



Faciliteren of begrenzen?

Perspectieven op de functie van
de politie bij demonstraties

Rapport

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	6
De bevindingen	6
Inleiding	10
1. Aanleiding	10
2. Centrale vraag en deelvragen	11
3. Definities en duiding van termen	11
4. Afbakening	13
Onderzoeksmethode en verantwoording	14
1. Reflectief toezicht	14
2. Context van het onderzoek	15
3. Selectie politie-eenheden	16
4. Documentstudie	16
5. Interviews	17
6. Enquête	17
7. Observaties	18
Hoofdstuk 1: het historisch perspectief	19
1.1 De ontwikkeling van demonstraties in Nederland	19
1.1.1 Veranderende demonstraties in de jaren zestig	19
1.1.2 Nieuwe inzichten in de jaren tachtig	21
1.1.3 Demonstraties in de 21 ^e eeuw	22
1.2 De ontwikkeling van demonstraties in cijfers	25
1.2.1 Aantal demonstraties	25
1.2.2 Incidenten bij demonstraties	28
1.3 Duiding van het historisch perspectief	30
Hoofdstuk 2: het regelgevend perspectief	32
2.1 Verdragsrechtelijk kader	32
2.2 Nederlandse Grondwet	34
2.3 Wet openbare manifestaties	35
2.3.1 Rol van de burgemeester	35
2.3.2 Aanmelden van een demonstratie	36
2.3.3 Inhoud van een demonstratie	37
2.3.4 Wanordelijkheden	38

2.3.5 Verkeersbelang	39
2.3.6 Bescherming van de gezondheid	40
2.4 De lokale driehoek.....	40
2.5 Beleidsdocumenten.....	41
2.5.1 Uitgangspunt politie	42
2.5.2 Handreiking Openbare Manifestaties.....	42
2.5.3 Demonstreren 'Bijkans Heilig'	43
2.6 Instructies.....	44
2.7 Duiding van het regelgevend perspectief	45
Hoofdstuk 3: het burgerperspectief.....	47
3.1 Het burgerperspectief	47
3.2 Eerdere onderzoeken naar het demonstratierecht.....	48
3.3 Enquête Inspectie JenV	50
3.4 Interviews met actiegroepen.....	56
3.4.1 Kennisgeving.....	57
3.4.2 Contact en afspraken maken	58
3.4.3 Verschillen tussen gemeenten en politie.....	59
3.4.4 Bescherming door de politie	61
3.4.5 Geweld door de politie	63
3.4.6 Huisbezoeken	65
3.4.7 Verwachtingen van de politie.....	65
3.5 Duiding van het burgerperspectief	66
Hoofdstuk 4: het politieperspectief	68
4.1 Verbinding.....	68
4.2 Faciliteren	70
4.3 Informatie	73
4.3.1 OSINT	75
4.3.2 TOOI	75
4.4 Risico's	77
4.5 Begrenzen	79
4.5.1 De-escaleren	80
4.5.2 Inzet van geweldsmiddelen	81
4.6 Capaciteit.....	83
4.6.1 Bepalen van de inzet	83
4.6.2 Impact op andere taken.....	87
4.7 Impact op medewerkers.....	88

4.8	De driehoek.....	90
4.9	Duiding van het politieperspectief.....	93
Hoofdstuk 5: De functie van de politie bij demonstraties		95
5.1	Conclusies ten aanzien van de bevindingen in onderlinge samenhang ..	95
5.2	Eindconclusie over de functie van de politie bij demonstraties	99
5.3	Aanbeveling.....	99
Bijlage 1: Afkortingen		103
Bijlage 2: Enquêtevragen		104

Voorwoord

Het recht om te demonstreren is een hoeksteen van onze democratische samenleving. Het stelt mensen in staat hun stem te laten horen en maatschappelijke verandering te bepleiten. Dit recht is onomstreden en wordt door het overgrote deel van Nederland gezien als 'een groot goed'. Wanneer demonstraties evenwel gepaard gaan met vernielingen, rellen of blokkades kan dat rekenen op media-aandacht, maatschappelijke verontwaardiging en dikwijls ook Kamervragen. Hierbij staat het optreden van de politie regelmatig ter discussie.

Het mogelijk maken van demonstraties is een complexe uitdaging. De politie speelt hierbij een cruciale rol. Van haar wordt verwacht dat zij demonstraties begeleidt, mensen beschermt tegen bedreigingen, en waar nodig grenzen stelt aan gewelddadig gedrag. De titel van dit rapport 'Faciliteren of begrenzen? Perspectieven op de functie van de politie bij demonstraties' geeft de complexiteit van deze politietaak aan, waarbij de spanning tussen vrijheid van meningsuiting en het bewaken van de openbare orde zichtbaar wordt.

Dit rapport beschrijft de verschillende perspectieven op de functie van de politie bij demonstraties. Het begrip 'faciliteren' wordt in de context van demonstraties dikwijls gebruikt, maar blijkt in de praktijk allesbehalve eenvoudig te definiëren. Uit dit onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid blijkt dat er geen eenduidig beeld is wat faciliteren inhoudt en welke verantwoordelijkheden daarbij horen. Wat van de politie wordt verwacht, verschilt sterk per situatie en betrokken partij. De verschillende verwachtingen hebben niet alleen invloed op de legitimiteit van het politieoptreden, maar maakt het ook praktisch onmogelijk om aan alle uiteenlopende verwachtingen te voldoen. Het 'faciliteren' van demonstraties vereist een aanzienlijke hoeveelheid menskracht, tijd en middelen. De capaciteit die hiervoor nodig is, gaat ten koste van andere kerntaken van de politie, zoals noodhulp, opsporing en wijkgericht werken. Dit leidt tot een discussie over prioriteiten binnen het politiewerk en roept de vraag op of de politie altijd de aangewezen partij is om demonstraties te faciliteren.

