

Aan de Rechtbank Den Haag (sector bestuursrecht)  
Postbus 20 302  
2500 EH, Den Haag

**Betreft: Beroepsschrift [REDACTED] t. Voorzitter Veiligheidsregio Haaglanden**

Amsterdam, 24 maart 2021

Geachte heer/mevrouw,

Namens [REDACTED] (verder: [REDACTED]), een [REDACTED] beweging [REDACTED] en [REDACTED] (hierna: 'cliënte', verder gezamenlijk: 'cliënten'), wonende te [REDACTED], stel ik beroep in tegen de beslissing op bezwaar van de Voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden (verder: 'de Voorzitter') van 16 februari 2021, kenmerk onbekend, die op 16 februari 2021 per e-mail is verzonden en die strekt tot ongegrondverklaring van het bezwaar van cliënten. Een kopie van het besluit is bijgevoegd (productie 1).

Ik treed, samen met mijn collega de heer mr. J. Klaas, op als gemachtigde van cliënten en ben advocaat in dienstbetrekking bij het bij het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten en werkzaam bij het PILP-NJCM, gevestigd te Amsterdam (1018WV) aan de Nieuwe Achtergracht 164, alwaar cliënten in deze zaak domicilie kiezen.

## 1. Rechtsgeschil

De kern van het geschil is of de Voorzitter het aantal deelnemers aan het door [REDACTED] georganiseerde protest tegen Shell op 19 mei 2020 mocht beperken tot 30 personen.

## 2. Procesverloop

- Op 4 mei 2020 heeft cliënte namens [REDACTED] kennisgeving gedaan van de demonstratie met 100 personen tegen Shell op 19 mei 2020 bij de hoofdingang van Shell aan de Carel van Bylandtlaan 16 te Den Haag.
- Op 12 mei 2020 heeft de - waarnemend - burgemeester van Den Haag een beperking opgelegd aan de demonstratie.
- Op 13 mei 2020 is namens [REDACTED] (verder: [REDACTED]) pro forma bezwaar gemaakt tegen het besluit van 12 mei 2020.
- Op 14 mei 2020 heeft [REDACTED] zich bij dit bezwaar aangesloten en zijn de aanvullende gronden van het bezwaar aangevuld.
- Op 14 mei 2020 is het besluit door de – waarnemend – burgemeester bekrachtigd als Plaatsvervangend Voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden.
- Op 14 mei 2020 hebben [REDACTED] en [REDACTED] de rechtbank verzocht een voorlopige voorziening te treffen.
- Op 18 mei 2020 is het verzoek door de voorzieningenrechter afgewezen.
- Op 3 november 2020 hebben cliënten aan de Voorzitter een ingebrekestelling verzonden, vanwege het niet tijdig beslissen op het bezwaarschrift.

- Op 2 februari 2021 is het bezwaarschrift behandeld in een ambtelijke – digitale – hoorzitting.
- Op 16 februari 2021 heeft de Voorzitter beslist op het bezwaar van ██████████ (geadresseerd aan cliënte).
- Op 17 februari 2021 is beslist op de ingebrekestelling en aan cliënten de maximale dwangsomvergoeding toegewezen.

### 3. Procesbelang

Cliënten zijn belanghebbenden bij het besluit ex artikel 1:2 lid 1 Awb. Cliënten hebben voorts procesbelang bij dit beroep, omdat zij nog vaker (in grote getale) willen demonstreren over klimaatverandering én tegen Shell, ook ten tijde van de voortdurende COVID-19 pandemie. Voor deze toekomstige demonstraties is het voor cliënten van groot belang dat er helderheid komt over de rechtmatigheid van de opgelegde beperking.

### 4. Het besluit

- 4.1. Volgens de Voorzitter is op grond van artikel 2 van de Wet Openbare Manifestaties (verder: ‘Wom’) het aantal deelnemers van het protest beperkt tot 30 personen vanwege de COVID-19 pandemie en de maatregelen om verspreiding van het virus tegen te gaan. Het aantal van 30 personen is bepaald naar analogie van zowel de maatregelen die het kabinet in april en mei 2020 had getroffen, als de ‘Noodverordening COVID-19 Veiligheidsregio Haaglanden 11 mei 2020’ (verder: ‘Noodverordening COVID-19’). Daarnaast is advies gevraagd aan de GGD GHOR.
- 4.2. De Voorzitter komt tot de onjuiste conclusie dat de maximering tot 30 demonstranten geen inbreuk op het recht van protest van cliënten maakt. Daarnaast weigert de Voorzitter ten onrechte het besluit volledig te heroverwegen, omdat de pandemie en het beleid daaromtrent steeds wijzigen. De Voorzitter verklaart het bezwaar ongegrond en wijst een proceskostenvergoeding af. Hiertegen komen cliënten op.

### 5. Het recht op protest

- 5.1. Protesteren is een grondrecht en een mensenrecht. Tijdens de bezwaarprocedure is het belang van het recht op protest onvoldoende door de Voorzitter meegewogen. Daarom is ervoor gekozen hieronder het internationaal mensenrechtelijk en grondwettelijk kader uiteen te zetten.
- 5.2. Het recht op vreedzame vergadering en vrijheid van vereniging is vastgelegd in artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (verder: ‘EVRM’). In het tweede lid van artikel 11 EVRM is bepaald dat geen andere beperkingen opgelegd mogen worden dan:

“die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

Beperken mag, maar moet óók in coronatijd proportioneel zijn, een legitiem doel dienen en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

