

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State  
Postbus 20019  
2500 EA Den Haag

**Betreft: Hoger beroep uitspraak rechtbank Limburg 24-09-2019**

Amsterdam, 1 november 2019,

Edelachtbaar college,

Hierbij stel ik, Namens twee Amnesty-groepen in Maastricht (Amnesty International afdeling Maastricht en Amnesty International Maastricht Students), vertegenwoordigd door de Vereniging Amnesty International Afdeling Nederland, en namens X (hierna tezamen ook wel "cliënten"), hoger beroep in tegen de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 24 september 2019 (**bijlage 1**).

Cliënten hebben mij verzocht in deze procedure als hun advocaat-gemachtigde op te treden. Zij kiezen voor deze procedure domicilie op het kantoor van het PILP-NJCM op de Nieuwe Achtergracht 164 te (1018 WV) Amsterdam.

Het hoger beroep is enkel gericht tegen een deel van de uitspraak van de rechtbank waarin cliënten ongelijk gekregen hebben. Dit is uitgewerkt in de nader te noemen grieven.

## **1. Rechtsgeschil**

De burgemeester van Maastricht heeft aan cliënten, de organisatoren van twee demonstraties, de voorwaarde opgelegd dat ze zelf zorg moeten dragen voor gecertificeerde verkeersregelaars. Cliënten stellen dat deze voorwaarde in strijd is met het recht op betoging, de (Grond)wet en mensenrechten.

De rechtbank heeft geoordeeld dat de burgemeester deze voorwaarde aan de demonstratie mocht verbinden.

## 2. Procesverloop

De burgemeester van Maastricht heeft met twee besluiten, van 16 en 30 november 2017, voorwaarden opgelegd aan demonstraties in Maastricht die georganiseerd werden door cliënten. Beide demonstraties waren gericht tegen de dreigende uitzetting van een Afghaans gezin. De demonstraties vonden plaats op 19 november 2017 en 10 december 2017.

Beide demonstraties zijn georganiseerd door een brede ad hoc coalitie van burgers en maatschappelijke organisaties, waaronder de Amnesty-groep Maastricht en de Amnesty Studentengroep in Maastricht. Ook X is een van de organisatoren van de demonstratie en zij heeft beide demonstraties bij de burgemeester aangemeld.

Op 20 december 2017 is door cliënten bezwaar gemaakt tegen beide beslissingen van de burgemeester van Maastricht (**bijlage 2**).

Over de gang van zaken zijn ook vragen gesteld in de gemeenteraad door de PvdA fractie. Deze vragen zijn beantwoord door de burgemeester op 23 januari 2018 (**bijlage 3**).

Naar aanleiding van het bezwaar heeft op 19 februari 2018 een hoorzitting plaatsgevonden.

In de beslissing op bezwaar van 5 maart 2018 heeft de burgemeester de bezwaren deels gegrond en deels ongegrond verklaard (**bijlage 4**).

Op 29 maart 2019 is beroep ingesteld bij de Rechtbank Limburg (**bijlage 5**).

De zitting vond plaats op 16 juli 2019.

Met de uitspraak van 24 september 2019 werd het beroep deels gegrond en deels ongegrond verklaard.

## 3. Grieven

### 3.1. inleiding

Het beroep was gericht op drie onderdelen van de beslissing van de burgemeester:  
de voorwaarde betreffende het doen van uitingen,  
de voorwaarde betreffende het verbod tot flyeren en  
de voorwaarde betreffende de verplichte inzet van gecertificeerde verkeersregelaars.

Dit hoger beroep betreft enkel de overwegingen en het oordeel van de rechtbank over de laatste voorwaarde: de verplichte inzet van gecertificeerde verkeersregelaars.

Deze voorwaarde, zoals opgenomen in de beslissingen van 16 en 30 november 2017, luidt:

Om de verkeersveiligheid in zijn algemeenheid en die van uw demonstranten te waarborgen, moet de begeleiding van de protestactie door twee gecertificeerde verkeersregelaars worden gedaan.

