

## Private ordebewaarders bij betogingen



---

# Private ordebewaarders bij betogingen

B. Roorda

In opdracht van:  
Programma Politie & Wetenschap

Afbeelding omslag:  
Stuart Boulton, ter beschikking gesteld door The Northern Echo

Ontwerp:  
Vantilt Producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 845 8  
NUR: 800, 624

Realisatie:  
Reed Business, Amsterdam

© 2015 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Rijksuniversiteit Groningen

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

# Inhoud

1	Introductie	9
1.1	Inleiding	9
1.2	Onderzoeksvragen	11
1.3	Terminologie	12
1.4	Methodologie	12
1.5	Overzicht van de inhoud	14
2	Inventarisatie problematiek: oplopende (kosten)druk bij betogingen	17
2.1	Inleiding	17
2.2	Literatuur- en jurisprudentieonderzoek	17
2.3	Interviews met ambtenaren van gemeenten	18
2.3.1	Problemen	18
2.3.2	Aangedragen oplossingen	20
2.3.3	Ons voorstel	21
2.4	Interviews met politie	22
2.4.1	Problemen	22
2.4.2	Aangedragen oplossingen	25
2.4.3	Ons voorstel	27
2.5	Samenvatting	28
3	Internationaalrechtelijk toetsingskader	31
3.1	Inleiding	31
3.2	Verdragsbepalingen	31
3.2.1	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden	31
3.2.2	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens	33

3.2.3	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten	33
3.2.4	Kopenhagen Document	34
3.3	Volkenrechtelijke rapportages en aanbevelingen	35
3.3.1	OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights	35
3.3.2	VN-rapporteur	41
3.4	Samenvatting	43

## 4 Private ordebewaarders bij betogingen in het Nederlandse recht 45

4.1	Inleiding	45
4.2	Artikel 9 Grondwet	45
4.3	Wet openbare manifestaties	45
4.4	Gemeentelijke beleidsregels	47
4.5	De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	49
4.6	De rechter	50
4.7	De literatuur	50
4.8	Samenvatting	51

## 5 Private ordebewaarders bij betogingen in het Duitse recht 53

5.1	Inleiding	53
5.2	Versammlungsrecht	53
5.3	Versammlungsgesetz	54
5.3.1	Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen	55
5.3.2	Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge	62
5.3.3	Straf- und Bußgeldvorschriften	64
5.4	Versammlungsgesetze (deelstaten)	66
5.4.1	Bayerisches Versammlungsgesetz	66
5.4.2	Versammlungsgesetz Landes Sachsen-Anhalt	68
5.4.3	Sächsisches Versammlungsgesetz	69
5.4.4	Niedersächsisches Versammlungsgesetz	69
5.4.5	Resumé	70
5.5	Kostenerhebung	71
5.6	Samenvatting	74

<b>6</b>	<b>Private ordebewaarders bij betogingen in het Engelse recht</b>	<b>75</b>
6.1	Inleiding	75
6.2	Human Rights Act	75
6.3	Public Order Act	75
6.3.1	Public processions and public assemblies	76
6.3.2	Trespassory assemblies	79
6.4	Serious Organised Crime and Police Act	80
6.5	Overheidsrapporten	82
6.5.1	Aanbevelingen van het JCHR	83
6.5.2	Aanbevelingen van HMIC	85
6.5.3	Richtlijnen van de ACPO	87
6.5.4	Reacties op de aanbevelingen en richtlijnen	87
6.5.5	Zweedse dialoogpolitie	92
6.6	Charging fees	96
6.7	Samenvatting	97
<b>7</b>	<b>Rechtsvergelijkende opmerkingen</b>	<b>99</b>
7.1	Inleiding	99
7.2	Duitse regeling in het huidige tijdsgewricht	100
7.3	Duitse beperking noodzakelijk	101
7.4	Duits ‘uniform keurslijf’ uit de kast	103
7.4.1	Gemeentelijke beleidsregels bieden geen soelaas	103
7.4.2	Rechterlijke uitspraken bieden onvoldoende soelaas	105
7.4.3	Artikelen 5 en 6 Wom bieden onvoldoende soelaas	106
7.4.4	Regeling geïnspireerd op het Duitse recht biedt soelaas	107
7.5	Lessen van de Engelse demonstratiereguleringspraktijk	107
<b>8</b>	<b>Het Duitse en/of Engelse recht als inspiratiebron voor herziening</b>	<b>111</b>
8.1	Inleiding	111
8.2	Private ordebewaarders	111
8.3	Demonstratiebeleid ten behoeve van private ordebewaarders	117
8.3.1	Voorafgaand aan een demonstratie	118

8.3.2	Tijdens een demonstratie	119
8.3.3	Na afloop van een demonstratie	119
8.3.4	Kanttekeningen	120
8.4	Demonstratiekostenverhaal op private personen	121
8.5	Tot slot	123
9	Samenvatting en conclusie	125
9.1	Samenvatting	125
9.2	Conclusie	133
	Literatuur	135



# Introductie

## 1.1 Inleiding

Betogingen nemen in aantal, omvang en diversiteit de laatste jaren sterk toe. Het lijkt een ijzeren wetmatigheid: hoe meer maatschappelijke onvrede hoe groter de bereidheid om te demonstreren. En onvrede met politieke besluitvorming bestaat er tegenwoordig genoeg: rigide bezuinigingsmaatregelen in de gezondheidszorg, op universiteiten en uiteenlopende sectoren van de samenleving, gaswinning in Groningen, geen adequate maatregelen tegen (jeugd)werkloosheid, om maar een paar onderwerpen te noemen. De trend zal zich daarom ongetwijfeld doorzetten.<sup>1</sup>

De consequentie hiervan is dat de financiële druk op gemeenten en met name politie vanwege hun verantwoordelijkheid om demonstraties in goede banen te leiden navenant is toegenomen. Met dit probleem kampt niet alleen Nederland, maar ook andere landen. In Duitsland heeft het kernaafvaltransport van het Franse La Hague naar het Duitse Gorleben in 2010 vanwege acties van duizenden demonstranten de inzet van maar liefst 17.000 politieagenten gevergd. De geschatte kosten bedragen 50 miljoen euro.<sup>2</sup> In Engeland worden de kosten van het kanaliseren van de G20-protesten en de Tamilprotesten in het voorjaar van 2009 op 7,2 miljoen pond respectievelijk 8 miljoen pond geschat.<sup>3</sup>

Om die reden is men in die landen op zoek gegaan naar kostendrukkende maatregelen. In Engeland betreft men sinds enkele jaren betogers vooraf bij het

1 In Den Haag, demonstratiestad nummer één in Nederland, is het aantal demonstraties de afgelopen 12 jaren meer dan verviervoudigd: in 2002 meldt het Haagse college van burgemeester en wethouders dat er jaarlijks ongeveer 350 demonstraties plaatsvinden, in 2007 spreekt de Nationale ombudsman over ongeveer 1200 demonstraties en volgens de burgemeester van Den Haag bedraagt dit tegenwoordig rond de 1500 demonstraties. Zie Raadsvoorstel 115-2002, RIS 96193\_0202528, te raadplegen via [www.denhaag.nl](http://www.denhaag.nl) in het zoeksysteem Bestuurlijke stukken; Nationale ombudsman, 2007, p. 4; de brief van de burgemeester aan de gemeenteraad van Den Haag met als onderwerp 'Demonstratiebeleid' van 20 augustus 2014, kenmerk BSD/2014.792 – RIS 275302, te raadplegen via [www.denhaag.nl](http://www.denhaag.nl).

2 Zie het nieuwsbericht 'Transport aangekomen in Gorleben' van dinsdag 9 november 2010, te raadplegen via [www.nos.nl](http://www.nos.nl).

3 Mead, 2010, p. 23-24.

maken van veiligheidsplannen. In deze meer op communicatie gerichte aanpak maakt de politie betogers zelf medeverantwoordelijk voor het ordelijk verloop van betogingen en hun veiligheid. En niet zonder succes: betogingen ontaarden minder vaak in wanordelijkheden, terwijl de kostendruk op de overheid geleidelijk aan afneemt.

In Duitsland kent men een dergelijke aanpak alweer wat langer. Hier geldt al jaren de eis van aanwezigheid van een private organisator en een leider bij demonstraties. Die zijn niet slechts verantwoordelijk voor het ordelijk verloop en de veiligheid van de betogers, maar kunnen ook aangesproken worden op kosten.<sup>4</sup>

In Nederland lijkt een vergelijkbaar fenomeen voorzichtig zijn intrede te doen. Op 11 september 2012 overweegt de Haagse voorzieningenrechter dat een wijze van demonstreren als die van Occupy op het Malieveld een welhaast professionele organisatie vereist. De rechter oordeelt daarom dat bij het tentenkamp permanent een vast aanspreekpunt in persoon aanwezig moet zijn voor gemeente en politie. Die persoon is verantwoordelijk voor de goede gang van zaken en dient zich binnen 24 uur schriftelijk bekend te maken bij de betreffende instanties.<sup>5</sup>

De beslissing van de rechter komt niet uit de lucht vallen. Hij borduurt voort op Haagse gemeentelijke beleidsregels volgens welke de organisator van een demonstratie verantwoordelijk wordt gehouden voor het ordelijk verloop van een demonstratie. Andere gemeenten kennen inmiddels soortgelijke beleidsregels, waaruit kan worden afgeleid dat er een bredere behoefte is ontstaan aan private ordebewaarders.

De introductie van private ordebewaarders roept echter een tweetal hoofdvragen en een aantal deelvragen op. De eerste hoofdvraag is of een privaat persoon verantwoordelijk kan worden gemaakt voor het ordelijk verloop van een demonstratie. En als dat kan, waarvoor is deze persoon dan precies verantwoordelijk? Beschikt hij over bijzondere bevoegdheden om zijn verantwoordelijkheid uit te kunnen oefenen? En als hij zijn verantwoordelijkheid niet naar behoren uitoefent, zijn daar dan consequenties aan verbonden, en zo ja, welke?

---

4 Deze eis geldt in meer of mindere mate ook in Frankrijk, Italië, de Verenigde Staten van Amerika en Zuid-Afrika. Zie Jarman & Bryan, 2004.

5 Rb. Den Haag (vzr.) 11 september 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX7500, r.o. 5.7; ook in een andere uitspraak oordeelt de voorzieningenrechter dat deze betrekkelijk nieuwe betogingsvorm een welhaast professionele organisatie vereist, zie Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, r.o. 5.4.4.

De tweede hoofdvraag is of de aan een demonstratie verbonden kosten verhaald kunnen worden op een dergelijk privaat persoon. Bij kosten moeten we denken aan gelden die gemoeid zijn met het opruimen van achtergebleven troep, alsook aan eventueel veroorzaakte schade aan straatmeubilair en dergelijke.

Kortom, er is voldoende reden om te onderzoeken hoe een en ander in het Duitse en Engelse recht is geregeld. Leent de uitwerking van het grondwettelijke betogingsrecht in de Wet openbare manifestaties (Wom) zich ook voor een dergelijke kostenreducerende ingreep? Kunnen we in Nederland de verantwoordelijkheid voor het ordelijk verloop van betogingen en de veiligheid van betogers verplaatsen naar de betogers zelf, en zo ja, in welke mate en hoe zou dit vorm dienen te worden gegeven?

## 1.2 Onderzoeksvragen

Dit rechtsvergelijkende onderzoek heeft tot doel om in een tijd van krapper wordende financiële middelen te onderzoeken of de kostendruk op gemeenten en politie gemoeid met betogingen gereduceerd kan worden, zonder het fundamentele recht om te betogen uit te hollen en zodanig dat de openbare orde op geen enkele wijze gevaar loopt. In dat verband stellen we de volgende onderzoeksvragen:

1. Biedt de Grondwet in verbinding met de Wet openbare manifestaties voldoende ruimte voor burgemeester en politie om de verantwoordelijkheid rondom het ordelijk verloop en de veiligheid bij betogingen over te dragen aan de organisatoren en deelnemers van betogingen?
2. Kan het Duitse en/of Engelse recht model staan voor het scheppen van een zodanige mogelijkheid in Nederland?

In de uitwerking van deze vragen kiezen we ervoor eerst te onderzoeken in hoeverre het Nederlandse, Duitse en Engelse recht grond bieden voor de voorgestelde oplossing, om vervolgens te onderzoeken welke regeling de voorkeur verdient. Het gaat er immers niet om een regeling te hebben, we willen graag de beste, meest werkbare en meest verantwoorde regeling.

## 1.3 Terminologie

Centraal in dit onderzoek staat het grondrecht om gemeenschappelijk in het openbaar een mening te uiten. In artikel 9 Grondwet wordt dit recht aangeduid als het recht tot betoging. In de volksmond wordt vaak gesproken van het recht om te demonstreren, ook wel de demonstratievrijheid. In het navolgende gebruiken wij de begrippen betoging en demonstratie als synoniemen van elkaar. Juridisch gezien bestaat geen bezwaar en afwisseling van woordgebruik is vanuit stilistisch oogpunt aantrekkelijk.<sup>6</sup>

## 1.4 Methodologie

### *Inventarisatie van de omvang van het probleem*

Door middel van een literatuur- en jurisprudentiestudie alsmede interviews met gemeente- en politieambtenaren van de vier grootste gemeenten (G4) inventariseren wij hoe groot de problemen zijn rondom de toenemende complexiteit en (kosten)druk op gemeenten en politie bij betogingen. De interviews worden afgenomen door middel van vragenlijsten waarin wij de volgende vragen stellen:

- Loopt u op tegen (kosten)problemen bij het reguleren van demonstraties? Zo ja, welke (kosten)problemen? En wat is de omvang van die (kosten)problemen? Nemen die (kosten)problemen ook toe?
- Heeft u oplossingen voor de geconstateerde (kosten)problemen? Zo ja, welke oplossingen?
- Denkt u dat het vanuit grondwettelijk en openbareorderechtelijk perspectief een goede oplossing zou zijn om een grondslag in het recht te creëren op grond waarvan private ordebewaarders verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor het ordelijk verloop van demonstraties? Waarom wel/niet?

---

<sup>6</sup> Vergelijk Schilder, 1989, p. 35.

### *Analyse van de internationaalrechtelijke jurisprudentie, aanbevelingen en rapportages*

Aan de hand van een studie naar internationaalrechtelijke jurisprudentie, rapportages en aanbevelingen onderzoeken wij de ruimte die het internationale recht laat voor private ordebewaarders bij betogingen.

### *Analyse van de Nederlandse, Duitse en Engelse wet, jurisprudentie en literatuur*

Vervolgens onderzoeken wij op grond van een analyse van de Nederlandse wet, jurisprudentie en literatuur hoe burgemeesters en politie in Nederland omgaan met de geschetste problemen en hoe rechters hierover oordelen. Ook ten aanzien van de Duitse en Engelse wet, jurisprudentie en literatuur onderzoeken wij hoe de bevoegde instanties omgaan met de geschetste problemen, hoe rechters hierover oordelen en hoe hierover wordt gedacht in de literatuur. Het positieve recht ten aanzien van dit onderwerp wordt beschreven, gesystematiseerd en waar nodig becommentarieerd.<sup>7</sup>

### *Rechtsvergelijkende analyse van het Nederlandse, Duitse en Engelse recht*

Na afronding van het traditioneel positiefrechtelijk onderzoek gaan wij over tot een externe functionele rechtsvergelijking van het Nederlandse, Duitse en Engelse recht. Het betreft een vergelijking op microniveau: nationale rechtsvormen en -procedures met betrekking tot een concreet juridisch onderwerp – private ordebewaarders bij betogingen – staan centraal in de vergelijking.<sup>8</sup> Bij die rechtsvergelijking gaan wij na of het Duitse dan wel het Engelse recht als voorbeeld kan dienen voor het vinden van oplossingen om de druk op Nederlandse gemeenten en politie te reduceren.

Een reden voor de keuze van Duitsland en Engeland is dat deze landen en Nederland een ‘tertium comparationis’ bezitten. Zij kennen vergelijkbare problemen rondom de toenemende complexiteit en (kosten)druk bij betogingen. De lokale overheid dan wel de politie wordt bovendien gezien als het over-

---

7 Bij de behandeling van het recht van Engeland/Wales komen we ook te spreken over wetgeving en literatuur die van toepassing zijn in het gehele Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland. Ten behoeve van de duidelijkheid spreken wij in beginsel slechts over Engeland en het Engelse recht. Indien relevant spreken wij expliciet over het Verenigd Koninkrijk.

8 Zie Adams, 2011.

heidsorgaan dat deze problemen in beginsel het hoofd moet bieden. De onderzochte landen zijn West-Europese democratische rechtsstaten en in alle drie de landen zijn de fundamentele rechten van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) van toepassing, waarop toezicht wordt uitgeoefend door onder meer het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

De verschillen tussen de landen vormen ook een reden voor de vergelijking. Duitsland kent vanwege haar recente zeer turbulente historie een demonstratierecht dat op een aantal punten duidelijk afwijkt van het Nederlandse en Engelse demonstratierecht. Bovendien hebben de staatsstructuur (federale republiek) en de aanwezigheid van een constitutioneel hof (Bundesverfassungsgericht) interessante gevolgen voor de wijze waarop het huidige Duitse demonstratierecht is ingericht. Engeland heeft een ander rechtssysteem ('common law system') dan Nederland en Duitsland ('civil law system'). Bovendien kent Engeland van oorsprong – mede als gevolg van het gehanteerde rechtssysteem – een geheel andere benaderingswijze van fundamentele rechten.

Een reden om niet alleen met Duitsland maar ook met Engeland te vergelijken – een keuze die wellicht minder voor de hand ligt vanwege de grote verschillen – is dat de Engelse overheid de laatste jaren uitgebreid heeft onderzocht hoe het Engelse demonstratierecht kan worden geoptimaliseerd, waarbij ook aandacht is besteed aan private ordebewaarders bij betogingen.

Andere redenen voor de keuze zijn de kwaliteit en kwantiteit van Duitsland en Engeland op het gebied van wetgeving, rechtspraak, literatuur en – voor wat betreft Engeland – overheidsrapporten, alsmede de toegankelijkheid en beschikbaarheid van relevante wetgeving, rechtspraak, literatuur en overheidsrapporten en de voor ons toegankelijke talen.

De onderzoeksresultaten vormen de basis voor het doen van aanbevelingen op basis waarvan wij menen dat de betogingsvrijheid zodanig kan worden gereguleerd dat de (kosten)druk op gemeenten en politie afneemt, zonder dat het grondrecht om te betogen wordt uitgehold of het ordelijk verloop van het openbare leven gevaar loopt.

## 1.5 Overzicht van de inhoud

De indeling van dit onderzoek is gebaseerd op de twee onderzoeksvragen. Allereerst inventariseren wij in hoofdstuk 2 de huidige demonstratieproblema-

tiek, waarbij de interviews met vertegenwoordigers van gemeenten en politie een belangrijke rol spelen. De voorgestelde oplossing – vereisen van private ordebewaarders – staat centraal in de hoofdstukken 3 tot en met 8.

De opbouw van deze hoofdstukken is als volgt: na een analyse van het internationaalrechtelijke toetsingskader onderzoeken wij in hoeverre het Nederlandse, Duitse en Engelse recht ruimte bieden voor de voorgestelde oplossing, welke regeling de voorkeur verdient en of het Duitse dan wel Engelse recht een inspiratiebron kan zijn voor een herziening van het huidige Nederlandse demonstratierecht en -beleid.

In hoofdstuk 9 volgen de samenvatting en de conclusie, waarin wij antwoord zullen geven op de vraag of, en zo ja, in hoeverre ons recht, met het Duitse en Engelse recht als inspiratiebronnen, herzien zou kunnen worden, om zodoende de (kosten)druk op gemeenten en politie bij betogingen te reduceren, zonder dat de fundamentele betogingsvrijheid in het gedrang komt en zodanig dat de openbare orde op geen enkele wijze gevaar loopt.





## Inventarisatie problematiek: oplopende (kosten)druk bij betogingen

### 2.1 Inleiding

Dat voor gemeenten en politie de (kosten)druk bij betogingen oploopt lijkt evident. Maar hoe groot is dit probleem? En wat doen gemeenten en politie er (al) aan om dit probleem het hoofd te bieden? Door middel van literatuur- en jurisprudentieonderzoek (§2.2) en interviews met de G4-gemeenten en de politiediensten van deze gemeenten (§2.3 en §2.4) inventariseren wij hoe groot de problemen zijn rondom de toenemende complexiteit en oplopende (kosten)-druk bij betogingen.

### 2.2 Literatuur- en jurisprudentieonderzoek

In de literatuur en jurisprudentie zijn geen concrete antwoorden te vinden op de vraag in hoeverre de (kosten)druk bij betogingen oploopt. Wel blijkt uit recente literatuur en jurisprudentie dat er de laatste jaren sprake is van een toename van betogingen in aantal en complexiteit, waardoor de (kosten)druk op gemeenten en politie toeneemt. Denk daarbij aan de vele Occupykampementen en tentenkampen van uitgeprocedeerde asielzoekers die vanaf 2012 tot op heden burgemeesters, rechters en wetenschappers voor de vraag stellen hoe met dergelijke belastende demonstraties om te gaan.<sup>9</sup>

In de zomer van 2014 doen zich met name in Den Haag veel problemen voor rondom IS en pro-Gazademonstraties. Zodanige problemen dat de burgemeester van Den Haag op 14 augustus 2014 besluit tot een integraal demonstratieverbod voor (vooralsnog) onbepaalde tijd in de Haagse Schilderswijk.<sup>10</sup> Een uniek besluit, want voor zover wij weten werd niet eerder, buiten een

9 Zie bijvoorbeeld de annotaties van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Amsterdam (vzr.) 22 maart 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV9645, AB 2012, 332 en Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, AB 2013, 332; zie ook Roorda, 2012a.

10 Zie 'Verklaring van Burgemeester Van Aartsen voorafgaand aan debat 14/8/14' van 14 augustus 2014, te raadplegen via [www.denhaag.nl](http://www.denhaag.nl).

noodverordening om, een integraal demonstratieverbod afgekondigd door een Nederlandse burgemeester.<sup>11</sup> Op 20 augustus 2014 schrijft de burgemeester bovendien aan de gemeenteraad dat hij ter voorkoming van wanordelijkheden in ieder geval gedurende twee maanden bepaalde demonstraties in beginsel niet meer toestaat in woonwijken. Hij lijkt daarbij te doelen op pro-Gaza- en extreemrechtse demonstraties.<sup>12</sup>

Een en ander doet ons concluderen dat een herziening van het Nederlandse demonstratierecht en -beleid op haar plaats is, onder meer ter reducering van de (kosten)druk op gemeenten en politie.

## 2.3 Interviews met ambtenaren van gemeenten

Gemeenteambtenaren van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht die zich bezighouden met het reguleren van demonstraties, hebben wij tijdens bijeenkomsten en interviews gevraagd (1) tegen welke problemen zij oplopen bij het reguleren van demonstraties en wat de kosten zijn voor het reguleren van demonstraties, (2) welke oplossingen zij voor de geconstateerde problemen aandragen en (3) wat zij vinden van ons voorstel. De antwoorden van de gemeenteambtenaren zetten wij hierna uiteen.

### 2.3.1 Problemen

De gemeente Amsterdam ervaart bij het reguleren van demonstraties problemen die te maken hebben met de duur en de vorm van demonstraties, zo meldt een bestuursadviseur van de gemeente Amsterdam.

De bestuursadviseur heeft geen idee van de hoogte van de kosten die de

---

11 Zie ook het nieuwsbericht 'Demonstratieverbod kan niet' van 15 augustus 2014, te raadplegen via [www.nos.nl](http://www.nos.nl), waarin staat: 'Het verbieden van demonstraties op een bepaalde plaats, zoals burgemeester Van Aartsen heeft gedaan, is uniek en kan niet zomaar. Dat zegt emeritus hoogleraar staatsrecht Jit Peters. "Hij moet bij iedere demonstratie opnieuw bekijken of hij die gaat verbieden." (...) Wel is er in het Brabantse Deurne enige tijd besloten tot een demonstratieverbod, maar dat was gekoppeld aan een samenscholingsverbod. De burgemeester stelde een noodverordening in na protesten tegen een juweliersvrouw die twee overvallers zou hebben doodgeschoten.'

12 Zie de brief van de burgemeester aan de gemeenteraad van Den Haag met als onderwerp 'Demonstratiebeleid' van 20 augustus 2014, kenmerk BSD/2014.792 – RIS 275302, te raadplegen via [www.denhaag.nl](http://www.denhaag.nl).

gemeente en politie in Amsterdam maken voor het reguleren van demonstraties. Evenmin weet hij of er in de gemeente sprake is van stijgende demonstratiereguleringskosten.

In de gemeente Den Haag is het aantal demonstraties de afgelopen jaren zienderogen toegenomen. In 2002 vonden er rond de 350 demonstraties plaats, in 2007 was dit opgelopen tot 1200 en tegenwoordig bedraagt dit aantal ongeveer 1500. Volgens een adviseur van de gemeente Den Haag zijn er slechts een paar van die 1500 demonstraties per jaar die niet vlekkeloos verlopen.

‘Een handjevol (bijna altijd bekende) organisatoren is principieel van mening dat de overheid zich niet heeft te bemoeien met hoe, waar en wanneer zij willen demonstreren. Het opzoeken van de confrontatie met de burgemeester door het zich niet houden aan de aanmeldtermijn, het kiezen van locaties die problemen geven (kernwinkelgebied, drukke verkeersaders voor optochten in het donker, tentenkampen zonder einddatum, gebrek aan aanspreekpunten, rommel achterlaten, et cetera) en het voeren van rechtszaken lijken een onderdeel te zijn van hun publiciteitscampagne.’

Door deze organisatoren loopt de gemeente Den Haag bij het reguleren van demonstraties op tegen problemen, met name indien de organisatoren door middel van (semi)permanente tentenkampen dag en nacht en zonder einddatum demonstreren. Verder vindt de adviseur het hinderlijk dat deze organisatoren soms demonstraties aanmelden maar vervolgens niet komen opdagen, waardoor de politie voor niets voorbereidingen en maatregelen treft.

De omvang van deze problemen is volgens de Haagse adviseur niet gering. Bovengenoemde organisatoren veroorzaken onnodige overlast voor het verkeer, omwonenden en overige gebruikers van de openbare ruimte. Opruim- en herstelkosten bij de tentenkampen bedragen vele duizenden euro's. De organisatoren maken onnodig veel politie-inzet noodzakelijk. Voor de gemeenten vormen de vele bezwaar- en beroepszaken een aanzienlijke belasting. Tentenkampen en andere demonstraties van een beperkte groep zorgen de laatste twee jaren daarom voor (onnodig) veel kosten.

Ten aanzien van de kosten voor het reguleren van demonstraties houdt de gemeente Den Haag geen officiële cijfers bij. Wat de adviseur weet is dat de politie in 2012 voor het reguleren van zo'n 1500 demonstraties ongeveer 20.000 manuren heeft ingezet. Kosten: circa één miljoen euro. De gemeente heeft in 2012 ongeveer één fulltime-equivalent (fte) gespendeerd aan het reguleren van demonstraties. Kosten: circa 100.000 euro.

De gemeente Rotterdam ervaart een grote belasting van het gemeentelijk apparaat en de politie bij grootschalige demonstraties zoals het No Border Camp, onder meer omdat de gemeente daarbij te maken heeft met veel verschillende belangen en partijen, aldus de adviseur evenementen en demonstraties van de gemeente Rotterdam. Demonstratieve tentenkampen en permanente demonstraties zorgen door hun vorm en duur voor demonstratierechtelijke problemen waarop het huidige recht geen antwoord lijkt te hebben.

De kosten voor het reguleren van demonstraties worden niet berekend. Gemeentelijke kosten nemen wellicht toe vanwege de langdurige demonstraties die de laatste jaren plaatsvinden, maar van een stijgende trend kan volgens de adviseur nog niet worden gesproken. Bij de gemeente Rotterdam houden twee medewerkers zich bezig met het reguleren van demonstraties. Verdere belasting ligt bij de politie, Stadsbeheer Toezicht en Handhaving, de Rotterdamse verkeersmarinier en – in het geval van bewegende demonstraties – het Rotterdamse openbaarvervoerbedrijf RET.

De gemeente Utrecht loopt bij het reguleren van demonstraties op tegen problemen rondom (semi)permanente demonstratieve kampementen, zoals van Occupy, zo schrijft de adviseur veiligheid van de gemeente Utrecht. Deze demonstraties zorgen vanwege hun vorm voor veel overlast nu zij centrale locaties in het stadscentrum permanent bezet houden en (uiteindelijk) verkeer publiek trekken.

De kosten die de gemeente maakt voor het reguleren van demonstraties is niet, althans niet eenvoudig inzichtelijk te maken. Er is volgens de adviseur in elk geval geen stijgende trend waarneembaar in de hoogte van de gemaakte demonstratiereguleringskosten. Op jaarbasis besteedt de gemeente Utrecht ongeveer 0,5 fte aan het reguleren van demonstraties.

### 2.3.2 Aangedragen oplossingen

Een oplossing voor de genoemde problemen is volgens de adviseur van de gemeente Amsterdam het gesprek aangaan met diegenen die overlast ervaren en hen zo veel mogelijk deelgenoot maken van de overweging van de bestuurder. Overleg ook met demonstranten om te bekijken hoe de overlast kan worden beperkt. Volgens de adviseur blijkt uit de demonstratiereguleringspraktijk van de gemeente Amsterdam dat gesprekken tussen burgemeester, demonstranten en ondernemers effectief zijn.

Als algemene oplossing draagt de adviseur van de gemeente Den Haag aan

een heldere beleidslijn te hanteren en op basis daarvan te doen wat nodig is. Uit de demonstratiereguleringspraktijk blijkt deze oplossing effectief. De juridische haalbaarheid lijkt tot op heden goed, al lopen er nog een aantal beroeps- en hogerberoepszaken, aldus de adviseur.

Tegen organisatoren die als openlijk doel hebben om de politie en de gemeente dwars te zitten door bijvoorbeeld veel demonstraties aan te melden en niet op te komen dagen, of door hun demonstraties slecht te organiseren – denk aan het ontbreken van begeleiding of een verantwoordelijk aanspreekpunt – kan moeilijk worden opgetreden, volgens de Haagse adviseur. Hij betoogt dat het recht zou moeten worden aangepast zodat de organisator verplicht wordt zich in te spannen om alles goed te laten verlopen: de organisatie van de demonstratie, de begeleiding, tijdige aanmelding. Ook zou hij aansprakelijk gesteld moeten kunnen worden voor duidelijk toerekenbare schade, uiteraard naar redelijkheid en vermogen en met de nodige coulance. Het gaat erom die paar excessen aan te kunnen pakken.

De oplossing ligt volgens de adviseur van de gemeente Rotterdam onder meer in het gesprek aangaan met de demonstranten. ‘Daar waar je een goede relatie kan opbouwen, heeft dit zijn uitwerkingen in het vervolg en de daadwerkelijke demonstratie.’ De juridische haalbaarheid van voorwaarden die de gemeente tot op heden stelt aan demonstranten, is soms twijfelachtig. Om de problemen rondom tentenkampen en permanente demonstraties het hoofd te kunnen bieden, zou het recht moeten worden aangepast, zo meent de Rotterdamse adviseur. Op die manier zou het demonstratief kamperen en overnachten in het openbaar beter kunnen worden aangepakt.

Het huidige recht biedt onvoldoende soelaas om de genoemde problemen, die wellicht vaker zullen voorkomen, het hoofd te kunnen bieden, zo meent de adviseur van de gemeente Utrecht.

### 2.3.3 Ons voorstel

De Amsterdamse gemeenteadviseur geeft aan dat ons voorstel zijn goedkeuring kan wegdragen, indien het de betogingsvrijheid ten goede komt. Het verlagen van (kosten)druk mag niet leidend zijn bij het zoeken naar oplossingen, zo benadrukt hij.

De Haagse gemeenteadviseur staat positief tegenover de door ons geopperde oplossingen. De eis van private ordebewaarders vindt hij een goede oplossing, mits met de nodige zorgvuldigheid omkleed.

De gemeenteadviseur van Rotterdam stelt dat de gemeente Rotterdam via de voorwaarden voor het houden van demonstraties al de eis stelt dat demonstranten private ordebewaarders inzetten.

Ons voorstel om een grondslag in het recht te creëren op grond waarvan private ordebewaarders verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het ordelijk verloop van demonstraties juicht de Utrechtse gemeenteadviseur toe. De gemeente Utrecht is niet onbekend met private ordebewaarders; zij houdt demonstratieorganisatoren verantwoordelijk voor het ordelijk verloop van demonstraties. Deze Utrechtse reguleringspraktijk ontbeert echter een wettelijke basis. Hoewel de Utrechtse adviseur het voorstel toejuicht, benadrukt zij wel dat de burgemeester eindverantwoordelijk moet blijven voor de openbare ordehandhaving en dat het geweldsmonopolie aan de politie moet blijven.

## 2.4 Interviews met politie

Niet alleen de demonstratierechtelijke specialisten van de vier grootste gemeenten, maar ook de politiediensten van deze gemeenten hebben wij gevraagd (1) tegen welke problemen zij oplopen bij het reguleren van demonstraties en wat de kosten zijn voor het reguleren van demonstraties, (2) welke oplossingen zij aandragen voor de geconstateerde problemen en (3) wat zij vinden van ons voorstel om een grondslag in het recht te creëren op grond waarvan private ordebewaarders verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het ordelijk verloop van demonstraties. De antwoorden die wij kregen vanuit de politiediensten zetten wij hierna uiteen.

### 2.4.1 Problemen

Volgens drie specialisten van politie Amsterdam-Amstelland<sup>13</sup> ondervindt de politie doorgaans weinig problemen op demonstratierechtelijk gebied. Het aantal demonstraties – van januari 2014 tot en met begin september 2014 zijn er 306 aangemelde demonstraties geweest – is nog behapbaar. Hoewel de

---

13 De drie specialisten zijn respectievelijk (1) beleidsadviseur van politie Amsterdam-Amstelland, (2) adviseur dienstleiding regionale operationele samenwerking tevens algemeen commandant in Staf Grootchalig Bijzonder Optreden (SGBÖ) voetbal en (3) Specialist Grootchalig Bijzonder Politie Optreden, Bureau Conflict en Crisisbeheersing, Team Crisisbeheersing.

belasting behoorlijk is, levert dit voor de politie nog geen structurele capaciteitsproblemen op. Soms is het lastig om te bepalen en te beoordelen of uitingen tijdens een demonstratie strafbaar zijn. 'Dit is vaak afhankelijk van de aard, context en precieze inhoud van een uiting.'

De specialisten geven te kennen dat de kosten van politie-inzet bij demonstraties niet specifiek wordt gelabeld in de financiële huishouding van de politie. Zodoende is niet inzichtelijk welke en hoeveel kosten de politie precies maakt in verband met demonstraties. Verder schrijven zij:

'De belasting op de politie is behoorlijk, maar fluctueert door de jaren heen. Amsterdam is als hoofdstad "van nature" aantrekkelijk om een statement te maken. De politie-inzet voor een demonstratie heeft altijd gevolgen voor capaciteitsinzet op andere dagen en zaken zoals HIC-delicten [HIC staat voor High Impact Crimes, BR]. De burgemeester laat zich in zijn besluitvorming (toestaan demonstraties) echter niet leiden door de beschikbare capaciteit bij de politie. Indien de resultaten van de politie onder druk komen te staan als gevolg van de inzet bij demonstraties, dan kan dit bijvoorbeeld wel in driehoeksverband worden besproken.'

Een politieadviseur van de politie Haaglanden schrijft dat demonstraties in de vorm van (semi)permanente kampementen problematisch zijn vanwege de combinatie van duur en vorm alsmede het tijdstip – onder meer tijdens de nachtelijke uren. De veiligheid en gezondheid komen door deze demonstraties in het geding. Een goede oplossing is hiervoor nog niet gevonden.

Verder geeft de politieadviseur te kennen dat politie Haaglanden geen berekening maakt van de precieze kosten voor het reguleren van demonstraties. Bovendien is het volgens hem lastig om de precieze kosten vast te stellen nu het reguleren van demonstraties deel uitmaakt van het gewone takenpakket van politieambtenaren en ambtenaren van de Mobiele Eenheid.

Tot 2012 ontving politie Haaglanden een speciaal budget ten behoeve van onder meer het beveiligen van ambassades en het reguleren van de vele demonstraties die in Den Haag plaatsvinden. Het budget voor deze zogenaamde hofstadtaken bedroeg ongeveer 34 miljoen euro per jaar. Sinds de komst van de Nationale Politie is de budgettering op een andere manier geregeld, maar de bedragen die politie Haaglanden krijgt voor haar hofstadtaken zijn volgens de adviseur vergelijkbaar.

De Haagse politieadviseur weet niet of de kosten de laatste jaren toenemen. Misschien rondom de Occupyprotesten die vanaf 2011 plaatsvinden en de vele

(aangemelde) controversiële demonstraties van uiteenlopende groeperingen – de Muslim Defence League, de gelegenheidsbeweging Pro Patria, de Nederlandse Volks-Unie, de Anti-Fascistische Actie – die in de zomermaanden van 2014 demonstreren in onder meer de Haagse Schilderswijk. Omdat demonstraties in Den Haag de laatste jaren niet langer significant toenemen in aantal en omvang, gaat de adviseur ervan uit dat de kosten sinds 2012 redelijk constant zijn. Hij heeft in elk geval niet de indruk dat er sprake is van een daling.

Het reguleren van demonstraties vraagt veel politiecapaciteit. Hoe minder politie-inzet bij demonstraties vereist is, hoe meer politie Haaglanden zich kan richten op andere politietaken. Bij het reduceren van politie-inzet is volgens de politieadviseur nog winst te behalen.

Het hoofd wijkpolitie district Rotterdam-Centrum geeft te kennen dat de vorm en de inhoud van demonstraties soms problemen kunnen opleveren. Als voorbeeld wijst hij op pro-Gazademonstraties waarbij demonstranten 's avonds in het donker met fakkels door het centrum willen lopen en waarbij strafrechtelijke overtredingen worden begaan. In hoeverre mag/moet worden ingegrepen?

De kosten worden bepaald door de personele kosten en de inzet van materiaal zoals hekwerken en dergelijke. Dit vormt een belasting voor de gemeente en de politie. Het hoofd wijkpolitie zegt geen inzicht te hebben in de kosten die de politie maakt voor het reguleren van demonstraties. Naar zijn idee is er in elk geval geen stijgende trend waarneembaar in die kosten.

Een operationeel specialist van de politie Utrecht zegt bij het reguleren van demonstraties tegen problemen op te lopen die te maken hebben met uiteenlopende zaken. Met name ten aanzien van de demonstratievorm: het aanvankelijke 24 urenprotest van Occupy is uiteindelijk verworpen tot een soort opvangcentrum voor dakloze personen, met alle problemen van dien. Daarnaast worden acties als betoging in de zin van artikel 9 Gw aangemeld, terwijl het onduidelijk is of het een betoging dan wel een evenement betreft. De consequenties zijn groot: 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.

De belasting voor de politieorganisatie is groot. Demonstraties vinden veelal in het weekend plaats en vallen vaak samen met andere evenementen en inzetten bij voetbalwedstrijden. Omdat demonstraties 24 uur voor het tijdstip van demonstreren mogen worden aangemeld in Utrecht, moet vaak op het laatste



moment nog extra capaciteit worden ingehuurd. Extra capaciteit is dure capaciteit omdat veelal een beroep moet worden gedaan op overuren op relatief dure dagen in het weekend. De gemaakte uren worden in de periode na de demonstratie weer gecompenseerd met vrije tijd, wat ten koste gaat van andere activiteiten.

De hoogte van de kosten die politie Utrecht maakt voor het reguleren van demonstraties is onbekend, zo schrijft de Utrechtse operationeel politiespecialist. Er is een stijging van het aantal demonstraties in het geheel en daarnaast zijn er de afgelopen maanden meerdere grote demonstraties geweest met een forse inzet vanuit de politie. Het is dus aannemelijk dat de kosten voor het reguleren van demonstraties toenemen.

#### 2.4.2 Aangedragen oplossingen

Om (mogelijke) problemen in aanloop naar en tijdens een demonstratie te voorkomen, investeert de Amsterdamse politie voorafgaand aan een demonstratie in het contact leggen en het in gesprek gaan met de demonstranten. Dit gebeurt door de ‘knop’ Handhaving Netwerken in de Staf Grootchalig Bijzonder Optreden (SGBO) en door de netwerken van de Amsterdamse politie – er is onder meer een Joods netwerk, een Marokkaans netwerk en een Ouderennetwerk – die in verbinding staan met bepaalde doelgroepen en leefgemeenschappen.

