



Tevens per e-mail: info@haarlemmermeer.nl

Burgemeester van de Gemeente Haarlemmermeer

Team Juridische Zaken

Postbus 250

2130 AG Hoofddorp

Ons kenmerk : 372198

Inzake : Greenpeace / Protestival

Breda, 24 januari 2020

BEZWAARSCHRIFT TEGEN HET NOODBEVEL,

TEVENS AANVULLING VAN BEZWAARGRONDEN BEPERKING BETOGING

Geachte burgemeester,

Stichting Greenpeace Nederland, gevestigd aan het NDSM-Plein 32 (1033 WB) te Amsterdam (hierna: Greenpeace), en de in **productie 1** genoemde personen hebben kennisgenomen van uw besluit van 14 december 2019, waarbij u, althans loco-burgemeester J. Nobel namens u, op grond van artikel 175 van de Gemeentewet een noodbevel heeft uitgevaardigd ter beëindiging van de betoging op Schiphol Plaza op luchthaven Schiphol (hierna: het bestreden besluit, **productie 2**).

Greenpeace en de genoemde personen maken hierbij bezwaar tegen het noodbevel. Vanwege de leesbaarheid worden zij hierna gezamenlijk aangeduid als 'de betogers'. De hieronder te vermelden gronden hebben tevens te gelden als aanvullende gronden bij het door Greenpeace ingediende bezwaarschrift van 12 december 2019, gericht tegen het besluit met kenmerk X.2019.15918 "*Betoging Greenpeace 14 en 15 december 2019 op Schiphol*". Deze zaken hangen immers in belangrijke mate met elkaar samen. De onwettige betogingsbeperkingen hebben op 14 december 2020 feitelijk geleid tot het evenzeer onwettige noodbevel.

Bij brief van 8 januari jl. heeft u laten weten dat op 3 maart a.s. om 9:30 uur een hoorzitting plaatsvindt (kenmerk: 3403124). De betogers verzoeken u om de onderhavige bezwaren ook op die zitting te behandelen.

Inleiding

Op 14 en 15 december 2019 wilden de betogers een betoging houden op de locatie die in bredere zin bekend staat als Schiphol. De betoging zou deels plaatsvinden buiten op het Jan Dellaertplein en deels binnen bij de entree van Schiphol Plaza, namelijk op het ruime binnenplein waar ook de roltrappen van het ondergrondse treinstation op uitkomen.

Greenpeace Nederland heeft deze betoging drie maanden van tevoren aangekondigd bij de Gemeente Haarlemmermeer en heeft meermalen met ambtenaren voorbereidende/oriënterende gesprekken gehouden. Ook een vertegenwoordiger van de Koninklijke Marechaussee was daarbij aanwezig. Hoewel een organisator van een betoging niet gehouden is om de precieze ins-and-outs van de beoogde betoging op voorhand prijs te geven, heeft Greenpeace vrij uitgebreid gepresenteerd wat de plannen waren voor het zogenaamde Protestival. Een kleurrijk, vreedzaam protest. Essentieel was dat dat protest zou plaatsvinden in het als zodanig benoemde 'hart van de vervuiling', in het zicht en gehoor van reizigers, bezoekers en aldaar werkzame personen.

De betoging op het Jan Dellaertplein heeft doorgang kunnen vinden. Er was een mobiele keuken en een zeer positieve en vreedzame sfeer. Hoewel de aanwezigheid van de politie-te-paard en de hoeveelheid handhavers aldaar enigszins haaks stond op het vreedzame gedrag en de aard van de betoging en hun aanwezigheid door diverse personen als intimiderend is ervaren, zien de onderhavige bezwaren niet op de gang van zaken buiten.

De betoging op Schiphol Plaza is echter vrijwel meteen door de (loco)burgemeester beëindigd. De demonstranten arriveerden vanaf 11.00 uur en vanaf 12:00 uur werd de betoging op Schiphol Plaza aangetast door het stuk-voor-stuk weghalen van individuele betogers. Voor zover kan worden nagegaan, hebben er op Schiphol Plaza 20 arrestaties plaatsgevonden.

Rond 14:00 uur heeft de loco-burgemeester het thans bestreden noodbevel uitgevaardigd. Voor zover kan worden overzien heeft vanaf ongeveer 14:15 uur dat noodbevel als grondslag gegolden voor het fysiek verwijderen van betogers en de toepassing van (licht) geweld. Ook is er op grond van het noodbevel – in de woorden van de burgemeester – 'bestuurlijke ophouding' toegepast. Greenpeace spreekt in dit verband van 'wederrechtelijke vrijheidsbeneming'¹ aangezien er niet voldaan was aan de

¹ Dat er sprake is van wettelijke vrijheidsberoving van Greenpeace activisten die bestuurlijk zijn verplaatst, wordt ook geconcludeerd door de Professoren J.G. Brouwer en Professor A.E. Schilder van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid van de Rijksuniversiteit van Groningen, zie:

<https://www.openbareorde.nl/tijdschrift/burgemeester-haarlemmermeer-ging-zijn-boekje-ver-te-buiten/>.

(productie 3)

vereiste, correcte juridische grondslag voor het meenemen en in andere gemeenten, zoals Santpoort en Badhoevedorp, onvrijwillig ophouden van betogers en sympathisanten.

Het uitgevaardigde noodbevel is volstrekt in strijd met de wet uitgevaardigd. Voor zover betogers op die grond zijn verwijderd, er (licht) geweld is toegepast en/of betogers zijn gearresteerd of opgehouden, is dat onrechtmatig geweest. Dit dus in navolging op de onrechtmatige voorafgaande beperkingen van de betoging, die Greenpeace reeds in het eerste bezwaarschrift heeft benoemd.

Met het noodbevel heeft de burgemeester willen suggereren dat er sprake zou zijn van een acute en onvoorziene noodsituatie. In werkelijkheid was er echter helemaal **geen noodsituatie**. Bovendien was de situatie al helemaal **niet acuut en onvoorzien**. Reeds drie maanden voorafgaand aan de betoging heeft Greenpeace deze betoging op Schiphol Plaza aangekondigd en e.e.a. vervolgens meermalen toegelicht in gesprekken met ambtenaren. Dat de situatie niet acuut en onvoorzien was, blijkt ook wel uit de onderstaande e-mail die op 8 december 2019, namens de burgemeester is gestuurd naar Greenpeace. Daarin is zonder blikken of blozen gedreigd dat wanneer er op Schiphol Plaza zou worden betoogd, er zodanige stringente maatregelen zouden worden getroffen dat mogelijk zelfs alle onderdelen van de betoging zouden worden beëindigd.

*“Nu Greenpeace aangeeft gewoon door te zullen gaan, wellicht wel een bezwaarschrift in te dienen, maar op geen enkele wijze rept van een te vragen rechterlijke voorziening, **moet de burgemeester rekening houden met het scenario dat in strijd met de beperkingen wordt gehandeld**, er als gevolg daarvan alsnog grote blokkades bestaan, er wanordelijkheden ontstaan en de gezondheid van velen in het geding zal zijn. Dit zal naar verwachting ook zijn weerslag hebben op het Jan Dellaertplein en de verkeersbanen die daar zijn gelegen. Onder die omstandigheden is artikel 7 van de Wom van toepassing en moet de burgemeester die acties ondernemen die in die gegeven omstandigheden nodig zijn om de genoemde belangen te beschermen. Dat kan dus ook betekenen **dat tot onmiddellijke beëindiging van de gehele betoging moet worden besloten**. Zo lang dit scenario reëel is, zal de burgemeester zich daarop moeten voorbereiden.”*

Al met al was er op 14 december 2019 eigenlijk ‘weinig nieuws onder de zon’. De betogers hebben op die dag vreedzaam betoogd op Schiphol Plaza, nadat dat al drie maanden daarvoor was aangekondigd.

De houding van de gemeente

Uit het EVRM, de Grondwet, de Wet openbare manifestaties (Wom), de geldende jurisprudentie en de herhaaldelijke bevindingen van de Nationale Ombudsman blijkt dat een gemeente gehouden is om een betoging te faciliteren en zo veel mogelijk in goede banen te leiden.

Greenpeace heeft voorafgaand meerdere overleggen gehad met de ambtenaren van de Gemeente Haarlemmermeer en de Koninklijke Marechaussee. De verantwoordelijk ambtenaren van de gemeente bleken vanaf het begin niet bereid de betoging te faciliteren, m.u.v. een (veel te) kleine betoging op het Jan Dellaertplein.