In de beslissing van 30 november 2017 licht de ambtenaar van de gemeente deze voorwaarde als volgt toe:

Met betrekking tot de verkeersregelaars: bij het organiseren van een demonstratie hoort dat u zorg draagt voor de veiligheid van de demonstranten. Ik ben blij dat u hiervoor een ordedienst inzet. Deze ordedienst kan echter geen werkzaamheden uitvoeren die vallen onder de aanwijzingen voor verkeer. Dit kan en mag wel door gecertificeerde verkeersregelaars, vandaar ook dat dit als voorwaarde is opgenomen. Dit is overigens een voorwaarde die bij gelijksoortige demonstraties in onze stad, altijd van kracht is.

In het verweerschrift en ter zitting bij de rechtbank is namens de burgemeester aangegeven dat deze voorwaarde tevens te maken had met de route die de demonstranten hadden uitgekozen. In het verweerschrift van 30 mei 2018 wordt namens de burgemeester aangevoerd:

Tot slot hebben de organisatoren de route voor de demonstratie zelf bepaald, zodat zij ook gehouden zijn de daarmee gepaarde aanvullende kosten (in onderhavig geval voor de gecertificeerde verkeersregelaars) te dragen. Indien zij geen kosten wil maken voor verkeersregelaars, dan was het aan eisers om al dan niet te overwegen om een andere route te kiezen. Het is niet de taak van de politie om als verkeersregelaars te fungeren tijdens betogingen.

Als er dus voor een andere route gekozen was, waren er wellicht geen verkeersregelaars nodig geweest, aldus de burgemeester. De burgemeester onderbouwt dit door te stellen dat er bij beide demonstraties gelopen zou worden over een route waarbij deels sprake is van tweerichtingsverkeer en deels van eenrichtingverkeer (waarbij tegen de richting ingelopen wordt) en:

Tevens is geconstateerd dat gelet op het aantal deelnemers aan de betoging (enkele honderden) het mogelijk zou zijn dat niet iedereen over het (soms smalle) trottoir zou lopen. Gevolg is dat deelnemers over de straat zouden lopen, hetgeen ook gebeurd is (...). Daarom is in het verkeersbelang (artikel 2 Wet openbare manifestaties) alsmede voor de veiligheid van de deelnemers aan de betoging als voorwaarde gesteld dat twee gecertificeerde verkeersregelaars de demonstratie zouden begeleiden.

Namens cliënten is in bezwaar en beroep aangevoerd dat de voorwaarde van het inzetten van gecertificeerde verkeersregelaars een ontoelaatbare drempel opwerpt voor het recht op betoging en de daarmee samenhangende vrijheid van meningsuiting. Ook is aangegeven dat het de taak van de overheid is om het verkeer te regelen bij demonstraties. De overheid dient het recht op betoging te faciliteren.

### **3.2. Grief 1: de rechtbank leidt ten onrechte uit Kamerstukken af dat een verplichting tot inzet van gecertificeerde verkeersregelaars toelaatbaar zou zijn (r.o. 16.2 en 16.3)**

De rechtbank haalt in rechtsoverweging 16.2 antwoorden aan van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op Kamervragen uit de Kamerstukken uit 2001-2002 (**bijlage 7**), te weten:

“Het uitgangspunt dat de organisatoren van evenementen zelf een primaire verantwoordelijkheid hebben om de rust en veiligheid te waarborgen, kan niet in dezelfde omvang gelden voor grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde activiteiten. Dat betekent niet dat de organisatoren op dit terrein geen verantwoordelijkheid zouden dragen; met name bij grootschalige manifestaties is

het niet onredelijk te verlangen dat de organisatoren, bij voorkeur in samenwerking met de autoriteiten, maatregelen treffen ter verzekering van een ordelijk en vreedzaam verloop van de manifestatie”.