- 5.3. Het recht op protest is ook opgenomen in artikel 12 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (verder: ‘**Handvest**’), wat blijktens artikel 53 Handvest hetzelfde beschermingsniveau kent als artikel 11 EVRM. Ook wordt het recht erkend in artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (verder: ‘**IVBPR**’). Dit recht omvat demonstraties, stakingen, processies, bijeenkomsten en sit-ins.<sup>1</sup> Alle Nederlandse overheidsinstanties, dus ook de burgemeesters en Voorzitters van Veiligheidsregio’s zijn gebonden aan dit internationale verdrag.
- 5.4. In de Grondwet (verder: ‘**GW**’) is het recht tot vergadering en betoging verankerd in artikel 9. Beperkingen van het recht mogen volgens lid 2 van artikel 9 GW slechts betrekking hebben op de bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Dit is nader uitgewerkt in de Wom, waaronder artikel 2 en artikel 5.
- 5.5. Het recht op vrijheid van vergadering en vereniging is onlosmakelijk verbonden met het recht op vrijheid van meningsuiting, dat is vastgelegd in artikel 10 EVRM, artikel 11 Handvest, artikel 19 IVBPR en artikel 7 GW. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (verder: ‘**EHRM**’) stelt dat het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vrijheid van vereniging (artikel 11) ook geïnterpreteerd moet worden in het licht van de vrijheid van meningsuiting (artikel 10).
- 5.6. Volgens het EHRM is een algemeen verbod op het recht op protest disproportioneel.<sup>2</sup> Elk protest moet op zijn eigen merites beoordeeld worden. Volgens het EHRM zijn onredelijke bemoeienissen op het recht op protest vanuit de overheid niet toegestaan.<sup>3</sup> De inhoud en vorm van een protest, inclusief de hoeveelheid deelnemers, als onderdeel van de vorm, is in beginsel aan de betogers om zelf te bepalen.<sup>4</sup>
- 5.7. Volgens de Nationale ombudsman, in zijn rapport van 14 maart 2018, staat het recht op protest in Nederland onder druk. Volgens de ombudsman is een uitgangspunt van het recht op protest dat de wensen van de demonstrant voorop moeten staan én mogen demonstranten die zich aanmelden in principe verwachten dat hun demonstratie volledig door de overheid wordt gefaciliteerd. Beperkingen moeten dan ook zeer terughoudend worden toegepast en zorgvuldig worden gemotiveerd:

“Behoorlijk overheidshandelen betekent dat de overheid demonstraties in principe volledig faciliteert. Indien dat niet mogelijk is, moeten beperkingen goed gemotiveerd zijn en altijd terug zijn te voeren op de beperkingssystematiek van de Grondwet en de Wom. De beperkingen moeten bovendien transparant en toetsbaar zijn. Dat betekent dat de overheid haar besluiten duidelijk uitlegt aan de

---

<sup>1</sup> Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, United Nations, A/HRC/23/27, 21 mei 2012, pagina 7.

<sup>2</sup> Zie ook de ‘Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly’ van de OSCE/ODIHR en de Council of Europe’s European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie) van de Raad van Europa (Warschau/Straatsburg, 2010, § 77): ‘such reasoning should not be relied upon by the authorities to preemptively break up peaceful assemblies, even where a hunger strike forms part of the protest strategy.’ en ‘Restrictions might (...) be justified on occasions where the health of participants in an assembly becomes seriously compromised.’

<sup>3</sup> EHRM 3 februari 2009, Women and Waves and others v. Portugal.

<sup>4</sup> EHRM Sáska v. Hungary, 2012, §§ 21-23; Zie EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09, 51169/10, 4618/11, 19700/11, 31040/11, 47609/11, 55306/11, 59410/11, 7189/12, 16128/12, 16134/12, 20273/12, 51540/12, 64243/12, 37038/13 (Lashmankin e.a./Rusland), EHRC 2017, 8, para 405.

demonstranten en daarbij aangeeft op welke wettelijke grondslag dat is gebaseerd, van welke feiten de overheid is uitgegaan en hoe rekening is gehouden met de belangen van de demonstrant.”<sup>5</sup>

## 6. Gronden

6.1. Kort samengevat kunnen cliënten zich niet verenigen met het besluit van de Voorzitter, omdat de opgelegde beperking van het aantal deelnemers tot 30 personen in strijd is met het recht op protest. De beperking is onjuist, niet noodzakelijk en disproportioneel. De Voorzitter stelt ten onrechte dat voor beperkingen geen noodzakelijkheidstoets zou gelden. Ook had de Voorzitter het besluit volledig moeten heroverwegen en daarbij de voortschrijdende inzichten moeten meenemen. Dit licht ik hieronder toe.

### Grond 1: Beperking is in strijd met het recht op protest

6.2. Volgens cliënten is de beperking van het aantal deelnemers tot 30 personen in strijd met het recht op protest. De beperking tot 30 personen, tegelijkertijd een demonstratieverbod voor de overige 70 personen, is onjuist, niet noodzakelijk, willekeurig en disproportioneel.

6.3. Cliënten stellen overigens niet ter discussie dat de beperking een legitiem doel dient: de bescherming van de gezondheid in de context van de COVID-19 pandemie. Zij zijn zich terdege bewust van de situatie en staan zeer welwillend tegenover het nemen van (extra) hygiëne maatregelen om de bescherming van de gezondheid van demonstranten, voorbijgangers en politiemedewerkers te waarborgen. Zij hebben dat ook, uit eigen beweging, gedaan.