Tijdens dat overleg, waarbij ook ondergetekende aanwezig was, wilde de gemeente nauwelijks ingaan op de argumenten van Greenpeace en ondergetekende. Zo heeft Greenpeace o.a.:

- beschreven dat er op de luchthaven van Frankfurt al meer dan 350 keer vreedzaam was geprotesteerd, met soms veel grotere aantallen betogers;
- aangegeven te willen nadenken over het vrijhouden van looppaden en zichtlijnen,
- is benadrukt dat er een rode-knop-procedure was waarmee de betoging onmiddellijk zou worden beëindigd in geval van een calamiteit,
- aangegeven dat de Marechaussee en hulpdiensten van harte welkom waren en ter plekke konden zien wat er gebeurde,
- aangegeven dat een zeer groot deel van de demonstranten zelfs getraind was om veilig en vreedzaam te demonstreren,
- beschreven dat er ordehandhavers vanuit Greenpeace aanwezig zouden zijn,
- dat in een weekend dat ook qua bezoekers/reizigers veel rustiger zou zijn dan in het hoogseizoen.

Ondergetekende heeft benadrukt dat EVRM en Wom voorschrijven dat een betoging gefaciliteerd moet worden en dat de zaken realistisch moeten worden bekeken. Hier werd door de gemeente onvoldoende naar geluisterd, hieruit konden wij opmaken dat beslissing omtrent de demonstratie eigenlijk al was genomen.

Uit de uitlatingen van de burgemeester en loco-burgemeester in de media en tijdens de gehouden gemeenteraadsvergadering is gebleken dat het recht en de feiten niet leidend zijn geweest. Tamelijk stuitend was dat de loco-burgemeester twee dagen na het noodbevel niet wist te vertellen wat de juridische grondslag van zijn ingrijpen was geweest.

De demonstranten zijn „bestuurlijk verplaatst” op grond van het noodbevel. Volgens een expert op het gebied van openbare orde kan dat niet op basis van een noodbevel.

„Ik ben geen jurist. Voor mij was maar één ding van belang: er mocht geen onveilige situatie ontstaan.”

Wat was de juridische basis voor het afvoeren van de betogers?

De woordvoerder grijpt in: „Dat zullen we even uitzoeken.” Zij stuurt later een Kamerbrief uit 2011 waarin de minister van Veiligheid en Justitie schrijft dat een burgemeester met een noodbevel (en een beroep op artikel 175 van de Gemeentewet) „een groep potentiële ordeverstoorders tijdelijk [kan laten] verplaatsen”.

Bron: NRC 15 december 2019, Interview Locoburgemeester over ingrijpen op Schiphol: *‘Dit ging om veiligheid, niet om overlast’*

Ook de burgemeester heeft zich op onbegrijpelijke wijze uitgelaten. Zo heeft zij onder andere beweerd dat:

- de muzikanten die enkele dagen later op Schiphol Plaza een veel groter evenement neerzetten, van een 'hogere hiërarchie' zijn dan betogers;
- het gedrag van demonstranten bij een mogelijke calamiteit 'onvoorspelbaar is';
- er tegendemonstranten aanwezig waren of zouden kunnen zijn.

En ook heeft zij beschreven dat 'de demonstranten' in pilaren waren geklommen en zich hadden vastgeketend, terwijl er (van de ongeveer 400 aanwezigen) slechts drie klimmers op drie meter hoogte hingen om een spandoek te zekeren. Zij hadden zich niet vastgeketend en zouden in geval van een calamiteit binnen twee seconden beneden staan, overeenkomstig de Greenpeace-procedures.

The screenshot shows a Twitter thread. The top tweet is from Marianne Schuurmans (@marianneschuurm) at 7:11 p.m. on 18 Dec. 2019, stating: "Het verschil tussen het concert dat vanmiddag plaatsvond en demonstraties is dat de aard van een demonstratie wezenlijk anders is. In het geval van een calamiteit is het gedrag van demonstranten en eventuele tegendemonstranten onvoorspelbaar." Below this are two replies. The first reply, also from Marianne Schuurmans, says: "De demonstranten van afgelopen weekend klommen bovendien in pilaren en hadden zich vastgeketend. In het geval van een ontruiming is dat een risico, en kan de veiligheid van reizigers, medewerkers en demonstranten in het geding komen." The second reply says: "Gezien de tijdgeest is de gemeente van mening dat activiteiten zoals het concert van vandaag überhaupt niet gewenst zijn op Schiphol Plaza. Daarover gaan we zo snel mogelijk in gesprek met Schiphol."

The screenshot shows a single tweet reply from Marianne Schuurmans (@marianneschuurm) at 18:43 on 18-12-2019. It is a response to @BolsiusTom, @dsajet and 5 others. The text of the tweet is: "We wisten er niet van. We hebben bezwaar gemaakt hiertegen bij directie van Schiphol en gaan aan hen onze bezwaren hiertegen duidelijk maken, we vinden niet verantwoord".



Kortom, de gemeente heeft vanaf het begin af aan een niet constructieve houding ingenomen, waarbij het recht op protest niet voorop stond. Daarbij heeft zij zich niet op de feiten gebaseerd. Zoals hieronder nader wordt uiteengezet, is het recht daarbij in grove mate miskend.

Het wettelijke systeem

Het wettelijke systeem en de geldende jurisprudentie is uiteengezet in het document *“Evaluatie Wet openbare manifestaties in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties”* van 3 juli 2015, van B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder. De verhouding tussen de Wet openbare manifestaties (Wom) en het zogenaamde ‘gemeentelijke noodrecht’ is door hen zodanig helder beschreven in hoofdstuk 8, onderdeel 4.3, dat een kopie van die betreffende pagina’s (229 – 242) hierbij integraal wordt overgelegd als **productie 4**. U wordt verzocht daar ook integraal kennis van te nemen.

Het betreffende hoofdstuk 8, onderdeel 4.3, uit 2015 beschrijft eigenlijk precies welke fouten een burgemeester kan maken. Des te zorgwekkender is het om te moeten constateren dat de (loco-) burgemeester van Haarlemmermeer juist die fouten vier jaar later, te weten op 14 december 2019, heeft gemaakt én de locoburgemeester in een NRC-interview zijn onbekendheid met het recht ook niet ontkent.

De (loco-)burgemeester heeft miskend dat de Europeesrechtelijke uitleg van de vrijheid van meningsuiting en het recht op betoging leidend is (artikel 10 en 11 EVRM) en er bij de uitwerking daarvan in de Nederlandse wetgeving sprake is van een dubbele subsidiariteit.

De Europese jurisprudentie houdt o.a. in dat:

- de nationale autoriteiten verplicht zijn om een betoging te faciliteren;
- betogers het recht hebben om een betoging te houden 'in sight and sound' van de bedrijven/personen/instanties waartegen het protest zich richt.
- de inhoud en vorm van de betoging is voorbehouden aan de betogers zelf.

Zie ook de citaten van het rapport van de Nationale Ombudsman die ik heb weergegeven in het bezwaarschrift tegen de betogingsbeperkingen.

De dubbele subsidiariteit van het Nederlandse systeem houdt in dat:

- a. de landelijke wetgever de gang van zaken rond betogingen heeft geregeld in de Wet openbare manifestaties; in de Wom is voorzien in een meldingsplicht, de mogelijkheid van het geven van aanwijzingen en het beëindigen van een betoging;
- b. pas in het extreme geval dat de Wom geen soelaas zou bieden, ontstaat de mogelijkheid om de noodbevoegdheid ex artikel 176 Gemeentewet toe te passen (noodverordening van de burgemeester, daarna getoetst door de gemeenteraad);
- c. pas wanneer er ten tijde van de betoging zodanige acute en onvoorziene noodsituatie zich voordoet kan de burgemeester de bevoegdheid ex artikel 175 Gemeentewet toepassen (noodbevel, zonder toets van de gemeenteraad). Die bevoegdheid is niet onbeperkt en vindt, naast b.v. het vereiste van 'ernstige wanordelijkheden', zijn beperking in de Grondwet (vrijheid van meningsuiting en betoging).

