

10.2.e

**BD/DWJZ/JZW**

**Van:** 10.2.e BD/DWJZ/SBR  
**Verzonden:** vrijdag 3 april 2020 18:15  
**Aan:** Grapperhaus, F.B.J. - BD/AL  
**CC:** 10.2.e - BD/DWJZ/JZW; 10.2.e - BD/DWJZ/JZW; 10.2.e - BD/DWJZ/SBR; 10.2.e - BD/DWJZ/SBR; 10.2.e - BD/DWJZ/SBR; Secretariaat - Minister van Justitie en Veiligheid  
**Onderwerp:** RE: Je 2 vragen over art. 6 Grondwet en grondwettigheid evt. verbod op groepsvorming 2 of meer personen

Beste Ferd,

Hieronder beantwoording van jouw nadere vragen van vanochtend. Ik ben daarbij veel dank verschuldigd aan de in de cc genoemde collega's, die daarvoor input hebben geleverd en/of belangrijke delen voor hun rekening hebben genomen.

De beantwoording is wat uitvoeriger dan de eerdere beantwoording, maar ik heb de indruk dat je dat juist wilt. Mijn eerdere antwoorden van gisteren zijn onderaan deze mail zichtbaar.

Vriendelijke groet en namens ons allen een goed weekend binnenshuis,

10.

2

### Ad 1. Reikwijdte art. 6 Grondwet

**VRAAG:** Ik meen gezien te hebben dat zelfs in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en daarmee in verband staande regelingen is opgenomen dat het verbieden van elke vorm van samenkomst mogelijk is m.u.v. religieuze of levensbeschouwelijke.

**Kun je dat nog nagaan?**

ANTWOORD:

De op grond van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden of separaat in werking te stellen noodwetgeving bevat geen mogelijkheden om een verbod uit te vaardigen zoals jij noemt. Het dichtst in de buurt komt art. 11 Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg), dat ik in mijn eerdere antwoord al noemde. Zoals ik aangaf, maakt dat artikel een vergunningplicht door de burgemeester mogelijk voor samenkomsten op besloten plaatsen van meer dan 10 personen maar met uitzondering van samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging. Art. 11 lid 3 geeft verder nog een bevelsbevoegdheid aan de burgemeester om in individuele gevallen een samenkomst te beëindigen, maar dat is dus niet een algemene verbodsmogelijkheid.

Een ander artikel van de Wbbbg (art. 8) biedt op zichzelf wel een mogelijkheid om feitelijk samenkomsten buitenshuis onmogelijk te maken, namelijk het uitvaardigen van een verbod - behoudens te noemen uitzonderingen - om in de open lucht te vertoeven. Dan moet in beginsel iedereen thuis blijven met als logisch gevolg dat er ook geen samenkomsten buitenshuis kunnen plaatsvinden. Grondslag is art. 8 lid 1 Wbbbg: "De Minister van JenV en de CdK zijn bevoegd het vertoeven in open lucht te beperken." Als dat echter gebeurt met als enig doel om samenkomsten onmogelijk te maken, is dat détournement de pouvoir. Verder is van belang dat het woord "beperken" erop lijkt te duiden dat niet een totaalverbod op vertoeven in de open lucht (algehele lock down) kan worden uitgevaardigd. In de MvT bij de "oude" Wbbbg uit 1952, die aan de huidige Wbbg uit 1996 vooraf ging en waarin reeds dezelfde bevoegdheid was opgenomen, is opgemerkt dat het gaat om "een mogelijkheid om de 'avondklok' en soortgelijke beperkingen in te stellen" (Kamerstukken II 1949/50, 1539, nr. 3, p. 9).

Als de beperkingen worden gegeven in het kader van COVID-19, en dit in de toelichting wordt geëxpliciteerd, kan toepassing van art. 8 Wbbbg een bruikbare constructie zijn om feitelijk samenkomsten tegen te gaan. Deze wettelijke beperking gaat samen met artikel 10, eerste lid, van de Grondwet: "Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer". Maar die beperking zal niettemin, gelet op door Grondwet en EVRM beschermde grondrechten (waaronder recht op belijden van godsdienst en levensovertuiging) niet ongelimiteerd kunnen

zijn qua intensiteit en duur. Een dergelijk verbod zal altijd ook uitzonderingen moeten kennen (cruciale beroepen, onvermijdelijke verplaatsingen). Die uitzonderingen zullen mede bepalend zijn voor de vraag of een “lock down” op grond van 8 Wbbbg juridisch houdbaar en maatschappelijk acceptabel is.

Een aandachtspunt bij art. 8 Wbbbg is overigens nog wel dat op grond van lid 2 een amvb is vereist, die er tot nu toe niet is. Lid 3 geeft echter weer de mogelijkheid aan de MJenV om in spoedeisende gevallen die amvb buiten werking te stellen, wat de conclusie zou kunnen rechtvaardigen dat het ontbreken van die amvb uiteindelijk geen fataal juridisch gebrek is.

N.B. tekst art. 8 en 11 Wbbbg heb ik onderaan deze mail geplakt.