Daarnaast belicht dit rapport de onvoorspelbaarheid die demonstranten ervaren door de verschillen in aanpak tussen gemeenten. Het gezag van de burgemeester en de lokale invulling van het demonstratierecht bieden ruimte voor maatwerk, maar zorgen ook voor variatie die door actiegroepen als willekeurig of inconsistent wordt ervaren. Het ontbreken van een eenduidig nationaal kader versterkt dit probleem en onderstreept de behoefte aan heldere richtlijnen.

De Inspectie JenV komt met dit rapport niet alleen tot een kritische analyse, maar ook tot concrete aanbevelingen. Wij pleiten voor het opstellen van een nationaal handelingskader voor het faciliteren van demonstraties dat recht doet aan zowel uniformiteit als lokale autonomie. Dit kader moet de bandbreedte van faciliteren helder maken, de functie van de politie afbakenen en duidelijk maken wat van demonstranten mag worden verwacht.

Met dit rapport wil de Inspectie JenV een constructieve bijdrage leveren aan de praktische invulling van de politiefunctie bij demonstraties én aan de beantwoording van de grotere vraag hoe wij als samenleving willen omgaan met het demonstratierecht en wat daarvoor nodig is.

Peter Spijkerman

Waarnemend Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

Samenvatting

In artikel 9 van de Grondwet en de Wet openbare manifestaties (Wom) staat dat iedereen in Nederland het recht heeft om te demonstreren. Dit recht is een belangrijk democratisch grondrecht en is vastgelegd in artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten en artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

In opdracht van de burgemeester begeleidt de politie demonstraties om de veiligheid voor demonstranten en de omgeving te bewaken. Diverse rapportages, zoals het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie JenV) over de ongeregeldheden in Staphorst, laten zien dat het steeds moeilijker wordt voor de politie om demonstraties in goede banen te leiden. In het publieke debat signaleert de Inspectie JenV dat de verwachtingen rondom de rol van de politie bij demonstraties hoog zijn. Zowel de Nationale ombudsman als Amnesty International benadrukt bijvoorbeeld dat de overheid haar uiterste best moet doen om demonstraties te faciliteren en het recht op demonstratie te beschermen. Tegelijkertijd geeft de politie aan dat zij tegen de grenzen van haar mogelijkheden aanloopt. Demonstraties vragen veel capaciteit, waardoor andere taken blijven liggen. Ook moet er steeds vaker worden ingegrepen om de openbare orde en veiligheid te waarborgen.

In dit onderzoek staat daarom de volgende onderzoeksvraag centraal:

Wat wordt ten aanzien van de functie van de politie bij demonstraties verwacht en in hoeverre kan de politie deze functie in de praktijk vervullen?

Met deze vraag wil de inspectie inzicht geven in de vraag of de politie binnen de (interpretatie van) wet- en regelgeving haar functie toekomstbestendig kan blijven uitvoeren binnen de huidige maatschappelijke context. Het doel is inzicht te krijgen in de problemen waarmee de politie wordt geconfronteerd bij het uitvoeren van haar taken tijdens demonstraties.

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden heeft de Inspectie JenV het vraagstuk vanuit verschillende perspectieven bekeken: het historisch perspectief, het regelgevende perspectief, het burgerperspectief en het politieperspectief. Op deze manier geeft de zij een brede reflectie op de functie van de politie bij demonstraties.

De bevindingen

Regelmatig wordt een verband gelegd tussen demonstraties en incidenten zoals vernielingen, geweld en overlast. Dit kan het beeld versterken dat demonstraties vaak gepaard gaan met ongeregeldheden. Cijfers en gesprekken met politiemedewerkers tonen echter aan dat dit beeld niet klopt. Bij 97% van de demonstraties is er geen politie-registratie nodig, 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 veel van de politieorganisatie.

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. Uit gesprekken met politiemedewerkers blijkt dat de inzet bij demonstraties een zware druk legt op de beschikbare capaciteit waardoor andere politietaken, zoals noodhulp en opsporing, in de knel komen.

Hoe kan het dat een activiteit met een laag risico als demonstreren, toch veel politie-inzet vraagt? Een sleutelbegrip hierin is 'faciliteren'. Dit woord wordt vaak gebruikt in de bredere maatschappelijke discussie over demonstraties. Het is alleen niet duidelijk wat faciliteren concreet inhoudt. Het demonstratierecht is vastgelegd in nationale en internationale wetgeving. Deze wetgeving is slechts beperkt vertaald naar beleid en handelingskaders. Uit wet- en regelgeving, gesprekken met actiegroepen, politiemedewerkers, gemeentelijke organisaties en de enquête onder burgers is dan ook geen eenduidig beeld gekomen over de specifieke werkzaamheden die onder faciliteren vallen.