### De beperking raakt aan de inhoud en is een demonstratieverbod

6.4. De Voorzitter stelt dat de beperking tot 30 deelnemers het recht op protest niet illusoir maakt. Daarmee gaat de Voorzitter voorbij aan het feit dat deze beperking een demonstratieverbod inhoudt voor de minimaal - het recht om te betogen omvat ook het recht om (spontaan) aan te sluiten bij een demonstratie - 70 personen die ook wilden protesteren, maar niet mochten. Voor hen was het recht op protest wel degelijk illusoir; zij bleven noodgedwongen thuis en konden hun gedachten en gevoelens niet op de gewenste wijze openbaren. Over het verbod werd in de pleitnota het volgende naar voren gebracht:

“Een preventief demonstratieverbod mag alleen als laatste redmiddel worden ingezet bij bestuurlijke overmacht, waar ernstige vrees bestaat dat zelfs met de inzet van politie of extra bijstand de gezondheid niet kan worden beschermd.<sup>6</sup> Van bestuurlijke overmacht was hier zeker géén sprake. Cliënten erkennen de ernst van COVID-19 en het belang van redelijke maatregelen zoals de anderhalve meter afstand en extra hygiëne. Met hen valt goede afspraken te maken en zij hebben een passend en veilig voorstel gedaan.”

6.5. De Voorzitter stelt dat de beperking geen betrekking had op de inhoud van de betoging. Daarmee miskent de Voorzitter dat het aantal demonstranten zeer nauw samenhangt met de kern van het protest: hoe meer deelnemers hoe sterker de boodschap. De maximering van het aantal demonstranten doet af aan de kracht van de boodschap van het protest en raakt daarmee aan de inhoud. Hoe groter de demonstratie, hoe groter de impact vanzelfsprekend zal zijn. Wanneer

<sup>5</sup> Nationale ombudsman, rapport ‘Demonstreren, een schurend grondrecht?’, 14 maart 2018, 2018/015, p.22. Zie: <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/2018%20015%20RAP%20Demonstraties.pdf>

<sup>6</sup> Zie o.a. Rb Roermond 10 juni 2010, ECLI:NL:RBROE:2010:BM7394; Rb Rotterdam 7 april 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BQ0411; Rb 's-Gravenhage 6 februari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV2981.

slechts een handjevol mensen aan de demonstratie kan deelnemen, zal de boodschap anders overkomen en tevens minder aandacht krijgen van bijvoorbeeld de media.

6.6. Het doel van de demonstratie was om met zo veel mogelijk mensen aandacht te vragen voor de noodzaak om Shell verantwoordelijk te houden voor klimaatverandering en mensenrechtenschendingen. Om een duidelijk statement te maken was oorspronkelijk het doel om een massale demonstratie te organiseren. Vanwege de coronacrisis is de demonstratie door de organisatie al beperkt tot 100 personen, zodat men genoeg ruimte had om anderhalve meter afstand van elkaar te kunnen houden. De beperking tot 30 demonstranten is echter zo groot en heeft dermate invloed op de boodschap dat het raakt aan de inhoud van het protest.

6.7. Bovenstaande uiteenzetting over de inbreuk van de beperking op het recht op protest, laat zien hoe belangrijk het is dat een beperking noodzakelijk en proportioneel is en dat er een belangenafweging plaatsvindt tussen het recht op protest en de bescherming van de gezondheid. Niet door het aantal demonstranten te maximeren op een willekeurig getal, maar door na te gaan of de beperking van het aantal personen op die specifieke locatie en voor dat specifieke protest noodzakelijk en proportioneel is.

#### **De beperking is niet noodzakelijk en willekeurig**

6.8. Ten tijde van de beslissing op bezwaar was de maximering van het aantal demonstranten tot 30 personen reeds lange tijd losgelaten. Het is juist heel goed mogelijk gebleken om onder de huidige omstandigheden buiten met een grote groep mensen veilig te demonstreren. Dit blijkt uit de meeste *Black Lives Matter*-protesten in verschillende Nederlandse steden, die later dan het protest van cliënten plaatsvonden. Zo werden op 1 juni 2020 in Den Haag 2000 demonstranten (met een mogelijke uitloop naar 5000) verwacht en bleken er zo'n 2500 demonstranten te zijn gekomen.<sup>7</sup> Tijdens dit protest heeft de politie nauwelijks operationeel hoeven op te treden; op het moment dat de anderhalve meter in het geding leek te komen, greep de organisatie op verzoek van de politie in.<sup>8</sup> Kortom: door voortschrijdend inzicht kon veilig protesteren in de pandemie wel. De beperking tot 30 personen is dan ook niet noodzakelijk en de beslissing op bezwaar daarom onjuist gebleken.

6.9. De beperking is voorts niet noodzakelijk, omdat uit het besluit niet blijkt dat is beoordeeld in hoeverre deze specifieke demonstratie, op deze specifieke locatie, met de voorzorgsmaatregelen zoals deze door de organisatoren werden getroffen, met 100 deelnemers een gevaar zou vormen voor de gezondheid. De beperking tot een maximum van 30 demonstranten werd volgens de Voorzitter aan elk protest opgelegd, terwijl juist voor ieder protest opnieuw moet worden beoordeeld welke maatregelen nodig zijn.

6.10. Op het plein voor het Shell hoofdkantoor kunnen veel meer dan 30 mensen op een veilige wijze demonstreren. Er is ruimte voor 300 mensen die anderhalve meter afstand houden. Het aangemelde protest met 100 demonstranten liet dan ook voldoende ruimte voor omstanders, voorbijgangers en politiemedewerkers. Dit is in de bezwaarprocedure ook niet weersproken door, of namens, de Voorzitter. Voor deze locatie was de beperking tot 30 demonstranten onjuist en niet noodzakelijk.

<sup>7</sup> Inspectie Justitie en Veiligheid, 'Demonstraties in coronatijd: Informatievoorziening en besluitvorming door de politie voorafgaand aan en tijdens de demonstraties op 1, 2 en 3 juni 2020', 5 november 2020. p. 11, 15.

