij parken, natuurgebieden, jachthavens en stranden. Het risico bestaat dat op deze locaties bij de gemeenschappelijke toilet-, was- en douchevoorzieningen niet of niet in voldoende mate de beperkende maatregel met betrekking tot het houden van 1,5 meter afstand tussen daar aanwezige personen in acht wordt genomen. Dit verhoogt op onaanvaardbare wijze het risico op verspreiding van het coronavirus. Daarnaast zal dit verbod naar verwachting bijdragen aan een vermindering van het aantal reisbewegingen.

Toiletvoorziening in pretparken, dierentuinen en natuurparken als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, onderdeel g, vallen niet onder dit verbod en mogen dus gewoon open zijn. Toiletvoorzieningen in vrij toegankelijke natuurgebieden blijven gesloten.

*Artikel 2.6. Beëindiging voorziening openbaar vervoer*

Dit artikel ziet op de beëindiging of beperking van voorzieningen voor openbaar vervoer in overleg met de vervoerder. Onder niet of niet in voldoende mate voldoen aan de eis van verwezenlijking van de beperkende maatregelen met betrekking tot het houden van 1,5 meter afstand tussen alle in de voorziening aanwezige personen valt ook het niet op adequate wijze zichtbaar duidelijk maken van dergelijke maatregelen. Onder voorzieningen voor openbaar vervoer vallen ook veeboten. Het beëindigen of beperken kan bij spoed ook mondeling geschieden.

*Artikelen 2.7 Verboden openstelling onderwijsinstellingen*

Dit artikel betreft de kabinetsmaatregelen met betrekking tot onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen. Op basis van de aanwijzing van 24 april 2020 wordt het verbod op onderwijsactiviteiten vanaf 11 mei 2020 versoepeld voor het basisonderwijs en het speciaal onderwijs.

Gezien de leeftijd van de leerlingen geldt niet de regel dat leerlingen onderling 1,5 meter afstand moeten houden. Andere maatregelen om het risico van besmetting te beperken zijn opgenomen in de protocollen 'Opstart basisonderwijs' en 'Opstart Speciaal Basisonderwijs/ Speciaal Onderwijs' van de sectoren. Het is niet aan de veiligheidsregio's om toezicht te houden op de naleving van alle afspraken in deze protocollen en de afspraken die door onderwijssectoren zijn gemaakt met de minister van OCW over de precieze invulling van het begrip onderwijsactiviteiten, zoals bijvoorbeeld in de servicedocumenten MBO en HO. Toezicht op het correcte gebruik van de protocollen en de andere afspraken vindt plaats door signalen over mogelijk ongewenste situaties door te geven aan de Inspectie van het onderwijs. De inspectie treedt in contact met de desbetreffende school of onderwijsinstelling of bezoekt zo nodig de school/instelling. Indien problemen worden geconstateerd die kunnen leiden tot overtreding van onderwijsregelgeving of tot kwaliteitsproblemen kan de inspectie binnen het reguliere instrumentarium optreden. Indien er aanhoudend meer leerlingen of studenten aanwezig zijn dan verantwoord is of maatregelen in het licht van de beperking van de risico's van besmetting in het protocol aanhoudend overtreden worden kan de Inspectie van het onderwijs de bevindingen overdragen aan de (plaatsvervangend) voorzitter van de desbetreffende veiligheidsregio, die dan de noodzakelijke maatregelen kan treffen.

*Artikelen 2.8 Verboden openstelling kinderopvang*

Dit artikel betreft de kabinetsmaatregelen met betrekking tot kinderopvang. Vanaf 11 mei is kinderopvang van kinderen van 0 tot 4 jaar weer volledig toegestaan. Gastouders mogen daarnaast ook kinderen vanaf 4 tot 12 jaar weer opvangen. Voor de buitenschoolse opvang geldt dat deze opent in hetzelfde ritme als de basisscholen. Daarnaast blijft de kinderopvang fungeren als noodopvang, indien de beroepskracht-kindratio dit toelaat. Toezicht op de kinderopvang geschiedt door de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD).

*Artikel 2.9. Verboden toegang verpleeghuizen en woonvormen ouderenzorg*

Dit artikel ziet op de kabinetsmaatregelen inzake toegang tot verpleeghuizen (onderdeel a) en kleinschalige woonvormen in de ouderenzorg (onderdeel b). De nieuwe formulering van het artikel maakt duidelijk dat het niet aan de (plaatsvervangend) voorzitters van de veiligheidsregio's is om op te treden tegen verpleeghuizen en woonvormen, maar uitsluitend tegen bezoekers die zonder

toestemming van de beheerder (bestuur, directie of andere persoon die bevoegd is om namens het verpleeghuis of de woonvorm te handelen) in een verpleeghuis of woonvorm aanwezig zijn. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd ziet toe op de gang van zaken in verpleeghuizen en woonvormen. Op basis van de aanwijzing van 24 april 2020 dient de plaatsvervangend voorzitter op te treden indien verpleeghuizen of kleinschalige woonvormen, ondanks nadrukkelijke inspanningen van hun kant, problemen ervaren met het weigeren van bezoekers of derden die de locatie proberen binnen te komen.

#### *Artikel 3.1. Uitzonderingen*

Inherent aan de bevoegdheid om noodverordeningen vast te stellen is de bevoegdheid om daarvan in concrete gevallen af te wijken. De plaatsvervangend voorzitter kan derhalve in alle situaties waarin hij dat noodzakelijk acht, afwijken van de bepalingen in deze verordening. Dit wordt uitgedrukt in onderdeel c. De plaatsvervangend voorzitter dient zich daarbij vanzelfsprekend wel te houden aan de opdrachten op basis van artikel 7 van de Wet publieke gezondheid.

Daarnaast bevat artikel 3.1 uitzonderingen voor de betrokken hulpdiensten en toezichthouders (onderdeel a) en activiteiten die noodzakelijk zijn voor de voortgang van vitale processen (onderdeel b). De uitzondering in onderdeel b dient strikt te worden opgevat: ze biedt geen vrijbrief voor allerlei afwijkingen van de noodverordening ten behoeve van vitale processen, maar geldt alleen indien de toepassing van een verbod op bepaalde activiteiten de voortgang van vitale processen in gevaar zou brengen.

De uitzonderingen staan er niet aan in de weg dat de plaatsvervangend voorzitter in concrete gevallen van zijn wettelijke (nood)bevelsbevoegdheden gebruikmaakt.

Het schenden van voorschriften en beperkingen als bedoeld in het tweede lid is strafbaar gesteld in artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht.

#### *Artikel 4.2. Toezicht*

Op basis van de Politiewet 2012 en de Wet veiligheidsregio's treden de politie en de Koninklijke marechaussee op ter handhaving van deze verordening. Daaronder valt zowel de feitelijke handhaving met behulp van de politie (artikel 172, tweede lid, Gemeentewet jo. artikel 39 Wet veiligheidsregio's) als de strafrechtelijke sanctionering.

Daarnaast worden in artikel 4.2 toezichthouders aangewezen ten behoeve van de mogelijke bestuursrechtelijke handhaving van deze verordening. Naast ambtenaren van politie en militairen van de Koninklijke marechaussee zijn dat ook de door de plaatsvervangend voorzitter aangewezen toezichthouders én door de (plaatsvervangend) voorzitters aan te wijzen toezichthouders en buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) als bedoeld in artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering. Ten opzichte van de vorige versie van de noodverordening is de aanwijzing van boa's verruimd omdat nu alle boa's kunnen worden aangewezen en niet alleen de boa's zoals genoemd in artikel 142, eerste lid, onder a, van het Wetboek van Strafvordering. Voor zover de plaatsvervangend voorzitter voornemens zou zijn boa's aan te wijzen die werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een ministerie (rijksboa's) vindt voorafgaand aan de aanwijzing overleg plaats met het betreffende ministerie.

*Artikel 5.1. Bekendmaking en inwerkingtreding*

Deze verordening wordt bekendgemaakt door plaatsing op de website van de veiligheidsregio Haaglanden ([www.vrh.nl](http://www.vrh.nl)). Van deze verordening wordt voorts mededeling gedaan in het publicatieblad van de veiligheidsregio Haaglanden (Blad gemeenschappelijke regelingen; [www.officielebekendmakingen.nl](http://www.officielebekendmakingen.nl)).

In verband met de mogelijke verlenging van de maatregelen bevat deze verordening geen vervaldatum. De verordening zal zo spoedig als mogelijk is ingetrokken worden.

*Artikel 5.3. Overgangsrecht*

Met deze overgangsrechtelijke bepaling wordt voorkomen dat besluiten op basis van de vorige noodverordeningen (zoals aanwijzingen van uitzonderingen en toezichthouders) hun geldigheid verliezen.

**BIJLAGE 6**

**Datum**  
29 mei 2020



# uitspraak

---

## RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummers: SGR 20/3493 BESLU en SGR 20/3494 BESLU

**uitspraak van de voorzieningenrechter van 18 mei 2020 op het verzoek om een voorlopige voorziening van**

1. ■■■■■■■■■■, te Den Haag, verzoekster,  
(gemachtigde: mr. J. van Lunen),
2. ■■■■■■■■■■, te Utrecht, verzoeker,  
(gemachtigde: mr. J. Klaas),  
tezamen ook verzoekers genoemd,

tegen

**de plaatsvervangend voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden, verweerder**  
(gemachtigde: mr. R.W.I. Alkema).

### Procesverloop

Op 4 mei 2020 heeft ■■■■■■■■■■ namens verzoeker, een kennisgeving gedaan van een demonstratie bij Shell te Den Haag op dinsdag 19 mei 2020 van 09:00 tot 13:00 uur. Verzoeker verwacht honderd deelnemers. Het doel van de demonstratie is aandacht vragen voor de noodzaak om Shell verantwoordelijk te houden voor klimaatverandering en mensenrechtenschendingen; aandeelhouders verdienen geld ten koste van mens en planeet. De deelnemers verzamelen ter plekke en er zal geen route worden afgelegd. Tijdens de demonstratie wenst verzoeker gebruik te maken van spandoeken, versterkt geluid voor muziek en sprekers, alsmede een beeldscherm voor videomateriaal. Een ordedienst wordt aangesteld, die zorgdraagt voor een ordelijk verloop en ook toezicht houdt op de 1,5 meter afstand. Vooraf worden de deelnemers geïnformeerd over deze maatregel, er wordt gezorgd voor de mogelijkheid om handen te wassen en er is iemand verantwoordelijk voor het schoonmaken van materialen die worden aangeraakt. Voorts wil men een Dixie laten plaatsen.

Bij besluit van 12 mei 2020 (het bestreden besluit), gericht aan verzoeker, heeft de waarnemend burgemeester van Den Haag besloten de demonstratie te beperken tot maximaal dertig deelnemers.

Verzoekster heeft bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit.

Bij brief van 14 mei 2020 van verzoekers is meegedeeld dat verzoeker zich aansluit bij het bezwaar en dat voor de aanvullende gronden wordt verwezen naar de gelijkkluidende gronden van het verzoek om een voorlopige voorziening.

Verzoekers hebben de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Het verzoek van verzoekster is geregistreerd onder nummer SGR 20/3493 BESLU en het verzoek van verzoeker onder nummer SGR 20/3494 BESLU.



Bij besluit van 14 mei 2020 heeft verweerder het bestreden besluit bekrachtigd.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De gemachtigde van verzoekster fungeert voor verzoekers uit praktische overwegingen als aanspreekpunt voor de voorzieningenrechter.

Met instemming van partijen heeft het onderzoek ter zitting via Skype plaatsgevonden op 15 mei 2020. Aan de Skype-zitting hebben deelgenomen:  
verzoekster, bijgestaan door haar gemachtigde;  
verzoeker, vertegenwoordigd door ■■■■■■■■■■, bijgestaan door zijn gemachtigde en namens verweerder heeft diens gemachtigde telefonisch deelgenomen aan de videozitting.

### Overwegingen

1.1. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en bindt de rechtbank in een (eventueel) bodemgeding niet.

1.2. De voorzieningenrechter acht het spoedeisend belang in dit geval gegeven, nu de demonstratie plaatsvindt op 19 mei 2020.

2. Verweerder heeft met het bestreden besluit de demonstratie toegestaan, maar deze, op grond van artikel 5 van de Wet openbare manifestaties (Wom), beperkt tot maximaal dertig deelnemers. Verweerder heeft vermeld dat in de 'Noodverordening COVID-19 veiligheidsregio Haaglanden 11 mei 2020' (de Noodverordening) bepalingen zijn opgenomen met betrekking tot bepaalde samenkomsten, maar niet met betrekking tot demonstraties. Daarom dient de kennisgeving te worden beoordeeld op grond van de Wom. Ingevolge de Wom kunnen op drie gronden beperkingen worden opgelegd aan een demonstratie, onder meer ter bescherming van de gezondheid. Uit de uitspraak van 25 maart 2015 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling, ECLI:NL:RVS:2015:899) volgt dat de bescherming van de gezondheid ook ziet op de gezondheid van de betogers zelf. Bij de grondwetsherziening noch bij de totstandkoming van de Wom is nader ingegaan op de precieze inhoud van dit doelcriterium. De regering heeft als voorbeeld genoemd dat het recht op betoging geen beletsel behoort te vormen om bijeenkomsten te verbieden wanneer dat ter bestrijding van een epidemie vereist is. Verweerder verwijst naar de pandemie van het Corona virus (COVID-19). Ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid worden door de (Rijks)overheid maatregelen genomen om verdere verspreiding van het virus tegen te gaan. Naar analogie van de maatregelen van de overheid en de Noodverordening, waarbij bepaalde samenkomsten worden beperkt tot maximaal dertig personen, stelt verweerder dat een demonstratie beperkt dient te blijven tot maximaal dertig deelnemers. De GGD GHOR Haaglanden heeft verweerder geadviseerd, ter voorkoming van verdere verspreiding van COVID-19, op dit moment bij demonstraties uit te gaan van dit maximum van 30 personen. Verweerder overweegt dat bij grotere groepen het risico op verspreiding van COVID-19 te groot is, ook als zij daarbij minimaal 1,5 meter afstand houden van elkaar. Dit geldt evenzeer voor demonstraties. De stelling dat op het plein voor het gebouw van Shell meer dan dertig personen op minimaal 1,5 meter afstand van elkaar kunnen staan, geeft verweerder geen aanleiding om een demonstratie met meer dan dertig personen toe te staan. Er moet ook rekening gehouden worden met omstanders en voorbijgangers, die ook voldoende ruimte moeten hebben om zich op genoemde locatie te

bewegen. Verder geldt dat de politie voldoende veilige werkruimte moet hebben om op te kunnen treden in het geval van ongeregelheden of calamiteiten.

3.1. Verzoekers kunnen zich niet vinden in het bestreden besluit. Zij hebben - kort samengevat - aangevoerd dat het besluit onvoldoende onderbouwd is. Zo is een maximum van dertig deelnemers arbitrair en is niet beoordeeld in hoeverre deze specifieke demonstratie op die locatie met honderd deelnemers een gevaar zou vormen voor de gezondheid. Evenmin blijkt of alternatieven zijn onderzocht, zoals het stellen van extra voorwaarden op het gebied van hygiëne. Verzoekers wijzen op eerdere, niet aangekondigde, demonstraties met meer dan dertig deelnemers in Den Haag na de Corona-uitbraak die wel zijn toegestaan. Hiertoe is verwezen naar de demonstraties van 28 april 2020 en 5 mei 2020. Anders dan aan de orde in de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam van 3 april 2020 (ECLI:NL:RBAMS:2020:2126), is verzoeker een goed georganiseerde actiegroep. Verzoeker heeft in het verleden altijd goede afspraken gemaakt met de autoriteiten en zich hieraan gehouden. Ook de locatie is anders, minder centraal gelegen en minder druk, met veel minder kans dat omstanders zich ermee gaan bemoeien. Verzoekers achten de beperking disproportioneel.

3.2. Verzoekster heeft aangevoerd dat zij belanghebbende is in deze zaak. Zij is één van de organisatoren van de demonstratie en wenst in de toekomst wellicht vaker demonstraties te organiseren. Daarnaast is zij beoogd deelnemer aan de demonstratie. Door het gestelde maximum aantal deelnemers is niet zeker of zij nog aan de demonstratie kan deelnemen en of zij aldus van haar recht op betoging gebruik kan maken. Verweerder heeft niet betwist dat verzoekster belanghebbende is en de voorzieningenrechter ziet voortsnog geen aanleiding om verzoekster niet als zodanig aan te merken.

4. De voorzieningenrechter komt tot de volgende beoordeling.

4.1. Het recht op betoging is een grondrecht. Niet in geschil is dat in de Noodverordening geen bepaling is opgenomen met betrekking tot demonstraties. Evenmin is in geschil dat de kennisgeving dient te worden beoordeeld op grond van de Wom. De Wom biedt regels waaronder beperkingen kunnen worden opgelegd.

4.2. Ingevolge artikel 2 van de Wom kunnen de bij of krachtens de bepalingen uit deze paragraaf aan overheidsorganen gegeven bevoegdheden tot beperking van het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging, slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Wom kan de burgemeester naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven.

Ingevolge het tweede lid aanhef en onder c, kan een verbod slechts worden gegeven indien een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.

In het derde lid is bepaald dat een voorschrift, beperking of verbod geen betrekking kan hebben op de inhoud van hetgeen wordt beleden, onderscheidenlijk van de te openbaren gedachten of gevoelens.

In artikel 39, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wet veiligheidsregio's, is bepaald dat in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de voorzitter van de veiligheidsregio ten behoeve van de

rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeenten bij uitsluiting bevoegd is toepassing te geven aan de artikelen 5 tot en met 9 van de Wom. Deze bepaling is relevant omdat het bestreden besluit moet worden genomen door de voorzitter van de veiligheidsregio, in plaats van door de burgemeester, zoals in de Wom is voorgeschreven.

Verweerder heeft bij besluit van 14 mei 2020 het bestreden besluit bekrachtigd.

4.3. De voorzieningenrechter stelt voorop dat niet in geschil is dat sprake is van een beperking en geen verbod op de betoging. Uit de door verweerder aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 25 maart 2015 volgt dat ingevolge artikel 5, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wom één verbod slechts kan worden gegeven indien een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert. Dit noodzakelijkheidsvereiste, dat tevens recht doet aan de proportionaliteitsmaatstaf van het tweede lid van artikel 11 van het EVRM, vormt een strenger criterium dan dat welk geldt voor het stellen van beperkingen die niet op een verbod neerkomen. Voor beperkingen is voldoende dat deze dienstig zijn aan een of meer van de in artikel 2 van de Wom genoemde belangen. Anders dan verzoekers stellen is het noodzakelijkheidsvereiste hier dan ook niet van toepassing, nu het gaat om een beperking en niet een verbod. De voorzieningenrechter dient te beoordelen of verweerder deze beperking in redelijkheid heeft kunnen opleggen.

4.4. Verweerder stelt dat de beperking is opgelegd in verband met de volksgezondheid in het algemeen en in het bijzonder de gezondheid van de deelnemers van de demonstratie en de gezondheid van de politiemedewerkers die moeten kunnen optreden in het geval van ongeregelde of calamiteiten. Verweerder heeft toegelicht dat momenteel in beginsel een maximum van dertig deelnemers als uitgangspunt wordt gehanteerd en dat vervolgens wordt gekeken of voor de specifieke demonstratie dit beginsel moet worden toegepast of dat er aanleiding is om een ander aantal deelnemers te hanteren. Voor deze specifieke demonstratie is advies gevraagd aan de GGD. Dit advies is door de GGD GHOR bevestigd bij mail van 14 mei 2020. In deze mail is het volgende vermeld. Het doel van de kabinetsmaatregelen is om de kans op besmetting tussen personen te verkleinen. Hierbij is door het kabinet besloten dat bij samenkomsten die een uitzondering vormen binnen de noodverordening, een groep van maximaal 30 aangehouden dient te worden, waarbij inachtneming van de social distancing en hygiëne richtlijnen verplicht zijn. Deze maatregel is tot stand gekomen op basis van het advies van het Outbreak Management Team (OMT). Een specifieke geneeskundige of gezondheidskundige onderbouwing voor specifiek het maximale aantal van 30 personen is niet beschikbaar. Door deze maatregel aan te houden is het risico op besmetting lager dan bij grotere samenkomsten, omdat daarmee de social distancing en hygiëne richtlijnen bij groepen tot 30 personen beter geborgd kunnen worden. Verweerder stelt dat deze demonstratie onderwerp van overleg is geweest bij het Driehoeksoverleg en dat de beperking tot maximaal 30 deelnemers ook voor deze demonstratie moet gelden. Voorts heeft verweerder deze beperking gezien in het licht van de maatregelen van overheidswege en de Noodverordening.

De voorzieningenrechter overweegt dat de maatregelen die van overheidswege zijn afgekondigd om de verspreiding van het Corona virus in te dammen, onder meer te vinden zijn op de website van het RIVM. Per 11 mei 2020 is een versoepeling van de maatregelen voorzien voor bepaalde sectoren (in de buurt), waarbij geen druk komt op de openbare ruimte. Nog altijd geldt dat drukte moet worden vermeden en dat er een minimale afstand van 1,5 meter tussen personen moet worden gehandhaafd.

De voorzieningenrechter acht het uitgangspunt van verweerder van maximaal dertig deelnemers op voorhand niet onredelijk, op grond van het advies van de GGD GHOR en mede gezien in het licht van de maatregelen van de overheid en de Noodverordening. Verweerder heeft hiermee vooralsnog voldoende onderbouwd waarom de betreffende beperking is gesteld.

Dat een aantal van maximaal dertig deelnemers arbitrair overkomt, kan aan het voorgaande niet afdoen. De stelling dat op de locatie waar de demonstratie zal plaatsvinden met inachtneming van de 1,5 meter maatregel meer mensen kunnen deelnemen, kan evenmin afdoen aan het te hanteren uitgangspunt van maximaal dertig deelnemers. Dit laat namelijk onverlet dat, zoals door de GGD GHOR is gesteld, door dit maximum aantal aan te houden het risico op besmetting lager is dan bij grotere samenkomsten, omdat daarmee de social distancing en hygiëne richtlijnen bij groepen tot 30 personen beter geborgd kunnen worden.

4.5. Verweerder heeft hierbij mogen meewegen dat, gelet op de brief van de politie van 15 mei 2020 aan de lokale driehoek Den Haag, er zorgen bestaan omtrent de vraag of verzoeker zich zal houden aan gemaakte afspraken. Verweerder heeft hierin aanleiding kunnen zien niet van het maximum van 30 deelnemers af te wijken. Uit deze brief blijkt onder meer dat de [REDACTED] landelijk actief is en dat de organisatie zich bij meerdere acties in het land niet heeft gehouden aan de met gemeente en politie gemaakte afspraken. Bij de actie in de gemeente Den Haag op 31 januari 2020 werd het hoofdkantoor van Shell op dezelfde locatie bestormd. De toegangslocatie, een trap, werd bij deze actie besmeurd. Een politieambtenaar heeft lichte verwondingen opgelopen. In totaal werden die dag 33 aanhoudingen verricht.

Ter zitting is namens verzoeker te kennen gegeven dat men zich niet herkent in dit beeld en dat er goed afspraken zijn te maken met verzoeker. Dat het in het verleden wel eens is mis gegaan is een kwestie van interpretatie. Verzoekster heeft ter zitting meegedeeld dat de demonstratie op 31 januari 2020 was georganiseerd door een andere organisatie, te weten [REDACTED]. Verweerder heeft ter zitting gewezen op de website van [REDACTED], waar is vermeld dat [REDACTED] op 31 januari 2020 samen met verzoeker een actie heeft gehouden bij het hoofdkantoor van Shell. Ook op de website van verzoeker is volgens verweerder deze actie vermeld. Verzoekers hebben dit niet weersproken.

Het voorgaande onderstreept het belang van de gestelde beperking. Er moet rekening gehouden worden met de gezondheid van deelnemers, ordehandhavers, omstanders en voorbijgangers. Als de demonstratie op welke manier ook, niet loopt zoals gepland, is handhavend optreden van de politie nodig. Handhaving vergt in een geval als dit, vaak fysiek contact. Verweerder heeft dan ook op goede gronden gesteld dat de politie voldoende veilige werkruimte moet hebben in het geval van ongeregelde of calamiteiten. Dat volgens verzoekers geen onverwachte toeloop van mede- of tegenstanders valt te verwachten, is een aanname en maakt het voorgaande niet anders.

4.6. Verzoekers stellen dat de demonstratie, wanneer deze wordt vergeleken met een gemeenteraadsvergadering of een noodzakelijke samenkomst voor een bedrijf, instelling of organisatie, op een maximum van honderd personen zou uitkomen. Verweerder heeft, onder verwijzing naar de toelichting bij de Noodverordening, erop gewezen dat artikel 2.1, tweede lid, van de Noodverordening ziet op wettelijk verplichte samenkomsten (sub a), maar dat die vergaderingen inmiddels ook in een digitale omgeving kunnen plaatsvinden. De

---

uitzondering voor samenkomsten die noodzakelijk zijn voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, bedrijven en andere organisaties (sub b) wordt terughoudend geïnterpreteerd. Te denken valt aan de organisatie van staatsexamens. Activiteiten die georganiseerd kunnen worden zonder een fysieke samenkomst, vallen niet onder deze uitzondering. De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder in redelijkheid heeft kunnen stellen dat een demonstratie niet vergelijkbaar is met de in de Noodverordening onder sub a en sub b genoemde uitzonderingen.

4.7. Verzoekers hebben er voorts op gewezen dat andere demonstraties met meer dan dertig deelnemers in Den Haag tijdens de pandemie wel zijn toegestaan. Deze demonstraties waren, anders dan de onderhavige demonstratie, niet aangemeld. Verweerder heeft gesteld dat, indien die demonstraties wel waren aangemeld, ook daar het uitgangspunt van maximaal dertig deelnemers zou zijn gehanteerd. Bij de betreffende demonstraties moest worden gehandeld naar bevind van zaken en de openbare orde speelde een rol. Die demonstraties zijn beëindigd, omdat de demonstranten zich niet wilden of konden houden aan de maatregelen terzake de grootte van de demonstratie en de onderlinge afstand tussen de verschillende deelnemers. De voorzieningenrechter volgt het standpunt van verweerder dat dus geen sprake is van gelijke situaties, het beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt vooralsnog niet.

4.8. Voor zover verzoekers stellen dat niet valt in te zien waarom het op 19 mei 2020 in het kader van de Corona maatregelen is toegestaan om met maximaal zevenhonderd mensen te winkelen bij IKEA terwijl het niet is toegestaan om met maximaal honderd mensen te demonstreren, heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat ook hier geen sprake is van vergelijkbare gevallen. Het gaat om mensen die individueel of slechts met enkele anderen een winkel bezoeken en niet om samenkomsten van grote groepen tegelijkertijd. Op grond van de Noodverordening geldt voorts dat het mogelijk is om gebieden (waaronder winkels) te sluiten, indien dat nodig is. De voorzieningenrechter volgt dit standpunt van verweerder. Het beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt vooralsnog niet.

4.9. Ten slotte overweegt de voorzieningenrechter dat het recht op betoging door de opgelegde beperking naar haar voorlopig oordeel niet disproportioneel is. Niet gezegd kan worden dat de beperking het recht op betogen illusoir maakt of dat de beperking betrekking heeft op de inhoud van de betoging.

5. De verzoeken om een voorlopige voorziening dienen te worden afgewezen.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.


---

**Beslissing**

De voorzieningenrechter wijst de verzoeken om een voorlopige voorziening af.

Deze uitspraak is gedaan op 18 mei 2020 door mr. M.J.L. van der Waals, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van A.J. van Rossum, griffier. Als gevolg van de maatregelen rondom het Corona virus is deze uitspraak nu niet uitgesproken op een openbare uitsprakenzitting. Dat zal op een later moment alsnog gebeuren. Deze uitspraak wordt zo snel mogelijk gepubliceerd op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

  
griffier

  
voorzieningenrechter

Afschrift verzonden aan partijen op: **18 MEI 2020**

**Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.

**BIJLAGE 7**

**Datum**  
29 mei 2020



# Raad van State

## Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen.

Kenmerk:	W04.20.0139/IVo
Datum aanhangig:	7 mei 2020
Datum vastgesteld:	25 mei 2020
Datum advies:	25 mei 2020
Datum publicatie:	25 mei 2020
Vindplaats:	Website Tweede Kamer

 binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties  voorlichting

---

### Volledige tekst

Bij brief van 6 mei 2020 heeft de Voorzitter van de Tweede Kamer op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd de Kamer van voorlichting te dienen over de grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen.

#### 1. Inleiding

##### a. Verzoek om voorlichting

In een van de debatten die de Tweede Kamer met het kabinet heeft gevoerd over de maatregelen met betrekking tot het SARS-CoV-2 virus (hierna: coronavirus) is de motie Van der Staaij / Jetten ingediend. (zie noot 1) In het debat kwamen algemene vragen aan de orde omtrent de verhouding tussen de genomen maatregelen en de Grondwet, bijvoorbeeld waar het gaat om het mogelijk verbieden van religieuze bijeenkomsten. Naar aanleiding daarvan werd door de leden Van der Staaij en Jetten de betreffende motie ingediend.

Op 16 april 2020 heeft de Tweede Kamer deze motie, houdende het voorstel voorlichting te vragen aan de Raad van State over grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, aanvaard. Bij besluit van 23 april 2020 heeft de Voorzitter van de Tweede Kamer de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken verzocht een concreet voorstel ter uitvoering van de motie aan de Kamer voor te leggen.

Dit heeft geleid tot het voorstel om de volgende vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor te leggen:

- in hoeverre bij elk van de maatregelen voldoende rekening wordt gehouden met de aard van het grondrecht dat daarbij naar de mening van de Raad in het geding is;
- in hoeverre de minst vergaande maatregelen zijn getroffen die nodig zijn voor het bereiken van het doel;



- op welke wijze en volgens welke staatsrechtelijke en grondwettelijke criteria (gefaseerde) afbouw van maatregelen mogelijk is met het oog op een zo min mogelijk beperken van de grondrechten;
- op welke manier zo goed mogelijk democratische controle kan worden uitgeoefend. (zie noot 2)

De Tweede Kamer heeft op 7 mei 2020 met dit voorstel ingestemd.

#### *b. Genomen maatregelen*

Er zijn sinds de eerste besmetting in Nederland in korte tijd veel maatregelen genomen om de verdere verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Scholen en restaurants gingen dicht en evenementen werden verboden. Een deel van de maatregelen werd neergelegd in wetgeving, een deel in noodverordeningen. Deels gaat het ook om 'sociale gedragsregels'. Mensen werden bijvoorbeeld opgeroepen zoveel mogelijk thuis te blijven. Bij het nemen van al deze maatregelen moet steeds een balans worden gezocht tussen verschillende belangen. Enerzijds heeft de overheid de verplichting om de gezondheid van burgers te beschermen, anderzijds leiden sommige bindende maatregelen ertoe dat bepaalde grondrechten beperkt worden.

De Afdeling wil allereerst benadrukken dat het kabinet en alle andere betrokken bestuurders, beleidsmakers en overheidsorganen geconfronteerd zijn met een enorme opgave van ongekende complexiteit. Niet eerder in de afgelopen decennia is sprake geweest van een nationale crisis van deze omvang en tijdsduur. Om die reden lag er ook geen kant-en-klaar en volledig draaiboek klaar en moesten er in korte tijd lastige keuzes worden gemaakt op basis van steeds veranderende informatie. Daarbij is sprake van grote en soms tegenstrijdige belangen. Enerzijds was er de noodzaak om maatregelen te nemen die niet door de overheid konden worden afgedwongen, maar waarbij vertrouwd moest worden op de bereidheid van de bevolking om mee te werken. Anderzijds was er de noodzaak tot ingrijpen in de vrijheid en grondrechten van de bevolking met als doel de uitbraak beheersbaar te houden. Dat dit laatste in ieder geval in de eerste fase succesvol lijkt te zijn is een bijzondere prestatie, waarvoor veel waardering op zijn plaats is.

#### *c. Leeswijzer*

De kern van deze voorlichting zit in de laatste paragraaf (punt 11), die de antwoorden bevat op de vragen die in het voorlichtingsverzoek zijn gesteld. Daarvoor schetst de Afdeling ter algemene achtergrond de bouwstenen die ten grondslag liggen aan de beantwoording. Daarbij gaat het allereerst om het wettelijk kader inzake het staatsnoodrecht. Voorts wordt ingegaan op de structuur van crisisbeheersing. Het wettelijk kader is met name van belang, omdat een aantal instrumenten dat hierin is neergelegd op dit moment wordt ingezet ter bestrijding van de crisis. De inzet van deze instrumenten leidt in een aantal gevallen tot beperking van grondrechten. Daarom wordt vervolgens de grond- en verdragsrechtelijke beperkingssystematiek uiteengezet, waarna de verhouding tussen beide wettelijke systemen aan de orde komt. Vervolgens wordt met het oog daarop een overzicht gegeven van de maatregelen die tot nu toe zijn genomen om de verdere verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Ten slotte beantwoordt de Afdeling aan de hand van een analyse de voorlichtingsvragen.

#### *d. Reikwijdte van de voorlichting*

Voorafgaand merkt de Afdeling op dat, gelet op de vraagstelling en de context waarin deze in de Tweede Kamer tot stand is gekomen, de nadruk in deze voorlichting ligt op die maatregelen die de grondrechten (kunnen) beperken en die gericht zijn op het beheersen van de verdere verspreiding van het coronavirus. Hierbij gaat het in veel gevallen om beperkingen van klassieke grondrechten. Daarbij dient niet uit het oog te worden verloren dat die beperkingen veelal ertoe dienen om een sociaal grondrecht te realiseren. In de voorlichting

gaat de Afdeling daarom ook in op deze sociale grondrechten. (zie noot 3) De mitigerende maatregelen die zijn en worden genomen tegen de economische gevolgen van het virus en de beheersing daarvan blijven inhoudelijk buiten beschouwing (bijvoorbeeld de steunmaatregelen voor bedrijven en zzp-ers). Verder gaat de Afdeling alleen in op de grondrechten in de Grondwet, het EVRM en het EU-Handvest van de Grondrechten (EU-Handvest). Andere rechtsbronnen blijven buiten beschouwing. Dat geldt ook voor de verhouding tussen de genomen maatregelen en het overige Unierecht.

