

34324 Evaluatie Wet openbare manifestaties
Nr. 38 Brief van de ministers van Justitie en Veiligheid
 en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 11 juli 2025

Inleiding

Elk jaar vinden weer meer demonstraties plaats in Nederland. Het overgrote deel hiervan verloopt zonder incidenten. Dit laat zien dat we leven in een gezonde rechtsstaat, waar ruimte is voor steun en kritiek. Het laat ook zien dat het heel goed mogelijk is om hier te demonstreren zonder strafbare feiten te plegen of de openbare orde te ontwrichten. Tegelijkertijd merken we hoe kleine groepen juist gericht lijken op het maximaliseren van het ontwrichtende effect van hun acties en hoe relschoppers demonstraties aangrijpen om geweld te plegen en vernielingen aan te brengen.

In deze brief gaan we in op een aantal toezeggingen aan uw Kamer. Achtereenvolgens gaan we in op de uitkomsten van de dialoog over demonstreren, op het beschermen van de waardigheid van herdenkingen en op het informatieverzoek van het lid Koekkoek, gedaan in de regeling van werkzaamheden van 10 juni jl.

Inzichten van de dialoog over demonstreren in Nederland

In onze brief van 16 januari jl. hebben wij toegezegd uw Kamer te informeren over de uitkomsten van de dialoog met maatschappelijke en bestuurlijke partners over actuele vraagstukken bij het demonstratierecht en de wijze waarop demonstraties verlopen.¹ Het afgelopen jaar hebben wij, in allerlei verbanden en in wisselende samenstellingen, gesproken met maatschappelijke organisaties, organisatoren van demonstraties, vertegenwoordigers van het lokaal bestuur, politie en OM. Deze gesprekken leverden waardevolle inzichten op, mede omdat eenieder vanuit zijn eigen vakgebied, deskundigheid en met zijn eigen overtuigingen en passies, zijn standpunten naar voren bracht. Deelonderwerpen die ter sprake zijn gebracht waren het belang om oog te hebben voor de diversiteit aan demonstraties en lokale verschillen en ruimte om hierop in te spelen, de meerwaarde van investeren in relaties met demonstrerende partijen, de verplichting om demonstraties vooraf te melden, de mogelijkheid

¹ Kamerstukken II, 2024–2025, 34 324, nr. 14.

tot identificatie en registratie van degenen die strafbare feiten plegen, het verhalen van schade en de organisatiegraad van demonstraties in het algemeen. De gesprekken zijn tevens benut om, overeenkomstig de motie van het lid Lahlah c.s.,² te inventariseren op welke manier lokale driehoeken ondersteund kunnen worden in hun verantwoordelijkheid ten aanzien van het demonstratierecht en, voor zover passend bij onze verantwoordelijkheid en voor zover daar ruimte voor is, overeenkomstig de motie van het lid Flach c.s.,³ te bevorderen dat het bevoegd gezag in geval van een verboden demonstratie proactiever inzet op het beletten en sanctioneren in plaats van het faciliteren van demonstraties. In onze gesprekken zien wij vooral ook een bevestiging. De meeste partners volgen namelijk de lijn die wij tot dusverre hebben gevolgd en hieronder meer expliciet wordt weergegeven.

Een van de aspecten die duidelijk naar voren is gekomen is dat veel van het werk van de gemeente en de politie het faciliteren maar ook monitoren van de voorbereiding en het verloop van de demonstratie betreft. Dat gaat beter wanneer structureel in de relatie met demonstrerende partijen wordt geïnvesteerd en zeker wanneer een demonstratie is aangemeld. Dan kan goed overleg plaatsvinden tussen de gemeente en de organisatie over het faciliteren en het verloop. Helaas worden niet alle demonstraties aangemeld. In dat geval weten gemeenten niet waarop zij en de driehoeken zich moeten voorbereiden, waarmee het faciliteren en beschermen van demonstranten wordt bemoeilijkt. Daarom zullen wij de komende periode onder meer met het lokale bestuur en gedragsdeskundigen verkennen hoe het naleven van de kennisgevingsplicht kan worden verbeterd en welke gevolgen verboden kunnen worden aan het (niet) tijdig kennisgeven.