Door het gebrek aan concrete kaders varieert de invulling van wat 'faciliteren' in de praktijk betekent aanzienlijk. Vooral het lokale bestuur, en met name de burgemeester, speelt hierbij een belangrijke rol. Hoe de burgemeester een demonstratie benadert en de inzet van de politie bepaalt, kan in de praktijk afhankelijk zijn van de visie van de burgemeester op demonstraties, het thema van een demonstratie, of de kennis van de wet- en regelgeving binnen de driehoek. Het optreden van de politie kan daarom voor actiegroepen onvoorspelbaar zijn en soms zelfs overkomen als willekeur. Het strafrechtelijke handhaven van de vastgestelde beleids- en tolerantiegrenzen wordt daarbij niet altijd even duidelijk en consistent ingevuld door het Openbaar Ministerie, in de ogen van de politie.

Omdat niet duidelijk is wat faciliteren betekent, moet gekeken worden naar de taken die de politie bij demonstraties uitvoert om zo de functie van de politie bij demonstraties scherper te krijgen. Uit de gesprekken met politiemedewerkers blijkt dat 'verbinding maken' met demonstranten een centraal onderdeel is van hun werk bij demonstraties. In gesprek gaan, elkaar kennen en elkaars perspectieven begrijpen worden door politiemedewerkers als essentieel beschouwd. Bovendien verloopt het verkrijgen van informatie voor risicoanalyses die de politie vooraf maakt gemakkelijker wanneer de politie in verbinding staat met actiegroepen. De dynamiek rondom demonstraties en actiegroepen verandert echter sterk. Demonstraties worden steeds vaker niet aangemeld, demonstraties worden steeds vaker georganiseerd in afgeschermd (online) groepen en actiegroepen bestaan steeds vaker uit losse organisatieverbanden. Het maken van verbinding wordt hierdoor moeilijker. Toch blijkt uit gesprekken dat verbinding succesvol kan zijn wanneer de politie met de politiefunctionarissen werkt die goed contact kunnen leggen en oog hebben voor andermans standpunten.

Naast de werkzaamheden in de voorbereiding op demonstraties, krijgt de politie ook een rol in de begeleiding van demonstraties in de praktijk. Verkeersbegeleiding, overleggen met openbaar vervoersbedrijven over het omleggen van routes, afzetten van straten en de aanwezigheid van agenten bij de demonstratie zelf vragen allemaal om menskracht. Deze praktische invulling kan,

afhankelijk van of de werkzaamheden bij de politie of bij de gemeente zijn belegd, veel politiecapaciteit vragen.

Een belangrijk aspect van de werkzaamheden van de politie bij demonstraties is het handhaven de openbare orde en veiligheid. Het is belangrijk te stellen dat, hoewel veruit de meeste demonstraties geen risico voor de openbare orde en veiligheid zijn, niet álle demonstraties volledig zonder risico's zijn. Hoewel het slechts een fractie van het totaal aantal demonstraties is (3%), is het juist dit kleine aantal dat voor de grootste knelpunten zorgt voor de politie. Het handhaven van de openbare orde en veiligheid krijgt in de praktijk vorm via twee benaderingen, namelijk bescherming én begrenzing. Wanneer een demonstratie voor een heftige maatschappelijke reactie zorgt, moeten demonstranten beschermd worden zodat ook zij in staat worden gesteld hun boodschap te laten horen. Actiegroepen beschouwen bescherming dan ook als een belangrijke taak van de politie bij demonstraties, zo blijkt uit de gesprekken met hen. Politie medewerkers geven aan dat het bescherming bieden steeds meer inzet vraagt. Demonstraties roepen vaker heftige reacties op, inclusief fysiek geweld van relschoppers richting demonstranten. In andere gevallen betreft het waarborgen van de openbare orde en veiligheid juist het begrenzen van demonstranten. Uit de gesprekken met politie medewerkers blijkt dat met name de uitersten van begrenzing steeds meer capaciteit vraagt. De grenzen van het demonstratierecht worden vaker opgezocht en overschreden. De inzet van de Mobiele Eenheid die hierbij komt kijken trekt een grote wissel op de capaciteit van de politie, maar heeft ook impact op de individuele politie medewerkers.

Wat betekent bovenstaande voor de verwachtingen over de functie van de politie bij demonstraties en in hoeverre de politie deze verwachtingen in de praktijk kan waarmaken?

De Inspectie JenV stelt vast dat de uiteenlopende verwachtingen rondom de functie van de politie bij demonstraties het voor haar onmogelijk maken om aan alle eisen te voldoen. Enerzijds wordt verwacht dat de politie demonstraties mogelijk maakt en beschermt; anderzijds wordt handhaving van de openbare orde gevraagd, zelfs als dit soms leidt tot beperkingen op het demonstratierecht. De functie van de politie beslaat daarmee een breed spectrum aan taken waarvan de uiteinden op gespannen voet met elkaar staan. Deze spanning wordt versterkt door verschillen in de interpretatie van het demonstratierecht tussen burgers, actiegroepen en autoriteiten.