Onder de ‘knop’ Handhaving Netwerken valt ook de Vredeseenheid. Sinds 1997 treedt deze eenheid voorafgaand aan, tijdens en na afloop van demonstraties met een bepaald risicoprofiel in contact met de organisatoren. Bij het vaststellen van een risicoprofiel kunnen de demonstranten zelf, het thema van de demonstratie en het risico op wanordelijkheden een rol spelen. ‘Het streven is om de eigen verantwoordelijkheid van de organisatie te optimaliseren. In de beleids- en tolerantiegrenzen wordt vermeld dat de politie eerst de organisatie zal aanspreken op het nakomen van de afspraken’, zo schrijven de drie Amsterdamse politiespecialisten.

Volgens de specialisten werpt deze werkwijze haar vruchten af. Zij voorkomt problemen in aanloop naar en gedurende de demonstratie en heeft het mogelijk gemaakt politie-inzet te verminderen.

De specialisten stellen dat de druk op de politieorganisatie(capaciteit) voor wat betreft demonstraties in steden als Den Haag en Amsterdam hoger is dan in de rest van Nederland. In de toekenning van budgetten en capaciteiten zou daarmee volgens hen (meer) rekening kunnen worden gehouden. Verder oppe-

ren zij een borgsom in te stellen voor het geval dat door of vanwege de demonstratie schade in het publieke domein of aan derden is toegebracht.

Om problemen te voorkomen en kosten te reduceren trachten politie Haaglanden en de gemeente Den Haag voorafgaand aan een demonstratie het gesprek aan te gaan met de organisatoren. Uit de Haagse demonstratiepraktijk blijkt dit zijn vruchten af te werpen, zo stelt de Haagse politieadviseur.

Altijd maakt de politie een inschatting van de demonstratie en haar organisatie. Een extremistisch of controversieel onderwerp leidt bijvoorbeeld tot meer politie-inzet, zelfs als het slechts een handvol betogers betreft. Ook wordt er gekeken of er een eigen ordedienst is en hoe die is georganiseerd.

Op het moment dat een organisatie zich niet houdt aan de gemaakte afspraken – bijvoorbeeld over een eigen ordedienst –, spreekt de politie haar daarop aan. Ook kan dit consequenties hebben voor de eventuele beperkingen die de burgemeester een volgende demonstratie van dezelfde organisatie oplegt.

Het Rotterdamse hoofd wijkpolitie zegt dat men tracht contact te leggen met de demonstratieorganisator. De Directie Veiligheid van de gemeente is daarin altijd 'leading'. Dit blijkt in de praktijk bijzonder effectief.

De operationeel specialist van de Utrechtse politie geeft aan dat er binnen de gemeente Utrecht (nog) geen afdoende oplossingen zijn gevonden voor de genoemde problemen.

Binnen de politieorganisatie wordt de aanwezige capaciteit slimmer gepland. Dit heeft echter ook een schaduwkant: bij een rustig verloop van een demonstratie blijft de maximale diensttijd binnen de regels van de Arbeidstijdenwet. Bij escalatie is de kans aanwezig dat deze regels worden overtreden.

Ook wordt er tegenwoordig voor gekozen om in de eerste ring rond de demonstratie wijkagenten in te zetten. Dit bevalt goed, aangezien zij ervaren politieambtenaren zijn die uitstekende communicatieve vaardigheden hebben en gemakkelijk in gesprek komen met demonstranten. Bovendien bewegen zij zich gemakkelijker tussen de demonstranten en durven zij de mensen aan te spreken op hun gedrag.

Verder zou de Wet openbare manifestaties volgens de operationeel specialist het mogelijk moeten maken om de organisatie te verplichten extra maatregelen te nemen. Als voorbeelden noemt hij het inzetten van beveiligers en verkeersregelaars en het plaatsen van dixi's en afzettingen.

### 2.4.3 Ons voorstel

Op ons voorstel om een grondslag in het recht te creëren op grond waarvan private ordebewaarders verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het ordelijk verloop van demonstraties, reageren de drie politiespecialisten van Amsterdam dat er al regelmatig afspraken worden gemaakt met organisatoren over het inzetten van private ordebewaarders, ondanks het feit dat hiervoor een basis in de wet ontbreekt. Volgens de specialisten kunnen organisatoren tegenwoordig al verantwoordelijk worden gehouden voor ordeverstoringen of vernielingen door de demonstranten. Of dit ook gehandhaafd kan worden is echter nog maar de vraag, aangezien een organisator het niet (geheel) in de hand heeft wanneer anderen zich bij de demonstratie aansluiten.

Het is volgens de specialisten goed om naar innovatieve manieren te kijken waarmee politie-inzet en kosten kunnen worden gereduceerd. Daarbij is wel altijd sprake van een spanningsveld. Wat als er bij een demonstratie minder politie is ingezet en het ondanks de inzet van private ordebewaarders toch misgaat? In het verleden is gebleken dat dit de politie wordt verweten. Uiteindelijk is zij onder het gezag van de burgemeester verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde.

Ons voorstel om private ordebewaarders te vereisen juicht de Haagse politieadviseur toe, maar hij zet vraagtekens bij de manier waarop dit zou moeten gebeuren en betwijfelt of dit zal leiden tot (kosten)drukreducering.

Reguleren van demonstraties is veelal maatwerk. Je kunt daarin niet een generieke lijn trekken. De gemeente Den Haag en politie Haaglanden proberen daarom voorafgaand aan iedere demonstratie het gesprek aan te gaan met de organisatie, ook als het een organisatie betreft waarmee al vaker is gesproken. Tijdens die gesprekken worden afspraken gemaakt over bijvoorbeeld het meedragen van fakkels en stokken met vlaggen. De politieadviseur vraagt zich af of het wijs is om private ordebewaarders wettelijk te reguleren. Dit gaat mogelijk ten koste van de vrijheid die gemeenten en politie hebben om noodzakelijk maatwerk te leveren. Bovendien kunnen organisatoren hierdoor terughoudender zijn in het aanmelden van demonstraties en verstoort dit mogelijk de overlegpraktijk die momenteel bestaat tussen enerzijds gemeenten en politie en anderzijds demonstratieorganisatoren.

De aanwezigheid van (vereiste) private ordebewaarders betekent niet dat de politie kan wegblijven. De (kosten)drukreducering is daardoor dus relatief volgens de adviseur van de politie Haaglanden.

Ons voorstel om een grondslag in het recht te creëren op basis waarvan pri-

vate ordebewaarders verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het ordelijk verloop van demonstraties wordt zeer positief ontvangen door het Rotterdamse hoofd wijkpolitie. Het zorgt er volgens hem voor dat de organisator beter nadenkt over de gevolgen van een door hem georganiseerde demonstratie. Hij betoogt dat de organisator meer verantwoordelijkheid toebedeeld zou moeten krijgen dan heden het geval is.

Op de vraag wat de operationeel specialist van de politie Utrecht vindt van onze voorstellen, verwijst hij naar de antwoorden van de gemeente Utrecht.

## 2.5 Samenvatting

### Problemen

Uit de literatuur, de jurisprudentie en de demonstratiepraktijk in de G4 blijkt dat er de laatste jaren sprake is van een toename in aantal en complexiteit van betogingen. Vanuit verschillende gemeenten en politiediensten bestaat daarom de wens tot herziening van het huidige demonstratierecht en -beleid. Gemeenten en politiediensten kampen vooral met de vraag hoe om te gaan met (semi)permanente demonstratieve kampementen. Deze demonstraties leiden door hun tijdspanse en ruimtelijke inbeslagname tot overlast en een substantiële belasting van het gemeentelijk apparaat en de politie.

De gemeente Den Haag, de gemeente Rotterdam, politie Haaglanden en politie Utrecht geven aan dat er sprake is, althans lijkt te zijn, van een toename van de kosten bij het reguleren van demonstraties.

### Aangedragen oplossingen

De oplossingen die gemeenten en politiediensten aanreiken om de problemen het hoofd te bieden, zijn veelal vergelijkbaar. Alle geven aan te investeren in het bewerkstelligen van een goede communicatie met de demonstratieorganisatoren. Het gesprek aangaan heeft een positief effect, zo blijkt volgens de gemeenten en politiediensten uit de praktijk. Het leidt tot minder problemen en reducering van kosten. Een *best practice* is de Vredeseenheid van de politie Amsterdam-Amstelland. Sinds 1997 treedt deze eenheid voorafgaand aan, tijdens en ook na afloop van demonstraties met een bepaald risicoprofiel in contact met de organisatoren. Het streven van de eenheid is de optimalisatie van de eigen verantwoordelijkheid van de demonstratieorganisatoren.

## Ons voorstel

Vrijwel alle geïnterviewde gemeenten en politiediensten laten zich positief uit over ons voorstel om een grondslag in het recht te creëren op grond waarvan private ordebewaarders verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het ordelijk verloop van demonstraties. Tegelijkertijd zijn zij kritisch over hoe de regeling eruit zou moeten zien. Zij wijzen erop dat de burgemeester de eindverantwoordelijkheid moet behouden en dat uitsluitend de politie over het geweldsmonopolie mag beschikken. Politie Haaglanden staat licht afwijzend tegenover het wettelijk regelen van dit vereiste, zij vreest onwenselijke gevolgen. Het kan immers het leveren van maatwerk bemoeilijken. Ook kan het organisatoren weerhouden een demonstratie aan te melden.



## Internationaalrechtelijk toetsingskader

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk onderzoeken we de ruimte die het internationale recht laat aan private ordebewaarders bij betogingen en demonstratierechtelijk kostenverhaal op private personen. Dat is van belang, omdat een eventuele herziening van het Nederlandse betogingsrecht in overeenstemming moet zijn met de toetsingskaders van het internationale recht waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd. Pas dan kunnen we in de hoofdstukken 4 en volgende nader ingaan op private ordebewaarders bij betogingen in het nationale recht van Nederland, Duitsland en Engeland.

In §3.2 staan de voor Nederland, Duitsland en Engeland geldende verdragsbepalingen centraal die de betogingsvrijheid garanderen en eisen stellen aan beperkingen ervan. In §3.3 onderzoeken wij aan de hand van zogenaamde internationaalrechtelijke ‘soft law’ – rapportages en aanbevelingen van volkenrechtelijke instellingen – in hoeverre de behandelde verdragsbepalingen ruimte bieden aan het vereisen van private ordebewaarders en het verhalen van kosten.

### 3.2 Verdragsbepalingen

Het recht tot betoging wordt in Nederland, Duitsland en Engeland verdragsrechtelijk gewaarborgd door verschillende verdragsbepalingen. Deze komen hieronder aan de orde.

#### 3.2.1 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden

Onder auspiciën van de Raad van Europa is in 1950 het juridisch bindende Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) opgericht. Het EVRM is door Nederland, Duitsland – de Bondsrepubliek Duitsland – en het Verenigd Koninkrijk geratificeerd in respectievelijk

1954, 1952 en 1951.<sup>14</sup> De Duitse Democratische Republiek heeft het verdrag nooit geratificeerd. De Duitse Democratische Republiek is met de Duitse hereniging in 1990 echter opgegaan in de Bondsrepubliek Duitsland.

Op grond van artikel 11 EVRM heeft eenieder het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging. Het recht tot betoging maakt deel uit van het verdragsrechtelijke recht tot vergadering.<sup>15</sup> Het tweede lid van artikel 11 EVRM eist dat beperkingen van de vergader- en verenigingsvrijheid bij wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Het EVRM heeft substantiële invloed op de betogingsvrijheid in de bij het verdrag aangesloten staten vanwege niet alleen een verplicht statenklachtrecht, maar ook een verplicht individueel klachtrecht. Natuurlijke personen, non-gouvernementele organisaties en groepen personen die van mening zijn dat zij slachtoffer zijn van een schending van een of meer van de in het EVRM gewaarborgde rechten kunnen, nadat alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput, daarover een klacht indienen bij het EHRM, zie artikelen 34 en 35 EVRM. Uitspraken van het EHRM zijn bindend en definitief voor de betrokken staten.

Bij de behandeling van een klacht baseert het hof zich in beginsel op het verdragsrecht of de verdragsrechten waarop de klager een beroep doet. Klagers beroepen zich bij betogingsrechtelijke kwesties nog wel eens op artikel 10 EVRM – het recht op vrijheid van meningsuiting – of op zowel artikel 10 als artikel 11 EVRM. In dat laatste geval baseert het Hof zich op beide verdragsrechten gezamenlijk dan wel maakt het Hof een expliciete keuze. In de regel kiest het dan voor artikel 11 EVRM als *lex specialis* ten opzichte van artikel 10 EVRM. De beperkingssystematiek van artikel 10 EVRM is vergelijkbaar met die van artikel 11 EVRM. Doorgaans levert dit dus geen onoverkomelijke problemen op.<sup>16</sup>

Dat het EVRM betrekkelijk ruime voorwaarden hanteert met een aanzienlijk aantal beperkingsgronden, sluit overigens niet uit dat een bij het EVRM aange-

---

<sup>14</sup> Zie [conventions.coe.int](http://conventions.coe.int).

<sup>15</sup> ECRM 16 juli 1980, appl. nr. 8440/78 (CARAF/VK), p. 138 en 148. Zie ook Schilder, 1989, p. 235; Mead, 2010, p. 65.

<sup>16</sup> Zie daarover uitgebreid punt 5 van de annotatie van B. Roorda onder EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (Fáber/Hongarije), *EHRC* 2012, 212.



sloten staat striktere eisen mag stellen aan een beperking van de betogingsvrijheid. Artikel 53 EVRM bepaalt dat geen van de bepalingen van het EVRM zo mag worden uitgelegd dat zij beperkend werken ten aanzien van rechten en vrijheden die verzekerd worden door de wetten van de bij het verdrag aangesloten staten of door andere verdragen waarbij de staten zijn aangesloten. Met andere woorden: de meest beschermende regeling prevaleert.

### 3.2.2 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) is een verklaring die in 1948 is aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) en ondertekend door 48 landen, waaronder Nederland en het Verenigd Koninkrijk.<sup>17</sup> De Bondsrepubliek Duitsland en de Duitse Democratische Republiek zijn pas in 1973 toegetreden tot de Verenigde Naties. Zodoende heeft Duitsland de Universele Verklaring niet ondertekend in 1948.<sup>18</sup>

Dit neemt niet weg dat de UVRM wel geldt in Duitsland. De Preamble van de UVRM bepaalt namelijk dat de lidstaten van de VN zich plechtig verbonden hebben om in samenwerking met de Organisatie van de VN overal de eerbied voor en inachtneming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden te bevorderen.

Artikel 20 lid 1 van de UVRM stelt dat eenieder recht heeft op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging. De UVRM is niet bindend en kent geen klachtrecht.

### 3.2.3 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten

Het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) is een bindend VN-verdrag dat in 1966 tot stand is gekomen. De UVRM is als basis gebruikt voor dit verdrag. Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk hebben het IVBPR geratificeerd.<sup>19</sup>

Artikel 21 van het IVBPR erkent het recht van vreedzame vergadering. De

---

<sup>17</sup> Yearbook of the United Nations 1948-49, p. 535, te raadplegen via [www.2.ohchr.org](http://www.2.ohchr.org).

<sup>18</sup> Zie [www.un.org/en/members](http://www.un.org/en/members).

<sup>19</sup> Zie [treaties.un.org](http://treaties.un.org); zie ook ten aanzien van het IVBPR: VN, Treaty Series, vol. 999, p. 172, te raadplegen via [www.refworld.org](http://www.refworld.org).

beperkingssystematiek van artikel 21 IVBPR vertoont grote gelijkenissen met die van artikel 11 EVRM. Volgens artikel 21 kan de uitoefening van het vergaderrecht aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke in overeenstemming met de wet worden opgelegd en die in een democratische samenleving geboden zijn in het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Artikel 5 lid 1 IVBPR is enigszins vergelijkbaar met artikel 53 EVRM. Het bepaalt dat het niet is toegestaan enig fundamenteel recht van de mens dat in een land, ingevolge wettelijke bepalingen, overeenkomsten, voorschriften of gewoonten, wordt erkend of bestaat, te beperken of ervan af te wijken, onder voorwendsel dat dit Verdrag die rechten niet erkent of dat het deze slechts in mindere mate erkent.

Het statenklachtrecht op grond waarvan bij het IVBPR aangesloten staten klachten kunnen indienen bij het Comité voor de rechten van de mens, is facultatief, zie artikelen 41-43 IVBPR. Dit geldt ook voor het individuele klachtrecht. Burgers kunnen alleen klachten indienen tegen staten die het Eerste Facultatieve Protocol behorend bij het IVBPR hebben geratificeerd. Nederland heeft het Eerste Facultatieve Protocol geratificeerd in 1978, Duitsland in 1993 en het Verenigd Koninkrijk tot op heden niet.<sup>20</sup>

Voor de ontvankelijkheid van een klacht is bovendien vereist dat alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. De uitspraken van het Comité voor de rechten van de mens zijn niet bindend. Klachten bij het Comité tegen Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zijn vrij zeldzaam, waarschijnlijk vanwege het feit dat het EHRM wel bindende uitspraken kan doen.

### 3.2.4 *Kopenhagen Document*

De Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE), de voorloper van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) – beter bekend onder de Engelse naam Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) – neemt in 1990 het Kopenhagen Document aan. Lidstaten bij het verdrag, waaronder Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, beloven met het verdrag om zich te houden aan de in het verdrag vast-

---

<sup>20</sup> Zie de verdragscollectie van de VN op [treaties.un.org](https://treaties.un.org).

gestelde fundamentele rechten. Artikel 9.2 van het Kopenhagen Document bepaalt:

‘The participating States reaffirm that everyone will have the right of peaceful assembly and demonstration. Any restriction which may be placed on the exercise of these rights will be prescribed by law and consistent with international standards.’

Het Kopenhagen Document is net als de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens niet bindend en kent geen klachtrecht. Zodoende is de invloed van dit verdrag op de betogingsvrijheid in Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk marginaal in vergelijking met die van het EVRM.

### 3.3 Volkenrechtelijke rapportages en aanbevelingen

De genoemde verdragsbepalingen noch de rechtspraak van het EHRM geven concreet antwoord op de vraag in hoeverre de eis van private ordebewaarders en het verhalen van kosten is toegestaan. Dit in tegenstelling tot rapportages en aanbevelingen van het Bureau voor Democratische Instellingen en Rechten van de Mens van de OVSE – beter bekend onder de Engelse naam Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) of the OSCE – en een rapportage van de VN-rapporteur Maina Kiai.

#### 3.3.1 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights

Het OSCE/ODIHR publiceert tezamen met een adviesorgaan van de Raad van Europa – de Europese Commissie voor Democratie door Recht, ook wel Commissie van Venetië genoemd – in 2007 de eerste editie van de *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*.<sup>21</sup> In 2010 volgt de tweede editie.<sup>22</sup> Het doel ervan is het formuleren van richtlijnen waaraan de nationale autoriteiten zouden moeten voldoen bij de regulering van de betogingsvrijheid. De richtlijnen zien niet alleen op de kwaliteit van de wetgeving, maar juist ook op de implementatie van de

21 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2007.

22 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010.

wetgeving in de praktijk. Zij zijn daarom in de eerste plaats gericht op hen die betrokken zijn bij de uitoefening van het recht, zoals politieambtenaren en demonstratieorganisatoren en -deelnemers.<sup>23</sup>

Tussen 5 mei 2011 en 9 juni 2012 monitort het OSCE/ODIHR betogingen in elf verschillende OSCE-staten om te zien in hoeverre deze staten aan hun verplichtingen voldoen.<sup>24</sup> Het OSCE/ODIHR publiceert zijn bevindingen in het *Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States* van 9 november 2012.<sup>25</sup> Tussen 1 mei 2013 en 5 juli 2014 monitort het OSCE/ODIHR wederom betogingen in negen verschillende OSCE-staten, waaronder Nederland, en publiceert zijn bevindingen in een rapport van 17 december 2014.<sup>26</sup>

De *Guidelines* adviseren de eis te hanteren van een identificeerbare organisator. De organisator heeft de primaire verantwoordelijkheid voor de demonstratie. In het licht van deze niet geringe verantwoordelijkheid is het gerechtvaardigd dat er een minimumleeftijd van bijvoorbeeld 14 jaar wordt vereist.<sup>27</sup> De organisator beschikt niet over publiekrechtelijke bevoegdheden. De verantwoordelijkheid voor de ordehandhaving en de bescherming van demonstranten en derden blijft altijd in handen van de staat. Onder geen beding mag deze verantwoordelijkheid worden geattribueerd of gedelegeerd aan de demonstratieorganisator.<sup>28</sup>

De organisator kan wettelijk verplicht worden tot de inzet van ordeassistenten ('stewards and marshals'). Dit kan vanwege het proportionaliteitsbeginsel niet bij iedere demonstratie zoals in Kroatië en Servië, maar alleen indien de demonstratie dit kan rechtvaardigen, bijvoorbeeld vanwege haar omvang of controversiële aard. Het verdient de voorkeur dat de ordeassistenten identificeerbaar zijn, bijvoorbeeld door middel van hesjes, badges of armbanden. De ordeassistenten hebben net als de organisator geen publiekrechtelijke bevoegdheden. De organisator stuurt de ordeassistenten aan. Bovendien dient hij samen

---

23 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 10 en 12.

24 De gemonitorde OSCE-staten zijn Hongarije, Italië, Kroatië, Moldavië, Oekraïne, Polen, Servië, Slowakije, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten van Amerika en Zwitserland.

25 OSCE/ODIHR, 2012, p. 7.

26 OSCE/ODIHR, 2014, p. 6. De gemonitorde OSCE-staten zijn Albanië, Bulgarije, Frankrijk, Griekenland, Montenegro, Nederland, Portugal, Spanje en Tsjechië.

27 De demonstratiewetten van Finland en Moldavië vereisen een minimumleeftijd van de organisator van 15 respectievelijk 14 jaar.

28 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 45-46, 51 en 90; OSCE/ODIHR, 2012, p. 55; OSCE/ODIHR, 2014, p. 8, 51 en 55.

met de ordeassistenten een debriefing en evaluatie te houden indien er sprake is geweest van een ongewoon verlopen demonstratie. De inzet van ordeassistenten ontslaat de staat niet van zijn positieve verplichtingen. Desalniettemin kan het wel leiden tot vermindering van politie-inzet.<sup>29</sup>

De organisator en zijn ordeassistenten hebben de verantwoordelijkheid zich in te spannen om aan de gestelde (wettelijke) vereisten en de opgelegde aanwijzingen te voldoen en om het vreedzame verloop van de demonstratie te garanderen. Zij riskeren civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties indien zij deze verantwoordelijkheid veronachtzamen. Sancties dienen wel proportioneel te zijn. Celstraffen en hoge geldboetes – op grond van de Geneva Canton Law on Demonstrations in Public Spaces kan een geldboete van maar liefst 83.000 euro worden opgelegd – zijn al snel disproportioneel. Een demonstratieverbod om de enkele reden dat een voorgaande demonstratie van dezelfde organisator heeft geleid tot ordeverstoringen is niet toegestaan. Indien de organisator en zijn ordeassistenten zich redelijkerwijs hebben ingespannen om hun verantwoordelijkheid naar behoren uit te oefenen, maar hier niet (voldoende) in zijn geslaagd, kunnen zij niet aansprakelijk worden gehouden.<sup>30</sup>

Ook is de organisator niet aansprakelijk indien een demonstratie groter of kleiner is dan aangekondigd en hij hiervan redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn. Evenmin is hij aansprakelijk voor de gedragingen van individuele demonstranten of derden en voor ordeassistenten die zich niet gedragen conform het afgesprokene. Ieder individu is aansprakelijk voor zijn of haar eigen gedragingen. In de *Guidelines* wordt in dit verband gewezen op een (geparafraseerde) overweging van het EHRM in het arrest *Ezelin versus Frankrijk*: '[i]t is not "necessary" in a democratic society to restrict those freedoms in any way unless the person in question has committed a reprehensible act when exercising his rights'.<sup>31</sup>

Overleg en samenwerking tussen de organisator en autoriteiten is niet af te dwingen, maar wel aanbevelenswaardig, in het bijzonder bij simultane demonstraties. Daarom dienen de autoriteiten zich proactief op te stellen om samenwerking met de organisator te bewerkstelligen.<sup>32</sup> Bijvoorbeeld door een con-

29 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 92-93; OSCE/ODIHR, 2012, p. 9-10, 14 en 52-53; OSCE/ODIHR, 2014, p. 12, 50-51 en 56.

30 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 20, 62 en 92-93; EHRM 26 april 1991, appl. nr. 11800/85 (*Ezelin/Frankrijk*), r.o. 53; OSCE/ODIHR, 2012, p. 10, 29, 51 en 54; OSCE/ODIHR, 2014, p. 8, 51 en 54-55.

31 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 20, 62 en 92-93; OSCE/ODIHR, 2012, p. 10, 29, 51 en 54.

32 Bijvoorbeeld naar het voorbeeld van de demonstratiepraktijk in Noord-Ierland.

tactpersoon bij de gemeente aan te stellen waar de organisator en de demonstranten voorafgaand of tijdens de demonstratie terechtkunnen,<sup>33</sup> door meetings met de organisator en andere betrokken partijen te organiseren of door gebruik te maken van moderne communicatiemiddelen om in contact te komen met de demonstranten.<sup>34</sup> Iedereen is immers gebaat bij goed contact en het bereiken van overeenstemming. Als dat niet lukt, kan naar het voorbeeld van de Poolse gemeente Warschau ‘mediation’, bij voorkeur in een zo vroeg mogelijk stadium, een oplossing bieden.<sup>35</sup>

Demonstratiewetten zouden een heldere overleg- en samenwerkingsregeling moeten bevatten zodat overeenstemming bereikt kan worden over de inzet van private ordebewaarders, over de omvang, positie en zichtbaarheid van de politie en over de demonstratielocatie.<sup>36</sup> De *Guidelines* wijzen als voorbeeld op artikel 30 van de Sloveense demonstratiewet:<sup>37</sup>

#### Article 30, Slovenia’s Act on Public Assembly (2004)

##### Police assistance

When as regards the nature of the gathering or event or as regards the circumstances in which the gathering or event is held [...] there exists a possibility that police measures will be necessary, the police, in agreement with the organizer, shall determine the number of police officers necessary for assisting in the maintenance of the public order at the gathering or event. In the event of such, the ranking police officer shall come to an agreement with the leader on the method of cooperation. In the instances specified in the previous paragraph, the organizer of the gathering or event is obliged also to cooperate with the police regarding the planning of measures for the maintenance of order at the gathering or event.

33 Hiervan werd volgens het OSCE/ODIHR bijvoorbeeld gebruikgemaakt tijdens de Nuclear Security Summit (NSS) in Den Haag in maart 2014. Het OSCE/ODIHR wijst in dit verband verder op de speciale Vredeseenheid van Amsterdam die bij *high-risk demonstrations* verantwoordelijk is voor de continue communicatie met de organisatoren en de demonstranten. Zie OSCE/ODIHR, 2014, p. 60.

34 De Engelse politie gebruikte tijdens de Tamil-protesten in 2009 bluetooth-berichten om in contact te komen met de demonstranten.

35 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 59, 69-70, 77 en 90; OSCE/ODIHR, 2012, p. 10-11, 16 en 78-80; OSCE/ODIHR, 2014, p. 7-13, 33, 43-45, 50, 58 en 62-63.

36 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 48 en 90.

37 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 91.

De Zuid-Afrikaanse demonstratiewet biedt volgens het OSCE/ODIHR ook een mooi model voor het reguleren van demonstraties. Zij bepaalt dat de organisator, de politie en de lokale autoriteit gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het ordelijk verloop van een demonstratie. Bovendien vereist zij een ondertekend contract waarin de verplichtingen en verantwoordelijkheden van zowel de politie als de demonstranten nauwkeurig zijn beschreven.<sup>38</sup>

Niet alleen voorafgaand, ook tijdens en na afloop van een demonstratie kan het goed zijn dat de organisator overlegt met de autoriteiten of dat men gebruikmaakt van mediatie, bijvoorbeeld indien er sprake is (geweest) van een (dreigend) conflict of als er anderszins sprake is (geweest) van een ongewone situatie. Ondernemers en bewoners hebben in beginsel geen recht om betrokken te worden bij overleggen. Wel is het doorgaans goed als de autoriteiten en de organisator hen hierbij betrekken.<sup>39</sup>

Het OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie benadrukken in het door hen in 2011 uitgegeven *Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly* dat de autoriteiten beperkingen en verboden bij voorkeur alleen opleggen na overleg met de organisator.<sup>40</sup> Opgelegde beperkingen en verboden dienen tijdig, schriftelijk en met redengeving te worden gecommuniceerd met de organisator om verrassingen te voorkomen. Bestuurlijke heroverweging is aanbevelenswaardig, aangezien dit kostendrukkend werkt en kan leiden tot een meer constructieve relatie tussen de autoriteiten enerzijds en de organisator en samenleving anderzijds. De organisator moet ook de mogelijkheid hebben om een beperking of verbod aan te vechten bij de rechter.<sup>41</sup>

De *Guidelines* bevelen een pragmatische benadering aan, geënt op het opportuniteitsbeginsel: indien een demonstratie ondanks strafbare gedragingen van de demonstranten nog vreedzaam is, is niet-ingrijpen soms de beste wijze om een vreedzame uitkomst te garanderen. Ingrijpen leidt veelal tot meer problemen dan gedogen. Bovendien, 'the policing costs of protecting freedom of assembly and other fundamental rights are likely to be significantly lower than the costs of policing disorder borne of repression'. Het is altijd nog een optie om na afloop van een demonstratie wetsovertreders (alsnog) te vervolgen.<sup>42</sup>

38 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 91.

39 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 20, 52, 69-70 en 83; OSCE/ODIHR, 2012, p. 16 en 82; OSCE/ODIHR, 2014, p. 13 en 61-63.

40 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2011, p. 22; zie ook OSCE/ODIHR, 2012, p. 39.

41 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 70-71; OSCE/ODIHR, 2012, p. 79.

42 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 78.

### Kostenverhaal

Alle vormen van kostenverhaal op de organisator – voor het garanderen van veiligheid, voor het reguleren van het verkeer, voor crowd management, voor het verlenen van eerste hulp en voor het schoonmaken en herstellen van de locatie na afloop van de demonstratie – worden uitdrukkelijk afgewezen door het OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie. Zij wijzen in dit verband op de demonstratiewetten van Moldavië en Rusland:

**Article 10, Law on Public Assemblies, Republic of Moldova (2008)**

(4). Public authorities will undertake actions necessary to ensure the provision of the services solicited by the organizers and the services that are normally provided by subordinated bodies and by publicly administered enterprises.

**Article 20, Law on Public Assemblies, Republic of Moldova (2008)**

(3). Local public authorities cannot charge the organizers for services provided that are services normally provided by subordinated bodies and by publicly administered enterprises.

**Article 18, Law of the Russian Federation on Rallies, Meetings, Demonstrations, Marches and Picketing (2004)**

[T]he maintenance of public order, regulation of road traffic, sanitary and medical service with the objective of ensuring the holding of the public event shall be carried out on a free basis [by the authorities].

Kostenverhaal werkt afschrikwekkend voor hen die willen gebruikmaken van hun betogingsvrijheid. Bovendien werkt het belemmerend voor organisatoren. Ook het verplicht afsluiten van een verzekering en het moeten betalen voor ordeassistenten is niet toegestaan volgens de *Guidelines*. ‘To impose such a cost burden would seriously erode the essential essence of freedom of assembly and undermine the core responsibility of the state to provide adequate policing.’<sup>43</sup>

---

43 OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 19, 36-37 en 93; OSCE/ODIHR, 2012, p. 14, 47-48, 52 en 55; OSCE/ODIHR, 2014, p. 12, 50, 57.



### 3.3.2 VN-rapporteur

Op uitnodiging van de regering van het Verenigd Koninkrijk doet Maina Kiai, de ‘Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association’ van de VN, van 14 tot 23 januari 2013 onderzoek in de landen Engeland/Wales, Schotland en Noord-Ierland naar de betogingsvrijheid aldaar. Zijn bevindingen legt hij neer in een rapport, waarop de regering van het Verenigd Koninkrijk vervolgens reageert.

#### VN-rapport

De VN-rapporteur constateert ten aanzien van de betogingsvrijheid in Engeland/Wales dat het reguleren van demonstraties sinds de uit de hand gelopen G20-protesten in Londen van april 2009, waarbij een omstander door optreden van de politie om het leven komt, ingrijpend is gewijzigd.<sup>44</sup> De instelling van speciale ambtenaren die zich bezighouden met het reguleren van demonstraties in overleg met demonstratieorganisatoren vindt hij prijzenswaardig. Ook is de rapporteur lovend over de inzet van derden – non-gouvernementele organisaties – als mediators. Tegelijkertijd waarschuwt hij de autoriteiten dat zij de onderhandelingen met organisatoren nooit mogen inzetten om een verraderlijke vorm van controle uit te oefenen. Organisatoren mogen niet gedwongen worden om te voldoen aan de eisen van de autoriteiten indien deze eisen de essentie van de betogingsvrijheid zouden ondermijnen.<sup>45</sup>

De rapporteur bespeurt angst bij de organisatoren om verantwoordelijk te worden gehouden voor overtredingen die demonstranten begaan, nu organisatoren op grond van artikel 12 lid 4 en artikel 14 lid 4 van de Engelse demonstratiewet (Public Order Act) strafbaar zijn indien zij opgelegde beperkingen niet naleven, tenzij zij kunnen aantonen dat de niet-naleving is veroorzaakt door omstandigheden die buiten hun macht liggen. Maina Kiai wijst er daarom op dat organisatoren nooit verantwoordelijk mogen worden gehouden of aansprakelijk mogen worden gesteld voor onrechtmatig gedrag van anderen.<sup>46</sup> Dit standpunt herhaalt hij bij zijn onderzoek naar de betogingsvrijheid in Noord-Ierland:

---

<sup>44</sup> Kiai, 2013a, p. 5.

<sup>45</sup> Kiai, 2013a, p. 11-12.

<sup>46</sup> Kiai, 2013a, p. 5.

‘It is a good practice for assembly organizers to take reasonable steps to ensure the peacefulness of an assembly, including by liaising with law enforcement officials at all stages of planning and execution of the event, appointing assembly stewards, complying with legal requirements etc. However, organizers should not incur liability for the unlawful or violent acts of others.’<sup>47</sup>

Ten aanzien van de betogingsvrijheid in Schotland is de VN-rapporteur bezorgd over de ruime discretionaire bevoegdheid van lokale autoriteiten op grond waarvan zij demonstratiereguleringskosten en schoonmaakkosten kunnen verhalen op demonstratieorganisatoren. De ruime discretionaire bevoegdheid – lokale autoriteiten mogen zelf bepalen of en op welke wijze zij kosten verhalen – leidt mogelijk tot rechtsongelijkheid. Organisatoren als demonstratievoorwaarde opleggen dat zij dienen (mee) te betalen voor te maken kosten vormt bovendien een aanzienlijke beperking van de betogingsvrijheid. Ofschoon de rapporteur begrijpt dat het reguleren van met name grootschalige demonstraties een grote aanslag doet op de algemene middelen, wijst hij kostenverhaal van de hand:

‘[...] cost recovery measures place an unjustifiable burden on parade organizers and have the effect of unduly restricting the exercise of peaceful assembly. The duty of States to facilitate and protect peaceful assemblies includes the responsibility to provide policing, medical services and other health and safety measures. 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>48</sup>

### *Reactie regering*

De regering van het Verenigd Koninkrijk is te spreken over de constatering van de rapporteur dat het demonstratiebeleid in positieve zin is gewijzigd na de G20-protesten in Londen. Verder bevestigt zij het standpunt van de rapporteur dat de organisatoren niet verantwoordelijk gehouden kunnen worden of aan-

---

<sup>47</sup> Kiai, 2013a, p. 15.

<sup>48</sup> Kiai, 2013a, p. 17.

sprakelijk gesteld kunnen worden voor het gedrag van anderen. De autoriteiten en niet de organisatoren zijn hoofdvantwoordelijk voor de ordehandhaving tijdens demonstraties.<sup>49</sup>

De regering van het Verenigd Koninkrijk is minder te spreken over het oordeel van de rapporteur over het kostenverhaal in Schotland. Het discretionaire karakter van de kostenverhaalbevoegdheid van Schotse lokale autoriteiten verdedigt de regering met een beroep op de verscheidenheid in aantal en typen van demonstraties in de verschillende delen van Schotland. Ook wijst zij erop dat nationale wetgeving alsmede nationale richtlijnen de lokale invulling van de betogingsvrijheid enigszins uniformeren.

De regering van het Verenigd Koninkrijk benadrukt dat kostenverhaal enkel in overleg met de organisatoren plaatsvindt. Doel ervan is de veiligheid van de demonstranten en de gemeenschap te garanderen. De kosten die verhaald worden zijn ‘appropriate, legitimate and proportionate’. De regering van het Verenigd Koninkrijk zegt ervoor te waken dat kostenverhaal leidt tot een onge-rechtvaardigde inbreuk op de betogingsvrijheid.

In Glasgow heeft het kostenverhaalbeleid – dat naar aanleiding van het rapport van de VN-rapporteur zich meer is gaan richten op samenwerking tussen politie en demonstratieorganisatoren – geleid tot de inzet van ordeassistenten (‘ste-wards’) die door demonstratieorganisaties met hulp van de politie zijn getraind. Dit heeft op zijn beurt geleid tot reducering van zowel politie-inzet als kosten.<sup>50</sup>

### 3.4 Samenvatting

Verschiedende verdragen waarbij Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zijn aangesloten garanderen het recht op vrijheid van vreedzame vergadering. Van die verdragen heeft het EVRM de meeste invloed. Dit is het logische gevolg van het verplichte EVRM-klachtrecht voor staten en individuen en van het bindende en definitieve karakter van de uitspraken van het EHRM.

De beperkingssystematiek van de artikelen 10 en 11 EVRM, die grote overeenkomsten vertoont met die van artikel 21 IVBPR, laat betrekkelijk veel ruimte aan het opleggen van beperkingen van de betogingsvrijheid. Dat neemt niet

<sup>49</sup> Kiai, 2013b, p. 3 en 8.

<sup>50</sup> Kiai, 2013b, p. 6-7.

weg dat bij het EVRM aangesloten staten striktere eisen mogen stellen aan een beperking van de betogingsvrijheid. De meest beschermende regeling prevaleert, zo bepaalt artikel 53 EVRM.

Hoeveel ruimte het EVRM laat aan het vereisen van private ordebewaarders en het verhalen van kosten, kunnen we in zekere zin afleiden uit volkenrechtelijke rapportages en aanbevelingen van het OSCE/ODIHR en de VN-rapporteur Maina Kiai. Zij bevelen daarin bijvoorbeeld het vereisen van demonstratieorganisatoren aan. Organisatoren kunnen volgens hen echter alleen verantwoordelijk worden gehouden en aansprakelijk worden gesteld voor hun eigen gedrag, en niet voor het gedrag van andere demonstranten of derden. Indien het grootschalige of controversiële demonstraties betreft, kunnen organisatoren verplicht worden ordeassistenten ('stewards and marshals') in te zetten. Autoriteiten dienen zich in te spannen om overleg en samenwerking met de organisatoren te bewerkstelligen, niet alleen voorafgaand aan, maar ook tijdens en na afloop van een demonstratie.

Zowel het OSCE/ODIHR als de VN-rapporteur Maina Kiai wijzen alle vormen van kostenverhaal uitdrukkelijk van de hand. Het schrikt organisatoren te veel af. Bovendien omvat de plicht van staten om demonstraties te faciliteren en te beschermen ook de plicht om de daaraan verbonden kosten op zich te nemen.

De regering van het Verenigd Koninkrijk kan zich niet in dit standpunt vinden. Zolang kostenverhaal in overleg met de organisatoren plaatsvindt, zijn zowel de demonstranten als de gemeenschap hierbij gebaat: het stimuleert de inzet van stewards, daarenboven reduceert het politie-inzet en kosten.

## Private ordebewaarders bij betogingen in het Nederlandse recht

### 4.1 Inleiding

In hoeverre is het Nederlandse recht bekend met het vereiste van de aanwezigheid van private personen die verantwoordelijk zijn voor het ordelijk verloop van een demonstratie? En als het Nederlandse recht daarmee bekend is, kunnen de aan een demonstratie verbonden kosten in Nederland verhaald worden op deze private personen? Deze vragen zullen wij hieronder beantwoorden. Allereerst gaan wij in §4.2 kort in op het recht tot vergadering en betoging ex artikel 9 Gw. Vervolgens zetten wij in §4.3 tot en met §4.7 uiteen wat de Wet openbare manifestaties, gemeentelijke beleidsregels, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Nederlandse rechter en de literatuur zeggen over private ordebewaarders en het verhalen van kosten.

### 4.2 Artikel 9 Grondwet

Artikel 9 lid 1 Gw biedt eenieder het recht tot vergadering en betoging, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Het tweede lid bepaalt dat de wet regels kan stellen in het kader van drie doelcriteria: de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De wetgever heeft deze bepaling aangegrepen om in de Wet openbare manifestaties regels te stellen ten aanzien van betogingen op openbare plaatsen (§II Wom) en betogingen op andere dan openbare plaatsen (§III Wom).

