

uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 21/2503 en 21/2505

uitspraak van de meervoudige kamer van 20 mei 2022 in de zaken tussen

Actiegroep Code Rood en [REDACTED]
(gemachtigden: mr. M. Hendrickx en mr. J. Klaas)

[REDACTED]
(gemachtigde: mr. J. van Lunen), eisers,

en

de voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden, verweerder
(gemachtigde: mr. J.V. de Kort).

Procesverloop

Bij besluit van 12 mei 2020 heeft verweerder besloten een demonstratie te beperken.

Bij besluiten van 16 en 17 februari 2021 (de bestreden besluiten) heeft verweerder de bezwaren van eisers ongegrond verklaard.

Eisers hebben tegen het bestreden besluiten beroepen ingesteld. Het beroep van Actiegroep Code Rood en [REDACTED] is geregistreerd onder nummer SGR 21/2503. Het beroep van [REDACTED] is geregistreerd onder nummer SGR 21/2505.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 24 maart 2022.

[REDACTED] en haar gemachtigden waren aanwezig. [REDACTED] werd vertegenwoordigd door haar gemachtigde, die via een beeldverbinding heeft deelgenomen. Verweerder werd vertegenwoordigd door zijn gemachtigde en [REDACTED]

Overwegingen

Waar gaan de zaken over?

1. [REDACTED] heeft namens Actiegroep Code Rood een kennisgeving gedaan van een demonstratie bij het hoofdkantoor van Shell te Den Haag op dinsdag 19 mei 2020. Actiegroep Code Rood verwachtte honderd deelnemers. Het doel van de demonstratie was aandacht vragen voor de noodzaak om Shell verantwoordelijk te houden voor klimaatverandering en mensenrechtenschendingen. [REDACTED] zou aan deze demonstratie deelnemen. Verweerder heeft bepaald dat het aantal deelnemers aan de demonstratie in het belang van de gezondheid beperkt moest blijven tot maximaal 30

deelnemers. Dit had te maken met het beheersen en bestrijden van het Coronavirus. Volgens eisers was het besluit van verweerder in strijd met het recht op protest.

Wat heeft verweerder beslist?

2. Verweerder heeft naar analogie van de maatregelen van de overheid zoals destijds neergelegd in de Noodverordening COVID-19 veiligheidsregio Haaglanden, waarbij godsdienstige samenkomsten werden beperkt tot maximaal 30 personen, bepaald dat een demonstratie beperkt diende te blijven tot maximaal 30 deelnemers. 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 politiemedewerkers die moeten kunnen optreden in geval van calamiteiten. De GGD GHOR Haaglanden heeft verweerder geadviseerd uit te gaan van dit maximum van 30 personen. Door de maatregel van maximaal 30 deelnemers aan te houden was het risico op besmetting lager dan bij grotere samenkomsten, omdat daarmee de *social distancing* en hygiënerichtlijnen beter gewaarborgd konden worden. Er bestond geen aanleiding om van het uitgangspunt van 30 deelnemers af te wijken.

Wat zijn de regels?

3. Het beroep dient te worden beoordeeld op grond van de Wet openbare manifestaties (Wom). Op grond van deze wet kan verweerder voorschriften of beperkingen stellen aan een voorgenomen demonstratie of een demonstratie verbieden, onder meer in het belang van de volksgezondheid.

Wat vinden eisers in beroep?

4. Eisers voeren aan dat de beperking niet noodzakelijk en disproportioneel is. De beperking tot 30 personen betekent een demonstratieverbod voor 70 personen die ook hadden willen protesteren. Het aantal demonstranten hangt nauw samen met de kern van het protest: hoe meer deelnemers hoe sterker de boodschap. Verweerder had het aantal deelnemers niet mogen maximeren op een willekeurig getal, maar had na moeten gaan of de beperking van het aantal personen op die specifieke locatie en voor dat specifieke protest noodzakelijk en proportioneel was. Op het plein voor het Shell hoofdkantoor is er ruimte voor 300 mensen die anderhalve meter afstand houden. Verweerder had niet mogen aansluiten bij de bepalingen in de Noodverordening over godsdienstige samenkomsten, gelet op de verschillen met demonstraties. Bovendien liet de Noodverordening ruimte voor samenkomsten van 100 mensen, namelijk een gemeenteraadsvergadering of een noodzakelijke bijeenkomst voor een bedrijf, instelling of organisatie. Daarnaast waren in mei 2020 tuin- en woonboulevards open, waarbij bijvoorbeeld 700 mensen in een winkel mochten winkelen. Verweerder had zich ook niet mogen baseren op het advies van de GGD-GHOR. Het advies ziet niet op demonstraties. De GGD-GHOR merkt bovendien zelf op dat een geneeskundige of gezondheidskundige onderbouwing voor specifiek het maximale aantal van 30 personen niet beschikbaar is. Eisers wijzen verder op de protesten in Den Haag op 28 april 2020 en 5 mei 2020, die niet waren aangemeld maar wel doorgang mochten vinden met respectievelijk ongeveer 100 en 300 personen. Ten tijde van de behandeling van de bezwaren en de bestreden besluiten was de maximering van het aantal demonstranten tot 30 personen al lange tijd losgelaten. Hieruit blijkt dat de beperking tot 30 personen ook ten tijde van het primaire besluit niet noodzakelijk was. Verweerder heeft ten onrechte geweigerd dit voortschrijdend inzicht mee te nemen bij de beslissing op bezwaar.

