

34324 Evaluatie Wet openbare manifestaties
Nr. 36 Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken
 en Koninkrijksrelaties en van Justitie en Veiligheid
Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 15 april 2025

Op 23 september 2024 heeft uw Kamer de motie Eerdmans en Stoffer aanvaard.¹ Deze motie verzoekt de regering te komen met een wetswijziging om demonstreren met gezichtsbedekkende kleding te verbieden. In het plenaire debat over het demonstratierecht in Nederland op 22 januari jl. hebben wij uw Kamer toegezegd om uiterlijk 1 april een verkenning uit te voeren naar hoe een dergelijk verbod vormgegeven zou kunnen worden. Met deze brief doen wij deze toezegging gestand.

In onze Kamerbrief van 10 januari jl. hebben wij het dilemma rondom een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties geschetst.² Het aantal demonstraties waarbij demonstranten pre-emptief en doelbewust herkenning bij opsporing of handhaving van de openbare orde frustreren en onmogelijk maken neemt toe. De wens van de Kamer om demonstreren met gezichtsbedekkende kleding te verbieden sluit hierbij aan. Deze komt immers voort uit de constatering in bovengenoemde motie dat demonstranten steeds vaker onherkenbaar zijn, waardoor vervolging van wetsovertreders wordt bemoeilijkt.

Er zijn echter ook legitieme redenen om gezichtsbedekkende kleding te dragen tijdens een demonstratie. Denk daarbij aan demonstranten die hun gezicht bedekken uit angst voor repercussies door een dictatoriaal regime, de situatie waarbij een vermomming deel uitmaakt van de collectieve meningsuiting die ten grondslag ligt aan de demonstratie, of het dragen van gezichtsbedekkende kleding als uiting van een geloofsovertuiging. Een algemeen verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties zonder uitzonderingsmogelijkheden zou

¹ Kamerstukken II 2024-2025, 36 600, nr. 34. Zie ook de motie Eerdmans, Kamerstukken II 2024-2025, 29 628, nr. 1229.

² Kamerstukken II 2025-2026, 34 324, nr. 14.

burgers kunnen weerhouden gebruik te maken van hun demonstratierecht. Dat wil het kabinet voorkomen. Het demonstratierecht vormt een essentieel onderdeel van onze democratische rechtsstaat. Het biedt burgers de mogelijkheid om zich collectief uit te spreken en dat is een groot goed waar het kabinet pal voor staat.

Opzet van de verkenning

In de afgelopen periode heeft het ministerie van BZK een verkenning uitgevoerd naar hoe een wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties eruit zou kunnen zien. In dit kader heeft het ministerie ook gesproken met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), de politie en het openbaar ministerie (OM). Ook is meegenomen het onderzoek dat de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van het ministerie van BZK in 2021 heeft uitgevoerd naar dit onderwerp.³ In dat onderzoek hebben de onderzoekers drie voorstellen voor een mogelijk verbod beschreven:

1. Een verbod dat gezichtsbedekkende kleding verbiedt als de vermomming erop gericht is om de vaststelling van de identiteit te verhinderen om vervolging voor een misdaad of overtreding onmogelijk te maken.
2. Een verbod dat gezichtsbedekkende kleding verbiedt als de vermomming erop gericht is om de vaststelling van de identiteit te verhinderen, met een vrijstellingsbevoegdheid.
3. De burgemeester door middel van een wettelijk voorschrift verplichten gebruik te maken van de huidige mogelijkheid om een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij een demonstratie als voorschrift op te leggen indien dit noodzakelijk is ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Deze voorstellen vormden de basis voor de gesprekken met het NGB, de politie en het OM.