Hieraan ligt ten grondslag dat het begrip 'faciliteren' van demonstraties onvoldoende duidelijk is. Door gebrek aan een eenduidige uitleg is de praktische invulling van faciliteren – en de inzet van de politie daarbij – sterk afhankelijk van het lokale bestuur. In de praktijk is een groot aantal taken rondom het faciliteren van demonstraties bij de politie belegd, ook wanneer een demonstratie niet is aangemeld. Het totaal aan werkzaamheden bij demonstraties zet de beperkte capaciteit van de politie verder onder druk, wat ten koste gaat van andere kerntaken van de politie.

Op basis van de conclusies komt de Inspectie JenV tot de volgende aanbeveling.

Aan de minister van Justitie en Veiligheid:

Stel, in afstemming met de korpschef van de politie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 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.

De basisafspraken dienen in overeenstemming te zijn met geldende nationale en internationale wetgeving.

Inleiding

1. Aanleiding

In artikel 9 van de Grondwet en de uitwerking hiervan in de Wet openbare manifestaties (Wom) staat dat iedereen in Nederland het recht heeft om te demonstreren. Het recht om te demonstreren is een belangrijk democratisch grondrecht en is daarom opgenomen in artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten en artikel 11 van het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens. Het demonstratierecht stelt mensen in staat om hun stem te laten horen en deel te nemen aan het maatschappelijk debat.

De politie begeleidt in opdracht van de burgemeester demonstraties om de veiligheid voor demonstranten en de omgeving te bewaken.¹ Diverse rapportages naar demonstraties in Nederland, waaronder het inspectierapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) naar de ongeregeldheden in 'Staphorst'², geven aan dat het faciliteren van demonstraties door de politie door de jaren heen moeilijker is geworden. In de afgelopen jaren is er veel maatschappelijke discussie geweest over demonstraties, waarbij het beeld is dat demonstraties steviger van toon en impact zijn geworden. Daarnaast roepen demonstraties steeds vaker reacties van tegenstanders op. Partijen staan vaker lijnrecht tegenover elkaar en de gemoederen kunnen daarbij flink oplopen, zowel in de wisseling van woorden als het handelen daarbij. Deze acties zijn niet enkel gericht op de demonstranten. Ook de politie wordt niet zelden vijandig bejegend. In de praktijk betekent dit dat de politie moet balanceren tussen het faciliteren van een grondrecht en het handhaven van de openbare orde en veiligheid.

In haar rapport over de rellen in Staphorst werpt de Inspectie JenV de vraag op wat redelijkerwijs van de politie verwacht kan worden om mensen het demonstratierecht op een veilige manier uit te laten oefenen wanneer dat onderdeel is van een veel breder takenpakket. Mede naar aanleiding daarvan heeft de Inspectie JenV dit onderzoek naar het handelingsperspectief van de politie bij demonstraties uitgevoerd.

Dit onderzoek richt zich op de verwachtingen ten aanzien van de functie van de politie bij demonstraties en in hoeverre de politie in de praktijk aan deze verwachtingen kan voldoen. De inspectie signaleert dat er in het publieke debat hoge eisen worden gesteld aan de politie bij het faciliteren van demonstraties. Zo benadrukken onder andere de Nationale ombudsman en Amnesty International³ dat de overheid zich maximaal moet inspannen om demonstraties in goede banen te

¹ Zie: [Wat is de rol van de politie bij demonstraties? | politie.nl](https://politie.nl).

² Zie: [Rapport Politieoptreden bij de demonstratie van Kick Out Zwarte Piet in Staphorst | Rapport | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#).

³ Zie: [2018/015 Demonstreren, een schurend grondrecht? | Nationale ombudsman](#), en [Demonstratierecht in Nederland - Amnesty International](#); [Demonstratie | Vrijheid van meningsuiting | College voor de Rechten van de Mens \(mensenrechten.nl\)](#); [Wet openbare manifestaties | Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters](#); [Beschermen & beperken – Demonstratierecht.nl](#); [Politieoptreden tijdens demonstraties: de do's en dont's \(amnesty.nl\)](#)

leiden en het recht op demonstratie te waarborgen en te faciliteren. Tegelijkertijd geeft de politie aan dat zij tegen de grenzen van haar mogelijkheden aanloopt.⁴ Demonstraties vergen veel capaciteit, waardoor andere taken blijven liggen, en er moet vaker worden ingegrepen om de openbare orde en veiligheid te waarborgen.

Door het stellen van de vraag: 'Wat wordt ten aanzien van de functie van de politie bij demonstraties verwacht en in hoeverre kan de politie deze functie in de praktijk vervullen?' wil de Inspectie JenV inzicht geven of de politie binnen de (interpretatie) van wet- en regelgeving haar functie toekomstbestendig kan blijven uitvoeren binnen de huidige maatschappelijke context. Het doel hierbij is inzicht krijgen in de beperkingen en uitdagingen waarmee de politie geconfronteerd wordt bij het uitvoeren van haar taken tijdens demonstraties.

2. Centrale vraag en deelvragen

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Wat wordt ten aanzien van de functie van de politie bij demonstraties verwacht en in hoeverre kan de politie deze functie in de praktijk vervullen?

Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de ontwikkelingen in de uitoefening van het demonstratierecht in Nederland sinds 1950?
2. Wat is het normen- en handelingskader van de politie bij demonstraties?
3. Wat zijn de taken van de politie bij demonstraties die voortvloeien uit het normen- en handelingskader?
4. Wat zijn de maatschappelijke verwachtingen van de functie van de politie bij demonstraties?
5. Welke knelpunten en belemmeringen ervaart de politie bij de uitoefening van haar functie bij demonstraties, en wat zijn de onderliggende oorzaken?
6. Sluit het huidige handelingsperspectief van de politie aan op de maatschappelijke verwachtingen voor het adequaat begeleiden van demonstraties?