Wat is het oordeel van de rechtbank?

Procesbelang

5. De rechtbank ziet zich voor de vraag gesteld of eisers nog een procesbelang hebben bij de inhoudelijke beoordeling van hun beroepen, nu de maatregelen van de overheid, zoals de Noodverordening, die tot de beperking van het aantal deelnemers hebben geleid niet meer gelden. Eisers hebben gesteld dat zij vaker willen demonstreren. Omdat niet is uitgesloten dat er in verband met het Coronavirus opnieuw maatregelen zullen gaan gelden die het aantal deelnemers aan een demonstratie beperken, is de rechtbank van oordeel dat eisers nog een belang hebben bij de beoordeling van hun beroepen. Verweerder heeft bovendien gesteld dat het gaat om een grondrecht en dat van belang is dat hij zich in rechte verantwoordt in het geval van een beperking daarvan. Verder is de rechtbank van oordeel dat [REDACTED] als potentieel deelnemer rechtstreeks in haar belangen wordt geraakt door de beperking van het aantal deelnemers, omdat zij door deze beperking haar recht op protest niet heeft kunnen uitoefenen.

Beperking gerechtvaardigd?

6. Verweerder mag alleen beperkingen aan een demonstratie stellen als een van de in artikel 2 van de Wom vermelde belangen, waaronder de bescherming van de gezondheid, dat vordert. Verweerder komt hierbij een zekere beoordelingsruimte toe en het is aan hem om aan de hand van de lokale omstandigheden een inschatting te maken of, en zo ja, welke beperkingen en voorschriften aan een demonstratie moeten worden gesteld ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De rechter moet vervolgens beoordelen of verweerder terecht bepaalde beperkingen en voorschriften aan een demonstratie heeft gesteld.¹ Hierbij moet naar het oordeel van de rechtbank worden gekeken naar het moment van het primaire besluit en de feiten en omstandigheden die op dat moment bekend waren, waaronder de op dat moment actuele inzichten over het Coronavirus. Dat op een later moment nieuwe inzichten zijn gekomen, betekent niet dat verweerder daar ten tijde van het primaire besluit al rekening mee kon en moest houden. Ook de volledige heroverweging in bezwaar strekt niet zover dat het primaire besluit naar deze latere nieuwe inzichten moest worden beoordeeld.

7. De rechtbank overweegt dat verweerder de beperking van maximaal 30 deelnemers heeft gesteld, omdat deze beperking voor alle demonstraties gold en verweerder hier niet van wilde afwijken. Het streven van verweerder om de maatregelen voor iedereen gelijk te houden staat echter op gespannen voet met de Wom. In het onder 6 beschreven beoordelingskader geldt immers dat voor elke demonstratie een eigen afweging moet worden gemaakt over de vraag of de belangen genoemd in de Wom een bepaalde beperking vorderen en of deze proportioneel moet worden geacht. De rechtbank is echter van oordeel dat niet uitgesloten is dat in bijzondere omstandigheden de wens van verweerder om één lijn trekken en voor alle demonstraties een bepaald aantal deelnemers toe te staan, aan deze maatstaf kan voldoen. Verweerder dient dit dan wel goed te motiveren.

¹ Zie voor het volledige beoordelingskader de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2437 rechtsoverweging 5 tot en met 5.3.

8. De rechtbank is van oordeel dat verweerder in de bestreden besluiten met de enkele verwijzing naar de Noodverordening en het advies van de GGD-GHOR onvoldoende heeft gemotiveerd waarom één lijn moest worden getrokken en waarom in dit geval het belang van de volksgezondheid vorderde om vast te houden aan een maximum van 30 deelnemers. De beroepen zijn daarom gegrond. De rechtbank vernietigt de bestreden besluiten vanwege strijd met het motiveringsbeginsel.

9. De rechtbank ziet echter aanleiding de rechtsgevolgen van de vernietigde besluiten in stand te laten. In beroep heeft verweerder namelijk de ontwikkelingen met betrekking tot de COVID-19 pandemie gedetailleerd uiteengezet tot aan het moment dat hij moest beslissen over de kennisgeving van eisers. Verweerder heeft toegelicht dat de situatie op het moment dat hij moest beslissen over de kennisgeving nog zodanig ernstig was dat vrijwel alle samenkomsten moesten worden verboden of ingrijpend beperkt. Er was net sprake geweest van een lockdown waarin niets mogelijk was. Er was slechts beperkte ruimte om stapje voor stapje weer wat activiteiten toe te laten, waarbij het nog onduidelijk was welke gevolgen deze stappen zouden hebben. Hierdoor was voorzichtigheid geboden en konden de beperkingen ook niet met teveel ineens worden versoepeld. Voor heel Nederland golden dus ten tijde van belang nog ingrijpende maatregelen en was het niet wenselijk om (teveel) situaties te creëren waarin het virus zich toch weer makkelijker zou kunnen verspreiden. De minister van VWS² had de voorzitters van de Veiligheidsregio's, verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregelen voor de bestrijding van de pandemie, in de aanwijzing van 20 april 2020 daarom onverminderd opgedragen om hun bevoegdheden op grond van de Wom zo toe te passen dat religieuze of levensbeschouwelijke samenkomsten - bij hoge uitzondering - beperkt bleven tot een maximaal aantal van 30 deelnemers. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder hiermee wel voldoende onderbouwd dat, gelet op de bijzondere situatie op het moment dat verweerder moest beslissen over de kennisgeving van eisers, de beperking tot maximaal 30 deelnemers ook in dit concrete geval werd gevorderd door het belang van de volksgezondheid en dat deze beperking proportioneel was. Vaststaat immers dat het risico bij een demonstratie met 30 personen – ook los van de grootte van het terrein waarop wordt gedemonstreerd – kleiner is dan bij een grotere demonstratie met meer deelnemers. Hierbij is tevens van belang dat het recht op demonstreren niet onmogelijk is gemaakt en de beperking tot 30 deelnemers niet zo ingrijpend is dat het raakt aan de inhoud van het protest.

10. De omstandigheid dat demonstreren met meer dan 30 deelnemers korte tijd later, toen de nadruk meer op de anderhalve meter afstand kwam te liggen, wel toegestaan werd, leidt niet tot een ander oordeel. Deze is immers gelegen in de aard van de crisis, waarbij nieuwe inzichten elkaar steeds opvolgden en waarbij in rap tempo de gevolgen van eerdere versoepelingen konden worden meegenomen. Op het moment dat verweerder moest beslissen over de demonstratie van eisers waren die nieuwere inzichten er nog niet en kon verweerder daarmee ook geen rekening houden in zijn beslissing. Ten aanzien van de andere, niet van tevoren aangekondigde, demonstraties met meer dan 30 deelnemers in Den Haag en de mogelijkheid om met maximaal 700 mensen te winkelen bij een woonboulevard volgt de rechtbank het standpunt van verweerder dat geen sprake is van gelijke situaties. De rechtbank volgt ook het standpunt van verweerder dat een demonstratie niet vergelijkbaar is met de in de Noodverordening genoemde uitzonderingen. Verweerder heeft ter zitting toegelicht dat hij aan de politie-informatie over eerdere Code Rood protesten geen gevolgen

² De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, verantwoordelijk voor de leiding van de bestrijding van de pandemie.

heeft verbonden. Aan de stelling van eisers dat zij zich niet herkennen in deze informatie gaat de rechtbank daarom voorbij.

11. Omdat de rechtbank de beroepen gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eisers het door hen betaalde griffierecht vergoedt.

12. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eisers gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand zowel in zaak 21/2503 als in zaak 21/2505 vast op € 1.518,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 759,- en een wegingsfactor 1).

Beslissing

De rechtbank :

- verklaart de beroepen gegrond;
- vernietigt de bestreden besluiten;
- bepaalt dat de rechtsgevolgen van de vernietigde bestreden besluiten in stand blijven;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 360,- in zaak 21/2503 en € 181,- in zaak 21/2505 aan eisers te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eisers tot een bedrag van € 1.518,- in zaak 21/2503 en € 1.518,- in zaak 21/2505.

Deze uitspraak is gedaan door [REDACTED] voorzitter, en [REDACTED] en [REDACTED] leden, in aanwezigheid van [REDACTED] griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 20 mei 2022.

[REDACTED]

[REDACTED]

Afschrift verzonden aan partijen op:

20 MEI 2022

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.