Juridisch kader

Het demonstratierecht geeft aan demonstranten in beginsel de vrijheid om zelf te kiezen op welke manier zij hun boodschap willen uiten. Een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding

³ Roorda, Brouwer en Schilder, 'Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken', 2021.

bij demonstraties vormt dan ook een beperking op het recht van betoging en vergadering zoals neergelegd in artikel 9 van de Grondwet en artikel 11 van het EVRM. In voorkomend geval kan dit verbod ook een beperking vormen van de godsdienstvrijheid zoals neergelegd in artikel 6 van de Grondwet en artikel 9 van het EVRM. Er is geen jurisprudentie die ziet op een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties. Wel is er jurisprudentie over een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding in Frankrijk.⁴ In deze uitspraak concludeerde het EHRM dat een dergelijk verbod stand kan houden, mede vanwege de ruime beoordelingsruimte die staten toekomt nu consensus binnen Europa over de kwestie ontbreekt en omdat in Frankrijk op het overtreden van het verbod een zeer lichte sanctie staat (een boete van maximaal €150). Gesteld kan worden dat die ruime beoordelingsruimte ook geldt bij een verbod dat enkel voor demonstraties geldt. Het opnemen van uitzonderingsgronden of een ontheffingsbevoegdheid voor de burgemeester (zie hieronder) zal naar verwachting bijdragen aan de proportionaliteit van zo'n verbod. Mede ingegeven door het feit dat de burgemeester op grond van het huidige wettelijk kader al de bevoegdheid heeft om een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij een demonstratie op te leggen voorafgaand of tijdens een demonstratie⁵, concluderen wij dat een wettelijk verbod in beginsel mogelijk is.

Weergave van de gesprekken met NGB, politie en OM

Het NGB, de politie en het OM geven aan dat zij geen voorstander zijn van een wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties. Volgens de gesproken partijen wordt er bij een klein aantal demonstraties gezichtsbedekkende kleding gedragen. Daarnaast benadrukken het NGB, de politie en het OM dat de burgemeester op basis van het huidige wettelijk kader zoals neergelegd in de Wet openbare manifestaties (Wom) al de mogelijkheid heeft om een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding uit te vaardigen: als voorschrift voorafgaand aan een demonstratie, of als aanwijzing tijdens een demonstratie. Met dit kader kunnen de burgemeesters, de politie en het OM goed uit de voeten. Een landelijk wettelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding zou dan ook in hun optiek geen toegevoegde waarde hebben.

⁴ Vgl. EHRM 1 juli 2014, no. 43835/11 (S.A.S. t. Frankrijk).

⁵ Artikel 2 jo. 5, resp. 6 van de Wet op de openbare manifestaties.

Daarnaast hebben het NGB, de politie en het OM bezwaren over de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en effectiviteit van een wettelijk verbod. Ten eerste vinden zij dat een wettelijke maatregel extra capaciteit kost, terwijl zij al veel capaciteit kwijt zijn aan demonstraties. Ten tweede geven zij aan dat beperkingen die door het Rijk aan het demonstratierecht worden opgelegd zowel de ruimte van het gezag als ook de operationele ruimte van de politie om de-escalerend te kunnen optreden, beperkt.⁶ Het NGB, de politie en het OM vrezen dat een wettelijk verbod juist escalerend werkt op het verloop van een demonstratie. Ook daarvan verwachten ze dat het vervolgens extra capaciteit kost.

Hoewel het NGB, de politie en het OM eraan hechten te benadrukken dat zij geen voorstander zijn van een wettelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties hebben zij, gevraagd naar hoe een verbod er mogelijk uit zou kunnen zien – uitgaande van de drie hiervoor genoemde opties – een voorkeur voor een algemeen verbod met een ontheffingsbevoegdheid voor de burgemeester. Een algemeen verbod heeft de voorkeur boven een specifiek verbod waarbij het verbod gericht is op het voorkomen van het verhinderen van identificatie, omdat dit meer duidelijkheid geeft voor de handhaving. Daarnaast noemen alle partijen het belang van een ontheffingsbevoegdheid, zodat er rekening gehouden kan worden met de legitieme redenen die er zijn om te demonstreren met gezichtsbedekkende kleding. Het NGB merkt daarbij wel op dat de ontheffingsbevoegdheid voor de burgemeesters (en gemeentelijke organisatie) extra administratief werk oplevert. Daarnaast zou dit mogelijk ook politieke druk op de burgemeester kunnen zetten, wanneer er discussie zou ontstaan over de keuze om wel of juist geen ontheffing te verlenen. Tot slot wierp het OM de vraag op of een ontheffingsbevoegdheid voldoende ruimte biedt in het geval van spontane demonstraties, waarbij geen voorafgaande ontheffing kan worden verleend.