3. Definities en duiding van termen

In dit inspectierapport gebruikt de inspectie enkele termen die voor verschillende lezers verschillende betekenissen kunnen hebben. Hieronder geeft de inspectie verdere toelichting op deze specifieke termen zodat duidelijk is wat zij daarmee bedoelt.

Dit inspectieonderzoek richt zich op wat van de politie wordt verwacht bij demonstraties. Met andere woorden: wat is de functie van de politie? De **functie** verwijst naar de bredere verantwoordelijkheden en doelstellingen die de politie

⁴ Zie: [Zorgen over demonstraties bij politiebaas Henk van Essen: 'We hebben dat dit jaar te veel moeten begrenzen' - EenVandaag \(avrotros.nl\)](#); [Korpschef baalt van 'constant bashen', vakbond zegt dat politie vleugellam wordt \(nos.nl\)](#); [Korpschef: 'We moeten onze fouten herstellen en daarvan leren' | politie.nl](#).

heeft bij het beschermen van de openbare orde en veiligheid tijdens demonstraties. Deze functie kan zijn gericht op het beschermen van de vrijheid van meningsuiting, het handhaven van de openbare orde, het voorkomen van geweld en het waarborgen van de veiligheid van alle betrokkenen.

Kortom: **functie** verwijst naar de bredere verantwoordelijkheden en doelstellingen, terwijl de **rol** van de politie verwijst naar de concrete, operationele taken en acties. Ondanks dat onderscheid wordt in dit rapport vanwege de leesbaarheid gesproken over de functie, ook wanneer het strikt genomen over de rol gaat.

Het **normenkader** verwijst naar de vastgestelde normen en regels die dienen als maatstaf voor gewenst gedrag of prestaties. Het bevat de principes en standaarden die gevolgd moeten worden zoals vastgelegd in wet- en regelgeving.

Het handelingskader richt zich - in tegenstelling tot het bovengenoemde normenkader - meer op de praktische toepassing van deze normen in concrete situaties. Een **handelingskader** is een gestructureerde set richtlijnen, principes of criteria die als leidraad dient bij het nemen van beslissingen of het uitvoeren van activiteiten binnen een bepaald domein of context. Het biedt richtlijnen en instructies over hoe men moet handelen in specifieke omstandigheden, gebaseerd op de vastgestelde normen.

Het normen- en handelingskader worden verder geconcretiseerd in het handelingsperspectief. **Handelingsperspectief** verwijst naar de mogelijkheden en opties die een individu of een groep heeft om actie te ondernemen in een bepaalde situatie. Het houdt verband met de overweging wat iemand kan doen om een specifiek doel te bereiken of een probleem op te lossen. Hierbij is niet alleen wet- en regelgeving van belang, maar ook de praktische mogelijkheden. Daarbij valt te denken aan de beschikbare personele capaciteit en middelen.

Daarnaast bestaan enkele termen die betrekking hebben op demonstraties hebben die verdere uitleg nodig hebben. Allereerst het woord **demonstraties** zelf. De Wom is op nationaal niveau de meest relevante wetgeving op het gebied van demonstraties. In deze wet wordt echter niet gesproken over demonstraties, maar over openbare manifestaties. Aangezien het woord demonstratie de meeste gebruikelijk term is voor de situatie zoals die in dit inspectierapport wordt bedoeld, gebruikt de Inspectie JenV de term demonstratie.

Aan demonstraties nemen **demonstranten** deel. Op een demonstratie kunnen ook mensen afkomen die het niet eens zijn met de boodschap van de demonstranten. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen tegendemonstraties en tegenacties. Een **tegendemonstratie** is een demonstratie binnen de (wettelijke) kaders die daarvoor gelden. Een **tegenactie** is het (onrechtmatig) handelen van tegenstanders van een demonstratie als reactie op de (voorgenomen) demonstratie. Hierbij kan ook gedacht worden aan het met geweld trachten te verhinderen van een demonstratie. Deelnemers van een tegenactie zijn daarom niet hetzelfde als demonstranten of tegendemonstranten.

In dit onderzoek wordt het begrip **faciliteren** van demonstraties regelmatig besproken. Hoewel het begrip moeilijk scherp te definiëren is en voor uiteenlopende

activiteiten wordt gebruikt, hanteert de Inspectie JenV het in de context van politiewerk bij demonstraties als een verzamelterm. Het verwijst naar diverse activiteiten die gericht zijn op het mogelijk maken van het recht op vrije meningsuiting en het waarborgen van een veilig verloop van demonstraties.

Onder **verbinden** wordt in deze rapportage verstaan het actief opzoeken en onderhouden van constructieve communicatie en interactie met demonstranten, met als doel wederzijds begrip te bevorderen, mogelijke spanningen te verminderen en een vreedzaam verloop van de demonstratie te waarborgen.

4. Afbakening

Dit onderzoek streeft naar een gebalanceerde blik op de functie van de politie bij demonstraties, zonder afbreuk te doen aan het recht op vreedzaam demonstreren volgens artikel 9 van de Grondwet. Het demonstratierecht zelf wordt in dit onderzoek door de inspectie dan ook niet ter discussie gesteld.