<sup>8</sup> Ibid p.16



- 6.11. De beperking was ook niet noodzakelijk, omdat het aantal van 30 personen willekeurig gekozen was. De beperking tot 30 demonstranten is ten onrechte bepaald naar analogie van overheidsmaatregelen in mei 2020 en de bepalingen in de Noodverordening COVID-19; er zou volgens de Voorzitter geen wezenlijk verschil zijn met samenkomsten ter uitoefening van het recht op het vrij belijden van godsdienst of levensovertuiging, die werden beperkt tot maximaal dertig deelnemers.
- 6.12. Volgens cliënten is er wel degelijk sprake van een wezenlijk verschil tussen dergelijke godsdienstige samenkomsten en demonstraties. Ten eerste omdat de godsdienstige samenkomsten op grond van de Noodverordening COVID-19 beperkt diende te blijven tot 30 demonstranten, terwijl de Noodverordening COVID-19 niets regelde over demonstraties. Dat beide vormen van samenkomsten worden beschermd door de Grondwet doet daar niet aan af. Ten tweede, omdat dit protest in de buitenlucht zou plaatsvinden, terwijl de meeste godsdienstige samenkomsten binnen plaatsvinden. Ten derde, omdat het anders dan bij het belijden van een godsdienst uitmaakt hoeveel demonstranten aan het protest deelnemen. Hoe meer demonstranten hoe krachtiger de boodschap.
- 6.13. Ook is het een feit dat in de Noodverordening COVID-19 ruimte werd gelaten voor samenkomsten van 100 mensen, namelijk een gemeenteraadsvergadering of een noodzakelijke samenkomst voor een bedrijf, instelling of organisatie. De keuze voor de maximering van het protest op 30 demonstranten was dan ook niet zo logisch als de Voorzitter in het besluit doet voorkomen. Daarnaast was de situatie in mei 2020 zo, dat tuinboulevards en wooncentra open waren, waarbij bijvoorbeeld 700 mensen tegelijkertijd in Ikea mochten winkelen.<sup>9</sup> Mensen mochten ook met de trein, terwijl daar geen anderhalve meter afstand kon worden gehouden.
- 6.14. Dat de maximering tot 30 demonstranten mede gebaseerd is op een advies van de GGD-GHOR,<sup>10</sup> maakt de beperking niet noodzakelijk, of minder willekeurig. Het advies van de GGD-GHOR ziet op uitzonderingen binnen de Noodverordening COVID-19 en daarmee niet op demonstraties. Bovendien merkt de GGD-GHOR zelf op dat een specifieke geneeskundige of gezondheidskundige onderbouwing voor specifiek het maximale aantal van 30 personen niet beschikbaar is. De Voorzitter kan de maximering tot 30 demonstranten niet op dit niet-onderbouwde advies baseren. Ook, omdat de GGD-GHOR niet over demonstraties gaat. Het is de Voorzitter die een afweging moet maken van verschillende rechten, belangen en contextuele omstandigheden. Het GGD-GHOR advies is daar slechts één onderdeel van en kan niet zomaar door de Voorzitter gevolgd worden.
- 6.15. De stelling van de GGD-GHOR, dat *social distancing* en hygiëne richtlijnen beter gewaarborgd kunnen worden bij 30 dan bij 100 mensen, kan daarnaast niet los worden gezien van de locatie waar de mensen samenkomen en van het voorstel van de organisatoren van het protest, dat meer dan voldoende was om het gevaar voor de gezondheid te beperken: het aanstellen van een ordedienst (door cliënten 'sfeerbeheer' genoemd), die zorgdraagt voor een ordelijk verloop en het attenderen van de deelnemers op de anderhalve meter afstand, het vooraf informeren van deelnemers over de getroffen maatregelen, het creëren van een mogelijkheid om handen te wassen, het ontsmetten van alle materialen, het uitdelen van mondkapjes (die toen nog niet verplicht waren) en het plaatsen van krijtmarkeringen op de grond om de anderhalve meter afstand te waarborgen.

<sup>9</sup> G. Pols, 'Op naar Ikea want we vervelen ons te pletter', 28 april 2020, Trouw. Zie:

<https://www.trouw.nl/economie/op-naar-ikea-want-we-vervelen-ons-te-pletter~b8559384/>

<sup>10</sup> Bijlage 8 bij het verweerschrift van de Voorzitter in de procedure over de voorlopige voorziening.

6.16. Door het voorstel van cliënten om bovenstaande voorzorgsmaatregelen te nemen, is het onjuist, niet noodzakelijk, onredelijk en onzorgvuldig, om maar zo weinig demonstranten tot het protest toe te laten.

6.17. Cliënten willen daarbij opmerken dat er met hen goede afspraken te maken valt. Zij herkennen zich dan ook niet in de politie-informatie over eerdere ████████ protesten en betwisten deze weergave. In de pleitnotitie in bezwaar brachten zij het volgende naar voren:

“In de brief staat onder andere dat cliënt zich bij meerdere landelijke acties niet heeft gehouden aan met de gemeente en politie gemaakte afspraken en geregeld de confrontatie met de politie aangaat (landelijk). ████████ herkent zich niet in deze beschrijving. Cliënt is één organisatie waarbij iedereen die zich aan de actieconsensus houdt kan aansluiten. Cliënt is gedisciplineerd en houdt zich aan gemaakte afspraken. Soms worden burgerlijke ongehoorzaamheidsacties uitgevoerd, zoals bij het hoofdkantoor van Shell, maar cliënt is er nooit op uit de confrontatie met de politie aan te gaan. Zo heeft cliënt een bezetting in de haven van Amsterdam en een tankpark in Delfzijl vrijwillig en vreedzaam beëindigd. Ook krijgt cliënt van politiewoordvoerders altijd teruggekoppeld dat de samenwerking goed verliep. Bovendien ging het hier, juist vanwege COVID-19 en de veiligheid van de demonstranten, expliciet niet om een onaangekondigde actie van burgerlijke ongehoorzaamheid. Cliënten willen het onjuiste beeld dat van hen is geschetst in de brief hiermee rechtzetten.”