Over dit citaat moet allereerst opgemerkt worden dat het een antwoord van de minister betreft op een vraag van een Kamerlid over het waarborgen van de rust en de veiligheid. De verantwoordelijkheid van organisatoren waarover wordt gesproken in het citaat, gaat dus niet over het regelen van het verkeer maar over het bewaken van rust en veiligheid *in het algemeen*. Met andere woorden, de rechtbank haalt de woorden van de minister uit de context door in 16.3 te overwegen:

De rechtbank oordeelt op basis van het voorgaande dat, hoewel het waarborgen van het verkeersbelang in beginsel een publieke taak is en een betoging vanuit de overheid zoveel mogelijk gefaciliteerd moet worden, daaraan niet afdoet dat eisers ook een eigen verantwoordelijkheid hebben[...].

Aldus is de rechtbank van oordeel dat ook de organisatoren een verantwoordelijkheid voor het verkeer moeten dragen en komt ten onrechte tot de conclusie dat een burgemeester de verplichting van de inzet van gecertificeerde verkeersregelaars mag opleggen.

De minister geeft in de antwoorden op de vragen in 2001-2002 weliswaar aan dat de organisatie *vrijwillig* verkeersregelaars in kan zetten, en dat, als ze dit doen, dit eventueel meegenomen kan worden in de beoordeling van bijvoorbeeld de aangevraagde route.

De minister zegt echter absoluut niets over de *verplichting* tot het inzetten van verkeersregelaars.

Sterker nog, op een vraag van Kamerlid Pitstra destijds, expliciet over verkeersregelaars:

Hoe zijn de eisen die van de zijde van het lokale bestuur aan de organisatie van een demonstratie gesteld mogen worden, en dan in het bijzonder de inzet van een ordedienst, verkeersregelaars en het afsluiten van een verzekering, te rijmen met de Wet openbare manifestaties (WOM) en de vrijheid van meningsuiting?

antwoordde de Minister daarop door aan te geven dat er alleen voorschriften mogen worden opgelegd die te maken hebben met de kennisgeving en die nodig zijn om de belangen die in de WOM genoemd worden te beschermen. De minister antwoordde ook:

Hierbij teken ik nog aan dat het onwenselijk is voorwaarden bij de uitoefening van het recht tot betoging op te nemen die afbreuk doen aan het laagdrempelige karakter van dit grondrecht; juist voor burgers die geen toegang hebben tot de media is het van belang dat zij in staat zijn zonder het verrichten van onnodige formaliteiten in het openbaar uiting te geven aan gevoelens of wensen op maatschappelijk en politiek gebied.

De conclusie die de rechtbank heeft getrokken gaat dus voorbij aan dit standpunt van de toenmalige minister.

Wat de rechtbank ook over het hoofd heeft gezien is dat de toenmalige minister De Vries in de Kamerstukken duidelijk heeft verklaard dat er een verschil is tussen enerzijds ‘evenementen’ en anderzijds activiteiten die door de grondwet en verdragen beschermd worden.

Zoals Berend Roorda, universitair docent aan de Rijksuniversiteit Groningen en gepromoveerd op het demonstratierecht, helder aangeeft:

voor een evenement is doorgaans een vergunning met bijbehorende legeskosten vereist, de organisatoren kunnen verplicht worden tot het indienen van een veiligheidsplan en tot het inschakelen van beveiliging. Dit alles is niet het geval indien het een actie betreft die onder de reikwijdte van artikel 9 Gw valt.<sup>1</sup>

Het is logisch dat bij een (commercieel) evenement, met vergunningsplichten en legeskosten, ook verlangd mag worden van de (vaak professionele) organisatie om gecertificeerde verkeersregelaars in te zetten.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, in haar brochure 'Inzet van verkeersregelaars bij evenementen'<sup>2</sup> stelt, bij de vraag wat evenementen zijn, dan ook helder:

De inzet van (evenementen)verkeersregelaars is dus in principe gekoppeld aan het vergunningplichtig zijn van het evenement. Maar naast vergunningverlener is de gemeente ook wegbeheerder. In die rol kan men zo nodig ook verkeersregelaars inzetten, wel of geen evenement, wel of geen evenementenvergunning. In geval er geen evenementenvergunning is afgegeven, moeten dat dan wel beroepsregelaars zijn.

Het recht op betoging, en manifestaties die daaronder vallen, zijn daarvan uitgesloten. Deze acties zijn niet vergunningplichtig, voor deze activiteiten hoeven geen leges betaald te worden en, belangrijker, deze manifestaties dienen gefaciliteerd te worden door de overheid.