De maatregelen die de klassieke vrijheidsrechten betreffen zijn grotendeels opgenomen in noodverordeningen van de veiligheidsregio's. Deze noodverordeningen zijn gebaseerd op een meermaals aangepaste modelnoodverordening van de gezamenlijke voorzitters van de veiligheidsregio's. De modelnoodverordening is gebaseerd op aanwijzingen van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Waar in deze voorlichting de modelnoodverordening wordt aangehaald, verwijst de Afdeling naar de Modelnoodverordening COVID-19 van 28 april 2020 die is gebaseerd op de aanwijzing van de Minister van VWS van 24 april 2020, tenzij anders aangegeven. (zie noot 4) Deze modelnoodverordening is opgenomen als bijlage.

## 2. Recht in buitengewone omstandigheden

In buitengewone omstandigheden kan de overheid haar taken niet altijd binnen de normale (grond)wettelijke kaders volbrengen. Voor die gevallen zijn er verschillende voorzieningen. Zo is er het 'klassieke' staatsnoodrecht. Dit kan in drie categorieën worden ingedeeld: (zie noot 5)

- Regels die tot stand zijn gebracht vóór het intreden van een uitzonderingstoestand ('gecodificeerd staatsnoodrecht'); (zie noot 6)
- Besluiten die tot stand worden gebracht in geval van staatsnood, genomen op grond van het gecodificeerde staatsnoodrecht; en
- Besluiten die worden genomen in geval van staatsnood, maar die niet tot een grondwettelijk voorschrift zijn te herleiden ('subjectief' of 'ongeschreven' staatsnoodrecht, in tegenstelling tot de twee hiervoor genoemde typen van regels en besluiten van objectief staatsnoodrecht).

Daarnaast kent de Wet veiligheidsregio's (Wvr) enkele bepalingen voor buitengewone omstandigheden.

### *a. Artikel 103 van de Grondwet, de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag*

Het gecodificeerde staatsnoodrecht is vastgelegd in de Grondwet en daarop gebaseerde wetgeving. (zie noot 7) Artikel 103 van de Grondwet bevat een grondslag voor de bevoegdheid van de regering om een bepaalde uitzonderingstoestand af te kondigen. (zie noot 8) De regels daaromtrent staan in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu).

De Cwu kent voorts twee soorten uitzonderingstoestanden: de beperkte noodtoestand en de algemene noodtoestand. Zij worden afgekondigd en opgeheven bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President. (zie noot 9) Ook kunnen zij worden opgeheven door de Staten-Generaal in verenigde vergadering. (zie noot 10) Het verschil tussen beide uitzonderingstoestanden is gelegen in de rechtsgevolgen. Bij de wet zijn twee lijsten (A en B) gevoegd die een opsomming bevatten van de noodwetgeving die in werking kan worden gesteld zodra de beperkte noodtoestand (lijst A) of de algemene noodtoestand (lijst B) is afgekondigd. (zie noot 11) De lijsten A en B zijn zodanig samengesteld dat alleen de algemene noodtoestand afwijking van de in artikel 103 van de Grondwet genoemde grondrechten toestaat. (zie noot 12) Het gaat om de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen, de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (voor zover de uitoefening plaatsvindt buiten gebouwen

en besloten plaatsen), meningsuiting, vereniging, vergadering en betoging, de procedurevoorschriften bij het verbod op het binnentreden, het briefgeheim en de opdracht aan de rechterlijke macht. (zie noot 13)

Naast het uitroepen van de algemene of beperkte noodtoestand, voorziet het gecodificeerd staatsnoodrecht in de mogelijkheid om noodrechtelijke bevoegdheden in bijzondere wetten zelfstandig in werking te stellen. Deze zogenoemde separate toepassing moet op de escalatieladder worden overwogen voordat de beperkte of - als ultieme mogelijkheid - de algemene noodtoestand in beeld komt. (zie noot 14) Bij separate toepassing kan niet worden afgeweken van grondwettelijke bepalingen. In de regel is voor de separate toepassing van een noodbepaling of noodwet een koninklijk besluit nodig, gevolgd door de indiening van een ontwerp-verleningswet. (zie noot 15)

Zowel op lijst A als B bij de Cwu is de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) opgenomen. Deze wet voorziet onder meer in beperking van grondrechten als sprake is van een beperkte of algemene noodtoestand. (zie noot 16) Zo zijn de Minister van Justitie en Veiligheid (J en V) en de commissaris van de Koning bevoegd om het vertoeven in de open lucht te beperken en om vermoedelijke ordeverstoorders te bevelen een gebied te verlaten of daarnaar terug te keren. (zie noot 17) Deze bevoegdheden kunnen ook separaat bij koninklijk besluit in werking worden gesteld. (zie noot 18) Als sprake is van een algemene noodtoestand is de burgemeester bevoegd om te bepalen dat zonder een door hem verleende, schriftelijke vergunning geen samenkomsten of vergaderingen op openbare plaatsen zullen worden gehouden, en geen samenkomsten of vergaderingen van meer dan tien personen of betogingen op andere dan openbare plaatsen. Samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging op andere dan openbare plaatsen zijn hiervan uitgezonderd. (zie noot 19)

Het afkondigen van een uitzonderingstoestand leidt ertoe dat de bevoegdheden van overheidsorganen - met name die van de uitvoerende macht - worden verruimd en dat tevens centralisering van bevoegdheden plaatsvindt.

#### *b. Subjectief staatsnoodrecht*

Subjectief of ongeschreven staatsnoodrecht berust, zoals hiervoor al aangegeven, niet op een tot de Grondwet herleidbare bevoegdheid. Toepassing daarvan kan uitsluitend worden overwogen indien buitengewone omstandigheden dat vereisen en in zoverre het geschreven staatsnoodrecht (zie onder a) niet voldoet. Dit betekent dat subjectief staatsnoodrecht alleen aan de orde kan komen in extreme situaties. Een voorbeeld uit het verleden zijn de zogenoemde wetsbesluiten die de Nederlandse regering in ballingschap vanuit Londen nam tijdens de Tweede Wereldoorlog. (zie noot 20)

Subjectief staatsnoodrecht kent geen onbeperkte bevoegdheden toe: het kan alleen worden uitgeoefend in het belang van de veiligheid en voor zover dat in de gegeven omstandigheden voldoet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. (zie noot 21) Voor zover mogelijk zijn de normale, in een democratische rechtsstaat geldende 'checks and balances' van toepassing, met inbegrip van de parlementaire controle op de toepassing van de genomen noodmaatregelen. (zie noot 22)

Ten tijde van de grondwetsherziening van 1983 is aan de orde geweest of een dergelijke ongeschreven bevoegdheidsregel niet zou moeten worden gecodificeerd. De regering reageerde daarop echter afwijzend: het risico van codificatie zou zijn dat te snel een beroep op staatsnoodrecht zou worden gedaan. (zie noot 23) Daarna is er lang geen discussie geweest. Recent heeft een werkgroep van de Tweede Kamer zich opnieuw over het staatsnoodrecht gebogen. In dat kader is over het subjectieve staatsnoodrecht in lijn met de heersende rechtsopvatting bevestigd dat dit alleen in uiterste noodzaak mag worden

toegepast en dat de maatregelen die op grond van subjectief staatsnoodrecht worden genomen, niet verder mogen gaan of langer mogen duren dan de noodsituatie vereist. (zie noot 24)

*c. Artikel 15 van het EVRM*

Net als de Grondwet bevat ook het EVRM een bepaling die ziet op de mogelijkheid om van bepalingen daarin af te wijken als sprake is van oorlog of een andere noodtoestand 'threatening the life of the nation'. (zie noot 25) Artikel 15 van het EVRM regelt ook de begrenzingen van die mogelijkheid. In het tweede lid worden vier rechten genoemd waarvan niet kan worden afgeweken. Het gaat om het recht op leven, (zie noot 26) behalve ingeval van dood als gevolg van rechtmatige oorlogshandelingen, het verbod van foltering en onmenselijke behandeling, (zie noot 27) het verbod van slavernij en dwangarbeid (zie noot 28) en het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel. (zie noot 29) Voor de maatregelen die de grondrechten treffen waarvan wel afwijking mogelijk is, geldt dat deze strikt vereist moeten zijn en niet in strijd met andere verplichtingen die voortvloeien uit het internationale recht. (zie noot 30) Ten slotte moet de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa volledig op de hoogte gehouden worden van de genomen maatregelen en van de beweegredenen daarvoor. (zie noot 31)

Een aantal verdragsstaten heeft de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa geïnformeerd dat zij in verband met de coronacrisis met een beroep op artikel 15 van het EVRM van bepaalde EVRM-rechten afwijken. (zie noot 32) Nederland heeft dat niet gedaan. De rechten uit het EVRM gelden hier derhalve onverkort.

*d. Wet veiligheidsregio's*

Als buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, kunnen de artikelen 53 en 54 van de Wvr bij koninklijk besluit in werking worden gesteld. Door middel van de inwerkingstelling van artikel 53 wordt mogelijk gemaakt dat de commissaris van de Koning in een concreet geval aan de burgemeesters in de provincie de nodige aanwijzingen geeft over rampenbestrijding. De Minister van J en V kan de commissaris opdragen om zulke aanwijzingen te geven. Als het algemeen belang dat dringend eist, kan de minister bevoegdheden van de commissarissen en de burgemeesters op grond van artikel 54 van de Wvr geheel of ten dele aan zich trekken dan wel een andere autoriteit daarmee belasten. De inwerkingstelling van deze bevoegdheden door middel van een koninklijk besluit kan onverminderd de afkondiging van de beperkte of de algemene noodtoestand plaatsvinden. Van deze bevoegdheden is tot nu toe geen gebruik gemaakt.

### 3. Crisisbeheersing

Naast het hiervoor beschreven recht in buitengewone omstandigheden zijn er enkele wetten die bevoegdheden of instrumenten bevatten die sterk lijken op noodbevoegdheden, maar formeel niet als zodanig worden aangemerkt omdat voor de activering ervan geen koninklijk besluit noodzakelijk is. (zie noot 33) De middelen die tot nu toe zijn ingezet behoren tot deze categorie; zij vinden hun grondslag voornamelijk in de Wet publieke gezondheid (Wvpg) en de Wvr (zie hierna onder a en b).

Dit betekent dat er in bijzondere omstandigheden verschillende opties zijn voor de overheid om in te grijpen. Daartussen dient een keuze te worden gemaakt. De middelen die hiervoor in punt 2 zijn beschreven zijn naar aanleiding van de coronacrisis tot nu toe in Nederland niet ingezet. Hierbij speelde wellicht met name een rol dat aanvankelijk niet werd verwacht dat de crisis tot ingrijpen van deze omvang en duur zou leiden. Over de precieze motieven om niet te kiezen voor de instrumenten uit het 'klassieke' staatsnoodrecht en de inzet van instrumenten op grond van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden is echter voor zover de Afdeling heeft kunnen nagaan weinig bekend.

a. *Wet publieke gezondheid*

In de Wpg is een indeling van infectieziekten opgenomen, op basis waarvan dwingende maatregelen kunnen worden opgelegd om de bevolking te beschermen. Een infectieziekte valt in groep A, B1, B2 of C. Het coronavirus is op 28 januari 2020 door de Minister van Medische Zorg en Sport aangemerkt als een infectieziekte in groep A, de hoogste categorie van de vier: het betreft een virus waarbij ernstig gevaar voor de volksgezondheid bestaat. (zie noot 34)

Het bestuur van de veiligheidsregio draagt zorg voor de voorbereiding van de bestrijding van een infectieziekte die in groep A valt. De voorzitter van de veiligheidsregio draagt zorg voor de bestrijding van een (dreiging van een) epidemie. (zie noot 35) Bij de bestrijding heeft de Minister van VWS de leiding: hij kan de voorzitter van de veiligheidsregio opdragen hoe de bestrijding ter hand te nemen. (zie noot 36) Vóóordat de minister dat doet, moet hij met de Minister van Infrastructuur en Milieu (I en M) en de veiligheidsregio's een bestuurlijk afstemmingsoverleg voeren. (zie noot 37) Tevens dient hij vóóraf te overleggen met de Minister van J en V, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet. (zie noot 38) Zodra de Minister de voorzitter van de veiligheidsregio opdraagt hoe de bescherming ter hand te nemen, informeert hij de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en J en V. (zie noot 39)

In de Wpg zijn verschillende maatregelen opgenomen die zien op de voorkoming van verdere verspreiding van een infectieziekte. Daarbij geldt dat vrijwillige medewerking van de bevolking voorop staat bij infectieziektebestrijding. (zie noot 40) Als vrijwillige medewerking echter niet voldoende is om het gevaar af te wenden, is de inzet aangewezen van maatregelen die in hoofdstuk 5 van de Wpg zijn opgenomen. Het betreft bijvoorbeeld opnemings- of isolatie, onderwerping aan quarantaine of oplegging van een verbod om beroeps- of bedrijfsmatige werkzaamheden te verrichten. (zie noot 41) Ook kunnen terreinen, vervoermiddelen en goederen bij een gegrond vermoeden van besmetting worden gecontroleerd op de aanwezigheid daarvan en eventueel worden gesloten. (zie noot 42) De maatregelen kunnen worden opgelegd door de voorzitters van de veiligheidsregio's, eventueel na opdracht daartoe van de Minister van VWS.

b. *Wet veiligheidsregio's*

De Wpg is toegepast in samenhang met de Wvr. De Wvr verdeelt het grondgebied van Nederland in 25 veiligheidsregio's. (zie noot 43) De veiligheidsregio's inventariseren risico's van branden, rampen en crises en adviseren het bevoegd gezag hierover. Ook organiseren zij rampenbestrijding en crisisbeheersing. (zie noot 44) Als zich grote of complexe incidenten voordoen kan het gewenst zijn dat de rijksoverheid op politiek-bestuurlijk niveau zorgdraagt voor de coördinatie en besluitvorming.

Op voorstel van de Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking is een Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) Rijk ontwikkeld. Dit is een opschalingsmodel. De adviezen over de opschaling zijn inmiddels doorgevoerd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming en het instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). (zie noot 45) De GRIP-structuur is opgenomen in de regionale crisisplannen van alle 25 veiligheidsregio's. Zij kent verschillende fasen: van GRIP 1 tot en met GRIP 5. De GRIP-structuur voorziet daarnaast in de mogelijkheid om wat de verantwoordelijkheid van het Rijk betreft, op te schalen naar GRIP Rijk. Per 12 maart 2020 heeft in alle veiligheidsregio's opschaling naar GRIP 4 plaatsgevonden. Daartoe wordt overgegaan als sprake is van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. De voorzitter van de veiligheidsregio wordt dan ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeenten bij uitsluiting bevoegd om toepassing te geven aan de wetsartikelen die worden genoemd in artikel 39, eerste lid, van de Wvr.

Berust het opperbevel bij (ernstige vrees voor) rampen in beginsel bij de burgemeester, in een GRIP 4-situatie is als gezegd de voorzitter van de veiligheidsregio bevoegd om noodmaatregelen te treffen. Dat betekent dat diverse burgemeestersbevoegdheden ten behoeve van de crisisbeheersing bij uitsluiting bij de voorzitters van de veiligheidsregio's komen te rusten, bijvoorbeeld het voeren van het opperbevel bij een ramp en het uitoefenen van het gezag over de politie. (zie noot 46) Ook de noodverorderingsbevoegdheid ex artikel 176 van de Gemeentewet komt te liggen bij de voorzitter van de veiligheidsregio. De normale procedure van bekrachtiging van noodverordeningen - namelijk bekrachtiging door de gemeenteraad, de mogelijkheid van administratief beroep bij de commissaris van de Koning en het mogelijk opschorten van de werking van de noodverordening door de commissaris van de Koning - is niet van toepassing. (zie noot 47)

#### 4. Reikwijdte en beperking van grondrechten in de Grondwet

De klassieke grondrechten - zoals de vrijheid van godsdienst en meningsuiting en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer - zijn neergelegd in hoofdstuk 1 van de Grondwet. Deze grondrechten zijn bedoeld om de persoonlijke autonomie van burgers te handhaven en vergaande ingrepen van de overheid in hun persoonlijke leven tegen te gaan. (zie noot 48) Klassieke grondrechten bevatten waarborgnormen en kunnen door burgers tegen de overheid worden ingeroepen. Daarmee staat nog niet vast welke bescherming zij bieden. Twee elementen zijn daarvoor van belang: in de eerste plaats de reikwijdte van de grondrechten en in de tweede plaats de beperkingsmogelijkheden ten aanzien van deze grondrechten.

##### a. *Reikwijdte en redelijke uitleg*

De vraag naar de reikwijdte van grondrechten heeft betrekking op de werkingssfeer ervan. Welke handelingen vallen 'binnen de reikwijdte' en worden beschermd door de grondrechtsnorm, en welke kunnen niet als de uitoefening van een grondrecht worden beschouwd? De beantwoording van deze vraag geschiedt meestal door de rechter en is voor de toepasselijkheid van grondrechtsbepalingen in een concreet geval van groot belang. Wanneer iemands handelen namelijk niet binnen de werkingssfeer van een grondrecht valt, heeft de begrenzing van dat handelen ook niet te gelden als grondrechtenbeperking.

Vooral als grondrechten open zijn geformuleerd, is het vaststellen van de reikwijdte lastig. (zie noot 49) Daarbij komt dat ook de omstandigheden waarin een grondrecht wordt ingeroepen bij het bepalen van de reikwijdte een rol kunnen spelen. Dat betekent dat bij de vaststelling van de reikwijdte van een grondrecht niet alleen de vraag moet worden gesteld of sprake is van bijvoorbeeld het houden van een betoging of het uiten van een mening, maar óók of de vrijheid om deze handelingen te verrichten in de betreffende situatie daadwerkelijk door overheidsoptreden wordt beperkt. In dit verband is van belang dat grondrechten redelijk moeten worden uitgelegd: zij reiken niet zó ver dat de uitoefening ervan te allen tijde, op elke plaats en op iedere wijze geoorloofd is. (zie noot 50)

Dit brengt met zich dat handelingen die in abstracto binnen de reikwijdte van het grondrecht vallen, in concreto niet altijd en overal mogen worden verricht. Zo valt het luiden van kerkklokken in abstracto onder de reikwijdte van de vrijheid van godsdienst, maar als dit voor wat betreft duur en geluidsniveau gebeurt in strijd met de gemeentelijke APV, in concreto niet. (zie noot 51) De voorschriften in de APV worden in dat geval niet gezien als een beperking van de vrijheid van godsdienst. Ook brandveiligheidsvoorschriften die het aantal personen in een religieus gebouw begrenzen worden niet als een beperking van de vrijheid van godsdienst aangemerkt. (zie noot 52) De eis van een milieuvergunning wordt evenmin gezien als een beperking van de vrijheid van drukpers, ook al geldt zij eveneens voor drukkerijen. (zie noot 53)

Pas als de reikwijdte van een grondrecht is vastgesteld en een overheids(maat)regel binnen die reikwijdte valt (en het grondrecht dus beperkt), kan aan de orde komen of die beperking geoorloofd is.

*b. Beperkingsmogelijkheden: competentievoorschriften, doelcriteria en procedurevoorschriften*

Zoals hiervoor al bleek zijn klassieke grondrechten niet absoluut: in de memorie van toelichting bij de Grondwet van 1983 wordt opgemerkt dat zij in een onderling samenhangende en evenwichtige afweging met andere waarden en belangen moeten functioneren. (zie noot 54) Dit betekent dat grondrechten ook moeten kunnen worden beperkt: de (formele) wetgever mag onder zekere voorwaarden regelgeving opstellen die de uitoefening van grondrechten beperkt. Het bestuur mag vervolgens binnen de grenzen van de wet onder zekere voorwaarden besluiten nemen en handelingen verrichten, die hem door het grondrecht in algemene zin zijn verboden. (zie noot 55)

De voorwaarden waaronder het beperken van grondrechten is toegestaan, blijken uit de formulering van de beperkingsclausule bij de verschillende grondrechtenbepalingen in de Grondwet en uit de toelichting daarbij. In de eerste plaats zijn daaruit voorschriften af te leiden over (tot) op welk niveau de wetgever bevoegd is om de uitoefening van grondrechten te beperken ('competentievoorschriften'). Uit deze competentievoorschriften volgt dat beperkingen op de uitoefening van grondrechten in beginsel door de formele wetgever moeten worden geformuleerd: de term 'wet' in de Grondwet verwijst steeds naar een wet in formele zin.

Soms mag de formele wetgever de bevoegdheid om beperkingen op de uitoefening van grondrechten te stellen aan lagere wetgevers overdragen ('delegeren'). Of de formele wetgever dat mag, hangt af van de vraag of de grondwetsbepaling hem expliciet een delegatiebevoegdheid toedeelt. Dat gebeurt door het gebruik van een vorm van het werkwoord 'regelen', de zelfstandige naamwoorden 'regels' of 'regeling', of de uitdrukking '(bij of) krachtens de wet'. (zie noot 56)

Bevat een grondwetsbepaling géén delegatieterm, dan is het overdragen van de grondwettelijk verleende bevoegdheid door de formele wetgever om beperkingen op de uitoefening van grondrechten te formuleren niet geoorloofd. (zie noot 57) Dat betekent dat alléén de formele wetgever het grondrecht mag beperken. Tevens moet de formele wetgever in een beperkende wetsbepaling dan aangeven hoe ver die beperking reikt: hij mag de afweging hieromtrent niet aan een ander orgaan overlaten, bijvoorbeeld door het gebruik van vage termen. De toelichting vermeldt dat constructies waarbij de omvang van de grondrechtenbeperking niet uit de wet zelf volgt, maar door een lager orgaan moet worden ingevuld, niet zijn toegestaan. (zie noot 58)

Staat een grondwettelijke bepaling delegatie wél toe, dan mag de formele wetgever zelf bepalen of en in hoeverre hij hiertoe overgaat. (zie noot 59) Hij zal daarbij rekening moeten houden met het betreffende grondwetsartikel als geheel en met de aard van het in dat artikel geregelde onderwerp, aangezien daarin een aanduiding voor de omvang van de beperkingsbevoegdheid kan zijn gelegen. Door middel van interpretatie van het gehele artikel zal steeds moeten worden beoordeeld of de wetgever aan de grondwettelijke eisen heeft voldaan. (zie noot 60) Verder geldt dat zowel de wetgever als zij die met de toepassing van de regeling belast zijn ervoor moeten waken, dat het recht niet illusoir wordt gemaakt, nu geen enkele beperkingsbevoegdheid zo ver reikt. (zie noot 61)

Een voorbeeld van een grondrecht waarbij delegatie van de beperkingsbevoegdheid is toegestaan, is de vrijheid van vergadering en betoging. Artikel 9, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de wet regels kan stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De gebruikte

terminologie wijst erop dat delegatie is toegestaan. De formele wetgever heeft van deze bevoegdheid gebruik gemaakt: in de Wet openbare manifestaties (Wom) heeft hij aan de gemeenteraad de bevoegdheid gedelegeerd om in een verordening te bepalen wanneer voor een betoging een voorafgaande kennisgeving is vereist. De burgemeester kan naar aanleiding van die kennisgeving onder meer voorschriften en beperkingen stellen.

Uit het hiervoor weergegeven artikel 9, tweede lid, van de Grondwet blijkt tevens dat grondwettelijke bepalingen doelcriteria kunnen bevatten: beleidsdoeleinden ten behoeve waarvan op het grondrecht inbreuk mag worden gemaakt. De formulering van dit artikel maakt duidelijk dat de vrijheid van vergadering en betoging alléén mag worden beperkt ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Dergelijke doelcriteria zijn in diverse grondrechtenbepalingen opgenomen.

Ten slotte wordt een beperking soms gebonden aan procedurevoorschriften. Een voorbeeld daarvan is artikel 12, tweede lid, van de Grondwet: daaruit volgt dat bij het binnentreden van een woning tegen de wil van de bewoner, het procedurevoorschrift geldt dat van te voren legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden moeten plaatsvinden. Achteraf moet een schriftelijk verslag van het binnentreden worden verstrekt.

#### *c. Specifieke wettelijke grondslag*

Aan bepalingen in lagere regelgeving die zijn gericht op het beperken van grondwettelijke grondrechten, moet een formele wet ten grondslag liggen. Deze grondslag dient voldoende specifiek te zijn; een algemene, formeel-wettelijke grondslag is niet voldoende. In artikel 10 van de Grondwet (de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer), staat bijvoorbeeld een delegatieterm ('krachtens de wet'). Deze delegatiemogelijkheid betekent echter niet dat sluiting van een drugspand op grond van een APV-bepaling - met daarvoor artikel 168 (oud) van de gemeentewet, thans artikel 149 Gemeentewet, als grondslag - geoorloofd is. (zie noot 62) Het betreffende artikel in de Gemeentewet bepaalt namelijk slechts dat de raad de verordeningen maakt die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt. Die formulering werd niet voldoende specifiek geoordeeld om een beperking van artikel 10 van de Grondwet op te kunnen baseren. (zie noot 63)

Bij de invoering van de beschreven beperkingssystematiek en de daaruit voortvloeiende eis van een specifieke wettelijke grondslag is bij de grondwetsherziening van 1983, zij het voor uiterste gevallen, enige relativering aangebracht. Erkend werd dat in uitzonderingsgevallen afwijkingen tot ontwikkeling zouden kunnen komen. Heersende rechtsovertuigingen zouden zodanig kunnen evolueren dat bepaalde belemmeringen in de uitoefening van een grondrecht, zonder tot een beperkingsclausule herleidbaar te zijn, algemeen aanvaard worden. Voorts wees de regering er toen op dat een grondrecht niet alleen op redelijke wijze moet worden uitgelegd maar dat ook aan de redelijkheid grenzen kunnen worden ontleend waarbuiten een grondrecht geen toepassing meer behoort te vinden. Benadrukt werd echter dat de genoemde uitwegen uit onaanvaardbaar geachte situaties als hier bedoeld, slechts met grote terughoudendheid mogen worden gevolgd en het karakter van uitzondering en uiterste oplossing niet mogen verliezen; anders zou de hiervoor beschreven beperkingssystematiek worden ondermijnd. (zie noot 64)

#### *d. Sociale grondrechten, onderwijsvrijheid en de vrije arbeidskeuze*

Naast de klassieke grondrechten zijn er ook sociale grondrechten. Waar klassieke grondrechten worden gezien als afweerrechten van de burger tegen de overheid, gelden sociale grondrechten als instructienormen voor de overheid die in het algemeen niet in rechte afdwingbaar zijn. (zie noot 65) Zo dient de overheid bijvoorbeeld maatregelen te treffen ter bevordering van de volksgezondheid. (zie noot 66) Bij botsing van een klassiek en een sociaal grondrecht - als implementatie van een sociaal grondrecht een inbreuk op een klassiek



grondrecht met zich zou brengen - dient de beperkingsclausule van het klassieke grondrecht in acht te worden genomen. Dat betekent dat een klassiek grondrecht niet opzij kan worden gezet met een beroep op een zorgplicht die uit een sociaal grondrecht zou voortvloeien. (zie noot 67)

Een bijzondere positie neemt de vrijheid van onderwijs in artikel 23 van de Grondwet in. Deze bepaling is bij de algehele grondwetsherziening, waarin de hiervoor geschetste beperkings- en delegatiesystematiek werd ingevoerd, anders dan de andere grondrechten ongewijzigd gebleven. Deze systematiek geldt dan ook niet voor de vrijheid van onderwijs. (zie noot 68) Dat heeft tot gevolg dat algemeen geformuleerde beperkingen op de onderwijsvrijheid niet gebaseerd hoeven te worden op een expliciete beperkingsclausule. Ditzelfde geldt voor de vrijheid van arbeidskeuze in artikel 19, derde lid, van de Grondwet; daarbij zijn eveneens algemene beperkingen die niet tot een beperkingsclausule herleid kunnen worden, aanvaard. (zie noot 69)

#### e. Horizontale werking van grondrechten

De hiervoor beschreven beperkingssystematiek geldt in deze strikte zin alleen in de relatie tussen overheid en burger. Met in de Grondwet geregelde klassieke grondrechten is primair beoogd om de burger tegen de overheid te beschermen. Dat neemt niet weg dat grondrechten ook betekenis kunnen hebben in rechtsverhoudingen tussen burgers onderling, zoals bij de grondwetsherziening van 1983 en later in de rechtspraak tot op zekere hoogte is erkend. (zie noot 70) Deze gaat echter in beginsel niet zo ver dat beperkingen daarvan in verhoudingen tussen burgers onderling tot een grondwettelijke beperkingsclausule herleidbaar moeten zijn. Vaker spelen grondrechten een rol bij de inkleuring van open, civielrechtelijke begrippen, zoals 'redelijkheid en billijkheid' en 'maatschappelijke zorgvuldigheid'. Een in een grondrecht uitgedrukt belang wordt dan afgewogen tegen andere belangen. Voor zover de eis van een wettelijke grondslag in situaties tussen burgers onderling al betekenis heeft, wordt deze minder strikt uitgelegd.

#### 5. Reikwijdte en beperking van de grondrechten in het EVRM en het EU-Handvest

Klassieke grondrechten zijn niet alleen in de Grondwet gecodificeerd, maar ook in mensenrechtenverdragen als het EVRM en het EU-Handvest van de grondrechten. Ook deze grondrechten mogen, mits aan de daarvoor geldende vereisten is voldaan, worden beperkt. Deze vereisten zijn geregeld in de beperkingsclausules.

##### a. Reikwijdte

Net als bij grondwettelijke grondrechten geldt dat de vraag naar de beperkingsmogelijkheden pas aan de orde kan komen als vaststaat dat iemands handeling onder de reikwijdte van het grondrecht valt. Onder het EVRM gaat het dan om de 'scope' van een verdragsartikel. Voor zover de grondrechten in het EU-Handvest corresponderen met die in het EVRM, zijn hun inhoud en reikwijdte dezelfde. (zie noot 71)

Omdat de reikwijdte van de bepalingen in het EVRM vanwege hun internationale toepasbaarheid heel ruim is, zijn de beperkingsmogelijkheden dat ook: reikwijdte en beperkingen zijn 'communicerende vaten'. Dat inhoud en reikwijdte van corresponderende bepalingen in het EU-Handvest dezelfde zijn, sluit niet uit dat het Unierecht ook vanwege een intensieve toetsing door het Hof van Justitie soms een ruimere bescherming kan bieden. Verder geldt dat het EU-Handvest alleen van toepassing is als het recht van de Unie ten uitvoer wordt gebracht. Dat betekent dat de lidstaten de grondrechten in het EU-Handvest moeten eerbiedigen wanneer zij optreden binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie. (zie noot 72)

*b. Beperkingsmogelijkheden: bij de wet voorzien, legitieme doelstelling, noodzakelijk in een democratische samenleving*

Eisen waaraan beperkingen op de uitoefening van grondrechten in het EVRM moeten voldoen, vloeien voort uit de tekst van de in het geding zijnde bepaling en de betekenis daarvan voor het concrete geval. (zie noot 73) Zij zijn wat betreft hun concrete invulling voornamelijk uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) af te leiden.