6.18. Het beperken van het protest tot 30 deelnemers is ook onbillijk, nu er protesten in Den Haag, tegen 5G op 28 april 2020 en tegen de COVID-19 maatregelen van de overheid op 5 mei 2020, die niet waren aangemeld wel doorgang mochten vinden, met respectievelijk ongeveer 100 en 300 personen. Volgens de Voorzitter waren beide demonstraties beëindigd omdat men zich niet aan de aan de maatregelen ten aanzien van de grootte van de demonstratie en de onderlinge afstand hielden. Dat ligt iets genuanceerder. Het protest tegen 5G werd, omdat er meer dan 30 demonstranten waren, verplaatst naar het Malieveld. De demonstranten weigerden echter te verplaatsen én hielden geen afstand, daarom werd het protest beëindigd.<sup>11</sup> Bij het tweede protest hielden demonstranten zich niet aan de vereiste anderhalve meter afstand.<sup>12</sup> Volgens cliënten is het onredelijk en onbillijk dat zij, die het protest hebben aangemeld én zich aan de anderhalve meter afstand wilden houden - en dit helder hebben gecommuniceerd – met minder mensen mogen protesteren dan een groep die gewoon komt opdagen met meer dan 100 mensen.

### **De beperking is disproportioneel**

6.19. De beperking is disproportioneel, omdat door de Voorzitter niet is onderzocht of met minder ingrijpende maatregelen (bijvoorbeeld het houden van nog meer afstand, of het stellen van extra hygiënevoorschriften) de gezondheid voldoende kon worden gewaarborgd. Een specifieke afweging tussen het gevaar voor de gezondheid aan de ene kant en het recht op betoging aan de andere kant is ook niet gemaakt, althans dat blijkt niet uit het besluit. Ook blijkt niet uit het besluit dat is onderzocht of de beperking van het recht protest niet verder ging dan nodig om het beoogde doel te bereiken.

<sup>11</sup> B. Roorda en J.G. Brouwer, ‘Coronacrisis en het Recht (deel 11): de vrijheid om te demonstreren in coronatijd’, Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid: 12 mei 2020. Zie:

<https://www.openbareorde.nl/tijdschrift/coronacrisis-en-het-recht-deel-11/>

<sup>12</sup> Ibid.

## Conclusie Grond 1

6.20. De beperking tot 30 demonstranten is onjuist, niet noodzakelijk, willekeurig en disproportioneel. Er is sprake van een inbreuk op het recht op protest van cliënten, zoals beschermd in artikel 9 GW, 21 IVBPR, 12 Handvest en artikel 11 EVRM.

6.21. Het besluit is niet zorgvuldig voorbereid en er heeft er geen behoorlijke belangenafweging plaatsgevonden. Ook is de beperking in strijd met het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel uit de Algemene wet bestuursrecht. Bovendien is de Voorzitter onvoldoende ingegaan op de bezwaren die cliënten in bezwaar naar voren brachten. Daarmee is het besluit onvoldoende gemotiveerd. Het besluit kan dan ook niet in stand blijven.

## Grond 2: Noodzakelijkheidstoets vereist bij beperkingen

6.22. Het recht op protest is van essentieel belang in een democratische samenleving. Artikel 2 Wom bepaalt dan ook dat beperkingen aan het recht op betoging slechts aangewend kunnen worden ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Artikel 5 Wom bepaalt dat aan een protest voorschriften of beperkingen kunnen worden opgelegd of een verbod kan worden gegeven, maar dat deze niet mogen zien op de inhoud van een protest.

6.23. Tijdens de bezwaarprocedure beweerde de Voorzitter, op grond van artikel 5 Wom, ten onrechte dat voor beperkingen een minder zware toets zou gelden dan voor een verbod; namelijk of een beperking in redelijkheid kan worden opgelegd. De Voorzitter had voor het opleggen van de beperking een noodzakelijkheidstoets moeten toepassen.

6.24. Over de noodzakelijkheidstoets bij beperkingen schrijven Brouwer en Roorda:

“Beperkingen moeten derhalve strikt worden geïnterpreteerd en de noodzaak van eventuele beperkingen dient overtuigend te worden vastgesteld. Demonstranten mogen in beginsel zelf de plaats, het tijdstip en de vorm van hun demonstratie kiezen. Uitsluitend voor zover dat noodzakelijk is, mag de burgemeester beperkingen en voorschriften stellen.”<sup>13</sup> (onderstreping door advocaat)

6.25. Het is vaste rechtspraak van het EHRM dat zowel voor verboden als voor beperkingen moet worden getoetst of deze noodzakelijk zijn.<sup>14</sup> Dit maakt dat voor het beperken van een demonstratie door het opleggen van voorschriften geen minder strenge toets mag worden toegepast dan voor het verbieden van een protest. De Rechtbank Limburg bevestigt dit in een recente uitspraak, en noemt daarnaast de toepasselijkheid van het evenredigheids-, subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel uit de Awb ten aanzien van zulke beperkingen:

“Het IVBPR en EVRM gaan voor beperkingen wel uit van een noodzakelijkheids criterium, wat aanleiding geeft voor een strikte uitleg van de in artikel 5, eerste lid, van de Wom neergelegde bevoegdheid om

<sup>13</sup> J.G. Brouwer en B. Roorda, ‘De grenzen van het recht om te demonstreren’, Centrum voor Openbare orde en Veiligheid: 05 november 2019. Zie: <https://www.openbareorde.nl/tijdschrift/de-grenzen-van-het-recht-om-te-demonstreren/>