Op 15 mei jl. zond de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) uw Kamer het rapport van de Inspectie over het politieoptreden bij demonstraties toe, “Faciliteren of Begrenzen?”.⁴ Zoals aangegeven in de beleidsreactie bij het rapport zal de minister van JenV, in afstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), met de korpschef en de vertegenwoordigers van het lokaal bestuur en de voorzitter van het College van procureurs-generaal na de zomer op nationaal niveau een set van algemene basisafspraken en uitgangspunten vastleggen over de functie van de politie bij demonstraties.

² Kamerstukken II, 2024–2025, 34 324, nr. 28.

³ Kamerstukken II, 2024–2025, 34 324, nr. 24.

⁴ Kamerstukken II, 2024–2025, 34 324, nr. 37.

Hierover wordt momenteel gesproken met deze partijen. In lijn met de inzichten van de dialoog en zoals aangegeven in de beleidsreactie zal met de te maken basisafspraken op nationaal niveau er nog steeds ruimte zijn en blijven voor hoe er in een concreet geval van een specifieke demonstratie moet worden opgetreden; dat is en blijft een verantwoordelijkheid van het lokaal gezag.

Bij een aantal demonstraties is er helaas een kleine groep die demonstraties aangrijpt om willens en wetens herhaaldelijk en soms serieuze strafbare feiten te plegen, soms al direct nadat de demonstratie is begonnen. Daarbij denken wij bijvoorbeeld aan de excessen tijdens de demonstratie bij de Universiteit van Amsterdam in april 2024: amper twee minuten nadat de demonstratie was begonnen, waren mensen met gezichtsbedekkende kleding al bezig straatmeubilair te vernielen en stenen uit de straat te halen, kennelijk met het doel om daarmee barricades op te bouwen. Bij onze partners in de dialoog was er volledige consensus dat vernielingen, waar vaak ook private goederen bij banken, bedrijven en musea doelwit zijn, onaanvaardbaar zijn. Hetzelfde geldt voor intimidatie, bedreigingen en doxing. Het creëren van gevaar voor anderen of toch in ieder geval voor henzelf, zoals de afgelopen tijd herhaaldelijk is gebeurd op Schiphol, zeesluizen en snelwegen, wordt door demonstranten in sommige gevallen als essentieel beschouwd om hun boodschap kracht bij te zetten. Hier past ons inziens echter een stevig normerend optreden. Het OM vervolgt in dit kader al als daarvoor aanknopingspunten zijn, waar bij ernstigere strafbare feiten eerder sprake van zal zijn. Het OM zoekt waar mogelijk de ruimte om de strafrechter ertoe te bewegen een hogere strafmaat te hanteren.

Gerichte identificatie en registratie is in dit kader van groot belang, zoals eerder ook al door uw Kamer is erkend met onder andere de moties Michon-Derkzen⁵ en Eerdmans/Boswijk.⁶ Zoals aangegeven in het eerste halfjaarbericht politie 2025 van 12 juni jl. heeft de minister van JenV naar aanleiding van deze moties overleg gevoerd met de driehoek Den Haag, de voorzitter van het College van procureurs-generaal en de korpschef van de nationale politie.⁷ De driehoek Den Haag is zorgvuldig en grondig aan het bezien welke extra handhavingsmogelijkheden er zijn voor verboden demonstraties, zoals die op snelwegen. Dit vraagt om een gedegen

⁵ Kamerstukken II, 2024–2025, 34 324, nr. 26.

⁶ Kamerstukken II, 2024–2025, 34 324, nr. 20.

⁷ Kamerstukken II, 2024–2025, 29 628 nr. 1277.

proces, maar het heeft al geresulteerd in een geïntensiveerde handhavingsinzet in de vorm van een pilot bij de A12-blokkade op 5 april jl. Dit heeft geleid tot 40 aanhoudingen en registraties, waarbij ook proces-verbaal is opgemaakt. Na beoordeling van deze 40 zaken door het Openbaar Ministerie, die nu nog plaatsvindt, zal deze geïntensiveerde handhavingsinzet in driehoeksverband worden geëvalueerd. Bij een positieve uitkomst zal het kabinet zich ervoor inspannen dat deze methode breed zal worden toegepast.