Dit werd door de toenmalige minister De Vries in de Kamerstukken 2001-2002 erkend, dezelfde minister en dezelfde kamerstukken die de rechtbank heeft geciteerd om tot haar conclusies te komen.

Het is verder opmerkelijk dat de rechtbank niet ingegaan is op de (veel recentere) parlementaire stukken die ingebracht zijn vanuit cliënten. In de, ter zitting overhandigde, pleitaantekeningen (**bijlage 6**) is minister Ollogren geciteerd uit Kamerstukken 2018-2019.

Onlangs gaf minister Ollogren hierover ook nog aan dat de primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid en een goed verloop bij de burgermeester ligt:

“Een *verplichting* voor organisatoren om zelf voor (gecertificeerde) beveiliging te zorgen en de financiële drempel die daarmee wordt opgeworpen, is in het algemeen moeilijk te rijmen met de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde demonstratievrijheid. Bovendien rust op de burgemeester een positieve verplichting om noodzakelijke en passende maatregelen te nemen – bijvoorbeeld politiebescherming – om een vreedzame betoging doorgang te laten vinden.”<sup>3</sup>

Uit de standpunten van de toenmalige en huidige ministers is dan ook niet af te leiden dat de voorwaarde van verplichte inzet van gecertificeerde verkeersregelaars bij een betoging toelaatbaar zou zijn, in tegendeel.

---

<sup>1</sup> Private ordebewaarders bij betogingen, B. Roorda, RuG, 2015:

<https://www.rug.nl/research/portal/files/26827083/B. Roorda Private ordebewaarders bij betogingen.pdf>

<sup>2</sup> <https://vng.nl/files/vng/20130621-inzet-verkeersregelaars-ebookpdf.pdf>

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, Aanhangsel, 1956.

### **3.3. Grief 2: de rechtbank maakt een onjuiste analogie tussen eigen ordebewaarders en gecertificeerde verkeersregelaars (r.o 16.2 en 16.3)**

In rechtsoverwegingen 16.2 en 16.3 zoekt de rechtbank, voor de vraag of verlangd mag worden dat er gecertificeerde verkeersregelaars worden ingezet, aansluiting bij de vraag of organisatoren van een betoging verplicht kunnen worden voor eigen ordebewaarders te zorgen.

De rechtbank haalt vervolgens verschillende uitspraken en een rapport aan waaruit blijkt dat van organisatoren in sommige gevallen verlangd mag worden om eigen ordebewaarders in te zetten.

De rechtbank maakt vervolgens ten onrechte de grote stap om te concluderen dat dit dan ook wel zou kunnen gelden voor verkeersregelaars. Er is echter een groot verschil tussen ordebewaarders uit eigen gelederen en gecertificeerde verkeersregelaars.

Vooropgesteld: in deze zaak bestaat geen geschil over de vraag of van de organisatie in dit geval verlangd mocht worden om ordebewaarders uit eigen gelederen in te zetten. Cliënten hebben hier ook daadwerkelijk zorg voor gedragen.

Er is bij sommige demonstraties ook wel wat te zeggen voor de inzet van ordebewaarders uit de eigen gelederen. De, soms emotionele, demonstranten zullen waarschijnlijk sneller geneigd zijn te luisteren naar aanwijzingen vanuit de organisatie zelf.

Ordebewaarders uit eigen gelederen, in plaats van politie of gemeentelijke toezichthouders, in de demonstratie mee laten lopen kan ook voor minder spanningen zorgen.

Iedereen die meeloopt in een demonstratie kan in principe deel uitmaken van de eigen ordedienst.

De eigen ordedienst ziet op de orde in de demonstratie zelf.

Als de eigen ordebewaarders het niet aankunnen of er problemen van buiten de demonstratie komen, is de politie er om op te treden. Het is expliciet niet de taak van ordebewaarders vanuit de organisatie om mensen van buiten (zoals een boze omstander die agressief wordt jegens enkele demonstranten) tot de orde te roepen. Dan gaat het om de openbare orde handhaving en daar gaat de politie over.