### 4.3 Wet openbare manifestaties

De Wet openbare manifestaties kent geen bepaling over private ordebewaarders bij demonstraties. 'Wie binnen vergaderingen en betogingen verantwoordelijk

is voor specifieke taken, laat de wet open', aldus Schilder.<sup>51</sup> Op grond van artikel 4 lid 2 Wom kan 'degene die voornemens is een betoging te houden' bij gemeentelijke verordening verplicht worden een schriftelijke kennisgeving te doen. Verder kan de burgemeester bij betogingen op openbare plaatsen aan 'degenen die een betoging houden of daaraan deelnemen' voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven krachtens artikel 5 Wom. Volgens artikel 6 Wom kan hij aanwijzingen geven en op grond van artikel 7 Wom een opdracht de betoging terstond te beëindigen en uiteen te gaan.

Op grond van deze artikelen zou de burgemeester een zekere organisatiestructuur kunnen opleggen, die met behulp van de strafbepalingen van artikel 11 Wom eventueel kan worden gehandhaafd.<sup>52</sup> Andere bepalingen in de wet – artikel 9 lid 2 Gw juncto artikel 2 Wom – wekken echter de schijn dat de wetgever uitsluitend en alleen de burgemeester verantwoordelijk heeft willen stellen voor de handhaving van de openbare orde bij demonstraties.

Bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties is zeer beperkt aandacht besteed aan private ordebewaarders bij demonstraties. De regering spreekt alleen over de rol van organisatoren naar aanleiding van de vraag van een parlementslid:<sup>53</sup>

'Wij achten het [...] niet nodig expliciet in de wet op te nemen dat de organisatoren van een manifestatie verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor de beëindiging van de manifestatie en het uiteengaan. In artikel 6, in samenhang met artikel 11, eerste lid, onder b, ligt reeds besloten dat de organisatoren gehouden zijn naar vermogen mee te werken aan beëindiging en uiteengaan van de manifestatie, indien daartoe door de burgemeester opdracht wordt gegeven. Voor een verdergaande strafrechtelijke verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld in die zin dat de organisatoren ook bij loyale medewerking strafbaar zouden zijn indien die medewerking niet tot resultaat leidt, zien wij geen plaats.'<sup>54</sup>

In de wetsgeschiedenis is voor het overige niet gesproken over deze en andere private ordebewaarders, laat staan over specifieke verantwoordelijkheden en taken van hen.

---

51 Schilder, 1989, p. 267.

52 Schilder, 1989, p. 267.

53 *Kamerstukken II 1986/87, 19 427, nr. 4, p. 8.*

54 *Kamerstukken II 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 17.*

Over het verhalen van (de aan de demonstratie verbonden) kosten wordt in de Wet openbare manifestaties, noch in de totstandkomingsgeschiedenis van deze wet gerept.

#### 4.4 Gemeentelijke beleidsregels

In gemeentelijke verordeningen en beleidsregels stuiten we wel op bepalingen over private ordebewaarders bij demonstraties. Het in de inleiding van hoofdstuk 1 aangehaalde oordeel van de Haagse rechter dat er een vast aanspreekpunt aanwezig dient te zijn bij de demonstratie, die verantwoordelijk is voor de gang van zaken, komt dus niet helemaal uit de lucht vallen.

Zo eist de veelal gehanteerde model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) dat de kennisgeving voor het houden van een betoging op een openbare plaats bevat: ‘maatregelen die degene die de betoging houdt zal treffen om een regelmatig verloop te bevorderen’ (artikel 2:3 lid 2 sub f model-APV). ‘Degene die de betoging houdt’, zou aangemerkt kunnen worden als de organisator.

Een aantal Nederlandse gemeenten heeft deze APV-bepaling verder uitgewerkt door in het gemeentelijke demonstratiebeleid de organisator expliciet verantwoordelijkheden toe te delen. Op de website van demonstratiehoofdstad Den Haag is bijvoorbeeld te lezen:

‘U moet zich als organisatie van een demonstratie of manifestatie aan de volgende algemene regels houden: [...] U moet de plek waar u de demonstratie of manifestatie houdt schoon achterlaten. [...] Als u flyers uitdeelt en mensen gooien ze op de grond, moet u ze zelf opruimen. U moet zorgen voor een zogenaamde ordedienst (mensen die de manifestatie of demonstratie ordelijk laten verlopen) van minstens 10% van het aantal deelnemers. [...] U moet erop letten dat deelnemers aan de manifestatie geen alcohol bij zich dragen en/of gebruiken.’<sup>55</sup>

De gemeente Delft gaat nog verder:

‘Schade aan eigendommen van de gemeente en/of derden, voor zover redelijkerwijs verwijtbaar, komt geheel voor rekening van de organisa-

---

55 Zie [www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Regels-bij-demonstraties-en-manifestaties.htm](http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Regels-bij-demonstraties-en-manifestaties.htm).

tor; De te gebruiken openbare ruimte moet in een nette staat worden gehouden en vrij van papier, afval en dergelijke worden achtergelaten. Bij het niet nakomen van dit voorschrift zullen de werkzaamheden die hieruit voortvloeien, op uw kosten, door de reinigingsdienst worden uitgevoerd; De eventueel door derden weggegooid flyers dienen door de organisatie te worden opgeruimd; De organisatie voorziet in een herkenbare ordedienst van 10% van het aantal deelnemers.’<sup>56</sup>

Er zijn meer Nederlandse gemeenten die de organisator verantwoordelijk houden voor soortgelijke zaken: het ordelijk verloop van de demonstratie (Apeldoorn, Deventer, Leidschendam-Voorburg),<sup>57</sup> de veiligheid van de deelnemers (Schijndel),<sup>58</sup> zorg dragen voor EHBO’ers en wellicht gemotoriseerde begeleiding (Blaricum, Eemnes),<sup>59</sup> het inzetten van ordepersoneel dat herkenbaar moet zijn aan het dragen van een rode band om de arm (Deventer),<sup>60</sup> zorg dragen dat er geen materialen aanwezig zijn die als slagwapen kunnen dienen of waarmee gegooid kan worden (Rotterdam),<sup>61</sup> het schoon achterlaten van straten en terreinen (Almere),<sup>62</sup> waarbij kosten van herstel- of opruimwerkzaamheden – evenals de kosten voor het herstel van schade aan eigendommen van de gemeente alsmede van derden – door de gemeente op de organisator kunnen worden verhaald (Almere, Bergen (NH), Rotterdam<sup>63</sup>).<sup>64</sup>

Er zijn ook gemeenten die – in het verlengde van de (model-)APV – aan de

56 Zie [www.delft.nl/Gemeenteloket/b/Betoging\\_of\\_vergadering\\_melden](http://www.delft.nl/Gemeenteloket/b/Betoging_of_vergadering_melden).

57 Zie de gemeentelijke websites van Apeldoorn, Deventer en Leidschendam-Voorburg.

58 Zie de gemeentelijke website van Schijndel.

59 Zie de gemeentelijke websites van Blaricum en Eemnes.

60 Zie de gemeentelijke website van Deventer.

61 Zie de gemeentelijke website van Rotterdam.

62 Zie de gemeentelijke website van Almere.

63 Zie de gemeentelijke websites van Almere, Bergen (NH) en Rotterdam.

64 Opmerkelijk detail is dat een aantal gemeenten – wij hebben er vijftien geteld – van de organisator legeskosten verlangt voor het kennisgeven van een betoging, variërend tussen de €8,00 en €100,60. Zie de gemeentelijke websites van Grave (€8,00), Weststellingwerf (€8,00), Eersel (€13,84), Heeze-Leende (€17,50), Westland (€21,90), Ermelo (€22,00), Hilvarenbeek (€34,25), Rijnwaarden (€39,85), Oirschot (€42,20), Urk (€42,60), Westervoort (€54,85), Steenbergen (€72,00), Apeldoorn (€93,30), Veldhoven (€99,40) en Hardinxveld-Giessendam (€100,60). Dit is een praktijk die zich slecht verhoudt met de grondwettelijk beschermde betogingsvrijheid als kernrecht.



organisator van een betoging meer vrijblijvend vragen welke maatregelen hij zal treffen om een regelmatig verloop te bevorderen. Het gaat dan om orde-commissarissen (ook wel beveiliging, toezichthouders, ordebegeleiders of ordebewakers genoemd),<sup>65</sup> verkeersregelaars,<sup>66</sup> EHBO'ers,<sup>67</sup> en het betreft ook wel vragen over welke instructie aan deelnemers wordt gegeven.<sup>68</sup>

#### 4.5 De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Begin 2002 worden er Kamervragen gesteld aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over gemeentelijke voorschriften in Rotterdam. Organisatoren van een demonstratie kunnen op grond van die voorschriften verantwoordelijk worden gehouden voor het ordelijk verloop van een demonstratie, en ze kunnen verplicht worden tot de inzet van een eigen ordedienst en eigen verkeersregelaars, en tot het afsluiten van een verzekering.

Volgens de minister kan het uitgangspunt dat organisatoren van evenementen primair verantwoordelijk zijn voor de waarborging van de rust en veiligheid, niet in dezelfde omvang gelden voor organisatoren van grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde demonstraties. Dit betekent niet dat zij in het geheel geen verantwoordelijkheid 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'. Indien organisatoren vrijwillig meewerken aan het ordelijk verloop van een demonstratie, bijvoorbeeld door de inzet van eigen verkeersregelaars of een eigen ordedienst, kan dit ertoe leiden dat de burgemeester minder of minder vergaande beperkingen hoeft op te leggen. Dit is in het belang van zowel de burgemeester als de organisatoren en de demonstranten zelf, aldus de minister.

De minister vindt de verplichting voor demonstratieorganisatoren om een (aansprakelijkheids)verzekering af te sluiten in het algemeen niet wenselijk

---

65 Zie de gemeentelijke websites van Almere, Amsterdam, Breda, Ede, Gilze en Rijen, Haaren, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Rotterdam, Sluis, Voorschoten, Zoeterwoude en Zwolle.

66 Zie de gemeentelijke websites van Bergen (NH) en Ede.

67 Zie de gemeentelijke websites van Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude.

68 Zie de gemeentelijke websites van Almere, Amsterdam, Bergen (NH), Breda, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Rotterdam, Voorschoten, Zoeterwoude en Zwolle.

omdat een dergelijke verplichting moeilijk te rijmen is met de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom.<sup>69</sup>

## 4.6 De rechter

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag overweegt in uitspraken van 11 september 2012 en 12 december 2012 dat een Occupykampement vanwege de demonstratiewijze een welhaast professionele organisatie vereist. De rechter draagt de demonstranten op, vermoedelijk in het verlengde van de Haagse beleidsregels, ervoor zorg te dragen dat er permanent een vast aanspreekpunt in persoon aanwezig is die verantwoordelijk is voor de gang van zaken. Wie deze persoon is of wie deze personen zijn dient 24 uur van te voren aan de burgemeester en de politie schriftelijk bekend te worden gemaakt.<sup>70</sup>

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) overweegt in een uitspraak van 27 augustus 2014 ten aanzien van een door de burgemeester beëindigd Occupykampement dat het kampement geen duidelijke organisatie had en er geen vast aanspreekpunt was. Mede om die reden heeft de burgemeester het kampement volgens de rechter mogen beëindigen.<sup>71</sup>

Voor zover wij weten zijn de bovengenoemde uitspraken de enige waarin de rechter expliciet spreekt over private ordebewaarders bij demonstraties.

## 4.7 De literatuur

Loof stelt dat een zorgvuldige voorbereiding van een besluit tot het opleggen van voorschriften en beperkingen veelal een vorm van vooroverleg met de organisatoren vereist. Men dient een onderscheid te maken tussen enerzijds de verslaglegging van dit vooroverleg en de (informele) afspraken die daarbij worden gemaakt en anderzijds de opgelegde voorschriften en beperkingen. Bezwaar en beroep in de zin van de Algemene wet bestuursrecht staan immers niet open tegen tijdens het vooroverleg gemaakte (informele) afspraken, maar wel tegen opgelegde voorschriften en beperkingen.

---

69 *Kamerstukken II* 2001/02, Aanhangsel 770, p. 1613-1615.

70 Rb. Den Haag (vzr.) 11 september 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX7500, r.o. 5.7; Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, r.o. 5.4.4.

71 ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174, r.o. 8.

Volgens Loof is het in het kader van het stellen van voorschriften en beperkingen geoorloofd om met de organisatie vrijwillige afspraken te maken over het inzetten van eigen ordebewakers of verkeersregelaars, ‘welke dan als gevolg hebben dat minder beperkende voorschriften aan de te houden betoging worden verbonden’. Afspraken over bijvoorbeeld de omvang van een ordedienst mogen niet zover gaan of zo dwingend zijn dat zij het de organisator(en) onmogelijk maken een demonstratie te organiseren. Demonstratieorganisatoren kunnen in verband met de grondwettelijke en verdragsrechtelijke bescherming die demonstraties genieten, niet in dezelfde mate verantwoordelijk worden gehouden voor het waarborgen van de rust en veiligheid als organisatoren van evenementen, zo stelt Loof net als de minister. ‘Het ontbreken van een eigen ordedienst mag niet “automatisch” leiden tot het uitvaardigen van een preventief demonstratieverbod vanwege te verwachten ordeproblemen; het kan slechts een van de factoren zijn die eventueel leidt tot een situatie van bestuurlijke overmacht.’<sup>72</sup>

Verder betoogt Loof dat de burgemeester het afsluiten van een verzekering door de organisatoren niet kan eisen, omdat het op gespannen voet staat met de doelcriteria van artikel 2 Wom en afbreuk doet aan het laagdrempelige karakter van de demonstratievrijheid.<sup>73</sup>

## 4.8 Samenvatting

Noch de Grondwet, noch de Wet openbare manifestaties spreken over het vereisen van private ordebewaarders bij demonstraties. De artikelen 4-7 Wom bieden de burgemeester desalniettemin de mogelijkheid om een zekere organisatiestructuur op te leggen.

Het vereiste van private ordebewaarders treffen we wel aan in gemeentelijke verordeningen en beleidsregels. Sommige gemeenten, waaronder Den Haag en Rotterdam, delen demonstratieorganisatoren expliciet verantwoordelijkheden toe. Zo eist de gemeente Den Haag dat organisatoren zorg dragen voor een ordedienst. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is van mening dat dit niet onredelijk is, met name indien het grootschalige demonstraties betreft. Wel benadrukt hij dat de omvang van de verantwoordelijkheid

<sup>72</sup> Loof, 2007, paragraaf 3.3.

<sup>73</sup> Loof verwijst hierbij naar *Kamerstukken II 2001/02, Aanhangsel 770*, p. 1613-1615; zie Loof, 2007, paragraaf 3.3.

van organisatoren bij demonstraties minder groot is dan bij evenementen. Dit standpunt wordt gedeeld in de literatuur.

In de rechtspraak is tot op heden slechts een enkele keer expliciet gesproken over private ordebewaarders bij demonstraties. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag vereist in 2012 bij een Occupykampement de aanwezigheid van een vast aanspreekpunt dat verantwoordelijk is voor de gang van zaken. De Afdeling oordeelt een beëindiging van een demonstratief kampement gerechtvaardigd, onder meer omdat een duidelijke organisatie en een vast aanspreekpunt ontbreken.

## Private ordebewaarders bij betogingen in het Duitse recht

### 5.1 Inleiding

Het Duitse recht is veel meer dan het Nederlandse bekend met private ordebewaarders bij betogingen en het verhalen van kosten. In dit hoofdstuk komt aan bod hoe het Duitse recht deze twee zaken heeft vormgegeven. De opbouw van dit hoofdstuk ziet er als volgt uit. In §5.2 introduceren wij het ‘Versammlungsrecht’. In heel Duitsland is de federale demonstratiewet van kracht, tenzij deelstaten een eigen demonstratiewet hebben. De wijze waarop de Duitse federale demonstratiewet het vereiste van een leider en een organisator vorm en inhoud geeft, komt aan bod in §5.3. In §5.4 behandelen wij de belangrijkste afwijkingen van dit bondsregime; ze zijn te vinden in het demonstratierecht van de vier deelstaten die een eigen demonstratiewet hebben ingevoerd. In §5.5 staat de vraag centraal of en in hoeverre volgens het Duitse recht de aan een demonstratie verbonden kosten verhaald kunnen worden op de leider dan wel organisator van een demonstratie.

### 5.2 Versammlungsrecht

Onder de term ‘Versammlungsrecht’ kunnen twee verschillende zaken worden verstaan. In de eerste plaats het rechtsgebied dat het houden van bijeenkomsten en demonstraties regelt. In de tweede plaats het grondrecht op het houden van bijeenkomsten en demonstraties. Om verwarring te voorkomen zullen wij de term ‘Versammlungsrecht’ slechts gebruiken in de betekenis van het rechtsgebied. Het grondrecht zullen wij aanduiden als ‘Versammlungsfreiheit’.

De Versammlungsfreiheit is als grondrecht opgenomen in artikel 8 van de Duitse Grundgesetz (GG):

- ‘(1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.
- (2) Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.’

Artikel 8 lid 2 GG is uitgewerkt in de federale demonstratiewet Gesetz über Versammlungen und Aufzüge van 1953, ook wel de Versammlungsgesetz (VersG) genoemd. In artikel 1 lid 1 VersG is de Versammlungsfreiheit als volgt geformuleerd:

‘Jedermann hat das Recht, öffentliche Versammlungen und Aufzüge zu veranstalten und an solchen Veranstaltungen teilzunehmen.’

Tezamen waarborgen artikel 8 lid 1 GG en artikel 1 lid 1 VersG niet alleen de vrijheid om een bijeenkomst, *Versammlung*, te beleggen, maar ook de vrijheid om een *Demonstration* te houden. Kniesel formuleert dit als volgt: ‘Die Versammlungsfreiheit schließt die Demonstrationsfreiheit ein.’<sup>74</sup>

Als gevolg van een grondwetswijziging in 2006 is de competentie om voorschriften te geven over het Versammlungsrecht overgedragen van de federale wetgever naar de deelstatelijke wetgevers. Die mogen sindsdien een eigen Versammlungsgesetz uitvaardigen. Zolang een deelstaat geen gebruik maakt van deze bevoegdheid, geldt op grond van artikel 125a lid 1 GG de federale Versammlungsgesetz van 1953.<sup>75</sup>

### 5.3 Versammlungsgesetz

De dertig artikelen tellende Versammlungsgesetz – ter vergelijking: onze Wet openbare manifestaties bevat slechts twaalf artikelen – doet al sinds 1953 dienst als federale demonstratiewet. Een aanzienlijk deel van de bepalingen van deze bondswet (onder meer de artikelen 7-11, 14, 19, 22, 24-26 VersG) is gewijd aan drie demonstratiegerelateerde personen met een bijzondere functie: de *Veranstalter* (organisator), de *Leiter* (leider) en de *Ordner* (ordehandhavende assistenten).

De Versammlungsgesetz maakt onderscheid tussen twee verschillende categorieën Versammlungen. De eerste categorie bestaat uit ‘öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen’. De tweede categorie bestaat uit (1) ‘öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel’ en (2) ‘Aufzüge’, dat wil zeggen zich voortbewegende manifestaties die onder vrije hemel plaatsvinden zoals optochten en protestmarsen. Dit onderscheid is niet onbelangrijk. Tot op zekere hoogte valt het samen met het onderscheid in de Wet openbare manifestaties

---

<sup>74</sup> Kniesel, 2000; zie ook BVerfG 14 mei 1985, NJW 1985, 2395 (2398) (Brokdorf).

<sup>75</sup> Meer hierover in §5.4.

tussen manifestaties op andere dan openbare plaatsen enerzijds en manifestaties op openbare plaatsen anderzijds. De aard van de Versammlung heeft invloed op de positie van de Veranstalter en de Leiter van de demonstratie.

### 5.3.1 Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen

De bepalingen ten aanzien van öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen zijn opgenomen in hoofdstuk 2 van de Versammlungsgesetz (artikelen 5-13 VersG).

#### Artikel 7 VersG

Artikel 7 lid 1 VersG bepaalt dat iedere öffentliche Versammlung in geschlossenen Räumen een Leiter (leider) moet hebben. In de regel is de Leiter van een Versammlung volgens artikel 7 lid 2 ook de Veranstalter (organisator). Omdat de Veranstalter echter de leiding van de Versammlung aan andere personen kan overdragen (lid 3), hoeven de Leiter en de Veranstalter niet een en dezelfde persoon te zijn.

De Veranstalter is volgens vaste jurisprudentie degene die de Versammlung organisatorisch voorbereidt, plant en inleidt.<sup>76</sup> Hij moet daarbij een zekere mate van verantwoordelijkheid hebben of in ieder geval als zodanig optreden.<sup>77</sup> Ook als iemand openlijk oproept tot een Versammlung, wordt hij beschouwd als Veranstalter. Dat er mogelijk groepen demonstranten deelnemen waarop de Veranstalter geen invloed heeft, doet daaraan niets af.<sup>78</sup> Bij grote Versammlungen is het mogelijk dat er meerdere Veranstalters zijn.

Zowel natuurlijke personen als rechtspersonen kunnen Veranstalter zijn.<sup>79</sup> De Veranstalter heeft een plicht tot samenwerking met de daartoe aangewezen instanties. Deze samenwerkingsplicht gaat niet zo ver dat men de Veranstalter kan verplichten een speciaal veiligheidsplan in te dienen of dat men hem stren-

---

76 BayObLG 8 september 1982, LSK 1983, 370037; OLG Düsseldorf 8 september 1977, NJW 1978, 118; OLG Stuttgart 15 december 1980, NSTZ 1981, 186.

77 BayObLG 28 maart 1978, BayObLGSt 1978, 49; OLG Düsseldorf 8 september 1977, NJW 1978, 118.

78 BGH 27 september 1983, NSTZ 1984, 28.

79 Fülllein, 1954, artikel 1 VersG, aantekening 5a.

gere informatie- en bewijslastplichten kan opleggen dan in het *Verwaltungsrecht* (Duitse bestuursrecht) gebruikelijk zijn.<sup>80</sup> Gebrekkige samenwerking met de daartoe aangewezen instanties van de kant van de Veranstanter kan leiden tot een *Versammlungsverbot*.<sup>81</sup>

De Leiter moet een natuurlijk persoon zijn.<sup>82</sup> Meerderjarigheid is niet noodzakelijk.<sup>83</sup> De Leiter dient tijdens de *Versammlung* persoonlijk aanwezig te zijn.<sup>84</sup> Hoewel de bewoordingen van artikel 7 lid 1 *VersG* anders doen vermoeden, is de aanwezigheid van een Leiter geen afdwingbaar vereiste. *Spontanversammlungen* en zeer grote *Versammlungen* met meerdere initiatiefnemers hebben doorgaans geen Leiter, maar mogen in beginsel wel doorgang vinden.<sup>85</sup> Omdat het vereiste van aanwezigheid van een Leiter niet bij alle *Versammlungen* afdwingbaar is, noemt Fülllein artikel 7 lid 1 *VersG* een ‘lex imperfecta’.<sup>86</sup>

Artikel 7 lid 4 *VersG* luidt: ‘Der Leiter übt das Hausrecht aus.’ Dit houdt in dat de Leiter bij *Versammlungen* in geschlossenen Räumen op mag komen tegen verstoringen die zich richten tegen de fysieke ruimte waarbinnen de *Versammlung* plaatsvindt.<sup>87</sup>

### Artikel 8 *VersG*

Op grond van artikel 8 *VersG* is de Leiter gedurende de *Versammlung* verantwoordelijk voor de *Ordnung*. De *Versammlungsgesetz* omschrijft de precieze inhoud van deze *Ordnungsfunktion* echter niet. Het begrip wordt bepaald door de gewoonte, de omstandigheden van het geval en de jurisprudentie.<sup>88</sup> Uit de jurisprudentie blijkt dat de Leiter op grond van zijn *Ordnungsfunktion* enerzijds de demonstranten dient te beschermen en anderzijds de *Öffentlichkeit* – vrij vertaald: openbare orde – dient te handhaven. Niet voor niets is de Leiter

---

80 BVerfG 1 mei 2001, *NJW* 2001, 2078.

81 VG Meiningen 24 mei 2012, *BeckRS* 2012, 51640.

82 Erbs & Kohlhaas/Wache, 2011, artikel 7 *VersG*, aantekening 1.

83 Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 177.

84 Erbs & Kohlhaas/Wache, 2011, artikel 7 *VersG*, aantekening 1; Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 184.

85 BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (Brokdorf).

86 Fülllein, 1954, artikel 7 *VersG*, aantekening 2.

87 Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 179-180.

88 Erbs & Kohlhaas/Wache, 2011, artikel 8 *VersG*, aantekening 2.



degene die het verloop van de Versammlung bepaalt en in het bijzonder de Versammlung opent, beëindigt en eventueel onderbreekt.<sup>89</sup>

Veel verder dan dit gaat zijn verantwoordelijkheid niet. De Ordnungsfunktion geldt slechts voor zolang de Versammlung duurt en alleen op de plaats waar de Versammlung plaatsvindt. Wanneer een voortijdig beëindigde Versammlung overgaat in een Spontanversammlung kan de Leiter van de oorspronkelijke Versammlung niet verantwoordelijk worden gehouden voor wat zich bij de daaropvolgende spontaan ontstane Versammlung voordoet.<sup>90</sup>

Zijn verantwoordelijkheid strekt zich uit over alle deelnemers van de Versammlung.<sup>91</sup> Dit is een grote verantwoordelijkheid, want uit vaste jurisprudentie van het Bundesverfassungsgericht volgt dat het eenieder in beginsel vrij staat om aan öffentliche Versammlungen deel te nemen en om welke mening dan ook te uiten.<sup>92</sup>

Hoewel de Leiter beschikt over een – zoals Schilder omschrijft – ‘wat merkwaardige mengeling van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke bevoegdheden’,<sup>93</sup> is de Leiter volgens de literatuur geen *Beliehener*. Aan hem zijn geen publiekrechtelijke bevoegdheden overgedragen.<sup>94</sup> Zijn aanwijzingen zijn daarom geen *Verwaltungsakten*, geen besluiten met rechtskarakter. Een en ander betekent dat als de Leiter deelnemers van de Versammlung het woord ontzegt of ontnemt, het niet om aanvechtbare beperkingen van de Versammlungsfreiheit gaat.<sup>95</sup> ‘Hier kollidieren Leitungsrecht und Teilnahmerecht’, volgens de literatuur.<sup>96</sup>

De Leiter kan in bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke zin verantwoordelijk worden gehouden door de daartoe bevoegde instanties indien hij zijn Ordnungsfunktion niet naar behoren uitoefent. Indien de Leiter tekortschiet in zijn taak om voor de Ordnung te zorgen, kan een Versammlung bestuursrechtelijk worden beëindigd.<sup>97</sup>

89 OLG Düsseldorf 8 september 1977, *NJW* 1978, 118; BayObLG 19 november 1969, *NJW* 1970, 479; OLG Celle 9 december 1976, *NJW* 1977, 444.

90 OLG Keulen 6 december 1980, *NStZ* 1981, 227.

91 Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 185.

92 BVerfG 11 juni 1991, *NJW* 1991, 2694; zie ook BVerfG 7 maart 1995, *NJW* 1995, 3110.

93 Schilder, 1989, p. 216.

94 Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 181-182. Volgens Gusy ligt het echter wel voor de hand om de Leiter als *Beliehener* te kwalificeren, zie Gusy, 2011, p. 255.

95 OVG Lüneberg 13 juni 1955, *NJW* 1955, 1939.

96 Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 182.

97 Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 186.

De artikelen 24–26 VersG maken het mogelijk een tekortschietende Leiter strafrechtelijk te vervolgen (meer hierover in §5.3.3). De privaatrechtelijke verantwoordelijkheid vloeit in de eerste plaats voort uit artikel 823 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), waarin een schadevergoedingsplicht is opgenomen voor eenieder die opzettelijk of uit onachtzaamheid wederrechtelijke inbreuk maakt op een anders leven, lichaam, gezondheid, vrijheid, eigendom of een ander recht.

Volgens het Landgericht Hamburg vloeit uit artikel 823 BGB ook een *Verkehrssicherungspflicht* voort, op grond waarvan de Leiter geschikte en redelijke voorzorgsmaatregelen dient te nemen om te voorkomen dat de verkeersveiligheid in het gedrang komt.<sup>98</sup> Ook is het mogelijk dat de Veranstalter hem verantwoordelijk houdt indien de Leiter als het ware contractbreuk pleegt door *Versammlungsteilnehmer* toe te staan moedwillig de *Versammlungsraum* – de locatie van de bijeenkomst of demonstratie – dan wel de inventaris op de locatie te vernielen.<sup>99</sup>

De Veranstalter kan eveneens bestuursrechtelijk en strafrechtelijk verantwoordelijk worden gehouden. Zo kan een Versammlung verboden worden indien de Veranstalter op gebrekkige wijze met de verantwoordelijke instanties samenwerkt.<sup>100</sup> Op grond van artikel 26 VersG kan een Veranstalter strafrechtelijk worden vervolgd indien hij een Versammlung die verboden of opgeheven is toch doorzet. Hetzelfde geldt voor een niet-aangemelde betoging.

## Artikel 9 VersG

Bij de uitoefening van zijn rechten en plichten ex artikel 8 VersG staan de Leiter de bevoegdheden van artikel 9 lid 1 en artikel 11 lid 1 VersG ter beschikking. Op grond van artikel 9 lid 1 VersG kan de Leiter om een vreedzaam en ‘störungsfreier’ verloop van de Versammlung te garanderen gebruikmaken van vrijwillige, onbewapende Ordner. Dat zijn ordehandhavende assistenten.<sup>101</sup> Gebruikmaken omvat uitkiezen, aanstellen en aansturen van de Ordner.<sup>102</sup>

Het aantal Ordner dient redelijk te zijn. De Leiter is niet verplicht om Ordner in te zetten, tenzij er sprake is van onmiddellijk gevaar voor de ‘öffentliche

<sup>98</sup> LG Hamburg 30 oktober 1997, *NJW* 1998, 1411.

<sup>99</sup> Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 186.

<sup>100</sup> VG Meiningen 24 mei 2012, *BeckRS* 2012, 51640.

<sup>101</sup> Breitbach, 1992, artikel 9 VersG, aantekening 10.

<sup>102</sup> Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 187.

Sicherheit und Ordnung’,<sup>103</sup> Omdat de Leiter een ordehandhavende verantwoordelijkheid heeft, zal hij in beginsel alleen bij kleine overzichtelijke Versammlungen mogen afzien van Ordner. Bij grote Versammlungen is de inzet van Ordner noodzakelijk.<sup>104</sup> Een Ordner is per definitie een vrijwilliger die onbetaald blijft. Een vergoeding voor reiskosten en consumpties is geen probleem.<sup>105</sup> Volgens Schilder wordt door dit vereiste een professionele bewakerdienst tegengegaan. Door het ontbreken van een beloning is het inhuren van dit soort krachten bijna onmogelijk.<sup>106</sup>

De Ordner dienen meerderjarig te zijn (artikel 9 lid 1 VersG).<sup>107</sup> Volgens Dietel, Gintzel en Kniesel is dit echter geen absolute eis, het Ordnungsvorschrift dient in het licht van de Versammlungsfreiheit geïnterpreteerd te worden. Zo is het bij een Versammlung van scholieren goed verdedigbaar dat niet-volwassenen worden ingezet als Ordner.<sup>108</sup> Erbs en Kohlhaas daarentegen wijzen deze opvatting expliciet van de hand: ‘Die Ansicht, bei Schülerversammlungen sei auch die Verwendung von Jugendlichen als Ordner zulässig (...), steht im klaren Widerspruch zum Gesetz und lässt sich auch auf “verfassungskonforme” Auslegung des §9 S. 2 nicht stützen.’<sup>109</sup>

Ordner mogen en moeten als zodanig slechts herkenbaar zijn door het dragen van witte armbanden waarop ‘Ordner’ staat (artikel 9 lid 1 VersG). Het dragen van de armbanden is verplicht. Ordner die hieraan niet voldoen hebben geen ‘Ordnungsbefugnisse’.<sup>110</sup>

De Leiter dient aan de politie het aantal Ordner door te geven (artikel 9 lid 2 VersG). Dit is een passieve mededelingsplicht, dat wil zeggen dat de Leiter hier toe slechts verplicht is indien de politie hierom verzoekt. De personalia van de Ordner hoeft de Leiter niet door te geven aan de politie, de Ordner staan slechts in dienst van de Leiter.<sup>111</sup> Op grond van artikel 9 lid 2 VersG kan de politie het aantal Ordner beperken.

---

103 OVG Rheinland-Pfalz 10 februari 2010, *Becklink* 299134.

104 Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 188.

105 Ott, Wächtler & Heinhold, 2010, artikel 9 VersG, aantekening 7.

106 Schilder, 1989, p. 218.

107 Vreemd genoeg stelt de wet deze meerderjarigheidseis niet ten aanzien van de Leiter of de Veranstalter.

108 Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 189-190.

109 Erbs & Kohlhaas/Wache, 2011, artikel 9 VersG, aantekening 1d.

110 Ott, Wächtler & Heinhold, 2010, artikel 9 VersG, aantekening 12.

111 VG Gießen 30 juli 2009, *NVwZ* 2010, 18.

### Artikel 10 VersG

De Ordner hebben slechts afgeleide ordehandhavende functies.<sup>112</sup> Zij mogen als assistenten van de Leiter ordehandhavende aanwijzingen geven die in lijn dienen te zijn met de aanwijzingen van de Leiter. De deelnemers aan de Versammlung zijn ingevolge artikel 10 VersG verplicht de aanwijzingen van de Leiter en van de eventueel door de Leiter aangestelde Ordner op te volgen. Het gaat hier om een publiekrechtelijke plicht die slechts bestaat gedurende de Versammlung en tijdens eventuele onderbrekingen.<sup>113</sup> Aanwijzingen van Ordner die in strijd zijn met die van de Leiter zijn onverbindend. De Leiter kan aanwijzingen van de Ordner overrulen.<sup>114</sup> De aanwijzingen mogen slechts betrekking hebben op het uitwendige verloop van de Versammlung en mogen niet ingrijpen in de Versammlungsfreiheit an sich.<sup>115</sup>

De Leiter en Ordner mogen geen dwangmaatregelen opleggen om de gegeven aanwijzingen te handhaven. Alleen in geval van *Notwehr* mogen zij geweld gebruiken tegen personen. Voor het overige zijn zij op de hulp van de politie aangewezen.

### Artikel 11 VersG

Artikel 11 lid 1 VersG geeft de Leiter de bevoegdheid deelnemers die de Ordnung ernstig verstoren van een öffentliche Versammlung in geschlossenen Räumen uit te sluiten. Ordner zijn hiertoe niet bevoegd. De uitsluitingsbevoegdheid is een discretionaire bevoegdheid. Wel is vereist dat de Ordnung ernstig verstoord is: er moet sprake zijn van een verstoring die als bijzonder ernstig wordt ervaren en uiteindelijk een onderbreking, verhindering, uiteenvallen of opheffing van de Versammlung beoogt of tot gevolg kan hebben. Het moet altijd gaan om een verstoring van de externe *Versammlungsordnung*. Het enkel uiten van een tegengestelde mening rechtvaardigt een uitsluiting in beginsel niet.<sup>116</sup> Volgens Schilder is moeilijk in algemene termen aan te geven wanneer nu precies de grens bereikt is:

---

112 Gusy, 2011, p. 255.

113 Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 194.

114 Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 195-196.

115 BVerfG 11 juni 1991, NJW 1991, 2694.

116 Erbs & Kohlhaas/Wache, 2011, artikel 11 VersG, aantekening 1b.

‘Veel zal afhangen van het karakter van de bijeenkomst. In een kort van tevoren georganiseerde protestmeeting zal het verloop doorgaans chaotischer zijn dan in een vergadering waarin men door gemeenschappelijk overleg een louter technisch probleem probeert op te lossen. De mate waarin men de orde verstoord acht, zal in beide gevallen uiteenlopen.’<sup>117</sup>

Volgens artikel 11 lid 1 VersG is de Leiter wettelijk bevoegd Versammlungdeelnemers uit te sluiten van de Versammlung. Hij is hiertoe verplicht indien deelnemers wapens meebrengen of Versammlung-gerelateerde strafrechtelijke overtredingen begaan.<sup>118</sup>

Indien een Versammlung-deelnemer uitgesloten wordt van een öffentliche Versammlung in geschlossenen Räumen ex artikel 11 lid 1 VersG dient hij de Versammlungsraum ogenblikkelijk te verlaten. De Leiter kan gebruikmaken van zijn Hausrecht ex artikel 7 lid 4 VersG om een uitgesloten demonstrant die de Versammlung niet verlaat te verwijderen. Hierbij mag hij geen geweld gebruiken, tenzij er sprake is van noodweer in de zin van artikel 32 Strafgesetzbuch (StGB) en politionele hulp niet of niet op tijd ter plekke is.<sup>119</sup> Indien een demonstrant weigert de ruimte te verlaten, kan hij strafrechtelijk worden vervolgd ter zake van huisvredebreuk zoals strafbaar gesteld in artikel 123 StGB.<sup>120</sup>

### Artikelen 12-13 VersG

Artikel 12 VersG bepaalt dat de Leiter politie toegang dient te verlenen bij Versammlungen en van een geschikte plaats dient te voorzien. De Leiter handelt ordnungswidrig indien hij dit weigert volgens artikel 29 lid 1 onder 8 VersG. De politie is in zo'n geval bevoegd zichzelf toegang te verschaffen.<sup>121</sup> Op grond van artikel 13 VersG kan de politie een Versammlung beëindigen, onder meer indien de Leiter personen die wapens en gevaarlijke voorwerpen in de zin van artikel 2 lid 3 VersG met zich meedragen niet ogenblikkelijk uitsluit van de Versammlung.

---

<sup>117</sup> Schilder, 1989, p. 219.

<sup>118</sup> Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 197-199; zie ook hoofdstuk 4 VersG.

<sup>119</sup> Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 196.

<sup>120</sup> Erbs & Kohlhaas/Wache, 2011, artikel 11 VersG, aantekening 2a.

<sup>121</sup> Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 207.

### 5.3.2 Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge

In hoofdstuk 3 van de Versammlungsgesetz staan de bepalingen over de öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge. De Leiter en Veranstalter hebben bij deze Versammlungen beduidend minder Selbstorganisationsrechte dan bij öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen. Zo kunnen zij personen niet uitsluiten van deelname. Een uitsluitingsbevoegdheid bij öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge komt alleen de politie toe, aldus artikel 18 lid 3 en artikel 19 lid 4 VersG.<sup>122</sup>

#### Artikel 14 VersG

De Veranstalter is bij öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel, anders dan bij öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen, verplicht de Versammlung minstens 48 uur voor de aanvang ervan aan te melden bij de daarvoor aangewezen instanties, zo bepaalt artikel 14 VersG. Hij dient daarbij volgens de literatuur niet alleen de naam, maar ook andere persoonlijke gegevens, zoals het woonadres van de Leiter door te geven, zodat de instanties zijn identiteit kunnen vaststellen.<sup>123</sup>

Hoewel artikel 14 VersG anders doet vermoeden, is de plicht om een Versammlung aan te melden niet absoluut. Niet-aangemelde Versammlungen die spontaan of plotseling ontstaan – zogenaamde Spontan- und Eilversammlungen – vallen namelijk ook onder het beschermingsbereik van de betogingsvrijheid ex artikel 8 lid 1 GG.

Verschillende juridische constructies worden gebruikt om dergelijke Versammlungen te vrijwaren van de aanmeldplicht in artikel 14 VersG. Bij Spontanversammlungen geldt artikel 14 VersG niet, aangezien er geen duidelijke Veranstalter is. Artikel 14 VersG bepaalt immers dat er een aanmeldplicht geldt voor degene die het voornemen heeft een ‘öffentliche Versammlung unter freiem Himmel [...] zu veranstalten’.<sup>124</sup>

Bij Eilversammlungen is er wel een Veranstalter, maar kan doorgaans niet

<sup>122</sup> Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 235.

<sup>123</sup> Köhler & Dürig-Friedl, 2001, artikel 14 VersG, aantekening 5; Ott, Wächtler & Heinhold, 2010, artikel 14 VersG, aantekening 6; Rühl, 1992, artikel 14 VersG, aantekening 14.