De afgelopen maanden hebben wij daarnaast een aantal acties in gang gezet om sneller, gericht en effectiever optreden mogelijk te maken. Ook op het terrein van wetgeving:

- Een wetsvoorstel van de minister van BZK om een landelijk verbod op gezichtsbekkende kleding bij demonstraties wordt op dit moment in afstemming met de minister van JenV verder voorbereid zoals aangegeven in de Kamerbrief van 15 april jl.;⁸
- Het wetsvoorstel van de minister van JenV waarin de bevoegdheid voor de politie tot stelselmatige informatievergaring in publiek toegankelijke online bronnen ten behoeve van de openbare-ordehandhaving wordt geregeld, is 4 juli jl. in consultatie gebracht;
- Parallel wordt vanuit JenV met prioriteit gewerkt aan de mogelijkheid om in het kader van de openbare-ordehandhaving de politie ook toegang tot besloten app- en chatgroepen te geven, indachtig de motie-Yesilgöz-Zegerius c.s.⁹

Wij gaan de komende periode daarnaast verder onderzoeken op welke wijze wij het lokaal bestuur en (andere) partijen die schade lijden meer kunnen ondersteunen bij het verhalen van schade en bij jurisprudentievorming waar dit van meerwaarde kan zijn om het wettelijk kader scherp te duiden. Verder kan het eerder aangekondigde onderzoek dat via het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) is uitgezet nog aanvullende mogelijkheden bieden waarmee we demonstraties uitstekend kunnen blijven faciliteren en tegelijkertijd de kleine groep die strafbare feiten pleegt beter zullen weten te scheiden van andere demonstranten en hen effectiever aan te pakken. De uitkomsten van het onderzoek worden aan het eind van de zomer verwacht.

Waardigheid van herdenkingen

Op 2 juni jl. hebben wij een bestuurlijk overleg gevoerd met de burgemeesters van Amsterdam, Den Haag en Wageningen, de landelijk portefeuillehouder Conflict- en Crisisbeheersing van de politie, de Hoofdofficier van Justitie van het arrondissementsparket

⁸ Kamerstukken II, 2024–2025, 34 324, nr. 36.

⁹ Kamerstukken II, 2024–2025, 36 651, nr. 22.

Amsterdam en de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak. Aanleiding voor dit overleg was de motie van het lid Bikker c.s. die tijdens het Kamerdebat over demonstratierecht op 22 januari jl. is ingediend en door uw Kamer is aangenomen.¹⁰ Die motie verzoekt de regering drie nationale herdenkingen beter te beschermen tegen ordeverstoringen. Daarnaast verzoekt de motie de regering om te onderzoeken welke andere (lokale) herdenkingen of plechtigheden ook als beschermd moment aangemerkt zouden moeten worden en welke regelgeving daarbij past. Tijdens het vragenuur van 13 mei jl. heeft de minister van BZK toegezegd om de bevindingen uit dit bestuurlijk overleg met uw Kamer te delen. Middels deze brief komt de minister van BZK tegemoet aan die toezegging.

Uitkomst bestuurlijk overleg

De burgemeesters, het OM en de politie hebben tijdens het overleg toegelicht dat zij geen behoefte hebben aan aanvullende wettelijke bevoegdheden om op te kunnen treden bij demonstraties bij (nationale) herdenkingen. Het bestaande kader van bevoegdheden dat te vinden is in de Wom, het strafrecht, de gemeentewet en de lokale Algemene plaatselijke verordeningen, achten zij toereikend. Daarnaast bestaat volgens hen het risico dat nieuwe regelgeving ten aanzien van demonstraties bij herdenkingen handhaving onnodig bemoeilijkt. Zij onderschrijven het belang van maatwerk en benadrukken dat standaardisering dit soort situaties niet zal helpen. Het is volgens hen een fictie dat nieuwe regelgeving kan voorkomen dat ordeverstoringen tijdens herdenkingen ontstaan. Of dat beter gehandhaafd kan worden tijdens verstorende demonstraties bij herdenkingen door nieuwe regelgeving.