Voor een juist begrip volgen hier enkele van de kerncitaten uit het hiervoor bedoelde hoofdstuk van Roorda c.s.:

*"Op grond van artikel 175 lid 1 Gemw is de burgemeester bevoegd om bij **ernstige wanordelijkheden of een ramp** dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, een noodbevel te geven. Het noodbevel moet dienen ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar. De burgemeester mag blijkens de tekst van artikel 175 Gemw bij gebruikmaking van het noodbevel afwijken van **andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften**.*

*Er moet sprake zijn van **niet-voorziene** actuele en concrete (dreigende) ernstige wanordelijkheden. Het gaat om een betrekkelijk strenge eis. (...) Voor deze strenge eis bestaan goede redenen. Een ervan is dat het **democratisch gehalte** van de maatregelen op basis van een dergelijke bevoegdheid **gering** is. De inhoud van de ordemaatregel wordt immers geheel en al door de burgemeester bepaald. Uit de eis dat een algemeen verbindend voorschrift – noodbevelen nemen dat karakter in de praktijk niet zelden aan – democratisch gelegitimeerd dient te zijn, vloeit voort **dat het gebruik van een regulier instrument voorrang verdient boven dat van een bevelsbevoegdheid**.*

Indien er **geen sprake is van een noodsituatie, dan is er geen enkele reden om de burgemeester toe te staan een door hem zelf bedachte, ingrijpende maatregel** op te leggen en hierbij af te wijken van bestaande democratisch veel sterker gelegitimeerde wet- en regelgeving.

Ten tweede beperkt een bevel nog wel eens mensenrechten, zoals de **bewegingsvrijheid** die wordt beschermd door artikel 2 Vierde Protocol bij het EVRM. Beperking van dit recht is volgens artikel 2 lid 3 van dit Protocol toegelaten indien dit **'noodzakelijk is in een democratische rechtsorde'**. (...)

Een derde reden waarom de burgemeester terughoudend met een bevelsbevoegdheid dient om te gaan, is dat de bevelen op zeer gespannen voet staan met de **voorzienbaarheidseis** zoals die uit het EVRM voortvloeit. (...) Als bijzondere toepassingsvoorwaarde eist artikel 175 lid 1 Gemw dat er sprake is van **rampen, oproerige beweging of andere ernstige wanordelijkheden**, dan wel de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. In de wetgeschiedenis is door de regering gesteld dat noodbevoegdheden **slechts kunnen worden toegepast in 'extreme omstandigheden'**. Het noodbevel wordt echter in de praktijk met een zodanige regelmaat uit de kast getrokken dat moeilijk vol te houden is dat het altijd om extreme situaties gaat. Het toepassingscriterium in de bepaling zelf is 'ernstige wanordelijkheden'. We zullen daarom eerst eens analyseren wat hieronder dient te worden verstaan.

Bij **wanordelijkheden** denken we primair aan **grootschalige onlusten en rellen waarbij een groot aantal personen over de schreef gaat**.

'Ernstige wanordelijkheden' is een minder ruim begrip dan 'verstoring van de openbare orde' in art. 172 lid 3 Gemeentewet. (...) De wet mag regels stellen ter beperking van de vrijheid van vergadering en betoging onder meer 'ter voorkoming van wanordelijkheden'.

Bewust is deze beperkingsgrond gekozen boven die van 'ter handhaving van de openbare orde'. De keuze voor dit laatste begrip zou volgens de regering een aanmerkelijke uitbreiding van de beperkingsbevoegdheid en daarmee een verzwakking van het grondrecht inhouden. 'Het begrip openbare orde is er een, dat zich bijzonder ruim laat uitleggen. (...)

Overlast die gepaard gaat met het oprichten van een permanent tentenkamp van de Occupy-beweging bijvoorbeeld, kan een verstoring van de openbare orde inhouden. **Het verbieden van een dergelijke demonstratie om louter die reden is echter onmogelijk**, nu het criterium hiervoor 'vrees voor wanordelijkheden' is. De rechter paste dit criterium bijvoorbeeld correct toe in een zaak waarin zich in en rondom een tentenkamp enkele incidenten hebben voorgedaan. De Utrechtse voorzieningenrechter oordeelt dat een verbod pas gerechtvaardigd is in geval van **een niet aflatende stroom incidenten** rondom het tentenkamp die uitstijgen boven de te verwachten overlast en hinder van het (nacht)leven in de binnenstad.

Bij het noodbevel moet het zelfs gaan om **ernstige wanordelijkheden**. Dat is **een strengere eis dan wanordelijkheden in de Wet openbare manifestaties**. (...) Voor de toepassing van de noodverordening gelden in beginsel dezelfde voorwaarden als voor het noodbevel (...). De uitoefening van de noodverordeningbevoegdheid is – anders dan de bevelsbevoegdheid – wel onderhevig aan bijzonder bestuurlijk toezicht van de gemeenteraad en de commissaris van de Koning. (...)

*(...) Kennelijk gaat de Afdeling er net als de regering van uit **dat de burgemeester enkel van een noodbevoegdheid mag gebruikmaken als de hem toekomende Wom-bevoegdheden geen soelaas bieden.** (...)*

Op één punt bestaat (...) consensus: gebruikmaking van noodbevoegdheden is uitgesloten, indien de Wet openbare manifestaties voldoende soelaas biedt. Het subsidiariteitsbeginsel, het adagium 'lex specialis derogat legi generali' en de wetsgeschiedenis dwingen daartoe."

De democratische rechtsstaat

De burgemeester en het recht op betoging

De Nederlandse democratische rechtsstaat is gebaseerd op de pijlers van a. democratische legitimatie; en b. gehoudenheid aan het recht.

De vrijheid van meningsuiting en het recht op betoging behoren – naast andere kernbepalingen – tot de meeste fundamentele rechten in onze samenleving. Het is niet voor niets dat deze sterk zijn verankerd in de Grondwet (artikel 7 en 9) en het EVRM (artikel 10 en 11).

Beperkingen hierop kunnen alleen plaatsvinden, wanneer deze bij wet zijn voorzien en voor zover deze in overeenstemming zijn met de geldende nationale en Europese jurisprudentie.

Uit de jurisprudentie blijkt bovendien dat de vrijheid van meningsuiting in geval van journalisten en milieuorganisaties (NGO's) des te belangrijker is en des te meer waarborgen geniet, omdat zij functioneren als de publieke waakhond van de democratische rechtsstaat.

Tegelijkertijd leggen de regels van de democratische rechtsstaat op dat de overheid zich aan de wet dient te houden. Dit geldt ook voor ambtenaren en ambtsdragers, inclusief de politie en burgemeester. Daar waar de Gemeentewet ter zake van noodverordeningen nog enige democratische controle achteraf heeft geregeld voor de gemeenteraad, is die situatie bij een noodbevel niet aan de orde. In die zin moet des te meer worden aangenomen dat de noodbevel-bevoegdheid van de burgemeester tot de meest extreme uitzonderingssituaties beperkt moet blijven.

Het noodbevel grijpt immers onmiddellijk in op de fundamentele rechten van burgers én wordt gegeven door een ambtsdrager die daarvoor niet of nauwelijks publiek ter verantwoording kan worden geroepen. De binding aan het recht is daarom zéér sterk en de wet moet in die zin zéér nauw worden uitgelegd.

De burgemeester en vrijheidsbeneming

Vorenstaande overwegingen gelden nog eens des te meer voor zover de burgemeester bewerkstelligt dat betogers feitelijk van hun vrijheid worden beroofd. Er moet dan zeer strikt binnen de geldende wettelijke bepalingen en jurisprudentie worden gehandeld.

De limitatieve opsomming van artikel 5 EVRM brengt mee dat een persoon alleen van zijn vrijheid kan worden beroofd in de aldaar genoemde situaties, zoals een rechtmatige arrestatie na een bevel van een rechter, een arrestatie ten behoeve van een gerechtelijke procedure enz.

Nadat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens lange tijd heeft vastgehouden aan het idee dat vrijheidsbeneming vooral bedoeld moet zijn in het kader van een strafrechtelijke procedure, heeft het EHRM vrij recent in de zaken van S.V. en A. tegen Denemarken (22 oktober 2018) uiteengezet dat in uitzonderlijke gevallen bestuurlijke ophouding mogelijk is.² Strenge voorwaarden daarbij zijn wel dat:

1. Het verboden gedrag voorzienbaar is (duidelijk omschreven);
2. Er sprake moet zijn van "a concrete and imminent risk to public order and safety";
3. Dader en slachtoffer helder zijn omschreven;
4. Minder vérgaande alternatieven niet werkbaar zouden zijn.

In de Deense zaak heeft het Hof ook nog meegewogen dat de ophouding slechts enkele personen betrof, die ook nog eens de concrete opruiers waren tot voetbalgeweld.

In het zeer recente artikel '*Bestuurlijke vrijheidsbeneming bij rellen en demonstraties, de Overheid tussen Scylla en Charybdis*' van R. de Jong en I. Tappeiner (NJB 17 januari 2020, pag. 114 e.v., **productie 5**) beschrijven zij dat die hoogst uitzonderlijke jurisprudentie niet van toepassing is op vreedzame betogingen. Ook concluderen zij: "*De huidige regeling van bestuurlijke ophouding (artikel 154a en 176a Gemeentewet) staat nog steeds op gespannen voet met het EVRM en is praktisch onwerkbaar.*"

² Eerder had het EHRM in de zaak Ostendorf tegen Duitsland (7 maart 2013) bepaald dat een voetbalsupporter met een concreet gebiedsverbod/stadionverbod bestuurlijk mocht worden opgehouden toen bleek dat hij bezig was om toch het stadion binnen te komen.