De eerste eis die in de clause bij de genoemde verdragsbepalingen wordt vermeld, is dat beperkingen 'bij de wet zijn voorzien'. Uit de jurisprudentie van het Hof blijkt dat een gerechtvaardigde beperking op een grondrecht in dit kader aan drie voorwaarden moet voldoen. In de eerste plaats moet zij een grondslag hebben in het nationale recht. Deze grondslag kan een formeelwettelijke bepaling zijn, maar dat hoeft niet: met de term 'wet' wordt in de zinsnede 'bij de wet voorzien' niet noodzakelijkerwijs gedoeld op een wet in formele zin. Anders dan in de Grondwet wordt aan de term een materiële betekenis toegekend. (zie noot 74) Dat impliceert dat bijvoorbeeld ook jurisprudentie en ongeschreven recht onder omstandigheden onder het verdragsrechtelijke begrip 'wet' kunnen worden geschaard. (zie noot 75) Het Straatsburgse Hof kijkt met name naar de verschillende eigenschappen van de regel waaruit de beperking voortvloeit: deze moet toegankelijk ('accessible') en voorzienbaar ('foreseeable') zijn. Aan het toegankelijkheidsvereiste is in ieder geval voldaan als de regel is gepubliceerd en daadwerkelijk is te raadplegen. (zie noot 76) De eis van voorzienbaarheid hangt hiermee nauw samen. Regels moeten voldoende duidelijk zijn, zodat burgers hun gedrag erop kunnen afstemmen. (zie noot 77)

Beperking van in het EVRM gecodificeerde grondrechten moeten voorts een legitiem doel dienen. De beperkingsclausules bevatten doelcriteria waarin wordt aangegeven in het kader van welke belangen het grondrecht mag worden beperkt. Het gaat bijvoorbeeld om het belang van de openbare veiligheid of de bescherming van de gezondheid. Het is lastig om de precieze reikwijdte van deze doelstellingen aan te geven. Het Hof beziet in een concreet geval steeds of een inmenging door een verdragsstaat in de uitoefening van een grondrecht een legitiem doel dient, maar wijdt daarbij geen aandacht aan hetgeen het legitieme doel in abstracto inhoudt. (zie noot 78) Ook de toetsing in concreto is doorgaans niet erg streng: maar zeer zelden wordt aangenomen dat het doel van het handelen van een verdragsstaat niet met het EVRM in overeenstemming is. (zie noot 79) Hoewel de opsomming van de doelstellingen limitatief is, zorgen hun ruime formulering en de flexibele benadering van het Hof ervoor dat de meeste maatregelen die in de uitoefening van een grondrecht inmenging, worden geacht een legitiem doel te dienen. Bovendien bevatten de relevante EVRM-bepalingen een beperkingsclausule waarin ofwel het belang van de gezondheid als legitiem doel genoemd wordt, ofwel geen specifiek doel is vereist - en dus ook niet is voorgeschreven. (zie noot 80)

Als is vastgesteld dat een bepaalde maatregel die iemand beperkt in de uitoefening van zijn grondrechten, een basis heeft in het nationale recht en een legitiem doel dient, moet vervolgens worden bezien of een redelijke verhouding bestaat tussen de beperking en dit legitieme doel: de maatregel moet - zoals in de beperkingsclausules bij de artikelen 8 tot en met 11 en 2, Vierde Protocol EVRM staat vermeld - 'in een democratische samenleving noodzakelijk' zijn. Met andere woorden: de maatregel dient noodzakelijk en proportioneel te zijn. De beoordeling van de noodzaak en proportionaliteit van een maatregel hangt sterk af van de concrete omstandigheden van het geval. Meestal moet immers een afweging worden gemaakt tussen individuele belangen (die van de rechtzoekende) en maatschappelijke belangen (die worden gediend met het legitieme doel), waarbij tevens van belang is in hoeverre voor de minst vergaande maatregel is gekozen. In deze afweging hebben de verdragsstaten bij het EVRM een aanzienlijke eigen beoordelingsruimte, de zogenoemde

'margin of appreciation'. Zeker waar het preventieve maatregelen met het oog op de gezondheid betreft erkent het EHRM dat staten een aanzienlijke beoordelingsruimte hebben. (zie noot 81)

Dat ervan wordt uitgegaan dat met het EVRM corresponderende bepalingen in het EU-Handvest dezelfde inhoud en reikwijdte hebben, betekent dat de generieke beperkingsclausule in het Handvest (zie noot 82) moet worden uitgelegd in het licht van de specifieke beperkingsclausule die bij het corresponderende EVRM-recht hoort. In bepaalde gevallen toetst het HvJEU relatief streng aan de in de generieke beperkingsclausule opgenomen voorwaarden van noodzaak, geschiktheid en evenredigheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bescherming van persoonsgegevens. (zie noot 83)

#### *c. Positieve verplichtingen op grond van het EVRM*

Naast de hiervoor beschreven negatieve verplichtingen die voor de overheid uit het EVRM voortvloeien - en die erop neerkomen dat zij zich zoveel mogelijk onthoudt van inmenging in de uitoefening van grondrechten - moet de overheid ook actief stappen nemen om grondrechten te beschermen. (zie noot 84) Deze 'positieve verplichtingen' kunnen worden omschreven als verplichtingen voor de overheid om actief te handelen om een effectieve uitoefening van een (klassiek) grondrecht door de burger mogelijk te maken. Zij beogen bepaalde rechten en vrijheden te waarborgen en verplichten de overheid daarom (onder omstandigheden) actief te handelen ter bescherming en verzekering van die rechten en vrijheden.

Het EHRM heeft vastgesteld dat uit hoofde van klassieke grondrechten positieve verplichtingen kunnen ontstaan. Zo brengen positieve verplichtingen die volgen uit het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer met zich dat verdragsstaten moeten ingrijpen in (potentieel) gevaarlijke situaties waarbij de bescherming van de gezondheid in het geding is. (zie noot 85) Ook uit het in punt 2 genoemde recht op leven kunnen zij voortvloeien. (zie noot 86) Voor de beantwoording van de vraag of de overheid aan haar positieve verplichtingen heeft voldaan, verricht het EHRM een 'fair balance'-toets. Daarbij gaat het na of er, alles in overweging genomen, een goed evenwicht is bereikt tussen de belangen van het individu en die van de samenleving als geheel.

In die belangenafweging valt niet uit te sluiten dat grondrechtelijke belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Een positieve verplichting van de overheid om een grondrechtelijk belang te beschermen kan botsen met de uitoefening van grondrechten van individuele personen. Bekend in de rechtspraak zijn bijvoorbeeld de afwegingen tussen de vrijheid van meningsuiting ex artikel 10 van het EVRM en de bescherming van het recht op privé-leven op grond van artikel 8 van het EVRM. Zoals hierna nog aan de orde zal komen kan een botsing van grondrechten zich ook voordoen bij de bestrijding van de coronacrisis.

#### 6. Verschillen in grondwettelijk en verdragsrechtelijk kader

Het grondwettelijk stelsel en het stelsel van het EVRM verschillen op belangrijke punten, die de Afdeling hierna als volgt samenvat: (zie noot 87)

Volgens de Grondwet geldt ten aanzien van grondrechtenbeperkingen dat:

- de Grondwet deze moet toelaten op grond van een specifieke clausulering;
- zij zijn neergelegd in specifieke algemeen verbindende voorschriften (regelgeving);
- waarbij het zwaartepunt bij de formele wetgever ligt, en beperking bij lagere regelgeving alleen is toegestaan als de Grondwet dat toelaat en de formele wetgever uitdrukkelijk delegeert.

Volgens het EVRM en het EU-Handvest geldt ten aanzien van grondrechtenbeperkingen dat:

- het verdrag deze moet toelaten op grond van een specifieke (EVRM) dan wel een generieke (EU-Handvest) clausulering;

- zij zijn neergelegd in normen die kenbaar en voorzienbaar zijn (dat kunnen bijvoorbeeld ook beleidsregels zijn);
- waarbij in beginsel niet relevant is door welke regelgever de beperkingen zijn gegeven;
- zij alleen zijn toegestaan voor zover zij noodzakelijk en proportioneel zijn in het belang van (een van de in het EVRM of het EU-Handvest genoemde) doelcriteria. Onder het EU-Handvest is tevens vereist dat de kern van het recht intact wordt gelaten.

Het is de rechter verboden formele wetten te toetsen aan de Grondwet. (zie noot 88) De grondwetgever heeft het oordeel over de vraag met welke bepalingen van de Grondwet bij het tot stand brengen van wetten rekening moet worden gehouden en op welke manier dit moet gebeuren, uitsluitend aan de wetgever zélf willen doen toekomen. (zie noot 89)

De rol die het EVRM en het EU-Handvest spelen in de rechtspraak over de toepassing van bevoegdheden en de verenigbaarheid daarvan met grondrechtenbepalingen, is daarentegen groot: toetsing van formeel-wettelijke bepalingen door de rechter aan deze verdragen is op grond van de Grondwet namelijk wél toegestaan en geboden. Wettelijke voorschriften - waaronder begrepen wetten in formele zin - dienen buiten toepassing te blijven als die toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende verdragsbepalingen. (zie noot 90)

Het voorgaande is van invloed op de positie van de formele wetgever. Voor hem geldt het grondwettelijk toetsingsverbod niet. Sterker nog: juist omdat de rechter formele wetten niet aan de Grondwet mag toetsen, ligt de controle op grondwetsconformiteit uitsluitend bij de wetgever zelf. Dat schept een bijzondere verantwoordelijkheid. Het aan de rechter gerichte toetsingsverbod impliceert een aan de wetgever gericht gebod tot zorgvuldige toetsing aan de Grondwet. Dit brengt met zich dat de formele wetgever bij het formuleren van beperkingen op de uitoefening van grondrechten ook materiële criteria moet aanleggen, die onder meer kunnen worden gevonden in voldoende specificiteit en proportionaliteit. Deze criteria vereisen een grondige belangenafweging waarbij het belang van bescherming van het grondrecht zwaar dient te wegen. (zie noot 91)

#### 7. Verhouding noodbevels- en verordeningsbevoegdheid en grondrechten in de Grondwet

Zoals hiervoor aan de orde is gekomen, wordt de bevoegdheid tot het geven en opstellen van noodbevelen en noodverordeningen - die normaal gesproken bij de burgemeester berust - op dit moment op grond van artikel 39 van de Wvr door de voorzitters van de veiligheidsregio uitgeoefend. De reikwijdte van de bevoegdheid verandert daarmee niet.

Zowel bij het geven van een noodbevel als bij het opstellen van een noodverordening geldt in beginsel dat weliswaar mag worden afgeweken van wettelijke voorschriften, maar niet van de Grondwet, zo vermeldt de tekst van beide bepalingen in de Gemeentewet. (zie noot 92) Vaststaat dat verschillende bepalingen in de modelnoodverordening een mogelijke beperking op de uitoefening van grondwettelijke grondrechten impliceren (zie ook punt 9). De vraag is daarom hoe de modelnoodverordening en de Grondwet en de daarin vastgelegde beperkingsclausules zich tot elkaar verhouden.

##### a. Tekst en totstandkomingsgeschiedenis

In punt 4 is de beperkingssystematiek van de Grondwet beschreven. Klassieke grondrechten mogen slechts worden beperkt door specifieke, algemeen verbindende voorschriften die door de formele wetgever zijn vastgesteld. Alleen als de grondwetsbepaling een delegatieterm bevat, mag de formele wetgever onder bepaalde voorwaarden de bevoegdheid tot het formuleren van beperkingen op grondrechten aan lagere regelgevers overdragen.

Als gezegd mag bij het geven van noodbevelen en het opstellen van noodverordeningen niet van de Grondwet worden afgeweken: de tekst van de Gemeentewet verbiedt dat. Voorts kan uit de grondwetsgeschiedenis worden afgeleid dat de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet als onvoldoende specifiek moeten worden aangemerkt. (zie noot 93) Het zijn

zeer algemeen geformuleerde bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar, en er wordt niet in aangegeven welke grondrechten in welke mate beperkt kunnen worden. Hoewel tijdens de grondwetsherziening van 1983 enige relativisering op de eis van een specifieke wettelijke grondslag is aangebracht (zie hiervoor punt 4c) zijn beperkingen van grondwettelijke grondrechten op grond van artikel 175 en 176 van de Gemeentewet niet of in elk geval moeilijk met de destijds aanvaarde beperkingsystematiek te rijmen.

Na de grondwetsherziening van 1983 lijkt er een zekere verschuiving te hebben plaatsgevonden. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Gemeentewet blijkt dat de wetgever - in weerwil van de tekst van de beide bepalingen - een genuanceerder beeld schetste, waarin de eis van een specifieke wettelijke grondslag enigszins gerelativeerd is. Zowel de Tweede als de Eerste Kamer gaven te kennen dat beperking van enkele grondrechten, gelet op de noodrechtpraktijk, mogelijk moest zijn. Beide Kamers gingen akkoord met de stelling van de regering dat de burgemeester met toepassing van de noodbevels- en noodverordeningbevoegdheid bepaalde, met name genoemde grondrechten, te weten de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging buiten besloten plaatsen, (zie noot 94) de vrijheid van meningsuiting, (zie noot 95) en de vergader- en betogingsvrijheid, (zie noot 96) mag beperken. De tekst van de beide bepalingen bleef niettemin ongewijzigd. (zie noot 97)

De bevoegdheid tot het beperken van andere grondwettelijke grondrechten zoals de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (zie noot 98) - kan gelet op de parlementaire geschiedenis van de Gemeentewet haar grondslag in principe dus niet vinden in de beperkingsystematiek of de wetsgeschiedenis. Een strikte interpretatie daarvan zou betekenen dat de voorzitters van de veiligheidsregio deze grondrechten in de noodverordeningen niet mogen beperken en dat de noodverordeningbevoegdheid daartoe in zoverre tekortschiet.

*b. Redelijke uitleg en positieve verplichtingen als nuancerings?*

In de literatuur wordt wel bepleit dat die strikte interpretatie niet onverkort moet worden gevolgd. Ruimte zou in de eerste plaats kunnen worden gevonden in de hiervoor genoemde (zie punt 4a) 'redelijke uitleg' van grondwetsartikelen - zij strekken niet zó ver dat de uitoefening ervan te allen tijde, op elke plaats en op iedere wijze geoorloofd is. (zie noot 99) Varianten daarop worden eveneens bepleit. Zo wordt bijvoorbeeld wel gesteld dat grondwettelijke beperkingsclausules niet in de weg staan aan een incidentele beperking van een grondrecht in een concreet geval vanwege wanordelijkheden, (zie noot 100) of vanwege een (dreigende) ramp of een zwaar ongeval. (zie noot 101)

In de tweede plaats zou, zo wordt wel bepleit, ruimte kunnen worden gevonden in conflicterende grondrechtsaanspraken, die ertoe leiden dat de overheid in haar handelen niet alleen de uitoefening van de klassieke grondrechten door burgers zoveel mogelijk moet respecteren, maar óók maatregelen moet nemen om de volksgezondheid te bevorderen en haar burgers te beschermen tegen levensbedreigende situaties. In dit verband spelen positieve verplichtingen onder artikel 2 EVRM en sociale grondrechten een rol (zie hiervoor punt 5c). Deze brengen met zich dat de staat niet alleen verplicht is zich te onthouden van het aantasten van leven, maar ook tot het nemen van noodzakelijke en geschikte stappen om het recht op leven van individuen binnen zijn rechtsmacht actief te beschermen.

Daartoe behoren verplichtingen om preventieve maatregelen te nemen ter bescherming van het leven van individuele personen, indien er een concrete indicatie bestaat van een risico voor een acute levensbedreigende situatie. In die gevallen worden overheden geacht op grond van artikel 2 van het EVRM preventief op te treden; ze mogen dergelijke gevaarlijke situaties dus niet gedogen. Deze redeneerlijn wordt wel ten grondslag gelegd aan de

opvatting dat het geoorloofd is om in uitzonderlijke (concrete, acute en levensbedreigende) situaties gedurende korte tijd op grond van de noodbevels- en noodverordnungsbevoegdheden een inbreuk te maken op de uitoefening van grondwettelijke grondrechten - ondanks de strikte grondwettelijke beperkingsclausules. (zie noot 102)

#### 8. Verhouding noodbevels- en verordnungsbevoegdheid en grondrechten in het EVRM en het EU-Handvest

Beperkingsvoorwaarden zijn cumulatief. Voor grondrechten die zowel in de Grondwet als het EVRM en het EU-Handvest worden beschermd, moet dus worden voldaan aan alle eisen die in de betreffende artikelen worden gesteld. Voor grondrechten die uitsluitend door het EVRM en het EU-Handvest worden beschermd - zoals de vrijheid van beweging in artikel 2, Vierde Protocol van het EVRM en artikel 45 EU-Handvest - geldt dat een noodbevel of een noodverordening op een globale wettelijke grondslag mag berusten. (zie noot 103) Om de toegankelijk- en voorzienbaarheid hiervan zoveel mogelijk te waarborgen, dienen de voorzitters van de veiligheidsregio's de noodmaatregelen zo duidelijk mogelijk te formuleren. Daarnaast dient steeds opnieuw de noodzaak en de proportionaliteit van de maatregelen te worden beoordeeld.

#### 9. Beperkende maatregelen

Welke beperkende maatregelen zijn genomen om de verdere verspreiding van het coronavirus tegen te gaan? Bij de beantwoording van deze vraag is allereerst van belang dat de maatregelen voor een groot deel berusten op een moreel appel van overheidswege. De oproepen bijvoorbeeld om zoveel mogelijk thuis te blijven, pas contact te zoeken met de huisarts als klachten verergeren en werktijden zoveel als mogelijk te spreiden zijn van groot belang. Het gevolg geven aan zulke oproepen kan door burgers als beperkend worden ervaren. Niettemin kunnen zulke sociale oproepen niet worden afgedwongen en niet worden beschouwd als algemeen verbindende voorschriften die grondrechten beperken. Deze dringende oproepen, hoe cruciaal ook, zullen derhalve buiten beschouwing blijven in dit overzicht van beperkende maatregelen.

##### a. Beperkende maatregelen op rijksniveau

Op rijksniveau zijn er slechts enkele beperkende maatregelen genomen. Met name zijn van belang:

- de uitoefening van burgerluchtverkeer in het luchtruim boven Nederland is verboden voor luchtverkeer vanuit hoog-risicolanden naar luchthavens gelegen op Nederlands grondgebied; (zie noot 104)
- op het gebied van de strafrechtspleging is in de bestaande regeling van onderzoek naar de mogelijkheid van overbrenging van een ernstig besmettelijke ziekte (zie noot 105) de mogelijkheid gecreëerd om slijmvlies- of sputumonderzoek uit te voeren om vast te stellen of een verdachte in een strafzaak drager is van SARS-CoV-2; (zie noot 106)
- in het burgerlijk recht en het bestuursrecht is in de wettelijke mogelijkheid voorzien om de mondelinge behandeling plaats te laten vinden door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel, (zie noot 107) en in het jeugdrecht is een wettelijke basis geboden om verlengingsbeslissingen ondertoezichtstelling en machtigingen uithuisplaatsing te geven zonder partijen te horen. (zie noot 108)

Bovengenoemde voorschriften kunnen achtereenvolgens beperkingen opleveren van de bewegingsvrijheid, (zie noot 109) de lichamelijke integriteit (zie noot 110) en het recht op een openbare terechtzitting. (zie noot 111) De grondslagen voor deze maatregelen zijn respectievelijk de reeds lang bestaande wettelijke bevoegdheid van de Minister van I en M om bij ministeriele regeling het uitoefenen van het burgerluchtverkeer tijdelijk te verbieden om redenen van openbare orde en veiligheid, (zie noot 112) en de Tijdelijke wet COVID-19

Justitie en Veiligheid. (zie noot 113) Gezien de grondrechtelijke aspecten reeds onderwerp zijn geweest van parlementaire beraadslaging en besluitvorming, (zie noot 114) zullen zij in wat hierna volgt buiten beschouwing blijven.

*b. Beperkende maatregelen in noodverordeningen*

De overige mogelijk beperkende maatregelen tegen de verdere verspreiding van het coronavirus vinden hun juridische grondslag in noodverordeningen van de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's. (zie noot 115) Dit zijn tevens de maatregelen die tot het meeste maatschappelijk debat hebben geleid. Dat er 25 verschillende noodverordeningen zijn betekent niet dat er 25 volledig verschillende regimes gelden; de noodverordeningen zijn grotendeels gebaseerd op een modelnoodverordening van de voorzitters van de veiligheidsregio's gezamenlijk. In de modelverordening zijn de aanwijzingen van de Minister van VWS verwerkt. (zie noot 116) Zodoende is er in alle 25 veiligheidsregio's een hoge mate van uniformiteit in de normstelling.

De modelnoodverordening en de daarop gebaseerde noodverordeningen zijn meermalen herzien. Hierbij kunnen tot dusver grofweg drie periodes worden onderscheiden:

1. Totstandkoming en opschaling: Op 12 maart schalen alle veiligheidsregio's op naar GRIP-4, (zie noot 117) waarmee de voorzitter van de veiligheidsregio bij uitsluiting bevoegd wordt om de noodverordenende bevoegdheid van de burgemeester uit te oefenen. In een persconferentie kondigt het kabinet de eerste beperkende maatregelen aan. In een volgende persconferentie op 15 maart worden deze maatregelen uitgebreid: ook de scholen worden gesloten. Deze maatregelen worden op grond van Aanwijzingen van de Minister van VWS neergelegd in een eerste modelverordening van 19 maart;
2. Verlenging en verfijning: in persconferenties op 23 en 31 maart, en op 21 april worden (gedifferentieerd) verlengingen van de maatregelen aangekondigd en worden de regels en de uitzonderingen fijnmaziger. Deze aankondigingen van 21 april vinden via een aanwijzing van de Minister van VWS van 24 april hun weerslag in een nieuwe modelnoodverordening van 28 april;
3. Gefaseerde afbouw: op 6 mei 2020 worden de eerste versoepelingen aangekondigd. Deze aankondigingen zijn middels een aanwijzing van 8 mei vertaald in een modelnoodverordening van diezelfde datum.

Ondanks de hoge mate van uniformiteit in de normstelling zijn er hier en daar regionale nuances. Zo hebben de voorzitters van sommige veiligheidsregio's ervoor gekozen om naast de overgenomen voorschriften uit de modelnoodverordening aanvullende voorschriften op te nemen. Hiertoe zijn zij ook bevoegd. Deze aanvullende voorschriften zijn veelal gerelateerd aan dat wat regio-eigen is. Een voorbeeld zijn de maatregelen die in vooral kustprovincies zijn genomen om recreatief verblijf te verbieden. (zie noot 118)

Een ander voorbeeld is de uitzondering op het verbod op samenkomsten voor vergaderingen van de Staten-Generaal in de veiligheidsregio Haaglanden. (zie noot 119) Een ander construct dat regionaal maatwerk mogelijk maakt is de bevoegdheid voor de voorzitter van de veiligheidsregio om verboden gebieden en locaties aan te wijzen, al dan niet voor bepaalde tijdvakken. Deze bevoegdheid is in alle noodverordeningen opgenomen, met een uitzondering voor bewoners van woningen in het betreffende gebied of locatie en personen die aldaar noodzakelijke werkzaamheden verrichten. (zie noot 120) De eerste uitzondering is in het licht van het huisrecht ook grondrechtelijk relevant. Tot slot biedt de modelnoodverordening een grondslag om voor de voorzitter van de veiligheidsregio een generieke bevoegdheid om (categorieën van) gevallen van de verbodsbepalingen uit te zonderen. (zie noot 121)

Hierna volgt een overzicht van de (mogelijk) grondrechtenbeperkende maatregelen. Met name de volgende grondrechten zijn aan de orde:

- vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing (artikel 6 Grondwet, artikel 9 EVRM, artikel 10 EU-Handvest);
- recht op privéleven, waaronder familieleven en huisrecht (artikel 10 Grondwet, artikel 8 EVRM, artikel 7 EU-Handvest);
- vrijheid van vergadering en betoging (artikel 9 Grondwet, artikel 11 EVRM, artikel 12 EU-Handvest m.b.t. vergadering);
- vrijheid van onderwijs (artikel 23 Grondwet, artikel 2 EP EVRM, artikel 14 EU-Handvest);
- de vrije arbeidskeuze (artikel 19, derde lid Grondwet, artikel 4, tweede lid, EVRM, artikel 15 EU-Handvest, artikel 1 Europees Sociaal Handvest);
- het eigendomsrecht (artikel 14 Grondwet, artikel 1 Eerste Protocol (EP) EVRM, artikel 17 EU-Handvest);
- de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16 EU-Handvest);
- de bewegingsvrijheid (artikel 2 Protocol 4 EVRM, artikel 45 EU-Handvest).

Als gezegd is dit overzicht gebaseerd op de modelnoodverordening van 28 april 2020 (hierna ook: de modelnoodverordening), omdat deze de meest ruime catalogus van mogelijk beperkende maatregelen bevat en dus het beste beeld biedt om de door de Kamer gestelde vragen te beantwoorden. Deze modelnoodverordening is ook als bijlage opgenomen. Navolgende verwijzingen naar artikelen zien op deze modelverordening, tenzij uitdrukkelijk een andere regeling wordt genoemd.

De (mogelijk) grondrechtenbeperkende maatregelen in de modelnoodverordening zijn de volgende:

- Een verbod om samenkomsten en evenementen te laten plaatsvinden, te (laten) organiseren of te laten ontstaan, dan wel aan dergelijke samenkomsten deel te nemen. (zie noot 122) Op grond van de toelichting bij de modelverordening van 28 april 2020 blijkt dat hier ook samenkomsten buiten de publieke ruimte onder kunnen vallen.

Relevante uitzonderingen zijn:

- wettelijk verplichte samenkomsten, zoals vergaderingen van gemeenteraden, mits daarbij niet meer dan honderd personen aanwezig zijn;
- samenkomsten die noodzakelijk zijn voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, bedrijven en andere organisaties, mits daarbij niet meer dan honderd personen aanwezig zijn en maatregelen zijn getroffen om 1,5 meter afstand tussen de aanwezigen te garanderen;
- uitvaarten en huwelijksvoltrekkingen, mits daarbij niet meer dan dertig personen aanwezig zijn;
- samenkomsten waarbij het recht zijn godsdienst of levensovertuiging vrij te belijden als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet wordt uitgeoefend, mits daarbij niet meer dan dertig personen aanwezig zijn; (zie noot 123)

- Een verbod voor eenieder om zich in de publieke ruimte in een groep van drie of meer personen op te houden zonder tot de dichtstbijzijnde persoon in die groep en andere personen een afstand te houden van ten minste 1,5 meter. (zie noot 124) Dit verbod is niet van toepassing op personen die een gezamenlijke huishouding vormen. (zie noot 125)

- Een verbod op de openstelling van:

- eet- en drinkgelegenheden (afhaalfunctie uitgezonderd);
- sport- en fitnessgelegenheden;
- sauna's;
- seksinrichtingen;
- coffeeshops (afhaalfunctie uitgezonderd);



- inrichtingen waar speelautomaten als bedoeld in de Wet op de kansspelen kunnen worden gespeeld;
  - inrichtingen waar op de uiterlijke verzorging gerichte contactberoepen worden uitgeoefend (afhaalfunctie uitgezonderd). (zie noot 126)
- Een verbod om contactberoepen uit te oefenen; (zie noot 127)
- Een verbod om zich te bevinden in door de voorzitter aangewezen gebieden of locaties; (zie noot 128)
- Een verbod om onderwijsactiviteiten te verrichten in onderwijsinstellingen; (zie noot 129)
- Een verbod op toegang tot zorginstellingen en woonvormen in de ouderenzorg zonder toestemming van de beheerder. (zie noot 130)

#### 10. Wetgeving en bestuur in crisistijd

Alvorens de voorlichtingsvragen te beantwoorden maakt de Afdeling, mede met het oog op de toekomst, eerst enkele algemene opmerkingen over een belangrijk hoofdbestanddeel van het voorlichtingsverzoek: (zie noot 131) de betekenis van de parlementaire en democratische controle in de maatschappelijke en bestuurlijke context van de huidige crisis. Voorafgaand daaraan volgt eerst een opmerking over de sleutel waarin de relevante aspecten op dit moment moeten worden beoordeeld.

##### a. Besturen in crisistijd

Besturen in crisistijd geschiedt noodzakelijkerwijs op basis van beperkte en snel veranderende kennis. Wat een week eerder ondenkbaar was, kan een week later gemeengoed zijn. Met de kennis van later, zouden sommige beslissingen wellicht anders zijn uitgevallen. Wat gisteren proportioneel leek, staat vandaag wellicht juist niet langer in redelijke verhouding tot het te bereiken doel. Omgekeerd kan wat gisteren doeltreffend en doelmatig leek, met de kennis van vandaag juist onvoldoende ingrijpend zijn.

Het is in dat licht bezien essentieel dat de genomen maatregelen waarop het voorlichtingsverzoek doelt, in dit soort omstandigheden worden beoordeeld en gewogen in het licht van de bij de beslisnemer op dat moment naar redelijkheid aanwezige kennis. Een te gemakkelijk oordeel achteraf met de informatie die inmiddels voorhanden is, moet worden voorkomen. Dat geldt te meer omdat nog steeds veel onzeker is over hoe de situatie verder gaat verlopen en dus ook de komende tijd met een beperkte kennis moet worden gehandeld.

Hetzelfde kan gezegd worden over de keuze welk instrumentarium in de crisis moet worden ingezet. Zoals hiervoor geschetst kent het noodrecht in Nederland verschillende vormen, elk met eigen voor- en nadelen. Daarbij is van belang dat aanvankelijk, tussen 6 en 12 maart, nog sprake leek te zijn van een regionale, beperkte uitbraak (in Noord-Brabant). Dit leidde ertoe dat er in eerste instantie gewerkt is met het nemen van maatregelen via een noodverordening afkomstig van de als eerste zwaar getroffen veiligheidsregio. (zie noot 132)

In dat licht is begrijpelijk dat in de daarop volgende fase, toen bleek dat de crisis minder regionaal en beperkt was dan oorspronkelijk gedacht, het systeem van GRIP-4 met een modelverordening op basis van een aanwijzing van de Minister van VWS is toegepast die betrekking had op alle 25 veiligheidsregio's: (zie noot 133) Dit model had als grote voordeel dat het snel ingezet kon worden en flexibel was. Omdat er in het allereerste begin, bij aanvang van de crisis, nog zeer weinig bekend was over de vraag of maatregelen voor heel Nederland gelijktijdig zouden moeten zijn of dat er sprake zou zijn van grote regionale verschillen lag de keuze voor maatregelen via de veiligheidsregio's voor de hand. Dit betekent dat de huidige maatregelen in een acute, onvoorziene crisissituatie tot stand zijn gebracht in de vorm van opeenvolgende noodverordeningen van voorzitters van veiligheidsregio's.

Zoals bekend ziet het er naar uit dat de crisissituatie voorlopig nog zal voortduren. Daarbij zijn verschillende fasen te onderscheiden. De eerste fase was die van de acute crisis. Op dit moment zitten we in een fase waarin geen sprake meer is van een acute noodsituatie maar nog steeds wel van een zeer uitzonderlijke situatie. Daarin kunnen nog niet alle mogelijk beperkende maatregelen opgeheven worden. Denkbaar is ook dat er op enig moment opnieuw moet worden opgeschaald. Dit betekent dat ingrijpende, (mogelijk) grondrechtbeperkende maatregelen waarschijnlijk gedurende een relatief lange periode van kracht zullen moeten blijven. (zie noot 134)

#### *b. Parlementaire controle*

Een apart onderdeel van het voorlichtingsverzoek betreft de democratische controle. Deze komt op dit moment in de eerste plaats naar voren door middel van de ministeriële verantwoordelijkheid. De eerst verantwoordelijke ministers (met een bijzondere rol voor de minister-president) leggen in het openbaar en duidelijk zichtbaar de genomen maatregelen en de daarbij gemaakte afwegingen uit aan de bevolking. Zij leggen daarover ook verantwoording af aan het parlement. Het afleggen van publieke verantwoording is van groot maatschappelijk belang. Wil de democratie juist in crisistijd zijn kracht behouden dan moet de overheid een gezicht hebben: burgers, kiezers moeten in alle openheid kunnen zien wie van de overheid waarop aanspreekbaar is. Ook is van groot belang dat zoveel mogelijk de feiten en gegevens op grond waarvan besluiten worden genomen, openbaar worden gemaakt.

In crisissituaties zal met het oog op de noodzakelijke slagkracht aan het bestuur een zekere, soms grote beleidsvrijheid worden toegekend. (zie noot 135) Er moeten immers snel en soms ingrijpende maatregelen worden genomen. Juist ook in dergelijke omstandigheden is parlementaire controle essentieel. De Tweede en Eerste Kamer hebben dan ook terecht onderkend dat de parlementaire werkzaamheden zoveel mogelijk moeten doorgaan, indien nodig op een op de bijzondere omstandigheden afgestemde wijze. (zie noot 136) De controle op de noodzaak en proportionaliteit van de maatregelen die gericht zijn op de beheersing van de crisis, is daar een essentieel onderdeel van.

Het gecodificeerde staatsnoodrecht (zie hiervoor punt 2) en het wettelijk crisisbeheersingsregime (zie hiervoor punt 3) verschillen wat betreft de betrokkenheid van vertegenwoordigende organen. In het eerste geval is voorzien in grondwettelijke gegarandeerde parlementaire betrokkenheid, die bij formele wet verder is versterkt. Het parlement is niet betrokken bij de inwerkingstelling, maar wanneer bepalingen van gecodificeerd staatsnoodrecht in werking zijn gesteld, beslissen de Staten-Generaal in verenigde vergadering omtrent het voortduren daarvan. (zie noot 137) De afkondiging van de beperkte of algemene noodtoestand wordt bovendien terstond medegedeeld aan de Staten-Generaal. (zie noot 138) Bij de afzonderlijke inwerkingstelling van noodrechtelijke bepalingen is eveneens voorzien in parlementaire betrokkenheid. (zie noot 139) Deze wettelijke voorzieningen stellen het parlement in staat om, zo nodig ook tussentijds, te controleren op welke wijze bevoegdheden in die omstandigheden worden uitgeoefend. Zoals gezegd is toepassing van het klassieke staatsnoodrecht tot nu toe niet ingezet.

#### *c. Democratische controle in de Wpg jo. Wvr*

In het tweede geval, waarin het crisisbeheersingsregime wordt toegepast, is de situatie diffuser. De mate waarin en de wijze waarop democratische controle wordt uitgeoefend, hangt af van de omstandigheden. Dat geldt ook voor de thans toegepaste constructie op grond van de Wet publieke gezondheid (Wpg) en de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Daarin zijn ook de verhoudingen tussen bestuurslagen aan de orde.

De beperkende maatregelen zijn op dit moment vastgelegd in noodverordeningen. Daarbij geldt dat in het normale geval waarin de burgemeester de noodverordening vaststelt, de gemeenteraad op grond van artikel 176 van de Gemeentewet een belangrijke legitimerende

en controlerende rol heeft. Wordt de noodverordenende bevoegdheid echter uitgeoefend door de voorzitter van de veiligheidsregio, dan controleert de gemeenteraad in de betreffende veiligheidsregio enkel achteraf: de voorzitter van de veiligheidsregio brengt dan samen met de burgemeesters die deel uitmaakten van het regionaal beleidsteam, schriftelijk verslag uit aan de raden over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die hij heeft genomen. (zie noot 140) Ook is de voorzitter van de veiligheidsregio verplicht de betreffende raden achteraf desgewenst mondelinge inlichtingen te verstrekken. (zie noot 141) Hiermee is bedoeld te verzekeren dat in de raad die het aangaat verantwoording wordt afgelegd door de verantwoordelijke bestuurder. (zie noot 142) De gemeenteraad heeft echter in die bijzondere constellatie niet de bevoegdheid aan een eventueel negatief oordeel consequenties te verbinden. (zie noot 143)

Naast gemeentelijke en regionale bestuursorganen is op Rijksniveau ook de Minister van VWS betrokken. Zodra sprake is van de bestrijding van een infectieziekte behorend tot groep A, of een directe dreiging daarvan, heeft de Minister van VWS de leiding over de bestrijding. Dit betekent dat het optreden van de voorzitter van de veiligheidsregio tot op grote hoogte samenvalt met de leidinggevende rol van de minister. (zie noot 144) Bij de totstandkoming van de Wpg is van regeringswege gesteld dat zo'n leidinggevende rol van de minister over de veiligheidsregio verenigbaar moet zijn met het geheel van bestuurlijke verantwoordelijkheden zoals deze op decentraal niveau gelden. Een dergelijk optreden zou, aldus de regering destijds, ook afdoende democratisch gelegitimeerd moeten zijn en dienovereenkomstig kunnen worden verankerd in de Wet veiligheidsregio's. (zie noot 145) De leidinggevende rol van de Minister van VWS is echter nooit ingepast in de bovenbedoelde verantwoording achteraf van de veiligheidsregio's naar de gemeenteraden. Hier ligt dus logischerwijs een controlerende taak op nationaal niveau voor de Staten-Generaal.