<sup>124</sup> Zie ook BVerfG 26 oktober 2004, NVwZ 2005, 80; Schenke, 2009, p. 229.

voldaan worden aan de 48 uurstermijn van de aanmeldplicht. Wel dient de Veranstanter zo snel mogelijk de Versammlung aan te melden, voor zover de mogelijkheid daartoe bestaat. In het standaardarrest-Brokdorf benadrukt het Bundesverfassungsgericht dat artikel 15 lid 3 VersG niet de bevoegdheid verleent om iedere niet-aangemelde Versammlung zonder meer te verbieden. Hoewel het een discretionaire bevoegdheid betreft, is een al te strikt vasthouden aan de aanmeldplicht in strijd met artikel 8 lid 1 GG waarin staat dat alle Duitsers het recht hebben om zonder aanmelding of toestemming te demonstreren.<sup>125</sup> Er zit echter wel een addertje onder het gras: een Veranstanter of Leiter van een niet-aangemelde Versammlung is strafbaar op grond van artikel 26 lid 2 VersG, aldus het Bundesverfassungsgericht in diezelfde zaak.<sup>126</sup>

### Artikel 18 VersG

Artikel 18 VersG bepaalt dat de meeste artikelen van hoofdstuk 2 VersG (de bepalingen ten aanzien van öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen) ook van toepassing zijn op öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel. Zo moet iedere Versammlung een Leiter hebben (artikel 7 lid 1) die het verloop van de Versammlung bepaalt en verantwoordelijk is voor de Ordnung (artikel 8), waarbij hij zich kan bedienen van Ordner (artikel 9 lid 1). Voor dit laatste is wel toestemming van de politie vereist (artikel 18 lid 2). Bovendien is in de rechtspraak bepaald dat bij öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel, anders dan bij öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen, de opgave van de personalia van de Ordner vereist mag worden.<sup>127</sup>

De Veranstanter en de Leiter komt de uitsluitingsbevoegdheid noch het Hausrecht toe bij öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel. Artikel 18

---

125 BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (Brokdorf); Kniesel, 1992. Höfling is zelfs van mening dat artikel 14 VersG sowieso in strijd is met artikel 8 GG, zie Höfling, 2009, artikel 8 GG, aantekening 58. Deze zienswijze wordt resoluut van de hand gewezen door Erbs & Kohlhaas/Wache: 'Die Ansicht, aus diesem Grund sei § 14 insgesamt verfassungswidrig, ist offensichtlich unrichtig. Die Anmeldepflicht verstößt jedenfalls für die Regelfälle, in denen die Anmeldung möglich ist, nicht gegen Vorschriften des GG.' Erbs & Kohlhaas/Wache, 2011, artikel 14 VersG, aantekening 1b; BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (2397) (Brokdorf); BVerwG 31 januari 1967, *NJW* 1967, 1191.

126 BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (2397-2398) (Brokdorf); Schenke, 2009, p. 229-230.

127 VG Gelsenkirchen 15 december 2000 (niet gepubliceerd); VG Freiburg 17 mei 2010, *BeckRS* 2010, 49918; VGH Mannheim 30 juni 2011, *BeckRS* 2011, 53015; zie ook Erbs & Kohlhaas/Wache, 2011, artikel 18 VersG, aantekening 3b.

lid 1 VersG verklaart de artikelen 6, 7 (lid 4) en 11 (lid 1) VersG niet van overeenkomstige toepassing op deze Versammlungen.

### Artikel 19 VersG

Aufzüge zijn zoals gezegd öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel die zich voortbewegen, zoals optochten en protestmarsen.<sup>128</sup> Artikel 19 VersG bevat een aantal bijzondere bepalingen ten aanzien van dergelijke Versammlungen. Lid 1 bepaalt dat de Leiter verantwoordelijk is voor het ordelijk verloop ervan. Daaruit volgt dat ook een Aufzug in beginsel een Leiter dient te hebben.<sup>129</sup> Een Leiter kan gebruikmaken van Ordner, waarbij dezelfde eisen gelden als bij öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel. De demonstranten dienen gevolg te geven aan de van de Leiter en Ordner afkomstige aanwijzingen volgens lid 2. De uitsluitingsbevoegdheid en de bevoegdheid tot het inzetten van dwangmaatregelen komen de Leiter niet toe.<sup>130</sup> De Leiter is volgens lid 3 verplicht de zich voortbewegende Versammlung voor beëindigd te verklaren indien hij niet meer in kan staan voor het ordelijk verloop ervan. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de demonstranten zijn aanwijzingen niet meer opvolgen waardoor er gevaren voor de öffentliche Sicherheit ontstaan. Als de Leiter een Versammlung voor beëindigd verklaart, zijn de demonstranten niet verplicht zich te verwijderen. Sterker nog: in beginsel mogen zij een beëindigd verklaarde Versammlung doorzetten, waardoor er vanuit demonstratierechtelijk perspectief een nieuwe grondwettelijk beschermde Spontanversammlung ontstaat.<sup>131</sup>

#### 5.3.3 Straf- und Bußgeldvorschriften

In hoofdstuk 4 VersG (artikelen 21-30) zijn demonstratierechtelijke Straftaten en Ordnungswidrigkeiten opgenomen. Het onderscheid is vergelijkbaar met dat van ons tussen misdrijven en overtredingen. Straftaten kunnen gesanctioneerd worden met 'Freiheitsstrafen und Geldstrafen', Ordnungswidrigkeiten slechts met 'Geld-

---

<sup>128</sup> Gusy, 1986.

<sup>129</sup> Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 383; Ott, Wächtler & Heinhold, 2010, artikel 19 VersG, aantekening 2.

<sup>130</sup> Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 386.

<sup>131</sup> Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 389.



bußen'. Deze strafbepalingen hebben onder meer ten doel de Leiter en de Ordner te beschermen bij de uitoefening van hun taken.<sup>132</sup> Zo bepaalt artikel 22 VersG:

‘Wer bei einer öffentlichen Versammlung oder einem Aufzug dem Leiter oder einem Ordner in der rechtmäßigen Ausübung seiner Ordnungsbefugnisse mit Gewalt oder Drohung mit Gewalt Widerstand leistet oder ihn während der rechtmäßigen Ausübung seiner Ordnungsbefugnisse tätlich angreift, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.’

De bescherming van de Leiter en de Ordner tegen verstoorders is beperkt: zij geldt slechts voor zover de Leiter en de Ordner hun taken rechtmatig uitoefenen en voor zolang de Versammlung duurt.<sup>133</sup> Samenloop met andere strafbepalingen is goed mogelijk bij artikel 22 VersG. Te denken valt aan belediging, zoals strafbaar gesteld in de artikelen 185 e.v. StGB, huisvredebreuk ex artikel 123 StGB, het toebrengen van lichamelijk letsel en delicten tegen het leven zoals strafbaar gesteld in de artikelen 223 e.v. en artikelen 211 e.v. StGB.

De artikelen 24-26 VersG bevatten strafbepalingen die zich richten tegen de Veranstalter en/of Leiter van een Versammlung. Zo riskeert een Leiter op basis van artikel 24 VersG een gevangenisstraf van een jaar of een geldboete indien hij Ordner inzet die wapens dragen. Hetzelfde geldt op grond van artikel 26 VersG voor een Veranstalter of een Leiter die een verboden, opgeheven of niet aangeelde Versammlung (alsnog) laat plaatsvinden. Ook als een Leiter een Versammlung doorvoert in afwijking van de opgelegde voorschriften dan wel van hetgeen is aangemeld, kan hij volgens artikel 25 VersG veroordeeld worden tot een gevangenisstraf of een geldboete.

In artikel 29 VersG staan een aantal Ordnungswidrigkeiten opgesomd: deelnemers die ondanks herhaaldelijke terechtwijzingen van de Leiter of Ordner een Versammlung blijven verstoren of zich niet ogenblikkelijk verwijderen indien zij van de Versammlung uitgesloten zijn, riskeren een Geldbuße. Dit geldt ook voor de Leiter indien hij niet voldoet aan het verzoek van de politie het aantal Ordner door te geven dan wel gebruikmaakt van meer Ordner dan toegestaan of indien hij politie de toegang tot de Versammlung (sraum) weigert of bemoeilijkt.

---

<sup>132</sup> BayObLG 28 oktober 1955, *NJW* 1956, 153.

<sup>133</sup> Dietel, Gintzel & Kiesel, 2011, p. 403.

## 5.4 Versammlungsgesetze (deelstaten)

Sinds de grondwetswijziging van 2006 hebben tot nu toe vier van de zestien Duitse deelstaten gebruikgemaakt van de mogelijkheid om een eigen Versammlungsgesetz uit te vaardigen: Beieren (2008), Saksen-Anhalt (2009), Saksen (2010) en Nedersaksen (2011). Wij behandelen hieronder de belangrijkste verschillen met het bondsregime van deze vier opzichzelfstaande Versammlungsgesetze. Het interessante daarbij is dat met name uit een aantal uitspraken van het Bundesverfassungsgericht ten aanzien van deze deelstatelijke wetten blijkt tot op welke hoogte beperkingen van de fundamentele betogingsvrijheid in Duitsland zijn toegestaan.

### 5.4.1 Bayerisches Versammlungsgesetz

Beieren vaardigt op 22 juli 2008 als eerste deelstaat een eigen Versammlungsgesetz uit: de Bayerische Versammlungsgesetz (BayVersG). Deze nieuwe wet verschilt aanzienlijk van de federale Versammlungsgesetz. Zo is de Veranstalter niet alleen bij öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel maar ook bij öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen verplicht de personalia van de Leiter door te geven aan de daartoe aangewezen instanties krachtens artikel 10 lid 3 BayVersG.

De aanmeldingstermijn voor Versammlungen unter freiem Himmel is geen 48, maar 72 uur en bij regionale Versammlungen zelfs 96 uur (artikel 13 lid 1 BayVersG).<sup>134</sup> Bij de kennisgeving moet de Veranstalter onder meer de volgende gegevens doorgeven: zijn personalia en die van de Leiter, het verwachte aantal deelnemers, het voorgenomen verloop van de Versammlung, de mee te dragen voorwerpen en het aantal Ordner, aldus artikel 13 lid 2 BayVersG. De Leiter heeft vergaande openbareordehandhavende verplichtingen volgens artikel 14 lid 3 BayVersG:

---

134 Hoewel dit ogenschijnlijk een beperking lijkt van de Versammlungsfreiheit, zijn Dietel e.a. van mening dat de verruiming van de kennisgevingstermijn een voordeel betekent voor zowel de daartoe aangewezen instanties als de demonstranten zelf: 'Nach den Erfahrungen, die bei größeren Versammlungen gesammelt werden konnten, ist es von Vorteil, wenn ausreichend Zeit für die gemäß Art. 14 Abs. 1 und 2 gebotene Zusammenarbeit von Versammlungsbehörde und Veranstalter bleibt.' Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 484-485.

‘Der Leiter hat geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass aus der Versammlung heraus Gewalttätigkeiten begangen werden. Geeignete Maßnahmen können insbesondere Aufrufe zur Gewaltfreiheit und Distanzierungen gegenüber gewaltbereiten Anhängern sein. Vermag der Leiter sich nicht durchzusetzen, ist er verpflichtet, die Versammlung für beendet zu erklären.’<sup>135</sup>

De Veranstalter en Leiter die zich niet houden aan genoemde en andere verplichtingen riskeren hoge geldboetes, zo bepaalt artikel 21 lid 1 BayVersG.

Op deze en andere bepalingen van de nieuwe Beierse Versammlungsgesetz levert onder andere Kutscha kritiek. De strenge en veeleisende bepalingen en de daaraan gekoppelde hoge boetes zouden een afschrikkend effect hebben en het organiseren en leiden van een Versammlung ontmoedigen.<sup>136</sup>

Ook het Bundesverfassungsgericht is niet gelukkig met de vergaande inperkingen van de Versammlungsfreiheit. In een uitspraak van 17 december 2009 verklaart het bepalingen van de Bayerische Versammlungsgesetz die betrekking hebben op de plichten voor de Veranstalter en Leiter onverbindend vanwege strijd met de Grundgesetz.<sup>137</sup>

Naar aanleiding van de uitspraak van het Duitse constitutionele hof wijzigt de Landtag van Beieren de Bayerische Versammlungsgesetz, om zo het in de deelstaat geldende Versammlungsrecht in overeenstemming te brengen met de door de Grundgesetz beschermde Versammlungsfreiheit. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke wet van 2008 zijn het terugbrengen van de aanmeldingstermijn naar 48 uur, de instelling van een minder vergaande informatieplicht voor de Veranstalter en de afschaffing van zowel vergaande openbare-ordehandhavende verplichtingen voor de Leiter als een aantal boetevoorschriften.

Een en ander neemt niet weg dat de gewijzigde Bayerische Versammlungsgesetz per saldo een grotere inperking van de Versammlungsfreiheit van artikel

---

135 Volgens Kutscha verhoudt deze bepaling zich slecht met de jurisprudentie van het Bundesverfassungsgericht, aangezien door deze plicht de betogingsvrijheid van vreedzame demonstranten ernstig kan worden beperkt. Zie Kutscha, 2008; BVerfG 14 mei 1985, NJW 1985, 2395 (2398) (Brokdorf).

136 Kutscha, 2008; zie ook Höfling & Krohne, 2012. Overigens is er een website in het leven geroepen die zich door middel van weblogs richt tegen de nieuwe wet onder de kreet: ‘Der Kampf geht weiter gegen das neue Bayerische Versammlungsgesetz’, versammlung.blogsport.de.

137 BVerfG 17 december 2009, NJW 2009, 1481; zie ook Höfling & Krohne, 2012; Schenke, 2009, p. 224.

8 GG vormt dan de oorspronkelijke bondswet. De vele, gedetailleerd uitgewerkte bepalingen over de Spontan- und Eilversammlungen, de rechten en plichten van Veranstalter en Leiter en de boetevoorschriften geven de daartoe aangewezen instanties enerzijds en de Veranstalter en Leiter anderzijds minder vrijheid om een Versammlung naar eigen inzicht toe te staan, respectievelijk te organiseren. Dietel, Gintzel en Kniesel formuleren dit treffend ten aanzien van de uitgebreide kennisgevings- en mededelingsplichten van de Veranstalter ex artikel 13 lid 2 BayVersG:

‘Der abschreckend wirkende Katalog normiert lediglich die Pflichten, die bislang schon auf kooperationsrechtlicher Basis beigebracht werden mussten. Das Auswahlermessen der Behörden bezüglich erforderlicher Maßnahmen wird allerdings limitiert.’<sup>138</sup>

Tamelijk misplaatst is dan ook de opmerking van een van de parlementsleden van de Beierse Landtag bij de totstandkoming van de nieuwe Bayerische Versammlungsgesetz in april 2010, dat Beieren door de wetswijziging de meest liberale Versammlungsgesetz krijgt van heel Duitsland.<sup>139</sup>

#### 5.4.2 *Versammlungsgesetz Landes Sachsen-Anhalt*

Saksen-Anhalt is de tweede Duitse deelstaat die een Versammlungsgesetz op deelstatelijk niveau invoert: de Versammlungsgesetz Landes Sachsen-Anhalt van 3 december 2009 (VersG LSA). De belangrijkste afwijking van de bondswet is dat de Veranstalter een verdergaande samenwerkingsplicht met de daartoe aangewezen instanties heeft. Zo bepaalt artikel 12 lid 3 VersG LSA onder meer:

‘Der Veranstalter soll mit den zuständigen Behörden kooperieren, insbesondere Auskunft über Art, Umfang und vorgesehenen Ablauf der Veranstaltung geben.’

---

<sup>138</sup> Dietel, Gintzel & Kniesel, 2011, p. 485.

<sup>139</sup> Kamerstuk 16/45 (45ste plenaire vergadering van de 16de zittingsperiode) van de Beierse Landtag, 14 april 2010, p. 3726.

### 5.4.3 Sächsisches Versammlungsgesetz

De Sächsische Versammlungsgesetz (SächsVersG) treedt in werking op 26 januari 2010. Deze wet vertoont met uitzondering van artikel 15 grote gelijkenissen met de bondswet. Desondanks kent deze nieuwe wet opstartproblemen. Meer dan vijftig oppositieleden van de Saksische Landtag klagen bij het Sächsische Verfassungsgerichtshof over de formele en materiële ongrondwettigheid: de wet zou niet op de juiste wijze tot stand zijn gekomen en bovendien zou artikel 15 lid 2 SächsVersG zo zijn geformuleerd dat een Versammlungsverbot wel erg gemakkelijk kan worden gegeven. In een uitspraak van 19 april 2011 verklaart het Saksische hof de Sächsische Versammlungsgesetz nietig vanwege strijd met grondwettelijke formele eisen. Op de bezwaren ten aanzien van de materiële ongrondwettigheid gaat het verder niet in.<sup>140</sup>

De nietigverklaring heeft tot gevolg dat de oorspronkelijke bondswet tijdelijk weer van kracht is, totdat op 2 februari 2012 de nieuwe Sächsische Versammlungsgesetz in werking treedt. Inhoudelijk is deze wet nauwelijks veranderd ten opzichte van de vorige deelstaatwet. Het is maar de vraag hoe lang deze wet in stand blijft nu de materiële grondwettigheid van zijn nagenoeg identieke voorganger al eens ter discussie is gesteld. De opvatting van Weber dat artikel 15 lid 2 SächsVersG 'als Grundlage für versammlungsrechtliche Maßnahmen erhebliche verfassungsrechtliche und praktische Probleme mit sich bringt', voorspelt weinig goeds.<sup>141</sup>

### 5.4.4 Niedersächsisches Versammlungsgesetz

De Niedersächsische Versammlungsgesetz (NVersG) van 1 februari 2011 is de vierde en op het moment van dit schrijven de laatste Versammlungsgesetz die door een Duitse deelstaat is ingevoerd, de hernieuwde invoering van de SächsVersG niet meegerekend. Deze wet roept net als de Bayerische Versammlungsgesetz en de Sächsische Versammlungsgesetz weerstand op, ook nadat het wetsontwerp vergaand is herzien.

De 'Bündnis gegen das neue Niedersächsische Versammlungsgesetz' ageert tegen de wet door middel van weblogs en het oproepen tot Versammlun-

<sup>140</sup> SächsVerfGH 19 april 2011, NVwZ 2011, 936; Scheidler 2011.

<sup>141</sup> Weber 2010, p. 168; zie ook Scheidler 2011.

gen.<sup>142</sup> Het ‘Initiative Versammlungsfreiheit für Niedersachsen’ dient op 31 januari 2012 grondwettelijke bezwaren in tegen de wet bij het Bundesverfassungsgericht. De kritiek richt zich onder meer op de verlenging van de kennisgevingstermijn bij feestdagen en weekeinden, alsook tegen de uitgebreide aanmeldplichten voor de Veranstalter in artikel 5 NVersG.<sup>143</sup> Het Bundesverfassungsgericht verklaart de bezwaren op 3 juli 2013 zonder opgaaf van redenen niet-ontvankelijk.<sup>144</sup>

#### 5.4.5 Resumé

De nieuwe deelstatelijke Versammlungsgesetze roepen veel weerstand op vanwege vergaande plichten voor de Veranstalter en Leiter en daaraan gekoppelde hoge boetevoorschriften. Dergelijke plichten en voorschriften geven de daartoe aangewezen instanties enerzijds en de Veranstalter en de Leiter anderzijds minder vrijheid om een Versammlung naar eigen inzicht toe te staan, respectievelijk te organiseren. Bovendien hebben de strenge en veeleisende bepalingen en daaraan gekoppelde hoge boetevoorschriften volgens de literatuur mogelijk een afschrikwekkend effect en ontmoedigen het organiseren en leiden van een Versammlung.

Het Bundesverfassungsgericht verklaart de bepalingen en voorschriften van de Beierse Versammlungsgesetz onverbindend vanwege strijd met de fundamentele Versammlungsfreiheit.<sup>145</sup> Dit oordeel alsmede de kritiek in de literatuur op de afwijkingen van de oorspronkelijke federale Versammlungsgesetz bewijzen dat de federale Versammlungsgesetz van 1953 een evenwichtiger regeling is dan de moderne regelingen in de deelstaten. De Versammlungsgesetz weet perfect het midden te bewaren tussen enerzijds waarborgen voor de openbare ordehandhaving en anderzijds garanties voor de betogingsvrijheid. In beide doelstellingen spelen private ordebewaarders geen onbelangrijke rol.

---

<sup>142</sup> Zie [versammlung.diegedankensindfrei.org](http://versammlung.diegedankensindfrei.org).

<sup>143</sup> Zie ‘Verfassungsbeschwerde gegen das Niedersächsische Versammlungsgesetz’, te raadplegen op [www.kanzlei-hentschel-lau.de/verfassungsbeschwerde.php](http://www.kanzlei-hentschel-lau.de/verfassungsbeschwerde.php) en [www.kanzlei-hentschel-lau.de/bilder/File/VBS.pdf](http://www.kanzlei-hentschel-lau.de/bilder/File/VBS.pdf), p. 35-36 en 41-48.

<sup>144</sup> Het oordeel van het Bundesverfassungsgericht is te vinden via [www.versammlungsfreiheit-nds.de](http://www.versammlungsfreiheit-nds.de).

<sup>145</sup> BVerfG 17 december 2009, NJW 2009, 1481; zie ook Höfling & Krohne, 2012; Schenke, 2009, p. 224.

## 5.5 Kostenenerhebung

Sinds 2000 bestaat er in de Duitse bestuursrechtspraak steeds meer aandacht voor de vraag of (politie)kosten bij Versammlungen vanuit grondrechtelijk oogpunt verhaald mogen worden op de Veranstalter dan wel Leiter.<sup>146</sup> Een kostenverhaalregeling zou de Veranstalter en de Leiter kunnen stimuleren hun rechten en plichten nog serieuzer uit te oefenen. Het zou de positie van de Veranstalter en de Leiter echter ook negatief kunnen beïnvloeden, in de zin dat het personen kan afschrikken om de functie van Veranstalter dan wel Leiter op zich te nemen, met name als de te verhalen bedragen omvangrijk zijn. Het antwoord ligt volgens een uitspraak van het Bundesverfassungsgericht van 25 oktober 2007 – zoals zo vaak – ergens in het midden. Voordat wij aan deze uitspraak uitgebreider aandacht besteden, gaan wij eerst in op een aantal rechterlijke oordelen die daaraan voorafgingen.

Volgens een uitspraak van het Bundesverwaltungsgericht uit 1988 verzet de Versammlungsfreiheit zich niet principieel tegen het verhalen van kosten bij Versammlungen, omdat de Versammlungsgesetz slechts exclusieve werking heeft ten aanzien van de uitoefening van de Versammlungsfreiheit an sich, waarvan het Nederlandse equivalent het kernrecht is. Een kostenverhaalregeling die niet ziet op de uitoefening van het kernrecht, maar slechts op de wijze waarop demonstranten het kernrecht uitoefenen – vergelijkbaar met dat wat wij in Nederland kennen als het verspreidingsrecht – valt buiten die exclusieve werking.

Voorbeelden van dergelijke kostenverhaalregelingen zijn straten- en wegenvoorschriften op grond waarvan de kosten voor het schoonmaken van de door Versammlung-flyers bovenmatig vervuilde straten kunnen worden verhaald op de Veranstalter. Vereist is daarbij wel dat de Veranstalter de directe oorzaak vormt van de verontreiniging doordat hij bijvoorbeeld de demonstranten Versammlung-flyers laat uitdelen.<sup>147</sup>

---

146 Zie bijvoorbeeld VG Gießen 22 juni 2004, 2 E 1017/04; VG Kassel 27 april 2005, 6 E 2424/04 en 6 E 2548/04 (niet gepubliceerd); VG Frankfurt a.M. 23 augustus 2005, 5 E 1561/04 (niet gepubliceerd); VG Neustadt a.d.W. 23 november 2005, 5 K 1004/05.NW (niet gepubliceerd); VG Karlsruhe 28 februari 2000, 3 K 963/04; VG Karlsruhe 29 maart 2007, BeckRS 2007, 25884; VGH München 16 april 2002, NVwZ 2003, 114; VGH Kassel 26 april 2006, NVwZ-RR 2007, 6; OVG Koblenz 16 mei 2006, NVwZ 2007, 236; VGH München 23 oktober 2008, 10 ZB 07.2665; VGH Mannheim 21 januari 2009, NVwZ-RR 2009, 329; VGH Mannheim 2 augustus 2012, 1 S 618/12.

147 BVerwG 6 september 1988, NJW 1989, 52.

Mogen (politie)kosten die duidelijk samenhangen met de uitoefening van de Versammlungsfreiheit an sich, het kernrecht – bijvoorbeeld kosten voor het in goede banen leiden van een Versammlung –, ook verhaald worden? Op grond van bovengenoemde uitspraak van het Bundesverwaltungsgericht lijkt dit op het eerste gezicht uitgesloten. Bij nader inzien ligt dit genuanceerder.

Greve en Quast onderscheiden in de jurisprudentie van lagere bestuursrechters drie verschillende antwoorden op genoemde vraag.<sup>148</sup> Een aantal rechters wijst (politie)kostenverhaal bij Versammlungen af vanwege het mogelijke afschrikkende effect ervan.<sup>149</sup> Volgens andere rechters is het verhalen van kosten wel toegestaan, met name als het gaat om geringe bedragen, omdat het een motiverend effect zou hebben op de Veranstalter en de demonstranten om zich aan hun plichten te houden.<sup>150</sup> Daarnaast zijn er rechters die menen dat kosten alleen op de Veranstalter mogen worden verhaald indien zijn gedrag of het gedrag van de deelnemers van ‘zijn’ Versammlung de ‘öffentliche Sicherheit oder Ordnung’ onmiddellijk in gevaar brengen. De Veranstalter kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor het gedrag van tegendemonstranten.<sup>151</sup>

Greve en Quast komen op grond van de uitspraak van het Bundesverfassungsgericht van 25 oktober 2007 tot de conclusie dat een lichte, begrensde vorm van (politie)kostenverhaal bij Versammlungen is toegestaan.<sup>152</sup> Het Bundesverfassungsgericht oordeelt in deze zaak dat het verhalen van gemaakte kosten bij Versammlungen onder voorwaarden niet in strijd is met de Versammlungsfreiheit ex artikel 8 GG.<sup>153</sup> Greve en Quast vatten het oordeel van het Bundesverfassungsgericht als volgt samen:

‘Eine Gebührenpflicht ist verfassungsrechtlich zulässig, sofern dem anzuwendenden Gebührenrahmen keine per se erdrosselnde Wirkung zukommt, eine strikte Konnexität zur versammlungsrechtlichen Auflagenerteilung nach § 15 I VersG gewahrt ist und ein Versuch der Versammlungsbehörde vorausgegangen ist, eine einvernehmliche Lösung zur Abwehr der drohenden Gefahren, mit dem Veranstalter zu erreichen.’<sup>154</sup>

148 Greve & Quast, 2009.

149 VG Karlsruhe, 29 maart 2007, *BeckRS* 2007, 25884; VG Gießen 22 juni 2004, 2 E 1017/04; VG Frankfurt a.M. 23 augustus 2005, 5 E 1561/04 (niet gepubliceerd).

150 Zie bijvoorbeeld VG Neustadt a.d.W. 23 november 2005, 5 K 1004/05.NW (niet gepubliceerd).

151 OVG Koblenz 16 mei 2006, *NVwZ* 2007, 236.

152 Greve & Quast, 2009.



Kort gezegd komt het erop neer dat kostenverhaal mogelijk is als de Veranstalter dan wel de Leiter een concreet gevaar voor de openbare veiligheid en orde veroorzaakt door zich onrechtmatig te gedragen.<sup>155</sup> Kosten mogen dus niet verhaald worden op de Veranstalter of de Leiter indien de oorzaak van de kosten ligt in het gedrag van Versammlungsdeelnemers dan wel derden, aldus het Bundesverfassungsgericht.<sup>156</sup>

Het Verwaltungsgerichtshof Mannheim oordeelt ruim een jaar na de uitspraak van het Bundesverfassungsgericht dat een speciale demonstratierechtelijke grondslag niet vereist is voor een kostenverhaalheffing.<sup>157</sup> Tot welk bedrag kosten verhaald mogen worden is (nog) niet geconcretiseerd in de rechtspraak, maar volgens Greve en Quast is een bedrag van 500 euro niet ongrondwettig.<sup>158</sup>

Samengevat: in de Duitse jurisprudentie en literatuur onderscheidt men twee verschillende vormen van kostenverhaal bij Versammlungen. Enerzijds de kosten met betrekking tot de wijze waarop demonstranten demonstreren (verspreidingsrecht) en anderzijds die met betrekking tot de uitoefening van de Versammlungsfreiheit an sich, het kernrecht.

De grondwettelijk beschermde Versammlungsfreiheit verzet zich niet tegen de eerstgenoemde vorm. Dit geldt ook voor de Versammlungsgesetz. De wet verzet zich niet tegen het verhalen van dergelijke kosten, want deze wet heeft slechts exclusieve werking ten aanzien van de uitoefening van de Versammlungsfreiheit an sich.

Het verhalen van (politie)kosten die samenhangen met de uitoefening van het kernrecht, de Versammlungsfreiheit an sich, ligt problematischer in Duitsland. Dit is slechts mogelijk onder strikte voorwaarden. Hierbij is in elk geval vereist dat zich onrechtmatigheden hebben voorgedaan. Kostenverhaal bij rechtmatig gebruik van de Versammlungsfreiheit is in strijd met artikel 8 GG.<sup>159</sup>

---

153 BVerfG 25 oktober 2007, *NVwZ* 2008, 414; zie ook VGH München 23 oktober 2008, 10 ZB 07.2665.

154 Greve & Quast, 2009.

155 Zie ook VGH München 23 oktober 2008, 10 ZB 07.2665 waarin het Bayerische Verwaltungsgerichtshof aansluit bij de restrictieve jurisprudentielijn van het Bundesverfassungsgericht.

156 BVerfG 25 oktober 2007, *NVwZ* 2008, 414.

157 VGH Mannheim 21 januari 2009, *NVwZ-RR* 2009, 329; zie ook VGH Mannheim 26 januari 2009, *BeckRS* 2009, 31381.

158 Greve & Quast, 2009.

159 BVerfG 25 oktober 2007, *NVwZ* 2008, 414; Greve & Quast, 2009.

## 5.6 Samenvatting

Artikel 8 Grundgesetz, waarin de Versammlungsfreiheit wordt gegarandeerd, spreekt niet over private ordebewaarders bij demonstraties. Dit in tegenstelling tot de federale Versammlungsgesetz, waarin een aanzienlijk deel van de bepalingen is gewijd aan drie demonstratiegerelateerde personen met een bijzondere functie: de Veranstalter, de Leiter en de Ordner. De Veranstalter is degene die de demonstratie organisatorisch voorbereidt, plant en inleidt. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge dient hij 48 uur voor aanvang aan te melden bij de daarvoor aangewezen instanties. De Leiter, die tevens Veranstalter kan zijn, is gedurende de demonstratie verantwoordelijk voor de Ordnung. Als hij zijn Ordnungsfunktion niet naar behoren uitoefent, kan hij hiervoor in bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke zin verantwoordelijk worden gehouden. De Leiter kan bij öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen demonstranten uitsluiten. Bij öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge is hij hiertoe niet bevoegd. Om het vreedzaam verloop van een demonstratie te garanderen kan de Leiter gebruikmaken van Ordner, ordehandhavende assistenten. Bij öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel is hiervoor de toestemming van de politie vereist. Ordner hebben slechts van de Leiter afgeleide ordehandhavende functies. Demonstranten zijn verplicht aanwijzingen van de Leiter en van de eventuele Ordner op te volgen. Doen zij dit niet, ook niet na herhaaldelijke terechtwijzingen, dan riskeren zij een geldboete. Als de Leiter niet meer in kan staan voor het ordelijk verloop van een zich voortbewegende Versammlung, dan dient hij haar voor beëindigd te verklaren.

Sinds 2006 mogen deelstaten een eigen Versammlungsgesetz uitvaardigen. Vier deelstaten hebben hiervan gebruikgemaakt. De nieuwe wetten stuiten op veel weerstand in de rechtspraak en de literatuur, omdat zij de Veranstalter en Leiter vergaande plichten opleggen. Uit deze kritiek blijkt dat de federale Versammlungsgesetz een evenwichtiger regeling is dan de deelstatelijke demonstratiewetten.

In Duitsland kunnen kosten verhaald worden bij demonstraties. In elk geval de kosten die samenhangen met de wijze waarop demonstranten demonstreren, maar onder strikte voorwaarden – er moet ten minste sprake zijn van onrechtmatigheden – ook de kosten die samenhangen met de uitoefening van het kernrecht.

## Private ordebewaarders bij betogingen in het Engelse recht

### 6.1 Inleiding

Recente ingrijpende wijzigingen in het Engelse demonstratierecht en -beleid hebben ertoe geleid dat private ordebewaarders een grotere rol zijn gaan spelen bij betogingen in Engeland én dat de politie zich meer richt op samenwerking en overleg met deze private ordebewaarders. In dit hoofdstuk gaan wij onder meer in op de aanleiding, inhoud en gevolgen van de recente wijzigingen. Allereerst bespreken we de belangrijkste wetgeving ten aanzien van het te behandelen onderwerp, namelijk de Human Rights Act (§6.2), de Engelse demonstratiewet Public Order Act (§6.3) en de Serious Organised Crime and Police Act (§6.4). Vervolgens gaan wij uitgebreid in op de overheidsrapporten die een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de recente ingrijpende wijzigingen in het Engelse demonstratierecht en -beleid (§6.5). Tot slot onderzoeken wij nog de ruimte die het Engelse recht laat aan het verhalen van kosten op organisatoren en deelnemers van demonstraties (§6.6).

### 6.2 Human Rights Act

Net als in Nederland en Duitsland wordt in het Verenigd Koninkrijk het recht tot betogen uitdrukkelijk wettelijk gewaarborgd nu artikel 11 EVRM via de Human Rights Act (HRA) van 1998 is opgenomen in het recht van het Verenigd Koninkrijk. Alle nationale wetgeving moet ingevolge artikel 3 lid 1 HRA in overeenstemming met de fundamentele rechten van het EVRM worden uitgelegd. En artikel 6 lid 3 HRA bepaalt dat overheidslichamen niet in strijd met het EVRM mogen handelen.

### 6.3 Public Order Act

De Britse Public Order Act (POA) van 1986 is min of meer het equivalent van de Wet openbare manifestaties en de Duitse Versammlungsgesetz. Ook in deze wet

wordt een onderscheid gemaakt tussen manifestaties op openbare plaatsen (public places) en andere dan openbare plaatsen. Public place wordt in artikel 16 POA als volgt omschreven:

- ‘(a) any highway, or in Scotland any road within the meaning of the Roads (Scotland) Act 1984, and
- (b) any place to which at the material time the public or any section of the public has access, on payment or otherwise, as of right or by virtue of express or implied permission.’

### 6.3.1 Public processions and public assemblies

Ten aanzien van manifestaties op openbare plaatsen maakt de Public Order Act onderscheid tussen statische demonstraties (*static protests*, ook wel *assemblies*) en bewegende demonstraties (*marches* en *processions*).

#### Artikel 11

Alleen voor bewegende demonstraties op openbare plaatsen geldt een kennisgevingvereiste met een bijbehorende kennisgevingstermijn van zes dagen. Indien hieraan niet kan worden voldaan, dan moet de demonstratie zo snel als redelijkerwijs mogelijk worden aangemeld.<sup>160</sup> De kennisgeving dient onder meer de naam en het adres te bevatten van in elk geval een van de organiserende personen, aldus artikel 11 lid 3 POA. De kennisgeving moet volgens lid 5 afgeleverd worden bij een politiepост in het gebied waar de geplande procession zal starten. Als een bewegende demonstratie wordt gehouden die niet is aangemeld of afwijkt van hetgeen bij de kennisgeving is doorgegeven, dan begaan de organisatoren een overtreding, aldus lid 7 van artikel 11 POA. Dit is niet het geval indien de organisatoren van deze onrechtmatigheid niet op de hoogte zijn en redelijkerwijs ook niet hadden hoeven zijn (lid 8). Evenmin zijn de organisatoren van een demonstratie die afwijkt van de kennisgeving strafbaar indien hieraan een overmachtssituatie ten grondslag ligt of indien een politieambtenaar hiertoe toestemming dan wel

---

160 Zie ook Roorda 2012b.

een bevel heeft gegeven (lid 9). De kennisgevingplicht dient volgens de Green Paper als:<sup>161</sup>

‘formal trigger for discussions between the police and organisers designed to agree the ground rules for a march. These might subsequently be embodied in formal conditions. It might in turn help to encourage organisers to assume more responsibility for policing their own people.’<sup>162</sup>

Wat houdt het in om organisator van een demonstratie te zijn? De Public Order Act geeft op deze vraag geen antwoord, de rechtspraak slechts zeer summier. In de zaak *Flockhart v Robinson* uit 1950 oordeelt de Divisional Court dat de organisator degene is die de route plant of aanwijst.<sup>163</sup> Bonner en Stone stellen dat daarmee ‘marshals, stewards and those who spontaneously take over a procession could all find themselves organisers’.<sup>164</sup> Volgens Mead biedt de definitie van de Divisional Court vandaag de dag weinig soelaas. In plaats van dat demonstraties ‘top-down’ worden gedictieerd, ontstaan demonstraties tegenwoordig veelal ‘bottom-up’ waardoor het onduidelijk is wie de organisatoren zijn. Mead pleit ervoor personen die gedurende een reeds begonnen demonstratie de organisatie in handen nemen – bijvoorbeeld met als doel een uit de hand lopende demonstratie in het gareel te houden – niet aan te merken als organisator in de zin van artikel 11 POA, om zo te voorkomen dat zij op grond van artikel 11 lid 7 POA strafbaar zouden kunnen zijn voor het organiseren van een niet aangemelde demonstratie of voor het organiseren van een demonstratie die niet overeenkomt met hetgeen ter kennis is gegeven.<sup>165</sup>

## Artikel 12

Op grond van artikel 12 lid 1 POA kan de *senior police officer* de organisator(en) en de deelnemers van een bewegende demonstratie op een openbare plaats aan-

---

<sup>161</sup> Een Green Paper is een regeringsdocument waarin een voorstel ter discussie wordt voorgedragen.

<sup>162</sup> ‘Review of the Public Order Act 1936 and related legislation’ (Green Paper), Cmnd. 7891 (1980), paragraaf 71, geciteerd in Bonner & Stone, 1987.

<sup>163</sup> High Court of Justice Divisional Court 26 april 1950, 2 K.B. 498 (*Flockhart v Robinson*).

<sup>164</sup> Bonner & Stone, 1987, p. 216.

<sup>165</sup> Mead, 2010, p. 173-175.

wijzingen geven als hij redelijkerwijs verwacht dat de demonstratie ‘may result in serious public disorder, serious damage to property or serious disruption to the life of the community’, of als het doel van de organisator(en) is ‘the intimidation of others with a view to compelling them not to do an act they have a right to do, or to do an act they have a right not to do’, zolang deze aanwijzingen in zijn ogen redelijkerwijs noodzakelijk zijn om de ‘disorder, damage, disruption and intimidation’ te voorkomen. Ook kan de senior police officer voorwaarden opleggen ten aanzien van de geplande route en verboden afgeven voor het betreden van bepaalde publieke plaatsen. In de rechtspraak en literatuur wordt voor zover wij na hebben kunnen gaan verder niet gesproken over specifieke voorwaarden die specifiek de organisator kunnen worden opgelegd.

Organisatoren en demonstranten die zich willens en wetens niet gedragen overeenkomstig de aanwijzingen van de senior police officer overtreden artikel 12 lid 4 respectievelijk lid 5 POA. Hetzelfde geldt op grond van lid 6 voor zogenaamde ‘ophitsers’: personen die demonstranten oproepen om zich niet te houden aan de gegeven aanwijzingen. Organisatoren en ‘ophitsers’ riskeren volgens lid 8 respectievelijk lid 10 een geldboete of een gevangenisstraf van maximaal 51 weken, demonstranten volgens lid 9 slechts een geldboete. Tevens kunnen zij op grond van lid 7 zonder waarschuwing worden gearresteerd door een politieambtenaar die redelijkerwijs meent dat zij schuldig maken aan de in artikel 12 lid 4-6 POA beschreven strafbare feiten.

### Artikel 13

Als de *chief officer of police* redelijkerwijs meent dat toepassing van artikel 12 POA niet zal voorkomen dat bewegende demonstraties in een bepaald gebied uitlopen op ‘serious public disorder’, dan kan hij op grond van artikel 13 lid 1 POA de *council of the district* verzoeken om een algeheel verbod van maximaal drie maanden ten aanzien van bewegende demonstraties. Lid 2 vereist goedkeuring van de *Secretary of State* voor de afgifte van een demonstratieverbod.

Net als bij overtreding van een demonstratiebeperking ex artikel 12 POA kunnen de organisatoren en ‘ophitsers’ bij overtreding van een demonstratieverbod ex artikel 13 POA een gevangenisstraf van 51 weken opgelegd krijgen. Demonstranten riskeren slechts een geldboete. Ook mogen overtreders zonder waarschuwing gearresteerd worden door een politieambtenaar die redelijkerwijs meent dat zij een opgelegd demonstratieverbod overtreden.