De situatie op 14 december 2019

Op 14 december 2019 zijn de betogers tussen 11:00 uur en 12:00 uur ter plaatse van de entree van Schiphol Plaza gekomen en zijn daar met elkaar samengekomen. Er is een klein podium neergezet voor een fanfare en later een gitarist, en drie personen zijn in een paal geklommen om op een hoogte van ongeveer drie meter een spandoek van het Protestival op te hangen. Er werd gezongen en er werden enkele teksten geroepen (zie ook het foto-overzicht **productie 6**).

Rond 12:00 uur is de Marechaussee ter plekke gekomen. Zij hebben een breed lint gespannen, waar, volgens hen, geen personen meer langs zouden mogen lopen. Ook zijn zij met ongeveer 40 agenten/militairen van de Marechaussee rondom de deelnemers aan het Protestival gaan staan.



Hoewel de bezwaarschriften zich niet primair richten tot de Marechaussee, merken de betogers wel op dat het enorme machtsvertoon en het 'omsingelen' van de betoging, een schending is van het betogingsrecht. Daarmee is afbreuk gedaan aan de zichtbaarheid van de betoging en ook zijn de betogers gecriminaliseerd. Hetzelfde geldt voor de inbreuken op de betoging door individuele betogers los te trekken en te verwijderen

Maar hoe dan ook, zeer duidelijk is dat er op dat moment **helemaal geen noodsituatie** aan de orde was. De Marechaussee was massaal aanwezig. Naast de 40 genoemde agenten/militairen waren er nog, naar schatting, ongeveer 150 handhavers van de Marechaussee, politie, particulier en publiek toezicht enz. aanwezig. Er was geen vijandig publiek, er was geen tegendemonstratie, er was geen oproer en de situatie was zeer overzichtelijk: de ambtenaren stonden direct naast de betogers en er was o.a. met een lint en een lege vlakke ruimte gecreëerd rond de betogers.

Er waren **geen 'wanordelijkheden'** in de zin van Wom (bestuurlijke overmacht). De betoging ging er bijzonder netjes aan toe. Sterker nog, de meerderheid van de aanwezige betogers hadden zelfs een

speciale training bij Greenpeace gevolgd, zodat de betoging veilig en vreedzaam zou verlopen. Dat zijn immers de kernwaarden van Greenpeace.

Er waren **geen 'ernstige wanordelijkheden'** (zware onlusten en rellen), in welk geval een noodverordening aan de orde zou kunnen komen. De groep betogers zat rustig en vreedzaam bijeen. Er is niets kapot gemaakt. Passagiers van Schiphol zijn niet gehinderd. Winkelende mensen zijn niet gehinderd. Er was, zoals gesteld, ook geen vijandig publiek.

En er waren **al helemaal geen acute en onvoorziene, ernstige wanordelijkheden**, zoals vereist voor een noodbevel. De massale aanwezigheid van de politiediensten toont aan dat op alle denkbare mogelijke wanordelijkheid direct adequaat had kunnen worden gereageerd. Op 14 december 2019 is precies hetgeen uitgevoerd wat Greenpeace al diverse weken daaraan voorafgaand had aangekondigd en meermalen met de ambtenaren en Marechaussee van te voren had besproken. Zie in dit verband o.a. de brief van de burgemeester van 29 november 2019 met de beperkingen rond betoging (het primair bestreden besluit).

Toch zijn uiteindelijk ongeveer 300 actievoerders bestuurlijk verplaatst en tegen hun wil buiten de gemeente opgehouden en 20 mensen zijn gearresteerd. Onder hen waren ook sympathisanten, die geen deel uitmaakten van de kern, maar buiten de ring van Marechaussee de demonstratie observeerden of steunden.

Overigens was het aantal betogers dat op 14 december 2019 rond 12:00 uur aanwezig was, lager dan waarover Greenpeace in het kader van haar brief van 10 oktober 2019 had gesproken. In plaats van 500 – 1.000 personen waren er op dat moment ongeveer 400 personen aanwezig. (Het noodbevel spreekt van ongeveer 200 personen).

Uw brief	10 oktober 2019
Ons kenmerk	X.2019.15918
Bijlage(n)	Zie onder
Onderwerp	Betoging Greenpeace 14 en 15 december 2019 op Schiphol

Geachte mevrouw Zloch,

Naar aanleiding van uw melding van 10 oktober 2019 en ambtelijke gesprekken op 28 oktober en 19 november jl. deel ik u het volgende mede.

U hebt aangegeven dat u op zaterdag 14 en zondag 15 december 2019 van zaterdagochtend vroeg tot zondag begin van de avond een vreedzame betoging wilt houden op Schiphol Plaza (binnen) en op het Jan Dellaertplein te Schiphol. Het doel van de betoging is aandacht vragen voor het klimaatprobleem en de rol die de luchthaven Schiphol speelt bij de CO2-uitstoot. U heeft aangegeven dag en nacht te willen betogen en te willen overnachten op Schiphol Plaza. Verder heeft u aangegeven gebruik te willen maken van podia (binnen en buiten) ten behoeve van optredens/artiesten, koren en radio-uitzendingen, tenten te willen plaatsen voor eten en drinken en toiletten (Dixies) voor de betogers. U verwacht bij de betoging 500 tot 1000 deelnemers binnen en 700 tot 1000 deelnemers buiten.

Een aantal mensen heeft zich, veelal in verband met dreigende arrestaties, verwijderd uit de kring. Andere mensen die zich later wilden voegen bij de kern, werden niet toegelaten. De rood-witte-lijnen, het noodbevel van de burgemeester en houding van de Marechaussee belemmerden ook die latere betogers om hun grondwettelijke en Europeesrechtelijke betogingsrecht uit te oefenen.

Al met al lijkt de onderhavige casus sprekend op de zaak die Roorda noemt op pag. 236 van zijn rapport. Het betrof aldaar een betoging bij de kernreactor van Petten:

“Een derde voorbeeld betreft een door de burgemeester van de gemeente Schagen uitgegeven noodbevel ten behoeve van een excursie op 25 maart 2014 naar de hogefluxreactor in Petten in het kader van de Nuclear Security Summit 2014. (...) Al degenen die geen gehoor geven aan het bevel, zijn verplicht om zich op eerste aanzegging van de politie te verwijderen en verwijderd te houden uit de nabijheid van Petten en uit een straal van 10 kilometer rondom Petten. Een aantal actievoerders voeren op 25 maart 2014 vreedzaam actie in de omgeving van de toegangspoort van de reactor. Op grond van het noodbevel sommeert de politie de actievoerders zich te verwijderen. Zij geven daaraan geen gevolg. Een aantal van hen wordt vervolgens aangehouden.

*De strafrechter van de Rechtbank Noord-Holland oordeelt het **noodbevel onrechtmatig** omdat er geen sprake was van een verstoring van de openbare orde of een dreiging daarvan, maar enkel van een demonstratie waarbij, zoals niet ongebruikelijk is, spandoeken werden meegevoerd en leuzen werden geroepen. Er bestond zodoende **geen grond voor het inzetten van een vergaand middel als het noodbevel**. Verder overweegt de rechter: ‘Daarbij komt dat uit het proces-verbaal blijkt **dat een niet onaanzienlijk aantal politiemensen ter plaatse was, waardoor de situatie voldoende adequaat tegemoet kon worden getreden** zonder dat het verdachte en haar medestanders onmogelijk werd gemaakt om hun **grondrecht om te betogen uit te oefenen**.’*

Er was op zichzelf al sprake van een volstrekt vreedzame en controleerbare situatie (zeker ook gezien de overmaat aan politiediensten) op 14 december 2019, waarbij ongeveer 400 betogers keurig gebruik maakten van hun grondwettelijke en Europeesrechtelijke recht op betoging.

Toen de Marechaussee ter plekke kwam en met ongeveer 40 agenten/militairen eromheen is gaan staan, was de situatie al des te meer onder controle.

Amnesty International, die met legal observers aanwezig was om de naleving van het demonstratierecht te observeren, concludeerde op 14 december dat de burgemeester de demonstratie niet had mogen beëindigen:



Motivering van het noodbevel

Bij de motivering van het noodbevel blijkt al dat de burgemeester verschillende zaken door elkaar heeft gehaald. Dat geldt niet alleen wat betreft de Wom en de Gemeentewet, maar geldt ook voor de geadresseerde.