#### *d. Democratische controle en grondrechten*

Samenvattend verschillen het gecodificeerde staatsnoodrecht (zie hierover punt 2) en het wettelijk crisisbeheersingsregime (zie hierover punt 3) als het gaat om de bestuurlijke uitwerking. Het gecodificeerde staatsnoodrecht gaat uit van centrale regie. (zie noot 146) Op grond van het gecodificeerde staatsnoodrecht mag onder bepaalde voorwaarden van een uitputtende lijst grondwetsbepalingen worden afgeweken. (zie noot 147) Daaronder kunnen onder bijzondere omstandigheden ook enkele in artikel 103, tweede lid, van de Grondwet genoemde grondrechten vallen.

Het systeem van crisisbeheersing gaat op de grondslag van de gemeentelijke bevoegdheden uit van regionale regie, met dien verstande dat deze in feite van rijkswege kan worden overgenomen. Het systeem van crisisbeheersing dient binnen de reguliere grondrechtelijke beperkingssystematiek van de Grondwet (zie hierover punt 4) te blijven; bij noodverordening mag niet van de Grondwet wordt afgeweken. In beide gevallen hangt de verhouding tot het EVRM af van de vraag of artikel 15 van het EVRM wel of niet van toepassing is (zie hierover punt 2c).

#### 11. Beantwoording voorlichtingsvragen

In het licht van het voorgaande beantwoordt de Afdeling nu de in het voorlichtingsverzoek gestelde vragen. De Afdeling merkt op dat de vragen naar de democratische controle, de fasering van de afbouw en de proportionaliteit van de maatregelen bij de beheersing van crises met een bovenlokaal karakter, zoals uit de voorgaande analyse (zie punt 10) al naar voren kwam, nauw met elkaar samenhangen. Dit betekent dat de antwoorden op de vier gestelde vragen steeds in onderling verband gelezen moeten worden. In het licht van die samenhang beantwoordt de Afdeling de eerste twee vragen tezamen.

Op basis van het voorgaande komt de Afdeling tot de volgende antwoorden:

1. In hoeverre wordt bij elk van de maatregelen voldoende rekening gehouden met de aard van het grondrecht dat daarbij naar de mening van de Afdeling in het geding is?
2. In hoeverre zijn de minst vergaande maatregelen getroffen die nodig zijn voor het bereiken van het doel?

a. *Verdragsrechten*

Bij het antwoord op deze vragen moeten grondwettelijke en verdragsrechtelijke grondrechten worden onderscheiden. Anders dan de Grondwet stellen het EVRM en het EU-Handvest niet de eis van een specifieke formeel-wettelijke grondslag voor grondrechtenbeperkingen. Wel stelt het EVRM randvoorwaarden aan de toegankelijkheid en voorzienbaarheid daarvan. Dat betekent dat de noodverordeningen adequaat gepubliceerd moeten worden. (zie noot 148) Daarnaast moeten de verordeningen - in de mate dat spoed en complexiteit dat toelaten - voldoende duidelijk zijn voor burgers om hun gedrag op af te stemmen. Aangenomen mag worden dat dit gelet op de rechtspraak van het EHRM het geval is. (zie noot 149) Daarbij is onvermijdelijk dat in de praktijk vragen rijzen over de exacte toepassing daarvan en de reikwijdte van de maatregelen, in het bijzonder ten aanzien van het begrip samenkomst. (zie noot 150)

Voorts is van belang dat het EVRM in de clausuleringen bij de relevante vrijheden het belang van de gezondheid als een legitiem doel van beperkingen noemen. (zie noot 151) Ook wordt de bescherming van de volksgezondheid aanvaard als een legitieme doelstelling voor de beperking van rechten uit het EU-Handvest. (zie noot 152) Daarnaast geldt op grond van artikel 2 van het EVRM (het recht op leven) voor de overheid een positieve verplichting om effectieve maatregelen te treffen om het recht op leven te beschermen in geval van een reëel en onmiddellijk gevaar voor het leven van anderen. Voorts brengen positieve verplichtingen op grond van artikel 8 van het EVRM (het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer) met zich dat de overheid ingrijpt in (potentieel) gevaarlijke situaties waarbij de bescherming van leven en gezondheid in het geding is. (zie noot 153) Aan deze verplichtingen geeft de regering in de crisis van nu uitvoering. (zie noot 154)

Een belangrijke voorwaarde is verder dat de beperkingen op grond van het EVRM en het EU-Handvest noodzakelijk en proportioneel moeten zijn. Het EU-Handvest vereist specifiek dat beperkingen altijd de wezenlijke inhoud van grondrechten dienen te eerbiedigen. Daarbij erkent het EHRM dat verdragsstaten bij het nemen van preventieve maatregelen met het oog op de bescherming van de gezondheid een aanzienlijke beoordelingsruimte, ofwel 'margin of appreciation' hebben. (zie noot 155) Gelet op het onmiskenbaar zware belang van de volksgezondheid dat in het geding is, voldoen de noodverordeningen aan deze eisen.

Ten slotte wijst de Afdeling op de inbreuk die door verschillende maatregelen in de modelverordening - bijvoorbeeld het verbod op openstelling van bepaalde inrichtingen en op het uitoefenen van contactberoepen - wordt gemaakt op het eigendomsrecht (zie noot 156) en de vrijheid van ondernemerschap. (zie noot 157) Deze beperkingen acht de Afdeling aanvaardbaar, gelet op de grote marge die artikel 1, Eerste Protocol van het EVRM laat voor de regulering van eigendom. Hetzelfde geldt voor artikel 16 EU-Handvest, gezien de verwijzing naar de nationale wetgevingen en praktijken. In het kader van de proportionaliteit zijn in dit verband ook de genomen generieke en grofmazige steunmaatregelen die onder meer zien op compensatie van inkomsten- en omzetverliezen relevant. (zie noot 158) Een aandachtspunt is dat de tekst van de noodverordeningen en de toepassing daarvan, gelet op deze rechten helder, consistent en niet willekeurig zijn.

Het voorgaande betekent dat voor de grondrechten die uitsluitend door het EVRM en het EU-Handvest worden beschermd, zoals met name de vrijheid van beweging, (zie noot 159) de noodverordeningen op zichzelf een toereikende grondslag bieden. Wel moet worden opgemerkt dat ook bij de toepassing van bepalingen uit de noodverordeningen in concreto,

de proportionaliteitseis geldt. Dat houdt in dat ook in de uitvoering en de handhaving het overheidsoptreden proportioneel moet zijn. In laatste instantie kan dit door de rechter worden getoetst.

Hoewel de bewegingsvrijheid aan vele bepalingen van de noodverordeningen raakt wordt met bovenstaande constatering slechts een deel van de vraagstelling gedekt. De meeste grondrechten immers worden niet alleen in het EVRM en het EU-Handvest beschermd maar ook in de Grondwet. De daarin vastgelegde beperkingsvoorwaarden zijn dan cumulatief; er dient ook aan de grondwettelijke beperkingsclausules te zijn voldaan.

*b. Grondwettelijke grondrechten: algemeen*

Alvorens in te gaan op de betekenis van de grondwettelijke beperkingssystematiek voor de geldende noodverordeningen zij opgemerkt dat deze niet geldt voor alle grondwettelijke grondrechten. Met name de vrijheid van onderwijs neemt een bijzondere positie in. Het (partiële) verbod op openstelling van onderwijsinstellingen vormt een beperking van de vrijheid om onderwijs te (doen) geven als bedoeld in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet. In dit verband is echter van belang dat artikel 23 van de Grondwet buiten de grondwetsherziening van 1983 is gebleven en de beperkingssystematiek daarop derhalve niet van toepassing is (zie hiervoor punt 4 d). Dat betekent dat algemene beperkingen op deze vrijheid, gebaseerd op neutrale van volksgezondheid en preventie die ook op een breed scala van andere instellingen toepassing vinden, met inachtneming van proportionaliteit en subsidiariteit toelaatbaar zijn, ook al zijn ze niet te herleiden tot een beperkingsclausule. Dat geldt ook met betrekking tot de grondwettelijke vrijheid van arbeidskeuze. (zie noot 160)

Dat is niet zonder meer het geval voor de grondrechten waarvoor de grondwettelijke beperkingssystematiek wel geldt. Strikt geredeneerd is de wettelijke grondslag voor de noodverordeningbevoegdheid ex artikel 176 van de Gemeentewet - die op grond van de Wvr tijdelijk door de voorzitters van de veiligheidsregio's wordt uitgeoefend - onvoldoende specifiek. Het wetsartikel voorziet in een algemene verordeningbevoegdheid. (zie noot 161) Daarvan kan weliswaar alleen in bepaalde situaties gebruik worden gemaakt, maar zij is niet specifiek gericht op de beperking van grondrechten. Ook de Wpg biedt met het oog daarop geen toereikende basis. (zie noot 162)

Hiervoor bleek echter dat in vervolg op de zeer beperkte relativeringen van de grondwettelijke beperkingssystematiek die reeds bij de totstandkoming van de grondwetsherziening van 1983 zijn erkend, in de loop van de tijd door de wetgever en in de literatuur over artikel 175 en 176 van de Gemeentewet een genuanceerder standpunt is ingenomen (zie hiervoor punt 7). Zo heeft de formele wetgever zélf de grondwettelijke specificiteitseis enigszins gerelativeerd voor de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging voor zover die buiten gebouwen of besloten plaatsen wordt uitgeoefend, (zie noot 163) de (mondelijke) uitingsvrijheid, (zie noot 164) en de vergader- en betogingsvrijheid. (zie noot 165) De noodbevoegdheden in artikel 175 en 176 van de Gemeentewet kunnen in bijzondere urgente gevallen, waarin de Wet openbare manifestaties onvoldoende middelen biedt, gezien worden als de delegerende wet die door deze grondwetsbepalingen vereist wordt. (zie noot 166) De rechter is dit standpunt voor zover het ging om concrete noodbevelen gevolgd. (zie noot 167)

Gelet op het voorgaande is het verdedigbaar dat in een acute, concrete en levensbedreigende situatie - zoals het plotseling uitbreken van het coronavirus - de beperking van grondrechten gedurende een korte periode op een globalere wettelijke grondslag berust dan de Grondwet normaliter vereist. Daarbij speelt een rol dat de overheid in deze situatie onmiskenbaar een, ook uit mensenrechtenverdragen voortvloeiende, verplichting heeft om het recht op leven te beschermen. Daarbij geldt dat naarmate deze situatie langer duurt de juridische houdbaarheid van deze constructie afneemt. Nu de crisis ondanks het perspectief

van een geleidelijke afbouw voorlopig aanhoudt heeft de regering dan ook terecht een tijdelijke wet aangekondigd. Deze dient op korte termijn voor de thans en in de toekomst noodzakelijke beperkende maatregelen een steviger juridisch fundament te geven.

*c. Grondwettelijke grondrechten: samenkomsten*

De Afdeling stelt vast dat er maatschappelijke discussie is over specifieke onderdelen van de modelverordening. Deze heeft met name betrekking op het verbod van samenkomsten en de mogelijke uitzonderingen daarop. Op grond van artikel 2.1 van de modelnoodverordening is het verboden om samenkomsten te laten plaatsvinden, te (laten) organiseren of te laten ontstaan, dan wel aan zulke samenkomsten deel te nemen. Het begrip 'samenkomsten' werd in de eerste modelverordeningen als volgt gedefinieerd:

"openbare samenkomsten en vermakelijkheden als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, samenkomsten in voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, alsmede in vaartuigen, en samenkomsten buiten de publieke ruimte".

In de modelnoodverordeningen van 28 april 2020 wordt het begrip niet meer gedefinieerd. Uit de toelichting blijkt dat het verbod op samenkomsten ook in die modelverordening mede ziet op samenkomsten buiten de publieke ruimte, zodat kan worden opgetreden tegen bijvoorbeeld 'coronafeestjes' in studentenhuizen, garages en loodsen.

Een aantal grondrechten heeft betrekking op het verbod op samenkomsten : de betogingsvrijheid, de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De Afdeling gaat op deze rechten kort in.

*i. Betogingen*

In de eerste modelnoodverordeningen waarin het begrip 'samenkomsten' werd gedefinieerd vielen betogingen niet binnen het bereik van deze definitie. Betogingen zijn niet aan te merken als openbare samenkomsten of vermakelijkheden als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet. (zie noot 168) Dit betekent dat de regulering van betogingen werd geacht plaats te vinden op grond van de Wet openbare manifestaties (Wom) toen deze eerste verordeningen van kracht waren - zij hadden er immers geen betrekking op. In de modelverordening van 28 april 2020 is dat anders: nu het begrip 'samenkomsten' in het geheel niet meer wordt gedefinieerd, zouden ook betogingen daaronder kunnen vallen. Omdat in de uitzonderingen op het verbod op samenkomsten geen betogingen in de zin van artikel 9 van de Grondwet worden genoemd, zou kunnen worden gesteld dat betogingen op grond van de noodverordeningen geheel zijn verboden. Niet duidelijk is of met deze wijziging ook een dergelijke aanscherping is beoogd.

Noodverordeningen dienen uit grondrechtelijk oogpunt niet verder te gaan dan nodig is. Mede in dat licht bezien moet ervan worden uitgegaan dat betogingen zijn blijven vallen onder het regime van de Wom. Dat wil niet zeggen dat het verbod op het niet in acht nemen van een veilige afstand van 1,5 meter wanneer men zich met een groep van drie of meer personen in de publieke ruimte bevindt, niet van toepassing is op betogingen. De gangbare methode van de redelijke uitleg (zie hiervoor punt 4a) brengt met zich dat de betogingsvrijheid onder de huidige omstandigheden niet zó ver reikt dat de afstandseisen die voortvloeien uit de modelverordening over de wijze waarop zij kunnen worden uitgeoefend, als beperkingen van dit grondrecht moeten worden opgevat. Voor zover daarvan wel sprake zou zijn kan de burgemeester - en thans, vanwege de toepasselijkheid van artikel 39 Wvr, de voorzitters van de veiligheidsregio's - op grond van de Wom voorschriften en beperkingen stellen 'ter bescherming van de gezondheid'. Voorschriften die betrekking hebben op de eis om in de publieke ruimte 1,5 meter afstand van elkaar te houden en op maximering van het aantal deelnemers zijn in dit licht geoorloofd.

ii. *Religieuze samenkomsten*

Op het verbod op samenkomsten is in de modelverordening van 28 april 2020 een uitzondering gemaakt voor samenkomsten waarbij het recht zijn godsdienst of levensovertuiging vrij te belijden als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet wordt uitgeoefend. Gelet op de definitie van het begrip 'samenkomst' heeft deze uitzondering zowel betrekking op het belijden van godsdienst buiten besloten plaatsen alsook daarbinnen.

Voor zover het de situatie buiten besloten plaatsen betreft, verwijst de Afdeling naar hetgeen hiervoor is opgemerkt: voor zover de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in het geding is, staat de WvM toe dat aan de uitoefening daarvan voorschriften en beperkingen kunnen worden gesteld ter bescherming van de gezondheid. De Afdeling acht de afstandseis en de maximering van het aantal deelnemers in dit licht geoorloofd.

Voor zover de modelverordening religieuze samenkomsten met meer dan 30 personen binnen gebouwen verbiedt, merkt de Afdeling op dat dit aspect van de vrijheid van godsdienst ingevolge artikel 6, eerste lid, van de Grondwet, anders dan samenkomsten die gebaseerd zijn op artikel 6, tweede lid (religieuze bijeenkomsten buiten gebouwen en besloten plaatsen) en artikel 9, tweede lid (betogingen), alléén bij wet in formele zin kan worden beperkt. De Grondwet voorziet in dit geval niet in een delegatiemogelijkheid. Bij de totstandkoming van artikel 176 van de Gemeentewet is artikel 6, eerste lid, van de Grondwet ook niet genoemd als bepaling in het kader waarvan de eis van een specifieke wettelijke grondslag enigszins werd gerelativeerd (zie hiervoor punt 7). Voorts staat artikel 103, tweede lid, van de Grondwet, anders dan bij andere grondwettelijke grondrechten, geen afwijking toe van artikel 6, eerste lid. (zie noot 169)

De spanning met artikel 6, eerste lid, van de Grondwet kan voor een korte periode wellicht worden weggenomen met de methode van de redelijke uitleg. Deze houdt in dat de op grond van de noodverordeningen geldende maximering van het aantal deelnemers voor religieuze samenkomsten binnen gebouwen geen beperking zou zijn van de vrijheid van godsdienst. Een redelijke uitleg van de vrijheid van godsdienst zou dan met zich brengen dat dit recht niet zó ver reikt dat het onder de huidige omstandigheden een onbeperkt aantal deelnemers aan religieuze bijeenkomsten omvat, zelfs indien het samenkomsten binnen gebouwen en besloten plaatsen betreft, (zie noot 170) Volgens deze redenering blijft gebruik van enige betekenis over, omdat er kleinschalige bijeenkomsten van maximaal 30 personen mogelijk zijn en er bovendien in de vorm van meerdere diensten en livestreams, om te bewerkstelligen om iedereen die dat wenst te laten deelnemen. Deze uitleg zou echter gelet op de spanning met artikel 6, eerste lid, van de Grondwet slechts in een acute situatie, voor een korte periode, soelaas kunnen bieden (zie hiervoor onder b).

iii. *Samenkomsten in de privésfeer*

Zoals hiervoor vermeld wordt in de modelnoodverordening van 28 april 2020 het begrip 'samenkomst' niet meer gedefinieerd. Daarmee kan de verordening ook zien op samenkomsten buiten de publieke ruimte en dus ook op samenkomsten van meer dan drie personen achter de voordeur, in de woning.

De Afdeling meent dat een dergelijke maatregel de kern raakt van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, in het bijzonder van het huisrecht. Zij grijpt diep in de uitoefening van dit grondrecht. De vraag is of artikel 176 van de Gemeentewet zo ver strekt dat het daarvoor een basis kan bieden. Blijkens artikel 174 van de Gemeentewet ziet de burgemeester toe op 'openbare samenkomsten en vermakelijkheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en besloten plaatsen'. Voor zover de burgemeester bevoegdheden heeft die op de woning betrekking hebben, gaat het alleen om zeer specifieke situaties waarin de openbare orde wordt verstoord. (zie noot 171) Aangenomen moet worden dat dat ook geldt voor de noodbevoegdheid ex artikel 176 van de Gemeentewet. Bij de

totstandkoming van artikel 176 van de Gemeentewet is artikel 10 van de Grondwet waarin de persoonlijke levenssfeer wordt beschermd, ook niet genoemd als bepaling in het kader waarvan de grondwettelijke eis van een specifieke wettelijke grondslag enigszins werd gerelativeerd (zie hiervoor punt 7).

Met het oog daarop moeten de modelnoodverordeningen, gelet op artikel 10 van de Grondwet en inhoud en strekking van artikel 176 van de Gemeentewet, zo worden gelezen dat samenkomsten in de privésfeer daar alleen onder vallen als de samenkomst in het concrete geval raakt aan de publieke sfeer. Dat is bijvoorbeeld het geval als een samenkomst, bijvoorbeeld in een garage of op een erf, feitelijk voor iedereen toegankelijk blijkt of als een samenkomst op een andere wijze de openbare orde raakt. In andere gevallen moet ervan worden uitgegaan dat samenkomsten in de strikte privésfeer erbuiten vallen. Zou men in het belang van de volksgezondheid verder willen gaan dan zal daarvoor de eerder genoemde tijdelijke wet een specifieke grondslag moeten bieden.

Enigszins anders ligt het bij het verbod in de modelnoodverordening om op bezoek te gaan in een verpleeghuis zonder toestemming van de beheerder. Ook daarbij is het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in het geding. Daarvoor geldt echter dat blijkens de formulering van de desbetreffende bepaling het niet de regeling zélf is die het verbod oplegt maar de beheerder van het verpleeghuis. Deze bepaalt uiteindelijk door het al dan niet geven van toestemming of bezoek mogelijk is. Daarmee vindt de beperking plaats in de rechtsverhouding tussen het verpleeghuis en de bewoner en zijn familie. In die rechtsverhouding is de eis van een specifieke wettelijke grondslag als zodanig niet of niet rechtstreeks van toepassing (zie hiervoor punt 4e). Wel dient het grondrecht in kwestie als zwaarwegende factor te worden meegewogen bij de belangenafweging door de beheerder bij de toestemmingsbeslissing. Nu de feitelijke - ingrijpende - gevolgen van een negatieve beslissing voor de bewoners identiek zijn aan die van een verbod, zou een specifieke wettelijke grondslag bij continuering van dit regime aangewezen zijn.

3. Op welke wijze en volgens welke staatsrechtelijke en grondwettelijke criteria is (gefaseerde) afbouw van maatregelen nodig met het oog op een zo min mogelijk beperken van grondrechten?

Hiervoor is reeds, nu de crisis langere tijd gaat duren, de noodzaak aangestipt van een steviger juridisch fundament voor de noodzakelijke beperkende maatregelen (zie antwoord op vraag 1 en 2 onder c). In een rechtsstaat kunnen noodverordeningen niet te lang van kracht blijven, mede met het oog op de ingrijpende gevolgen voor de vrijheden en grondrechten van een ieder. (zie noot ) De systematiek uit de Wet op de veiligheidsregio's met noodverordeningen is niet geschikt voor de aanpak van een langdurige landelijke crisis. Daarom heeft de regering terecht besloten tot een tijdelijke wet die beoogt de bestaande noodverordeningen op korte termijn te vervangen. Binnen dat kader moeten de staatsrechtelijke criteria en uitgangspunten worden geformuleerd met het oog op een gefaseerde afbouw zoals in de vraagstelling bedoeld.

Een belangrijke doelstelling van deze wet zal zijn dat deze, gelet op de hiervoor beschreven grondwettelijke beperkingssystematiek (zie punt 4), zal voorzien in voldoende specifieke grondslagen voor de noodzakelijke grondrechtenbeperkende maatregelen. Met het oog daarop mag de wet niet te algemeen zijn met een vrijwel onbeperkte ruimte voor delegatie; dat zou als wettelijke grondslag gelet op de Grondwet onvoldoende specifiek zijn. Anderzijds moet zij wel zodanig worden geformuleerd dat ze in verband met de crisis voldoende flexibiliteit biedt voor slagvaardig ingrijpen door het bestuur.

Met het oog op de slagvaardigheid is van belang dat in de komende periode mogelijk sprake zal zijn van wisselende omstandigheden. Een gefaseerde afbouw naar de situatie zoals zij vóór de uitbraak van het coronavirus was, is immers niet per se een lineair dalende lijn.



Afschalen op de (middel)lange termijn kan vragen om (her)opschaling op de korte termijn, bijvoorbeeld omdat toch sprake lijkt van een toename van besmettingen. Daarbij zal in elke fase opnieuw moeten worden afgewogen welke (grondrechten)beperkende maatregelen met het oog op de bescherming van de volksgezondheid, een belang dat ook in grondrechtelijke zin in de Grondwet en het EVRM wordt beschermd, in de gegeven situatie noodzakelijk en proportioneel zijn.

In de wet kunnen voor zover mogelijk criteria en uitgangspunten van (gefaseerde) afbouw worden opgenomen. Het gaat daarbij om toetsingscriteria voor verlenging dan wel afbouw van maatregelen, waaronder noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Noodzakelijkerwijs zal het gaan om open normen om slagvaardig en naar bevind van zaken te kunnen handelen. Het is voorts van belang dat de wet voldoende inzicht biedt op grond van welke gegevens en informatie de te nemen besluiten hierover tot stand komen. Ook moet de wet duidelijkheid bieden over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende actoren en bestuurslagen (in casu Rijk, provincie, gemeenten, veiligheidsregio's). Hierbij moet enerzijds de democratische controle zijn gewaarborgd (zie hierna het antwoord op vraag 4). Anderzijds moet wel voldoende flexibiliteit worden ingebouwd om een effectief optreden van het bestuur onder de steeds veranderende omstandigheden mogelijk te maken, waarbij mogelijk ook verschillen tussen regio's aan de orde kunnen zijn.

De aanleiding voor de grondrechtenbeperkingen is gelegen in de gegeven crisissituatie. Ondanks het feit dat deze langer gaat duren, dient met het oog daarop sprake te zijn van tijdelijke wetgeving. Het gaat immers om zeer vergaande maatregelen die zo snel als mogelijk moeten worden beëindigd. In dat licht bezien verdient het de voorkeur in de wet zelf een beredeneerde vervaldatum op te nemen met een mogelijkheid om deze bij koninklijk besluit te verlengen. Hierbij zou bepaald kunnen worden dat een voorgenomen besluit tot verlenging wordt voorgehangen bij het parlement. Dat garandeert dat het parlement steeds meebeslist of de maatregelen onverkort van kracht moeten blijven, of dat zij kunnen worden afgebouwd of opgeheven. (zie noot 173)

Het tijdelijke karakter van de wet zorgt ervoor dat regering en parlement de noodzaak van de maatregelen en de mogelijkheden tot afbouw regelmatig moeten bezien. Daarbij zijn complexe afwegingen aan de orde. Vanzelfsprekend moeten maatregelen die ingrijpen in grondrechten, zo ligt in de vraagstelling van het voorlichtingsverzoek besloten, zo snel mogelijk worden afgebouwd en mede het oog daarop worden gestreefd naar zo spoedig mogelijke normalisering. Daarbij moet echter steeds de balans worden getroffen met de verplichting van de overheid om zorg te dragen voor de volksgezondheid. Ook moet voorkomen worden dat onder druk van (delen van) de samenleving te snel wordt afgeschaald. Het voortdurend af- en dan weer opschalen van maatregelen leidt immers tot onzekerheid en kan afbreuk doen aan het vertrouwen van burgers in het bestuur en het handelen daarvan.

De Afdeling realiseert zich hierbij uiteraard dat dit in alle gevallen een lastige afweging zal zijn, gelet op de onbekendheid met het coronavirus. Bij de huidige aanpak wordt voortdurend en met grote betrokkenheid van experts op de verschillende kennisgebieden die nodig zijn, bezien of de maatregelen nog nodig zijn en of (gefaseerde) afbouw mogelijk is. Dat biedt in dit licht, ook onder het regime van de toekomstige tijdelijke wet, belangrijke waarborgen die nodig zijn om adequaat te handelen.

4. Op welke manier kan zo goed mogelijk democratische controle worden uitgeoefend?

Zoals hiervoor uiteengezet (zie punt 10b) wordt de democratische controle in crisistijd mede beïnvloed door de bijzondere omstandigheden waarin een overheid snel en effectief moet handelen. Vanwege de spoed waarmee bepaalde keuzes gemaakt moeten worden kan de controle door volksvertegenwoordigingen onder druk komen te staan. Dit betekent dat



structuren van de Gemeentewet plaatsvindt. Anderzijds moet ook worden gezorgd voor een bestuurlijk stelsel dat de slagkracht van de overheid die voor de crisis ook de komende periode noodzakelijk blijft, waarborgt.

## 12. Afsluiting

In deze voorlichting is ingegaan op de vraag hoe tijdens de huidige crisis omgegaan is met de grondrechten gebruik makend van de bestaande kaders. Het gaat hier zoals gezegd om een situatie die zich in het recente verleden niet eerder in deze omvang in Nederland heeft voorgedaan en waar de overheid van te voren daarom moeilijk op heeft kunnen inspelen. De aanpak van deze crisis doet niettemin de vraag rijzen of het wettelijk kader omtrent crisisbeheersing voldoende op orde is.

De ervaringen van de afgelopen weken lijken erop te wijzen dat er, zeker in geval van een gezondheids crisis als de coronacrisis, geen duidelijk kader ligt voor de keuze tussen de verschillende toepasbare stelsels. In het bijzonder is de plaats van het op grond van artikel 103 van de Grondwet gebaseerde staatsnoodrecht daarin onduidelijk. Dit leidt tot vragen met betrekking tot de legitimiteit van bepaalde inbreuken op grondrechten. Dat is ongewenst. Het feit dat het objectieve staatsnoodrecht niet is toegepast roept daarnaast de vraag op naar de geschiktheid ervan in omstandigheden zoals nu aan de orde. Ook de verhouding tussen de verschillende bestuurslagen en de betrokkenheid van op die niveaus functionerende volksvertegenwoordigingen verdient nadrukkelijk aandacht. Dit leidt ertoe dat het noodzakelijk zal zijn om grondig te analyseren of en op welke punten voor eventuele toekomstige gevallen moet worden voorzien in andere wettelijke grondslagen. Daarbij past ook de noodzaak om het objectief staatsnoodrecht te bezien. Het kabinet heeft al eerder aangekondigd dat zij punten ziet waarop dit verbeterd kan worden. De lessen uit de huidige crisis zouden bij een dergelijke modernisering moeten worden betrokken. (zie noot 178)

Een grondige evaluatie na afloop van de crisis is ook uit een oogpunt van wetgeving en bestuur op zijn plaats. Daarbij is essentieel dat de evaluatie gericht is op het verkrijgen van inzicht in leer- en verbeterpunten en niet op een achteraf afrekenen van het bestuur dat onder hoge tijdsdruk complexe keuzes moest maken in een unieke situatie die door niemand, ook niet door de wetgever, waren voorzien.

De vice-president van de Raad van State

## Voetnoten

(1) Debat van 8 april 2020, Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 234.

(2) Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 312, p. 2.

(3) Het gaat hierbij met name om de bescherming van de gezondheid zoals deze onder meer is erkend in de artikelen 22 van de Grondwet, artikel 35 van het EU-Handvest en artikel 11 van het Europees Sociaal Handvest. Overigens worden sociale grondrechten ook en soms in juridische zin sterker beschermd via de aan klassieke grondrechten inherente positieve verplichtingen. Zie hierna punt 5c.

(4) Deze modelnoodverordening bevat namelijk de meest ruime catalogus van mogelijk beperkende maatregelen en biedt het beste beeld om de door de Kamer gestelde vragen te beantwoorden. Zie punt 9 hierna.

(5) Zie ook J. van Schooten-van der Meer, 'Artikel 103', in: A.K. Koekkoek, De Grondwet, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, aant. 1 en C.A.J.M. Kortmann e.a., Constitutioneel recht, Deventer: Kluwer 2016, p. 186 e.v.

(6) Deze zijn gebaseerd op artikel 103 van de Grondwet. De tweede categorie is gebaseerd op de regels die zijn gebaseerd op artikel 103 van de Grondwet.

(7) Voor een kritische beschouwing H.R.B.M. Kummeling, Recht in nood, Preadvies NJV

- 2014, Deventer: Kluwer 2014, p. 263-299 en recent A.F. Vink, 'Het Nederlandse staatsnoodrecht. Wat te doen met de EHBO-trommel die niet op orde is?', NJB 2020, p. 1308-1316. Zie eerder T. Koopmans, 'Gelegenheidsnoodrecht', RM Themis 1973, p. 527-529.
- (8) Artikel 103, eerste lid, van de Grondwet.
- (9) Artikel 1 van de Cwu.
- (10) Artikel 103, derde lid, van de Grondwet; artikel 3 van de Cwu.
- (11) Artikelen 7 en 8 van de Cwu.
- (12) Kamerstukken II 1993/94, 23790, nr. 3, p. 2.
- (13) Artikel 103, tweede lid, van de Grondwet.
- (14) Kamerstukken II 1993/94, 23790, nr. 3, p. 5-7. Zie ook Kamerstukken II 2017/18, 29668 en 26956, nr. 48.
- (15) Kamerstukken II 1986/87, 20028, nr. 2, p. 14. Zie ook E.T. Brainich von Brainich Felth, Staatsnoodrecht, Tjeenk Willink: Zwolle 1993, p. 315.
- (16) Zoals hiervoor opgemerkt geldt daarbij een onderscheid tussen de beperkte en de algemene noodtoestand. Bij een algemene noodtoestand mogen bepaalde grondrechtsbeperkingen zo nodig in afwijking van de Grondwet plaatsvinden, bij een beperkte noodtoestand moeten zij daarentegen altijd met de Grondwet (en de daarin vastgelegde beperkingsclausules) in overeenstemming zijn.
- (17) Artikelen 8 en 9, eerste lid, van de Wbbbg.
- (18) Artikel 1, eerste lid, van de Wbbbg.
- (19) Artikel 11 van de Wbbbg.
- (20) Zie hierover Kamerstukken II 1945/46, 123, nr. 3; Handelingen II 1945/46, p. 171-, 178, 181-184, 190-191 en 217-245, en HR 30 oktober 1946, ECLI:NL:HR:1946:87, NJ 1946, 737 (Londense wetsbesluiten). (21) Zie over het begrip 'veiligheid': E.T. Brainich von Brainich Felth, a.w., p. 82 e.v. Hieronder wordt van oudsher de uitwendige, inwendige en algemene (of openbare) veiligheid onderscheiden.
- (22) E.T. Brainich von Brainich Felth, a.w., p. 72 e.v.
- (23) Kamerstukken II 1979/80, 15681, nr. 3, p. 4. Zie ook C.A.J.M. Kortmann e.a., Constitutioneel recht, Deventer: Kluwer 2016, p. 187.
- (24) Kamerstukken II 2019/20, 35300-III, nr. 4, p. 4.
- (25) Een vergelijkbare bepaling staat ook in artikel 346, eerste lid, onder b, van het WVEU.
- (26) Artikel 2 van het EVRM.
- (27) Artikel 3 van het EVRM.
- (28) Artikel 4, eerste lid, van het EVRM.
- (29) Artikel 7 van het EVRM, zie ook artikel 15, tweede lid, van het EVRM. Zie ook J.P. Loof, 'Noodtoestanden in het Nederlandse publiekrecht', in: Preadviezen 2016. Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Den Haag: Boom 2016, p. 122-126.
- (30) Artikel 15, eerste lid, van het EVRM.
- (31) Artikel 15, derde lid, van het EVRM.
- (32) A.C. Hendriks, 'Nood breekt wet in tijden van corona', NJB 2020, afl. 14, p. 880-955. Het gaat in ieder geval om Letland, Roemenië, Moldavië, Estland, Armenië en Georgië.
- (33) Kamerstukken II 2017/18, 29668, nr. 48, p. 3-4.
- (34) Regeling 2019-nCoV, Stcrt. 2020, 6800 (berustend op artikel 20 van de Wpg).
- (35) Artikel 6, tweede en vierde lid, van de Wpg.
- (36) Artikel 7, eerste lid, van de Wpg.
- (37) Artikel 7, vierde lid, van de Wpg.
- (38) Artikel 44, eerste lid, van de Wvr. Verondersteld wordt dat sprake is van een ramp in de zin van artikel 1 van de Wvr: een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de

schadelijke gevolgen te beperken. Bij een crisis in de zin van de Wvr dient de Minister van J en V enkel terstond geïnformeerd te worden (artikel 44, tweede lid, van de Wvr).