Dat is allemaal anders bij gecertificeerde verkeersregelaars.

Verkeersregelaars zien op het reguleren van het verkeer buiten de demonstratie om.

Verkeersregelaars kunnen aanwijzingen geven aan verkeersdeelnemers die opgevolgd moeten worden.

Verkeersregelaars zien op de openbare verkeersveiligheid.

Ze moeten opgeleid zijn om dat te doen: veruit de meeste deelnemers aan demonstraties zullen deze opleiding niet hebben.

Geen van de organisatoren van de demonstraties van cliënten was of is gecertificeerd verkeersregelaar.

Het op gelijke wijze toepassen van overwegingen over ordebewaarders, uit onder andere de parlementaire geschiedenis, op verkeersregelaars zoals de rechtbank dat heeft gedaan, is dan ook principieel onjuist. Uit standpunten en oordelen over ordebewaarders kan niet afgeleid worden dat er een verplichting tot het instellen van gecertificeerde verkeersregelaars aan de organisatoren van een protest kan worden opgelegd.

### **3.4. Grief 3: de rechtbank meent ten onrechte dat (vanuit de Wom) omstandigheden aanleiding kunnen geven dat de voorwaarde van verkeersregelaars kan worden opgelegd (r.o. 16.3 en 16.4)**

De rechtbank stelt in 16.3 dat het waarborgen van het verkeersbelang in beginsel een publieke taak is en dat een betoging vanuit de overheid zoveel mogelijk gefaciliteerd moet worden. Vervolgens overweegt de rechtbank:

Voor een algemeen vereiste van ordehandhaving door de organisatoren van een betoging zelf, met gedetailleerde bepalingen over de wijze waarop dat moet plaatsvinden, biedt de Wom onvoldoende grondslag.

Toch meent de rechtbank dat de Wom die grondslag wel biedt voor de voorwaarde dat verkeersregelaars moeten worden ingezet indien uit een afweging, op basis van de concrete omstandigheden van het geval, zou blijken dat het verkeersbelang daarmee gediend is.

De rechtbank voert in 16.4 vervolgens twee concrete omstandigheden aan die in dit specifieke geval meespeelden om toch de voorwaarde van gecertificeerde verkeersregelaars op te mogen leggen: de route van de demonstratie en het aantal deelnemers.

De rechtbank maakt hier, zoals reeds is aangevoerd, ten onrechte een koppeling tussen ordebewaarders (en wat van organisatoren op dat vlak verlangd mag worden) en verkeersregelaars.

Ook staat de rechtbank niet stil bij het feit dat de burgemeester van Maastricht de voorwaarde van de inzet van gecertificeerde verkeersregelaars bij *alle* soortgelijke demonstraties *standaard* oplegt.

Het is daarnaast onjuist dat vanuit (het systeem van) de Wom er omstandigheden zouden kunnen spelen die maken dat wel van organisatoren verlangd kan worden gecertificeerde verkeersregelaars in te zetten.

De Wet Openbare Manifestaties spreekt niet over verkeersregelaars.

Er is geen verplichting voor het opleggen van gecertificeerde verkeersregelaars, bij welke omstandigheden dan ook, uit de Wom, de Grondwet, de jurisprudentie of de mensenrechten af te leiden.

Wel staat er in artikel 5 jo. Artikel 2 Wom dat er beperkingen en voorschriften opgelegd mogen worden voor zover noodzakelijk in het belang van het verkeer.

Stel dat enkele tientallen buurtbewoners die boos zijn over de sloop van een speeltuin in een woonwijk in Amsterdam een demonstratie willen houden op de A10 ringweg, dan mag door de burgemeester de voorwaarde opgelegd worden dat de demonstratie elders in de stad plaatsvindt. De proportionaliteitstoets en subsidiariteitstoets zouden daartoe aanleiding geven en zou gehaald worden. Dan mag er dus *een andere route* verlangd worden. Dit volgt uit de wet, de mensenrechten en vaste rechtspraak.