Dit onderzoek richt zich op demonstraties waarbij twee of meer mensen samen in het openbaar een mening uiten. Het onderzoek richt zich daarom niet op éénmensprotesten.

De politie werkt onder het lokaal bevoegd gezag. Het optreden van de politie wordt in samenspraak bepaald in de lokale driehoek⁵, waarin naast de politie de burgemeester en het Openbaar Ministerie (OM) deelnemen. De Inspectie JenV houdt geen toezicht op de gemeenten en het OM. De inspectie zal daarom in dit onderzoek geen oordeel geven over de besluitvorming in de lokale driehoek. Wel kijkt zij naar de werking van de driehoek om context te geven aan de overige bevindingen.

⁵ Er wordt in sommige gevallen ook gesproken van de gezagsdriehoek of het driehoeksoverleg. Deze termen duiden op hetzelfde overleg tussen burgemeester, OM en politie. In dit onderzoek gebruikt de inspectie de term lokale driehoek.

Onderzoeksmethode en verantwoording

In dit hoofdstuk licht de Inspectie JenV de gebruikte onderzoekaankpak toe. Hierbij gaat zij eerst in op de insteek die zij heeft gekozen bij dit onderzoek, genaamd 'reflectief toezicht'. Daarna zal worden ingegaan op de specifieke methoden die de inspectie heeft gebruikt.

1. Reflectief toezicht

De Inspectie JenV hanteert doorgaans een controlerende aanpak in haar toezicht. Ze beoordeelt of de geldende normen worden nageleefd en onderzoekt de oorzaken wanneer dit niet het geval is. Heldere, vooraf vastgestelde normenkaders zijn hierbij cruciaal. Dit soort toezicht leidt vaak tot conclusies en aanbevelingen waarmee de betrokken organisaties direct aan de slag kunnen en moeten. Voor dit onderzoek is echter een andere benadering gekozen. De inspectie wil namelijk verder kijken dan alleen het (operationele) optreden van de politie tijdens demonstraties. De centrale vraag en bijbehorende problematiek vragen om een bredere reflectie op de functie van de politie bij demonstraties vanuit verschillende invalshoeken.

In dit onderzoek kiest de Inspectie JenV daarom voor een andere insteek dan gebruikelijk, namelijk reflectief toezicht. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelde in 2013:

'Toezichthouders bevinden zich volgens de raad in een unieke positie om vroegtijdig problemen te signaleren of kansen te zien waarbij publieke belangen in het geding zijn. Een reflectieve toezichthouder signaleert, agendeert, deelt zijn kennis en koppelt actief terug naar politiek en bestuur.'⁶

Reflectief toezicht richt zich minder op conclusies en aanbevelingen en meer op het analyseren van ontwikkelingen binnen een sector of branche en het identificeren van knelpunten in wet- en regelgeving.⁷ In dit onderzoek heeft de inspectie een dergelijke analyse uitgevoerd, met de nadruk op de functie van de politie bij demonstraties. Het doel van het onderzoek was dan ook niet primair om conclusies te trekken en aanbevelingen te doen, maar om een bredere reflectie te bieden op de functie van de politie in deze context. Daarmee is het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen overigens niet uitgesloten.

Om een grondige reflectie te geven, is het belangrijk om het bredere maatschappelijke krachtenveld rondom demonstraties te betrekken waarin de politie opereert. De inspectie analyseert dit krachtenveld door het te benaderen

⁶ Zie: [Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht | Rapport | WRR.](#)

⁷ Zie: [Reflecties op de staat van het toezicht | Publicatie | Rijksinspecties.](#)

vanuit verschillende invalshoeken, waaronder het historische, regelgevende, burger- en politieperspectief.

- Het historisch perspectief biedt de mogelijkheid om het huidige tijdsbeeld rondom demonstraties af te zetten tegen het verleden. Hieruit moet duidelijk worden of en, zo ja, op welke manier demonstraties door de tijd heen zijn veranderd en wat dat betekent voor de functie van de politie bij demonstraties.
- Het regelgevende perspectief verwijst naar het bekijken en begrijpen van een bepaald fenomeen of systeem vanuit wetgeving, normen en voorschriften. Dit perspectief houdt rekening met wetten, beleidslijnen en voorschriften die zijn opgesteld om gedrag te sturen, normen te handhaven en naleving van bepaalde normen te waarborgen.⁸
- Het burgerperspectief richt zich op verwachtingen van mensen van de functie van de politie bij demonstraties. Het demonstratierecht als grondrecht is zeer waardevol voor mensen en zij zullen om die reden verwachtingen hebben van hoe de politie dat recht beschermt. Door het burgerperspectief op de functie van de politie bij demonstraties actief te betrekken in dit onderzoek worden deze verwachtingen in kaart gebracht.
- Het politieperspectief maakt het beeld compleet. In een onderzoek naar de functie van de politie bij demonstraties mag de praktische uitvoering – en de daarbij komende werkzaamheden, overwegingen en knelpunten – niet achterwege blijven. De inspectie gaat daarom in gesprek met politiemedewerkers over hun perspectief op het politiewerk bij demonstraties.