<sup>14</sup> EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09, 51169/10, 4618/11, 19700/11, 31040/11, 47609/11, 55306/11, 59410/11, 7189/12, 16128/12, 16134/12, 20273/12, 51540/12, 64243/12, 37038/13 (Lashmankin e.a./Rusland), EHRC 2017, 88: para 417. Zie ook randnummer 3 uit de noot van mr. dr. B. Roorda bij dit arrest.



beperkingen te stellen aan het betogingsrecht en het daaraan gekoppelde recht op vrijheid van meningsuiting. (...)”<sup>15</sup>

6.26. Voor beperkingen geldt dus net als bij verboden dat ze noodzakelijk moeten zijn. Dit is de toets die de Voorzitter moet toepassen. Bovendien was er voor – minimaal - 70 personen wel degelijk sprake van een demonstratieverbod. Dit maakt het des te kwalijker dat de Voorzitter niet heeft gezien of de begrenzing tot 30 demonstranten noodzakelijk was.

6.27. De stelling van de Voorzitter dat er een minder zware toets van toepassing zou zijn op een beperking dan op een verbod is dan ook onjuist, onredelijk en onzorgvuldig. Bovendien, is de Voorzitter in het besluit niet ingegaan op de bezwaren die cliënten met betrekking tot dit punt naar voren brachten. Daarmee is het besluit onvoldoende gemotiveerd.

### **Grond 3: Besluit is niet volledig heroverwogen**

6.28. Ingevolge artikel 7:11 Awb is de bezwaarschriftprocedure gericht op een volledige heroverweging van een besluit, op grondslag van een toetsing *ex nunc*. Er zijn uitzonderingen op de hoofdregel mogelijk, maar die zijn op dit besluit niet van toepassing. De toetsing dient op grond van het bezwaar plaats te vinden. Cliënten brachten daarom in bezwaar het voortschrijdend inzicht naar voren, dat bij latere demonstraties (zie paragraaf 6.8) het uitgangspunt van maximaal 30 personen was losgelaten. Zodoende dient dit uitgangspunt ook voor de beslissing op bezwaar te gelden.

6.29. De Voorzitter heeft het besluit echter niet volledig heroverwogen. De Voorzitter geeft in plaats daarvan aan dat hem sinds de uitspraak van de Voorzieningenrechter van 18 mei 2020 geen feiten en omstandigheden bekend zijn geworden, die hem tot een andere afweging zouden kunnen brengen dan in het primaire besluit. Dit komt, aldus de Voorzitter, omdat het beleid en de maatregelen om de pandemie te bestrijden steeds wijzigen. Het bestreden besluit zou daarom niet los kunnen worden gezien van de feiten en omstandigheden van dat moment.

6.30. Cliënten betwisten dat er geen nieuwe feiten en omstandigheden zijn die de Voorzitter tot een andere afweging zouden kunnen brengen. Zij hebben in bezwaar aangevoerd dat bij latere protesten veel meer dan 30 demonstranten veilig en op anderhalve meter afstand konden protesteren. Dit paste ook binnen het meer recente overheidsbeleid, dat juist ruimte liet voor demonstraties.<sup>16</sup> Daarnaast was er in algemene zin meer bekend over (de risico's van) COVID-19 ten tijde van de beslissing op bezwaar, dan tijdens het primaire besluit. Er was, kortom, sprake van voortschrijdend inzicht. De Voorzitter heeft geweigerd deze ontwikkelingen mee te nemen in de heroverweging van het besluit.

6.31. Het niet volledig heroverwegen van het besluit door de Voorzitter is onjuist en onredelijk. Er is namelijk geen sprake van een situatie die noopt tot een uitzondering op de hoofdregel van volledige heroverweging. Ter vergelijking, volgens de Afdeling moest een *ex nunc* toetsing ook plaatsvinden bij een handhavingsbesluit, waarbij nog geen dwangsommen waren verbeurd en waarbij ten tijde

<sup>15</sup> Zie Rb Limburg, 24 september 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:8581, r.o. 13.2; zie ook Rb Rotterdam 7 april 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BQ0411.

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld de overheidsmaatregelen vanaf 27 september 2020: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/09/25/meer-regio%E2%80%99s-met-maatregelen-om-het-virus-in-te-dammen>

van de heroverweging de overtreding was gelegaliseerd door vergunningverlening.<sup>17</sup> Er moest bij de beslissing op bezwaar rekening worden gehouden met alle relevante feiten en omstandigheden.

6.32. Als het bestuursorgaan een besluit neemt op een ingediend bezwaarschrift is het ongerijmd als het geen rekening zou mogen houden met de sinds het eerdere besluit gewijzigde omstandigheden. Dat de kennis over de pandemie en daarmee het beleid ten aanzien van de pandemie wijzigt, is niet iets wat de Voorzitter bij cliënten kan neerleggen. Het gaat hier om een inperking van hun grond- en mensenrecht, waar niet lichtzinnig mee kan worden omgegaan. Als in het licht van nieuwe feiten en omstandigheden blijkt dat deze inperking niet noodzakelijk en proportioneel was, dan moet de Voorzitter daar juist op terugkomen. Dat is zijn verantwoordelijkheid ten opzichte van cliënten én ter bescherming van het recht op protest in algemene zin.

6.33. Cliënten hadden ook belang bij een volledige heroverweging, ook al was het protest al geweest. Zij willen vaker in grote getale opkomen tegen klimaatverandering en tegen Shell, ook ten tijde van COVID19. Het is daarom van belang dat er helderheid komt over of en wanneer een beperking van het aantal demonstranten aan een protest noodzakelijk en proportioneel is.