Als de burgemeester had gemeend dat de route die verkozen was vanuit de organisatoren in Maastricht te gevaarlijk was, waarbij de verkeersveiligheid en de veiligheid van de demonstranten teveel in gevaar zouden kunnen komen, dan had de burgemeester twee dingen kunnen doen:

1. De burgemeester had meer menskracht kunnen inzetten om die route te faciliteren of
2. de burgemeester had een alternatieve route kunnen voorstellen.

De burgemeester heeft beide nagelaten. Terwijl de burgemeester kennelijk meende dat de route een gevaar opleverde voor de verkeersveiligheid en voor de demonstranten zelf, heeft ze enkel verlangd dat de organisatoren zelf gecertificeerde verkeersregelaars zouden inzetten. Toen bleek dat dat niet door organisatoren gedaan werd heeft de burgemeester niet alsnog een andere route opgelegd of meer politie of eigen verkeersregelaars ingezet.

Kennelijk waren de omstandigheden van de route en de hoeveelheid demonstranten dus niet zodanig dat de burgemeester meende zelf meer te moeten faciliteren.

De kern is dat de concrete omstandigheden die de rechtbank noemt (de route en het aantal demonstranten) aanleiding zouden kunnen zijn voor verschillende voorwaarden en beleidskeuzes, maar nooit voor het opleggen van de voorwaarde van het inzetten door de organisatie zelf van gecertificeerde verkeersregelaars.

**3.5. Grief 4: de rechtbank meent ten onrechte dat het opleggen van de voorwaarde van verkeersregelaars niet een zodanige drempel oplevert voor het uitoefenen van het recht op betoging dat deze als ontoelaatbaar moet worden beschouwd (r.o. 16.5).**

Vaststaat dat de voorwaarde van de inzet van gecertificeerde verkeersregelaars een drempel oplevert voor de organisatoren van een demonstratie.

Niet betwist is dat de organisatoren geen gecertificeerde verkeersregelaars in eigen gelederen hadden en dat het inhuren van gecertificeerde verkeersregelaars enkele honderden euro's had gekost.

Zoals de rechtbank terecht heeft vastgesteld dient een demonstratie gefaciliteerd te worden door de autoriteiten. Ook heeft de rechtbank terecht vastgesteld dat het reguleren van het verkeer een overheidstaak is.

Het is onbegrijpelijk dat de rechtbank vervolgens toch tot de conclusie kon komen dat de burgemeester voor beide demonstraties de voorwaarde van de verplichte inzet van gecertificeerde verkeersregelaars mocht opleggen.

Zoals in bezwaar, beroep en ter zitting uitvoerig is uiteengezet is het recht op protest een grondrecht (artikel 7 Grondwet) en een mensenrecht (onder andere de artikelen 19 IVBPR en 10 en 11 EVRM)<sup>4</sup>. Burgers moeten in staat zijn om laagdrempelig hun onvrede te kunnen uiten. Dat is in het rechtstreekse belang van de democratische rechtsstaat.

---

<sup>4</sup> Zie het bezwaarschrift voor een uitwerking van artikel 7 Grondwet en de genoemde mensenrechtenartikelen.



Daar komt bij dat het de mensen die de demonstratie organiseren en aanmelden niet te moeilijk gemaakt mag worden. Het is in het belang van de demonstranten, de democratische rechtsstaat en de autoriteiten dat elke burger, vermogend of onvermogend, ervaren of onervaren, een demonstratie kan organiseren.

Het opleggen van de eis van de inzet van gecertificeerde verkeersregelaars is volledig in strijd met de gedachte dat het organiseren van demonstraties laagdrempelig moet zijn. Verlangend dat de organisatoren een professioneel verkeersregelaarsbureau benaderen, een overeenkomst sluiten en enkele honderden euro's betalen is ontegenzeggelijk een flinke drempel.

Deze (in Maastricht bovendien standaard) voorwaarde kan bovendien een *chilling effect*<sup>5</sup> op mensen die demonstraties willen organiseren hebben: ze zullen sneller geneigd zijn af te zien van de demonstratie.

De kosten zullen ook met name een belemmering vormen voor kleine marginale protestbewegingen, groepen wiens geluid het minst gezien of gehoord wordt in het maatschappelijke debat. En van protestgroepen van mensen met (hele) lage inkomens.

Er zijn veel (inter)nationale bronnen om het standpunt te ondersteunen dat niet verlangd mag worden dat er kosten gemaakt moeten worden voor de organisatoren van demonstraties.

Hieronder worden enkele daarvan besproken.

De voormalig VN-Speciaal rapporteur voor demonstratierecht gaf in 2013 aan dat er voor demonstraties geen kosten voor publieke taken in rekening gebracht mogen worden bij organisatoren:

The Special Rapporteur believes that financial charges should not be levied for the provision of public services during an assembly.<sup>29</sup> He understands that marches and parades of the magnitude sometimes held in Glasgow require a large amount of resources to ensure public order and safety. Nevertheless, cost recovery measures place an unjustifiable burden on parade organisers and have the effect of unduly restricting the exercise of peaceful assembly. States' duty to facilitate and protect peaceful assemblies includes the responsibility to provide policing, medical services and other health and safety measures.<sup>30</sup> The costs associated with these services are substantial enough to deter most organizations from holding assemblies, thus creating a „chilling“ effect on the exercise of the right.<sup>6</sup>

In de tweede editie van de 'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly' van onder andere de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), staat dat de kosten voor het regelen van het verkeer volledig gedragen moeten worden door de autoriteiten:

Costs. The costs of providing adequate security and safety (including traffic and crowd management) should be fully covered by the public authorities. The state must not levy any additional financial charge for providing adequate policing. Organizers of non-commercial public assemblies should not be required to obtain public-liability insurance for their event.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Chilling effect is een term die uit het Angelsaksische rechtssysteem komt: <https://definitions.uslegal.com/c/chilling-effect/>

<sup>6</sup> Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, United Nations, A-HRC/23/39, 17 juni 2013 [link](#), [para. 81, p. 17]

<sup>7</sup> 'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, second edition' van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) en de Council of Europe's European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie), Warschau/Straatsburg, 2010. [link](#) [para 5.2, p. 19]. Zie ook de overwegingen op pagina's 32, 195 en 196 van deze Guidelines.

De bovenstaande bronnen waren al aangevoerd. De volgende nog niet.

De OVSE heeft in september 2019 in haar rapport over vreedzaam protest aangegeven dat het gebruik van vrijwillige ordebewaarders gestimuleerd mag worden door de autoriteiten, maar nooit verplicht opgelegd mag worden. De ordebewaarders mogen ook de taken van de overheid niet overnemen:

However, stewards should only be provided on a voluntary basis to support the facilitation of assemblies by the police and should in no way detract from the responsibilities of the police to ensure public order or the positive obligation of the state to protect the safety and security of assembly participants and other individuals present.

[para. 154, p. 64] ...Under some circumstances, it may be legitimate to recommend to the organizers of assemblies that they arrange a certain level of stewarding for their gathering. However, the use of stewards appointed by the organizers of an assembly should be encouraged but never required.<sup>288</sup> Such a recommendation should in no way detract from the positive obligation of the state to provide adequately resourced policing arrangements and from the overall responsibility of law-enforcement agencies for maintaining public order.<sup>8</sup>

In de derde editie van de *Guidelines on Peaceful Assembly*, van onder andere de OVSE, staat opgenomen dat het houden van betogingen nooit afhankelijk gemaakt mag worden van de mogelijkheid van de organisatoren of deelnemers om ordebewaarders in te huren, aangezien dit een excessieve inbreuk op hun vrijheid van betoging zou opleveren (en zou het organisaties die niet kunnen betalen hun recht geheel kunnen ontnemen):

No legal obligation to employ commercial stewards. In some jurisdictions, it is commonplace for professional stewards or private security firms to be contracted and paid to provide stewarding for assemblies. However, there should be no legal obligation requiring organisers to pay for stewarding or security arrangements. Overall, private security arrangements should never absolve the State from the duty to facilitate an assembly and make appropriate arrangements for policing such gatherings. In particular, the holding of assemblies should never be made contingent on the ability of organizers or participants to hire stewards, as this would constitute an excessive interference with their freedom of peaceful assembly (and would essentially curtail the organization of assemblies by those unable to pay).<sup>9</sup>