2. Context van het onderzoek

De Inspectie JenV is in februari 2024 van start gegaan met dit onderzoek. Sindsdien is veel gebeurd op het gebied van demonstraties. Naar aanleiding van onder andere snelwegblokkades, het verbranden van asbest bij boerenprotesten en de demonstratie bij de opening van het Holocaustmuseum heeft het demissionaire kabinet [een onderzoek aangekondigd](#) naar de grenzen van het demonstratierecht. Het [bestuur van de Tweede Kamer heeft aangifte gedaan](#) tegen demonstranten die in de hal van de Kamer demonstreerden. De [demonstraties bij de Universiteit van Amsterdam](#) kregen veel media-aandacht vanwege het geweld en de vernielingen die daar plaatsvonden. Naar aanleiding daarvan werd in september 2024 in de Tweede Kamer [een motie ingediend](#) en aangenomen om het dragen van gezichtsbedekking bij demonstraties te verbieden.

Deze gebeurtenissen tonen allereerst het belang van onderzoek naar demonstraties aan. Tevens hebben deze gebeurtenissen en de beeldvorming daaromheen invloed op hoe mensen over demonstraties denken en daarmee ook op wat de functie van de politie bij demonstraties (in hun optiek) zou moeten zijn. De inspectie is zich

⁸ Binnen het regelgevend perspectief wordt vaak gekeken naar hoe organisaties voldoen aan wettelijke vereisten, welke regelgevende instanties toezicht houden op hun activiteiten, en hoe de naleving van regels wordt gehandhaafd. Het is een belangrijk aspect bij het beoordelen van de legitimiteit en rechtmatigheid van handelingen, zowel op het niveau van individuele organisaties als op bredere maatschappelijke schaal.

bewust van deze invloeden op het onderzoek en heeft hier zoveel mogelijk rekening mee gehouden in de uitvoering ervan. Het is evenwel niet vast te stellen of en in hoeverre de actuele gebeurtenissen rondom demonstraties effect hebben gehad op de resultaten van dit onderzoek, zoals antwoorden tijdens interviews met actiegroepen en politiemedewerkers of de enquête in het kader van het burgerperspectief.

3. Selectie politie-eenheden

Voor dit onderzoek heeft de Inspectie JenV een selectie gemaakt van politie-eenheden waar interviews zijn gehouden en documenten opgevraagd. De betrokken eenheden zijn:

- Amsterdam
- Rotterdam
- Den Haag
- Oost Nederland
- Noord Nederland
- Oost Brabant

Deze selectie is gebaseerd op een balans tussen eenheden in stedelijke en landelijke gebieden en de geografische spreiding in Nederland. Binnen deze eenheden is gesproken met politiemedewerkers uit verschillende lagen van de politieorganisatie: van operationeel specialist tot eenheidschef. Alle gesproken medewerkers hebben in hun dagelijkse werk direct te maken met demonstraties.

4. Documentstudie

De Inspectie JenV heeft informatie over de voorbereiding en uitvoering van demonstraties bij de betrokken eenheden opgevraagd om in kaart te brengen wat de taakuitvoering van de politie bij demonstraties inhoudt, welke werkzaamheden daarbij concreet komen kijken en welke inzet dat in de praktijk vraagt. De inspectie heeft daarnaast de informatie gebruikt die ze in haar eerdere onderzoeken naar demonstraties heeft opgevraagd.⁹

Voor het historisch perspectief heeft de inspectie (wetenschappelijke) literatuur gebruikt om de ontwikkeling van demonstraties in kaart te brengen. Dit deel is gebaseerd op een secundaire literatuurstudie van de belangrijkste historische onderzoeken naar het optreden van de Nederlandse politie tijdens publiek protest sinds 1950. Dit corpus is niet heel omvangrijk, maar omvat een aantal toonaangevende en grondige studies, op basis waarvan de vraagstelling van het hier behandelde hoofdstuk kan worden beantwoord. Deze studies zijn geselecteerd middels een gericht bibliografisch onderzoek (gebruikt zijn: Worldcat, UvA-CataloguePlus en de 'sneeuwbalmethode' op basis van verwijzingen in recente sleutelpublicaties). Zie de bronvermeldingen in Hoofdstuk 1 voor de specifieke literatuur.

⁹ Zie: [Rapport Politieoptreden bij de demonstratie van Kick Out Zwarte Piet in Staphorst | Rapport | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#).

Voor het regelgevend perspectief heeft de inspectie wet- en regelgeving en (wetenschappelijke) literatuur daarover gebruikt. Zie de bronvermeldingen in Hoofdstuk 2 voor de specifieke wet- en regelgeving en literatuur.

5. Interviews

De Inspectie JenV interviewde medewerkers van zes politie-eenheden, onder wie leidinggevend en andere betrokkenen, om de taakuitvoering van de politie in kaart te brengen. Ook inventariseerde de inspectie de doorwerking van de (mogelijke) knelpunten en belemmeringen bij deze taakuitvoering en de invloed daarvan op de taakuitvoering. Daarnaast interviewde de inspectie medewerkers en organisatoren van diverse actiegroepen over hun ervaringen met de (samenwerking met) de politie.

In totaal zijn 37 interviews gehouden met 46 personen. Deze interviews zijn gehouden met:

- 27 medewerkers van de politie;
- 14 leden van actiegroepen;
- 2 medewerkers van gemeentelijke organisaties;
- 3 medewerkers van het Openbaar Ministerie.