Daarnaast volgt uit het bestuurlijk overleg dat de motie een afbakeningsprobleem met zich meebrengt. Jaarlijks vinden in Nederland allerlei verschillende herdenkingen plaats. Alleen al in Amsterdam wordt er op 4 mei op ongeveer vijftig locaties twee minuten stilte gehouden. Andere herdenkingen van de Tweede Wereldoorlog en de Holocaust zijn bijvoorbeeld de Kristallnacht-herdenking, de herdenking van de Februaristaking, de Nationale Herdenking Capitulaties 1945, de herdenking van de slag om de Grebbeberg, de Jom Hasjoa Herdenking, de herdenking van de bevrijding van concentratiekamp Ravensbrück, herdenkingen van de razzia's en de ceremonies bij het plaatsen van de Stolpersteine die gedurende het hele jaar plaatsvinden. Voorbeelden van andere gebeurtenissen die worden herdacht zijn de afschaffing van de slavernij, de inval van Oekraïne, de Bijlmerramp, de

¹⁰ Kamerstukken II, 2024–2025, 34 324, nr. 17.

watersnoodramp van 1953 en de decembermoorden. Het zou onwenselijk zijn om bepaalde (nationale) herdenkingen een hogere rangorde te geven. Daarmee zou bovendien de suggestie gewekt worden dat andere herdenkingen wel verstoord mogen worden.

Verder is het volgens de deelnemers van het bestuurlijk overleg niet altijd duidelijk of er sprake is van een herdenking. Zo bestaan er ook demonstraties die een stilte-moment kennen. Daarbij blijft het in het midden of het een demonstratie of een herdenking betreft. Het is inherent aan het demonstratierecht dat iedere demonstratie op haar eigen merites wordt beoordeeld en het lokale gezag zich niet bemoeit met de inhoud van een demonstratie. Wanneer een selectie van herdenkingen een hogere status krijgt of het lokale gezag moet gaan beoordelen wat een herdenking is, is het niet uitvoerbaar om deze uitgangspunten in acht te nemen.

De Nationale Herdenking op de Dam op 4 mei

Dat het huidige wettelijke instrumentarium toereikend wordt geacht neemt niet weg dat het ordelijk en waardig laten verlopen van nationale herdenkingen een grote operationele uitdaging vormt. Dit geldt met name voor de Nationale Herdenking op de Dam in Amsterdam op 4 mei. Vanwege de aard van de Nationale Herdenking op de Dam, een moment van serene rust en stilte, kan de lokale driehoek van Amsterdam vergaande maatregelen treffen om het gezamenlijk herdenken te beschermen. Hierbij heeft de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) een adviesrol. Zo worden hoorbare demonstraties of protestacties tijdens de Nationale Herdenking wegens het verstorende karakter niet toegestaan bij of in de directe nabijheid van de Dam. Op grond van de Wom kunnen demonstraties binnen deze specifieke context wegens de vrees voor wanordelijkheden op een grotere afstand worden geplaatst. Verder kan er door de burgemeester een noodverordening worden afgekondigd.

Een belangrijk uitgangspunt dat de lokale driehoek hierbij hanteert is risicobeheersing, risico-uitsluiting is niet mogelijk. Bij spontane demonstraties en andere ordeverstoringen moet altijd de afweging gemaakt worden of optreden daartegen verdere escalatie beperkt of juist in de hand werkt. Het lokale gezag werkt daarom ter voorbereiding van de herdenking verschillende “escalatie scenario’s” uit. De laatste jaren treedt de politie bij de Nationale Herdenking op 4 mei ook proactief op. Zo is er bijvoorbeeld veel politie in de menigte aanwezig om snel op te kunnen treden bij ongeregeligheden. Het is echter een misvatting dat

ordeverstoringen door middel van strengere wetgeving te voorkomen zijn; helaas kan er altijd iemand gaan schreeuwen.