6.34. Kortom, door het voortschrijdend inzicht niet mee te nemen en het besluit niet volledig te heroverwegen heeft de Voorzitter cliënten onevenredig in hun belangen geschaad. Ook heeft geen of onvoldoende belangenafweging plaatsgevonden en is het besluit onzorgvuldig en onjuist. Door niet op de door cliënten naar voren gebrachte feiten en omstandigheden in te gaan, die het voortschrijdend inzicht weergeven, is het besluit daarnaast onvoldoende gemotiveerd.

## 7. Conclusie

Gelet op het vorenstaande verzoek ik U namens cliënten dit beroep gegrond te verklaren en voornoemd besluit geheel te vernietigen, met veroordeling van verweerder in de kosten die cliënten in verband met de behandeling van dit beroep redelijkerwijs hebben moeten maken. Tot de kosten waarvan vergoeding wordt verzocht behoren de kosten van een door derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Ook verzoek ik u ex 8:14 Awb tot voeging van deze zaak en het beroep van ██████████ ██████████ tegen het besluit van de Voorzitter Veiligheidsregio Haaglanden, d.d. 17 februari 2021, alwaar mr. ██████████ ██████████ optreedt als gemachtigde. Dit beroep betreft dezelfde demonstratie op 19 mei 2020 en de beperkingen die daaraan zijn opgelegd door de Voorzitter in het besluit van 12 mei 2020.

Hoogachtend,

██████████

Mw. mr. M.B. Hendrickx  
Advocaat in dienstbetrekking PILP-NJCM

<sup>17</sup> ABRvS 21-03-2018, ECLI:NL:RVS:2018:960, m.nt. Y. Schönfeld

## Productie 1



[REDACTED]  
t.a.v. [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED]

Datum: 16 februari 2021  
Onderwerp: Beslissing op bezwaarschrift

Geachte [REDACTED] [REDACTED],

### **Inleiding**

U heeft op 4 mei 2020 kennisgeving gedaan van een demonstratie op 19 mei 2020 van 09:00 tot 13:00 uur bij de hoofdingang van het gebouw van de Shell aan de Carel van Bylandtlaan 16 te Den Haag met 100 personen. Deze demonstratie heeft de - waarnemend - burgemeester van Den Haag op 12 mei 2020 beperkt tot 30 personen. Op 14 mei 2020 is dit besluit door de - waarnemend - burgemeester bekrachtigd als Plaatsvervangend Voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden. Op 13 mei 2020 heeft u pro forma bezwaar gemaakt en op 14 mei 2020 heeft u de aanvullende gronden van het bezwaar aangevuld. Eveneens heeft u op 14 mei 2020 de rechtbank verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Dit verzoek is door de voorzieningenrechter op 18 mei 2020 afgewezen.

### **Horen**

Op 2 februari 2021 is het bezwaarschrift behandeld in een ambtelijke - digitale - hoorzitting. Daarbij waren aanwezig: [REDACTED] [REDACTED], mevrouw mr. M. Hendrickx en mr. J. Klaas (gemachtigden [REDACTED]), [REDACTED] [REDACTED] (gemachtigde [REDACTED]).

Namens de Veiligheidsregio Haaglanden namen deel [REDACTED] [REDACTED] en [REDACTED] [REDACTED]. Bezwaarmakers en verweerder zijn gehoord door de ambtelijk voorzitter [REDACTED] [REDACTED].

### **Overwegingen**

Vanwege de wereldwijde uitbraak van het coronavirus (COVID-19) worden door de overheid maatregelen genomen om verdere verspreiding van het virus tegen te gaan. Ter uitvoering van de opdrachten van de Rijksoverheid heeft mijn voorganger in zijn hoedanigheid als plaatsvervangend voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden op 11 mei 2020 de "Noodverordening COVID-19 Veiligheidsregio Haaglanden 11 mei 2020" vastgesteld. Omdat ten aanzien van demonstraties in deze noodverordening niets is bepaald, heeft de kennisgeving van deze demonstratie, zoals gebruikelijk, plaatsgevonden op grond van de Wet Openbare Manifestaties (WOM). Op grond van artikel 2 van deze wet kan een beperking worden opgelegd aan een demonstratie ter bescherming van de gezondheid. Naar analogie van zowel de maatregelen die het kabinet heeft getroffen als

bovengenoemde noodverordening is de demonstratie beperkt tot 30 personen. Deze 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 geval van calamiteiten.

Voordat het besluit is genomen, is advies gevraagd aan de GGD GHOR. Deze heeft aangegeven dat - conform de kabinetsmaatregelen die op het moment van de demonstratie moment golden - bij samenkomsten een groep van maximaal 30 personen aangehouden diende te worden met inachtneming van de social distancing en hygiëne richtlijnen.

Kort gezegd zijn dit de belangrijkste redenen geweest om deze demonstratie te beperken.

De Voorzieningenrechter heeft in zijn uitspraak van 18 mei 2020 mijn afwegingen getoetst en het verzoek afgewezen. Sindsdien zijn mij geen feiten en omstandigheden bekend geworden, die mij tot een andere afweging zouden kunnen brengen.

In uw bezwaarschrift voert u aan dat de beperking van het recht tot betoging disproportioneel is, dat het besluit onvoldoende is onderbouwd, dat eerder niet aangekondigde demonstraties met meer dan 30 personen wel waren toegestaan en dat er een verkeerd beeld van [REDACTED] wordt gegeven betreffende het maken van afspraken.

In het besluit is voldoende onderbouwd waarom het aantal van maximaal dertig deelnemers op voorhand niet onredelijk is. Op grond van het advies van de GGD/GOR en mede bezien in het licht van de maatregelen van de overheid en de ten tijde van het besluit geldende "Noodverordening COVID-19 Veiligheidsregio Haaglanden 11 mei 2020" is voldoende gemotiveerd waarom deze beperking is gesteld. Door dit maximum aan te houden, ligt het risico op besmetting lager dan bij een samenkomst van honderd mensen omdat daarmee de social distancing en hygiëne richtlijnen beter gewaarborgd kunnen worden. De Voorzieningenrechter geeft mij in dit standpunt gelijk.

In het bezwaarschrift wordt aangegeven dat [REDACTED] zich niet herkent in het beeld dat van [REDACTED] wordt geschetst en dat het een kwestie van interpretatie betreft. Hierover kan worden opgemerkt dat deze omstandigheid niet in het primaire besluit ten grondslag is gelegd aan de beperking. De beperking was gebaseerd op de destijds geldende noodverordening en het advies van de GGD GHOR. Het uitgangspunt om geen demonstraties met meer dan 30 personen toe te staan gold op dat moment voor iedere demonstratie. Slechts in de procedure bij de Voorzieningenrechter is, onder verwijzing naar informatie die door de politie was verstrekt, opgemerkt dat er gelet op eerdere ervaringen met [REDACTED] geen aanleiding bestond om van voormeld uitgangspunt af te wijken. Ik zie overigens geen reden om aan de juistheid van de politie-informatie te twijfelen. Met de Voorzieningenrechter ben ik verder van mening dat eerdere ervaringen in de afweging betrokken kunnen worden.

De door u genoemde demonstraties waarbij meer dan dertig personen aanwezig waren en die volgens u wel toegestaan waren, waren anders dan deze demonstratie niet aangemeld. Indien dit wel het



geval zou zijn geweest, dan was ten aanzien van deze demonstratie ook het uitgangspunt van maximaal dertig personen gehanteerd. Deze niet-aangemelde demonstraties zijn bovendien beëindigd, omdat de demonstranten zich niet wilden of konden houden aan de maatregelen ten aanzien van de grootte van de demonstratie en de onderlinge afstand tussen de verschillende deelnemers. Het beroep op het gelijkheidsbeginsel kan gelet op het voorgaande niet slagen.

Uw stelling dat bij de beslissing op bezwaar uitgegaan moet worden van de wetenschap van nu en dat dit zou moeten leiden tot het oordeel dat de destijds opgelegde beperking van maximaal 30 demonstranten geen stand kan houden, omdat nadien dit uitgangspunt is losgelaten, volg ik niet. Het bestreden besluit kan niet los gezien worden van de feiten en omstandigheden van dat moment. Ten aanzien van de pandemie geldt bij uitstek dat de relevante feiten en omstandigheden steeds wijzigen en dat daardoor ook het beleid en de maatregelen die door de (Rijks)overheid worden genomen om de pandemie te bestrijden steeds wijzigen. In bezwaar moet dan ook van de situatie die op dat moment gold, worden uitgegaan.

Demonstreren is een grondrecht dat beperkt kan worden in het belang van de volksgezondheid. Dat is precies het belang dat met het bestreden besluit beschermd werd, waarbij het niet alleen gaat om de volksgezondheid in het algemeen maar in het bijzonder ook de gezondheid van de deelnemers van de demonstratie en de gezondheid van de politiemedewerkers die moeten kunnen optreden in geval van calamiteiten. Niet gezegd kan worden dat de beperking het recht op betogen illusoir maakte of dat de beperking betrekking had op de inhoud van de betoging. Ook met deze beperking konden de demonstranten op de door hen gewenste locatie, tijdens de door hen gewenste tijden en met de door hen gewenste hulpmiddelen hun gedachten en gevoelens openbaren. De beperking vormde verder geen beletsel op het houden van een demonstratie door bezwaarmakers in het algemeen. Het recht op betoging van bezwaarmakers werd door de opgelegde beperking van locatie derhalve niet onevenredig beperkt.

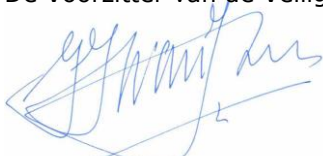
Uw bezwaren brengen mij niet tot een andere afweging. Gelet op deze conclusie en op artikel 7:15 lid 2 van de Awb, moet ik uw verzoek om vergoeding van proceskosten afwijzen.

## **Besluit**

Ik verklaar uw bezwaarschrift ongegrond en wijs uw verzoeken om vergoeding van proceskosten af.

Helaas is het niet gelukt om binnen de wettelijke termijn te beslissen op het bezwaar. Daarvoor bieden wij u onze excuses aan.

De Voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden,



Jan van Zanen

**Datum**  
16 februari 2021

Bent u het niet eens met dit besluit? En bent u belanghebbende? Dan kunt u binnen zes weken een beroepschrift indienen. Op de volgende pagina staat vermeld hoe u dit moet doen.

Stuur het beroepschrift uiterlijk binnen zes weken na de bekendmaking van het besluit naar:

Rechtbank Den Haag, Sector Bestuursrecht  
Postbus 20 302  
2500 EH DEN HAAG

In het beroepschrift moet het volgende staan:

- naam en adres;
- de datum en handtekening;
- een duidelijke omschrijving van het besluit waartegen u in beroep wilt gaan (stuur een kopie mee of noem ook het kenmerk);
- de reden of argumenten waarom u beroep instelt.

Bij een spoedeisend belang kunt u een verzoek om een voorlopige voorziening indienen bij de rechtbank Den Haag. Op [www.denhaag.nl/beroep](http://www.denhaag.nl/beroep) vindt u meer informatie.

*U kunt ook digitaal het beroep- en verzoekschrift indienen bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.*