Uitkomst van de verkenning

De verkenning heeft uitgewezen dat het juridisch mogelijk is om een landelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in te voeren en daarmee uitvoering te geven aan bovengenoemde motie. De gesprekken met het NGB, de politie en

⁶ Brief van de Regioburgemeesters aan de Tweede Kamer over lokaal gezag demonstraties van 10 januari 2025.

het OM in ogenschouw nemend, komen wij tot de conclusie dat een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding met een ontheffingsmogelijkheid voor de burgemeester om dit alsnog toe te staan in bepaalde gevallen, de meest werkbare optie is. Hiermee zouden wij tegemoet komen aan de wens van uw Kamer om tot een verbod te komen op een wijze die tegelijkertijd ook oog heeft voor de legitieme redenen die er zijn om gezichtsbedekkende kleding te dragen. Daarbij komt dat een ontheffingsbevoegdheid voor de burgemeester passend is gelet op het huidige wettelijke kader van de Wom, waarin de verantwoordelijkheid voor het faciliteren van demonstraties is belegd op het niveau van de gemeente en de burgemeester hierover verantwoording aflegt aan de gemeenteraad.

Tegelijkertijd zijn wij niet doof voor de duidelijke bezwaren die het NGB, de politie en het OM hebben. Zij moeten het verbod immers uitvoeren en handhaven. Daarom zal bij het uitwerken van een wetsvoorstel nog nader onderzoek verricht worden naar de uitvoerbaarheid van een wettelijk verbod en zal het afwegingskader nieuwe burgemeestersbevoegdheden worden doorlopen. De inzichten hiervan zullen verwerkt worden in (de toelichting bij) het wetsvoorstel en zoals gebruikelijk onder andere voor advies voorgelegd worden aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Tot slot doen we met deze brief ook gestand aan de toezegging gedaan tijdens het Commissiedebat Politie van 25 september 2024 (Kamerstuk 29 628, nr. 1226) om terug te komen op het aantal keren dat het lokaal gezag een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties heeft opgelegd. Omdat cijfers hiervan niet (centraal) worden bijgehouden is uitvraag gedaan bij enkele gemeenten waar relatief vaak gedemonstreerd wordt. Dit heeft opgeleverd dat in recente jaren het niet of nauwelijks als opportuun is ervaren om voorafgaand aan demonstraties het gebruik van gezichtsbedekking te verbieden. Wel is een aantal keer lopende een demonstratie door het bevoegd gezag een aanwijzing gegeven waarbij gezichtsbedekkende kleding een rol speelde.

Vervolgproces

De regeling van een wettelijk verbod, zoals hierboven in hoofdlijnen omschreven, vereist een wijziging van de Wom. Het kabinet zal het wetgevingsproces hiertoe voorbereiden en vervolgens starten zodra de uitkomsten bekend zijn van het WODC onderzoek dat

momenteel naar het demonstratierecht wordt verricht. Het doel van dat onderzoek is om het handelingsperspectief te verbeteren en het wettelijk kader te bestendigen. Het is immers niet uit te sluiten dat het WODC-onderzoek aanleiding geeft tot andere aanpassingen van de Wom en aanverwante regelgeving. In de tussentijd gaan wij graag met uw Kamer in gesprek over dit onderwerp, indien uw Kamer daar behoefte aan heeft. Wij denken dan bijvoorbeeld aan een rondetafelgesprek met de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering en handhaving van een verbod. Aan de hand van meer concrete voorbeelden en onderbouwde aannames kunnen zij dan zelf hun inzichten over de verwachte werking van een wettelijk verbod toelichten en schetsen aan welke voorwaarden voldaan dient te worden om hen optimaal in staat te stellen hier uitvoering aan te geven.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark

De minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel