

34 324 Evaluatie Wet openbare manifestaties

29 628 Politie

Nr. 37 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2025

Hierbij stuur ik uw Kamer het rapport toe van de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) over de rol van politie bij demonstraties: *'Faciliteren of Begrenzen'*. De Inspectie heeft onderzocht wat ten aanzien van de functie van de politie bij demonstraties verwacht wordt en in hoeverre de politie deze functie in de praktijk kan vervullen.

In deze brief ga ik allereerst nader in op de bevindingen en aanbevelingen uit het rapport. Daarna treft u mijn beleidsreactie aan.

Bevindingen en aanbevelingen Inspectie

De Inspectie concludeert dat de uiteenlopende verwachtingen van de verschillende partijen het voor de politie onmogelijk maken om aan alle wensen te voldoen.

Het begeleiden van demonstraties vraagt veel van de politieorganisatie en haar medewerkers. Het aantal demonstraties is de afgelopen jaren sterk toegenomen en sinds 2015 meer dan verdrievoudigd: van 2085 naar de piek van 6558 in 2021. De politie-inzet bij demonstraties is met 84% gestegen. Vooral de politie-eenheden in grote steden merken de gevolgen hiervan in hun dagelijkse praktijk. Demonstraties leggen een grote druk op de beschikbare capaciteit, waardoor andere politietaken, zoals de aanwezigheid in de wijken en de tijdige behandeling van aangiftes, in de knel komen. Overigens stelt de Inspectie ook dat bij 97% van de demonstraties er geen politie-registratie nodig is, wat erop wijst dat deze bijeenkomsten over het algemeen ordelijk verlopen. Veel demonstraties zijn kleinschalig en de kans op problemen is klein. Desondanks vraagt het begeleiden van demonstraties, en zeker die demonstraties die uit de hand lopen, veel van de politieorganisatie.

De aanbeveling van de Inspectie is als volgt: "Stel, in afstemming met de korpschef van de politie en de minister van BZK, op nationaal niveau uniforme basisafspraken vast over de functie van de politie bij demonstraties. Deze basisafspraken moeten:

1. De reikwijdte van het faciliteren van demonstraties helder afbakenen, zodat de overheid voorspelbaar en consistent

kan optreden, ongeacht de verschillen in de lokale bestuurlijke context. Dit bevordert zowel uniformiteit als legitimiteit.

2. De taken van de politie bij demonstraties expliciteren, met een duidelijke scheiding tussen kerntaken van de politie en werkzaamheden die door andere partijen kunnen worden uitgevoerd. Dit draagt bij aan een efficiënte inzet van capaciteit en scherpe prioritering.
3. Wederkerigheid bevorderen door vast te leggen wat, onder welke omstandigheden, redelijkerwijs van zowel de overheid als van demonstranten mag worden verwacht. Dit versterkt het onderlinge vertrouwen.”

Volgens de Inspectie moeten de basisafspraken in overeenstemming zijn met geldende nationale en internationale wetgeving.

Beleidsreactie

Ik dank de Inspectie voor het rapport en herken de problematiek en de dilemma's die worden geschetst. Het begeleiden van demonstraties vraagt veel van de politieorganisatie en haar medewerkers, waardoor andere politietaken in de knel komen. Veruit de meeste demonstraties verlopen rustig en zonder problemen, maar ik vind dat de politie goed moet zijn toegerust om te kunnen handelen in en rond de demonstraties die uit de hand lopen.

Ik ben het met de Inspectie eens dat er juist voor die gevallen meer duidelijkheid moet komen over wat van de politie kan worden verwacht, waarbij ook moet worden gekeken naar verantwoordelijkheden van andere partijen en van demonstranten zelf. Ik neem de door de Inspectie gedane aanbeveling over.

Daarom zal ik, in afstemming met mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, samen met de korpschef en de vertegenwoordigers van het lokaal bestuur, 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, waarbij ik de drie subaanbevelingen van de Inspectie uiteraard meeneem. Daarbij neem ik ook de brief van de Inspectie aan de korpschef mee, zie bijlage.

Graag geef ik u daarbij mee met welke context we hierbij rekening zullen houden.

Met de te maken basisafspraken op nationaal niveau zal 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. Omdat lokale omstandigheden zeer verschillend kunnen zijn en snel kunnen veranderen, is belangrijk dat er altijd voldoende ruimte is om daar op in te kunnen spelen. In de lokale driehoek vindt afstemming plaats over de wijze waarop wordt opgetreden rondom de demonstratie: de politie-inzet, eventuele bestuurlijke maatregelen en de strafrechtelijke aanpak. Om bij (dreigend) geweld demonstraties in goede banen te leiden zijn maatwerk en een inschatting door de lokale driehoek van de situatie ter plekke noodzakelijk. De politie probeert in die situaties vooraf een goed beeld te krijgen van de hoeveel politiemensen nodig zijn om de demonstratie te begeleiden en welke maatregelen verder moeten worden genomen om de veiligheid van demonstranten en omstanders te kunnen waarborgen en deze zo nodig te beschermen tegen (gewelddadige) tegenacties.

De Nederlandse politie voert haar taken uit in verbinding met de samenleving en het optreden is gericht op dialoog en de-escalatie. Daar waar nodig wordt begrensd door middel van handhavend optreden ter plaatse of achteraf. Deze bestendige lijn blijft uitgangspunt.

In de brief van mijn ambtsvoorganger over het *Whitepaper politiefunctie* met bijbehorende ontwikkelagenda van 7 december 2023 (Kamerstuk 29628, nr. 1194) is uiteengezet dat de politiefunctie in algemene zin bestaat uit *beschermen, begrenzen* en *bekrachtigen*.¹ Er is meer ruimte voor andere organisaties dan de politie, wanneer optreden vanuit de politiefunctie niet gepaard gaat met de toepassing van bijzondere bevoegdheden en schending van (grond)rechten en vrijheden van individuen. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie dat geen risico's worden geconstateerd voor de openbare orde en veiligheid. In het kader van de politiefunctie kijken alle partners met urgentie naar taken die niet noodzakelijkerwijs door de politie behoeven te worden uitgevoerd. Het is in ieder geval goed dat hier door het lokaal gezag in de praktijk een expliciete afweging op wordt gemaakt. Het is mogelijk dat een deel van de werkzaamheden die de politie momenteel uitvoert rondom demonstraties ook door anderen opgepakt zou kunnen worden, zoals door buitengewoon opsporingsambtenaren. Ik zal dit in het kader van de basisafspraken demonstraties met de bestuurlijke partners verkennen.

¹ White paper politiefunctie, Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 29 628, nr. 1194

Ten aanzien van de aanbeveling van de Inspectie om ook te beschrijven wat redelijkerwijs van demonstranten mag worden verwacht, hecht ik eraan te melden dat steeds minder demonstraties vooraf bij het lokaal gezag worden aangemeld. Het gevolg van het niet aanmelden is dat het minder goed mogelijk is om de demonstratie te faciliteren, hetgeen mede ten nadele is van de demonstranten zelf. Ik heb hier zelf eerder over gesproken met demonstrantenorganisaties.

Annex aan de aanbevelingen van de Inspectie

De aanbevelingen van de Inspectie passen goed bij de bredere inzet van het kabinet om waar daar aanleiding toe is ook echt sneller, effectiever en gericht op te kunnen treden tegen bewust ontwrichtende demonstraties. Om de kleine groep die hiervoor verantwoordelijk is scherper te kunnen onderscheiden van de rest. Omdat daar de wet bewust wordt overtreden, het tot gevaarlijke situaties leidt en het een enorm beslag legt op capaciteit bij de politie, het OM en gemeenten. Het kabinet vindt dit geen houdbare situatie en wil daarom scherper onderscheid maken tussen (vreedzaam) demonstreren en orde verstorende acties, zoals aangegeven in het regeerprogramma (bijlage bij Kamerstuk 36471, nr. 96).

Het WODC is in dat kader bezig met een onderzoek naar het wettelijk kader en het handelingsperspectief van het lokaal gezag bij demonstraties. Ook om die reden richt het onderzoek dat op dit moment via het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) wordt uitgevoerd – zoals aangegeven in het regeerprogramma – zich onder andere specifiek op deze categorie demonstraties. Met als doel het handelingsperspectief van alle betrokkenen te verstevigen en het wettelijke kader rondom het demonstratierecht te bestendigen. De aanbeveling van de Inspectie om ook te beschrijven wat redelijkerwijs van demonstranten mag worden verwacht zal ik betrekken bij de uitkomsten van dit WODC-onderzoek en mijn reactie daarop.

Momenteel wordt een wetgevingsproces voorbereid om demonstreren met gezichtsbedekkende kleding te verbieden.² Daarnaast zijn de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik in overleg met gemeenten over de motie Bikker (Kamerstuk 34324, nr. 17), die de regering verzoekt de

² Brief 15 april 2025, Kamerstukken II, 2024-2025, 34324, nr. 36

ationale herdenkingen beter te beschermen tegen ordeverstoringen.³

In de tussentijd worden al de volgende stappen gezet ten aanzien van de bevinding van de Inspectie dat het voor lokaal gezag en politie steeds moeilijker wordt om benodigde informatie te verkrijgen voor het onderkennen van mogelijke risico's bij demonstraties.

- De politie onderzoekt hoe de werking van het zogenoemde '*Handhaven Netwerken*' kan worden versterkt. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan een motie van de leden Lahlah, Mutluer, Boswijk, Koekkoek en Teunissen.⁴ Zij hebben de regering verzocht om te onderzoeken of en zo ja hoe de vredeseenheid van de politie uitgebreid en versterkt kan worden. De term '*vredeseenheid*' is afkomstig vanuit de Eenheid Amsterdam. Inmiddels wordt in alle eenheden gesproken over "*Handhaven Netwerken*". Het gaat hierbij om een werkwijze die is gericht op de-escalatie en het voorkomen van openbare orde verstoringen door goed in verbinding te staan met groepen burgers, zoals demonstranten.
- Een andere maatregel om de informatiepositie van politie en lokaal gezag te verbeteren teneinde een beter beeld te krijgen hoeveel politiemensen nodig zijn om de demonstratie te begeleiden en welke maatregelen verder moeten worden genomen om de veiligheid van demonstranten en omstanders te kunnen waarborgen, is het wetstraject gericht op een nieuwe bevoegdheid voor politie voor stelselmatige informatievergaring in online publiek toegankelijke bronnen. Medio zomer 2025 wordt dit wetsvoorstel in consultatie gebracht.⁵
- Parallel hieraan wordt de bevoegdheid voor politie om deel te nemen aan online besloten groepen ten behoeve informatie te vergaren voor de openbare-ordehandhaving beleidsmatig uitgewerkt.
- Tot slot: zoals ik al eerder aan uw Kamer heb bericht, heeft de politie intern op basis van de huidige wet en jurisprudentie een vernieuwd handelingskader ontwikkeld voor de online gegevens vergaring. Zo wordt voor de werkvloer meer duidelijkheid gecreëerd over de bestaande bevoegdheden in de online wereld en de grenzen hiervan.⁶

³ Brief 1 mei 2025, Kamerstukken II, 2024-2025, 36 600 VI, nr. 139

⁴ Kamerstukken II, 2024-2025, 34324, nr. 29.

⁵ Zie Tweede halfjaarbericht politie, Kamerstukken II, vergaderjaar 2024-2025, 29 628, nr. 1240

⁶ Zoals eerder aan uw Kamer gemeld in het eerste halfjaarbericht politie 2023. Kamerstukken II, vergaderjaar 2022-2023, 29 628, nr. 1174

Momenteel bereidt de politie de implementatie van dit vernieuwde handelingskader voor.

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