## Artikel 14

Statische demonstraties kunnen in tegenstelling tot bewegende demonstraties niet worden verboden. De senior police officer kan volgens artikel 14 lid 1 POA de organisatoren, demonstranten en ‘ophitsers’ slechts voorwaarden opleggen die hij redelijkerwijs noodzakelijk acht om ‘disorder, damage, disruption and intimidation’ te voorkomen. Voorwaarden kunnen betrekking hebben op de demonstratielocatie, de maximale demonstratieduur en het maximale aantal demonstranten. De strafmaten die artikel 14 POA hanteert ten aanzien van organisatoren, demonstranten en ‘ophitsers’ die de opgelegde voorwaarden willens en wetens overtreden, zijn dezelfde als die van artikel 12 en 13 POA. Ook kunnen overtreders op grond van artikel 14 POA, net als bij artikel 12 en 13 POA, zonder waarschuwing worden gearresteerd.

### 6.3.2 *Trespassory assemblies*

Ten aanzien van statische demonstraties die plaatsvinden op particuliere grond, zogenaamde *trespassory assemblies*, geldt een bijzonder regime.

## Artikel 14A

De chief officer of police mag volgens artikel 14A POA de council of the district verzoeken om een demonstratieverbod op het houden van *trespassory assemblies* in een bepaald gebied indien er wordt voldaan aan de volgende drie cumulatieve voorwaarden:

- 1 de chief officer of police meent redelijkerwijs dat een assembly van minimaal 20 personen zal plaatsvinden ‘in the open air on land to which the public has no right of access or only a limited right of access’, min of meer het equivalent van een andere dan openbare plaats;
- 2 de rechthebbende van de grond heeft hiertoe geen toestemming gegeven of het is aannemelijk dat de assembly de grenzen van de gegeven toestemming te buiten gaat;
- 3 de assembly loopt mogelijk uit op ‘serious disruption to the life of the community’ of brengt mogelijk ‘significant damage’ toe aan gebouwen of monumenten die van historische, architectonische, archeologische of wetenschappelijke waarde zijn.

De council of the district mag een verbod alleen afgeven met goedvinden van de Secretary of State. Een verbod geldt voor maximaal vier dagen in een gebied dat niet groter is dan 5 mijlen doorsnee, aldus lid 6 van artikel 14A POA.

#### Artikel 14B

Zij die willens en wetens ondanks een verbod een trespassory assembly organiseren of daaraan deelnemen en zij die demonstranten oproepen om zich willens en wetens niet te houden aan een verbod, begaan een overtreding en kunnen zonder waarschuwing worden gearresteerd volgens artikel 14B POA. Organisatoren en de ‘ophitsers’ riskeren een geldboete of een gevangenisstraf van maximaal 51 weken, demonstranten slechts een geldboete.

#### Artikel 14C

Als een constable in uniform redelijkerwijs meent dat een persoon zich begeeft richting een op grond van artikel 14A POA verboden demonstratie, dan is hij bevoegd deze persoon halt te doen houden en te bevelen zich niet naar de demonstratie te begeven. Indien de persoon geen gevolg geeft aan het bevel, dan riskeert hij een geldboete en mag de politieambtenaar hem zonder waarschuwing arresteren.

### 6.4 Serious Organised Crime and Police Act

Sinds 1 augustus 2005 geldt er op grond van de Serious Organised Crime and Police Act 2005 (SOCPA) een strenger demonstratierechtelijk regime ten aanzien van bepaalde aangewezen plaatsen in de nabijheid van de Houses of Parliament. Organisatoren van een demonstratie – daaronder vallen volgens artikel 132 lid 7 sub c SOCPA ook personen ‘participating in its organisation’ – dienen in tegenstelling tot de Public Order Act niet alleen kennis te geven van bewegende demonstraties, maar ook van statische demonstraties. De kennisgevings termijn bedraagt zes dagen. Indien hieraan redelijkerwijs niet kan worden voldaan, dan zo snel mogelijk met een minimumtermijn van 24 uur. Het organiseren van of deelnemen aan een niet-aangemelde demonstratie is strafbaar. De gehanteerde strafmaten zijn gelijk aan die van de Public Order Act.



De *Commissioner of Police of the Metropolis* is bevoegd de organisatoren of de demonstranten naar aanleiding van een kennisgeving voorwaarden op te leggen die hij redelijkerwijs noodzakelijk acht ter voorkoming van maar liefst zeven doelcriteria, artikel 134 lid 3 SOCPA:

- ‘(1) hindrance to any person wishing to enter or leave the Palace of Westminster;
- (2) hindrance to the proper operation of Parliament;
- (3) serious public disorder;
- (4) serious damage to property;
- (5) disruption to the life of the community;
- (6) a security risk in any part of the designated area;
- (7) risk to the safety of members of the public (including any taking part in the demonstration).’

De voorwaarden kunnen volgens het vierde lid onder meer betrekking hebben op plaats, tijdstip, omvang en duur van de demonstratie. De senior police officer kan op grond van artikel 135 SOCPA de organisatoren of demonstranten aanwijzingen geven, aanvullende voorwaarden stellen en de door de Commissioner opgelegde voorwaarden wijzigen indien hij dit noodzakelijk acht in het kader van een van de genoemde doelcriteria. Politieambtenaren zijn bevoegd de organisatoren en demonstranten zonder waarschuwing te arresteren als zij zich niet houden aan de kennisgevingsplicht of de opgelegde voorwaarden.

Op de dag dat de SOCPA in werking trad, demonstreerden twee koppels in de nabijheid van de Britse parlamentsgebouwen tegen de nieuwe wet. Deze daad van burgerlijke ongehoorzaamheid werd hun niet in dank afgenomen: politieambtenaren arresteerden de vier vreedzame demonstranten vanwege het ontbreken van een kennisgeving.<sup>166</sup> Onder meer naar aanleiding van dit incident laat het Joint Committee on Human Rights (JCHR) zich in 2009 kritisch uit over het strikt gehanteerde SOCPA-regime. Kennisgeven van een demonstratie dient te worden aangemoedigd door de politie zodat zij demonstraties beter kan faciliteren, het opleggen van sancties om de enkele reden dat een kennisgeving ontbreekt, is volgens het Committee niet toegestaan.<sup>167</sup>

Naar aanleiding hiervan besluit de regering van het Verenigd Koninkrijk tot intrekking van de artikelen 132-138 SOCPA door middel van artikel 141 lid 1

---

<sup>166</sup> Mead, 2010, p. 160-161; zie ook Ewing, 2010, p. 118 e.v.

<sup>167</sup> Zie JCHR, 2009a, p. 36.

Police Reform and Social Responsibility Act 2011.<sup>168</sup> Sindsdien geldt de Public Order Act weer als het regime voor het houden van demonstraties in de nabijheid van de parlamentsgebouwen.<sup>169</sup>

## 6.5 Overheidsrapporten

De intrekking van het strengere SOCPA-demonstratieregime past in een tendens die zich de laatste jaren in Engeland voltrekt: Engelse overheidsorganen hanteren steeds vaker een minder harde en meer communicatief gerichte aanpak van demonstraties. Stuwende krachten zijn (1) het Joint Committee on Human Rights (JCHR), een commissie van de beide Houses of Parliament belast met onderzoek naar mensenrechtelijke kwesties, en (2) Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC), een onafhankelijk politie-interne inspectiedienst. Aan de hand van uitgebreide casestudies en interviews brengen het JCHR en de Chief Inspector van HMIC verslag uit van demonstratierechtelijke problemen die zij signaleren en doen zij aanbevelingen om hieraan het hoofd te (kunnen) bieden.

De problemen die zij constateren zijn onder meer gebrekkige communicatie en samenwerking tussen politie en betogers, matig faciliterende politie, toename van het aantal politieagenten bij demonstraties, verharding in de aanpak van demonstraties – bij de G20 protesten op 1 april 2009 in Londen komt een omstander om het leven vanwege buitensporig politiegeweld – en oplopende (politie)kosten bij het reguleren van demonstraties.<sup>170</sup>

In §6.5.1 en §6.5.2 gaan wij in op de aanbevelingen die het JCHR respectievelijk de Chief Inspector van HMIC doen. Deze aanbevelingen vinden hun weerklank in onder meer een rapport van de Association of Chief Police Officers (ACPO), meer daarover in §6.5.3. De verdeelde reacties vanuit de literatuur en de Equality and Human Rights Commission op de onderzoeken en aanbevelingen staan centraal in §6.5.4. In §6.5.5 gaan wij tot slot nader in op de door de Chief Inspector van HMIC en de literatuur alom geprezen Zweedse dialoogpolitie.

---

168 Zie JCHR, 2009c, p. 8-9.

169 Zie de 'Explanatory Notes' bij artikel 141 Police Reform and Social Responsibility Act 2011, te raadplegen via [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk).

170 JCHR, 2009a, p. 12-19, 51-52; HMIC, 2009a, p. 3-4; HMIC, 2009b, p. 11-15.

### 6.5.1 Aanbevelingen van het JCHR

De oplossing voor de geconstateerde demonstratierechtelijke problemen ligt volgens het rapport *Demonstrating respect for rights? A human rights approach to policing protest* van het JCHR voor een belangrijk gedeelte in een goede ‘no surprise’-communicatie en samenwerking tussen de politie en de organisatoren en deelnemers van een demonstratie. Deze benaderingswijze maakt dat men niet langer hoeft te kiezen tussen ‘strong, effective policing’ en ‘the human rights approach’, aangezien zij beide zaken met elkaar weet te combineren. Dit is niet alleen in het belang van de politie, maar ook in het belang van de demonstranten, de doelvallen van de demonstratie en de rest van de samenleving.<sup>171</sup>

Deze oplossing komt niet geheel uit de lucht vallen: recente academische studies concluderen tot ‘a “negotiated management” style of protest policing favouring “cooperation and communication between police and protestors” in order to “reduce the likelihood of violence”’.<sup>172</sup>

De communicatie dient volgens het JCHR niet alleen voorafgaand aan en tijdens een demonstratie plaats te vinden, maar ook nadien:

‘Greater consistency of practice across police forces is, in our view, essential and could be achieved if debriefing after protests, to ensure that lessons are learnt, routinely deals with human rights issues. This would be enhanced by agreeing to engage the organisers of protests as part of that debriefing.’<sup>173</sup>

Volgens de Minister for Policing, Crime and Security is het belangrijk ‘to make sure that that dialogue is of good quality and that there is trust and people listen to each other and take action appropriately’.<sup>174</sup> Lastig wordt het indien de organisatoren weigeren de dialoog aan te gaan. Volgens de Metropolitan Police is dat ‘the biggest challenge, which ends up with the biggest problem for all’.<sup>175</sup>

Hoewel een goede communicatie wenselijk is, beaamt het JCHR de opvat-

---

171 JCHR, 2009a, p. 46-51.

172 Gilmore, 2010; zie ook Della Porta & Reiter, 1998; Gorrings & Rosie, 2008; Waddington & King, 2005.

173 JCHR, 2009a, p. 45.

174 JCHR, 2009b, p. 57.

175 JCHR, 2009b, p. 40.

ting van de Association of Chief Police Officers (ACPO) dat het niet mogelijk is om organisatoren en demonstranten hiertoe te dwingen.<sup>176</sup>

Twee jaren na het uitkomen van het rapport *Demonstrating respect for rights? A human rights approach to policing protest* komt het JCHR in zijn rapport *Facilitating Peaceful Protest* tot een soortgelijke conclusie:

‘We heard from our witnesses that effective and proactive communication between the organisers of protesters and the police was critical for the “no surprises” approach to policing of protest. Good organisation between police and protestors should be established at the planning stage and carry through to the protest itself.

We welcome the Metropolitan Police’s communication with protestors through both social media and leaflets tailored for the demonstration in question. We recommend that organisers of protests have arrangements in place to communicate with protestors, including about changes to the route of a march. They should make appropriate use of social media in order to communicate these messages effectively. We also welcome plans for the police to be in radio contact with stewards at the forthcoming march on 26 March.’<sup>177</sup>

Het JCHR wijst daarnaast op het belang van inzet van stewards:

‘In terms of protest organisers responsibilities, the use of stewards, trained or experienced where possible, is important. We commend the TUC [Trades Union Congress] for its detailed plans for the use of stewards during the 26 March demonstration and recognise that this must involve significant cost for the organisation. Not every organisation can call upon a reservoir of trained or experienced stewards, or can train them prior to any protests. However, the importance of the clear provision and identification of sufficient stewards who understand how the protest is to be run cannot be overstated.’<sup>178</sup>

---

<sup>176</sup> JCHR, 2009a, p. 50.

<sup>177</sup> JCHR, 2011, p. 3.

<sup>178</sup> JCHR, 2011, p. 7.

### 6.5.2 Aanbevelingen van HMIC

Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC) is een onafhankelijke inspectiedienst die belast is met onderzoek naar het handelen van de politie in Engeland en Wales. Aan het hoofd van HMIC staat Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary. Deze Chief Inspector besluit naar aanleiding van de G20-protesten in april 2009, waarbij door buitensporig politiegeweld een omstander om het leven komt en er sprake is van 7,2 miljoen pond aan politiekosten, tot een tweedelig onderzoek.<sup>179</sup>

Het eerste deel is getiteld *Adapting to Protest*, komt uit in juli 2009 en richt zich met name op de gebeurtenissen rondom de G20-protesten. De Chief Inspector wijst in dit eerste deel op het grote belang van een goede communicatie voorafgaand aan een demonstratie, zodat de politie beter op de hoogte is van de voornemens van de demonstranten en daarop kan anticiperen en waar mogelijk faciliteren. De politie moet zich daarom inzetten om de dialoog aan te gaan met de 'organisers, representatives, potential protesters and the public', bijvoorbeeld door middel van 'intermediaries, media' en 'web-based opportunities'. Indien demonstranten de dialoog weigeren aan te gaan, dient de politie hen en derden te waarschuwen dat dit kan leiden tot grotere wanorde, demonstratiebeperkingen en inzet van verdergaande politiemaatregelen ter voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden.<sup>180</sup>

Het tweede deel van het onderzoek, *Adapting to Protest – Nurturing the British Model of Policing*, komt uit in november 2009 en is breder van opzet, zoals ook blijkt uit de centrale vraag waarop het onderzoek een antwoord tracht te geven: 'How best should the police as a service adapt to the modern day demands of public order policing while retaining the core values of the British model of policing.' De Chief Inspector komt tot de conclusie dat het Britse model voor het reguleren van demonstraties, dat zich zou kenmerken door een benaderbare, onpartijdige en verantwoordelijke stijl waarin tolerantie en het winnen van het vertrouwen van betogers en derden centraal staat, een goed model is. Vanwege de opkomst van meer belastende veelal grootschalige protesten is het echter lastig om vandaag de dag aan dit model vast te houden, zo blijkt uit een analyse van zes demonstraties die plaatsvinden in de jaren 2006-2009 en die samen goed zijn voor een kostenpost van meer dan twintig miljoen pond.<sup>181</sup> Om die reden

---

179 Equality and Human Rights Commission, 2012, p. 385.

180 HMIC, 2009a, p. 10 en 66.

181 HMIC, 2009b, p. 11-13, 39 en 52.

doet de Chief Inspector rechtsvergelijkend onderzoek naar de wijze waarop men in Canada, Duitsland, Frankrijk, Spanje, de Verenigde Staten en Zweden demonstraties reguleert. Bovendien doet hij drie casestudies naar landen (Noord-Ierland, Schotland en Spanje) die niet de politie, maar een andere partij, zoals de lokale autoriteiten, laten optreden als arbiter dan wel mediator bij demonstratierechtelijke kwesties.<sup>182</sup>

Naar aanleiding van het rechtsvergelijkend onderzoek en de casestudies trekt de Chief Inspector de volgende conclusies:

‘The comparative review of international practice of policing of protest suggests that none of the jurisdictions has fully resolved the challenges faced by large scale protest.’<sup>183</sup>

‘Whilst there are some elements of these alternative models that may be attractive in principle, the British policing model [...] of an approachable, impartial, accountable style of policing based on minimal force and anchored in public consent, seems in the round to be well suited to today’s dynamics.’<sup>184</sup>

De Chief Inspector pleit er dus voor om vast te houden aan het Britse model, waarbij de politie verantwoordelijk is voor een goede communicatie en samenwerking met de demonstranten. Ter optimalisatie van dit model wijst de Chief Inspector, net als in het eerste deel van het onderzoek, op het belang van een goede communicatie en beveelt aan om effectieve en dynamische communicatiestrategieën te ontwikkelen die voorafgaand aan, tijdens en na afloop van demonstraties kunnen worden ingezet.<sup>185</sup> Dit doet hij aan de hand van drie casestudies naar communicatiemodellen in moordonderzoeken en demonstratiereguleringspraktijken in Noord-Ierland en Zweden. Voor dit onderzoek is met name de casestudie naar Zweden interessant.<sup>186</sup>

---

182 HMIC, 2009b, p. 39-48.

183 HMIC, 2009b, p. 44.

184 HMIC, 2009b, p. 11.

185 HMIC, 2009b, p. 24.

186 HMIC, 2009b, p. 74-77. In §6.5.5 gaan wij hier nader op in.

### 6.5.3 Richtlijnen van de ACPO

De aanbevelingen die Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary doet in de *Adapting to Protest*-rapporten uit 2009 vinden hun weerklank in richtlijnen die de Association of Chief Police Officers (ACPO) eind 2009 publiceert in *Manual of Guidance on Keeping the Peace*.<sup>187</sup> Naast voor de hand liggende richtlijnen waarin wordt opgeroepen tot een goede communicatie tussen politie en demonstratieorganisatoren voorafgaand aan, tijdens en na een demonstratie,<sup>188</sup> wordt ook gewezen op het nut van het gebruik van een 'Memorandum of Understanding':

'Reaching shared agreement on the conduct of the event and the division of roles and responsibilities between the police and others may be consolidated in a signed Memorandum of Understanding (MOU). A MOU is used to demonstrate an understanding between the police and event organisers, build trust and set out each party's agreed responsibilities. A MOU is not required for all events but may be useful in some circumstances.'<sup>189</sup>

### 6.5.4 Reacties op de aanbevelingen en richtlijnen

Gilmore reageert in 2010 overwegend cynisch op de aanbevelingen en richtlijnen.<sup>190</sup> Volgens haar besteden de rapporten van HMIC vrijwel geen aandacht aan de zeer autoritaire stijl waarmee de politie demonstraties de laatste jaren placht te reguleren.<sup>191</sup> Zij maakt dit duidelijk aan de hand van een voorbeeld.

Begin januari 2009 vinden in Londen anti-Israëldemonstraties plaats. Zij zouden 'organised' en 'declared' zijn volgens de Chief Inspector. Desondanks

---

187 Zie Equality and Human Rights Commission, 2012, p. 385.

188 ACPO, ACPOS & NPIA, 2010, p. 90-92.

189 ACPO, ACPOS & NPIA, 2010, p. 92.

190 Gilmore, 2010.

191 Zie ook Gillham, Edwards & Noakes, 2013. Volgens Gillham, Edwards & Noakes zijn sinds de uit de hand gelopen World Trade Organization-massademonstratie in Seattle van 30 november 1999 en de aanslagen op de Twin Towers van 11 september 2001 wereldwijd op grote schaal nieuwe politiebevoegdheden gecreëerd waardoor demonstraties harder worden aangepakt en de relaties tussen politie en demonstranten zijn verslechterd vanwege minder vertrouwen, minder samenwerking en minder communicatie. Zie ook Della Porta & Tarrow, 2012.

worden de demonstraties door de politie met uitzonderlijk veel geweld tegemoet getreden. De politie legt tijdens de demonstraties persoonsgegevens van vele demonstranten vast, arresteert in de daarop volgende weken 119 van hen en ondervraagt hen naar hun politieke en religieuze overtuigingen, veelal zonder de aanwezigheid van een rechtskundig adviseur. Maar liefst 29 demonstranten krijgen een gevangenisstraf opgelegd, variërend van twee maanden tot tweeënhalf jaar.

Gilmore heeft ook kritiek op het gebrekkige klachtsysteem van de politie, waardoor misstanden niet of nauwelijks kunnen worden gemeld. Aan de hand van haar bevindingen concludeert Gilmore als volgt:

‘In contrast to the presumed consensual approach to protest policing underpinning the official response and reflected in much of the academic literature, the relationship between the police and protest groups is based upon grossly unequal power. [...]

The government’s coalition agreement puts “The restoration of rights to non-violent protest” at the centre of its civil liberties promises. In the face of growing industrial unrest, inner-city disturbance, and mass public protest, and with a police complaints system that is not fit for purpose, it remains to be seen just how far this pledge will play out in practice.’<sup>192</sup>

De praktijk valt rooskleuriger uit dan Gilmore verwacht, althans zo lijkt het gezien een onderzoek van Waddington. Hij concludeert in 2013 aan de hand van een casestudie naar een controversiële demonstratie met 5000 deelnemers in Sheffield dat de aanbevelingen en richtlijnen een positief effect sorteren. De autoriteiten hebben door een ‘kinder’ en ‘facilitating’ aanpak, en met inzet van vijftien specialisten en vier sociale-mediaexperts voorafgaand en ook tijdens de protesten een intensief en goed contact met de demonstratieorganisatoren.<sup>193</sup> Waddington komt naar aanleiding van waarnemingen van deelnemers en interviews met hoge politieambtenaren en demonstratieorganisatoren tot de volgende conclusie:

‘The positive outcome of SYP’s (South Yorkshire Police’s) handling of the 2011 Lib Dem conference is a vindication of the practical prescriptions

---

<sup>192</sup> Gilmore, 2010, p. 22-23.

<sup>193</sup> Waddington, 2013.



laid out in recent *Adapting to Protest* reports, and the ACPO/ACPOS/NPIA *Manual of Guidance on Keeping the Peace*.’<sup>194</sup>

De Hert en Willems vergelijken de door Waddington onderzochte ‘meegaande en constructieve’ demonstratieaanpak in Sheffield met de ‘extreem harde’ en ‘repressieve’ wijze waarop de politie een massademonstratie in Rome van 15 oktober 2011 reguleert.<sup>195</sup> Ofschoon de demonstraties wezenlijk van elkaar verschillen, ‘is het een interessant gegeven dat er ook “alternatieve” methoden bestaan voor politie om betogingen succesvol te laten verlopen’, aldus De Hert en Willems.<sup>196</sup>

Er zijn meer studies gedaan naar de wijze waarop de Britse politie demonstraties na de catastrofaal verlopen G20-protesten in april 2009 reguleert. Zo stelt de door het parlement van het Verenigd Koninkrijk gemandateerde Equality and Human Rights Commission vast dat de politie bij controversiële rechts-extremistische demonstraties en daaraan verwante tegendemonstraties in Bradford (augustus 2010), Leicester (oktober 2010), Peterborough (december 2010) en Luton (februari 2011), door gebruikmaking van onafhankelijke adviserende mensenrechtenadvocaten, een faciliterende en beschermende ‘human rights approach’ heeft toegepast.<sup>197</sup> De commissie concludeert in haar rapport:

‘After the 2009 review of the policing of protest by Her Majesty’s Inspectorate of Constabulary, the police recognised their legal obligations to facilitate peaceful protest under Article 11.’<sup>198</sup>

Gorringe en anderen doen onderzoek naar drie protesten die plaatsvinden tijdens de NAVO-top in Edinburgh van november 2009. De centrale tweeledige vraag in hun onderzoek is (1) of een toenemende onderhandelende en faciliterende aanpak van demonstraties, waarvoor wordt gepleit in bepaalde academische en juridische kringen, tot een minder repressieve demonstratiereguleringspraktijk leidt en positieve gevolgen heeft voor de betogingsvrijheid en (2)

---

194 Waddington 2013, p. 62.

195 De Hert & Willems, 2013, p. 112-114; zie voor een uitgebreide analyse van de massademonstratie in Rome van 15 oktober 2011: Della Porta & Zamponi, 2013.

196 De Hert & Willems, 2013, p. 112-114.

197 Equality and Human Rights Commission, 2012, p. 385 en 420-421.

198 Equality and Human Rights Commission, 2012, p. 420.

of een dergelijke praktijk haalbaar is bij het reguleren van ‘anti-systemic protests’.<sup>199</sup>

De onderzoekers benadrukken dat de onderhandelende en faciliterende aanpak geen nieuw fenomeen is; in de jaren tachtig en negentig hanteerde men deze al in de VS. Ook wijzen zij op de scepsis van sommige Britse academici; de nieuwe aanpak zou slechts een subtiele, meer gedistingeerde wijze zijn van het in de hand houden of onderdrukken van politiek-kritische geluiden.<sup>200</sup> Casestudies naar de Metropolitan Police Service in de jaren negentig onderbouwen de scepsis die bij Britse academici leeft, aldus de onderzoekers.<sup>201</sup> Hoewel samenwerking met de demonstratieorganisatoren en civielrechtelijke stewards tijdens protesten onpartijdige goedaardigheid uitstraalt, hebben de demonstranten op z’n zachtst gezegd concessies moeten doen. ‘Protest is emasculated and induced to conform to the avoidance of trouble.’ Hoewel de organisatoren meer verantwoordelijkheid lijkt te zijn toegekomen, is de politie uiteindelijk degene die achter de schermen alles bepaalt.

In sommige gevallen komt de politie in het geheel niet tot onderhandelingen en samenwerking met de demonstranten, zo constateren Gorringe en anderen. In de eerste plaats omdat de onderhandelings- en samenwerkingsbereidheid van de politie niet altijd even groot is, bijvoorbeeld als het lastige, kwaadwillende of illegale protestgroepen betreft.<sup>202</sup> In de tweede plaats hantieren met name anarchistische protestgroepen een non-hiërarchische structuur waardoor een identificeerbare demonstratieorganisator of -vertegenwoordiger ontbreekt. Onderhandelen is dan simpelweg niet of nauwelijks mogelijk.<sup>203</sup>

Daar komt nog bij dat een onderhandelende en samenwerkende demonstratieaanpak alleen mogelijk is indien protestgroepen hiertoe bereid zijn. Niet alle protestgroepen zijn namelijk van de op samenwerking en onderhandeling gerichte politieaanpak gediend. Zij zien het als neutralisering van een afwijkende mening en ontwikkelen daarom nog wel eens innovatieve ‘direct action’-tactieken als tegenreactie.<sup>204</sup>

Ondanks het feit dat Gorringe en anderen van mening zijn dat een meer op communicatie gerichte demonstratieaanpak in beginsel de voorkeur verdient,

199 Gorringe e.a., 2012.

200 Gorringe e.a. wijzen hierbij op King & Brearly, 2005; Waddington, 1996; Waddington, 1998.

201 Zie voor de casestudies Waddington, 1996; Waddington, 1998.

202 Gorringe e.a. wijzen hierbij op Farrow, 2003; Waddington, 2003; Della Porta & Fillieule, 2004.

203 Gorringe e.a. wijzen hierbij op King & Waddington, 2005.

204 Gorringe e.a. wijzen hierbij op Gillham & Noakes, 2007.

stellen zij wel dat het een open vraag blijft tot op welke hoogte deze aanpak realistisch en effectief is indien het gaat om zogenaamde ‘transgressive’ of ‘anti-systemic’ protestgroepen.

Gorringe en anderen komen naar aanleiding van het veldonderzoek bij de drie protesten die plaatsvinden tijdens de NAVO-top in november 2009 tot de conclusie dat de nieuwe demonstratierechtelijk-strategische heroriëntatie, waartoe opgeroepen wordt in de Britse overheidsrapporten, tot een minder repressieve demonstratiereguleringspraktijk lijkt te leiden, alhoewel er in dit vroege stadium nog niet veel van verwacht mag worden. Op de vraag of een dergelijke praktijk haalbaar is bij het reguleren van ‘anti-systemic protests’, komen de onderzoekers niet expliciet terug. Het veldonderzoek bij de meestentijds vreedzaam verlopen protesten lijkt aan te tonen dat dit in elk geval wel mogelijk *kán* zijn. Gorringe en anderen sluiten af met de opmerking dat, hoewel de geanalyseerde aanpak vanuit demonstratierechtelijk perspectief niet echt revolutionair kan worden genoemd, de contouren van een nieuwe strategisch-faciliterende demonstratiereguleringspraktijk desalniettemin langzaam zichtbaar worden.<sup>205</sup>

Baker komt in 2014 tot een vergelijkbare conclusie in zijn artikel ‘Police and protester dialog: safeguarding the peace or ritualistic sham?’. Hij analyseert de ontwikkelingen in de aanpak van demonstraties in de gehele westerse wereld,<sup>206</sup> waarbij zijn aandacht in het bijzonder uitgaat naar Engeland en Zweden. Hoewel samenwerking tussen politie en demonstratieorganisatoren soms een schijnvertoning is om meer informatie van de wederpartij los te krijgen en dialoog weliswaar geen wondermiddel is voor al het treffen tussen politie en demonstranten – dialoog kent immers zijn beperkingen en achterdocht over en weer is soms onvermijdelijk –, is het in het belang van zowel de politie als de demonstranten dat de politie demonstraties waar mogelijk faciliteert door de dialoog aan te gaan, aldus Baker.<sup>207</sup> Immers: ‘dialog-policing, as evidenced in Sweden, encourages protesters’ self-control and self-policing’.<sup>208</sup> En:

---

205 Gorringe e.a., 2012, p. 120-129.

206 Zie voor analyses van de ontwikkelingen in de aanpak van demonstraties in Europa en de Verenigde Staten ook Della Porta, Peterson & Reiter, 2006 respectievelijk Lovell, 2009.

207 Baker, 2014.

208 Baker, 2014, p. 87; zie ook Waddington die spreekt over ‘encouraging the self-stewarding of the crowd’, Waddington, 2011.

‘negotiated management between police leaders and protest organizers has lessened the extent of aggressive and confrontational policing intervention through an emphasis on peacekeeping rather than rigid law enforcement. It has reduced the cost of controlling large-scale protests, limited the dangers to police and public and enhanced police legitimacy. For instance, King (2013) argues that regular police communications and liaison with community representatives after the Lozells riots (Birmingham) in 2005 were significant factors in mitigating the extent of rioting in Lozells in 2011.’<sup>209</sup>

### 6.5.5 Zweedse dialoogpolitie

Zowel de Chief Inspector van HMIC als enkele wetenschappers wijzen op de Zweedse dialoogpolitie en haar werkwijze als voorbeeld voor een meer samenwerkende en communicerende aanpak van demonstraties.

De Zweedse dialoogpolitie is opgericht nadat grootschalige protesten tijdens een EU-top halverwege juni 2001 in het Zweedse Göteborg uitlopen op ernstige verstoringen van de openbare orde, waarbij 150 gewonden vallen, de politie overgaat tot massa-arrestaties en de hoofdcommissaris zich voor de rechter dient te verantwoorden voor de uitgevoerde massa-arrestaties. ‘To summarize, the event became a national trauma.’<sup>210</sup> Omdat de onlusten mede zouden zijn ontstaan door de wijze waarop de politie reageerde op de protesten en omdat uit onderzoek zou blijken dat robuust politieoptreden betogers aanzet tot agressie,<sup>211</sup> besluit men in Zweden onder meer tot de instelling van speciale dialoogpolitieambtenaren. Hierbij heeft men zich laten inspireren door ervaring van politieonderhandelaren in binnen- en buitenland, door wetenschappelijke crowdmanagement- en psychologiestudies en door veldonderzoek van de universiteit van Linköping.<sup>212</sup>

Aanvankelijk bestaat er bij zowel demonstranten als politie aversie tegen de speciale politieambtenaren. Men is vooral sceptisch ten aanzien van de communicatie met non-hiërarchische gewelddadige links-extremistische protestgroepen. Politiecommissarissen zien de dialoogpolitie als een zwakgebod en maken

<sup>209</sup> Baker, 2014, p. 88; King, 2013.

<sup>210</sup> Holgersson & Knutsson, 2011, p. 192.

<sup>211</sup> Holgersson & Knutsson verwijzen hierbij naar Reicher, 1996; Stott & Reicher, 1998; Stott & Drury, 2000.

<sup>212</sup> Holgersson & Knutsson, 2011, p. 196.

zich zorgen over de veiligheid van de speciale politieambtenaren. De aversie en scepsis verdwijnen naarmate de dialoogpolitieambtenaren meer kennis verga- ren over specifieke protestgroeperingen, de politie daardoor beter weet te reageren op niet-vreedzame demonstranten en – als gevolg daarvan – demon- straties minder vaak ontaarden in wanordelijkheden. ‘While confrontation between protesters and police has not been completely eliminated in Sweden, the level of confrontation and disorder is markedly less than at comparable events in other countries.’ Demonstranten ontdekken op hun beurt dat hun stem meer wordt gehoord. De dialoogpolitie is vandaag de dag dan ook een gevestigde en bijzonder effectieve eenheid van de Stockholm Police Depart- ment, aldus de Chief Inspector.<sup>213</sup>

Demonstraties reguleren door middel van communicatie en samenwerking met de demonstratieorganisatoren is niet een nieuw fenomeen. Innoverend is dat speciaal daartoe aangewezen politieambtenaren een aparte dialoogfunctie toebedeeld krijgen. Dit is doorgaans een deeltijdfunctie die zij naast hun gewo- ne functie als politieambtenaar uitoefenen. Ook nieuw is de integratie van de ‘dialogue policing’ in ‘crowdmanagement and control’-tactieken.<sup>214</sup>

De werkwijze van de Zweedse dialoogpolitie is nader onderzocht en beschreven door Holgersson en Knutsson. Het belangrijkste doel van de dia- loogpolitie is volgens hen het faciliteren van het recht op meningsvrijheid en het recht op betogingsvrijheid. Daarbij onderscheiden zij vijf principes.<sup>215</sup>

**Tabel 6.1:** De vijf principes van de dialoogpolitie

Function	Definition
Negotiation	Facilitate compromises and agreements between the police commanders’ interest in getting the most preferable tactical conditions and the demonstrators’ interest to get most preferable terms for their goals.
Mediation	Explain the police point of view to groups of demonstrators and the demonstrators’ view to the police in order to increase mutual understanding and to avoid negative stereotyping.
Suggesting	To come up with possible solutions to avoid or minimize risk for conflicts and confrontations.
Communication	In an accessible way, act as link between demonstrators and commanders in exchanging information.
Monitoring	Read moods and preparedness for action in the group of demonstrators and how that is affected by police activities, and inform commanders of consequences of different courses of action in a short- and long-term perspective.

213 HMIC, 2009b, p. 74-77; zie ook Holgersson & Knutsson, 2011, p. 198-200.

214 Holgersson & Knutsson, 2011, p. 212.

215 Holgersson & Knutsson, 2011, p. 202.

De dialoogpolitieambtenaren treden op als waren zij onderhandelaars/mediators en trachten compromissen en afspraken tussen politie en demonstranten te bewerkstelligen. Gebruikelijk is dat zij met de demonstranten afspreken dat geüniformeerde politieambtenaren zich niet zullen vertonen, op voorwaarde dat de demonstranten zelf de demonstratie reguleren. Het achterliggende doel is dat niet de politie, maar de demonstratieorganisatie zelf voorkomt dat de demonstratie uitloopt in wanordelijkheden. De dialoogpolitieambtenaren treden ook op als contactpersonen van de politie voor de demonstranten en hun organisatoren. In die rol trachten zij bijvoorbeeld meer begrip te kweken voor opgelegde beperkingen en uit te leggen welke consequenties de demonstranten kunnen verwachten indien zij opgelegde beperkingen niet naleven.<sup>216</sup>

Typische activiteiten van de dialoogpolitie voorafgaand aan, tijdens en na afloop van een demonstratie geven Holgersson en Knutsson schematisch weer.<sup>217</sup>

**Tabel 6.2:** Activiteiten van de dialoogpolitie voorafgaand aan, gedurende en na afloop van een demonstratie

Before	During	After
Try to influence statements in media by the police.	Check that agreements are kept and facilitate new agreements.	Try to influence statements in media by the police.
Facilitate agreements between demonstrators and police.	Act as communication link between commanders and organizers of demonstration.	Get feedback on police operations from organizers of demonstration.
Exchange information between commanders and organizers of demonstration.	De-escalate by being present and prevent hazardous incidents or decrease their seriousness.	Explain police activities that occurred during the demonstration to demonstrators.
Create scenarios for commanders.	Read moods in crowds and among police.	Give feedback from police on behavior of demonstrators.
Involve and inform external actors.	Inform external actors and coordinate their activities.	Exchange information with external actors.

Contact leggen met demonstratieorganisatoren en andere sleutelfiguren voorafgaand aan de demonstratie is soms moeilijk bij non-hiërarchische en politie-vijandige protestgroepen. Desalniettemin kan het juist voor deze groepen interessant zijn om het gesprek aan te gaan zodat zij de demonstratie zelf kunnen reguleren waardoor politie-inzet tijdens de demonstratie kan worden gereduceerd.

<sup>216</sup> Holgersson & Knutsson, 2011, p. 202-204.

<sup>217</sup> Holgersson & Knutsson, 2011, p. 205.

In de regel ontmoeten de dialoogpolitieambtenaren de demonstratieorganisatoren pas bij aanvang van een demonstratie. Zij begeven zich tijdens en soms al voorafgaand aan de demonstratie tussen of in de nabijheid van de demonstranten. De ambtenaren zijn gekleed als burgers, dikwijls ongewapend en dragen een geel hesje waarop 'Dialogue Police' staat. Met name bij recalcitrante en niet-vreedzame protestgroepen zijn de dialoogpolitieambtenaren soms de enige zichtbare politievertegenwoordigers. Zij vormen op die manier de schakel tussen enerzijds de politie en anderzijds de demonstranten en hun organisatoren. Mochten er ondanks de inzet van de dialoogpolitie toch botsingen ontstaan tussen de politie en de demonstranten, dan trekken de dialoogpolitieambtenaren zich terug op veilige afstand. Het is hun functie en taak de communicatie en samenwerking te bevorderen, derhalve zullen zij, in tegenstelling tot gewone politieambtenaren, zich niet bezighouden met het arresteren van demonstranten of anderszins de demonstranten hard tegemoet treden.<sup>218</sup>

Holgersson en Knutsson benadrukken dat juist ook de activiteiten van de dialoogpolitie na afloop van een demonstratie van groot belang zijn, zodat daaropvolgende demonstraties beter gereguleerd kunnen worden. 'Far too often, extensive police actions have been considered isolated events.'<sup>219</sup>

Ondanks positieve resultaten brengt 'dialogue policing' ook problemen en dilemma's met zich mee. Holgersson en Knutsson noemen de volgende.

De complexere wijze waarop de dialoogpolitie de wereld benadert contrasteert met de zwart-wit-, goed-kwaad-georiënteerde benaderingswijze die de politie in zekere zin eigen is. Dat kan leiden tot onzekerheid en frustratie.<sup>220</sup> Daarnaast is de focus van de dialoogpolitie het voorkomen van confrontaties, terwijl de politie van oorsprong meer is gericht op het 'winnen' van confrontaties.

De dialoogpolitie tracht onder meer de belangen van de demonstranten te behartigen. Sommige politieambtenaren menen ten onrechte dat dit ook betekent dat de dialoogpolitie zich kan vinden in de opvattingen van de demonstranten. Vanzelfsprekend leidt deze misvatting tot minder vertrouwen in de dialoogpolitie van de kant van de politie en een afzwakking van de slagvaardigheid van de dialoogpolitie.

Het karakter van de dialoogpolitie is non-combattant en gericht op de-escalatie. In dat verband doet zich het dilemma voor dat politieambtenaren – en

---

218 Holgersson & Knutsson, 2011, p. 204-206.

219 Holgersson & Knutsson verwijzen hierbij naar Holgersson, 2010; Adang & Scott, 2004.

220 Holgersson & Knutsson verwijzen hierbij naar Wahlström, 2007.

daarmee dus ook politieambtenaren van de dialoogpolitie – in beginsel de plicht hebben om geconstateerde overtredingen te melden. De dialoogpolitie dient hierin echter terughoudend te zijn, aangezien onvoorwaardelijk vasthouden aan deze plicht ten koste gaat van de bestaande en op te bouwen relaties met demonstratieorganisatoren. De dialoogpolitie heeft tot taak de samenwerking en communicatie te bevorderen en moet daarom niet worden ingezet als (geheime) inlichtingendienst.

De dialoogpolitie dient te beschikken over discretionaire bevoegdheden om te kunnen onderhandelen met de demonstranten en hun organisatoren. Dit kan ten koste gaan van de totale controle die de politie veelal wenst te hebben.<sup>221</sup>

## 6.6 Charging fees

Het verhalen van (politie)kosten op organisatoren en deelnemers van demonstraties komt in de Engelse wetgeving, rechtspraak, literatuur en overheidsrapporten niet of nauwelijks aan de orde. Ramage stelt dat de politie schoonmaakkosten en kosten voor het reguleren van het verkeer zou kunnen verhalen op de demonstranten, hoewel dat nog niet eerder is voorgekomen.<sup>222</sup> Mead betwijfelt of een dergelijke vordering kans van slagen heeft. Daarnaast vraagt hij zich af of het een goed idee is om de kosten af te wentelen op de doelwitten waarop de demonstratie zich richt. Mead geeft meteen zelf al het antwoord: in beginsel niet.

‘While it is clear in the US (but has yet to be litigated in the UK or at Strasbourg) that charging a speaker or marcher or protester the cost of policing, so as to offset it, is an unconstitutional abridgement of the 1st Amendment, what if the private targets of protest take action to prevent or restrict it – and bear the costs themselves? Is this something to be welcomed? The legitimate public interest in protest is one that generally should require public funding lest its continued existence and extent is left to the private market to regulate.’<sup>223</sup>

---

<sup>221</sup> Holgersson & Knutsson, 2011, p. 212-214.

<sup>222</sup> Ramage, 2009.

<sup>223</sup> Mead, 2010, p. 23.



## 6.7 Samenvatting

In Engeland dient de demonstratieorganisator op grond van de Public Order Act kennis te geven van een te houden bewegende demonstratie. Doet hij dit niet, dan is hij in overtreding. De politie kan de organisatoren alsmede de deelnemers van een demonstratie onder voorwaarden beperkingen opleggen of een verbod uitvaardigen. Het niet opvolgen hiervan leidt tot straffen die voor demonstratieorganisatoren en zogenaamde ‘ophitsers’ hoger uitvallen dan voor demonstranten. Wat precies verstaan wordt onder een organisator is niet duidelijk vastgesteld in de wet, rechtspraak en literatuur.

Het strengere demonstratieregime van de Serious Organised Crime and Police Act ingevoerd in 2005, is in 2011 weer ingetrokken door de regering van het Verenigd Koninkrijk naar aanleiding van een kritisch rapport van het JCHR. De intrekking staat niet op zichzelf: na de uit de hand gelopen G20-protesten in Londen begin april 2009 dringen het JCHR, de Chief Inspector van HMIC en de ACPO aan op een minder harde en meer op samenwerking gerichte aanpak van demonstraties, waarbij een goede communicatie met de demonstratieorganisatoren voorafgaand aan, tijdens en ook na afloop van een demonstratie essentieel is. Wetenschappelijke onderzoeken naar de recente ontwikkelingen in de Britse demonstratiereguleringspraktijk en naar de Zweedse dialoogpolitie laten zien dat een dergelijke aanpak positieve gevolgen heeft, zowel vanuit betogingsrechtelijk als vanuit openbareordehandhavingsrechtelijk en kostenbesparend perspectief.



## Rechtsvergelijkende opmerkingen

### 7.1 Inleiding

Welke regeling verdient nu de voorkeur, de Nederlandse – en de daarmee vergelijkbare Engelse – of de Duitse? Schilder stelde in 1989 een soortgelijke vraag in zijn rechtsvergelijkende studie naar het Nederlandse en West-Duitse recht tot vergadering en betoging. Hij suggereerde destijds dat het strenge Duitse regiem van private ordebewaarders bij demonstraties minder gelukkig is dan de ruimte die de Wet openbare manifestaties laat aan de burgemeester om openbare manifestaties een zekere organisatiestructuur op te leggen. Hij voegde hieraan toe:

‘Ik vraag mij ook af of de beperking van de grondwettelijke vrijheid in Duitsland niet verder gaat dan strikt noodzakelijk. Waar het mogelijk is voorschriften op maat te maken, kan een uniform keurslijf beter in de kast blijven.’<sup>224</sup>

In §7.2 zetten wij uiteen waarom in het huidige tijdsgewricht de Duitse regeling inhoudelijk gezien mogelijk in Nederland nu wel op z’n plaats is. Vervolgens leggen wij in §7.3 uit dat de beperking, dat wil zeggen het vereiste van private ordebewaarders bij demonstraties, heden ten dage niet verder gaat dan strikt noodzakelijk. In §7.4 tonen wij aan waarom ‘een uniform keurslijf’, zoals het Duitse, gezien de hedendaagse ontwikkelingen en behoeften misschien beter toch uit de kast moet komen. Ten slotte leggen wij in §7.5 uit wat men in Nederland kan leren van de Engelse demonstratiereguleringspraktijk.

---

<sup>224</sup> Schilder, 1989, p. 267. Overigens betoogt een politieadviseur van de politie Haaglanden iets soortgelijks. Zie §2.4.3 van dit onderzoek.

## 7.2 Duitse regeling in het huidige tijdsgewricht

Er zijn tegenwoordig dragende argumenten voor de stelling dat de Duitse regeling, anders dan 25 jaar geleden, nu wel op haar plaats is. Er bestaat gezien de praktijk heden ten dage in Nederland namelijk behoefte aan private ordebewaarders bij demonstraties. Deze behoefte komt voort uit een toename van het aantal demonstraties en een variatie van verschijningsvormen.<sup>225</sup>

Burgemeesters en rechters worstelen met de vraag hoe om te gaan met nieuwe betogingsvormen.<sup>226</sup> Zij komen daarbij met natuurlijke oplossingen die – naar alle waarschijnlijkheid zonder dat ze het weten – niet toevallig overeenkomsten vertonen met de Duitse regeling: burgemeesters leggen door middel van gemeentelijke beleidsregels de organisatoren van een demonstratie bij tijd en wijle vergaande verplichtingen en verantwoordelijkheden op.

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag tracht op vergelijkbare wijze een oplossing te vinden voor een demonstratie die vanwege haar vorm ‘een welhaast professionele organisatie vereist’.<sup>227</sup> Twee kunstgrepen die duidelijk maken dat er vandaag de dag behoefte bestaat aan het vereisen van private ordebewaarders bij demonstraties. In het eerste geval ontbreekt echter een vereiste formeel-wettelijke grondslag en in het tweede geval wordt geen structurele oplossing geboden.<sup>228</sup>

Daarnaast leeft er op dit moment vanwege een tegenzittend economisch klimaat een sterke wens om de kosten van openbareordehandhaving voor de overheid te reduceren. Tijdens een debat van de Tweede Kamer op woensdag 17 april 2013 werd dit nog weer eens Kamerbreed onderstreept.<sup>229</sup> Door naar het voorbeeld van het Duitse recht private ordebewaarders te vereisen bij demonstraties, zullen de kosten van openbareordehandhaving voor de overheid worden gereduceerd en komt men tegemoet aan de wens om (politie)kosten te reduceren.

---

225 In Den Haag is het aantal demonstraties de afgelopen tien jaar meer dan verviervoudigd: in 2002 was er sprake van rond de 350 demonstraties, in 2007 was dit opgelopen tot 1200 en in 2012 lag dit aantal inmiddels op 1500. Zie Raadsvoorstel 115-2002, RIS 96193\_0202528, te raadplegen via [www.denhaag.nl](http://www.denhaag.nl) in zoeksysteem Bestuurlijke stukken; zie Nationale ombudsman, 2007, p. 4; de brief van de burgemeester aan de gemeenteraad van Den Haag met als onderwerp ‘Demonstratiebeleid’ van 20 augustus 2014, kenmerk BSD/2014.792 - RIS 275302, te raadplegen via [www.denhaag.nl](http://www.denhaag.nl).

226 Roorda, 2012a.

227 Rb. Den Haag (vzr.) 11 september 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX7500, r.o. 5.7.

228 Meer hierover in § 7.4.1 en § 7.4.2.

229 Zie het nieuwsbericht ‘Maatregelen tegen straatteerur besproken’ van 17 april 2013, te raadplegen via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl); zie ook het nieuwsbericht ‘Vandaal moet ME betalen’ van 17 april 2013, te raadplegen via [www.spitsnieuws.nl](http://www.spitsnieuws.nl).

### 7.3 Duitse beperking noodzakelijk

In 1989 aarzelde Schilder of de beperking van de grondwettelijke vrijheid in Duitsland niet verder gaat dan strikt noodzakelijk. Deze vraag ligt in het verlengde van de beperkingssystematiek van het EVRM alsmede die van de Grondwet.

Artikel 11 lid 2 EVRM bepaalt dat de uitoefening van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering aan geen andere beperkingen wordt onderworpen dan die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De eis dat de beperking bij wet moet zijn voorzien, levert doorgaans geen problemen op.

Niet alleen algemeen verbindende voorschriften van lagere overheden, maar ook beleidsregels en rechterlijke uitspraken kunnen in het licht van het Sunday Times-arrest geduid worden als wet in de zin van artikel 11 lid 2 EVRM.<sup>230</sup> Het eisen van private ordebewaarders bij demonstraties is noodzakelijk in het belang van onder meer de openbare veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden, nu de toename van demonstraties in aantal en verschijningsvormen voor een grote belasting zorgt van niet alleen de overheid (smiddelen), maar ook de openbare veiligheid en de openbare orde. Niet voor niets bevelen het OSCE/ODIHR in 2010 en de VN-rapporteur Maina Kiai in 2013 het vereisen van demonstratieorganisatoren aan.<sup>231</sup>

Hoe verhoudt het eisen van private ordebewaarders bij demonstraties zich tot de beperkingssystematiek van de Grondwet? Overheidsorganen als de gemeenteraad en de burgemeester mogen op grond van artikel 9 lid 2 Gw juncto artikel 2 Wom betogingen op openbare plaatsen slechts beperken ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Deze doelcriteria in combinatie met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit die voortvloeien uit de Algemene wet bestuursrecht en het EVRM, verzetten zich in beginsel niet tegen de eis van private ordebewaarders bij demonstraties, nu hierdoor wanordelijkheden efficiënter kunnen worden voorkomen in het geval van bijvoorbeeld demonstraties in de vorm van tentenkampen. Bovendien kan een dergelijke eis

<sup>230</sup> Zie EHRM 26 april 1979, appl. nr. 6538/74 (Sunday Times/VK), r.o. 46-53.

<sup>231</sup> OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 90; Kiai, 2013a, p. 11-12.

de betogingsvrijheid de facto ten goede komen, zo stelt minister De Vries van Binnenlandse Zaken in reactie op Kamervragen inzake gemeentelijke voorschriften bij demonstraties:

‘Indien de organisatoren van een manifestatie op vrijwillige basis meewerken aan een goed verloop van de manifestatie door bijvoorbeeld eigen verkeersregelaars of ordediensten in te zetten, kan dit ertoe leiden dat de burgemeester met minder beperkende voorschriften kan volstaan, hetgeen ook in het belang is van de organisatoren en de demonstranten zelf. Het ligt dan in de rede dat eerder kan worden tegemoetgekomen aan de keuze van de organisatie voor het tijdstip en de plaats van een betoging.’<sup>232</sup>

Interessant in dit verband zijn de woorden van het Bundesverfassungsgericht in het standaardarrest-‘Brokdorf’ uit 1985:

‘Trotz ihres hohen Ranges ist die Versammlungsfreiheit nicht vorbehaltlos gewährleistet. Art. 8 GG garantiert lediglich das Recht, sich “friedlich und ohne Waffen zu versammeln” [...], und stellt zudem dieses Recht für Veranstaltungen unter freiem Himmel unter Gesetzesvorbehalt. Damit trägt die Verfassung dem Umstand Rechnung, daß für die Ausübung der Versammlungsfreiheit unter freiem Himmel wegen der Berührung mit der Außenwelt ein besonderer, namentlich organisations- und verfahrensrechtlicher Regelungsbedarf, besteht, um einerseits die realen Voraussetzungen für die Ausübung zu schaffen, andererseits kollidierende Interessen anderer hinreichend zu wahren.’<sup>233</sup>

Het probleem is echter dat voor een gerechtvaardigde beperking van de grondwettelijk beschermde betogingsvrijheid in beginsel een specifieke formeel-

---

232 *Kamerstukken II 2001/02, Aanhangsel 770*, p. 1613-1615.

233 BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (2397) (Brokdorf).

234 Zie punt 3 van de annotatie van J.G. Brouwer onder Rb. Amsterdam (polr.) 22 juni 2009, ECLI:RBAMS:2009:BJ4874, *AB* 2009, 381: ‘Het recht tot betoging (...) heeft in 1983 een plaats in de Grondwet gekregen. Vijf jaren later — om precies te zijn op 17 februari 1988 — treedt het recht in werking. Op dat moment komt er een einde aan de autonome bevoegdheid van gemeentebesturen om betogingen te onderwerpen aan voorschriften ter handhaving van de openbare orde. Regels voor betogingen dienen voortaan hun grondslag te hebben in specifieke wetgeving, gebaseerd op art. 9, tweede lid, van de Grondwet. Dat wordt de Wet openbare manifestaties (Wom) die — enkele weken later dan gepland — op 27 april 1988 in werking treedt.’

wettelijke grondslag is vereist.<sup>234</sup> Deze grondslag ontbreekt voor een vereiste als dat van private ordebewaarders bij demonstraties die belast zijn met vergaande verantwoordelijkheden.

Kortom: het vereisen van private ordebewaarders bij demonstraties levert een beperking van de betogingsvrijheid op, die gezien de brede gemeentepraktijk in het licht van de doelcriteria van het EVRM en de Grondwet als noodzakelijk valt te typeren. Een dergelijke eis beperkt echter hoe men het ook wendt of keert de betogingsvrijheid. Er worden immers extra eisen gesteld. Dat het de facto de betogingsvrijheid ten goede komt – de burgemeester kan demonstraties eenvoudiger toestaan indien private personen de orde bewaren – is minder relevant.

## 7.4 Duits ‘uniform keurslijf’ uit de kast

Nu er een sterke behoefte bestaat aan private ordebewaarders bij demonstraties en het stellen van een dergelijke eis zowel noodzakelijk als wenselijk lijkt, is er tegenwoordig wel iets voor te zeggen om een dergelijk vereiste in te lijven in ons recht. De wijzen waarop dit tot op heden in het Nederlandse demonstratierecht is gebeurd – door middel van gemeentelijke beleidsregels dan wel een rechterlijke uitspraak – zijn niet gelukkig (§7.4.1 en §7.4.2). Ook het opleggen van een zekere organisatiestructuur door de burgemeester op grond van zijn bevoegdheden ex artikelen 5 en 6 Wom is geen gelukkige oplossing (§7.4.3). Een regeling geïnspireerd op het Duitse demonstratierecht is daarentegen wel een goede optie (§7.4.4).

### 7.4.1 Gemeentelijke beleidsregels bieden geen soelaas

De burgemeesters van de gemeenten Den Haag en Delft hebben hun discretionaire bevoegdheden ex artikelen 5 en 6 Wom aangegrepen om beleidsregels uit te vaardigen waarin private ordebewaarders bij demonstraties worden vereist. Zijn burgemeesters hiertoe wel bevoegd?

In een beleidsregel kunnen geen zelfstandige – dat wil zeggen niet op de wet terug te voeren – verplichtingen of aanspraken in het leven worden geroepen, zo blijkt uit de literatuur en rechtspraak.<sup>235</sup> De burgemeesters van Den Haag en Delft lijken dit wel te doen, bijvoorbeeld door in hun beleidsregels private ordebewaarders te vereisen die moeten zorgen voor een ordedienst. De

houdbaarheid van een dergelijke (zelfstandige) verplichting is al helemaal dubieus indien dit een substantiële beperking inhoudt van een uniform fundamenteel recht als de betogingsvrijheid.

De Grondwet en de Wet openbare manifestaties, met haar in beginsel uitputtende karakter, verzetten zich namelijk tegen beperkingen van de betogingsvrijheid voor zover deze beperkingen hun grondslag enkel en alleen vinden in een beleidsregel.<sup>236</sup> Voor een gerechtvaardigde beperking van de grondwettelijk verankerde betogingsvrijheid is in beginsel een specifieke formeel-wettelijke grondslag vereist.<sup>237</sup> Deze grondslag ontbreekt tot op heden ten aanzien van het vereiste van een organisator/leider die belast is met vergaande verantwoordelijkheden.

Overheidsorganen als de gemeenteraad en de burgemeester mogen op grond van artikel 9 lid 2 Gw juncto artikel 2 Wom betogingen op openbare plaatsen slechts beperken ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Deze doelcriteria in combinatie met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit die voortvloeien uit de Algemene wet bestuursrecht en het EVRM, verzetten zich onder meer tegen de eis van bijvoorbeeld de gemeenten Den Haag en Delft dat bij iedere betoging – ongeacht vorm, grootte en inhoud van de betoging – de organisator zorgt voor een ordedienst van minstens tien procent van het aantal deelnemers. Met andere woorden: de verbindendheid van de beleidsregels van gemeenten als Den Haag en Delft is vanuit juridisch oogpunt twijfelachtig.

Bovendien, los van voorgenoemde formele bezwaren, hangen de huidige beleidsregels van Nederlandse gemeenten op dit gebied in het luchtledige doordat zij geen duidelijke antwoorden verschaffen op relevante vragen als:

---

235 Damen e.a., 2013, p. 243; Brouwer & Schilder, 2012, waarin zij schrijven: 'Een bestuursorgaan kan in zijn beleidsregels geen verplichtingen voor burgers creëren'; HR 29 oktober 2004, ECLI:NL:HR:2004:AP1359, AB 2005, 31, r.o. 3.7, zie ook punt 5 van de annotatie van F.J. van Ommeren bij dit arrest waarin Van Ommeren stelt: 'Zoals bekend, is een belangrijk verschil tussen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels dat beleidsregels geen bevoegdheid kunnen toekennen. Beleidsregels hebben betrekking op de wijze waarop het reeds bevoegde bestuursorgaan van zijn bevoegdheid gebruikmaakt (...). De jurisprudentie waaruit dit blijkt is niet overvloedig, maar nog tamelijk onlangs heeft de HR er eveneens op gewezen dat beleidsregels geen (nieuwe) bevoegdheden scheppen; men zie het arrest betreffende de Stichting Rooms Katholiek Onderwijs Huizen (HR 23 mei 2003, NJ 2003, 495, AB 2004, 157 (m.nt. FvO)).'

236 Zie voor het in beginsel uitputtende karakter van de Wet openbare manifestaties de punten 5-7 van de annotatie van J.G. Brouwer onder Rb. Amsterdam (polr.) 22 juni 2009, ECLI:RBAMS:2009:BJ4874, AB 2009, 381.

237 Zie punt 7 van de annotatie van J.G. Brouwer onder Rb. Amsterdam (polr.) 22 juni 2009, ECLI:RBAMS:2009:BJ4874, AB 2009, 381.



waarvoor is de organisator precies verantwoordelijk, heeft hij bijzondere bevoegdheden om zijn verantwoordelijkheid uit te kunnen oefenen en zijn er consequenties aan verbonden als hij zijn verantwoordelijkheid niet naar behoren uitoefent?

Resumerend: gemeentelijke beleidsregels waarin de eis van private ordebewaarders is opgenomen, lijken ten onrechte zelfstandige verplichtingen in het leven te roepen, ontberen een formeel-wettelijke grondslag, verhouden zich soms slecht met de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw en hangen tot op heden in het luchtledige doordat zij weinig duidelijkheid verschaffen.

Daar komt nog bij dat het onwenselijk is indien gemeenten door het hantieren van uiteenlopende beleidsregels op uiteenlopende wijzen omgaan met de uniforme fundamentele betogingsvrijheid.

Een en ander leidt tot de conclusie dat het niet bepaald de voorkeur verdient om het vereiste van private ordebewaarders te incorporeren in ons recht via de weg van gemeentelijke beleidsregels.

#### 7.4.2 Rechterlijke uitspraken bieden onvoldoende soelaas

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag heeft, vermoedelijk in het verlengde van de Haagse beleidsregels, bepaald dat bij iedere demonstratie een vast aanspreekpunt in persoon aanwezig moet zijn die verantwoordelijk is voor de gang van zaken. Net als bij de beleidsregels blijven in deze uitspraak veel niet-onbelangrijke vragen onbeantwoord. Nog afgezien van de vraag of een rechter überhaupt dergelijke voorwaarden kan stellen.

Betoogd kan worden dat de rechter zich minder strikt gebonden acht aan de (grond)wettelijke beperkingssystematiek dan regelgevers. Met name de civiele voorzieningenrechter formuleert criteria in het kader van de zorgvuldigheidsnormen die in het maatschappelijke verkeer gelden. Artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek (BW) ziet de Hoge Raad als een wet in de formule 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. Een bestuursrechter moet echter beoordelen of het ter verantwoording geroepen bestuursorgaan zich in zijn besluitvorming aan de regels heeft gehouden. Om dan op eigen initiatief en gezag beperkingen aan de betogingsvrijheid te stellen, staat op z'n minst op gespannen voet met de Grondwet, ook al moet hij als voorzieningenrechter ordemaatregelen treffen.<sup>238</sup>

---

238 HR 2 mei 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF3416 (Rechterlijk uitzendverbod-arrest).

In de bekende civiele rechtspraak gaat het ook steeds om de opgelegde plicht om na te laten, hier komt uit de hoge hoed van de rechter een verplichting tot actief optreden. Kortom, ook al past de rechterlijke eis dat er bij deze demonstratie – die vanwege haar vorm een welhaast professionele organisatie vereist – een vast aanspreekpunt aanwezig dient te zijn dat verantwoordelijk is voor de gang van zaken, binnen de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw juncto artikel 2 Wom en voldoet deze eis aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en heeft de eis bovendien de bestrijding en voorkoming van wanordelijkheden ten doel, deze uitspraak kan geen vaste jurisprudentie worden.

Een ander probleem is dat dit geen structurele oplossing biedt. Daar komt nog bij dat een rechterlijk oordeel veel vragen oproept indien niet duidelijk door de rechter is vastgesteld waarvoor het vaste aanspreekpunt verantwoordelijk is, of hij bijzondere bevoegdheden heeft om zijn verantwoordelijkheid uit te kunnen oefenen en wat de consequenties zijn indien hij dit niet naar behoren doet.

#### 7.4.3 Artikelen 5 en 6 Wom bieden onvoldoende soelaas

Schilder merkte in 1989 op dat de artikelen 5 en 6 Wom de burgemeester de bevoegdheid verlenen om een ‘zekere’ organisatiestructuur op te leggen. Veel verder gaat die discretionaire bevoegdheid niet, aangezien artikel 9 van de Grondwet, de Wet openbare manifestaties en de wetsgeschiedenis op geen enkele manier reppen over het vereisen van private ordebewaarders met vergaande verantwoordelijkheden. De burgemeester kan dus niet op grond van zijn discretionaire bevoegdheid een regeling treffen waarin gedetailleerd is omschreven waarvoor vereiste private ordebewaarders verantwoordelijk zijn, welke bijzondere bevoegdheden zij hebben om hun verantwoordelijkheden uit te kunnen oefenen en wat de consequenties zijn indien zij dit niet naar behoren doen. Een kostenverhaalregeling op grond van de artikelen 5 en 6 Wom is bovendien al helemaal uitgesloten. En juist aan zodanige regelingen bestaat vandaag de dag behoefte, gezien de gebrekkige oplossingen die burgemeesters en de Rechtbank Den Haag voor de huidige demonstratierechtelijke problemen aandragen.

#### 7.4.4 Regeling geïnspireerd op het Duitse recht biedt soelaas

Om op structurele wijze voor iedere demonstratie een organisator dan wel leider te eisen die verantwoordelijk is voor de gang van zaken, zal er naar het voorbeeld van het Duitse demonstratierecht een formeel-wettelijke grondslag geschapen moeten worden.<sup>239</sup> De meest voor de hand liggende weg is aanpassing van de Wet openbare manifestaties. Het Duitse demonstratierecht is vanwege in elk geval twee redenen geschikt om daarbij als inspiratiebron te dienen.

In de eerste plaats eist de Versammlungsgesetz van de Duitse bondsstaat al sinds 1953 de aanwezigheid van een Veranstalter en een Leiter bij demonstraties. Door de jaren heen is dit wettelijke vereiste in de jurisprudentie en literatuur tot in detail uitgewerkt. Het Duitse demonstratierecht is op dit gebied dus degelijk en ver ontwikkeld, terwijl het Nederlandse demonstratierecht in vergelijking hiermee nog maar in de kinderschoenen staat.

In de tweede plaats hebben de staatsstructuur (federale republiek) en de aanwezigheid van een constitutioneel hof interessante gevolgen voor de wijze waarop het huidige Duitse demonstratierecht is ingericht; het Bundesverfassungsgericht heeft recentelijk nog, kort na de totstandkoming van nieuwe deelstatelijke demonstratiewetten, duidelijk aangegeven tot op welke hoogte de eis van de aanwezigheid van een organisator en een leider bij demonstraties de fundamentele betogingsvrijheid mag beperken. Zo oordeelde het dat vergaande plichten voor de Veranstalter en Leiter en daaraan gekoppelde hoge boetevoorschriften in strijd kunnen zijn met de Versammlungsfreiheit.

### 7.5 Lessen van de Engelse demonstratiereguleringspraktijk

De Engelse demonstratiewetgeving is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met de Nederlandse demonstratiewetgeving: een organisator dan wel leider wordt niet vereist en een eventuele aanwezige organisator dan wel leider heeft verder geen duidelijk omschreven bevoegdheden. Hetzelfde geldt voor de rechtspraak. Daarnaast is de Engelse demonstratiewetgeving weinig uitgebalanceerd vanwege haar reactieve aard, zo betoogt Mead, die aangehaald wordt in een rapport van het JCHR:<sup>240</sup>

<sup>239</sup> Ook het OSCE/ODIHR beveelt een wettelijke regeling aan waarin dit vereiste is uitgewerkt, zie OSCE/ODIHR & Venetië Commissie, 2010, p. 48.

<sup>240</sup> JCHR, 2009a, p. 20.

‘It is worth highlighting the fact that English law relating to protest has been informed by the imperative of order maintenance alongside a political need to (be seen to) respond to individual events/perceived social ills (rather than as a structured and balanced framework) and not by any concept of rights. Even in the HRA-era recent history shows a pattern of restriction and limitation against only a backdrop of rights protection. An overhaul and consolidation would be no bad thing’<sup>241</sup>

De Engelse demonstratiewetgeving en -rechtspraak biedt, in tegenstelling tot de Duitse, weinig inspiratie voor het Nederlandse demonstratierecht. Een wettelijke regeling geïnspireerd op het Duitse demonstratierecht waarin een demonstratieorganisator, leider en eventuele orde-assistenten worden vereist en waarin rechten en plichten duidelijk zijn geformuleerd en tot in detail zijn uitgewerkt, heeft echter weinig meerwaarde indien het beleid van de gemeenten en politie daarop niet of niet voldoende is aangepast. Juist daarvoor kan het Engelse demonstratiebeleid en de daaruit voortvloeiende demonstratiereguleringspraktijk om een aantal redenen een goede inspiratiebron zijn.

In de eerste plaats zijn aan de totstandkoming van het huidige Engelse demonstratiebeleid uitgebreide (rechtsvergelijkende) onderzoeken en casestudies voorafgegaan. Aanleiding voor deze onderzoeken zijn de desastreus verlopen G20-protesten in Londen begin april 2009. Het JCHR en de Chief Inspector van HMIC bevelen op basis van hun onderzoeken een minder harde en meer op samenwerking gerichte demonstratieaanpak aan waarbij, geïnspireerd op het beleid van de Zweedse dialoogpolitie, communicatie met de demonstratieorganisatoren voorafgaand aan, tijdens en na afloop van de demonstratie centraal staat. De aanbevelingen van het JCHR en de Chief Inspector alsook de daarop geënte richtlijnen van de ACPO leiden tot een wezenlijke wijziging van het Engelse demonstratiebeleid en de daaruit voortvloeiende demonstratiereguleringspraktijk.

In de tweede plaats hebben meerdere onderzoeken en casestudies aangetoond dat het ingrijpend gewijzigde Engelse demonstratiebeleid leidt en heeft geleid tot minder beperkingen van de demonstratievrijheid, vermindering van het aantal demonstraties dat uitloopt op wanordelijkheden en reducering van politiekosten bij betogingen. Dezelfde positieve resultaten dichten rechtswetenschappers toe aan de demonstratieaanpak van de Zweedse dialoogpolitie, die inspiratiebron is geweest voor de wijziging van het Engelse demonstratiebeleid.

---

241 JCHR, 2009b, p. 172.

In de derde plaats zou een op het Engelse demonstratiebeleid geïnspireerd beleid goed aansluiten bij een op de Duitse demonstratiewetgeving gebaseerde wettelijke regeling. Daar waar het Duitse demonstratierecht zich met het vereiste van een organisator, een leider en eventuele ordeassistenten concentreert op de demonstrant, focust het Engelse beleid zich met name op de politie en de wijze waarop zij de organisatoren en andere sleutelfiguren tegemoet dient te treden.



## Het Duitse en/of Engelse recht als inspiratiebron voor herziening

### 8.1 Inleiding

Zoals reeds in de inleiding van hoofdstuk 1 ter sprake kwam, roept het oordeel van de Haagse rechter – dat er een vast aanspreekpunt aanwezig dient te zijn dat verantwoordelijk is voor de gang van zaken – twee vragen op. Met het Duitse recht en ook de lokale beleidspraktijk van onder meer de Nederlandse gemeenten Den Haag en Delft als inspiratiebronnen zullen wij trachten deze vragen verantwoord te beantwoorden om zo weer te geven hoe een eventuele aanpassing van de Wet openbare manifestaties er inhoudelijk uit zou kunnen zien. Daarbij gaan wij eerst in op de vraag of een privaat persoon verantwoordelijk gemaakt kan worden voor het ordelijk verloop van een demonstratie en als dit kan, hoe een en ander eruit zou moeten komen te zien (§8.2). Ook zullen wij, geïnspireerd door het Engelse demonstratiebeleid, uiteenzetten hoe het beleid van de politie vormgegeven moet worden om ervoor te zorgen dat particuliere ordebewaarders in staat worden gesteld hun taken naar behoren uit te oefenen (§8.3). Vervolgens gaan wij in op de vraag of de aan een demonstratie verbonden kosten verhaald kunnen worden op private personen (§8.4).

### 8.2 Private ordebewaarders

Met het Duitse recht als inspiratiebron zou de Wet openbare manifestaties de eis kunnen stellen dat bij demonstraties private personen (bijvoorbeeld de organisator of de leider van de demonstratie) verantwoordelijk zijn voor het ordelijk verloop van een demonstratie. De Grondwet alsmede het EVRM lijken zich hier niet tegen te verzetten, nu, zoals ook het Bundesverfassungsgericht overweegt in het standaardarrest-Brokdorf, dit in de regel zowel de betogingsvrijheid als de openbareordehandhaving de facto ten goede komt:

“Trotz ihres hohen Ranges ist die Versammlungsfreiheit nicht vorbehaltlos gewährleistet. Art. 8 GG garantiert lediglich das Recht, sich “friedlich

und ohne Waffen zu versammeln" [...], und stellt zudem dieses Recht für Veranstaltungen unter freiem Himmel unter Gesetzesvorbehalt. Damit trägt die Verfassung dem Umstand Rechnung, daß für die Ausübung der Versammlungsfreiheit unter freiem Himmel wegen der Berührung mit der Außenwelt ein besonderer, namentlich organisations- und verfahrensrechtlicher Regelungsbedarf, besteht, um einerseits die realen Voraussetzungen für die Ausübung zu schaffen, andererseits kollidierende Interessen anderer hinreichend zu wahren.<sup>242</sup>

Bovendien zal de inzet van politie in de regel worden verminderd indien demonstranten zelf ordehandhavers aanleveren. Dit komt de betogingsvrijheid uiteindelijk ten goede en heeft het reduceren van politiekosten tot gevolg. We zouden in dit verband kunnen spreken van synergetische effecten.

Waar zou deze private persoon – laten we hem gemakshalve ‘de (demonstratie)leider’ noemen naar het voorbeeld van het Duitse recht – voor verantwoordelijk moeten worden gehouden? De Haagse rechter volstaat met ‘voor de gang van zaken’. In aansluiting op de positie van de Leiter in het Duitse demonstratierecht zouden wij ervoor pleiten de demonstratieleider verantwoordelijk te houden voor de ordehandhaving. Dit houdt in dat hij de activiteiten van de demonstranten zodanig stuurt dat de openbare orde niet wordt verstoord. Hij dient de demonstratie voor beëindigd te verklaren indien hij niet meer in kan staan voor het ordelijk verloop ervan. Tevens dient hij – of een van zijn orde handhavende assistenten – tijdens de demonstratie voortdurend op de demonstratielocatie aanwezig te zijn. Voor en tijdens de demonstratie moet hij bereid zijn om met de burgemeester en politie in gesprek te gaan met als doel overeenstemming te bereiken over de aard, omvang en duur van de demonstratie. Verdergaande samenwerkings- en informatieplichten zouden ontmoedigend werken en mogelijk tot gevolg hebben dat niemand als demonstratieleider wil fungeren.

Degene die de demonstratie aanmeldt (de organisator) is in beginsel ook de verantwoordelijke leider, tenzij de organisator duidelijk aangeeft dat iemand anders als zodanig beschikbaar is. De organisator dient de burgemeester op de hoogte te stellen van de naam en de contactgegevens van de verantwoordelijke leider.

---

242 BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (2398) (Brokdorf).



Zou de demonstratieleider bijzondere bevoegdheden moeten hebben om zijn verantwoordelijkheden uit te kunnen oefenen? Het Nederlandse demonstratierecht (lees: §II en §III Wet openbare manifestaties) maakt een soortgelijk onderscheid als het Duitse demonstratierecht tussen enerzijds demonstraties op openbare plaatsen ('unter freiem Himmel') en anderzijds demonstraties op andere dan openbare plaatsen ('in geschlossenen Räumen'). Op basis van dit onderscheid zou naar Duits voorbeeld de verantwoordelijke leider bij demonstraties op een andere dan een openbare plaats de bevoegdheid kunnen worden verleend om mensen uit te sluiten van deelname. Bij demonstraties op openbare plaatsen is eenieder vrij om deel te nemen en ook vrij om daarbij welke mening dan ook te uiten.

Naar het voorbeeld van het Duitse recht is het goed verdedigbaar om met name bij risicovolle of grote demonstraties de leider de bevoegdheid te verlenen om gebruik te maken van ordehandhavende assistenten: de zogenaamde Ordner. Deze assistenten mag de leider zelf uitzoeken, aanstellen en aansturen. Het dragen van wapens door de demonstratieleider of zijn ordeassistenten is vanzelfsprekend verboden op grond van de Wet wapens en munitie. De assistenten dienen evenals de leider als zodanig herkenbaar te zijn door net als in de Bondsrepubliek armbanden te dragen.

De verantwoordelijke leider is verplicht het aantal assistenten af te stemmen met de burgemeester dan wel de politie, zodat een tekort of een overschot aan assistenten wordt voorkomen. De eis zoals de gemeenten Den Haag en Delft kennen dat er per tien demonstranten (minstens) één assistent aanwezig dient te zijn, lijkt ons in beginsel redelijk. De assistenten hebben slechts van de demonstratieleider afgeleide bevoegdheden. De leider kan de aanwijzingen van zijn assistenten overrulen. De leider en de assistenten mogen geen dwangmaatregelen opleggen om de gegeven aanwijzingen te handhaven. Het gebruik van geweld is uitgesloten, tenzij er sprake is van noodweer. Voor het overige zijn de leider en zijn eventuele assistenten op de hulp van de politie aangewezen.

Een verdere uitbreiding van bevoegdheden van private ordebewaarders zou zich slecht verhouden met de Wet op de weerkorpsen van 11 september 1936. Artikel 1 van deze wet verbiedt iedere organisatie van particulieren die gericht is op of voorbereidt tot het in onderling verband verrichten van of deelnemen aan hetgeen tot de taak behoort van de politie in de handhaving van de uit- en inwendige veiligheid en van de openbare orde en rust. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de Wet op de weerkorpsen een reactie is op de toenmalige neiging van bepaalde politieke groepen, waaronder de Nationaal-Socialisti-

sche Beweging in Nederland (NSB), om organisaties te vormen met een min of meer militair karakter.<sup>243</sup>

Tijdens de totstandkoming van de Wet op de weerkorpsen vraagt men zich af in hoeverre organisaties van ordecommissarissen bij demonstraties nu nog zijn toegestaan.

‘De werkzaamheid van zulke organisaties is in het belang van de openbare orde; zij kunnen niet worden gemist bij groote demonstraties en ook niet bij groote, druk bezochte vergaderingen. Werden zij verboden, welk een politiemacht zou er dan noodig zijn bij elke demonstratie, die zich langs de straten beweegt, en in elke groote vergadering, om ordeverstoring te voorkomen!’<sup>244</sup>

Aan de minister van Justitie wordt daarom gevraagd:

‘wanneer er een demonstratie plaats heeft, toegestaan door den burgemeester, hebben dan de organisatoren van die demonstratie het recht om bepaalde personen aan te wijzen, die men ordecommissarissen kan noemen, om de orde in de demonstratie te handhaven, en zelfs om, wanneer plotseling vijandige daden worden gepleegd, waar de politie niet bij is, zich daartegen te verweren, zoals ieder in ons land het recht heeft zich tegen een aanval te verweren?’<sup>245</sup>

De minister van Justitie antwoordt:

‘Nu zegt de geachte afgevaardigde: het kan voorkomen, dat bijv. bij een optocht een regeling getroffen wordt met den burgemeester of met de politie en de organisatoren van den optocht omtrent de handhaving van de orde.

Ik wil er bij de beantwoording van dit punt van uitgaan, dat mag worden verondersteld, dat een burgemeester zich niet een stuk van zijn eigen taak laat ontnemen.

Een goede burgemeester zorgt, dat hij de politie uitoefent en niemand

---

243 *Kamerstukken II 1935/36*, 241, nr. 3, p. 1-2; *Handelingen II 1935/36*, 28 mei 1936, p. 1935-1958.

244 *Handelingen II 1935/36*, 28 mei 1936, p. 1939.

245 *Handelingen II 1935/36*, 28 mei 1936, p. 1954-1955.

anders. Ik ben dan geneigd te zeggen, daarbij aannemende, dat Nederland in al zijn gemeenten goede burgemeesters heeft, dat als een burgemeester als chef der politie zekere handelingen heeft goedgekeurd, die door ordecommissarissen zullen geschieden bij een optocht, dergelijke handelingen van ordecommissarissen of groepeerings van ordecommissarissen in het algemeen zeker niet zullen vallen onder deze wet.’<sup>246</sup>

Zijn ordediensten bij demonstraties dan enkel toegestaan indien toestemming is verleend door de burgemeester? Dit lijkt niet het geval. De Hoge Raad overweegt in een arrest van 18 november 1980 ten aanzien van een Zuidmolukse ordedienst die optreedt bij een manifestatie zonder dat daartoe toestemming is gegeven door de burgemeester, dat de doelstellingen van de ordedienst en de militaire manier van optreden beslissend zijn voor de vraag of er sprake is van een verboden weerkorps in de zin van artikel 1 Wet op de weerkorpsen.<sup>247</sup>

Van Veen concludeert in zijn commentaar op het arrest dat ‘ordecommissarissen’ bij een manifestatie op zichzelf beschouwd nog geen weerkorps vormen. ‘Als die organisatie van ordehandhavers op militaire leest geschoeid wordt, komt er een moment, waarop zij wel een weerkorps is. Met name wanneer zij ook naar buiten gaat optreden. Want dan vervult zij een taak die aan de politie is voorbehouden’, aldus Van Veen.<sup>248</sup>

Degenen – ongeacht of dit demonstratiedeelnemers of derden zijn – die de demonstratieleider en/of zijn assistenten ernstig hinderen in de rechtmatige uitoefening van hun taken, moeten daarvoor strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. Van ernstig hinderen is in elk geval sprake indien iemand zich gewelddadig gedraagt of dreigt te gedragen tegenover de leider, zijn assistenten of andere demonstranten. Het verdient aanbeveling om hiervoor aansluiting te zoeken bij de artikelen 143 en 144 Wetboek van Strafrecht (Sr). Artikel 143 Sr stelt strafbaar ‘hij die door geweld of bedreiging met geweld een geoorloofde openbare vergadering of betoging verhindert’. De maximale straf die opgelegd kan worden is een gevangenisstraf van negen maanden of een geldboete van de derde categorie. En hij die ‘door het verwekken van wanorde een geoorloofde betoging opzettelijk stoort’, riskeert eveneens een gevangenisstraf of een geld-

---

<sup>246</sup> *Handelingen II* 1935/36, 28 mei 1936, p. 1955.

<sup>247</sup> HR 18 november 1980, ECLI:NL:HR:1980:AC7031, *NJ* 1981, 102, r.o. 5-10.

<sup>248</sup> Zie punt 3 van de annotatie van Th.W. van Veen onder HR 18 november 1980, ECLI:NL:HR:1980:AC7031, *NJ* 1981, 102.

boete volgens artikel 144 Sr. Volgens het Hof Amsterdam ziet de strafbepaling van artikel 144 Sr op het beschermen van betogingen tegen stoornis, niet alleen door buitenstaanders, maar ook door deelnemers.<sup>249</sup>

Als de demonstratieleider zijn verantwoordelijkheid niet naar behoren uitoefent, zouden daar dan consequenties aan verbonden moeten worden, en zo ja, welke? Volgens het Duitse recht kan de Leiter in bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke zin verantwoordelijkheid worden gehouden indien hij zijn Ordnungsfunktion niet naar behoren uitoefent. Zijn bestuursrechtelijke verantwoordelijkheid blijkt uit het feit dat een demonstratie beëindigd kan worden indien de Leiter tekortschiet in zijn taak om voor de Ordnung te zorgen of indien hij weigert met de burgemeester en politie in gesprek te gaan. Een soortgelijke sanctie zou ook in het Nederlandse demonstratierecht kunnen worden ingevoerd, zij het dat men zeer terughoudend dient te zijn in het gebruik ervan omdat hiermee het demonstratierecht van de overige demonstranten tekort kan worden gedaan.

De regering gaf bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties aan dat de organisatoren gehouden zijn tot medewerking. Van een strafrechtelijke verantwoordelijkheid zag zij uitdrukkelijk af.<sup>250</sup> Desondanks is het gezien de opkomst van nieuwe meer belastende demonstratievormen als tentenkampen die de wetgever indertijd niet heeft voorzien, goed verdedigbaar dat er een strafrechtelijke verantwoordelijkheid voor de demonstratieleider wordt ingesteld. De daaraan gekoppelde vrijheidsstraffen en boetevoorschriften dienen echter mild te zijn, aangezien zij anders al snel een afschrikkend effect hebben en zij terughoudendheid om een demonstratie te organiseren of te leiden in de hand werken.

Het Duitse constitutionele hof heeft geoordeeld dat dergelijke strafbepalingen in strijd (kunnen) zijn met de fundamentele betogingsvrijheid. De leider zou in aansluiting met het Duitse recht strafrechtelijk vervolgd kunnen worden indien hij assistenten inzet die wapens met zich meedragen of indien hij weigert de orders van de burgemeester en politie op te volgen.

De privaatrechtelijke verantwoordelijkheid bij demonstraties vloeit volgens het Duitse recht in de eerste plaats voort uit artikel 823 BGB, de bepaling die min of meer het equivalent is van artikel 6:162 BW.

---

249 Hof Amsterdam 20 april 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BW4813, AB 2012, 202, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

250 *Kamerstukken II 1986/87*, 19 427, nr. 5, p. 17.

Wij zien in beginsel geen bezwaren tegen eenzelfde privaatrechtelijke verantwoordelijkheid in het Nederlandse demonstratierecht, met name indien de schade ontstaat bij een verboden demonstratie.<sup>251</sup> Wel is hierbij terughoudendheid vereist. ‘Gelet op het grondwettelijk beschermde recht tot betoging zal, indien bijvoorbeeld schade wordt toegebracht bij vechtpartijen of door het gooien van stenen, in beginsel alleen aansprakelijkheid bestaan van demonstranten die daadwerkelijk aan die activiteiten hebben deelgenomen’, aldus Hartkamp en Sieburgh.<sup>252</sup> Uitbreiding van de privaatrechtelijke aansprakelijkheid van private ordebewaarders op grond van bijvoorbeeld de groepsaansprakelijkheid ex artikel 6:166 BW lijkt ons daarom niet aanbevelenswaardig.

Naast een vaste demonstratieleider, die min of meer het equivalent is van de Duitse Leiter, zou ook overwogen kunnen worden om een organisator (Veranstalter) in het Nederlandse demonstratierecht in te voeren. Een vereiste organisator vergemakkelijkt in de fase voorafgaand aan de demonstratie de communicatie tussen de demonstranten en de instanties. Bovendien zal de aanwezigheid van een organisator, uitgerust met rechten en plichten zoals in het Duitse demonstratierecht, de openbareordehandhaving in de regel ten goede komen en de druk op de instanties doen verminderen.

### 8.3 Demonstratiebeleid ten behoeve van private ordebewaarders

Het vereisen van private ordebewaarders zoals een leider, een organisator en ordeassistenten heeft pas daadwerkelijk meerwaarde indien het beleid van gemeenten en politie hen in staat stelt en wellicht zelfs ertoe aanzet om hun taken naar behoren uit te oefenen. Daarvoor is vereist dat gemeenten en politie – voor zover dat nog niet het geval is – zorgen voor een optimale communicatie met de demonstratieorganisatoren en -leiders.

De aangewezen manier om dit te bewerkstelligen, met name indien het non-hiërarchische en politievijandige protestgroepen betreft, is door naar het voorbeeld van de Zweedse dialoogpolitie en de Vredeseenheid van de politie Amsterdam-Amstelland speciaal daartoe aangewezen dialoogambtenaren aan te stellen. Deze ambtenaren zouden net als in Zweden deel uit kunnen maken van de politie, maar het is, gezien de huidige rol die Nederlandse gemeenten spelen

---

<sup>251</sup> Zie ook de discussie tussen Stolker en De Boer in Stolker, 1985a; De Boer, 1985; Stolker, 1985b.

<sup>252</sup> Hartkamp & Sieburgh, 2011.

in de demonstratiereguleringspraktijk, ook denkbaar dat zij deel uitmaken van de gemeente. De dialoogambtenaren dienen zich voorafgaand aan, tijdens en na afloop van een demonstratie uitsluitend bezig te houden met (de optimalisatie van) de communicatie en de samenwerking met demonstratieorganisatoren en -leiders en andere relevante partijen. Het doel van de zogenaamde dialoogambtenaren is het faciliteren van de demonstratievrijheid. Om dit te verwezenlijken, zouden zij meerdere taken moeten hebben in de verschillende fasen van een demonstratie.

### 8.3.1 Voorafgaand aan een demonstratie

Voorafgaand aan of aan het begin van een demonstratie zouden de dialoogambtenaren in contact moeten proberen te komen met de demonstratieorganisatoren respectievelijk demonstratieleiders, zo nodig met behulp van moderne communicatiemiddelen en sociale media, om afspraken te maken en compromissen te sluiten. Zij zouden naar het voorbeeld van de Zweedse dialoogpolitie met de organisatoren/leiders kunnen afspreken dat geüniformeerde politie uit het zicht blijft indien de demonstranten zelf het ordelijk verloop van de demonstratie weten te garanderen. Het is het overwegen waard om gemaakte afspraken en gesloten compromissen vast te leggen in een ondertekend memorandum van overeenstemming. De dialoogambtenaren zouden niet alleen moeten optreden als onderhandelaars en mediators, maar ook als contactpersonen van de politie. In die rol kunnen zij bijvoorbeeld meer begrip kweken bij de demonstranten voor opgelegde beperkingen en de eventuele consequenties voor het niet naleven ervan uitleggen.

Lastig wordt het als non-hiërarchische en politievijandige protestgroepen weigeren het gesprek aan te gaan. De politie kan hen hiertoe niet dwingen. En ook een burgemeester niet. Een demonstratiebeperking of -verbod is in beginsel niet toegestaan om de enkele reden dat een protestgroep de dialoog niet wil aangaan of anderszins niet wenst mee te werken. Wel zouden dialoogambtenaren erop kunnen wijzen dat het aangaan van de dialoog juist ook in het belang van de demonstranten zelf is. Zij hebben dan minder 'last' van de politie tijdens de demonstratie.

Met name bij grootschalige protesten is het raadzaam dat dialoogambtenaren niet alleen het gesprek trachten aan te gaan met demonstranten, maar ook met andere betrokken partijen zoals omwonenden en ondernemers. Voorts is het aanbevelenswaardig om naar het voorbeeld van de Engelse demonstratie-

reguleringspraktijk bij controversiële demonstraties en verwachte tegendemonstraties gebruik te maken van onafhankelijke adviserende mensenrechten-specialisten.

### 8.3.2 *Tijdens een demonstratie*

Tijdens en eventueel ook voorafgaand aan een demonstratie zouden een of meer dialoogambtenaren zich moeten begeven tussen of in de nabijheid van de demonstranten. De ambtenaren, bij voorkeur ongewapend, moeten gekleed gaan in burger en een geel hesje dragen waarop iets staat in de trant van ‘dialoogpolitie’ of ‘dialoogambtenaar’. De communicatie tussen de demonstranten en de politie verloopt bij voorkeur via de dialoogambtenaren.

Het verdient overigens aanbeveling om met name bij politievijandige en non-hiërarchische protestgroepen geüniformeerde politie zo veel als redelijkerwijs mogelijk uit het zicht te houden. Ontstaan er ondanks de inzet van de dialoogambtenaren toch onregelmatigheden, dan dienen de dialoogambtenaren zich voor zover nodig terug te trekken op veilige afstand. Zij zullen in tegenstelling tot de gewone politieambtenaren zich niet bezighouden met het arresteren van demonstranten of hen anderszins combattant tegemoet treden.

### 8.3.3 *Na afloop van een demonstratie*

‘Far too often, extensive police actions have been considered isolated events.’<sup>253</sup> De activiteiten van dialoogambtenaren na afloop van een demonstratie zijn minstens net zo belangrijk als hun activiteiten voorafgaand aan en tijdens een demonstratie. Een door de dialoogambtenaren te beleggen evaluatie met alle betrokken partijen maakt het mogelijk misverstanden en gemaakte fouten te bespreken en hieruit lering te trekken voor het reguleren van toekomstige demonstraties. Bovendien komt een evaluatie de communicatie en het wederzijds vertrouwen doorgaans ten goede. Dialoogambtenaren geven door het beleggen van een evaluatie immers het signaal af dat het hen niet enkel te doen is om het garanderen van een ordelijk verloop van een op zichzelf staande demonstratie, maar ook om het opbouwen van een duurzame communicatie

---

253 Holgersson & Knutsson, 2011, verwijzen hierbij naar Holgersson, 2010; Adang & Scott, 2004.

en samenwerking met demonstratieorganisatoren en -leiders waardoor zij demonstraties optimaal kunnen faciliteren.

#### 8.3.4 Kanttekeningen

Bij het naar Engels/Zweeds model aanpassen van het demonstratiebeleid dient men met een aantal problemen en dilemma's rekening te houden.

In de eerste plaats is de kans aanwezig dat een wijziging van het demonstratiebeleid net als in Zweden aanvankelijk op weerstand stuit bij politie en demonstranten. Tegelijkertijd maakt de Zweedse praktijk duidelijk dat de wijziging ondanks de initiële scepsis na enige tijd haar vruchten kan afwerpen. Het opbouwen van een goede communicatie, een vruchtbare samenwerking en wederzijds vertrouwen vergt nu eenmaal tijd.

In de tweede plaats is het van belang om in de toepassing van het beleid te differentiëren zoals ook Engeland en Zweden dat doen. Bij veel kleinschalige vreedzame protesten zal de inzet van dialogoogambtenaren niet of nauwelijks nodig zijn. De voorgestelde wijziging van het beleid is met name bedoeld voor grootschalige, controversiële, politievijandige en/of niet-vreedzame demonstraties.

In de derde plaats dient men ervoor te waken dat het nieuwe beleid niet een subtiele meer gedistingeerde wijze is van het in de hand houden of onderdrukken van politiek-kritische geluiden. Dit kan men bewerkstellingen door de dialogoogambtenaren voldoende discretionaire ruimte te geven zodat zij in de onderhandelingen ook daadwerkelijk kunnen komen tot afspraken en compromissen die niet alleen de politie, maar ook de demonstranten dienen. Het druist tegen de aard van de politie in om de controle op die manier voor een gedeelte uit handen te geven en afstand te nemen van de zwart-wit-, goed-kwaad-georiënteerde benaderingswijze die de politie in zekere zin eigen is. Desalniettemin zal zich dit gezien de demonstratiepraktijk in Engeland en Zweden in positieve zin terugbetalen.

In de vierde en laatste plaats: het beleid naar Engels/Zweeds model kent zijn beperkingen. Samenwerking tussen politie en demonstratieorganisatoren blijkt soms een schijnvertoning om meer informatie van de wederpartij los te krijgen. Achterdocht over en weer is bij tijd en wijle onvermijdelijk, met name indien het non-hiërarchische en politievijandige protestgroepen betreft. Desondanks is het, zoals ook Baker stelt, in het belang van zowel de politie als de demonstranten dat de politie demonstraties waar mogelijk faciliteert door de



dialogoog aan te gaan, niet in de laatste plaats omdat het demonstranten aanmoedigt tot 'self-control and self-policing'.<sup>254</sup>

## 8.4 Demonstratiekostenverhaal op private personen

Volgens de beleidsregels van de gemeente Delft kunnen de kosten voor het reinigen van de door de demonstratie vervuilde straten verhaald worden op de organisatie van de demonstratie. Het Duitse demonstratierecht kent een soortgelijke kostenverhaalmogelijkheid. Volgens het Duitse Bundesverwaltungsgericht is een dergelijk kostenverhaal toegestaan omdat het niet is gekoppeld aan het kernrecht, maar aan het verspreidingsrecht, dat wil zeggen de wijze waarop de demonstranten hun mening in de openbaarheid kenbaar maken. In aansluiting met het Duitse recht zouden we een kostenverhaalregeling in Nederland kunnen instellen, aangezien de grondwettelijk beschermde betogingsvrijheid zich hier niet tegen lijkt te verzetten, zolang de regeling maar een formeel-wettelijke basis kent. Gezien de vervuiling die bepaalde demonstraties met zich meebrengen in combinatie met de hoge reinigingskosten voor gemeenten die hieruit voortvloeien, lijkt verhaal van demonstratiegerelateerde vervuilingskosten op private personen zoals de demonstratieleider dan ook zeker het overwegen waard.

Een tweede vorm van kostenverhaal die men in het Duitse demonstratierecht kent, is in tegenstelling met de voorgaande wel gekoppeld aan het kernrecht. Dit aan de Versammlungsfreiheit an sich gelieerde kostenverhaal is slechts mogelijk onder strikte voorwaarden, waarbij in elk geval is vereist dat zich onrechtmatigheden hebben voorgedaan. Dit is bijvoorbeeld het geval als de Veranstalter of de Leiter hun taken niet naar behoren uitoefenen waardoor zij een concreet gevaar voor de openbare veiligheid en orde veroorzaken. Er is wel iets voor te zeggen om in aansluiting op het Duitse recht een soortgelijke demonstratiekostenverhaalregeling in het Nederlandse recht te introduceren, temeer omdat er op dit moment een sterke wens leeft om de kosten van openbare ordehandhaving voor de overheid te reduceren. Tijdens een debat van de Tweede Kamer op woensdag 17 april 2013 werd dit laatste nog weer eens Kamerbreed onderstreept.<sup>255</sup> Een kostenverhaalregeling naar Duits voorbeeld is naar

<sup>254</sup> Baker, 2014; zie ook Waddington die spreekt over 'encouraging the self-stewarding of the crowd', Waddington, 2011.

<sup>255</sup> Zie het nieuwsbericht 'Maatregelen tegen straatterror besproken' van 17 april 2013, te raadplegen via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl); zie ook het nieuwsbericht 'Vandaal moet ME betalen' van 17 april 2013, te raadplegen via [www.spitsnieuws.nl](http://www.spitsnieuws.nl).

onze mening goed verdedigbaar, zij het dat dit geschiedt onder zeer strikte voorwaarden en de te verhalen bedragen gemaximeerd zijn.

De vraag is of er in het Nederlandse parlement voldoende draagvlak bestaat om een dusdanige kostenverhaalregeling te realiseren. Gezien de analyse van Van Kleef-Ruigrok in haar boekbijdrage getiteld ‘Verhaal van politiekosten op de private organisator’ lijkt dit tot dusver niet het geval. Zij komt tot de conclusie dat er vooralsnog geen meerderheid in het parlement is te vinden die openstaat voor kostenverhaal met betrekking tot klassieke overheidstaken. Onder deze taken vallen repressieve handhaving (het beheersen en beëindigen van ordeverstoringen door de ME) alsmede het waarborgen van de uitoefening van grondrechten.<sup>256</sup>

De afwijzende houding van het Nederlandse parlement tegenover het verhalen van kosten die voortvloeien uit repressieve handhaving vormt geen onoverkomelijk probleem. De handhaving zou namelijk een meer preventief karakter kunnen krijgen indien twee voorwaarden voor een dergelijk kostenverhaal wetmatig worden vastgelegd, namelijk: (1) private ordebewaarders dient voorafgaand aan de demonstratie te worden meegedeeld welke nader gespecificeerde en gemaximeerde kosten op hen kunnen worden verhaald;<sup>257</sup> (2) kostenverhaal is alleen mogelijk indien de private ordebewaarders hun verantwoordelijkheden op ernstige wijze veronachtzamen waardoor zij de oorzaak vormen van het ontstaan van deze kosten. Mogelijk ziet de wetgever wel heil in een dergelijke kostenverhaalregeling waarbij de handhaving een meer preventief karakter heeft.

Verder hoeft de afwijzende houding tegenover het verhalen van kosten die betrekking hebben op het waarborgen van de uitoefening van grondrechten geen roet in het eten te gooien indien – zoals in Duitsland – slechts kosten kunnen worden verhaald op private ordebewaarders die zich onrechtmatig gedragen. Hun gedrag wordt vanwege het onrechtmatige karakter ervan immers niet meer beschermd door de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde betogingsvrijheid. Van aantasting van de uitoefening van grondrechten is dan geen sprake meer.

Kortom: kostenverhaal op private ordebewaarders bij demonstraties naar Duits voorbeeld lijkt in elk geval goed mogelijk ten aanzien van de kosten die gelieerd zijn aan het verspreidingsrecht. Anders ligt dit ten aanzien van de kos-

---

<sup>256</sup> Van Kleef-Ruigrok, 2014, p. 195-196.

<sup>257</sup> Interessant in dit verband is het voorstel van specialisten van politie Amsterdam-Amstelland om een borgsom in te stellen voor demonstratieorganisatoren voor het geval dat door of vanwege de door hen aangemelde demonstraties schade in het publieke domein of aan derden is toegebracht, zie §2.4.2 van dit onderzoek.

ten die samenvallen met het kernrecht, alhoewel er wel wat voor te zeggen valt indien dit voorafgaand aan de demonstratie wordt meegedeeld en slechts betrekking heeft op onrechtmatige gedragingen.

Het OSCE/ODIHR en de VN-rapporteur Maina Kiai zijn een andere mening toegedaan. Zij wijzen alle vormen van kostenverhaal expliciet van de hand. Ook zijn zij, net als de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van mening dat de organisator niet verplicht mag worden tot het afsluiten van een (aansprakelijkheids)verzekering. Kostenverhaal en verzekeringsplicht zouden organisatoren te veel afschrikken. Bovendien menen het OSCE/ODIHR en de VN-rapporteur dat staten op grond van hun verplichting om demonstraties te faciliteren en te beschermen, ook verplicht zijn om de daaraan verbonden kosten op zich te nemen.

Wij kunnen ons, net als de regering van het Verenigd Koninkrijk, niet in dit standpunt vinden. Bovendien toont het Duitse demonstratierecht aan dat er wel degelijk iets te zeggen valt voor een kostenverhaalregeling bij demonstraties. Vanwege de gezaghebbendheid van het OSCE/ODIHR en de VN-rapporteur komen wij desalniettemin tot de voorzichtige conclusie dat een kostenverhaalregeling niet aanbevelenswaardig is.

## 8.5 Tot slot

Bovengenoemde vragen zouden ook anders kunnen worden beantwoord. Buiten kijf staat wat ons betreft dat een herbezinning op de wijze waarop in Nederland het demonstratierecht is vormgegeven, op haar plaats is.<sup>258</sup> Niet alleen omdat demonstraties toenemen in aantal en verschijningsvormen, maar ook omdat burgemeesters en rechters worstelen met de omgang met nieuwe demonstratievormen. Bovendien bieden het EVRM en de Grondwet voldoende ruimte voor herziene vormgeving naar bijvoorbeeld Duits model. Sterker nog, zij nodigen hiertoe zelfs uit, aangezien het Duitse model aantoont dat een meer optimale bescherming van de fundamentele betogingsvrijheid mogelijk is, mits de private ordebewaarders slechts uitgerust zijn met gematigde wettelijke rechten en plichten waaraan niet al te hoge boetevoorschriften zijn gekoppeld. Ook toont het Duitse demonstratierecht aan dat bepaalde vormen van demonstratie-

---

<sup>258</sup> Schilder stelt al in 2001 dat het betogingsrecht beknelde raakt tussen een gebrekkige wetgeving en de gemeentelijke praktijk, zo blijkt uit Swirc, 2001.

rechtelikkostenverhaal het overwegen waard zijn, zij het dat het internationale recht hier niet voor openstaat. Wil een herziening van het demonstratierecht slagen, dan dient het politiebeleid daarop goed aan te sluiten. Daarvoor kan het recent gewijzigde Engelse beleid als model dienen.

Het vereiste van een vast aanspreekpunt zoals geformuleerd door de Haagse rechter is naar onze mening een kleine stap in de goede richting om de verdragsrechtelijk en grondwettelijk beschermde betogingsvrijheid enerzijds en de openbareordehandhaving en de daarmee gemoeide kosten anderzijds te optimaliseren. Het zou goed zijn als de wetgever dit signaal oppikt en, eventueel met het Duitse recht en het Engelse beleid als inspiratiebron, de door de rechter ingeslagen weg vervolgt.

## Samenvatting en conclusie

### 9.1 Samenvatting

#### *Problematiek*

De laatste jaren is er sprake van een toename in aantal en complexiteit van betogingen. Vanuit gemeenten en politiediensten bestaat daarom de wens tot herziening van het huidige demonstratierecht en -beleid. Gemeenten en politiediensten kampen vooral met de vraag hoe om te gaan met (semi)permanente demonstratieve kampementen. Deze demonstraties leiden door hun tijdspanne en ruimtelijke inbeslagname tot overlast en een substantiële belasting van het gemeentelijk apparaat en de politie.

Om de genoemde problemen het hoofd te bieden investeren gemeenten en politiediensten in het bewerkstelligen van een goede communicatie met de demonstratieorganisatoren. Dit heeft volgens hen een positief effect: het leidt tot minder problemen en reducering van kosten. Een van de 'best practices' is de Vredeseenheid van de politie Amsterdam-Amstelland. Deze eenheid treedt voortafgaand aan, tijdens en ook na afloop van demonstraties met een verhoogd risicoprofiel in contact met de organisatoren. Het streven van de eenheid is de optimalisatie van de eigen verantwoordelijkheid van de demonstratieorganisatoren.

Gemeenten en politiediensten laten zich positief uit over ons voorstel om een grondslag in het recht te creëren op grond waarvan private ordebewaarders verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het ordelijk verloop van demonstraties. Tegelijkertijd zijn zij kritisch over hoe de regeling eruit zou moeten zien. Zij wijzen erop dat de burgemeester de eindverantwoordelijkheid moet behouden en dat uitsluitend de politie over het geweldsmonopolie mag beschikken. Politie Haaglanden staat enigszins huiverig tegenover het wettelijk regelen van dit vereiste, zij vreest onwenselijke gevolgen. Het kan immers het leveren van maatwerk bemoeilijken. Ook kan het organisatoren weerhouden een demonstratie aan te melden.

### Internationaalrechtelijk toetsingskader

Verschillende verdragen waarbij Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zijn aangesloten garanderen het recht op vrijheid van vreedzame vergadering. Van die verdragen heeft het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) de meeste invloed vanwege het EVRM-klachtrecht voor staten en individuen en het bindende en definitieve karakter van de uitspraken van het EHRM.

De beperkingssystematiek van de artikelen 10 en 11 EVRM laat betrekkelijk veel ruimte aan het opleggen van beperkingen van de betogingsvrijheid. Dat neemt niet weg dat bij het EVRM aangesloten staten striktere eisen mogen stellen aan een beperking van de betogingsvrijheid. De meest beschermende regeling prevaleert, zo bepaalt artikel 53 EVRM.

Hoeveel ruimte het EVRM laat aan het vereisen van private ordebewaarders en het verhalen van kosten, kunnen we in zekere zin afleiden uit volkenrechtelijke rapportages en aanbevelingen van het OSCE/ODIHR – Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) – en de VN-rapporteur Maina Kiai.

Het OSCE/ODIHR en de VN-rapporteur bevelen het vereisen van demonstratieorganisatoren aan. Organisatoren kunnen volgens hen echter alleen verantwoordelijk worden gehouden en aansprakelijk worden gesteld voor hun eigen gedrag, niet voor het gedrag van andere demonstranten of derden. Indien het grootschalige of controversiële demonstraties betreft, kunnen organisatoren verplicht worden ordeassistenten ('stewards and marshals') in te zetten. Autoriteiten dienen zich in te spannen om overleg en samenwerking met de organisatoren te bewerkstelligen, voorafgaand, tijdens en na afloop van een demonstratie.

Het OSCE/ODIHR en de VN-rapporteur wijzen alle vormen van kostenverhaal uitdrukkelijk van de hand. Het schrikt organisatoren te veel af. Bovendien omvat de plicht van staten om demonstraties te faciliteren en te beschermen ook de plicht om de daaraan verbonden kosten op zich te nemen.

De regering van het Verenigd Koninkrijk kan zich niet in dit standpunt vinden, zo laat zij weten in reactie op het rapport van de VN-rapporteur. Zolang kostenverhaal in overleg met de organisatoren plaatsvindt, zijn zowel de demonstranten als de gemeenschap hierbij gebaat volgens de regering: het stimuleert de inzet van stewards, daarenboven reduceert het politie-inzet en kosten.

## Nederlands recht

De Grondwet en de Wet openbare manifestaties spreken niet over het vereisen van private ordebewaarders bij demonstraties. De artikelen 4-7 Wom bieden de burgemeester desalniettemin de mogelijkheid om een zekere organisatiestructuur op te leggen.

Het vereiste van private ordebewaarders treffen we aan in gemeentelijke verordeningen en beleidsregels. Sommige gemeenten delen demonstratie-organisatoren expliciet verantwoordelijkheden toe. De gemeente Den Haag eist bijvoorbeeld dat organisatoren zorg dragen voor een ordedienst. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is van mening dat dit niet onredelijk is, met name indien het een grootschalige demonstratie betreft. Wel benadrukt hij dat de omvang van de verantwoordelijkheid van organisatoren bij demonstraties minder groot is dan bij evenementen. Dit standpunt wordt gedeeld in de literatuur.

In de rechtspraak is tot op heden slechts een enkele keer expliciet gesproken over private ordebewaarders bij demonstraties. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag vereist in 2012 bij een Occupykampement de aanwezigheid van een vast aanspreekpunt dat verantwoordelijk is voor de gang van zaken. De Afdeling oordeelt in 2014 een beëindiging van een demonstratief kampement gerechtvaardigd, onder meer omdat een duidelijke organisatie en een vast aanspreekpunt ontbreken.

## Duits recht

Artikel 8 Grundgesetz, waarin de Versammlungsfreiheit wordt gegarandeerd, spreekt niet over private ordebewaarders bij demonstraties. Dit in tegenstelling tot de federale Versammlungsgesetz, waarin een aanzienlijk deel van de bepalingen is gewijd aan drie demonstratiegerelateerde personen met een bijzondere functie: de Veranstalter, de Leiter en de Ordner.

De Veranstalter is degene die de demonstratie organisatorisch voorbereidt, plant en inleidt. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge dient hij 48 uur voor aanvang aan te melden bij de daarvoor aangewezen instanties.

De Leiter, die tevens Veranstalter kan zijn, is gedurende de demonstratie verantwoordelijk voor de Ordnung. Als hij zijn Ordnungsfunktion niet naar behoren uitoefent, kan hij hiervoor in bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke aansprakelijkheid komen te staan.

rechtelijke zin verantwoordelijk worden gehouden. De Leiter kan bij öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen demonstranten uitsluiten. Bij öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge is hij hiertoe niet bevoegd.

Om het vreedzaam verloop van een demonstratie te garanderen kan de Leiter gebruikmaken van Ordner: ordehandhavende assistenten. Bij öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel is hiervoor de toestemming van de politie vereist. Ordner hebben slechts van de Leiter afgeleide ordehandhavende functies. Demonstranten zijn verplicht aanwijzingen van de Leiter en van de eventuele Ordner op te volgen. Doen zij dit niet, ook niet na herhaaldelijke terechtwijzingen, dan riskeren zij een geldboete. Als de Leiter niet meer in kan staan voor het ordelijk verloop van een zich voortbewegende Versammlung, dan dient hij haar voor beëindigd te verklaren.

Sinds 2006 mogen deelstaten een eigen Versammlungsgesetz uitvaardigen. Vier deelstaten hebben hiervan gebruikgemaakt. De nieuwe wetten stuiten op veel weerstand in de rechtspraak en de literatuur, omdat zij de Veranstalter en Leiter vergaande plichten opleggen. Uit deze kritiek blijkt dat de federale Versammlungsgesetz een evenwichtiger regeling is dan de deelstatelijke demonstratiewetten.

In Duitsland kunnen kosten verhaald worden bij demonstraties. In elk geval de kosten die samenhangen met de wijze waarop demonstranten demonstreren, maar onder strikte voorwaarden – er moet ten minste sprake zijn van onrechtmatigheden – ook de kosten die samenhangen met de uitoefening van het kernrecht.

### Engels recht

In Engeland dient de demonstratieorganisator op grond van de Public Order Act kennis te geven van een te houden bewegende demonstratie. Doet hij dit niet, dan is hij in overtreding. De politie kan de organisatoren alsmede de deelnemers van een demonstratie onder voorwaarden beperkingen opleggen of een verbod uitvaardigen. Het niet opvolgen hiervan leidt tot straffen die voor demonstratieorganisatoren en zogenaamde ‘ophitsers’ hoger kunnen uitvallen dan voor demonstranten. Wat precies verstaan wordt onder een organisator is niet duidelijk vastgesteld in de wet, rechtspraak en literatuur.

In 2005 is het strenge demonstratieregime van de Serious Organised Crime and Police Act (SOCPA) ingevoerd. Naar aanleiding van een kritisch rapport van



het Joint Committee on Human Rights (JCHR) is dit in 2011 echter weer ingetrokken door de regering van het Verenigd Koninkrijk. De intrekking staat niet op zichzelf: na de uit de hand gelopen G20-protesten in Londen begin april 2009 dringen het JCHR, de Chief Inspector van Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC) en de Association of Chief Police Officers (ACPO) aan op een minder harde en meer op samenwerking gerichte aanpak van demonstraties, waarbij een goede communicatie met de demonstratieorganisatoren voorafgaand aan, tijdens en ook na afloop van een demonstratie essentieel is.

Wetenschappelijke onderzoeken naar de recente ontwikkelingen in de Britse demonstratiereguleringspraktijk laten zien dat een dergelijke aanpak positieve gevolgen heeft, zowel vanuit betogingsrechtelijk als vanuit openbareorde-handhavingsrechtelijk en kostenbesparend perspectief.

### Rechtsvergelijking

Om de toename van het aantal demonstraties en de variatie in verschijningsvormen het hoofd te bieden, bestaat er vandaag de dag sterke behoefte aan private ordebewaarders bij demonstraties, zo blijkt uit de beleidsregels van burgemeesters en uitspraken van rechters die demonstratieorganisatoren verplichtingen en verantwoordelijkheden opleggen. Daarnaast leeft er tegenwoordig een sterke wens om de kosten van openbareordehandhaving voor de overheid te reduceren. Door private ordebewaarders te vereisen bij demonstraties, kan wellicht aan bovengenoemde behoeften tegemoet worden gekomen.

Een dergelijk vereiste levert een beperking van de betogingsvrijheid op. Die kan echter gezien de brede gemeentepraktijk in het licht van de doelcriteria van het EVRM en de Grondwet als noodzakelijk worden getypeerd. Wanordelijkheden kunnen hierdoor immers efficiënter worden voorkomen in het geval van bijvoorbeeld demonstraties in de vorm van tentenkampen. Bovendien komt het vereiste de facto de betogingsvrijheid ten goede omdat de burgemeester demonstraties eenvoudiger kan toestaan indien private personen de orde bewaren.

De wijzen waarop dit vereiste tot op heden in het Nederlandse demonstratierecht is vormgegeven, zijn niet gelukkig: gemeentelijke beleidsregels bieden geen soelaas omdat zij een formeel-wettelijke grondslag ontberen; rechterlijke uitspraken bieden geen structurele oplossing. Ook een door de burgemeester opgelegde 'zekere' organisatiestructuur op grond van de artikelen 5 en 6 Wom biedt onvoldoende soelaas. De burgemeester kan niet op grond van zijn discretionaire bevoegdheid een regeling treffen waarin gedetailleerd de verantwoor-

delijkheden en bevoegdheden van private ordebewaarders zijn uitgewerkt. En juist daaraan is vandaag de dag behoefte.

Om op structurele wijze een organisator dan wel leider voor iedere demonstratie te eisen die verantwoordelijk is voor de gang van zaken, zal er naar het voorbeeld van het Duitse demonstratierecht een formeel-wettelijke grondslag geschapen moeten worden. Het Duitse demonstratierecht is zeer geschikt om daarbij als inspiratiebron te dienen omdat het in tegenstelling tot het Nederlandse demonstratierecht op dit gebied degelijk en ver ontwikkeld is.

De Engelse demonstratiewetgeving en -rechtspraak is nauwelijks bekend met private ordebewaarders bij betogingen en biedt daarin dus weinig inspiratie voor het Nederlandse demonstratierecht. Dat geldt echter niet voor het Engelse demonstratiebeleid. Dat is recentelijk gewijzigd, het gaat nu om een minder rigide en meer op samenwerking gericht beleid waarbij communicatie met de demonstratieorganisatoren centraal staat. Een op het Engelse demonstratiebeleid geïnspireerd beleid zou goed aansluiten bij een op de Duitse demonstratiewetgeving gebaseerde wettelijke regeling. Want daar waar het Duitse demonstratierecht zich met het vereiste van een organisator, een leider en eventuele ordeassistenten concentreert op de demonstrant, focust het Engelse beleid zich met name op de politie en de wijze waarop zij de organisatoren en andere sleutelfiguren tegemoet dient te treden.

### *Het Duitse recht als inspiratiebron voor herziening*

De Wet openbare manifestaties zou in navolging van de Duitse regelgeving de eis kunnen stellen dat bij demonstraties private personen – de demonstratieleider en zijn eventuele ordeassistenten – verantwoordelijk zijn voor het ordelijk verloop. De inzet van politie zal daardoor in de regel verminderd kunnen worden. Dit leidt tot synergetische effecten: het biedt demonstranten meer vrijheid en de politie kan haar inzet reduceren en daarmee kosten besparen.

De leider van de demonstratie, het equivalent van de Duitse Leiter, dient de activiteiten van de demonstranten zodanig te sturen dat wanordelijkheden worden voorkomen. Indien hij niet meer kan instaan voor het ordelijk verloop, dient hij de demonstratie voor beëindigd te verklaren. Hij of een van zijn ordeassistenten – te vergelijken met de Duitse Ordner – dienen tijdens de demonstratie op de demonstratielocatie aanwezig te zijn. De organisator die de demonstratie aanmeldt, is in beginsel ook de verantwoordelijke leider, tenzij anders aangegeven.

De demonstratieleider zou de bevoegdheid kunnen worden verleend om bij betogingen op andere dan openbare plaatsen mensen uit te sluiten van deelname. Bij risicovolle of grote demonstraties zou hem de bevoegdheid verleend kunnen worden om gebruik te maken van ordeassistenten die als zodanig herkenbaar zijn door het dragen van armbanden. De demonstratieleider dient het aantal ordeassistenten af te stemmen met de politie dan wel de burgemeester. De leider noch de ordeassistenten mogen dwangmaatregelen opleggen om gegeven aanwijzingen te handhaven.

Degene die de private ordebewaarders hindert in de rechtmatige uitoefening van hun taken, bijvoorbeeld door (te dreigen met) gewelddadig gedrag, zou daarvoor strafrechtelijk vervolgd moeten kunnen worden. Aansluiting kan worden gezocht bij de artikelen 143 en 144 Sr waarin het verhinderen respectievelijk storen van een betoging strafbaar is gesteld.

Indien de demonstratieleider zijn verantwoordelijkheden niet naar behoren uitoefent, zou in een uiterst geval de demonstratie kunnen worden beëindigd. Verder is het mogelijk om de demonstratieleider strafrechtelijk verantwoordelijk te houden. Het lijkt ons niet aanbevelenswaardig om hem privaatrechtelijk verantwoordelijk te houden voor schadeveroorzakende gedragingen waaraan hij niet heeft deelgenomen.

Invoering in het Nederlandse recht van kostenverhaal op private ordebewaarders bij demonstraties naar Duits voorbeeld lijkt ons goed verdedigbaar ten aanzien van de kosten die samenhangen met de wijze waarop demonstranten betogen. Ten aanzien van kosten die samenhangen met de uitoefening van het kernrecht ligt dit gecompliceerder. Mede omdat het OSCE/ODIHR en de VN-rapporteur alle vormen van kostenverhaal expliciet van de hand wijzen, komen wij tot de conclusie dat een specifieke kostenverhaalregeling – naast de regeling van verhaal van schade in het Burgerlijk Wetboek – niet aanbevelenswaardig is.

### *Het Engelse recht als inspiratiebron voor herziening*

De gemeente en de politie dienen zorg te dragen voor een optimale communicatie voorafgaand aan, tijdens en na afloop van een demonstratie met de demonstratieorganisatoren en -leiders. Wij adviseren daartoe speciaal aangewezen dialoogambtenaren aan te stellen. Deze ambtenaren zouden deel uit kunnen maken van de politie of van de gemeente. Zij zouden zich moeten specialiseren in het communiceren en samenwerken met betogers zodanig dat het best

denkbare resultaat wordt bereikt. Doel is het faciliteren van de demonstratievrijheid.

Voorafgaand aan een demonstratie zouden de dialoogambtenaren in contact moeten proberen te komen met de demonstratieorganisatoren. Protestgroepen die hun medewerking niet willen verlenen, kunnen daartoe echter niet gedwongen worden. De burgemeester mag een demonstratie niet beperken of verbieden om de enkele reden dat demonstratieorganisatoren weigeren mee te werken. Dialoogambtenaren zouden met name bij grootschalige demonstraties ook het contact moeten zoeken met andere betrokken partijen zoals omwonenden en ondernemers.

Tijdens een demonstratie zouden dialoogambtenaren gekleed in burger zich moeten begeven tussen of in de nabijheid van de demonstranten. Zij dienen als zodanig herkenbaar te zijn door het dragen van een hesje waarop bijvoorbeeld 'dialoogambtenaar' staat en zich uitsluitend bezig te houden met de communicatie.

Na afloop van een demonstratie zouden de dialoogambtenaren een evaluatie met alle betrokken partijen moeten trachten te beleggen om misverstanden en gemaakte fouten te bespreken en hieruit lering te trekken voor toekomstige demonstraties. Op die manier kan een duurzame communicatie en samenwerking worden opgezet met de demonstratieorganisatoren en -leiders.

Bij wijziging van het beleid dient met een aantal zaken rekening te worden gehouden. (1) De wijziging kan aanvankelijk stuiten op weerstand bij politie en demonstranten. Na enige tijd zal zij naar onze verwachting echter haar vruchten afwerpen. (2) In de toepassing van het beleid dient gedifferentieerd te worden. De voorgestelde wijziging heeft met name betrekking op grootschalige, controversiële, politievijandige en/of niet-vreedzame demonstraties. (3) De beleidswijziging mag niet ontaarden in een subtiele manier van het onderdrukken van politiek-kritische geluiden. Om dit te voorkomen dienen dialoogambtenaren voldoende discretionaire ruimte te hebben zodat zij in de onderhandelingen kunnen komen tot afspraken en compromissen die niet alleen de politie, maar ook de demonstranten dienen. (4) Het beleid kent zijn beperkingen: samenwerking blijkt soms een schijnvertoning en achterdocht is onvermijdelijk. Desalniettemin is het in het belang van alle partijen dat de politie waar mogelijk demonstraties faciliteert door de dialoog aan te gaan.

## 9.2 Conclusie

Ons demonstratierecht is toe aan herziening. De toename van demonstraties in aantal en complexiteit leggen een groot beslag op de gemeenten, de politie en de samenleving. Aan de hand van een rechtsvergelijkend onderzoek naar het Duitse en Engelse demonstratierecht bevelen wij daarom de inzet van private ordebewaarders bij betogingen aan. Dit leidt niet alleen tot reducering van de druk op gemeenten, politie en samenleving, maar heeft ook tot gevolg dat betogingen minder vaak ontaarden in wanordelijkheden, zonder dat de fundamentele betogingsvrijheid in het gedrang komt.

Hoewel Nederlandse burgemeesters en rechters niet geheel onbekend zijn met private ordebewaarders bij betogingen, biedt ons huidige demonstratierecht niet de mogelijkheid om stelselmatig de eis te kunnen stellen van private ordebewaarders bij demonstraties die verantwoordelijk zijn voor de gang van zaken. Daarvoor is namelijk een formeel-wettelijke grondslag vereist. Die ontbeert het Nederlandse demonstratierecht tot op heden.