**VRAAG: En in hoeverre heeft “behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet” nog een uitwegmogelijkheid buiten de situatie van noodtoestand (dus zeg maar in de huidige situatie)?**

ANTWOORD:

Deze zinsnede “behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet” in art. 6 lid 1 Gw. betekent dat alleen bij formele wet, met een gebonden, door de wet nauwkeurig begrensde en gespecificeerde bevoegdheid, het recht op het belijden van godsdienst of levensovertuiging kan worden beperkt. Alleen voor de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen is de Grondwet minder streng, want dan kan dit recht op grond van art. 6 lid 2 ook bij lagere wetgeving worden beperkt.

De clausule “behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet” vergt dus voor inperkingen van het recht op belijden van godsdienst of levensovertuiging binnen gebouwen en besloten plaatsen (waaronder dus kerkgebouwen, moskeeën, synagogen e.d.) een regeling bij formele wet. Er is op dit moment geen enkele wet die aan enig bestuursorgaan een zodanige bevoegdheid geeft dat godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten binnen gebouwen of besloten plaatsen vanwege de COVID-19-crisis, kunnen worden verboden, beperkt of beëindigd.

In mijn eerdere antwoord wees ik er al op dat de Gemeentewet (jo. Wet veiligheidsregio’s) en de Wet publieke gezondheid hiervoor ontoereikend zijn. Evenmin biedt de Wet openbare manifestaties mogelijkheden.

*Nuanceringen*

Als gezegd betekent de clausule “behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet” dat een wet die de belijdenisvrijheid binnen gebouwen en besloten plaatsen inperkt, die inperking nauwkeurig moet begrenzen en specificeren. Tegelijkertijd zijn daarop wel nuanceringen aan te brengen. Zo overwoog de HR in 1986 (in de zaak van Jenny Goeree c.s. die zich bij het belijden van hun godsdienst kwetsend uitlieten over Joden) dat het BW-artikel over onrechtmatige daad “beperkingen kan stellen aan de wijze waarop van die vrijheid gebruik wordt gemaakt”.

Verder zijn voor kerkgebouwen, moskeeën, synagogen enz. bepaalde algemene beperkingen die zijn vervat in lagere regelingen geoorloofd, zoals het vereiste van een bouwvergunning, brandveiligheidsvoorschriften en een bestemmingsplan. Volgens de parlementaire geschiedenis brengt “een redelijke grondwetsinterpretatie” mee, dat dergelijke vereisten niet als beperking van de vrijheid van godsdienstuitoefening moeten worden gezien.

Ook een gebruiksvergunning voor een kerkgebouw, op grond van een op de Woningwet gebaseerde gemeentelijke bouwverordening die verbood om zonder gebruiksvergunning een bouwwerk in gebruik te hebben voor meer dan 50 personen, is dus geen beperking van art. 6 lid 1, zo oordeelde de ABRvS in 2001: *“Niet valt in te zien dat het enkele feit dat de aanwezigheid van meer dan 50 personen in de kerk wordt onderworpen aan het bezit van een gebruiksvergunning ex art. 6.1.1, waaraan uitsluitend eisen kunnen worden verbonden met het oog op de brandveiligheid zoals nader omschreven in het tweede lid van dit artikel, de godsdienstvrijheid beperkt.”*

11.1

Buiten reikwijdte verzoek

Buiten  
reikwijdte  
verzoek

TEKST ARTIKELN 8 EN 11 WET BUITENGEWONE BEVOEGDHEDEN BURGERLIJK GEZAG

**Artikel 8 (beperken vertoeven in de open lucht)**

1. Onze Minister van Veiligheid en Justitie en de commissaris van de Koning zijn bevoegd het vertoeven in de open lucht te beperken.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gegeven met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid.
3. Onze Minister van Veiligheid en Justitie is bevoegd in spoedeisende gevallen regels te geven waarbij wordt afgeweken van de regels, bedoeld in het tweede lid, of deze buiten werking worden gesteld. De door Onze voornoemde Minister gegeven regels worden op een door hem te bepalen wijze bekendgemaakt en treden na deze bekendmaking terstond in werking. Deze regels worden in ieder geval geplaatst in de Staatscourant.

#### **Artikel 11 (Vergunningplicht samenkomsten e.d.)**

1. De burgemeester is bevoegd te bepalen dat geen samenkomsten of vergaderingen op openbare plaatsen, geen samenkomsten of vergaderingen van meer dan tien personen op andere dan openbare plaatsen of geen betogingen zullen worden gehouden dan met zijn schriftelijke vergunning.
2. Aan de vergunning kunnen beperkingen en voorschriften worden verbonden.
3. Elke samenkomst, vergadering of betoging gaat, ook indien voor het houden daarvan vergunning is gegeven, op door of namens de burgemeester gedane vordering terstond uiteen.
4. Het eerste tot en met derde lid is niet van toepassing op samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging op andere dan openbare plaatsen.