Berend Roorda, rechtswetenschapper gepromoveerd op het recht op betoging aan de Rijksuniversiteit Groningen, gaat in zijn dissertatie 'het recht om te demonstreren' ook in op de vraag of er vanuit de Wom voorwaarden opgelegd mogen worden die kosten met zich meebrengen:

Het is de burgemeester echter in beginsel niet toegestaan om op grond van zijn Wom bevoegdheden dwingende regels op te leggen over ordediensten en dergelijke. Een bijzonder geval als een massabetoging zou hierop misschien een uitzondering kunnen maken.<sup>31</sup> Artikel 9 lid 2 Gw juncto artikel 2 Wom wekken de indruk dat de wetgever uitsluitend en alleen de burgemeester verantwoordelijk heeft willen stellen voor de handhaving van de openbare orde bij demonstraties.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> OSCE Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (May 2017– June 2018), 19 september 2019, para 13, p.7 en para. 154, p64.

[link](#)

<sup>9</sup> Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, third edition, van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) en de Council of Europe's European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie), Warschau/Straatsburg, 2019, [link](#) [para. 157, p. 62]

<sup>10</sup> Dissertatie Roorda 'Het recht om te demonstreren', para. 1237-1238, p. 304 [link](#)

En

Rechtswetenschappers en ook de regering wijzen kostenverhaal en de verplichting om een (aansprakelijkheids)verzekering af te sluiten bij betogingen categorisch van de hand. Het zou een drempel opwerpen, in het bijzonder voor de minst bedeelden en groepen met controversiële opvattingen, terwijl juist voor hen de betoging een belangrijk uitingsmiddel vormt. De kosten die het garanderen van de betogingsvrijheid in haar volle omvang met zich meebrengt dient de gemeenschap als geheel te betalen ten behoeve van het grote goed 'democratie'.<sup>11</sup>

Kortom: de voorwaarde van de verplichting om gecertificeerde verkeersregelaars in te zetten is logischerwijs een drempel om het recht op betoging en de daarmee samenhangende vrijheid van meningsuiting vol tot uiting te laten komen.

De Wom, de Grondwet en mensenrechten geven geen mogelijkheid of ruimte deze voorwaarde op te leggen. Er is geen bron van een instelling met autoriteit te vinden die het standpunt van de burgemeester en de rechtbank, dat de voorwaarde wel opgelegd zou mogen worden, ondersteunt. In tegendeel.

Alle bronnen die er over de kwestie van gecertificeerde verkeersregelaars te vinden zijn, vanuit de VN, Europa en de academische wereld, geven helder aan dat de eis om gecertificeerde verkeersregelaars in te schakelen in strijd is met de mensenrechten en niet mag worden opgelegd.

#### 4. Conclusie

Gelet op de voorgaande grieven, menen cliënten dat de door de burgemeester van Maastricht opgelegde voorwaarde van de verplichte inzet van gecertificeerde verkeersregelaars bij een demonstratie, in strijd is met de wet en de mensenrechten. Het oordeel van de rechtbank op dit onderdeel kan volgens cliënten dan ook niet in stand blijven.

Cliënten verzoeken u dan ook dit hoger beroep gegrond te verklaren, de uitspraak van de rechtbank en de beslissing op bezwaar van de burgemeester op het punt van de voorwaarde van de gecertificeerde verkeersregelaars te vernietigen en de primaire besluiten van de burgemeester op het punt van de voorwaarde van de gecertificeerde verkeersregelaars te herroepen.

Tevens verzoek ik u de burgemeester te veroordelen in de proceskosten van dit hoger beroep.

Hoogachtend,



J. Klaas

*Mensenrechtenadvocaat PILP-NJCM*

*Litigation Director Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)*

---

<sup>11</sup> Dissertatie Roorda 'Het recht om te demonstreren', para 1265, p. 311. Bronnen: Peters 1981, p. 145; Schilder 2002, p. 196-197.; Aangangsel Handelingen II 2000/01, 1059.