(39) Artikel 7, vijfde lid, van de Wpg.

(40) Kamerstukken II 2007/08, 31316, nr. 3, p. 36.

(41) Artikelen 31, 35 en 38 van de Wpg.

(42) Artikel 47 van de Wpg.

(43) Bijlage bij artikel 8 van de Wvr.

(44) Artikel 10 van de Wvr. Daarin worden ook diverse andere taken en bevoegdheden opgesomd.

(45) Stcrt. 2016, 48258. Zie ook de brief van de Minister van J en V van 15 september 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 30821, nr. 32, p. 2-3).

(46) Op grond van artikel 39, eerste lid, van de Wvr.

(47) Ingevolge artikel 39, eerste lid en onder b, van de Wvr zijn artikel 176, derde tot en met zesde lid, van de Gemeentewet uitgezonderd.

(48) Kamerstukken II 1975/76, 13872, nrs. 1-5, p. 10.

(49) Zoals blijkt uit bijvoorbeeld het bekende arrest HR 31 oktober 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9553, NJ 1987/173 m.nt. Van Veen (valt een seksclub die zich presenteert als onderdeel van de Kerk van Satan onder de vrijheid van godsdienst?) of uit HR 19 april 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR7262, NJ 2005/255 m.nt. Buruma (is het gooien van een verbommetje tegen de gouden koets een vorm van meningsuiting?)

(50) M.C.B. Burkens, Algemene leerstukken van grondrechten naar Nederlands constitutioneel recht, Zwolle: Tjeenk Willink 1989, p. 129.

(51) ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, AB 2011/333 m.nt. Brouwer & Schilder, Gst. 2012/4 m.nt. Efthymiou, JB 2011/192 m.nt. Broeksteeg. Hierbij geldt dat in een concreet geval tevens moet worden bezien of de uitwerking van het voorschrift niet tóch neerkomt op de beperking van het grondrecht (redelijke toepassing). Er moet gebruik van enige betekenis overblijven.

(52) Zie ABRvS 25 januari 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AA9914 en ook Kamerstukken II 1985/86, 19427, nr. 3, p. 6.

(53) C.A.J.M. Kortmann e.a., Constitutioneel recht, Deventer: Kluwer 2016, p. 382; HR 11 februari 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9223, NJ 1986, 673 m.nt. Van Veen.

(54) Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3, p. 16.

(55) M.C.B. Burkens, Beperking van grondrechten, Deventer: Kluwer 1971, p. 2.

(56) Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3, p. 22; Kamerstukken I 1976/77, 13872/13873, nr. 55b, p. 25-26.

(57) Vgl. bijvoorbeeld artikel 6 en 7 eerste lid, of artikel 8 van de Grondwet: omdat hierin géén delegatieterm is opgenomen, mag de formele wetgever zijn bevoegdheid om beperkingen aan te brengen niet aan lagere wetgevers overdragen.

(58) In de toelichting wordt als voorbeeld genoemd de situatie waarin de formele wetgever godsdienstige bijeenkomsten aan vergunning zou willen verbinden. Omdat het toepasselijke grondwetsartikel géén delegatieterm bevat, moet de formele wet waarin dit zou worden geregeld, nauwkeurig aangeven in welke gevallen de vergunning moet worden verleend of geweigerd. Zou dat niet gebeuren en de afweging daaromtrent worden overgelaten aan het bestuursorgaan dat de vergunning verleent, dan is sprake van verboden delegatie.

(59) Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3, p. 22.

(60) Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3, p. 23. (61) Kamerstukken II 1976/77, 13872, nr. 7, p. 33. Uit jurisprudentie van ver vóór de grondwetswijziging van 1983 kan reeds worden afgeleid dat beperking van een grondrecht - in dit geval de vrijheid om gedachten en gevoelens door de drukpers te openbaren - niet zó ver mag gaan dat geen 'gebruik van enige betekenis' meer overblijft. HR 17 maart 1953, ECLI:NL:HR:1953:AG1989, NJ 1953/389 m.nt. Röling.

(62) Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 7, p. 14. Zie ook Rb. Roermond 3 januari 1995,

ECLI:NL:RBROE:1995:AN4131, AB 1995/168, Gst. 1995-7006/6 m.nt. Hennekens; ABRvS 28 augustus 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AH6164, AB 1996/204 m.nt. Rogier, Gst. 1995-7019/5 m.nt. Hennekens. Als gevolg van deze uitspraak is artikel 174a aan de Gemeentewet toegevoegd.

(63) Overigens heeft de rechter in enkele gevallen (zeer) open normen als beperkende (formele) wet aanvaard. Zowel artikel 6:162 BW als artikel 125a van de Ambtenarenwet (oud) zijn in dit verband als grondslag voor de beperking van grondwettelijke grondrechten geaccepteerd; HR 18 juni 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC1002, NJ 1994/347 m.nt. Alkema (Verplichte aidstest); HR 12 december 2003, ECLI:NL:HR:2003:AL8442, AB 2004/93 m.nt. Zwart (Aidstest II), HR 9 januari 1987, ECLI:NL:HR:1987:AG5500, NJ 1987/928 m.nt. Alkema. Het betreft hier echter bijzondere situaties, namelijk de beperking van grondrechten in horizontale relaties en in de bijzondere rechtsverhouding tussen overheid en ambtenaren. De hoofdregel van specificiteit van de beperkingsgrondslag wordt daardoor niet aangetast.

(64) Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3, p. 21-22 en nr. 4, p. 59 & 77-80

(65) D.E. Bunschoten, T&C Grondwet en Statuut, commentaar op hoofdstuk 1 van de Grondwet, aant. 1.

(66) Artikel 22, eerste lid, van de Grondwet.

(67) Handelingen II 15 december 1976, 13872 en 13873, p. 2122 (De Gaay Fortman); Vgl. R. de Lange, 'Algemene leerstukken van grondrechten', in: D.J. Elzinga, R. de Lange en H.G. Hoogers, Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht, Deventer: Kluwer 2014, p. 293.

(68) Kamerstukken II 1982/83, 17450, nr. 5, p. 4.

(69) Kamerstukken II 1985/86, 19376, nr. 2, p. 5; D.E. Bunschoten, T&C Grondwet en Statuut, commentaar op artikel 19 van de Grondwet, aant. 4. Het gaat dan om voorschriften met betrekking tot beroepsuitoefening. Voor zover die tevens inbreuk maken op de vrijheid van arbeidskeuze zélf, moeten zij in beginsel wel tot een specifieke, formele wet herleidbaar zijn. Zie verder ABRvS 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4278, AB 2015/75 m.nt. H.E. Bröring, r.o. 7.2.

(70) Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3, p. 15-16. Zie ook noot 63 en uitgebreid R. Nehmelman en C.W. Noorlander, Horizontale werking van grondrechten, Deventer: Kluwer 2013.

(71) Artikel 52, derde lid, van het EU-Handvest.

(72) Artikel 51, eerste lid, van het EU-Handvest. Zie ook de toelichting bij het Handvest. C.A.J.M. Kortmann e.a., Constitutioneel recht, Deventer: Kluwer 2016, p. 410. Zie ook HvJ EU 26 februari 2013, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105 (Åkerberg Fransson), par. 16-31.

(73) EHRM 1 juli 1961, ECLI:CE:ECHR:1961:0701JUD000033257 (Lawless/Ierland). Voor de uitleg van EVRM-bepalingen zijn de travaux préparatoires nauwelijks van betekenis. R.A. Lawson, 'Adieu les travaux! Het afgenomen belang van de travaux préparatoires voor de uitleg van het EVRM', NJCM-bulletin 1996-21-1, p. 61-74.

(74) EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874 (Sunday Times/VK), NJ 1980/146 m.nt. Alkema, par. 47.

(75) J.H. Gerards, EVRM - algemene beginselen, Den Haag: Sdu-uitgevers 2011, p. 112.

(76) J. Vande Lanotte & Y. Haeck, Handboek EVRM deel 1: Algemene beginselen, Intersentia: Antwerpen 2005, p. 128. Zie ook J.H. Gerards, EVRM - algemene beginselen, Den Haag: Sdu-uitgevers 2011, p. 119.

(77) EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874 (Sunday Times/VK), par. 49: 'Secondly, a norm cannot be regarded as a "law" unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct: he must be able - if need be with appropriate advice - to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail. Those consequences need not be foreseeable with absolute certainty: experience shows this to be unattainable. Again, whilst certainty is highly desirable, it may bring in its train excessive rigidity and the law must be

able to keep pace with changing circumstances. Accordingly, many laws are inevitably couched in terms which, to a greater or lesser extent, are vague and whose interpretation and application are questions of practice.' Deze jurisprudentie-lijn is in latere arresten doorgetrokken en verder verrijkt.

(78) J. Vande Lanotte & Y. Haecck, Handboek EVRM deel 1: Algemene beginselen, Intersentia: Antwerpen 2005, p. 136.

(79) Y. Arai, 'The system of restrictions', in: P. van Dijk e.a. (red.), Theory and practice of the European Convention on Human Rights, Antwerpen/Oxford: Intersentia 2006, p. 340.

(80) De tweede leden van de artikelen 8-11 van het EVRM (de klassieke vrijheden) respectievelijk de artikelen 1 en 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM (eigendomsrecht en onderwijsvrijheid) en artikel 2 van Vierde Protocol bij het EVRM (bewegingsvrijheid).

(81) EHRM 4 januari 2008 (ontv.), ECLI:CE:ECHR:2008:0104DEC002380006 (Shelley/VK): : "Matters of health care policy, in particular as regards general preventive measures, are in principle within the margin of appreciation of domestic authorities who are best placed to assess priorities, use of resources and social needs".

(82) Artikel 52, eerste lid, van het EU-Handvest.

(83) Artikelen 7 en 8 van het EU-Handvest.

(84) Positieve verplichtingen kunnen ook uit het EU-Handvest worden afgeleid, maar doen zich in beperkte omstandigheden voor. Het Handvest is immers alleen van toepassing als het Unierecht ten uitvoer wordt gebracht en de Unie heeft een beperkte bevoegdheid om maatregelen te treffen op het terrein van grondrechten. Zie ook M.P. Beijer, 'De doorwerking van positieve verplichtingen bij de bescherming van fundamentele rechten in het EU-recht: een conflict met de begrensde bevoegdheden van de EU?', NTM/NJCM-bulletin 2016/14.

(85) Bij dreigende aantasting van een onder artikel 8 EVRM beschermd belang is vereist dat bij concrete intreding ervan het 'minimum level of severity' zal worden overschreden. Vgl. EHRM 30 november 2004 (Öneryildiz/Turkije), nr. 48939/99; EHRM 20 maart 2008, (Budayeva/Rusland), nrs. 15339/02, 21166/02, 20058/02; EHRM 28 februari 2012, (Kolyadenko e.a./Rusland), nrs. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05).

(86) O.a. EHRM 28 oktober 1998 (Osman/VK), nr. 097/98, NJ 2000/134 m.nt. Alkema; EHRM 30 november 2004, (Öneryildiz/Turkije), nr. 48939/99, NJ 2005/210 m.nt. Alkema.

(87) Vgl. M.C.B. Burkens e.a., Beginselen van de democratische rechtsstaat, Deventer: Kluwer 2017, p. 141.

(88) Artikel 120 van de Grondwet.

(89) Kamerstukken II 1979/80, 16162, nr. 3, p. 20. Uit het Harmonisatiewet-arrest volgt dat het toetsingsverbod zich tevens uitstrekt tot het Statuut en ongeschreven, fundamentele rechtsbeginselen; HR 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725, NJ 1989/469 m.nt. Scheltema.

(90) Op grond van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet (EVRM) of vanwege het supranationale karakter van het EU-recht (EU-Handvest).

(91) De Afdeling heeft hier al eerder op gewezen. Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2009/10, 31571, nr. 4.

(92) Artikel 175, eerste lid, van de Gemeentewet luidt: "In geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de burgemeester bevoegd alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken." Artikel 176, eerste lid, van de Gemeentewet luidt: "Wanneer een omstandigheid als bedoeld in artikel 175, eerste lid, zich voordoet, kan de burgemeester algemeen verbindende voorschriften geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken. Hij maakt deze voorschriften bekend op een door hem te bepalen wijze."

(93) Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 7, p. 14. Daar is opgemerkt dat artikel 168 Gemw.

- (oud) te algemeen is om als grondslag te dienen. Dit geldt ook voor art. 176 (art. 220 oud) Gemw.
- (94) Artikel 6, tweede lid, van de Grondwet.
- (95) Artikel 7, derde lid, van de Grondwet.
- (96) Artikel 9, tweede lid, van de Grondwet.
- (97) M.A.D.W. de Jong, 'Noodbevel en noodverordening', in: A.E.M. van den Berg e.a. (red.), *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi 2015, p. 116, met verwijzing naar Kamerstukken II 1985/86, 19403, nr. 3, p. 150-152; nr. 10, p. 90-92 en 96-101; Handelingen I 11 februari 1992, 19403, nr. 17, p. 566-567, 581-582, 588.
- (98) Artikel 10 van de Grondwet.
- (99) Bijv. M.A.D.W. de Jong 2015 a.w., p. 117.
- (100) M.C.B. Burkens, *Algemene leerstukken van grondrechten naar Nederlands constitutioneel recht*, Zwolle: Tjeenk Willink 1989, p. 129.
- (101) J.G. Brouwer en A.E. Schilder, 'Nood breekt wet, ook de Grondwet?', in: E.R. Muller en C.J.J.M. Stolker, *Ramp en recht*, Den Haag: Boom 2001, p. 265.
- (102) Vgl. A.J. Wierenga e.a., *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht*, *Politiekunde* 84, Amsterdam: Reed Business 2016, p. 45; M.A.D.W. de Jong wijst op deze verschuiving in interpretatie in 'Artikel 175', T&C GPW, aant. 1c en haalt daarbij o.a. Rb. Gelderland 8 februari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:479 aan.
- (103) EHRM 4 juni 2002 (Landvreugd t. Nederland), nr. 37331/97, AB 2003/19 m.nt. Brouwer en Schilder, Gst. 2003/39 m.nt. Bunschoten.
- (104) Regeling tijdelijk verbod burgerluchtverkeer luchtruim Nederland in verband met het virus dat de ziekte COVID-19 veroorzaakt (Stort. 2020, 16268). De lijst hoog-risicolanden in de regeling is nadien meermalen aangepast.
- (105) Artikel 151e-151i van het Wetboek van Strafvordering.
- (106) Artikel 33 van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid (Stb. 2020, 124); Besluit van 22 april 2020, houdende wijziging van het Besluit bloedtest in strafzaken in geval van een ernstige besmettelijke ziekte (Stb. 2020, 125).
- (107) Artikel 2, eerste lid, van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid (Stb. 2020, 124).
- (108) Artikel 3 van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid (Stb. 2020, 124).
- (109) Artikel 2 van het Vierde Protocol EVRM en artikel 45 van het EU-Handvest.
- (110) Artikel 11 van de Grondwet, artikel 8 van het EVRM en artikel 3 van het EU-Handvest.
- (111) Artikel 121 van de Grondwet en artikel 6 van het EVRM.
- (112) Artikel 5.10, eerste lid, onderdeel a, van de Wet luchtvaart.
- (113) Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid (Stb. 2020, 124).
- (114) Zie ook de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State, Kamerstukken II 2007/08, 31241, nrs. 3 & 4; Kamerstukken II 2019/20, 35434, nrs. 3 & 4. De bevoegdheid om een tijdelijk verbod burgerluchtverkeer in te stellen is een implementatie van artikel 9 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Kamerstukken II 1990/91, 21993, nr. 3, p. 19).
- (115) Vastgesteld op grond van artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's jo. artikel 176 jo. artikel 175 van de Gemeentewet.
- (116) Op grond van artikel 7 van de Wpg.
- (117) De drie Noord-Brabantse regio's waren al eerder opgeschaald, op 12 maart volgden de overige 22.
- (118) Zie bijvoorbeeld artikel 2.5a van de Noodverordening van de voorzitter van de veiligheidsregio Zeeland houdende voorschriften ter voorkoming van verdere verspreiding van het coronavirus/COVID-19 (Noodverordening COVID-19 veiligheidsregio Zeeland 29 april 2020) (Bgr. 2020, 454) en artikel 2.5b van de Noodverordening van de voorzitter van Veiligheidsregio Noord-Holland Noord houdende voorschriften ter voorkoming van verdere



verspreiding van het coronavirus/COVID-19 (Noodverordening COVID-19 veiligheidsregio Noord-Holland Noord 30 april 2020) (Gmb. 2020, 116347).

(119) Artikel 2.1, tweede lid en onder a van de Noodverordening COVID-19 veiligheidsregio Haaglanden 29 april 2020.

(120) Artikel 2.5 van de Modelnoodverordening.

(121) Artikel 3.1, eerste lid en onder c van de Modelnoodverordening.

(122) Artikel 2.1, eerste lid en derde lid van de Modelnoodverordening.

(123) Artikel 2.1, tweede lid, onder a, b, c en d van de Modelnoodverordening.

(124) Artikel 2.2, eerste lid van de Modelnoodverordening.

(125) Artikel 2.2, tweede lid, onder a van de Modelnoodverordening.

(126) Artikel 2.3 van de Modelnoodverordening.

(127) Artikel 2.4, eerste lid van de Modelnoodverordening. Dit verbod is ingevolge het tweede lid niet van toepassing op zorgverleners die hun beroep uitoefenen, mits voor deze uitoefening een individuele medische indicatie bestaat.

(128) Artikel 2.5 van de Modelverordening.

(129) Artikel 2.7, eerste lid van de Modelnoodverordening. Het tweede lid noemt hierop vijf uitzonderingen. Zie ook artikel 5.4 van de Modelnoodverordening.

(130) Artikel 2.9 van de Modelnoodverordening.

(131) Het andere hoofdbestanddeel betreft de grondrechten. Deze komen uitvoerig aan bod bij de beantwoording van de vragen 1 en 2.

(132) Zie Noodverordening Coronavirus Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost maart 2020 (Bgr. 2020, 237).

(133) Op basis van artikel 7, eerste lid, van de Wpg.

(134) Hierbij valt onder meer te denken aan een beperking van de vrijheid van vereniging (als grotere bijeenkomsten voorlopig nog niet worden toegestaan), een beperking van de vrijheid van godsdienst en mogelijke beperkingen van de vrijheid om te demonstreren. Ook het recht op privacy kan in het geding zijn, afhankelijk van de gekozen maatregelen.

(135) Zie ook de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 3 april 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:3013.

(136) Zie ook de Gezamenlijke verklaring Hoge Colleges van Staat: democratisch proces gaat door, 6 april 2020, o.a. op <https://www.raadvanstate.nl> en de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 april 2020 aan de voorzitter van de Eerste Kamer over de mogelijkheid om in tijden van de corona-crisis digitaal te vergaderen en te besluiten (W04.20.0102/I/Vo), Kamerstukken I 2019/20, CXXXIX, E.

(137) Artikel 103, derde lid, van de Grondwet. Zie ook artikel 3 van de Cwu.

(138) Artikel 2 van de Cwu.

(139) Zie bijvoorbeeld artikel 1 van de Wbbbg.

(140) Artikel 40, eerste lid, van de Wvr.

(141) Artikel 40, derde lid, van de Wvr.

(142) Kamerstukken II 2006/07, 31117, nr. 3, p. 45.

(143) Kamerstukken II 2006/07, 31117, nr. 3, p. 45.

(144) Op grond van artikel 7, eerste lid, van de Wpg; Kamerstukken II 2008/09, 31968, nr. 3, p. 16.

(145) Kamerstukken II 2007/08, 31316, nr. 3, p. 28.

(146) Met dien verstande dat noodrechtelijke bepalingen ook slechts voor een gedeelte van Nederland in werking kunnen worden gesteld; artikelen 7 en 8 Cwu.

(147) Artikel 103, tweede lid, van de Grondwet.

(148) Deze zijn steeds bekendgemaakt in het publicatieblad van de betreffende veiligheidsregio en veelal ook in de gemeentebladen van de daarin deelnemende gemeenten. De modelnoodverordeningen zijn steeds gepubliceerd op [veiligheidsberaad.nl/covid-19](http://veiligheidsberaad.nl/covid-19).

(149) Deze rechtspraak laat relatief veel ruimte, vgl. het hiervoor reeds aangehaalde EHRM 26 april 1979 (Sunday Times t. VK), nr. 6538/74, par. 49: 'Secondly, a norm cannot be

regarded as a "law" unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct. [...] whilst certainty is highly desirable, it may bring in its train excessive rigidity and the law must be able to keep pace with changing circumstances. Accordingly, many laws are inevitably couched in terms which, to a greater or lesser extent, are vague and whose interpretation and application are questions of practice.' Vgl. ook EHRM 4 juni 2002 (Landvreugd t. Nederland), nr. 37331/97, AB 2003/19 m.nt. Brouwer en Schilder, Gst. 2003/39 m.nt. Bunschoten. Zie hiervoor punt 5b.

(150) Zie hierna ook onder c.

(151) De tweede leden van de artikelen 8-11 EVRM (de klassieke vrijheden) respectievelijk artikel 2 Protocol 4 EVRM (bewegingsvrijheid). De artikelen 1 en 2 Eerste Protocol EVRM (eigendomsrecht en onderwijsvrijheid) bevatten geen specifieke doelcriteria.

(152) Het EU-Handvest kent ook een specifieke grondrechtelijke bepaling omtrent de gezondheidszorg. Volgens artikel 35 heeft een ieder recht op toegang tot preventieve gezondheidszorg en op medische verzorging onder de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden. Ook de vaste rechtspraak van het HvJEU erkent de bescherming van de volksgezondheid als een van de in het Unierecht erkende dwingende redenen van algemeen belang, zie bijvoorbeeld HvJ EU, 8 mei 2019, C-230/18, P/Landespolizeidirektion Tirol, ECLI:EU:C:2019:383, punt 71.

(153) EComRM 12 juli 1978 (ontv.) (Association X./ het VK), nr. 7154/75, ECLI:CE:ECHR:1978:0712DEC000715475. Zie hiernaast ook EHRM 4 januari 2008 (ontv.) (Shelley/VK), nr. 23800/06, ECLI:CE:ECHR:2008:0104DEC002380006, waarin met betrekking tot artikel 8 van het EVRM werd overwogen "(...) it is not excluded that a positive obligation might arise to eradicate or prevent the spread of a particular disease or infection (...)." Verder O.a. EHRM 30 november 2004 (Öneriyildiz/Turkije), nr. 48939/99; EHRM 28 februari 2012, (Kolyadenko e.a./Rusland), nrs. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05).

(154) Ook bevatten verschillende internationale en Europese verdragen plichten voor de staat om maatregelen te treffen ter bescherming van het welzijn en de gezondheid van het kind en de mens, waaronder het Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK), het Internationaal verdrag inzake sociale, economische en culturele rechten (IVESCR) en het Europees Sociaal Handvest (ESH). Hieronder vallen ook maatregelen ter voorkoming van epidemische, endemische en andere ziekten. Zie artikel 3 en artikel 24 IVRK, artikel 12 IVESCR, artikel 11 ESH.

(155) EHRM 4 januari 2008 (ontv.), ECLI:CE:ECHR:2008:0104DEC002380006 (Shelley/VK), nr. : "Matters of health care policy, in particular as regards general preventive measures, are in principle within the margin of appreciation of domestic authorities who are best placed to assess priorities, use of resources and social needs." Of het HvJEU ook een zodanige ruime beleidsvrijheid aan de staten laat, is minder zeker. Vooralsnog is er geen reden om aan te nemen dat dat niet het geval is.

(156) Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

(157) Artikel 16 van het EU-Handvest.

(158) De vraag of per geval de minst vergaande maatregelen zijn genomen hangt samen met de in punt 5b besproken vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Die beoordeling is verweven met afwegingen van deels beleidsmatige aard.

(159) Artikel 2 van het Vierde Protocol, bij het EVRM en artikel 45 van het EU-Handvest.

(160) Artikel 19, derde lid, van de Grondwet. Zie hierover ook Kamerstukken II 1985/86, 19376, nr. 2, p. 5, D.E. Bunschoten, T&C Grondwet en Statuut, commentaar op artikel 19 van de Grondwet, aant. 4,

(161) Zie verder punt 4c.

(162) A.J. Wierenga, A.E. Schilder en J.G. Brouwer, 'Aanpak coronacrisis niet houdbaar', NJB 2020, afl. 18, p. 1317.

(163) Artikel 6, tweede lid, van de Grondwet.

(164) Artikel 7, derde lid, van de Grondwet.

(165) Artikel 9, tweede lid, van de Grondwet. Zie over deze relativering Kamerstukken II 1988/89, 19403, nr. 10, p. 90-92, p. 96-101.

(166) Kamerstukken II 1985/86, 19427, nr. 3, p. 10.

(167) ARRVs 30 december 1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN3571, AB 1994/242, Gst. 1994/6983, nr. 4; ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2820, Gst. 2020/50, JB 2019/146.

(168) M.A.D.W. de Jong, T&C GPW, commentaar op artikel 174 van de Gemeentewet, aant. 2; ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174, JB 2014/190, m.nt. J.W.L.

Broeksteeg; B. Roorda en J.G. Brouwer, De vrijheid om te demonstreren in coronatijd, <https://www.openbareorde.nl/tijdschrift/coronacrisis-en-het-recht-deel-1-1/>. Anders dan bij openbare samenkomsten en gemakkelikheden staat bij betogingen het uiten van een mening centraal. Vgl. Kamerstukken II 1985/86, 19427, nr. 3, p. 8.

(169) Zie de uitwerking in artikel 11, vierde lid, van de Wbbbg.

(170) Hier kan de parallel getrokken worden met de brandveiligheidsvoorschriften, zie hiervoor punt 4a en in het bijzonder noot 52.

(171) Zie bijvoorbeeld artikel 174a van de Gemeentewet.

(172) Kamerstukken II 2019/20, 35300 VI, nr. 124.

(173) Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 maart 2020 inzake de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (W04.20.0081/l).

(174) Artikel 39, vierde lid, van de Wvr.

(175) Zie artikel 40 van de Wvr.

(176) Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2019/20, 25295, nrs. 122, 124, 175 en 199.

(177) De Eerste Kamer heeft wel op 31 maart 2020 gevraagd om een overzicht van de genomen maatregelen. Dit heeft er (vooralsnog) niet toe geleid dat de aanwijzingen dan wel de noodverordeningen daadwerkelijk aan de Kamer zijn verstrekt. Zie het antwoord van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (ontvangen 18 mei 2020), Aanhangsel Handelingen I 2019/20, nr. 7.

(178) Kamerstukken II 2017/18, 29668, nr. 48.

#### Modelnoodverordening COVID-19 bij aanwijzing van 24 april 2020

#### Brief met verzoek om voorlichting

# uitspraak

---

## RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 20/3786 BESLU

**uitspraak van de voorzieningenrechter van 29 mei 2020 op het verzoek om een voorlopige voorziening van**

██████████, verzoeker,  
(gemachtigde: mr. M.J.N. Vermeij),

tegen

**de plaatsvervangend voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden, verweerder,**  
(gemachtigde: mr. R.W.I. Alkema)

### Procesverloop

Verzoeker heeft op 12 mei 2020 telefonisch een kennisgeving gedaan van een demonstratie van Nederland in Opstand aan de Laan van Reagan en Gorbatsjov (Koekamp) op zaterdag 30 mei 2020 van 11.00 tot 16.00 uur. Verzoeker verwacht 1000 tot 2000 deelnemers. Het doel van de demonstratie is het kabinet Rutte III op vreedzame wijze duidelijk te maken dat het tijd is om direct op te stappen.

Bij besluit van 26 mei 2020 (het bestreden besluit) heeft verweerder besloten de demonstratie te beperken tot maximaal dertig deelnemers.

Verzoeker heeft op 28 mei 2020 bezwaar gemaakt tegen het bestreden besluit. Voorts heeft hij de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

### Overwegingen

1. Artikel 8:83, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat, indien onverwijlde spoed dat vereist en partijen daardoor niet in hun belangen worden geschaad, de voorzieningenrechter ook in andere gevallen uitspraak kan doen zonder toepassing van artikel 8:81, eerste lid, van de Awb.

De voorzieningenrechter ziet aanleiding om van deze bevoegdheid gebruik te maken.

Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en bindt de rechtbank in een (eventueel) bodemgeding niet.

1.1. De voorzieningenrechter acht het spoedeisend belang in dit geval gegeven, nu de demonstratie plaatsvindt op 30 mei 2020. Gelet op de korte tijd die rest tot de aangekondigde demonstratie, heeft de voorzieningenrechter afgezien van een zitting en

---

partijen in staat gesteld in een tweede schriftelijke termijn hun standpunten nader toe te lichten.

2. Verweerder heeft met het bestreden besluit de demonstratie toegestaan, maar deze, op grond van artikel 5 van de Wet openbare manifestaties (Wom), beperkt tot maximaal dertig deelnemers. Verweerder heeft vermeld dat de kennisgeving moet worden beoordeeld op grond van de Wom. Ingevolge de Wom kunnen op drie gronden beperkingen worden opgelegd aan een demonstratie, onder meer ter bescherming van de gezondheid. Verweerder stelt dat wegens de pandemie van het Corona virus (COVID-19) ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid door de (Rijks)overheid maatregelen zijn genomen om verdere verspreiding van het virus tegen te gaan. Verweerder acht het op grond van het advies van de GGD GHOR en mede gezien in het licht van de maatregelen van de Rijksoverheid en de Noodverordening, nodig om de omvang van de demonstratie te beperken tot maximaal 30 personen. Verder geldt dat de politie voldoende veilige werkruimte moet hebben om op te kunnen treden in het geval van ongeregelheden of calamiteiten.

3. De voorzieningenrechter zal in de overwegingen ingaan op de door verzoeker aangevoerde gronden.

4. De voorzieningenrechter komt tot de volgende voorlopige beoordeling.

4.1. Verzoeker voert aan dat het grondrecht om te demonstreren wordt geschonden door het onderhavige besluit en dat de opgelegde beperking niet evenredig is. De kracht van een demonstratie wordt juist bepaald door de omvang van een demonstratie. Door de demonstratie dusdanig in te perken, is de facto sprake van een verbod.

4.2. Ingevolge artikel 2 van de Wom kunnen de bij of krachtens de bepalingen uit deze paragraaf aan overheidsorganen gegeven bevoegdheden tot beperking van het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging, slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Wom kan de burgemeester naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven. Ingevolge het tweede lid aanhef en onder c, kan een verbod slechts worden gegeven indien een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert. In het derde lid is bepaald dat een voorschrift, beperking of verbod geen betrekking kan hebben op de inhoud van hetgeen wordt beleden, onderscheidenlijk van de te openbaren gedachten of gevoelens.

4.3. Verweerder stelt, kort samengevat, dat de beperking is opgelegd in verband met de volksgezondheid in het algemeen, de gezondheid van de deelnemers aan de demonstratie en de gezondheid van de politiemedewerkers die moeten kunnen optreden in het geval van ongeregelheden of calamiteiten. Verweerder heeft gesteld dat de GGD GHOR heeft geadviseerd bij demonstraties een maximum aan te houden van 30 personen, ook in de buitenlucht. Door deze maatregel aan te houden is het risico op besmetting lager dan bij grotere samenkomsten, omdat de social distancing en hygiëne richtlijnen bij groepen tot 30 personen beter geborgd kunnen worden. Verweerder heeft bij de afweging voorts de bepalingen van de Noodverordening betrokken, waaruit eveneens blijkt dat samenkomsten van groepen met personen zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Verweerder heeft

---

hierbij tevens verwezen naar het advies van de Raad van State aan het kabinet van 25 mei 2020, waarin (kort weergegeven) is vermeld dat voorschriften ten aanzien van betogingen die betrekking hebben op de eis om in de publieke ruimte 1,5 meter afstand van elkaar te houden en op maximering van het aantal deelnemers, geoorloofd zijn.