De Duitse bondstatelijke *Versammlungsgesetz* regelt helder en gedetailleerd waarvoor private ordebewaarders – organisatoren, leiders en ordeassistenten – precies verantwoordelijk zijn, welke bevoegdheden zij hebben om hun verantwoordelijkheden uit te kunnen oefenen en welke consequenties zij tegemoet kunnen zien indien zij hun verantwoordelijkheden niet naar behoren uitoefenen. Geïnspireerd door deze uitgebalanceerde regeling, die al sinds 1953 bestaat, is herziening van de Wet openbare manifestaties aanbevelenswaardig.

In een op dit punt aangepaste Wet openbare manifestaties dient de burgemeester met de onder hem ressorterende politie eindverantwoordelijk te blijven voor de ordelijke gang van zaken. Private ordebewaarders kunnen worden uitgerust met beperkte bevoegdheden. Uitoefening van die bevoegdheden schept plichten. Aan de niet-naleving van die plichten kunnen gematigde boetevoorschriften worden gekoppeld.

Om het functioneren van private ordebewaarders te faciliteren, dient het beleid van de gemeenten en politie daarop te worden afgestemd. Hiervoor kan het huidige Engelse demonstratiebeleid en de daaruit voortvloeiende demonstratiereguleringspraktijk een goede inspiratiebron zijn. In 2009 wijzigde de Engelse overheid haar beleid ingrijpend na desastreus verlopen protesten in Londen. Sindsdien legt zij zich naar het voorbeeld van de Zweedse dialoogpolitie toe op de communicatie met de demonstratieorganisatoren, niet alleen voorafgaand aan en tijdens demonstraties, maar ook na afloop ervan. Dit heeft geleid tot minder beperkingen van het recht tot betoging, vermindering van

het aantal demonstraties dat uitloopt op wanordelijkheden en reducering van politiekosten bij betogingen.

Een op het Duitse recht geïnspireerde herziening van de Wet openbare manifestaties en, waar nodig, een op het Engelse beleid geïnspireerde herziening van het gemeentelijke en politionele beleid komt de betogingsvrijheid ten goede: de burgemeester kan een demonstratie eenvoudiger – dat wil zeggen zonder al te veel beperkingen en voorschriften – toestaan indien private personen de orde (mede) bewaren. Tegelijkertijd zorgt het uit handen nemen van openbareordetaken van de politie voor reducering van (kosten)druk op gemeenten, politie en de gehele gemeenschap.

Een wijziging van de Wet openbare manifestaties in voornoemde zin kan een belangrijke bijdrage leveren aan het herstellen van de balans tussen enerzijds de betogingsvrijheid en anderzijds rechten, vrijheden en belangen van anderen.

## Literatuur

- ACPO, ACPOS & NPJA (2010). *Manual of Guidance on Keeping the Peace*. Londen: National Policing Improvement Agency.
- Adams, M. (2011). 'Wat de rechtsvergelijking vermag?', *Ars Aequi* 2011, p. 192-201.
- Adang, O.M.J. & Stott, C. (2004). 'Evaluation of public order policing during Euro 2004', *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, 2004, 4, p. 46-47.
- Baker, D. (2014). 'Police and protester dialog: safeguarding the peace or ritualistic sham?', *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 38(1), p. 83-104.
- Boer, J. de (1985). 'Groepsaansprakelijkheid en demonstratievrijheid – Reactie', *NJB*, p. 1005-1006.
- Bonner, D. & Stone, R. (1987). 'The Public Order Act 1986: steps in the wrong direction?', *Public Law*, 202-230.
- Breitbach, M. (1992). In: Ridder, H. e.a., *Versammlungsrecht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Brouwer, J.G. & Schilder, A.E. (2012). 'Over de grenzen van gedogen – Het failliet van de B en de I in het coffeeshopbeleid', *NJB*, 2530.
- Damen, L.J.A. e.a. (2013). *Bestuursrecht 1: systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening, handhaving*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Dietel, A., Gintzel, K. & Kniesel, M. (2011). *Versammlungsgesetz – Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge*. Keulen: Carl Heymanns Verlag.
- Equality and Human Rights Commission (2012). 'Article 11: Freedom of assembly and association'. In: *Human Rights Review* 2012.
- Erbs, G. & Kohlhaas, M., bewerkt door V. Wache (2011). *Strafrechtliche Nebengesetze. Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz)*, 1 juni 2011.
- Ewing, K.E. (2010). *Bonfire of the liberties: New Labour, human rights, and the rule of law*. Oxford: Oxford University Press.

- Farrow, T. (2003). 'Negotiation, mediation, globalization protests and police: right processes; wrong system, issues, parties and time', *Queens Law Journal*, 28, p. 665-703.
- Füßlein, R. W. (1954). *Versammlungsgesetz*. Berlin: Vahlen.
- Gillham, P.F., Edwards, B. & Noakes, J.A. (2013). 'Strategic incapacitation and the policing of Occupy Wall Street protests in New York City', *Policing and Society*, 23(1), p. 81-102.
- Gillham, P.F. & Noakes, J.A. (2007). "'More than a March in a Circle": transgressive protests and the limits of negotiated management', *Mobilisation*, 12(4), p. 342-343.
- Gilmore, J. (2010). 'Policing protest: An authoritarian consensus', *Centre for Crime and Justice Studies*, 82, december 2010, p. 21-23.
- Gorringe, H. & Rosie, M. (2008). 'It's a long way to Auchterarder! "Negotiated management" and the mismanagement in the policing of G8 protests', *British Journal of Sociology*, 59(2), p. 187-205.
- Gorringe, H. e.a. (2012). 'Facilitating ineffective protest? The policing of the 2009 Edinburgh NATO protests', *Policing & Society*, 22(2), p. 115-132.
- Greve, H. & Quast, F. (2009). 'Gebührenerhebung versus Versammlungsfreiheit', *NVwZ*, 500.
- Gusy, C. (1986). 'Lehrbuch der Versammlungsfreiheit – BverfGE 69, 315', *JuS*, 611.
- Gusy, C. (2011). *Polizei- und Ordnungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hartkamp, A.S. & Sieburgh, C.H. (2011). 'De verbintenis uit de wet, 127 Onrechtmatige daad gepleegd in groepsverband, 128 Voorbeelden'. In: Hartkamp, A.S. & Sieburgh, C.H. (2011). *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 6. Verbintenissenrecht. Deel IV. De verbintenis uit de wet*. Deventer: Kluwer, 127-128.
- Hert, P. de & Willems, A. (2013). 'Politie en mensenrechten bij demonstraties en betogingen. Rechters zijn er nooit bij, maar kijken er wel naar', *Cahiers Politie-studies*, 2013-2, nr. 27, p. 107-140.
- HMIC (2009a). *Adapting to Protest*, juli 2009.
- HMIC (2009b). *Adapting to Protest – Nurturing the British Model of Policing*, november 2009.
- Höfling, W. (2009). In: Sachs, M., *Grundgesetz*. München: C.H. Beck.
- Höfling, W. & Krohne, G. (2012). 'Versamlungsrecht in Bewegung', *JA*, 734.
- Holgersson, S. (2010). *Dialogue police: Experiences, observations, and possibilities*. Stockholm: The Swedish National Police Board.



- Holgersson, S. & Knutsson, J. (2011). 'Dialogue Policing: A Means for Less Crowd Violence?'. In: Madensen, T.D. & Knutsson, J., *Preventing Crowd Violence*. Londen: Lynne Rienner Publishers, p. 191-216.
- Jarman, N. & Bryan, D. (2004). *General Principles Governing Freedom Of Assembly And Public Events*. Te raadplegen via de site van de OSCE/ODIHR, [www.osce.org](http://www.osce.org).
- JCHR (2009a). *Demonstrating respect for rights? A human rights approach to policing protest – Seventh Report of Session 2008-09 – Volume I*, 23 maart 2009, HL Paper 47-I, HC 320-I.
- JCHR (2009b). *Demonstrating respect for rights? A human rights approach to policing protest – Seventh Report of Session 2008-09 – Volume II*, 23 maart 2009, HL Paper 47-II, HC 320-II.
- JCHR (2009c). *The Government Reply to the Seventh Report from the Joint Committee on Human Rights Session 2008-09*, mei 2009, HL Paper 47, HC 320.
- JCHR (2011). *Facilitating Peaceful Protest – Tenth Report of Session 2010-11*, 25 maart 2011, HL Paper 123, HC 684.
- Kiai, M. (2013a). *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai – Mission to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. A/HRC/23/39/Add. 1, 17 juni 2013.
- Kiai, M. (2013b). *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai – Mission to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: comments by the State on the report of the Special Rapporteur*. A/HRC/23/39/Add. 3, 28 mei 2013.
- King, M. (2013). 'Birmingham revisited – casual differences between the riots of 2011 and 2005?', *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 23(1), p. 26-45.
- King, M. & Brearley, M. (2005). *Public order policing: contemporary perspectives on strategy and tactics*. Leicester: Perpetuity Press.
- King, M. & Waddington, D.P. (2005). 'Flashpoints revisited: a critical application to the policing of anti-globalization protest'. *Policing and Society*, 14 (3), p. 262-263.
- Kleef-Ruigrok, L.D. van (2014). 'Verhaal van politiekosten op de private organisator'. In: Brouwer, J.G. & Schilder, A.E. (red.). *Van een andere orde – Over private ordehandhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 185-204.
- Kniesel, M. (1992). 'Die Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit – Verfassungsrechtliche Grundlagen und versammlungsgesetzliche Konkretisierung', *NJW*, 863.

- Kniesel, M. (2000). 'Versamlungs- und Demonstrationsfreiheit – Entwicklung des Versamlungsrechts seit 1996'. NJW, 2857.
- Köhler, G.M. & Dürig-Fiedl, C. (2001). *Demonstrations- und Versamlungsrecht*. München: C.H. Beck.
- Kutscha, M. (2008). 'Neues Versamlungsrecht – Bayern als Modell?', NVwZ, 1210.
- Loof, J.P. (2007). 'De burgemeester en de demonstratievrijheid', Gst. 2007, 104.
- Lovell, J. (2009). *Crimes of dissent: Civil disobedience, criminal justice and the politics of conscience*. New York: New York University Press, p. 108-109.
- Mead, D. (2010). *The New Law of Peaceful Protest – Rights and Regulation in the Human Rights Act Era*. Oxford/Portland: Hart Publishing.
- Nationale ombudsman (2007). *Demonstreren staat vrij*. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.
- OSCE/ODIHR (2012). *Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States*. Warschau, 9 november 2012.
- OSCE/ODIHR (2014). *Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OCSE Participating States*. 17 december 2014.
- OSCE/ODIHR & Venetië Commissie (2007). *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*. Warschau.
- OSCE/ODIHR & Venetië Commissie (2010). *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, second edition*. Warschau/Straatsburg.
- OSCE/ODIHR & Venetië Commissie (2011). *Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly*. Warschau.
- Ott, S., Wächtler, H. & Heinhold, H. (2010). *Gesetz über Versamlungen und Aufzüge*. Stuttgart: Richard Boorberg Verlag GmbH.
- Porta, D. della & Fillieule, O. (2004). 'Policing social protest'. In: Snow, D., Soule, S. & Kriesi, H., *The Blackwell companion to social movements*. Oxford: Blackwell, p. 217-241.
- Porta, D. della, Peterson, A. & Reiter, H. (2006). *The policing of transnational protest*. Aldershot: Ashgate.
- Porta, D. della & Reiter, H. (1998). 'Introduction: the policing of protest in Western democracies'. In Porta, D. della & Reiter, H., *Policing Protest: The Control of Mass Demonstration in Western Democracies*. Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 1-32.

- Porta, D. della & Tarrow, S. (2012). 'Interactive diffusion: the coevolution of police and protest behavior with an application to transnational contention', *Comparative Political Studies*, 45, 119.
- Porta, D. della & Zamponi, L. (2013). 'Protest and policing on October 15th, global day of action: the Italian case', *Policing & Society*, 23(1), p. 65-80.
- Ramage, S. (2009). 'The right to protest: should police charge demonstrators a fee?', *Criminal Lawyer*, 192, p. 1-3.
- Reicher, S.D. (1996). "'The Battle of Westminster': Developing the social identity model of crowd behaviour in order to explain the initiation and development of collective conflict', *European Journal of Social Psychology*, 26, p. 115-134.
- Roorda, B. (2012a). 'Permanente Occupy-kampementen een blijvend probleem?', *NJB* 25, 1720-1725.
- Roorda, B. (2012b). 'Omvang lokale betogingsvrijheid te beperkt?', *Gst.*, 101.
- Rühl, U. (1992). In: Ridder, H. e.a., *Versammlungsrecht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Scheidler, A. (2011). 'Wie man Gesetze nicht macht – Zur Nichtigkeit des Sächsischen Versammlungsgesetzes', *NVwZ*, 924.
- Schenke, W.-R. (2009). *Polizei und Ordnungsrecht*. Heidelberg: C.F. Müller.
- Schilder, A.E. (1989). *Het recht tot vergadering en betoging; een rechtsvergelijkende studie naar het Nederlandse en Westduitse recht* (diss. Leiden). Arnhem: Gouda Quint BV.
- Stolker, C.J.J.M. (1985a). 'Groepsaansprakelijkheid van demonstranten voor de door hen aangerichte schade', *NJB*, p. 405-413.
- Stolker, C.J.J.M. (1985b). 'Kil? – Naschrift', *NJB*, p. 1006-1007.
- Stott, C.J. & Drury, J. (2000). 'Crowds, context, and identity: Dynamic categorization processes in the "poll tax riot"', *Human Relations*, 53, p. 247-273.
- Stott, C.J. & Reicher, S.D. (1998). 'Crowd action as intergroup process: Introducing the police perspective', *European Journal of Social Psychology*, 28, p. 509-529.
- Swirc, M. (2001). 'Demonstratierecht in de knel', *Binnenlands Bestuur*, 19 oktober 2001.
- Waddington, D.P. (1996). 'Key issues and controversies'. In: Critcher, C. & Waddington, D.P., *Policing public order: theoretical and practical issues*. Aldershot: Avebury, p. 1-36.
- Waddington, D.P. (1998). 'Waddington versus Waddington: public order theory on trial', *Theoretical Criminology*, 2(3), p. 373-394.

- Waddington, D.P. (2011). 'Policing the British G8 Protests: A Contextualized Analysis'. In: Madensen, T.D. & Knutsson, J., *Preventing Crowd Violence*. Londen: Lynne Rienner Publishers, p. 114.
- Waddington, D.P. (2013). 'A "kinder blue": analyzing the police management of the Sheffield anti-"Lib Dem" protest of March 2011', *Policing & Society*, 23(1), p. 46-64.
- Waddington, D.P. & King, M. (2005). 'From classical psychological reductionism to socio-contextual theory – The impact on public order policing strategies', *The Howard Journal*, 44(5), p. 490-503.
- Waddington, P.A.J. (2003). 'Policing public order and political contention'. In: Newburn, T., *Handbook of policing*. Cullompton: Willan Publishing, p. 394-421.
- Wahlström, M. (2007). 'Forestalling violence: Police knowledge of interaction with political activists', *Mobilization: The International Quarterly*, 4, p. 309-402.
- Weber, K. (2010). *Sächsisches Versammlungsrecht: Handbuch für Ausbildung und Praxis mit Kommentar des Sächsischen Versammlungsgesetzes*. Dresden: SV Saxonia Verlag.

## Jurisprudentie

### EHRM

- EHRM 26 april 1979, appl. nr. 6538/74 (Sunday Times/VK).
- EHRM 26 april 1991, appl. nr. 11800/85 (Ezelin/Frankrijk).
- EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (Fáber/Hongarije), EHRC 2012, 212, m.nt. B. Roorda.

### ECRM

- ECRM 16 juli 1980, appl. nr. 8440/78 (CARAF/VK).

### Nederland

- HR 18 november 1980, ECLI:NL:HR:1980:AC7031, NJ 1981, 102, m.nt. Th.W. van Veen.
- HR 2 mei 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF3416 (Rechterlijk uitzendverbod-arrest).
- HR 23 mei 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF4610, AB 2004, 157, m.nt. F.J. van Ommeren.

HR 29 oktober 2004, ECLI:NL:HR:2004:AP1359, AB 2005, 31, m.nt. F.J. van Ommeren.

ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174.

Hof Amsterdam 20 april 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BW4813, AB 2012, 202, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

Rb. Amsterdam (polr.) 22 juni 2009, ECLI:RBAMS:2009:BJ4874, AB 2009, 381, m.nt. J.G. Brouwer.

Rb. Amsterdam (vzr.) 22 maart 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV9645, AB 2012, 332, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

Rb. Den Haag (vzr.) 11 september 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX7500.

Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013.

Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, AB 2013, 332, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

## Duitsland

BVerfG 14 mei 1985, NJW 1985, 2395 (Brokdorf).

BVerfG 11 juni 1991, NJW 1991, 2694.

BVerfG 7 maart 1995, NJW 1995, 3110.

BVerfG 1 mei 2001, NJW 2001, 2078.

BVerfG 26 oktober 2004, NVwZ 2005, 80.

BVerfG 25 oktober 2007, NVwZ 2008, 414.

BVerfG 17 december 2009, NJW 2009, 1481.

BVerwG 31 januari 1967, NJW 1967, 1191.

BVerwG 6 september 1988, NJW 1989, 52.

BGH 27 september 1983, NSTZ 1984, 28.

BayObLG 28 oktober 1955, NJW 1956, 153.

BayObLG 19 november 1969, NJW 1970, 479.

BayObLG 28 maart 1978, BayObLGSt 1978, 49.

BayObLG 8 september 1982, LSK 1983, 370037.

OLG Celle 9 december 1976, NJW 1977, 444.

OLG Düsseldorf 8 september 1977, NJW 1978, 118.

OLG Keulen 6 december 1980, NStZ 1981, 227.

OLG Stuttgart 15 december 1980, NStZ 1981, 186.

LG Hamburg 30 oktober 1997, NJW 1998, 1411.

SächsVerfGH 19 april 2011, NVwZ 2011, 936.

VGH Kassel 26 april 2006, NVwZ-RR 2007, 6.

VGH Mannheim 21 januari 2009, NVwZ-RR 2009, 329.

VGH Mannheim 26 januari 2009, BeckRS 2009, 31381.

VGH Mannheim 30 juni 2011, BeckRS 2011, 53015.

VGH Mannheim 2 augustus 2012, 1 S 618/12.

VGH München 16 april 2002, NVwZ 2003, 114.

VGH München 23 oktober 2008, 10 ZB 07.2665.

OVG Koblenz 16 mei 2006, NVwZ 2007, 236.

OVG Lüneberg 13 juni 1955, NJW 1955, 1939.

OVG Rheinland-Pfalz 10 februari 2010, Becklink 299134.

VG Frankfurt a.M. 23 augustus 2005, 5 E 1561/04 (niet gepubliceerd).

VG Freiburg 17 mei 2010, BeckRS 2010, 49918.

VG Gelsenkirchen 15 december 2000 (niet gepubliceerd).

VG Gießen 22 juni 2004, 2 E 1017/04.

VG Gießen 30 juli 2009, NVwZ 2010, 18.

VG Kassel 27 april 2005, 6 E 2424/04 en 6 E 2548/04 (niet gepubliceerd).

VG Karlsruhe 28 februari 2000, 3 K 963/04.

VG Karlsruhe 29 maart 2007, BeckRS 2007, 25884.

VG Meiningen 24 mei 2012, BeckRS 2012, 51640.

VG Neustadt a.d.W. 23 november 2005, 5 K 1004/05.NW (niet gepubliceerd).

## Engeland

High Court of Justice Divisional Court 26 april 1950, 2 K.B. 498 (Flockhart v Robinson).

## Parlementaire stukken

### Nederland

Kamerstukken II 1935/36, 241, nr. 3.

Kamerstukken II 1986/87, 19 427, nr. 4, 5.

Kamerstukken II 2001/02, Aanhangsel 770.

Handelingen II 1935/36, 28 mei 1936.

### Duitsland

Kamerstuk 16/45 (45ste plenaire vergadering van de 16de zittingsperiode)  
van de Beierse Landtag, 14 april 2010.

### Engeland

‘Review of the Public Order Act 1936 and related legislation’ (Green Paper),  
Cmnd. 7891 (1980).

## Overige bronnen

Brief van de burgemeester aan de gemeenteraad van Den Haag met als onderwerp ‘Demonstratiebeleid’ van 20 augustus 2014, kenmerk BSD/2014.792 – RIS 275302, te raadplegen via [www.denhaag.nl](http://www.denhaag.nl).

‘Explanatory Notes’ bij artikel 141 Police Reform and Social Responsibility Act 2011, te raadplegen via [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk).

Nieuwsbericht ‘Transport aangekomen in Gorleben’ van dinsdag 9 november 2010, te raadplegen via [www.nos.nl](http://www.nos.nl).

Nieuwsbericht ‘Vandaal moet ME betalen’ van 17 april 2013, te raadplegen via [www.spitsnieuws.nl](http://www.spitsnieuws.nl).

Nieuwsbericht ‘Maatregelen tegen straatterrorisme besproken’ van 17 april 2013, te raadplegen via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

Nieuwsbericht 'Demonstratieverbod kan niet' van 15 augustus 2014, te raadplegen via [www.nos.nl](http://www.nos.nl).

Raadsvoorstel 115-2002, RIS 96193\_0202528, te raadplegen via [www.denhaag.nl](http://www.denhaag.nl) in het zoekstelsel Bestuurlijke stukken.

VN, Treaty Series, vol. 999, p. 172, te raadplegen via [www.refworld.org](http://www.refworld.org).

'Verklaring van Burgemeester Van Aartsen voorafgaand aan debat 14/8/14' van 14 augustus 2014, te raadplegen via [www.denhaag.nl](http://www.denhaag.nl).

'Verfassungsbeschwerde gegen das Niedersächsische Versammlungsgesetz', te raadplegen op [www.kanzlei-hentschel-lau.de/verfassungsbeschwerde.php](http://www.kanzlei-hentschel-lau.de/verfassungsbeschwerde.php) en [www.kanzlei-hentschel-lau.de/bilder/File/VBS.pdf](http://www.kanzlei-hentschel-lau.de/bilder/File/VBS.pdf).

Yearbook of the United Nations 1948-49, p. 535, te raadplegen via [www.2.ohchr.org](http://www.2.ohchr.org).

[conventions.coe.int](http://conventions.coe.int).

[treaties.un.org](http://treaties.un.org).

[www.un.org/en/members](http://www.un.org/en/members).

[www.delft.nl/Gemeenteloket/b/Betoging\\_of\\_vergadering\\_melden](http://www.delft.nl/Gemeenteloket/b/Betoging_of_vergadering_melden).

[www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Regels-bij-demonstraties-en-manifestaties.htm](http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Regels-bij-demonstraties-en-manifestaties.htm).

[versammlung.blogsport.de](http://versammlung.blogsport.de).

[versammlung.diegedankensindfrei.org](http://versammlung.diegedankensindfrei.org).

[www.versammlungsfreiheit-nds.de](http://www.versammlungsfreiheit-nds.de).



## Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter	prof. dr. H.G. van de Bunt Hoogleraar Criminologie Erasmus Universiteit Rotterdam
Leden	mr. drs. C. Bangma Politieacademie, Hoofd School voor Hogere Politiekunde  mr. W.M. de Jongste Projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum Ministerie van Veiligheid en Justitie  prof. dr. P. van Reenen Van Reenen-Russel Consultancy b.v. Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) Universiteit Utrecht  mr. F. Smilda Kwartiermaker Divisie Informatie, Politie Noord-Nederland
Secretariaat	Programmabureau Politie & Wetenschap Politieacademie Arnhemseweg 348 7334 AC Apeldoorn  Postbus 834 7301 BB Apeldoorn <a href="http://www.politieenwetenschap.nl">www.politieenwetenschap.nl</a>



## Uitgaven in de reeks Politiewetenschap

1. **Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen**  
C.D. van der Vijver, A.J. Meershoek & D.F. Slobbe, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2001
2. **Bevoegdheden overd(r)acht. Een onderzoek naar delegatie en mandaat van beheersbevoegdheden in de politiepraktijk**  
H.B. Winter & N. Struiksma, Pro Facto B.V., Universiteit Groningen, 2002
3. **Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl**  
J. Terpstra, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2002
4. **Woninginbrekers en zware jongens. Daders vanuit het voormalig Joegoslavië aan het woord**  
M. van San, E. Snel & R. Boers, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002
5. **Zeg me wie je vrienden zijn. Allochtone jongeren en criminaliteit**  
F.M.H.M. Driessen, B.G.M. Völker, H.M. Op den Kamp, A.M.C. Roest & R.J.M. Molenaar, Bureau Driessen, Utrecht, 2002
6. **Op deugdelijke grondslag. Een explorerende studie naar private forensische accountancy**  
J. van Wijk, W. Huisman, T. Feuth & H.G. van de Bunt, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2002
7. **Voorbij de dogmatiek. Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg**  
A.B. Hoogenboom & E.R. Muller, COT, Den Haag, 2003
8. **Hennepteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding**  
F. Bovenkerk, W.I.M. Hogewind, D. Korf & N. Milani, Willem Pompe Instituut, Universiteit Utrecht, 2003
9. **Politiekennis in ontwikkeling. Een onderzoek naar het verzamelen en veredelen van informatie voor het Politie Kennis Net**  
I. Bakker & C.D. van der Vijver, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2003
- 10a. **Politie en geweld. Een verkenning van politiereacties op geweldsincidenten in vier Nederlandse regiokorpsen**  
C.J.E. In 't Velt, W.Ph. Stol, P.P.H.M. Klerks, H.K.B. Fobler, R.J. van Treeck & M. de Vries, NPA-Politie Onderwijs- en Kenniscentrum, LSOP, Apeldoorn, 2003
- 10b. **Geweldige informatie? Onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie**  
R. van Overbeeke, O. Nauta, A. Beerepoot, S. Flight & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam, 2003

11. **Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs**  
R.A. Boin, P. 't Hart & E.J. van der Torre, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2003
12. **Over de grens. Een verkenning van projecten voor probleemjeugd in Duitsland, Engeland en Zweden**  
I. van Leiden, G. Verhagen & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2003
13. **Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Mening en ervaringen van politiemensen**  
J. Naeyé, L.W.J.C. Huberts, C. van Zweden, V. Busato & B. Berger, Centrum voor Politiewetenschappen, VU Amsterdam, 2004
14. **Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing**  
W. Ph. Stol, A. Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer & L. van Heel, Nederlandse Politieacademie, Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2004
15. **De kern van de taak. Kerncompetenties van de politie als criterium voor de afbakening van kerntaken in de praktijk**  
A. Mein, A. Schutte & A. van Sluis, ES&E, Den Haag, 2004
16. **Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit. Hedendaagse integriteitsdilemma's van advocaten en notarissen**  
F. Lankhorst & J.M. Nelen, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Sectie Criminologie, Amsterdam, 2004
17. **Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie**  
L.W.J.C. Huberts, S. Verberk, K. Lasthuizen & J.H.J. van den Heuvel, Vrije Universiteit Amsterdam/B&A Groep, 's-Gravenhage, 2004
18. **Illegale vuurwapens in Nederland: smokkel en handel**  
A.C. Spapens & M.Y. Bruinsma, IVA, Tilburg, 2004
19. **Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg**  
J. Terpstra & R. Kouwenhoven, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2004
20. **Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art: bundeling van kennis en inzicht**  
H.G. van de Bunt, A.B. Hoogenboom, L.W.J.C. Huberts, E.R. Muller, J. Terpstra, C.D. van der Vijver & C. Wiebrens, 2004  
Redactie: G.C.K. Vlek, C. Bangma, C. Loef & E.R. Muller
21. **Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek**  
H. Beunders & E.R. Muller, Erasmus Universiteit Rotterdam/COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Leiden, 2005 (2<sup>e</sup> druk 2009)

22. **Integriteit van de politie. State-of-the-art: wat we weten op basis van Nederlands onderzoek**  
L.W.J.C. Huberts & J. Naeyé, Centrum voor Politie- en Veiligheidswetenschappen/Vrije Universiteit, Amsterdam, 2005
23. **De sociale organisatie van mensensmokkel**  
R. Staring, G. Engbersen, H. Moerland, N. de Lange, D. Verburg, E. Vermeulen & A. Weltevrede; m.m.v. E. Heyl, N. Hoek, L. Jacobs, M. Kanis & W. van Vliet, Erasmus Universiteit Rotterdam: Criminologie – Sociologie – Risbo, 2005
24. **In elkaars verlengde? Publieke en private speurders in Nederland en België**  
U. Rosenthal, L. Schaap J.C. van Riessen, P. Ponsaers & A.H.S. Verhage, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Universiteit Gent, 2005
25. **De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de lidstaten van de Europese Unie. De politieke discussie, het juridische kader, de landelijke organisatie en de feitelijke werking**  
C.J.C.F. Fijnaut, A.C. Spapens & D. van Daele, Universiteit van Tilburg, Vakgroep Strafrechtwetenschappen, 2005
26. **Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse politie**  
J. Naeyé, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam, 2005
27. **Preventief fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten**  
E.J. van der Torre & H.B. Ferwerda, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
28. **Zedenmisdrijven in Nederland. Aangiften- en verdachtenanalyses op basis van HKS-gegevens**  
A.Ph. van Wijk, S.R.F. Mali, R.A.R. Bullens, L. Prins & P.P.H.M. Klerks, Politieacademie Onderzoeksgroep, Apeldoorn, Vrije Universiteit Amsterdam. KLPD, 2005
29. **Groepszedenmisdrijven onder minderjarigen. Een analyse van een Rotterdamse casus**  
I. van Leiden & J. Jakobs, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
30. **Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie**  
O. Adang, N. Kop, H.B. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw & K. van Woerkom, Onderzoeksgroep Politieacademie, Apeldoorn/Advies en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
31. **De strategische analyse van harddrugsscenes. Hoofdpijnen voor politie en beleid**  
E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2006
- 32a. **Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie**  
A. van Sluis, L. Cachet, L. de Jong, C. Nieuwenhuyzen & A. Ringeling, Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006
- 32b. **Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie**  
A.B. Hoogenboom, Nivra-Nyenrode, Breukelen, 2006

- 32c. **Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk**  
M.P.C.M. Jochoms, F. van der Laan, W. Landman, P.S. Nijmeijer & A. Sey, Politie-academie, Apeldoorn/Twynstra Gudde, Amersfoort/Universiteit van Amsterdam, 2006
33. **Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling**  
J. Terpstra & W. Trommel, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente 2006
34. **De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning**  
Bundel onder redactie van C.D. van der Vijver & G.C.K. Vlek, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente/Politie & Wetenschap, 2006
35. **Naar beginselen van behoorlijke politiezorg**  
M.J. Dubelaar, E.R. Muller & C.P.M. Cleiren, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, 2006
- 36a. **Asielmigratie en criminaliteit**  
J. de Boom, G. Engbersen & A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2006
- 36b. **Criminaliteitspatronen en criminele carrières van asielzoekers**  
M. Althoff & W.J.M. de Haan, m.m.v. S. Miedema, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen, 2006
- 36c. **'Ik probeer alleen maar mijn leven te leven'. Uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit**  
A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam; Amsterdamse School voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek/Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2006
37. **Positie en expertise van de allochtone politiemedewerker**  
J. Broekhuizen, J. Raven & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, Utrecht, 2007
38. **Lokale politiechefs. Het middenkader van de basispolitie**  
E. J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2007
39. **Nog niet verschenen**
40. **Conflict op straat: strijden of mijden? Marokkaanse en Antilliaanse jongeren in interactie met de politie**  
N. Kop, Martin Euwema, m.m.v. H.B. Ferwerda, E. Giebels, W. Olde Nordkamp & P. de Paauw, Politieacademie, Apeldoorn, Universiteit Utrecht, 2007
41. **Opsporing onder druk**  
C. Liedenbaum & M. Kruijsen, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008

42. **Symbolen van orde en wanorde. Broken windows policing en de bestrijding van overlast en buurtverval**  
B. van Stokkom, Centrum voor Ethiek, Radboud Universiteit Nijmegen, 2008
43. **Verkeershandhaving: prestaties leveren, problemen aanpakken**  
G. Meershoek & M. Krommendijk, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008
44. **De frontlinie van opsporing en handhaving. Stelselmatige bedreigingen door burgers als contrastrategie**  
M.J.G. Jacobs, M.Y. Bruinsma & J.W.M.J. van Poppel, IVA Tilburg, 2008
- 45a. **'Kracht van meer dan geringe betekenis'. Deel A: Politiegeweld in de basispolitiezorg**  
R. Bleijendaal, J. Naeyé, P. Chattellon & G. Drenth, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45b. **'Kracht van meer dan geringe betekenis'. Deel B: Sturing en toetsing van de politieke geweldsbevoegdheid**  
G. Drenth, J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45c. **Agressie en geweld tegen politiemensen. Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten**  
J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45d. **Belediging en bedreiging van politiemensen**  
J. Naeyé, m.m.v. M. Bakker & C. Grijsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2009
- 45e. **Uitgangspunten voor politieoptreden in agressie- en geweldssituaties**  
J. Naeyé, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
46. **Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk**  
J. Terpstra, 2008
47. **Bijzonder zijn ze allemaal! Vergelijkend onderzoek naar reguliere en bijzondere opsporing**  
W. Faber, A.A.A. van Nunen & C. la Roi, Faber Organisatievernieuwing, Oss, 2009
48. **Gouden bergen. Een verkennend onderzoek naar Nigeriaanse 419-fraude: achtergronden, dadenkenmerken en aanpak**  
Y.M.M. Schoenmakers, E. de Vries Robbé & A.Ph. van Wijk, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2009
49. **Het betwiste politiebestel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales**  
A. Cachet, A. van Sluis, Th. Jochoms, A. Sey & A. Ringeling, Erasmus Universiteit Rotterdam/Politieacademie, Apeldoorn/Korps landelijke politiediensten, Driebergen, 2009
50. **Leven met bedreiging. Achtergronden bij aangiften van bedreiging van burgers**  
B. Bieleman, W.J.M. de Haan, J.A. Nijboer & N. Tromp, Intraval & Rijksuniversiteit Groningen, 2010

- 51a. Het publieke belang bij private preventie. Een economische analyse van inbraakpreventiebeleid**  
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2009
- 51b. Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid**  
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2010
- 52. Lokale politiek over politie**  
T.B.W.M. van der Torre-Eilert, H. Bergsma & M.J. van Duin, met medewerking van R. Eilert, LokaleZaken, Rotterdam, 2010
- 53a. Trainen onder stress. Effecten op de schietvaardigheid van politieambtenaren**  
R.R.D. Oudejans, A. Nieuwenhuys & G.P.T. Willemsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
- 53b. Schieten of niet schieten? Effecten van stress op schietbeslissingen van politieambtenaren**  
A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2012
- 53c. Politievaardigheden onder stress. Het optimaliseren van aanhouding en zelfverdediging in de praktijk**  
P.G. Renden, A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
- 53d. Effectief omgaan met acute stress. Effecten van aanleg en trainingservaring op de schietprestatie onder druk**  
A. Landman, A. Nieuwenhuys & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
- 54. Politie en publiek. Een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw**  
H.J.G. Beunders, M.D. Abraham, A.G. van Dijk & A.J.E. van Hoek, DSP-groep, Amsterdam/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2011
- 55. Managing collective violence around public events: an international comparison**  
O.M.J. Adang with cooperation from: S.E. Bierman, E.B. Brown, J. Dietermann, C. Putz, M. Schreiber, R. van der Wal, J. Zeitner, Police Science & Research Programme, Apeldoorn, 2011
- 56. Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI-scores**  
B.M.W.A. Beke, E.J. van der Torre, M.J. van Duin, COT, Den Haag; LokaleZaken, Rotterdam & Beke Advies, Arnhem, 2011
- 57. De mythe ontrafeld? Wat we weten over een goed politieleiderschap**  
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
- 58. Proactief handhaven en gelijk behandelen**  
J. Svensson, H. Sollie & S. Saharso, Vakgroep Maatschappelijke Risico's en Veiligheid, Institute of Governance Studies, Universiteit Twente, Enschede, 2011



- 59a. De sterkte van de arm: feiten en mythes**  
J.H. Haagsma, T.M. Rumke, I. Smits, E. van der Veer & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
- 59b. Blauw, hier en daar. Onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen**  
J.H. Haagsma, I. Smits, H. Waarsing & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
- 60. De nachtdienst 'verlicht'**  
M.C.M. Gordijn, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
- 61. Opsporing Verzocht. Een quasi-experimentele studie naar de bijdrage van het programma Opsporing Verzocht aan de oplossing van delicten**  
J.G. van Erp, F. van Gastel & H.D. Webbink, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2012
- 62. Jeugdige zedendelinquenten en recidive. Een onderzoek bij jeugdige zedendelinquenten naar de voorspellende waarde van psychiatrische stoornissen en psychosociale problemen voor (zeden)recidive**  
C. Boonmann, L.M.C. Nauta-Jansen, L.A. 't Hart-Kerkhoffs, Th.A.H. Doreleijers & R.R.J.M. Vermeiren, VUmc De Bascule, Duivendrecht, 2012
- 63. Hoe een angstaas een jokkebrok herkent**  
J. Jolij, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
- 64. Politie en sociale media. Van hype naar onderbouwde keuzen**  
A. Meijer, S. Grimmelikhuijsen, D. Fictorie, M. Thaens, P. Siep, Universiteit Utrecht, Center for Public Innovation, Rotterdam, 2013
- 65. Wapengebruik. Van inzicht in modus operandi naar een effectieve aanpak**  
M.S. de Vries, Universiteit Twente, Enschede, 2013
- 66. Politieverhalen. Een etnografie van een belangrijk aspect van politieculturen**  
M.J. van Hulst, Tilburg University, Tilburg, 2013
- 67. Recherchebazen. Een empirisch onderzoek naar justitieel politieleiderschap**  
E.J. van der Torre, M.J. van Duin & E. Bervoets, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
- 68. Driehoeken: overleg en verhoudingen. Van lokaal tot nationaal**  
E.J. van der Torre & T.B.W.M. van der Torre-Eilert, m.m.v. E. Bervoets & D. Keijzer, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
- 69. Overvallen vanuit daderperspectief. Situationele aspecten van gewelddadige, niet-gewelddadige en afgeblazen overvallen**  
W. Bernasco, M.R. Lindegaard & S. Jacques, NSCR, Amsterdam, 2013
- 70. Geweld tegen de politie. De rol van mentale processen van de politieambtenaar**  
L. van Reemst, T. Fischer & B. Zwirs, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013

71. **Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen**  
L. van der Veer, A. van Sluis, S. Van de Walle & A. Ringeling, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013
72. **Mobiel banditisme. Oost- en Centraal-Europese rondtrekkende criminele groepen in Nederland**  
D. Siegel, i.s.m. R. Koenraadt, D. Lyubenova, N. Sovre & A. Troscianczuk, Universiteit Utrecht, 2013
73. **De ontwikkeling van de criminaliteit van Rotterdamse autochtone en allochtone jongeren van 12 tot 18 jaar. De rol van achterstanden, ouders, normen en vrienden**  
F.M.H.M. Driessen, F. Duursma & J. Broekhuizen, Bureau Driessen, Utrecht, 2014
74. **Speciaal blauw. Verschijningsvormen en overwegingen van specialisatie en despecialisatie binnen de Nederlandse politieorganisatie**  
R.J. Morée, W. Landman & A.C. Bos, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2014
75. **Gevangene van het verleden. Crisissituaties na de terugkeer van zedendelinquenten in de samenleving**  
M.H. Boone, H.G. van de Bunt & D. Spiegel, m.m.v. K. van de Ven, Erasmus Universiteit, Rotterdam, Universiteit Utrecht, 2014
76. **Brandstichters onder vuur. Een empirisch onderzoek naar zaken van brandstichting en hun daders**  
L. Dalhuisen & F. Koenraadt, Universiteit Utrecht, 2014
77. **Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte**  
T. Eikenaar & B. van Stokkom, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014
78. **Politiemensen over het strafrecht**  
J. Kort, M.I. Fedorova & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014
79. **Kijken, luisteren, lezen. De invloed van beeld, geluid en schrift op het oordeel over verdachten-verhoren**  
M. Malsch, R. Kranendonk, J. de Keijser, H. Elffers, M. Konter & M. de Boer, NSCR, Amsterdam, 2015
80. **De mentale gesteldheid van de familierechercheur. Een onderzoek naar werkgerelateerde stress en secundaire posttraumatische groei binnen een bijzondere groep politieambtenaren**  
L.J.A. Bollen, M.C. Saan, M.J.J. Kunst, B.W.C. Zwirs & K.F. Kuijpers, Universiteit Leiden, 2015
81. **Na de vrijlating. Een exploratieve studie naar recidive en re-integratie van jihadistische ex-gedetineerden**  
D.J. Weggemans & B.A. de Graaf, Universiteit Leiden, Universiteit Utrecht, 2015
82. **Dat heeft iemand anders gedaan! Een studie naar slachtofferschap en modus operandi van identiteitsfraude in Nederland**  
L. Paulissen & J. van Wilsem, Universiteit Leiden, 2015
83. **Demonstratieve kampementen**  
B. Roorda, Rijksuniversiteit Groningen, 2015