---

**Van:** Grapperhaus, F.B.J. - BD/AL

**Verzonden:** vrijdag 3 april 2020 08:09

**Aan:** 10.2.e - BD/DWJZ/SBR ; Grapperhaus, F.B.J. - BD/AL

**CC:** 10.2.e - BD/DWJZ/JZW ; 10.2.e - BD/DWJZ/JZW

**Onderwerp:** RE: Je 2 vragen over art. 6 Grondwet en grondwettigheid evt. verbod op groepsvorming 2 of meer personen

10.  
2 e

Tav ad 1.

Ik meen gezien te hebben dat zelfs in de coordinatiewet uitonderingssituaties en daarmee in verband staande regelingen is opgenomen dat he verbieden van elek vorm van samenkomst mogelijk is muv religieuze of levensbeschouwelijke.

Kun je dat nog nagaan?

En in hoeverre heeft “behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet” Nog een uitwegmogelijkheid buiten de situatie van noodtoestand (dus zeg maar in de huidige situatie)?

Tav ad 2.

Buiten reikwijdte verzoek

Groet,

Ferd

Verzonden met BlackBerry Work

([www.blackberry.com](http://www.blackberry.com))

---

**Van:** 10.2.e - BD/DWJZ/SBR 10.2.e <[10.2.e@minjenv.nl](mailto:10.2.e@minjenv.nl)>

**Datum:** donderdag 02 apr. 2020 8:04 PM

**Aan:** Grapperhaus, F.B.J. - BD/AL 10.2.e <[10.2.e@minjenv.nl](mailto:10.2.e@minjenv.nl)>

Kopie:1  
10.2.e - BD/DWJZ/JZW <10.2.e @minjenv.nl>, 10.2.e - BD/DWJZ/JZW  
10.2.e @minjenv.nl>

**Onderwerp:** Je 2 vragen over art. 6 Grondwet en grondwettigheid evt. verbod op groepsvorming 2 of meer personen

Dag Ferd,

Na raadpleging van enkele DWJZ-collega's (i.h.b. 10.2.e ) hieronder poging tot korte beantwoording van de twee vragen die je me vanochtend telefonisch stelde.

Overigens is het onderwerp grondrechten primair belegd bij BZK/CZW en zodoende ligt daar voornamelijk de kennis en expertise, maar die heb ik niet betrokken.

### **1. Kun je in het licht van art. 6 Grondwet<sup>1</sup> (vrijheid van godsdienst en levensovertuiging) godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten tegengaan?**

A. Buiten gebouwen en besloten plaatsen is een verbod mogelijk, bijvoorbeeld in een noodverordening.

B. Binnen gebouwen en besloten plaatsen stuit het verbieden of tegengaan van dergelijke bijeenkomsten af op art. 6 Grondwet.

Art. 6 Grondwet verzet zich dus ook tegen het uitvaardigen van zo'n verbod in een noodverordening. Dit lijkt ook te gelden voor het nu in de noodverordeningen opgenomen verbod op godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten van meer dan 30 personen.

Het enige kiertje dat er misschien nog is, is toepassing van het leerstuk van de "botsende grondrechten". Dat is echter juridisch onontgonnen terrein. Toegespitst op de huidige problematiek zou dat inhouden dat in voorkomend geval toch godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten kunnen worden verboden, met een beroep op de bescherming van een ander grondrecht, i.h.b. het recht op leven.

Een noodverordening is gebaseerd op de Gemeentewet (jo. Wet veiligheidsregio's), maar dat is geen voldoende specifieke wet waarmee de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging binnen gebouwen en besloten plaatsen kan worden beperkt. Naar de letter van de Grondwet kan beperking van dergelijke bijeenkomsten alleen op vrijwillige basis. 10.2.g; 11.1

Ook de bevoegdheid van burgemeester of vz. veiligheidsregio o.g.v. art. 47 lid 3 Wet publieke gezondheid om gebouwen te sluiten, is niet toepasbaar, want die wet sluit "bouwwerken t.b.v. het belijden van godsdienst of levensovertuiging" uit. Bovendien moet het dan ook nog eens gaan om gebouwen waar daadwerkelijk sprake is van besmetting.

Ook inwerkingstelling van de noodbevoegdheid in art. 11 Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbg) biedt geen mogelijkheden. Art. 11 Wbbg geeft de burgemeester de mogelijkheid om samenkomsten van meer dan 10 personen op besloten plaatsen vergunningplichtig te maken, maar daarvan zijn uitgezonderd "samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging op andere dan openbare plaatsen".

N.B. In reactie op de (verworpen) motie-Wilders om bij het samenkomstverbod geen uitzondering te maken voor religieuze bijeenkomsten, heeft de MP gisteren in het Kamerdebat gezegd: "Een verbod op religieuze bijeenkomsten anders dan in de publieke ruimte, is in strijd met artikel 6, eerste lid van de Grondwet." 11.1

Buiten reikwijdte verzoek

**<sup>1</sup> TEKST ARTIKEL 6 GRONDWET**

1. Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet kan ter zake van de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden

Vriendelijke groet,

10.  
2.e

mr. 10.2.e  
Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Directie Wetgeving en Juridische Zaken | Sector Staats- en bestuursrecht  
tel. 10.2.e  
e-mail: 10.2.e @minienv.nl

Turfmarkt 147 | 2511 DP | Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH | Den Haag