Meer kennisuitwisseling en uitvoering motie

Ondanks de operationele uitdaging is de lokale driehoek er in samenwerking met de NCTV tot nu toe in geslaagd om de Nationale Herdenking op 4 mei op de Dam waardig te laten verlopen. Voor de Nationale Herdenking 15 augustus 1945 bij het Indisch Monument in Den Haag geldt ook dat deze telkens goed verloopt. Voor Wageningen geldt dat de Herdenking Capitulaties op 5 mei vrijwel altijd zonder incidenten verloopt. Helaas waren er bij de editie van dit jaar een aantal incidenten, maar deze stonden op zichzelf en geven geen goed beeld van de afgelopen jaren. Andere herdenkingen gedurende het jaar in Wageningen verlopen over het algemeen waardig en zonder incidenten. Bestuurlijke ervaring en korte lijnen in de uitvoering en binnen de driehoek zijn hiervoor uiteindelijk het meest van belang. Verder is er veel contact tussen bijvoorbeeld de G4, de politie en het OM. Met inachtneming van de autonomie van het lokale gezag wordt regelmatig kennis uitgewisseld.

In het bestuurlijk overleg is wel naar voren gekomen dat andere gemeenten behoefte kunnen hebben aan meer kennisuitwisseling op dit terrein. Daarom willen wij in samenwerking met het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters (NGB) een bijeenkomst organiseren die gewijd is aan demonstraties bij herdenkingen. Tijdens die bijeenkomst kunnen praktijkbeoefenaars ervaringen met elkaar delen en kennis uitwisselen over het waardig laten plaatsvinden van herdenkingen en de handhaving van eventuele demonstraties daarbij. Daarnaast zal er op de website van de NGB informatie geplaatst worden over dit thema.

Het waardig en veilig laten verlopen van nationale herdenkingen zoals de Nationale Herdenking op 4 mei vergt een gedegen voorbereiding en vormt een operationele uitdaging voor de lokale driehoek. Het huidige wettelijk instrumentarium wordt daarvoor toereikend geacht door de burgemeesters, de politie en het OM. In de Nederlandse samenleving bestaat een grote mate van respect voor dat stiltemoment op 4 mei. Verdergaande maatregelen of aanvullende wettelijke bevoegdheden kunnen nooit garanderen dat verstoring daarvan wordt voorkomen. Specifiek ten aanzien van demonstraties bij herdenkingen bestaat er voor het lokale gezag voldoende handelingsruimte om op te kunnen treden. De komende periode zal er vanuit BZK en JenV verdere kennisuitwisseling tussen burgemeesters worden gefaciliteerd. De verdere uitvoering van de

motie-Bikker zal in het kader van de resultaten van het WODC-onderzoek worden gezien. De ruimte die daarvoor is zal mede door de uitkomst van dit bestuurlijk overleg worden bepaald.

Informatieverzoek lid Koekkoek

Naar aanleiding van het verzoek van het lid Koekkoek (2025Z11742) van 10 juni jl. over de uitspraak van de minister-president dat een door burgers uitgevoerde 'grenscontrole' een "vorm van demonstreren" zou betreffen, berichten wij uw Kamer als volgt.

Het staat eenieder vrij te demonstreren binnen de grenzen die de wetgever heeft gesteld. Dat heeft de minister-president in zijn interview in *Tubantia* van 10 juni jl. ook willen benadrukken. Het is echter niet de bedoeling dat het recht in eigen hand genomen wordt door 'grenscontroles' uit te voeren. Het uitvoeren van grenscontroles is wettelijk voorbehouden aan autoriteiten zoals de Koninklijke Marechaussee en is aan strenge nationale en Europese regels gebonden. Overigens bestaat een demonstratie uit een actie van meerdere personen die gericht is op een gezamenlijke *meningsuiting*. Een actie die vooral gaat om het *uitoefenen van dwang* valt niet onder de Wom.

Afsluitend

De grondwettelijke vrijheid om te demonstreren is een kostbaar bezit. Wel blijft het demonstratierecht onderwerp van maatschappelijke discussie en zorg. Om het maatschappelijk draagvlak voor demonstraties te borgen en niet te laten eroderen is het van belang dat een effectieve aanpak van misstanden

noodzakelijk is, specifiek gericht op de kleine groep die de grenzen van de wet herhaaldelijk of ernstig overschrijdt. In het najaar informeren wij uw Kamer verder over de uitkomsten van en onze reactie op het WODC-onderzoek.

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

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