Daar waar een besluit omtrent een betoging is gericht tot de melder van een betoging, heeft een noodbevel, zoals hier geformuleerd, te gelden jegens een ieder.

Het noodbevel is in belangrijke mate gebaseerd op de beperkingen die de burgemeester aan Greenpeace heeft opgelegd bij het primair bestreden besluit. Naar die beperkingen is ook verwezen in het noodbevel. Dat beperkingenbesluit was echter niet gericht aan de betogers, met uitzondering van Greenpeace Nederland. De enkele verwijzing naar een dergelijk besluit dat de betogers (m.u.v. Greenpeace Nederland) niet kenden, gaat reeds om die reden niet op. Voor de betogers was het noodbevel het eerste overheidsbesluit in dezen.

Al met al moet de volledige afweging en motivering van een noodbevel aanwezig zijn en weergegeven worden in de tekst van het noodbevel. Dat beginsel is hier geschonden en reeds om die reden is het noodbevel onvoldoende/onjuist gemotiveerd.

Ook is de bij het noodbevel gegeven motivering onvoldoende om dit te kunnen rechtvaardigen. Het noodbevel bevatte slechts de volgende overwegingen, namelijk dat:

- *Stichting Greenpeace Nederland ("Greenpeace") op 10 oktober 2019 kennis heeft gegeven van een betoging op luchthaven Schiphol;*
- *onder meer het luchthavengebied van de luchthaven Schiphol, zoals vastgesteld in het luchthavenindelingbesluit Schiphol (Stb. 2004, 425) inclusief het NS-station Schiphol, **is aangewezen als veiligheidsrisicogebied;***
- *ik bij besluit van 29 november 2019 (kenmerk X.2019.15918) op grond van de artikelen 2 en 5 van de Wet openbare manifestaties, ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en/of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden, heb bepaald dat de betoging niet binnen, maar alleen buiten, op het Jan Dellaertplein en voor het Sheraton Hotel, mag plaatsvinden;*
- ***Greenpeace geen verzoek om voorlopige voorziening heeft ingediend;***
- *de Koninklijke Marechaussee op 14 december 2019 om 11:00 uur heeft vastgesteld dat de betoging toch binnen, op Schiphol Plaza, plaatsvindt en dat zich circa 200 betogers zich op Schiphol Plaza hebben verzameld;*
- ***dat meerdere betogers zich vast (laten) maken op Schiphol Plaza en allerlei attributen, zoals podia, op Schiphol Plaza hebben geplaatst;***
- *de betogers derhalve in strijd handelen met de door mij, bij besluit van 29 november 2019 (kenmerk X.2019.15918), gestelde voorschriften en beperkingen en zij een strafbaar feit begaan;*
- *deze voorschriften en beperkingen onder meer zijn gesteld, **omdat ik de veiligheid van de bezoekers, inclusief de betogers, op Schiphol Plaza niet kan garanderen**, zoals concreet is gemotiveerd in de onderbouwing die deel uitmaakt van voormelde kennisgeving;*
- *de Koninklijke Marechaussee de betogers herhaaldelijk heeft gevraagd en heeft gevorderd om voormeld voorschrift na te leven en Schiphol Plaza onverwijld te verlaten en daaraan geen gehoor wordt gegeven;*
- *het (doen) aanhouden en overbrengen van individuele betogers onvoldoende effect sorteert en er niet toe heeft geleid dat **het gevaar voor de openbare orde** is geweken;*
- *hierdoor sprake is **van (een ernstige vrees) voor een oproerige beweging, andere wanordelijkheden of van rampen**, in die zin dat de betogers **het leven en de gezondheid van veel personen of grote materiële belangen in ernstige mate (kunnen) schaden of bedreigen (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);***
- *de (dreigende) ernstige wanordelijkheden en rampen, als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's, een concrete en actuele dreiging of aantasting van de openbare orde inhouden;*
- *de **toepassing van normale bevoegdheden ontoereikend is** om de situatie het hoofd te kunnen bieden;*

Het is de betogers goed beschouwd een raadsel wat de burgemeester met de hiervoor weergegeven algemeenheden heeft bedoelen te stellen:

1. De aanwijzing als 'Veiligheidsrisicogebied' is relevant in het kader van de Wet Wapens en Munitie en de Wet Terroristische Misdrijven en biedt in dat verband o.a. de bevoegdheid om preventief te fouilleren. De term 'veiligheidsrisicogebied' heeft goed beschouwd niets met het betogingsrecht te maken.
2. Dat betogers enkele attributen hadden geplaatst, zoals een klein podium, rechtvaardigt geen noodbevel. Uit bijgaande set met foto's (**productie 6**) blijkt dat Schiphol Plaza wordt gekenmerkt door vele attributen, bouwwerken, eetgelegenheden enz. Ook kan worden gewezen op het optreden van het Douane Orkest dat enkele dagen later op Schiphol Plaza heeft plaatsgevonden. Dat optreden heeft doorgang kunnen vinden, terwijl het orkest een veel groter oppervlak besloeg. Ook hadden die muzikanten veel meer grote en zware attributen bij zich (denk aan zware instrumenten, zoals slagwerk, xylofoons, bassen enz.). De latere suggestie dat muzikanten een andere manier van vluchten hebben, dan betogers, is al evenzeer volstrekt onbegrijpelijk: in geval een zware calamiteit vlucht namelijk iedereen, en bovendien stonden de betogers op een zeer korte afstand van de vele (nood)uitgangen. Ook gaat de burgemeester ten onrechte voorbij aan de door Greenpeace getroffen procedures en noodvoorzieningen. De gemeente heeft hier op geen enkel moment opdracht naar willen luisteren.
3. Dat er welgeteld drie personen zich (zonder schade te veroorzaken) met enkele klimbanden hadden vastgeklemd op ongeveer drie meter hoogte, ter verzekering van het spandoek, rechtvaardigt geen noodbevel. En al helemaal niet jegens een ieder, gedurende 14 en 15 december, in combinatie met het enorme gebiedsverbod betreffende bijna geheel Schiphol.
4. Op geen enkel moment is de veiligheid van bezoekers of betogers in geding geweest. Hoewel het in dezen al niet relevant is, omdat het niet in het noodbevel wordt genoemd, merken de betogers volledigheidshalve op dat de (in de media en het primair door Greenpeace bestreden besluit) gedane suggestie van de loco-burgemeester dat de veiligheid van bezoekers en betogers niet zou kunnen worden gewaarborgd in geval een terroristische aanslag, een volstrekt onjuiste toepassing van de wet is.

De voor een noodbevel vereiste 'ernstige wanordelijkheden', die zoals gesteld ook nog eens 'acuut en onvoorzien' moeten zijn, moeten in beginsel liggen in de betoging zelf. Het is vaste Wom-jurisprudentie dat zelfs indien een agressieve tegendemonstratie wordt gehouden, er in beginsel geen sprake is van 'wanordelijkheden' die een wettige betoging zouden kunnen

beëindigen. Voor een noodbevel ex artikel 175 Gemeentewet moet er dan ook nog eens sprake zijn van de overtreffende trap: 'ernstige wanordelijkheden'.

Bovendien was de demonstratie op het moment van het noodbevel al enkele uren aan de gang en was het kristalhelder dat de betoging op Schiphol Plaza zelfs niet met de minste wanordelijkheid gepaard ging.

Overigens heeft de burgemeester in social media ook wel, zoals veel burgemeesters, gesproken over 'de huidige' of de 'veranderde tijdgeest'. Daarbij miskent zij echter dat er geen sprake is van een bijzondere actualiteit. Er was juist vlak voor dit weekend een verlaging van het terrorisme-risico afgekondigd door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) van niveau 4 naar niveau 3 (op een schaal van 5).

De suggestie dat er vanwege 'de tijdgeest' maar eens gesproken zou moeten worden over een verplaatsing van optredens van het Douane Orkest naar andere locaties, is daarmee net zo bizar als het optreden tegen deze betoging.

Overigens laat de burgemeester onbesproken waarom zij eigenlijk geen noodbevel tegen de muzikanten heeft uitgevaardigd. De tijd die zij neemt om met Schiphol over dergelijke optredens te gaan overleggen, staat in geen verhouding tot de ongrondwettelijke beperking van de onderhavige betoging.

De opmerking is bovendien des te gekker, wanneer men weet dat er kort nadien een betoging op Schiphol Plaza heeft plaatsgevonden van Extinction Rebellion.³ Die betoging is niet de kop ingedrukt met een noodbevel.

Uiteindelijk kloppen ook de kernoverwegingen van het noodbevel niet, alwaar de burgemeester stelt dat:

- a. uit het niet opvolgen van haar beperkingen en de bevelen van de Marechaussee om de betoging te beëindigen er een (ernstige vrees) voor een oproerige beweging, andere wanordelijkheden of van rampen zou zijn ontstaan;
- b. Greenpeace geen voorlopige voorziening had aangevraagd bij de rechter.

Ad a. Zowel haar beperkingen als de bevelen van de Marechaussee hielden namelijk maar één ding in: het niet demonstreren. Van een rechtmatige betoging kan niet worden verlangd om een dergelijke onrechtmatige, althans disproportionele opdracht op te volgen. Het is in dát verband dat hiërarchie wel een rol speelt: de burgemeester en Marechaussee zijn ondergeschikt aan de wet en het Europese recht.

³ <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/259059/zaterdag-weer-klimaatactie-op-schiphol>

Ad b. De suggestie van de burgemeester dat Greenpeace een voorlopige voorziening bij de rechtbank had moeten aanvragen, is een miskennis van het betogingsrecht. In heel Europa geldt dat een betoging niet afhankelijk mag worden gesteld van een vergunning. Dat houdt in dat geen toestemming van de burgemeester vereist is en ook dat er geen toestemming van de rechter vereist is. De rechtmatigheid van een betoging blijkt uit de betoging zelf en wordt niet bepaald door het voorafgaande oordeel van de burgemeester daaromtrent.

De betogingsbeperkingen van de burgemeester waren disproportioneel en daarmee onrechtmatig en onverbindend. Greenpeace heeft besloten om de onrechtmatigheid van dat besluit aan te vechten in de daartoe geëigende bestuursrechtelijke procedure. Dat bezwaar ligt nu voor u.

Gebiedsverbod en (medewerkingsplicht tot) vrijheidsberoving

Gebiedsverbod

Daar waar het noodbevel onverbindend is wegens strijdigheid met de Gemeentewet, de Wom, de Grondwet en het EVRM, geldt dat logischerwijs ook voor het gebiedsverbod (punt 2 van het noodbevel) en de plicht om mee te werken aan *'een tijdelijke verplaatsing naar een door de burgemeester aangewezen locatie/gebied'* (punt 3). Met het wegvallen van de grondslag van het noodbevel is immers ook de basis voor deze maatregelen weggevallen.

Toch wensen de betogers het gebiedsverbod en (het medewerkingsgebod tot) de vrijheidsbeneming ook zelfstandig te benoemen. Want zelfs in geval van een rechtmatig noodbevel, zouden deze maatregelen als onrechtmatig/disproportioneel kwalificeren.

Zo bevat het noodbevel een gebiedsverbod gedurende twee dagen voor *'eenieder die zich op Schiphol Plaza op luchthavens Schiphol (...) alleen of in groepsverband manifesteert als betogers of waarvan anderszins door kleding, uitrusting en/of gedragingen duidelijk is dat hij of zij deelnemer is van de betoging, op Schiphol Plaza verblijft met het kennelijke doel om de openbare orde te verstoren of daartoe aan te zetten'*.

De betogers merken op dat de omschrijving van de bedoelde personen veel te vaag en algemeen is. De omschrijving voldoet daarmee niet aan de eis van voorzienbaarheid. Denk aan: *'eenieder waarvan uit gedragingen duidelijk is dat hij of zij deelnemer is van de betoging'*. Als men zich bedenkt dat er nog andere betogers of sympathisanten aanwezig waren dan de 400 personen waar de Marechaussee omheen was gaan staan, dan is blijkt wel dat het door de burgemeester geformuleerde criterium niet correct en naleefbaar is.

Ook is bijvoorbeeld het criterium *'dat duidelijk is dat hij/zij zal aanzetten tot verstoring van de openbare orde'* veel te vaag. Daar waar bovendien het begrip 'verstoring van de openbare orde', zoals hiervoor beschreven, al absoluut onvoldoende is om een noodbevel te kunnen verantwoorden, geldt dat natuurlijk des te meer voor het 'mogelijk aanzetten tot verstoring van de openbare orde'.

Gelet op de wet én gelet op alle omstandigheden van het geval, waarbij de betoging prima in de hand te houden en te faciliteren was, was het gebiedsverbod derhalve disproportioneel en een veel te ruime en vage grond voor de machtsuitoefening van de Marechaussee. Bovendien waren de gevolgen ervan voor individuen niet te overzien. Daarmee had het noodbevel een belangrijk 'chilling effect'; veel mensen kunnen en willen niet het risico nemen om een gebiedsverbod te overtreden en gearresteerd en/of bestuurlijk verplaatst te worden.

Het noodbevel heeft overigens ook werkelijk een 'chilling effect' gehad op de betoging die op 14 en 15 december 2019 buiten heeft plaatsgevonden op het Jan Dellaertplein: talrijke betogers, die afhankelijk zijn van het openbaar vervoer, hebben het niet aangedurfd om van het ondergrondse treinperron naar het Jan Dellaertplein te lopen. Daarbij zouden zij immers het 'rode verboden gebied' moeten doorkruisen. Kortom, het noodbevel heeft met het opgenomen gebiedsverbod niet alleen het grondrecht om in beginsel zich vrij in de openbare ruimte te mogen bewegen (Schiphol Plaza) onrechtmatig beperkt, het heeft ook de deelname aan het niet-verboden deel van de betoging op het Jan Dellaertplein verhinderd.

(Medewerkingsplicht tot) vrijheidsberoving

Allereerst merken de betogers op de bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding (die blijkens het hiervoor genoemde artikel in het Nederlands Juristenblad (**productie 5**) op gespannen voet staat met het EVRM en eigenlijk alleen in bijzondere situaties van grof (voetbal)geweld, waarbij alternatieven ontbreken, kan worden toegepast) is geregeld in de artikelen 154a en 176a Gemeentewet.

Het onderhavige noodbevel is echter uitsluitend gebaseerd op artikel 175 Gemeentewet en noemt de voornoemde artikelen niet. Reeds om die reden ontbeert de onderhavige vrijheidsbeneming een correcte juridische grondslag. Artikel 175 biedt de betreffende mogelijkheid immers niet.

Voor zover de artikelen overigens wel zouden zijn toegepast, dan merken de betogers op dat de onder punt 3 van het noodbevel opgenomen (medewerkingsplicht tot) vrijheidsberoving naar het oordeel van de betogers eigenlijk nooit kan worden toegepast tegen (vreedzame) betogers.

Met het noodbevel is voorbij gegaan aan minder vergaande alternatieven, waarvan sommige al op Schiphol Plaza waren toegepast: zo is het bijvoorbeeld denkbaar om een 'protestvak' met een rood-wit

lint aan te duiden en ook is denkbaar dat enkele medewerkers van de Marechaussee de betoging ter plaatse in goede banen leiden.

En ook is de ophouding zelf niet op een correcte wijze beperkt. Het is niet in te zien dat en waarom een medewerkingsplicht zo ver zou moeten gaan, dat iemand verplicht is om in een bus te stappen en zich te laten meevoeren naar een (onbekende) locatie, op tientallen kilometers gelegen van Schiphol.

Volgens artikel 176a jo artikel 154a lid 3 e.v. Gemeentewet en de Europese jurisprudentie mag bestuurlijke ophouding alleen op individuele basis worden toegepast, in geval van acute en onvoorziene ernstige wanordelijkheden. De betrokkene dient een individuele, schriftelijke beslissing hiervan te ontvangen, waarin concreet staat beschreven welk wettelijk voorschrift hij heeft overtreden. Dat is niet gebeurd.

Er zijn geen schriftelijke bewijzen opgesteld van de vrijheidsbeneming (artikel 154a lid 9 Gemeentewet). De mogelijkheid om de rechter om een voorlopige voorziening te vragen is ook niet geboden (artikel 154a lid 10 Gemeentewet).

Zie in dit verband ook de uiteenzetting van prof. dr. J. Schilder in het eerder genoemde NRC-artikel:

Het noodbevel van Haarlemmermeer biedt geen juridische basis voor het verplaatsen van demonstranten. Juridisch gezien was er zaterdag op Schiphol sprake van wederrechtelijke vrijheidsberoving. Dat zegt Jon Schilder, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit en deskundige op het gebied van openbare orde.

Volgens Schilder hebben burgemeesters veel beleidsvrijheid. „Artikel 175 van de Gemeentewet spreekt over rampen en ernstige wanordelijkheden. Dat lijkt overdreven bij deze actie, maar een rechter geeft een burgemeester vaak het voordeel van de twijfel. Er kan sprake zijn van een veiligheidsrisico.”