4.4 De voorzieningenrechter stelt voorop dat de beperking wellicht voor verzoeker voelt als een verbod, echter dit laat onverlet dat hier naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter sprake is van een beperking. De demonstratie mag plaatsvinden, echter niet met het beoogde aantal deelnemers. De voorzieningenrechter overweegt verder dat ten aanzien van de maatregelen die van overheidswege zijn afgekondigd om de verspreiding van het Corona virus in te dammen, nog altijd geldt dat drukte moet worden vermeden en dat er een minimale afstand van 1,5 meter tussen personen moet worden gehandhaafd.

Verweerder heeft naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter in redelijkheid op grond van de bescherming van de gezondheid de beperking van maximaal dertig deelnemers kunnen stellen. Deze beperking is gebaseerd op het advies van de GGD GHOR dat volgens verweerder tevens ziet op demonstraties in de buitenlucht en is in lijn met de maatregelen van de overheid en de Noodverordening. Verweerder heeft hiermee vooralsnog voldoende onderbouwd waarom de betreffende beperking is gesteld.

De stelling dat op de locatie waar de demonstratie zal plaatsvinden met inachtneming van de 1,5 meter maatregel meer mensen kunnen deelnemen, kan niet afdoen aan het te hanteren uitgangspunt van maximaal dertig deelnemers. Dit laat namelijk onverlet dat door dit maximum aantal deelnemers aan te houden, het risico op besmetting lager is dan bij grotere samenkomsten, omdat daarmee de social distancing en hygiëne richtlijnen bij groepen tot 30 personen beter geborgd kunnen worden.

4.5. Verweerder heeft hierbij mogen meewegen dat er zorgen bestaan omtrent het verloop van de demonstratie. Verzoeker heeft verweerder medegedeeld dat het bericht op sociale media in dermate grote omvang rondgaat dat, als hij dat al zou willen, hij niet meer bij machte is om het aantal demonstranten tot 30 te beperken. Verweerder heeft hieruit afgeleid dat er geen sprake is van een strak geleide organisatie waarbij niet gevreesd hoeft te worden voor overtreding van social distancing en hygiënerichtlijnen. Het vermoeden bestaat dat een deel van de demonstranten die op 5 mei 2020 onaangekondigd hebben gedemonstreerd in Den Haag, ook op deze demonstratie af zullen komen. De demonstratie van 5 mei jl. is echter beëindigd omdat de deelnemers zich niet aan de Corona voorschriften konden of wilden houden en bij deze demonstratie zijn circa 80 arrestaties verricht. Verweerder heeft dit mogen meewegen bij het belang van de gestelde beperking. Er moet rekening gehouden worden met de gezondheid van deelnemers, ordehandhavers, omstanders en voorbijgangers. Als de demonstratie op welke manier ook, niet loopt zoals gepland, is handhavend optreden van de politie nodig. Handhaving vergt in een geval als dit, vaak fysiek contact. Verweerder heeft op goede gronden gesteld dat de politie voldoende veilige werkruimte moet hebben in het geval van ongeregelde of calamiteiten.

4.6. Voor zover verzoeker stelt dat de stranden en parken vol liggen met mensen en dat kennelijk het risico niet dusdanig groot is dat de beperking moet worden opgelegd, heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat geen sprake is van vergelijkbare gevallen. Het gaat om mensen die individueel of met enkele anderen een strand of park bezoeken en niet om georganiseerde samenkomsten van grote groepen tegelijkertijd. Op grond van de Noodverordening geldt voorts dat het voor verweerder mogelijk is om gebieden te sluiten,

---

indien dat nodig is. De voorzieningenrechter volgt vooralsnog dit standpunt van verweerder dat geen sprake is van gelijke gevallen.

4.7. Ten slotte overweegt de voorzieningenrechter dat de opgelegde beperking naar haar voorlopig oordeel niet disproportioneel is. Niet gezegd kan worden dat de beperking het recht op betogen illusoir maakt of dat de beperking betrekking heeft op de inhoud van de betoging.

5. Het verzoek om een voorlopige voorziening dient te worden afgewezen.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### Beslissing

De voorzieningenrechter wijst het verzoek om een voorlopige voorziening af.

Deze uitspraak is gedaan op 29 mei 2020 door mr. M.J.L. van der Waals, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van A.J. van Rossum, griffier. Als gevolg van de maatregelen rondom het Corona virus is deze uitspraak nu niet uitgesproken op een openbare uitsprakenzitting. Dat zal op een later moment alsnog gebeuren. Deze uitspraak wordt zo snel mogelijk gepubliceerd op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

  
griffier 

  
voorzieningenrechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

**29 MEI 2020**

### Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.

[REDACTED]

---

**Van:** [REDACTED]  
**Verzonden:** dinsdag 29 september 2020 13:31  
**Aan:** [REDACTED]  
**Onderwerp:** FW: toestemming gebruik Malieveld - Black Live Matters 2 juni 2020  
**Bijlagen:** Toestemming en huisregels Malieveld - Demonstratie 2 juni 2020.pdf

[REDACTED] | Hoofd Beleid, Bestuur & Evenementen | Gemeente Den Haag | Spui 70 | Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag | +31 70 [REDACTED] | +31 6 [REDACTED] | [REDACTED]@denhaag.nl |

**Van:** [REDACTED]@staatsbosbeheer.nl>  
**Verzonden:** dinsdag 2 juni 2020 14:39  
**Aan:** [REDACTED]@denhaag.nl>  
**CC:** [REDACTED]@staatsbosbeheer.nl>  
**Onderwerp:** RE: toestemming gebruik Malieveld - Black Live Matters 2 juni 2020

Beste [REDACTED] hierbij t.b.v. gemeente en initiatiefnemer. Betreft onze standaard huisregels met wat specifieke punten voor deze demo. [REDACTED] is bereikbaar. Groet, [REDACTED]

**Van:** [REDACTED]  
**Verzonden:** dinsdag 2 juni 2020 11:48  
**Aan:** [REDACTED]@denhaag.nl>  
**Onderwerp:** RE: toestemming gebruik Malieveld - Black Live Matters 2 juni 2020

Ok, dank. Groet, [REDACTED]

**Van:** [REDACTED]@denhaag.nl  
**Verzonden:** dinsdag 2 juni 2020 11:44  
**Aan:** [REDACTED]@staatsbosbeheer.nl>  
**CC:** [REDACTED]@staatsbosbeheer.nl>  
**Onderwerp:** RE: toestemming gebruik Malieveld - Black Live Matters 2 juni 2020

Hoi [REDACTED],

Ok dank!  
De politie zal contact opnemen met [REDACTED] over de locatie voor het podium e.d.

De factuur kan je naar ons sturen.

Groet,  
[REDACTED]

Verzonden vanaf mijn Samsung Galaxy-smartphone.

----- Oorspronkelijk bericht -----  
Van: "[REDACTED]@staatsbosbeheer.nl">



Datum: 02-06-20 11:28 (GMT+01:00)

Aan: [redacted]@denhaag.nl>

Cc: "[redacted]@staatsbosbeheer.nl">

Onderwerp: FW: toestemming gebruik Malieveld - Black Live Matters 2 juni 2020

Dag [redacted]

Plaatsing van een podium kan op dit moment alleen op het asfalt, niet op het gras. We moeten even kijken waar de draagkracht van het terrein op dit moment het beste is voor de groep demonstranten. Graag contact op (laten) nemen met [redacted] om de plaats van het podium te bepalen: 06 [redacted] en toegang te krijgen voor de opbouw. Hij zal dan ter plaatse zijn. Overige voertuigen (van de organisatie of deelnemers) zijn niet toegestaan.

Aan het gebruik van het Malieveld zijn dan nu wel kosten verbonden. Naar wie mag de factuur?

Groet, [redacted]

Van: [redacted]@denhaag.nl]

Verzonden: dinsdag 2 juni 2020 11:13

Aan: [redacted]@staatsbosbeheer.nl>

Onderwerp: RE: toestemming gebruik Malieveld - Black Live Matters 2 juni 2020

Hoi [redacted],

Veel dank!

Er zal wel een klein podium worden opgebouwd. Er is geen sprake van tenten, of catering. Verder zijn de demonstranten inderdaad te voet en worden er geen voertuigen bij de demonstratie gebruikt.

De organisatie gaat op dit moment uit van zo'n 500 demonstranten, dus de omvang van de demo lijkt te overzien.

Hartelijke groet,

[redacted]

[redacted] | Hoofd Beleid, Bestuur & Evenementen | Gemeente Den Haag | Spui 70 | Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag | +31 70 [redacted] | +31 6 [redacted] | [redacted]@denhaag.nl |

Van: [redacted]@staatsbosbeheer.nl>

Verzonden: dinsdag 2 juni 2020 11:09

Aan: [redacted]@denhaag.nl>

CC: SBB Malieveld <[redacted]@staatsbosbeheer.nl>

Onderwerp: toestemming gebruik Malieveld - Black Live Matters 2 juni 2020

Urgentie: Hoog

Beste [redacted]

Zoals verzocht, geven wij gemeente Den Haag toestemming om de demonstratie van Black Live Matters vanavond tussen 18 en 19 uur te laten plaatsvinden op het Malieveld.


Het gras is nog steeds erg kwetsbaar. Daarom is het akkoord als de demonstranten te voet zijn, er geen opbouw is (tenten, podia, catering) en er geen voertuigen op het veld of op de verharding worden geparkeerd/gestald. We laten de slagbomen dicht. Als de politie voor hun eigen voertuigen toegang wil verschaffen tot de verharding - Boorlaan of het transportpad - hebben zij een sleutel (via [redacted]).


We gaan er vanuit dat (zwerf)afval na afloop wordt opgeruimd en eventuele schade aan het terrein en de voorzieningen voor rekening van de organisatie is. Als het veld niet schoon wordt achtergelaten, maken wij het schoon op kosten van de organisatie.

Hartelijke groet,

**Staatsbosbeheer**

Productmanager Events

E @staatsbosbeheer.nl

M +31 (0)6   
@WORK maandag t/m donderdag

Disclaimer [Nederlands English](#)

De disclaimer van toepassing op e-mail van de gemeente Den Haag vindt u op:

<http://www.denhaag.nl/disclaimer>

Disclaimer [Nederlands English](#)

De disclaimer van toepassing op e-mail van de gemeente Den Haag vindt u op:

<http://www.denhaag.nl/disclaimer>

Disclaimer [Nederlands English](#)



## Toestemming

voor het gebruik van het Malieveld op dinsdag 2 juni 2020 tussen 18.00 en 19.00 uur voor een demonstratie van **Black Live Matters** voor – naar verwachting – 500 deelnemers,

afgegeven aan organisator/gebruiker, namens deze:  
Gemeente Den Haag  
t.a.v. de heer [REDACTED]

op 2 juni 2020

door [REDACTED] boswachter Beheer van Staatsbosbeheer Westvoorden

tegen een eenmalige onkostenvergoeding van € 250,00 exclusief 21% BTW waarvoor de organisator/gebruiker een factuur zal ontvangen,

en met in achtneming van het volgende:

### Huisregels voor gebruik van het Malieveld

Als organisator van openbare manifestaties, demonstraties en/of betogingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties moet u zich aan de algemene regels houden van de gemeente Den Haag. Deze regels zijn ook van toepassing als de bijeenkomst wordt gehouden op het Malieveld. U kunt de voorwaarden vinden op [www.denhaag.nl](http://www.denhaag.nl). Daarnaast gelden onderstaande huisregels in aanvulling op de (bruine) toegangsborden van Staatsbosbeheer.

- Gebruik van het Malieveld voor een evenement, demonstratie en/of manifestatie is toegestaan als dat schriftelijk door Staatsbosbeheer is bevestigd gebruiker. De gebruiker dient deze bevestiging op eerste verzoek direct kunnen tonen op het terrein;
- Gebruik van het Malieveld geschiedt geheel voor eigen risico van gebruiker. Staatsbosbeheer aanvaardt geen aansprakelijkheid voor enige schade, uit welke hoofde dan ook, welke direct of indirect het gevolg is van handelen of nalaten van gebruiker;
- Alle schade, in welke vorm dan ook, voortvloeiende uit het gebruik van het Malieveld, zal door Staatsbosbeheer op de gebruiker worden verhaald;
- Gebruiker van het Malieveld voor een evenement, demonstratie en/of manifestatie is verantwoordelijk voor kennisgeving aan - en toestemming van gemeente Den Haag. De gebruiker moet relevante documenten op eerste verzoek direct kunnen aantonen op het terrein;
- Staatsbosbeheer behoudt zich het recht voor om ter plekke, in het terrein, aanvullende eisen te stellen aan het gebruik. Gebruikers zijn verplicht om instructies, voorschriften en/of aanwijzingen van Staatsbosbeheer direct op te volgen;
- Flora en fauna dienen met respect te worden behandeld;
- Gebruikers mogen geen overlast veroorzaken voor andere bezoekers van het Malieveld en/of paden en voorzieningen exclusief in gebruik nemen;
- Op het Malieveld gelden alle dagelijkse maatschappelijke normen en waarden. Bedreiging, mishandeling, diefstal, discriminatie in woord en/of gebaar, ongewenst, hinderlijk en/of aanstootgevend gedrag en/of pogingen daartoe, worden niet getolereerd;
- Op het Malieveld is handelen in goederen en/of etenswaren – zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Staatsbosbeheer - niet toegestaan;
- Gebruiker is verantwoordelijk voor het schoon achterlaten van het Malieveld. (Zwerf)afval, waaronder achtergebleven flyers, en eventueel aangebrachte markeringen moeten direct en uiterlijk vóór 24.00 uur op de dag van de demonstratie en/of manifestatie zijn verwijderd door de organisator. Als het Malieveld niet naar tevredenheid van Staatsbosbeheer is schoongemaakt, zal Staatsbosbeheer op kosten van de organisator het Malieveld (laten) schoonmaken. Let op: lipjes van drankblikjes, dopjes van flesjes en sigarettenpeuken zijn moeilijk te verwijderen uit gras. Gebruik van glas en versplinterend plastic is niet toegestaan.

- Op en rondom het terrein mogen enkel na overleg én met schriftelijke toestemming van Staatsbosbeheer tijdelijke bouwwerken, voorwerpen (zoals aggregaten) of reclameborden etc. worden geplaatst. Staatsbosbeheer geeft gebruiker uitsluitend toestemming om een klein podium te bouwen op de verharding. De locatie van dit podium dient te worden bepaald in overleg met [REDACTED]
- Versterkt geluid (via installaties) is niet toegestaan. Geluidsversterkers zoals microfoons, luidsprekers of megafoons mogen slechts worden gebruikt ten behoeve van openbare manifestaties, demonstraties, mits het geluid daarvan niet te hard staat;
- Gebruik mag geen (bij)verlichting aanbrengen en gebruiken
- Open vuur, het afsteken van vuurwerk en het oplaten van (Thaise wens)ballonnen zijn niet toegestaan;
- Aan- en afvoer van goederen is niet toegestaan, anders dan te voet of per fiets over de daarvoor bestemde wegen en paden. Gemotoriseerd vervoer is enkel na overleg én met schriftelijke toestemming van Staatsbosbeheer toegestaan op de Boorlaan. Staatsbosbeheer geeft geen toestemming voor het parkeren of stallen van voertuigen op het Malieveld of de Boorlaan.
- Indien routemarkeringen worden aangebracht, moeten de markeringen herkenbaar zijn (dus voorzien van naam/logo organisator) en wordt bewegwijzering bij voorkeur aangebracht op palen of stellingen in plaats van aan bomen en struiken. Indien bebording of ophanging van materialen aan bomen en struiken noodzakelijk is, dient de organisator verwijderbare, zachte materialen (tie-rib, katoenen band, canvas of touw) te gebruiken om beschadiging aan de natuur te voorkomen. Gebruik van metalen objecten (ijzerdraad, spijkers, punaises etc.) om markeringen aan bomen te bevestigen, is niet toegestaan;
- Markeringen moeten op de dag van de demonstratie/manifestatie worden aangebracht en verwijderd door de organisator. Als ruiming niet naar tevredenheid is van Staatsbosbeheer, zal dit door Staatsbosbeheer op kosten van de organisator worden gedaan.

En verder:

- Staatsbosbeheer kan niet aansprakelijk worden gesteld voor schade, hoe ook genaamd, als gevolg van het feit dat de Nederlandse maatregelen tegen het coronavirus waaronder tevens begrepen de geldende (nood)verordeningen van de Veiligheidsregio en/of gemeente Den Haag niet of onvoldoende worden nageleefd tijdens de demonstratie (inclusief op- en afbouw).

Uitzonderingen op bovenstaande huisregels kunnen alleen in overleg én met schriftelijke toestemming van Staatsbosbeheer worden toegestaan. Staatsbosbeheer behoudt zich het recht voor om het gebruik van het Malieveld te (laten) beëindigen, als niet wordt voldaan aan de huisregels of als de activiteiten niet overeenkomen met de aangemelde activiteit en eventueel aanvullende gemaakte afspraken.

[REDACTED]

---

**Van:** [REDACTED]  
**Verzonden:** dinsdag 29 september 2020 13:30  
**Aan:** [REDACTED]  
**Onderwerp:** FW: Demonstratie 2 juni 2020

[REDACTED] | Hoofd Beleid, Bestuur & Evenementen | Gemeente Den Haag | Spui 70 | Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag | +31 70 [REDACTED] | +31 6 [REDACTED] | [REDACTED]@denhaag.nl |

**Van:** [REDACTED]@politie.nl>  
**Verzonden:** dinsdag 2 juni 2020 13:03  
**Aan:** [REDACTED]@denhaag.nl>  
**CC:** [REDACTED]@politie.nl>; [REDACTED]@politie.nl>  
**Onderwerp:** FW: Demonstratie 2 juni 2020

Hoi [REDACTED]

Ze komen toch weer terug op die aantallen ze willen iets op Schrift.  
Ik denk dat er toch vanuit de gemeente iets gecommuniceerd moet worden hierover.

Gr [REDACTED]

---

**Van:** [REDACTED]@gmail.com>  
**Verzonden op:** dinsdag 2 juni 2020 12:58  
**Aan:** [REDACTED]@politie.nl>  
**Onderwerp:** Re: Demonstratie 2 juni 2020

Hoi [REDACTED]

Nog even overlegd.

We ontvangen toch heel erg graag de officiële kennisgeving en een richtlijn/inschatting over het maximum aantal mensen op het Malieveld na aftrek toezicht/1.5 meter afstand/ podium etc.

Wij zullen jullie goed op de hoogte houden van de aantallen die we verwachten, maar willen wel concreter weten waar we aan moeten denken en vanuit kunnen gaan.

Dank!!

Groet,

[REDACTED]

Op di 2 jun. 2020 12:54 schreef [REDACTED]@politie.nl>:

Hoi [REDACTED]

Wij hebben elkaar telefonisch gesproken inmiddels en jullie zijn akkoord met de voorwaarden van de burgemeester.

Groeten [REDACTED] politie eenheid Den Haag

Van: [REDACTED]@gmail.com>  
Verzonden op: dinsdag 2 juni 2020 11:45  
Aan: "[REDACTED]@politie.nl">  
Onderwerp: Re: Demonstratie 2 juni 2020

Hoi [REDACTED],

Dank voor je bericht.

We gaan akkoord met de afspraken, mits we een antwoord kunnen krijgen op de vraag over de inschatting vanuit politie/gemeente hoeveel demonstranten op het Malieveld terecht kunnen binnen de huidige corona-maatregelen. Dan weten we waar we aan toe zijn en of dit overeenkomt met het te verwachten aantal deelnemers.

Groet,

[REDACTED]

Op di 2 jun. 2020 10:41 schreef [REDACTED]@politie.nl>:

Hoi [REDACTED],

Zoals zojuist besproken is de burgemeester akkoord met de demonstratie vandaag 2 juni 2020, echter worden hier wel een aantal voorwaarden aangesteld welke ik zal benoemen:

- Een ieder dient zich te houden aan de 1,5 meter afstand regel. Als organisatie zijn jullie verantwoordelijk hier zorg voor te dragen. Er is vanuit de organisatie aangegeven dat er een orde dienst aanwezig is, die ruim voldoende zal zijn en die er voor zorgen dat elke deelnemer zich houdt aan die 1,5 meter regel afspraak. Er zullen indien mogelijk markeringen op de grond worden aangebracht om deze 1,5 meter duidelijk zichtbaar te maken.
- De gemeente stelt 1000 mondkapjes beschikbaar, deze zullen door jullie als organisatie op gepaste manier worden uitgereikt aan de deelnemers, deze zijn beschikbaar voor de organisatie vanaf 17:00 uur thv het pannenviljoen.
- De Locatie van de demonstratie is aangepast in het Malieveld in Den Haag.
- We werken met 1 richting verkeer bij het aankomen en weg gaan van de demonstratie. Bij het aankomen zullen de deelnemers vanuit de centrum zijde aankomen ( CS, Koekamp, Tournooiveld ), bij het weggaan zullen de deelnemers lopen via de zijde rijksweg, Haagse Bos. Elke deelnemer zal zich hier aan houden.
- Als organisatie denken jullie na over het volgende, wanneer tijdens de demonstratie blijkt dat de aantallen deelnemers dermate groot zijn dat de Corona Maatregelen niet meer te handhaven zijn en er berichten vanuit de autoriteiten komen dat het niet meer verantwoordelijk is om de demonstratie door te laten gaan, hoe gaan jullie dit als organisatie communiceren naar de deelnemers.
- De gemeente plaatst matrix borden waarop de 1,5 meter regel zal worden getoond zodat het voor een ieder duidelijk zichtbaar is.

Graag ontvang ik van jullie zo spoedig mogelijk een akkoord op bovenstaande afspraken. Indien wij dit hebben ontvangen zullen wij de burgemeester van Den Haag informeren dat u akkoord bent gegaan met de voorwaarden voor deze demonstratie.

Met vriendelijke groeten,

[REDACTED]

Senior GGP, Afdeling RCCB

Domein Evenementen & Demonstraties

Politie | Den Haag | DROS | RCCb

Katschiplaan 10, 2496 ZN, Den Haag

Postbus 264, 2501 CG Den Haag

@ [REDACTED]@politie.nl

T 088-[REDACTED] / 06 [REDACTED]

Werkdagen:maandag, dinsdag,woensdag en donderdag

e-mail: [REDACTED]@politie.nl

----- Disclaimer -----

De informatie verzonden met dit e-mailbericht (en bijlagen) is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde(n) en zij die van de geadresseerde(n) toestemming kregen dit bericht te lezen.

Kennisneming door anderen is niet toegestaan.

De informatie in dit e-mailbericht (en bijlagen) kan vertrouwelijk van aard zijn en binnen het bereik van een geheimhoudingsplicht en/of een verschoningsrecht vallen.

Indien dit e-mailbericht niet voor u bestemd is, wordt u verzocht de afzender daarover onmiddellijk te informeren en het e-mailbericht (en bijlagen) te vernietigen.

Conform het beveiligingsbeleid van de Politie wordt e-mail van en naar de politie gecontroleerd op virussen, spam en phishing en moet deze e-mail voldoen aan de voor de overheid verplichte mailbeveiligingsstandaarden die zijn vastgesteld door het Forum Standaardisatie. Mail die niet voldoet aan het beveiligingsbeleid kan worden geblokkeerd waardoor deze de geadresseerde niet bereikt. De geadresseerde wordt hiervan niet in kennis gesteld.

----- Disclaimer -----

De informatie verzonden met dit e-mailbericht (en bijlagen) is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde(n) en zij die van de geadresseerde(n) toestemming kregen dit bericht te lezen.

Kennisneming door anderen is niet toegestaan.

De informatie in dit e-mailbericht (en bijlagen) kan vertrouwelijk van aard zijn en binnen het bereik van een geheimhoudingsplicht en/of een verschoningsrecht vallen.

Indien dit e-mailbericht niet voor u bestemd is, wordt u verzocht de afzender daarover onmiddellijk te informeren en het e-mailbericht (en bijlagen) te vernietigen.

Conform het beveiligingsbeleid van de Politie wordt e-mail van en naar de politie gecontroleerd op virussen, spam en phishing en moet deze e-mail voldoen aan de voor de overheid verplichte mailbeveiligingsstandaarden die zijn vastgesteld door het Forum Standaardisatie. Mail die niet voldoet aan het beveiligingsbeleid kan worden

geblokkeerd waardoor deze de geadresseerde niet bereikt. De geadresseerde wordt hiervan niet in kennis gesteld.

---

-----Disclaimer-----

De informatie verzonden met dit e-mailbericht (en bijlagen) is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde(n) en zij die van de geadresseerde(n) toestemming kregen dit bericht te lezen.

Kennisgeving door anderen is niet toegestaan.

De informatie in dit e-mailbericht (en bijlagen) kan vertrouwelijk van aard zijn en binnen het bereik van een geheimhoudingsplicht en/of een verschoningsrecht vallen.

Indien dit e-mailbericht niet voor u bestemd is, wordt u verzocht de afzender daarover onmiddellijk te informeren en het e-mailbericht (en bijlagen) te vernietigen.

Conform het beveiligingsbeleid van de Politie wordt e-mail van en naar de politie gecontroleerd op virussen, spam en phishing en moet deze e-mail voldoen aan de voor de overheid verplichte mailbeveiligingsstandaarden die zijn vastgesteld door het Forum Standaardisatie. Mail die niet voldoet aan het beveiligingsbeleid kan worden geblokkeerd waardoor deze de geadresseerde niet bereikt. De geadresseerde wordt hiervan niet in kennis gesteld.

---



[REDACTED]

---

**Van:** [REDACTED]  
**Verzonden:** dinsdag 29 september 2020 13:30  
**Aan:** [REDACTED]  
**Onderwerp:** FW: toestemming gebruik Malieveld - Black Live Matters 2 juni 2020

[REDACTED] | Hoofd Beleid, Bestuur & Evenementen | Gemeente Den Haag | Spui 70 | Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag | +31 70 [REDACTED] | +31 6 [REDACTED] | [REDACTED]@denhaag.nl |

**Van:** [REDACTED]@staatsbosbeheer.nl>  
**Verzonden:** dinsdag 2 juni 2020 11:48  
**Aan:** [REDACTED]@denhaag.nl>  
**Onderwerp:** RE: toestemming gebruik Malieveld - Black Live Matters 2 juni 2020

Ok, dank. Groet, [REDACTED]

**Van:** [REDACTED]@denhaag.nl  
**Verzonden:** dinsdag 2 juni 2020 11:44  
**Aan:** [REDACTED]@staatsbosbeheer.nl>  
**CC:** [REDACTED]@staatsbosbeheer.nl>  
**Onderwerp:** RE: toestemming gebruik Malieveld - Black Live Matters 2 juni 2020

Hoi [REDACTED],

Ok dank!  
De politie zal contact opnemen met [REDACTED] over de locatie voor het podium e.d.

De factuur kan je naar ons sturen.

Groet,  
[REDACTED]

Verzonden vanaf mijn Samsung Galaxy-smartphone.

----- Oorspronkelijk bericht -----

**Van:** "[REDACTED]@staatsbosbeheer.nl">  
**Datum:** 02-06-20 11:28 (GMT+01:00)  
**Aan:** [REDACTED]@denhaag.nl>  
**Cc:** [REDACTED]@staatsbosbeheer.nl>  
**Onderwerp:** FW: toestemming gebruik Malieveld - Black Live Matters 2 juni 2020

Dag [REDACTED],

Plaatsing van een podium kan op dit moment alleen op het asfalt, niet op het gras. We moeten even kijken waar de draagkracht van het terrein op dit moment het beste is voor de groep demonstranten. Graag contact op (laten) nemen met [REDACTED] om de plaats van het podium te bepalen: 06 [REDACTED] en toegang te krijgen voor de opbouw. Hij zal dan ter plaatse zijn. Overige voertuigen (van de organisatie of deelnemers) zijn niet toegestaan.

Aan het gebruik van het Malieveld zijn dan nu wel kosten verbonden. Naar wie mag de factuur?

Groet, [REDACTED]

**Van:** [REDACTED]@den Haag.nl]

**Verzonden:** dinsdag 2 juni 2020 11:13

**Aan:** [REDACTED]@staatsbosbeheer.nl>

**Onderwerp:** RE: toestemming gebruik Malieveld - Black Live Matters 2 juni 2020

Hoi [REDACTED]

Veel dank!

Er zal wel een klein podium worden opgebouwd. Er is geen sprake van tenten, of catering. Verder zijn de demonstranten inderdaad te voet en worden er geen voertuigen bij de demonstratie gebruikt.

De organisatie gaat op dit moment uit van zo'n 500 demonstranten, dus de omvang van de demo lijkt te overzien.

Hartelijke groet,

[REDACTED]

[REDACTED] | Hoofd Beleid, Bestuur & Evenementen | Gemeente Den Haag | Spui 70 | Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag | +31 70 [REDACTED] | +31 6 [REDACTED] | [REDACTED]@den Haag.nl |

**Van:** [REDACTED]@staatsbosbeheer.nl>

**Verzonden:** dinsdag 2 juni 2020 11:09

**Aan:** [REDACTED]@den Haag.nl>

**CC:** SBB Malieveld <[REDACTED]@staatsbosbeheer.nl>

**Onderwerp:** toestemming gebruik Malieveld - Black Live Matters 2 juni 2020

**Urgentie:** Hoog

Beste [REDACTED],

Zoals verzocht, geven wij gemeente Den Haag toestemming om de demonstratie van Black Live Matters vanavond tussen 18 en 19 uur te laten plaatsvinden op het Malieveld.

Het gras is nog steeds erg kwetsbaar. Daarom is het akkoord als de demonstranten te voet zijn, er geen opbouw is (tenten, podia, catering) en er geen voertuigen op het veld of op de verharding worden geparkeerd/gestald. We laten de slagbomen dicht. Als de politie voor hun eigen voertuigen toegang wil verschaffen tot de verharding - Boorlaan of het transportpad - hebben zij een sleutel (via [REDACTED]).

We gaan er vanuit dat (zwerf)afval na afloop wordt opgeruimd en eventuele schade aan het terrein en de voorzieningen voor rekening van de organisatie is. Als het veld niet schoon wordt achtergelaten, maken wij het schoon op kosten van de organisatie.

Hartelijke groet,

[REDACTED]

**Staatsbosbeheer**

Productmanager Events

E [REDACTED]@staatsbosbeheer.nl

M +31 (0)6 [REDACTED]

@WORK maandag t/m donderdag

Disclaimer Nederlands English

De disclaimer van toepassing op e-mail van de gemeente Den Haag vindt u op:

<http://www.denhaag.nl/disclaimer>

Disclaimer Nederlands English

De disclaimer van toepassing op e-mail van de gemeente Den Haag vindt u op:

<http://www.denhaag.nl/disclaimer>

Disclaimer Nederlands English

[REDACTED]

---

**Van:** [REDACTED]  
**Verzonden:** dinsdag 29 september 2020 13:30  
**Aan:** [REDACTED]  
**Onderwerp:** FW: toestemming gebruik Malieveld - Black Live Matters 2 juni 2020  
**Urgentie:** Hoog

mr. [REDACTED] MSc | Hoofd Beleid, Bestuur & Evenementen | Gemeente Den Haag | Spui 70 | Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag | +31 70 [REDACTED] | +31 6 [REDACTED] | [REDACTED]@denhaag.nl |

**Van:** [REDACTED]<[REDACTED]@staatsbosbeheer.nl>  
**Verzonden:** dinsdag 2 juni 2020 11:09  
**Aan:** [REDACTED]<[REDACTED]@denhaag.nl>  
**CC:** SBB Malieveld <[REDACTED]@staatsbosbeheer.nl>  
**Onderwerp:** toestemming gebruik Malieveld - Black Live Matters 2 juni 2020  
**Urgentie:** Hoog

Beste [REDACTED]

Zoals verzocht, geven wij gemeente Den Haag toestemming om de demonstratie van Black Live Matters vanavond tussen 18 en 19 uur te laten plaatsvinden op het Malieveld.

Het gras is nog steeds erg kwetsbaar. Daarom is het akkoord als de demonstranten te voet zijn, er geen opbouw is (tenten, podia, catering) en er geen voertuigen op het veld of op de verharding worden geparkeerd/gestald. We laten de slagbomen dicht. Als de politie voor hun eigen voertuigen toegang wil verschaffen tot de verharding - Boorlaan of het transportpad - hebben zij een sleutel (via [REDACTED]).

We gaan er vanuit dat (zwerf)afval na afloop wordt opgeruimd en eventuele schade aan het terrein en de voorzieningen voor rekening van de organisatie is. Als het veld niet schoon wordt achtergelaten, maken wij het schoon op kosten van de organisatie.

Hartelijke groet,

[REDACTED]

**Staatsbosbeheer**  
Productmanager Events  
E [REDACTED]@staatsbosbeheer.nl  
M +31 (0)6 [REDACTED]  
@WORK maandag t/m donderdag

Disclaimer [Nederlands English](#)

[REDACTED]

---

**Van:** [REDACTED]  
**Verzonden:** dinsdag 29 september 2020 13:30  
**Aan:** [REDACTED]  
**Onderwerp:** FW: Demonstratie 2 juni 2020

[REDACTED] | Hoofd Beleid, Bestuur & Evenementen | Gemeente Den Haag | Spui 70 | Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag | +31 70 [REDACTED] | +31 6 [REDACTED] | [REDACTED]@denhaag.nl |

**Van:** [REDACTED]@politie.nl>  
**Verzonden:** dinsdag 2 juni 2020 10:44  
**Aan:** [REDACTED]@politie.nl>; [REDACTED]@politie.nl>; [REDACTED]@politie.nl>; [REDACTED]@politie.nl>  
<[REDACTED]@politie.nl>  
**CC:** [REDACTED]@denhaag.nl>; [REDACTED]@denhaag.nl>  
**Onderwerp:** FW: Demonstratie 2 juni 2020

Hoi allen,

Zie onderstaande afspraken met de organisatie. Zodra bevestigd door de organisatie neem ik contact op met [REDACTED]

Groeten [REDACTED]

**Van:** [REDACTED]  
**Verzonden:** dinsdag 2 juni 2020 10:41  
**Aan:** 'Kick Out' <[REDACTED]@gmail.com>  
**Onderwerp:** Demonstratie 2 juni 2020

Hoi [REDACTED]

Zoals zojuist besproken is de burgemeester akkoord met de demonstratie vandaag 2 juni 2020, echter worden hier wel een aantal voorwaarden aangesteld welke ik zal benoemen:

- Een ieder dient zich te houden aan de 1,5 meter afstand regel. Als organisatie zijn jullie verantwoordelijk hier zorg voor te dragen. Er is vanuit de organisatie aangegeven dat er een orde dienst aanwezig is, die ruim voldoende zal zijn en die er voor zorgen dat elke deelnemer zich houdt aan die 1,5 meter regel afspraak. Er zullen indien mogelijk markeringen op de grond worden aangebracht om deze 1,5 meter duidelijk zichtbaar te maken.
- De gemeente stelt 1000 mondkapjes beschikbaar, deze zullen door jullie als organisatie op gepaste manier worden uitgereikt aan de deelnemers, deze zijn beschikbaar voor de organisatie vanaf 17:00 uur thv het pannenviljoen.
- De Locatie van de demonstratie is aangepast in het Malieveld in Den Haag.
- We werken met 1 richting verkeer bij het aankomen en weg gaan van de demonstratie. Bij het aankomen zullen de deelnemers vanuit de centrum zijde aankomen ( CS, Koekamp, Tournooiveld ), bij het weggaan zullen de deelnemers lopen via de zijde rijksweg, Haagse Bos. Elke deelnemer zal zich hier aan houden.
- Als organisatie denken jullie na over het volgende, wanneer tijdens de demonstratie blijkt dat de aantallen deelnemers dermate groot zijn dat de Corona Maatregelen niet meer te handhaven zijn en er berichten vanuit de autoriteiten komen dat het niet meer verantwoordelijk is om de demonstratie door te laten gaan, hoe gaan jullie dit als organisatie communiceren naar de deelnemers.
- De gemeente plaatst matrix borden waarop de 1,5 meter regel zal worden getoond zodat het voor een ieder duidelijk zichtbaar is.

Graag ontvang ik van jullie zo spoedig mogelijk een akkoord op bovenstaande afspraken. Indien wij dit hebben ontvangen zullen wij de burgemeester van Den Haag informeren dat u akkoord bent gegaan met de voorwaarden voor deze demonstratie.

Met vriendelijke groeten,

[REDACTED]

Senior GGP, Afdeling RCCB  
Domein Evenementen & Demonstraties

Politie | Den Haag | DROS | RCCb  
Katschiplaan 10, 2496 ZN, Den Haag  
Postbus 264, 2501 CG Den Haag  
[REDACTED]@politie.nl  
T 088- [REDACTED] / 06 [REDACTED]

Werkdagen: maandag, dinsdag, woensdag en donderdag  
e-mail: [REDACTED]@politie.nl

----- Disclaimer -----

De informatie verzonden met dit e-mailbericht (en bijlagen) is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde(n) en zij die van de geadresseerde(n) toestemming kregen dit bericht te lezen.

Kennisgeving door anderen is niet toegestaan.

De informatie in dit e-mailbericht (en bijlagen) kan vertrouwelijk van aard zijn en binnen het bereik van een geheimhoudingsplicht en/of een verschoningsrecht vallen.

Indien dit e-mailbericht niet voor u bestemd is, wordt u verzocht de afzender daarover onmiddellijk te informeren en het e-mailbericht (en bijlagen) te vernietigen.

Conform het beveiligingsbeleid van de Politie wordt e-mail van en naar de politie gecontroleerd op virussen, spam en phishing en moet deze e-mail voldoen aan de voor de overheid verplichte mailbeveiligingsstandaarden die zijn vastgesteld door het Forum Standaardisatie. Mail die niet voldoet aan het beveiligingsbeleid kan worden geblokkeerd waardoor deze de geadresseerde niet bereikt. De geadresseerde wordt hiervan niet in kennis gesteld.

[REDACTED]

---

**Van:** [REDACTED]  
**Verzonden:** dinsdag 29 september 2020 13:24  
**Aan:** [REDACTED]  
**Onderwerp:** FW: BLM zaterdag

mr. [REDACTED] MSc | Hoofd Beleid, Bestuur & Evenementen | Gemeente Den Haag | Spui 70 | Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag | +31 70 [REDACTED] | +31 6 [REDACTED] | [REDACTED]@denhaag.nl |

**Van:** [REDACTED]@denhaag.nl>  
**Verzonden:** donderdag 18 juni 2020 12:55  
**Aan:** [REDACTED]@denhaag.nl>  
**CC:** [REDACTED]@denhaag.nl>  
**Onderwerp:** RE: BLM zaterdag

Hoi [REDACTED]

Hieronder een korte samenvatting van hun aanvraag. Verwachting is (op dit moment) 2.000 personen.

Datum :	Zaterdag 20 juni 2020 van 14:00 tot 16:00 uur
Organisator :	Black Life Matters en Kick Out Zwarte Piet
Doel :	Tegen wetswijziging Politiewet
Locatie / Route :	Malieveld
Aantal personen :	2000
Middelen :	Vlaggen, spandoeken, podium en geluidinstallatie
Bijzonderheden :	De organisatie houdt zich aan de corona maatregelen
Inschatting:	B bekende organisatie, statisch karakter

**Van:** [REDACTED]  
**Verzonden:** donderdag 18 juni 2020 12:19  
**Aan:** [REDACTED]@denhaag.nl>  
**Onderwerp:** BLM zaterdag

Dag [REDACTED]  
ANP informeert naar het te verwachte aantal deelnemers zaterdag.  
Kunnen we daar iets over zeggen op basis van de aanmelding?  
Met groet,  
[REDACTED]

[REDACTED]

---

**Van:** [REDACTED]  
**Verzonden:** dinsdag 29 september 2020 13:22  
**Aan:** [REDACTED]  
**Onderwerp:** FW: Eerste opzet persbericht Black Lives Matter  
**Bijlagen:** Persbericht demonstratie 02062020 BLM 2.docx

mr. [REDACTED] MSc | Hoofd Beleid, Bestuur & Evenementen | Gemeente Den Haag | Spui 70 | Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag | +31 70 [REDACTED] | +31 6 [REDACTED] | [REDACTED]@denhaag.nl |

**Van:** [REDACTED] <[REDACTED]@denhaag.nl>  
**Verzonden:** dinsdag 2 juni 2020 11:25  
**Aan:** [REDACTED]@denhaag.nl; [REDACTED]@politie.nl; [REDACTED]@denhaag.nl; [REDACTED] (persvoorlichter OM) [REDACTED]@om.nl) [REDACTED]@om.nl; [REDACTED] (persvoorlichter OM) [REDACTED]@om.nl <[REDACTED]@om.nl>  
**Onderwerp:** RE: Eerste opzet persbericht Black Lives Matter

Allen,  
Hierbij de versie waarin alle opmerkingen zijn verwerkt.  
Ik wil graag voor 12.00 uur uit omdat de organisatie nu zelf al bekend maakt dat het verplaatst wordt naar het Malieveld.  
Lijkt me beter als wij daar de bron van zijn.  
Groet,  
[REDACTED]

**Van:** [REDACTED]  
**Verzonden:** dinsdag 2 juni 2020 11:00  
**Aan:** [REDACTED]@politie.nl; [REDACTED] <[REDACTED]@denhaag.nl>; [REDACTED]@denhaag.nl; [REDACTED] (persvoorlichter OM) [REDACTED]@om.nl) [REDACTED]@om.nl; [REDACTED] (persvoorlichter OM) [REDACTED]@om.nl) <[REDACTED]@om.nl>  
**Onderwerp:** RE: Eerste opzet persbericht Black Lives Matter

Hoi [REDACTED]

Dank voor de opzet  
Hierbij wat wij ervan gemaakt hebben.

### *Demonstratie Black Lives Matter in Den Haag onder heldere voorwaarden*

*Voor de aangemelde demonstratie van de organisatie Black Lives Matter in Den Haag zijn duidelijke afspraken gemaakt. De driehoek, het overleg van burgemeester, politie en OM, wil de demonstratie zoals gebruikelijk graag faciliteren. Demonstreren is immers een grondrecht. De volksgezondheid is echter ook essentieel. Met ingang van 1 juni geldt voor demonstraties geen beperking van maximaal 30 deelnemers meer, maar de volksgezondheid eist nog steeds dat iedereen zich verantwoordelijk gedraagt en onderling 1,5 meter afstand bewaart. Ook het RIVM heeft desgevraagd, bij monde van Jaap van Dissel, aangegeven dat het aanhouden van 1,5 meter, net als elders, ook bij demonstraties belangrijk is. De organisatie verplaatst daarom, in goed overleg met de gemeente, de demonstratie van de Koekamp naar het Malieveld. Daar is het voor de organisatie mogelijk om de geldende coronavoorschriften in acht te nemen. Aanwezigen zullen door middel van borden voortdurend worden opgeroepen afstand te houden. De organisatie zelf draagt deze boodschap ook gedurende de hele demonstratie uit. Voor het betreden en verlaten van het Malieveld gelden duidelijke looproutes en éénrichtingsverkeer. Op deze wijze kunnen de demonstranten hun*



*gedachten en gevoelens openbaren, zonder de volksgezondheid in gevaar te brengen. Het voorgaande neemt uiteraard niet weg, dat de demonstratie ontbonden zal worden, indien toch geconstateerd zou worden dat de geldende coronavoorschriften structureel worden overtreden.*

Groet,

mr. [redacted] MSc | Hoofd Beleid, Bestuur & Evenementen | Gemeente Den Haag | Spui 70 | Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag | +31 70 [redacted] | +31 6 [redacted] | [redacted]@denhaag.nl |

**Van:** [redacted]@politie.nl>

**Verzonden:** dinsdag 2 juni 2020 10:55

**Aan:** [redacted]@denhaag.nl>; [redacted]@denhaag.nl>; [redacted]@denhaag.nl>; [redacted]@om.nl (persvoorlichter OM) [redacted]@om.nl <[redacted]@om.nl>; [redacted] (persvoorlichter OM) ([redacted]@om.nl) <[redacted]@om.nl>

**Onderwerp:** RE: Eerste opzet persbericht Black Lives Matter

**Urgentie:** Hoog

Hallo [redacted] hierbij onze terugkoppeling, zie gele vlakken:

## Demonstratie Black Lives Matter in Den Haag onder heldere voorwaarden

Voor de aangemelde demonstratie van de organisatie Black Lives Matter in Den Haag zijn er met de organisatie duidelijke afspraken gemaakt. De driehoek, het overleg van burgemeester, politie en OM, wil de demonstratie graag faciliteren en heeft begrip voor het doel van de demonstranten en daarbij is het in alle gevallen zo dat de 1,5 meter afstand tussen de deelnemers door de organisatie gewaarborgd moet worden. Wij zijn hiervoor in goed overleg met de organisatie en die onderschrijft dat belang. Om dit mogelijk te maken is na overleg met de organisatie besloten om de verplaatst Den Haag de demonstratie te verplaatsen van de Koekamp, die de organisatie zelf voor ogen had, naar het Malieveld. Verder wordt van de organisatie verwacht dient de organisatie dat zij alle maatregelen, die ook gevraagd worden van bijvoorbeeld ondernemers in de horeca, exploitanten van strandpaviljoens en parkeergelegenheden in acht te nemen.

Voor deze, en andere demonstraties, geldt m.i.v. 1 juni geen beperking van maximaal 30 deelnemers meer, maar de volksgezondheid eist nog steeds dat iedereen zich verantwoordelijk gedraagt en onderling 1,5 meter afstand bewaard. Om dit te vergemakkelijken is er de grootst mogelijke locatie toegewezen en worden de aanwezigen middels borden voortdurend opgeroepen afstand te houden. De organisaties draagt deze boodschap ook gedurende de hele demonstratie uit. Voor het betreden en verlaten van het Malieveld gelden duidelijk looproutes en éénrichtingsverkeer. Mocht er structureel een situatie ontstaan waarbij de afstand in het geding komt dan wordt in eerste aanleg van de organisatie verwacht dat zij maatregelen nemen. In het uiterste geval zal de demonstratie ontbonden moeten worden door de organisatie. We hebben er vertrouwen in dat, de met de organisatie gemaakte afspraken, er een verantwoorde demonstratie plaatsvindt.

**Van:** [redacted]@denhaag.nl]

**Verzonden:** dinsdag 2 juni 2020 10:23

**Aan:** [redacted]@denhaag.nl>; [redacted]@denhaag.nl>; [redacted] (persvoorlichter OM) [redacted]@om.nl <[redacted]@om.nl>; [redacted] (persvoorlichter

OM) ([REDACTED]@om.nl) <[REDACTED]@om.nl>; [REDACTED]@politie.nl>

Onderwerp: Eerste opzet persbericht Black Lives Matter

Heren, dames ook,

Bijgaand een eerste concept tekst voor het persbericht over de aangemelde demonstratie van vanavond.

Graag vóór 11.00 uur opmerkingen en aanvullingen.

Met groet,

[REDACTED]  
De disclaimer van toepassing op e-mail van de gemeente Den Haag vindt u op:

<http://www.denhaag.nl/disclaimer>

----- Disclaimer -----

De informatie verzonden met dit e-mailbericht (en bijlagen) is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde(n) en zij die van de geadresseerde(n) toestemming kregen dit bericht te lezen.

Kennisgeving door anderen is niet toegestaan.

De informatie in dit e-mailbericht (en bijlagen) kan vertrouwelijk van aard zijn en binnen het bereik van een geheimhoudingsplicht en/of een verschoningsrecht vallen.

Indien dit e-mailbericht niet voor u bestemd is, wordt u verzocht de afzender daarover onmiddellijk te informeren en het e-mailbericht (en bijlagen) te vernietigen.

Conform het beveiligingsbeleid van de Politie wordt e-mail van en naar de politie gecontroleerd op virussen, spam en phishing en moet deze e-mail voldoen aan de voor de overheid verplichte mailbeveiligingsstandaarden die zijn vastgesteld door het Forum Standaardisatie. Mail die niet voldoet aan het beveiligingsbeleid kan worden geblokkeerd waardoor deze de geadresseerde niet bereikt. De geadresseerde wordt hiervan niet in kennis gesteld.

-----

## **Demonstratie Black Lives Matter in Den Haag onder heldere voorwaarden**

**Voor de aangemelde demonstratie van Black Lives Matter in Den Haag zijn er met de organisatie duidelijke afspraken gemaakt. Het recht om te demonstreren is een belangrijk grondrecht. De driehoek, het overleg van burgemeester, politie en OM, wil de demonstratie zoals gebruikelijk graag faciliteren maar daarbij moet wel de veiligheid en gezondheid van de deelnemers en anderen in acht genomen worden. Dat betekent dat de deelnemers – in hun eigen belang - in alle gevallen 1,5 meter afstand van elkaar en omstanders moeten houden. Hier gelden dus geen andere afspraken dan bijvoorbeeld in de horeca, bij strandpaviljoens of parkeergelegenheden. Wij zijn hierover in goed overleg met de organisatie en die onderschrijft dit belang. Om dit mogelijk te maken verplaatst Den Haag in afstemming met de organisatie de demonstratie van de Koekamp naar het Malieveld met aanvang om 18.00 uur. Daar is het voor de organisatie mogelijk de coronavoorschriften in acht te nemen.**

Voor deze, en andere demonstraties, geldt m.i.v. 1 juni geen beperking van maximaal 30 deelnemers meer, maar de volksgezondheid eist nog steeds dat iedereen zich verantwoordelijk gedraagt. Het RIVM heeft, bij monde van Jaap van Dissel, aangegeven dat het aanhouden van een afstand van 1,5 meter ook bij demonstraties belangrijk is. Om dit te vergemakkelijken is er de grootst mogelijke locatie toegewezen en worden de aanwezigen middels borden voortdurend opgeroepen afstand te houden. De organisatie draagt deze boodschap ook gedurende de hele demonstratie uit. Voor het betreden en verlaten van het Malieveld gelden duidelijk looproutes en éénrichtingsverkeer. Op deze wijze kunnen de demonstranten hun gedachten en gevoelens openbaren zonder de volksgezondheid in gevaar te brengen.

Mocht er structureel een situatie ontstaan waarbij de afstand in het geding komt dan wordt in eerste instantie van de organisatie verwacht dat zij maatregelen nemen. In het uiterste geval zal de demonstratie door de organisatie zelf beëindigd moeten worden. We hebben er alle vertrouwen in dat de met de organisatie gemaakte afspraken een verantwoorde demonstratie mogelijk maken.



## Veiligheidsregio Haaglanden

Dedensvaartweg 1  
2545 AP Den Haag  
Postbus 52155  
2505 CD Den Haag

088 [redacted]  
www.vrh.nl

Kenmerk

Viruswaanzin  
t.a.v. de heer mr. [redacted]  
per e-mail: [redacted]@hotmail.com

Telefoon  
Email

Datum: 19 juni 2020  
Onderwerp: Uw demonstratie van 21 juni a.s.

Geachte heer [redacted]

U heeft kennisgeving gedaan van een demonstratie op 21 juni 2020. U wilt van 13.00 tot 17.00 uur op het Malleveld demonstreren. U heeft aan de politie aangegeven 10.000 deelnemers te verwachten. Het onderwerp van uw demonstratie is 'omarm de vrijheid'. Op de website <https://viruswaanzin.nl/vrijheid> heeft u het programma van de demonstratie weergegeven. Dit programma ziet er als volgt uit:

"Line-up

13.00 uur

13.15 uur

13.30 uur

13.45 uur

14.00 uur

14.15 uur

14.30 uur

14.45 uur

15.00 uur

15.15 uur

15.30 uur

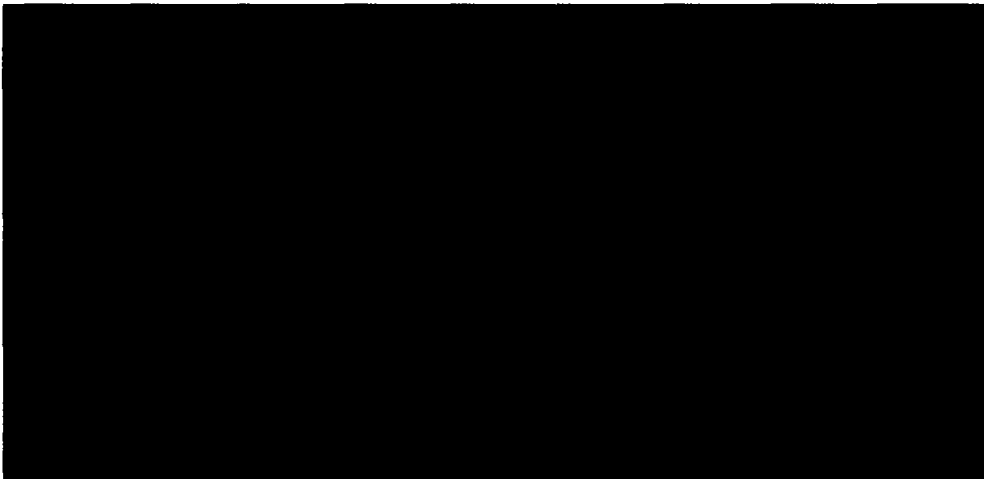
15.45 uur

16.00 uur

16.15 uur

16.30 uur

17.00 uur Einde"



10.2.e

Naar aanleiding van uw kennisgeving bericht ik u als volgt.

### Beoordelingskader

Het recht op betoging is een groot goed, dat zoveel mogelijk moet worden gewaarborgd. In sommige gevallen is het echter noodzakelijk en gerechtvaardigd om beperkingen aan dit recht te stellen. De Wet openbare manifestaties (WOM) geeft voor de beoordeling hiervan de kaders. Ingevolge deze wet kunnen op drie gronden beperkingen worden opgelegd aan een demonstratie of kan deze preventief worden verboden: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en/of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Datum  
19 juni 2020

Voor het doelcriterium 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' geldt, dat de inhoud hiervan tot op zekere hoogte wordt beïnvloed door de context. Van een redelijke verwachting, dat een manifestatie gepaard zal gaan met wanordelijkheden, kan worden gesproken, indien deze verwachting objectief is en berust op ervaringsregels.

Ten aanzien van 'de bescherming van de gezondheid' geldt, dat bij de grondwetsherziening, noch bij de totstandkoming van de WOM nader is ingegaan op de precieze inhoud van dit doelcriterium'. Van de zijde van de regering is slechts als voorbeeld genoemd, dat het recht op betoging geen beletsel behoort te vormen om bijeenkomsten te verbieden wanneer dat ter bestrijding van een epidemie vereist is. Inmiddels is uit jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bovendien gebleken dat onder de bescherming van de gezondheid ook de gezondheid van de betogers zelf kan worden verstaan.

Artikel 5 lid 1 WOM maakt het mogelijk een manifestatie vooraf te verbieden. Uit lid 2 blijkt dat een verbod kan worden gegeven, indien:

- a. de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan;
- b. de vereiste gegevens niet tijdig zijn verstrekt;
- c. een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.

#### *Overwegingen*

Wereldwijd, en ook in Nederland, is er een uitbraak van het coronavirus (COVID-19), behorende tot groep A van de infectieziekten (de zwaarste categorie). Ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid worden door de overheid maatregelen genomen om verdere verspreiding van het virus tegen te gaan. Ter uitvoering van de opdrachten van de Rijksoverheid heb ik op 15 juni jl. de 'Noodverordening COVID-19 veiligheidsregio Haaglanden 15 juni 2020' vastgesteld. In artikel 2.1, tweede lid, van deze noodverordening is bepaald dat degene die een samenkomst laat plaatsvinden, organiseert, laat organiseren of laat ontstaan in de publieke ruimte of in een voor het publiek openstaand gebouw als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet en daarbij behorend erf, een voertuig of vaartuig dan wel een besloten plaats, niet zijnde een woning, er voor zorgdraagt dat de aanwezige personen te allen tijde ten minste 1,5 meter afstand tot elkaar kunnen houden. In het vierde lid van dit artikel is bepaald, dat het tot 1 september 2020 verboden is om evenementen te laten plaatsvinden of ontstaan, dan wel aan evenementen deel te nemen.

U heeft aangegeven dat aan uw demonstratie circa 10.000 personen zullen deelnemen. Dit lijkt een realistisch aantal. Ik heb geconstateerd dat u, onder meer via de (sociale) media breed oproept om deel te nemen aan de demonstratie. Uit uw website blijkt, dat duizenden mensen al hebben laten weten de demonstratie bij te zullen wonen en dat honderdduizenden inmiddels de petities 'stop de lockdown' en 'tegen de spoedwet' hebben getekend. Ook op de sociale media vindt de boodschap "samen terug naar normaal" blijkens uw website veel gehoor en bijval. Ook uit informatie van de politie is mij gebleken, dat er waarschijnlijk vele duizenden mensen naar uw demonstratie willen komen. Hierbij voegt zich, dat u inmiddels een programma ('line up') bekend heeft gemaakt met diverse artiesten, waarvan bekend is dat zij een grote aantrekkingskracht op het algemene publiek hebben. Dit maakt de kans dat aan uw demonstratie door 10.000 personen, of zelfs meer, wordt deelgenomen zeer reëel is.

Dit klemt om meerdere redenen.

Ten eerste geldt, dat het Malieveld weliswaar groot is, maar dat het ook op deze locatie bij zeer grote aantallen demonstranten, op zijn minst, zeer lastig is voor alle demonstranten om een minimale onderlinge afstand van 1,5 meter aan te kunnen houden en om hier als organisatie voortdurend op te blijven toezien. Dit is ook gebleken uit een recente demonstratie van Black Lives Matter

Datum  
19 juni 2020

op het Malieveld. Deze demonstratie is weliswaar goed verlopen, maar aan deze demonstratie namen 'slechts' zo'n 2.500 tot 3.000 personen deel. Zelfs met dat veel kleinere aantal demonstranten dan u tijdens uw demonstratie verwacht, bleken de grenzen van deze locatie al in zicht te komen. Hierbij speelt een rol, dat er uiteraard ook voldoende ruimte moet overblijven voor de demonstranten om zich over het veld te kunnen verplaatsen. Verder dient er uiteraard ruimte over te blijven voor het podium, alsmede voor uw eigen ordedienst en voor de politie. Ook zij dienen over voldoende veilige werkruimte te beschikken. Bovendien leert de ervaring, dat mensen de neiging hebben om zich te richten naar het podium. Dit brengt het risico met zich, dat de demonstranten richting het podium dichter bij elkaar gaan staan. Verder is relevant, dat het voor een organisatie een enorme opgave is om de deelnemers er voortdurend op te wijzen dat zij voldoende onderlinge afstand moeten aanhouden. Hoe groter het aantal demonstranten, hoe moeilijker dit wordt. Dit geldt uiteraard zeker voor demonstraties van 10.000 personen of meer.

Ten tweede vertoont uw demonstratie zeer sterke overeenkomsten met een (groot) evenement. Dit is om meerdere redenen problematisch. Allereerst geldt, dat ingevolge de opdracht vanuit het Rijk, in de noodverordening is bepaald dat evenementen verboden zijn tot 1 september 2020. De reden hiervoor is dat op vermaak gerichte samenkomsten die bedoeld zijn om publiek te trekken uit het oogpunt van de volksgezondheid in beginsel tot 1 september 2020 niet verantwoord zijn. Uw demonstratie is op zichzelf wellicht niet bedoeld voor vermaak van het publiek, maar door de wijze waarop u uw demonstratie wilt vormgeven (met diverse grote artiesten) dient er op zijn minst ernstig rekening mee te worden gehouden dat er een grote aantrekkingskracht op het algemene publiek van uw demonstratie uitgaat, zelfs op personen die het doel van uw demonstratie niet steunen. Verder acht ik het problematisch dat uw demonstratie sterke overeenkomsten vertoont met een groot evenement, omdat normaal gesproken voor dergelijke grote evenementen een wekenlange, zo niet maandenlange, procedure wordt doorlopen, waarbij er door de organisator uitgebreide planvorming (o.a. op het gebied van beveiliging, crowd control, mobiliteit en sanitair) dient te worden opgesteld, die voor advies aan de hulpdiensten kan worden voorgelegd. Dit is nodig omdat evenementen, en vooral evenementen van deze omvang, openbare orde- en veiligheidskritische processen betreffen.

Bij het voorgaande voegt zich, dat uit informatie van de politie is gebleken dat honderden harde kern-supporters van diverse betaaldvoetbalorganisaties op uw demonstratie willen afkomen. Gelet op de ervaringen met harde kern-supporters van betaaldvoetbalorganisaties bestaat het risico, dat hun aanwezigheid leidt tot wanordelijkheden. Zo is het bepaald niet ondenkbaar dat uw organisatie slechts in zeer geringe mate grip heeft op deze personen. Dit kan niet alleen leiden tot confrontaties tussen uw ordedienst en deze personen, maar daardoor bestaat ook het gevaar dat zij zich niet zullen houden aan de minimale onderlinge afstand van 1,5 meter. Dit is ook gebleken tijdens een zeer recente niet-aangemelde demonstratie in het centrum van Den Haag, waarbij harde kern-supporters van diverse betaald voetbalorganisaties zich niet aan de genoemde minimale onderlinge afstand hielden. Hierdoor ontstaat tevens het gevaar, dat de politie zal moeten optreden bijvoorbeeld omdat de demonstratie beëindigd dient te worden. Dit kan leiden tot ernstige wanordelijkheden, waardoor ook andere deelnemers aan uw demonstratie in het gedrang kunnen komen. Dit levert voor alle aanwezigen, waaronder ook de hulpdiensten, niet alleen zeer onveilige situaties op, maar in dat scenario valt de minimale onderlinge afstand van 1,5 meter ook niet meer aan te houden.

Concluderend is er sprake van het volgende beeld:

1. Het is zeer realistisch dat er 10.000, of meer, personen aan uw demonstratie zullen deelnemen.
2. Hierdoor bestaat een reëel risico dat de deelnemers aan uw demonstratie niet een minimale onderlinge afstand van 1,5 meter kunnen aanhouden.

Datum  
19 juni 2020

3. Uw demonstratie vertoont sterke overeenkomsten met een groot evenement. Dit is zorgelijk, zowel uit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid, als het voorkomen en bestrijden van wanordelijkheden.
4. Er bestaan sterke signalen dat honderden harde kern-supporters van diverse betaald voetbalorganisaties aan uw demonstratie zullen deelnemen. Dit vergroot het risico op wanordelijkheden en het niet kunnen aanhouden van de minimale onderlinge afstand van 1,5 meter door (al) de deelnemers aan uw demonstratie.

Gelet op het voorgaande, acht ik het plaatsvinden van uw demonstratie niet verantwoord. De gezondheid en veiligheid van de bezoekers van het Malieveld kan onder de genoemde omstandigheden niet gewaarborgd worden. Zelfs niet met een massale politie-inzet. De kans bestaat dat ook mensen die part noch deel willen hebben aan eventuele ongeregelde hierin betrokken raken. Een dergelijke situatie moet te allen tijde voorkomen worden. Dit geldt temeer, nu de politie bij een demonstratie van deze omvang niet of nauwelijks over voldoende veilige werkruimte beschikt. Hierdoor is het haast ondoenlijk om groepen personen goed van elkaar gescheiden te houden en al helemaal om hierbij de minimale onderlinge afstand van 1,5 meter aan te houden. Dit is ook recentelijk gebleken bij een demonstratie in Rotterdam.

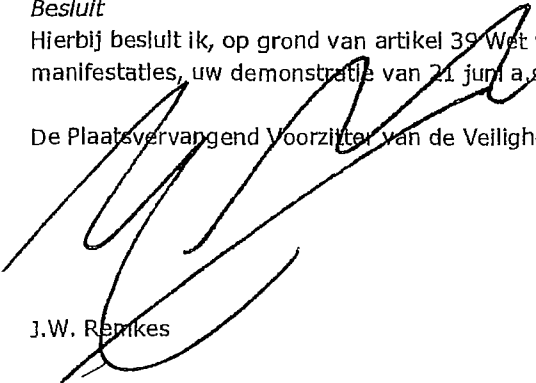
Ik acht het dan ook noodzakelijk uw demonstratie te verbieden. Een beperking van uw demonstratie, bijvoorbeeld in aantal deelnemers of ten aanzien van het programma van uw demonstratie, acht ik ontoereikend om alle genoemde zorgen voldoende weg te kunnen nemen. Ook met een dergelijke beperking blijft de kans zeer groot dat er vele duizenden personen, waaronder de genoemde harde kern supporters, op uw demonstratie zullen afkomen, waardoor ook de genoemde ernstige risico's blijven bestaan.

Op grond van artikel 4:11 van de Algemene wet bestuursrecht heb ik ervan afgezien u in de gelegenheid te stellen een zienswijze kenbaar te maken, omdat de vereiste spoed zich hiertegen verzet. Uw demonstratie is immers al voor a.s. zondag aangemeld.

*Besluit*

Hierbij besluit ik, op grond van artikel 39 Wet veiligheidsregio's en artikel 5 van de Wet openbare manifestaties, uw demonstratie van 21 juni a.s. te verbieden.

De Plaatsvervangend Voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden,



J.W. Remkes

Datum  
19 juni 2020

## BEZWAARSCHRIFT

Bent u het niet eens met dit besluit? En bent u belanghebbende? Dan kunt u een bezwaarschrift indienen. Stuur dit uiterlijk binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit naar:

De Voorzitter van Veiligheidsregio Haaglanden  
AWB/bezwaar  
p/a Postbus 12 600  
2500 DJ DEN HAAG

In het bezwaarschrift moet het volgende staan:

- naam en adres;
- datum en handtekening;
- een duidelijke omschrijving van het besluit waartegen u bezwaar maakt (stuur een kopie mee of noem het kenmerk);
- de argumenten voor bezwaar;
- dient u namens iemand anders het bezwaar in? Stuur dan een volmacht mee.

Bij een spoedeisend belang kunt u een verzoek om voorlopige voorziening indienen bij de rechtbank van Den Haag.





## VERSLAG lokale driehoek Den Haag van maandag 22 juni 2020

Aanwezig

Bestuur :

Remkes (vz), [REDACTED]

OM:

[REDACTED]

Politie:

[REDACTED] (verslag)

10.2.e

### 1. Opening en mededelingen

BR

[REDACTED]

[REDACTED]

BR

[REDACTED]

De 'Afloopbrief maatregelen demo Viruswaanzin' wordt voor kennisgeving aangenomen. De voorzitter merkt op dat binnen de mogelijkheden die er waren naar behoren is opgetreden tegen de reischoppers die aanwezig waren tijdens de demonstratie van Viruswaanzin. Hierdoor werd onder meer voorkomen dat men richting het centrum kon trekken. De voorzitter verzoekt zijn dank aan de politiemedewerkers over te brengen. [REDACTED] sluit zich hierbij aan.

10.2.e

[REDACTED] geeft aan dat er zo'n 4000 demonstranten naar het Malieveld zijn gekomen. Dit terwijl de demonstratie was verboden en dit verbod ook door de rechter was bekrachtigd. De politiemedewerkers hadden de opdracht om terughoudend en verbindend op te treden. De demonstranten kregen, na de alsnog verleende toestemming, de ruimte om hun geluid te laten horen.

De demonstranten hielden zich niet aan de coronamaatregelen. Na afloop van de demonstratie ging men niet weg, ook niet na diverse vorderingen hiertoe. Daarop heeft de politie aanhoudingen verricht. Er zijn vervolgens ca. 400 demonstranten aangehouden.

Tussen de demonstranten bevonden zich ook hooligans. Deze groep trok richting het centraal station met als doel de binnenstad te bereiken en zocht de confrontatie met de politie. De politie heeft daarop ingegrepen; er zijn 25 reischoppers aangehouden.

Tijdens de actie is een politie-collega licht gewond geraakt. Er is geen noemenswaardig letsel bij de demonstranten bekend.

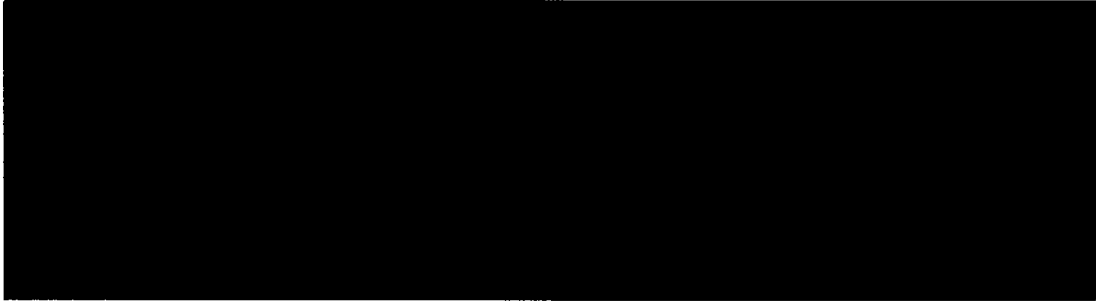
[REDACTED] geeft aan dat de aangehouden demonstranten een strafbeschikking opgelegd hebben gekregen en dat wordt getracht de reischoppers vast te houden tot de supersnelrechtzitting. De voetbalofficier is betrokken; zo wordt onder meer nagegaan of er verdachten zijn met een stadionverbod.

[REDACTED] laat weten dat een raadsmededeling wordt voorbereid.

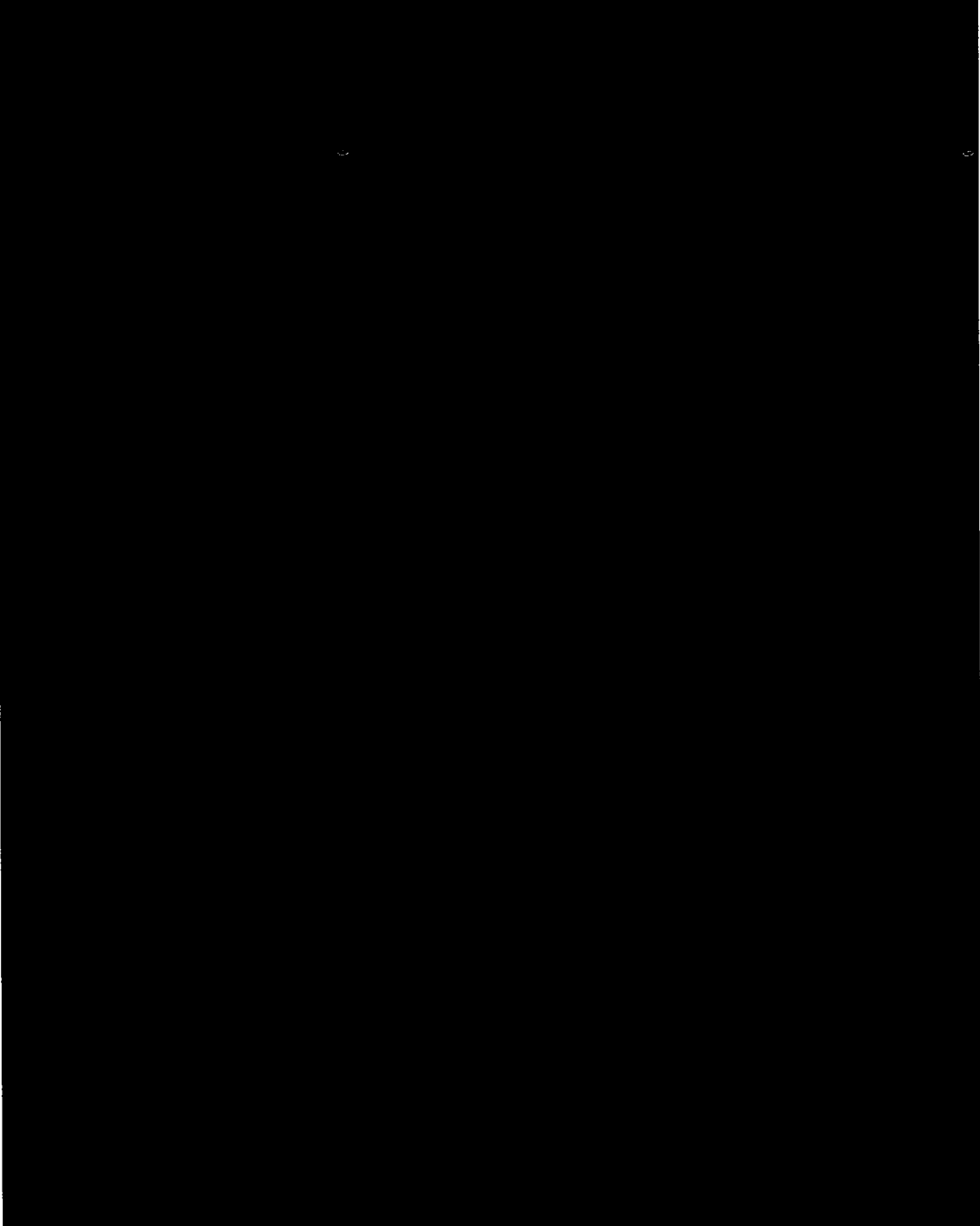
### 2. Verslag lokale driehoeksvergadering 15 juni 2020

Het verslag van 15 juni wordt ongewijzigd vastgesteld.

BR

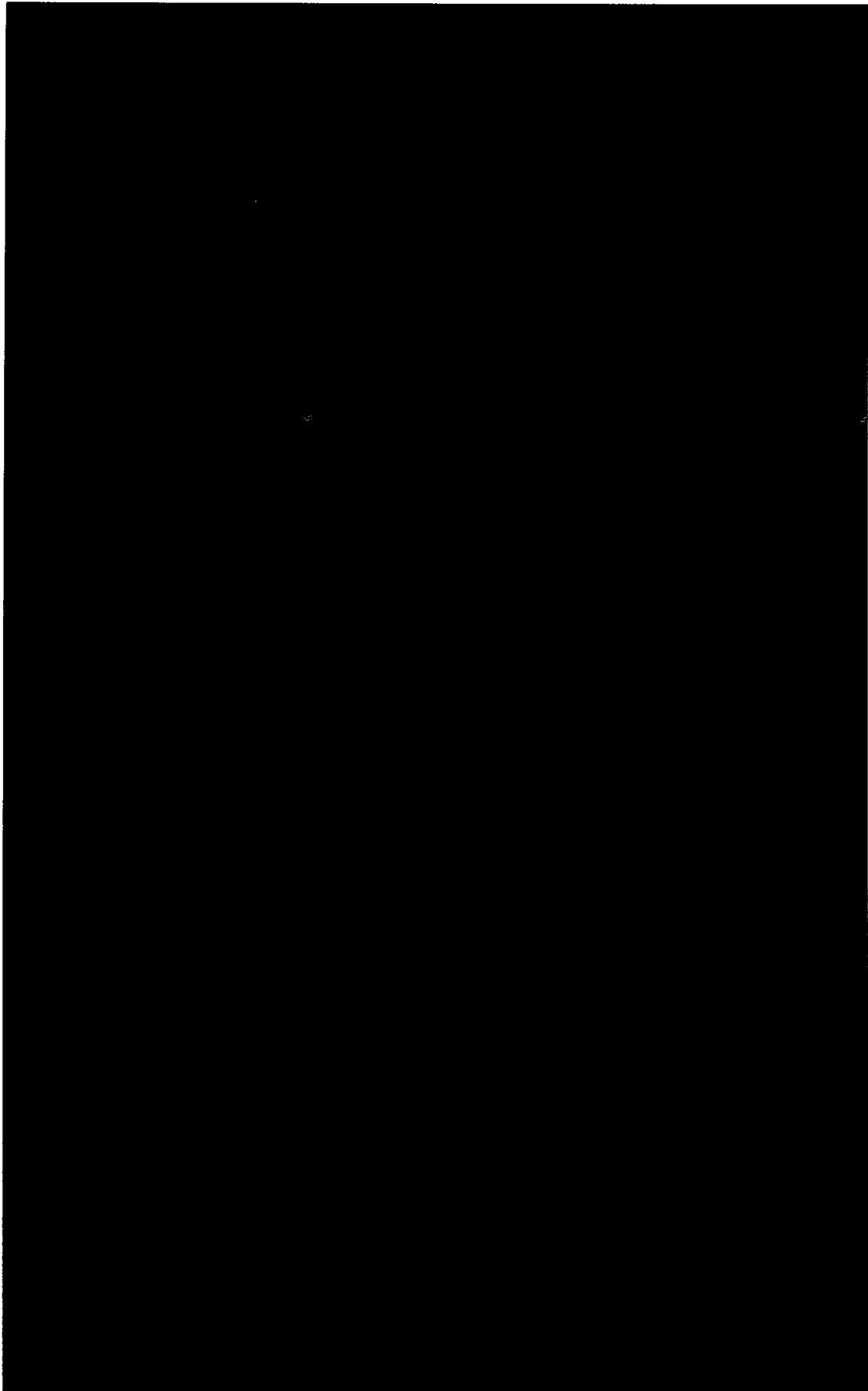


**5. Demonstraties**

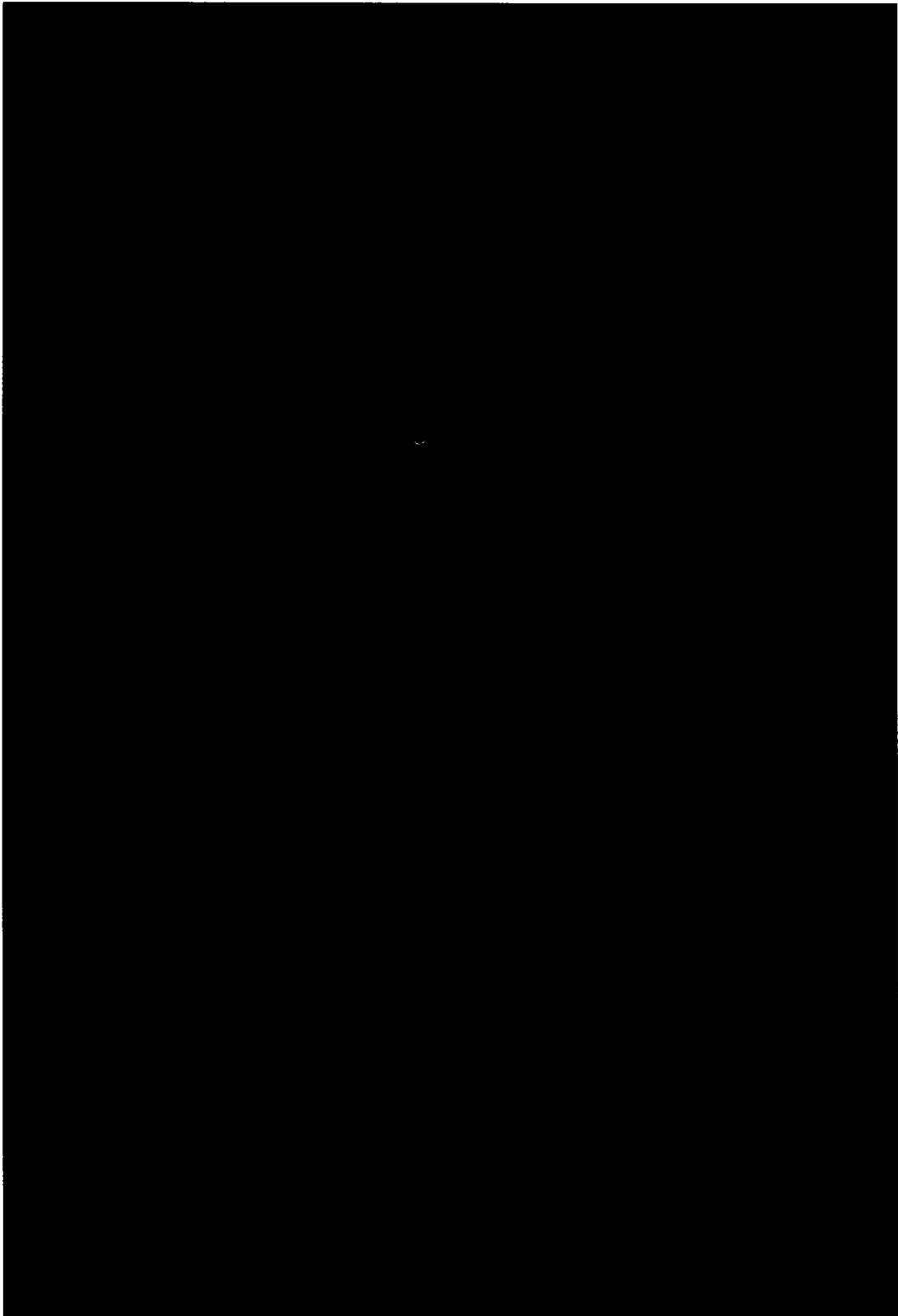


BR

BR



BR



**6. Rondvraag**

BR





**7. Bestuurlijke rapportage**

Vertrouwelijke bespreking in aanwezigheid van de leden van de driehoek.

**8. Sluiting**

---

**Van:** viruswaanzin.nl <  
**Verzonden:** woensdag 10 juni 2020 14:00  
**Aan:** Demonstraties  
**Onderwerp:** Demonstratie melden

De volgende waardes zijn ingevuld

Gegevens organisatie

Naam: viruswaanzin.nl

Straat:

Huisnummer: .

Toevoeging huisnummer:

Postcode:

Woonplaats:

E-mailadres:

Social media organisatie: Facebook

Voeg hier de link in naar de pagina van de sociale media: <https://www.facebook.com/Viruswaanzin-106118701122871/>

<https://viruswaanzin.nl/>

Telefoonnummer

Gegevens demonstratie

Doel: Omarm de vrijheid

Begindatum (dd-mm-jjjj): 21-06-2020

Begintijd (uu:mm): 13.00

Einddatum (dd-mm-jjjj): 21-06-2020

Eindtijd (uu:mm): 17.00

Aantal te verwachten deelnemers: 100

Welke hulpmiddelen worden gebruikt?: geluidsinstallatie, toespraken Wat is de gewenste locatie of route?: Malieveld

Wat is de verzamelplaats?: Malieveld Welke vervoermiddelen worden gebruikt?: geen Wordt er een petitie

aangeboden?: nee

Maatregelen:

Social media m.b.t. de demonstratie: Facebook Voeg hier de link in naar de pagina van de sociale media:

<https://www.facebook.com/Viruswaanzin-106118701122871/>

Bijvoorbeeld dranghekken of een ordedienst: Ordediensten Heeft u nog opmerkingen of aanvullende informatie?:

Graag overleg over invulling ordemaatregelen.

Uw gegevens

Achternaam:

Tussenvoegsel(s):

Voorletter(s):

---

**Beslissing**

De voorzieningenrechter wijst het verzoek om een voorlopige voorziening af.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.L.E. Bakels, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van mr. G.A. Verhoeven, griffier. De uitspraak is gedaan op 19 juni 2020.

  
griffier

  
voorzieningenrechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Als gevolg van de maatregelen rondom het coronavirus is deze uitspraak nu niet uitgesproken op een openbare uitsprakenzitting. Dat zal op een later moment alsnog gebeuren. Deze uitspraak wordt zo snel mogelijk gepubliceerd op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

Afschrift verzonden aan partijen op:

**19 JUN 2020**

**Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.

Nederland is aan deze verplichtingen onder meer invulling gegeven met de Wet publieke gezondheid, en de maatregelen die op basis daarvan moeten worden genomen. In dat kader heeft de minister van VWS ook de aanwijzing gegeven om bij de afwegingen over demonstraties de maatregelen die noodzakelijk zijn in het kader van de bestrijding van de coronacrisis te nemen. De voorzieningenrechter volgt het betoog van verweerder dat een voorlopige voorzieningenprocedure zich er niet voor leent om de wetenschappelijke waarde van de adviezen die leidend zijn in het kader van de bestrijding van het coronavirus, en die breed worden gedragen door een grote groep deskundigen, vast te stellen. In de gronden van verzoekers – kortgezegd dat het coronavirus niet gevaarlijker is dan een gemiddelde griepgolf, niet meer vastgesteld kan worden of het virus überhaupt nog in Nederland is en het zoals alle seizoensgebonden virussen verdwijnt na een paar maanden – noch in de inhoud van de door verzoekers overgelegde dagvaarding in kort geding, welke donderdag 25 juni 2020 behandelt zal worden, ziet de voorzieningenrechter aanleiding om de verwijzing van verweerder naar het coronavirus en de daarbij behorende maatregelen onvoldoende te achten als motivering van het belang van de bescherming van de gezondheid.

Verzoekers hebben er voorts op gewezen dat andere demonstraties in Nederland en Duitsland wel zijn toegestaan. Verweerder heeft gesteld dat de demonstratie inzake BLM in Den Haag liet zien dat het daar aanwezige aantal personen van 2000 tot 3000 personen het maximale aantal demonstranten is waarmee nog veilig kan worden gedemonstreerd. Verzoekers bestrijden niet dat voor aanstaande zondag met minimaal drie keer zoveel demonstranten rekening moet worden gehouden. De voorzieningenrechter volgt het standpunt van verweerder dat dus geen sprake is van gelijke situaties.

10. Voor zover verzoekers betogen dat verweerder de demonstratie heeft verboden omdat men met de demonstratie een politieke ongewenste mening wil verspreiden, is de voorzieningenrechter van oordeel dat niet is gebleken dat de reden voor de demonstratie aanleiding is geweest om de demonstratie te verbieden. Verder hebben verzoekers door middel van dit verzoek om een voorlopig voorziening tijdig een oordeel van de voorzieningenrechter kunnen krijgen, waardoor het betoog dat het onbehoorlijk is dat verweerder twee dagen voor de demonstratie het bestreden besluit heeft genomen, geen doel treft. Overigens heeft verweerder erop gewezen dat het programma voor de dag (met 'line up') pas recent is ontvangen en kon worden betrokken in de beoordeling.

11. Naar verwachting zal het bestreden besluit in bezwaar in stand blijven, zodat de voorzieningenrechter geen aanleiding ziet een voorlopige voorziening te treffen. De voorzieningenrechter wijst het verzoek dan ook af.

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.



gelet op de belangen genoemd in artikel 9 lid 2 van de Grondwet en artikel 2 van de Wom – aanleiding bestaat een demonstratie te verbieden, beoordelingsruimte heeft. In geschil is of verweerder deugdelijk heeft gemotiveerd dat het noodzakelijk is om, ter bescherming van de gezondheid en ter voorkoming van wanordelijkheden, de demonstratie van verzoekers te verbieden.

7. De voorzieningenrechter overweegt dat uit voornoemde Afdelingsuitspraak ook volgt dat de bescherming van de gezondheid ook ziet op de gezondheid van de betogers zelf. Bij de grondwetsherziening noch bij de totstandkoming van de Wom is nader ingegaan op de precieze inhoud van dit doelcriterium. De regering heeft als voorbeeld genoemd dat het recht op betoging geen beletsel behoort te vormen om bijeenkomsten te verbieden wanneer dat ter bestrijding van een epidemie vereist is.

8. De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder de demonstratie heeft mogen verbieden ter bescherming van de gezondheid en ter voorkoming van wanordelijkheden en dat dit deugdelijk is gemotiveerd in het bestreden besluit.

Niet in geschil is dat uitgegaan moet worden van een opkomst van circa 10.000 deelnemers. Verweerder heeft zich op het standpunt kunnen stellen dat het op het Malieveld niet mogelijk is om bij zo'n groot aantal personen een veilige afstand tot elkaar te behouden, hetgeen ook geldt voor de bewegingen naar de demonstratie toe en na afloop van de demonstratie. Dit brengt risico's voor verspreiding van het coronavirus met zich mee. Daarbij heeft verweerder terecht betrokken dat naast de deelnemers de nodige ruimte moet zijn voor het geplande podium, ruimte voor de demonstranten om zich te verplaatsen en ruimte voor de politie en hulpverleners om veilig hun werk te kunnen doen gedurende de demonstratie. Verweerder heeft daarbij verder kunnen betrekken dat het risico dat de demonstranten richting het podium dicht bij elkaar gaan staan, meebrengt dat nog moeilijker is om een veilige afstand tot elkaar te behouden.

Verder heeft verweerder van belang kunnen vinden dat bij de onderhavige demonstratie niet de procedure is doorlopen die normaal gesproken voor (grote) evenementen vereist is, waardoor niet/onvoldoende de openbare orde- en veiligheidskritische processen die bij (grote) evenementen aan de orde zijn, zijn gewaarborgd.

Onder de gegeven omstandigheden is de voorzieningenrechter van oordeel dat de grote opkomst en de sterke overeenkomst van de demonstratie met een groot evenement, een aanzienlijk risico op wanordelijkheden met zich mee brengt. De deelnemers zullen vanuit heel Nederland naar Den Haag reizen en zich naar het Malieveld begeven. Daarbij heeft verweerder mogen betrekken dat er signalen zijn van de politie dat honderden 'harde kern' voetbalsupporters op de demonstratie willen afkomen, welk signalen door verzoekers niet zijn betwist. Dat deze groep mensen uitsluitend op vreedzame wijze wil deelnemen aan de demonstratie, zoals verzoekers hebben gesteld, maakt het voorgaande niet anders. Verweerder heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat verzoekers mogelijk slechts in zeer geringe mate grip hebben op deze groep mensen.

9. De voorzieningenrechter overweegt voorts dat verweerder in het kader van de bescherming van de gezondheid heeft kunnen volstaan met een verwijzing naar het coronavirus. In het verweerschrift heeft verweerder nog toegelicht dat op de Nederlandse overheid op grond van artikel 22 van de Grondwet de positieve verplichting rust om maatregelen te treffen ter bevordering en bescherming van de volksgezondheid. In

3. Verzoekers kunnen zich niet vinden in het bestreden besluit. Zij hebben - kort samengevat - aangevoerd dat het besluit onvoldoende is onderbouwd. Aangezien het recht op betoging niet kan worden ingeperkt met een noodverordening, zal verweerder de beperkingen dienen te onderbouwen. Verweerder heeft nagelaten te motiveren waaruit de bedreiging van de gezondheid bestaat en waarom het noodzakelijk is dat de deelnemers in verband met deze dreiging een onderlinge afstand van 1,5 meter dienen aan te houden. De verwijzing naar het coronavirus is hiervoor onvoldoende nu er op dit moment geen enkele bedreiging uitgaat van het coronavirus.

Verzoekers wijzen op eerdere demonstraties met grote aantallen demonstranten, waaronder de demonstratie van Black Lives Matter (BLM) in Amsterdam op 1 juni 2020 waaraan 15.000 mensen hebben deelgenomen en demonstraties in Berlijn waaraan honderdduizenden mensen hebben deelgenomen. Volgens verzoekers verbiedt verweerder de demonstratie om een openbare uiting van een politiek ongewenste mening te beperken. Temeer daar verweerder een voor 20 juni 2020 aangemelde demonstratie voor BLM wel doorgang laat vinden terwijl in Amsterdam juist deze demonstratie veel meer deelnemers aantrok. Verder betwisten verzoekers dat de demonstratie een evenement is en dat er een risico is op wanordelijkheden ten gevolge van voetbalsupporters. Tot slot betogen verzoekers dat het onbehoorlijk is dat verweerder twee dagen voor de demonstratie het bestreden besluit heeft genomen.

4. Het recht op betoging is een grondrecht. Niet in geschil is dat in de Noodverordening geen bepaling is opgenomen met betrekking tot demonstraties. Evenmin is in geschil dat de kennisgeving dient te worden beoordeeld op grond van de Wom. De Wom biedt regels waaronder beperkingen en verboden kunnen worden opgelegd.

5. Ingevolge artikel 2 van de Wom kunnen de bij of krachtens de bepalingen uit deze paragraaf aan overheidsorganen gegeven bevoegdheden tot beperking van het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging, slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Wom kan de burgemeester naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven.

Ingevolge artikel 5, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wom kan een verbod slechts worden gegeven indien een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.

In het derde lid van artikel 5 is bepaald dat een voorschrift, beperking of verbod geen betrekking kan hebben op de inhoud van hetgeen wordt beleden, onderscheidenlijk van de te openbaren gedachten of gevoelens.

6. De voorzieningenrechter stelt voorop dat niet in geschil is dat sprake is een verbod op de betoging. Uit de Wom en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 25 maart 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:899) volgt dat een verbod slechts mag worden gegeven indien een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert. De Afdeling heeft voorts overwogen dat dit noodzakelijkheidsvereiste, dat tevens recht doet aan de proportionaliteitsmaatstaf van het tweede lid van artikel 11 van het EVRM, een strenger criterium vormt dan dat welk geldt voor het stellen van beperkingen die niet op een verbod neerkomen. Verweerder heeft terecht opgemerkt dat hij bij de beoordeling of er –

2. Verweerder heeft met het bestreden besluit de demonstratie verboden ter bescherming van de gezondheid en ter voorkoming van wanordelijkheden.

Verweerder heeft gewezen op de "Noodverordening COVID-19 veiligheidsregio Haaglanden 15 juni 2020" (de Noodverordening), waarin onder artikel 2.1, tweede lid, is bepaald dat degene die een samenkomst laat plaatsvinden, organiseert, laat organiseren of laat ontstaan in de publieke ruimte of in een voor het publiek openstaand gebouw als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet en daarbij behorend erf, een voertuig of vaartuig dan wel een besloten plaats, niet zijnde een woning, er zorg voor draagt dat de aanwezige personen te allen tijde ten minste 1,5 meter afstand tot elkaar kunnen houden. Het vierde lid bepaalt dat het tot 1 september 2020 is verboden om evenementen te laten plaatsvinden of ontstaan, dan wel aan evenementen deel te nemen.

Verweerder heeft, nu in de Noodverordening geen bepalingen zijn opgenomen met betrekking tot demonstraties, de kennisgeving beoordeeld op grond van de Wet openbare manifestaties (Wom).

Verweerder heeft de inschatting van verzoekers dat aan de demonstratie circa 10.000 personen zullen deelnemen – mede vanwege de brede oproepen op social media, informatie van de politie en de inmiddels bekend gemaakte 'line up' met diverse bekende artiesten – realistisch geacht. Dit klemt volgens verweerder om de volgende redenen.

Ten eerste is het, ook op deze locatie, bij zeer grote aantallen demonstranten, op zijn minst, lastig om een minimale onderlinge afstand van 1,5 meter aan te kunnen houden en om hier als organisatie voortdurend op te blijven toezien. Daarbij speelt een rol dat er voldoende ruimte voor het podium moet zijn en ruimte voor demonstranten om zich over het veld te verplaatsen. Daarnaast dient de politie over voldoende veilige werkruimte te beschikken.

Ten tweede vertoont de demonstratie volgens verweerder zeer sterke overeenkomsten met een (groot) evenement, die ingevolge de Noodverordening zijn verboden uit het oogpunt van de volksgezondheid. Hoewel de demonstratie op zichzelf wellicht niet bedoeld is voor vermaak van het publiek, dient er door de wijze waarop verzoekers de demonstratie willen vormgeven (met diverse grote artiesten, waaronder bekende dj's) op zijn minst ernstig rekening mee gehouden te worden dat er een grote aantrekkingskracht op het algemene publiek van de demonstratie uitgaat, zelfs op personen die het doel van de demonstratie niet steunen. Normaal gesproken dient er voor dergelijke grote evenementen een langdurige procedure te worden doorlopen om een en ander in goede banen te leiden vanwege openbare orde- en veiligheidskwesties.

Verweerder voegt hier als derde punt aan toe dat uit informatie van de politie is gebleken dat honderden 'harde kern' voetbalsupporters op de demonstratie willen afkomen op wie de organisatie mogelijk slechts in zeer geringe mate grip heeft. Gelet op ervaringen met voetbalsupporters bestaat het risico op wanordelijkheden. Ook met massale politie-inzet kan volgens verweerder de gezondheid en veiligheid van de bezoekers aan de demonstratie niet worden gewaarborgd.

Verweerder heeft ten slotte gesteld dat een beperking van de demonstratie, zoals in het aantal deelnemers of het programma, ontoereikend is om alle genoemde zorgen voldoende weg te kunnen nemen.

# uitspraak

---


## RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 20/4222

**uitspraak van de voorzieningenrechter van 19 juni 2020 op het verzoek om een voorlopige voorziening van**

**Stichting Viruswaarheid.nl,**

  
(gemachtigde: mr. J.S. Pols),

tegen

**de plaatsvervangend voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden, verweerder**  
(gemachtigde: mr. J. Bootsma).

### Procesverloop

Op 10 juni 2020 heeft de gemachtigde van verzoekers, namens verzoekers, een kennisgeving gedaan van een demonstratie op 21 juni 2020 van 13:00 uur tot 17:00 uur op het Malieveld in Den Haag. De deelnemers verzamelen ter plekke en er zal geen route worden afgelegd. De bedoeling is om met een groot publiek op een vreedzame wijze te laten zien dat de maatregelen van de regering onaanvaardbaar zijn. Er zal een podium worden geplaatst waar diverse bekende artiesten en sprekers het publiek kunnen toespreken.

Bij besluit van 19 juni 2020 (het bestreden besluit) heeft verweerder de demonstratie van verzoekers van 21 juni 2020 verboden.

Verzoekers hebben tegen het bestreden besluit bezwaar gemaakt. Zij hebben de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen.

### Overwegingen

1. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en bindt de rechtbank in een (eventueel) bodemgeding niet. In verband met onverwijld spoed heeft de voorzieningenrechter geen zitting gehouden. De stukken in deze zaak geven voldoende inzicht in de standpunten van partijen om uitspraak te kunnen doen. De voorzieningenrechter doet deze uitspraak daarom met toepassing van artikel 8:83, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

De voorzieningenrechter acht het spoedeisend belang in dit geval gegeven, nu de demonstratie plaatsvindt op 21 juni 2020.





# Den Haag

100

Retouradres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag

Aan: de Gemeenteraad

Datum  
23 juni 2020

Onderwerp  
Demonstraties 20/21 juni

Ons kenmerk  
BSD/2020.310  
RIS305613  
Contactpersoon  
B Ludwig  
Dienst  
Bestuursdienst  
Afdeling  
Directie Veiligheid  
Telefoonnummer  
14070  
E-mailadres

Afgelopen weekend hebben meerdere demonstraties plaatsgevonden op het Malieveld. Het college hecht er, gezien het verloop van de demonstratie op zondag 21 juni, aan u te informeren.

Voor zaterdag 20 juni was een demonstratie op het Malieveld aangemeld tegen racisme. Gelet op onder andere de locatie, het verwachte aantal deelnemers en de eerdere ervaringen met de organisator was er voor de burgemeester geen aanleiding een beperking op te leggen. Dit gold ook voor een tegendemonstratie die op het Korte Voorhout plaatsvond. Het aantal aanwezigen was beperkt en beide demonstraties zijn zonder problemen verlopen.

Voor zondag 21 juni was een tweetal demonstraties op het Malieveld aangemeld tegen het overheidsbeleid in de coronacrisis. De plv. voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden, die uiteraard tevens waarnemend burgemeester van Den Haag is, heeft beide demonstraties, na afstemming in de driehoek, verboden. De wijze waarop de bijeenkomst zou worden georganiseerd vormde een gevaar voor de volksgezondheid. De organisatie had een uitgebreid programma voorzien met bekende dj's, die een grote aantrekkingskracht hebben op het algemene publiek. Er was dus feitelijk sprake van een groot evenement zonder dat daarbij aan de geldende (veiligheids)eisen werd voldaan. Ook ging men hiermee voorbij aan het algemene verbod op evenementen dat geldt tot 1 september aanstaande. Door bovendien brede reclame voor het evenement via zowel sociale als reguliere media te maken, nam de organisatie bewust het risico dat het aantal bezoekers het maximum dat binnen de veiligheidsmarges van minimaal 1,5 meter onderlinge afstand aanwezig kon zijn zou overstijgen. Naast gevaren voor de volksgezondheid bestond er bovendien vrees voor wanordelijkheden, onder meer omdat er sterke signalen waren dat onruststokers, onder de dekmantel van de aangekondigde demonstratie, een confrontatie met de politie wilden uitlokken.

Tegen het verbod diende vrijdag 19 juni een voorlopige voorzieningenprocedure bij de Rechtbank Den Haag. De voorzieningenrechter heeft het besluit van de plv. voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden op alle punten bekrachtigd en het verzoek om een voorlopige voorziening afgewezen. Dit is direct breed gecommuniceerd door middel van een persbericht. Helaas heeft de organisator nagelaten mensen op te roepen niet naar Den Haag te komen.

[REDACTED]

---

**Van:** Demonstraties  
**Verzonden:** donderdag 23 juli 2020 15:13  
**Aan:** [REDACTED]@hotmail.com  
**Onderwerp:** Uw vraag/melding over de demonstratie van 21 juni  
**Bijlagen:** Informatie demonstratie 21 juni 2020.pdf

Geachte heer [REDACTED]

In de afgelopen dagen stuurde u een bericht aan de burgemeester van Den Haag over het verloop van de demonstratie op zondag 21 juni 2020 op het Malieveld. Namens de burgemeester stuur ik u hierbij de volgende achtergrondinformatie over deze demonstratie:

- Brief aan de gemeenteraad over het verloop;
- Uitspraak van de Rechtbank op het verzoek om een voorlopige voorziening van Stichting Viruswaarheid;
- Melding van de demonstratie van Viruswaanzin (geanonimiseerd).

Ik verwacht dat hiermee uw vraag is beantwoord en/of uw geuite zorg is wegenomen.

Met vriendelijke groet,

Bestuursdienst | Directie Veiligheid  
Postbus 12600  
2500 DN Den Haag



**Den Haag**