Dat de demonstranten op grond van het noodbevel met bussen naar diverse locaties in Noord-Holland zijn vervoerd, is volgens Schilder echter een onjuiste toepassing. „Een noodbevel is hier niet voor bedoeld. Dat kan alleen op basis van de Wet op bestuurlijke ophouding, een wet uit 2000 die maar één keer is toegepast voor voetbalsupporters.”

De Kamerbrief waar Haarlemmermeer naar verwijst geeft volgens Schilder alleen „een wens van de regering” aan. „De regering wil graag dat dit mogelijk is op basis van een noodbevel, maar dat is niet zo. Anders was die Wet op bestuurlijke ophouding ook niet noodzakelijk geweest. Gedwongen vervoer in een bus geldt als detentie en daar gelden zware eisen voor.” Schilder geeft demonstranten daarom een goede kans bij de rechter.

De conclusie van prof. Schilder is volstrekt helder, zoals ook blijkt uit het eerder genoemde artikel dat is bijgevoegd als **productie 3**.

*“De conclusie is daarom dat de gedwongen verplaatsing van demonstranten naar andere gebieden, in strijd is met ons rechtssysteem. We kunnen in het geval van de klimaatactivisten spreken van **wederrechtelijke vrijheidsberoving**.*

Daarmee zijn we weer terug bij af. In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw experimenteerden burgemeester en hoofdcommissarissen van politie al volop met soortgelijke methoden als nu op Schiphol toegepast. Berucht was de methode Koppejan: potentiële Vietnam-demonstranten werden in busjes ergens ver weg van de Amsterdamse binnenstad gedropt. Ze moesten maar zien hoe ze terugkwamen.

In 1998 werd tijdens de EU-top in Amsterdam een grote groep potentiële ordeverstoorders dagenlang vast gezet, formeel vanwege verdenking van lidmaatschap van een criminele organisatie. Na de Eurotop werden deze ten onrechte vastgehouden personen weer vrijgelaten. Een kleine schadevergoeding van minder dan 200 gulden was hun deel. Stevige kritiek vanuit de Tweede Kamer en van de Nationale Ombudsman op dit onrechtmatige optreden was in 2000 de reden voor de introductie van de ‘Wet bestuurlijke ophouding’.

*Dat die wet complexe toepassingsvoorwaarden kent, is geen argument om **onrechtmatig de vrijheid van demonstranten te ontnemen**. Het kan niet anders dan dat de rechter de burgemeester tot de orde roept.”*

Punt 3 van het noodbevel en de daarop gebaseerde vrijheidsbeneming zijn om deze redenen volstrekt onrechtmatig geweest. De analyse van prof. Schilder is in die zin volledig correct, met dien verstande: het recht hoeft in dezen niet per se pas gevonden te worden bij de rechter. De bezwaarprocedure is bedoeld ter integrale heroverweging. De betogingsbeperkingen en het noodbevel dienen zo spoedig mogelijk te worden herroepen. In de onderhavige bezwaarprocedure(s) dus.

Conclusie

Niet alleen het besluit tot het treffen van een verbod en beperkingen voor de betoging op Schiphol Plaza is onrechtmatig en dus onverbindend geweest. Hetzelfde geldt voor het noodbevel en de daarin genoemde maatregelen en bevelen.

Mensen die oprechte zorgen hebben omtrent de huidige klimaatcrisis, hebben een fundamenteel recht om 'in het hart van de vervuiling' (op Schiphol Plaza) luid en duidelijk 'in sight and sound' een betoging te kunnen houden. Die rechten behoren worden gerespecteerd en gefaciliteerd.

Greenpeace heeft steeds open gestaan voor overleg en heeft alle denkbare zorgvuldigheid in acht genomen. De burgemeester en haar ambtenaren hebben zich vanaf het allereerste begin ingegraven met de stelling dat er hoe dan ook op Schiphol Plaza geen betoging 'zou worden toegestaan'. Zelfs op de presentatie van de rode-knop-procedure (om de betoging onmiddellijk af te breken in geval een calamiteit) is vanuit de gemeente geen daadwerkelijke interesse getoond of verhelderende vraag gekomen.

Met een enorme overmacht aan handhavers, agenten/militairen is de betoging onmogelijk gemaakt, in plaats van deze gewoon netjes, overeenkomstig het geldende recht, te faciliteren. De betoging is teniet gedaan door deelnemers stuk-voor-stuk weg te halen. Hun vrijheid is onrechtmatig ontnomen door hen mee te nemen naar andere gemeenten. Hetzelfde geldt voor het feit dat zij daar zijn ophouden en uiteindelijk gewoonweg op straat zijn gezet, hen opzadelend met de moeite en kosten van de terugreis. De vrijheid van een ieder om zich op Schiphol te kunnen bevinden, is door het gebiedsverbod voor de 14 en 15 december 2019 ontnomen.

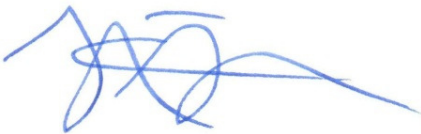
Naast het feit dat de gestelde beperkingen en het noodbevel een flagrante schending van het recht hebben betekend, is het des te kwalijker dat de betoging ook in bredere zin is gecriminaliseerd. Het zodanig de kop indrukken van een betoging en het machtsvertoon dat daarmee is gepaard gegaan, heeft een belangrijk 'chilling effect'. Vreedzaam protest is gecriminaliseerd. Inwoners van Nederland zouden minder snel geneigd kunnen zijn om gebruik te maken van hun demonstratierecht, ook omdat zij waarnemen dat dit met geweld gepaard gaat. Dit doet afbreuk aan mensenrechten en een gezonde rechtsstaat. Het is cruciaal dat mensen die zich ernstige zorgen maken over de klimaatcrisis niet op oneigenlijke wijze worden gehinderd en in alle vrijheid hun zorgen kunnen uiten.

Al met al heeft er op 14 en 15 december 2019 in Nederland een ernstige inbreuk plaatsgevonden op enkele van de meest wezenlijke mensenrechten die Europa kent: de vrijheid van meningsuiting, het recht op betoging en het recht om niet van de vrijheid te worden beroofd in andere dan in artikel 5 EVRM genoemde gevallen.

Het besluit en noodbevel van de (loco-) burgemeester hadden nooit als zodanig mogen worden uitgevaardigd. Indien deze besluiten niet waren genomen was het ook niet noodzakelijk geweest om advocatenkosten te maken. Mede gezien het feit dat Greenpeace volledig draait op de giften van individuen, alsook de ernst van de onrechtmatigheden, verzoeken Greenpeace en de betogers om een vergoeding toe te kennen voor de daadwerkelijke gemaakte kosten voor professionele rechtsbijstand.

Greenpeace verzoekt u om het primair bestreden besluit (betogingsverbod/beperkingen) te herroepen en in de beslissing op bezwaar neer te leggen dat een betoging op Schiphol Plaza prima kon plaatsvinden, alsook dat de gemeente en Marechaussee dat prima hadden kunnen én moeten faciliteren. De betogers verzoeken u om het noodbevel te herroepen en daarbij – met het oog op nog komende betogingen – helder de onrechtmatigheden ervan te benoemen.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

R. Hörchner | [Advocaat](#)

Appendix

Gemeentewet

Artikel 154a

1. De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om door de burgemeester aangewezen groepen van personen, op een door de burgemeester aangegeven plaats **tijdelijk te doen ophouden**. De ophouding kan mede omvatten, indien nodig, het overbrengen naar die plaats.
2. De burgemeester oefent de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, slechts uit:
 - a. jegens personen die een door de raad bij verordening vastgesteld en daartoe aangewezen specifiek voorschrift dat strekt tot handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar in omstandigheden als bedoeld in artikel 175, groepsgewijs niet naleven, en
 - b. indien het ophouden **noodzakelijk is** ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving en de naleving redelijkerwijs **niet op andere geschikte wijze kan worden verzekerd**.
3. De beslissing tot ophouding wordt **op schrift gesteld**. De schriftelijke beslissing is een beschikking. Indien de situatie dermate spoedeisend is dat de burgemeester de beslissing tot ophouding niet tevoren op schrift kan stellen, zorgt hij alsnog zo spoedig mogelijk voor de opschriftstelling en voor de bekendmaking.
4. De beschikking vermeldt **welk voorschrift niet wordt nageleefd**.
5. De burgemeester laat tot ophouding als bedoeld in het eerste lid niet overgaan dan nadat de personen uit de in het eerste lid bedoelde groep in de gelegenheid zijn gesteld de tenuitvoerlegging van de beschikking tot ophouding te voorkomen, door alsnog het voorschrift, bedoeld in het vierde lid, na te leven.
6. De burgemeester draagt er zorg voor dat zo spoedig mogelijk een verslag van de bevindingen inzake de tenuitvoerlegging van de ophouding wordt opgesteld.
7. De ophouding mag **niet langer duren dan de tijd die nodig is** ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving, met een maximum van twaalf uren.
8. De plaats van ophouding dient geschikt te zijn voor de opvang van de op te houden personen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels hieromtrent worden gesteld.
9. De burgemeester draagt er voor zover mogelijk zorg voor dat de opgehouden personen in de **gelegenheid worden gesteld door een daartoe door hem aangewezen ambtenaar hun gegevens te laten vastleggen ten bewijze dat zij zijn opgehouden**.
10. Indien tegen de beschikking tot ophouding een **verzoek om een voorlopige voorziening** als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht wordt gedaan:
 - a. wordt, in afwijking van artikel 8:83, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de verzoeker die is

- opgehouden zo mogelijk nog tijdens zijn ophouding door de voorzieningenrechter gehoord;
- b. doet de voorzieningenrechter in afwijking van artikel 8:84, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht onmiddellijk na het horen van partijen uitspraak, en
 - c. wordt, in afwijking van artikel 8:82, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, geen griffierecht geheven.
11. Bij de beoordeling van het verzoek betreft de voorzieningenrechter tevens de rechtmatigheid van de tenuitvoerlegging van de beschikking tot ophouding jegens verzoeker.
12. Indien de voorzieningenrechter een of meer verzoeken toewijst op de grond dat de beschikking tot ophouding naar zijn voorlopig oordeel onrechtmatig is, kan hij bepalen dat alle personen die op basis van de betrokken beschikking zijn opgehouden, onverwijld in vrijheid worden gesteld.
13. Het elfde lid is van overeenkomstige toepassing op de beoordeling van een beroep tegen de beschikking tot ophouding als bedoeld in artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 170

1. De burgemeester ziet toe op:
 - a. een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken;
 - b. een goede samenwerking van de gemeente met andere gemeenten en andere overheden;
 - c. de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie;
 - d. een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften;
 - e. een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur.
2. De burgemeester bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente.
3. De burgemeester bevordert overigens een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden.

Artikel 171

1. De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte.
2. De burgemeester kan de in het eerste lid bedoelde vertegenwoordiging opdragen aan een door hem aan te wijzen persoon.

Artikel 172

1. De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde.
2. De burgemeester is bevoegd overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. Hij bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie.
3. De burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde.
4. De commissaris van de Koning geeft, indien een ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis dan wel ernstige vrees voor het ontstaan van zodanige ordeverstoring zulks noodzakelijk maakt, de burgemeesters in de provincie zoveel mogelijk na overleg met hen, de nodige aanwijzingen met betrekking tot het door hen ter handhaving van de openbare orde te voeren beleid. De aanwijzingen worden zo enigszins mogelijk schriftelijk gegeven.

Artikel 172a

1. Onverminderd artikel 172, derde lid, en hetgeen bij gemeentelijke verordening is bepaald omtrent de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde, kan de burgemeester aan een persoon die individueel of in groepsverband de openbare orde ernstig heeft verstoord of bij groepsgewijze ernstige verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, dan wel herhaaldelijk individueel of in groepsverband de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven:
 - a. zich niet te bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente;
 - b. zich niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een voor het publiek toegankelijke plaats zonder redelijk doel met meer dan drie andere personen in groepsverband op te houden, of
 - c. zich op bepaalde tijdstippen te melden op of vanaf bepaalde plaatsen, al dan niet in een andere gemeente.
2. De burgemeester kan tevens een bevel geven aan een persoon aan wie door een private organisatie een sanctie is opgelegd, wegens gedrag dat bij de burgemeester de ernstige vrees doet ontstaan dat die persoon de openbare orde zal verstoren.
3. De burgemeester van een andere gemeente kan een burgemeester verzoeken om een persoon tevens namens hem een overeenkomstig bevel te geven, indien de burgemeester die het bevel geeft, de ernstige vrees heeft dat die persoon ook in de andere gemeente de openbare orde zal verstoren. Het verzoek bevat een aanduiding van de objecten of gebieden waar de aanwezigheid van die persoon niet gewenst is en van de tijdstippen of perioden waarvoor het bevel geldt. De burgemeester zendt een afschrift van het bevel dat hij namens een andere burgemeester heeft gegeven, aan die burgemeester.
4. Van een bevel zich te melden in een andere gemeente, wordt tijdig mededeling gedaan aan de burgemeester van die gemeente.
5. Indien de officier van justitie een persoon als bedoeld in het eerste lid een gedragsaanwijzing heeft gegeven als bedoeld in artikel 509hh, tweede lid, onderdeel a, van het Wetboek van Strafvordering, geeft de burgemeester aan deze persoon niet een bevel als bedoeld in het eerste lid, onder a of b, voor hetzelfde gebied.
6. Het bevel geldt voor:
 - a. een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden, in welk geval het bevel ten hoogste driemaal kan worden verlengd met een door de burgemeester vast te stellen periode van telkens ten hoogste drie maanden, of
 - b. door de burgemeester vast te stellen tijdstippen of perioden, verspreid over ten hoogste negentig dagen binnen een tijdvak van ten hoogste vierentwintig maanden.
7. Op grond van nieuwe feiten of omstandigheden kan de burgemeester het bevel wijzigen ten nadele van betrokkene.
8. De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van de verboden of geboden die voortvloeien uit het bevel, dan wel van een of meer onderdelen daarvan. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.
9. Indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven, wijzigt de burgemeester het bevel ten gunste van betrokkene. Het bevel wordt ingetrokken zodra het niet langer nodig is ter voorkoming van verdere verstoringen van de openbare orde.

Artikel 172b

(...)

Artikel 174

1. De burgemeester is belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en gemaklijkheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven.
2. De burgemeester is bevoegd bij de uitoefening van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, de bevelen te geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn.
3. De burgemeester is belast met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het in het eerste lid bedoelde toezicht.

Artikel 174a

(...)

Artikel 174b

1. Bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, kan de burgemeester in een onvoorziene, spoedeisende situatie een gebied, met inbegrip van de daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, voor ten hoogste twaalf uur aanwijzen als veiligheidsrisicogebied. In een veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 50, derde lid, 51, derde lid, en 52, derde lid, van de Wet wapens en munitie toepassen.
2. Voordat de burgemeester het gebied aanwijst, overlegt hij met de officier van justitie.
3. De aanwijzing kan mondeling worden gegeven. In dat geval wordt de aanwijzing zo spoedig mogelijk op schrift gesteld en bekendgemaakt.
4. De burgemeester brengt de gebiedsaanwijzing zo spoedig mogelijk ter kennis van de raad.
5. Artikel 151b, derde en zesde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 175

1. 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.
2. De burgemeester laat tot maatregelen van geweld niet overgaan dan na het doen van de nodige waarschuwing.

Artikel 176

1. 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.
2. De burgemeester brengt de voorschriften zo spoedig mogelijk ter kennis van de raad, van de commissaris van de Koning en van het hoofd van het arrondissementsparket.
3. De voorschriften vervallen, indien zij niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, worden bekrachtigd.
4. Indien de raad de voorschriften niet bekrachtigt, kan de burgemeester binnen vierentwintig uren administratief beroep instellen bij de commissaris van de Koning. Deze beslist binnen twee dagen. Gedurende de beroepstermijn en de behandeling van het administratief beroep blijven de voorschriften van kracht.
5. Hoofdstuk 6 en afdeling 7.3 van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing op het administratief beroep, bedoeld in het vierde lid.
6. De commissaris kan de werking van de voorschriften opschorten zolang zij niet bekrachtigd zijn. Het opschorten stuit onmiddellijk de werking van de voorschriften.
7. Zodra een omstandigheid als bedoeld in artikel 175, eerste lid, zich niet langer voordoet, trekt de burgemeester de voorschriften in. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 176a

1. De burgemeester is bevoegd door hem aangewezen groepen van personen op een door hem aangegeven plaats **tijdelijk te doen ophouden**. De ophouding kan mede omvatten, indien nodig, het overbrengen naar die plaats.
2. De burgemeester oefent de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, **slechts uit:**
 - a. jegens personen die door hem daartoe aangewezen specifieke onderdelen van een bevel als bedoeld in artikel 175 of van een algemeen verbindend voorschrift als bedoeld in artikel 176, groepsgewijs niet naleven, en
 - b. indien het ophouden noodzakelijk is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving en de naleving redelijkerwijs niet op andere geschikte wijze kan worden verzekerd.
3. Artikel **154a, derde tot en met veertiende lid, is van overeenkomstige toepassing.**