De actiegroepen zijn geselecteerd langs twee lijnen: actiegroepen die nadrukkelijk in beeld zijn geweest in het politieke en maatschappelijke debat in de afgelopen jaren, en actiegroepen die het ideologische spectrum beslaan van links tot rechts tot single-issue.

Bij het uitvoeren van de interviews en de wederhoor op de interviewverslagen is het interviewprotocol van de Inspectie JenV leidend geweest.

In deze rapportage verwijst de inspectie op verschillende plekken naar de interviews in voetnoten. Om herleidbaarheid naar individuen of organisaties te voorkomen heeft de inspectie willekeurige nummers toegekend aan de interviews.

6. Enquête

Om inzicht te krijgen in de maatschappelijke verwachtingen zette de inspectie een enquête uit onder inwoners van Nederland. Het doel hiervan was zicht krijgen op wat mensen verwachten van de politie bij het optreden bij demonstraties. De enquête is uitgevoerd door Ipsos I&O.¹⁰ Ipsos I&O heeft de enquêtevragen (zie bijlage 2) die door de inspectie zijn opgesteld (methodologisch) gecontroleerd en vervolgens uitgezet onder een burgerpanel. Het betreft een representatieve steekproef van 2000 mensen. Ipsos I&O heeft de verzamelde data aangeleverd bij de inspectie die de data vervolgens heeft geanalyseerd (zie paragraaf 3.3).

¹⁰ Zie: ipsos-publiek.nl

Het doel van de enquête is te achterhalen wat burgers verwachten dat de politie in een specifieke situatie rondom een demonstratie doet. Hierbij is respondenten eerst gevraagd om te reageren op algemene stellingen. Vervolgens zijn situaties voorgelegd aan respondenten die aansluiten op de algemene stellingen. Deze situaties zijn gebaseerd op de interviews die met actiegroepen en politiemedewerkers zijn gehouden en haken aan op enkele thema's rondom demonstraties. De inspectie gebruikte hierbij een zogeheten vignettestudie. Respondenten kregen hierbij een kort verhaal over een situatie bij een demonstratie te zien. In dit verhaal werden specifieke aspecten willekeurig aangepast, zodat verschillende respondenten verschillende versies van het verhaal kregen te zien. Dit om te zien welke factoren gevolgen hebben op het antwoord dat de respondenten geven. In de enquête stonden acht verschillende situaties. Elke respondent kreeg één variatie te zien van elke situatie. Als laatste kregen respondenten een open tekstveld zonder concrete situatie of stellingen. Respondenten waren hierbij vrij op te schrijven wat zij wilden over het onderwerp van de enquête.

7. Observaties

De Inspectie JenV was bij vijf demonstraties aanwezig om te observeren. Dit waren non-participatieve observaties. De observaties hadden uitsluitend als doel een bijdrage te leveren aan de eigen beeldvorming rondom demonstraties. Welke demonstraties de inspectie zou observeren was gezien het ad hoc en reactieve karakter van demonstraties vooraf niet volledig te bepalen. De inspectie heeft bij het selecteren van demonstraties waar zij bij aanwezig zou zijn wel rekening gehouden met de te verwachten aard en omvang van de demonstraties voor een evenwichtig beeld. De inspectie beoogde hiermee geen representatieve steekproef te nemen van demonstraties.

Het doel van de observaties was het opdoen van een beeld van wat er bij demonstraties gebeurt als aanvulling op de gesprekken. Het doel was niet het handelen van de politie te beoordelen.

De inspectie was aanwezig bij de volgende demonstraties:

- Extinction Rebellion op 3 februari 2024 in Den Haag
- Pro-Palestina op 19 februari in Den Haag
- Gouda4Palestine op 29 februari 2024 in Gouda
- Politiedemonstratie op 27 maart in Den Haag
- Verschillende demonstraties tegelijkertijd op 14 september in Amsterdam

In deze rapportages staan op verschillende plekken foto's die door de inspectie zijn genomen bij deze demonstraties.

Hoofdstuk 1: het historisch perspectief

Demonstraties zijn al decennialang een manier om publiekelijk een mening te uiten om verandering teweeg te brengen. In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie JenV de ontwikkelingen op het gebied van demonstraties in Nederland vanuit historisch perspectief om veranderingen op het gebied van demonstraties zichtbaar te maken.

1.1 De ontwikkeling van demonstraties in Nederland

De inspectie besteedt eerst aandacht aan de ontwikkelingen van de manier waarop wordt gedemonstreerd en de reactie van de politie daarop. Hierbij maakt de inspectie gebruik van hoofdzakelijk kwalitatief onderzoek dat door anderen is uitgevoerd. Dit historisch perspectief pretendeert niet alles omvattend te zijn, maar beperkt zich tot de meest relevante ontwikkelingen voor dit onderzoek.

1.1.1 Veranderende demonstraties in de jaren zestig

Na de Tweede Wereldoorlog staat de Nederlandse politie op het gebied van ordehandhaving en omgang met demonstraties voor een aantal nieuwe uitdagingen. In de jaren vijftig en zestig richt de politieke ordehandhaving zich sterk op het bedwingen van politieke betogingen en vechtpartijen tussen activisten op straat. Tegelijkertijd maakt de Nederlandse samenleving in die jaren op hoog tempo een aantal grote veranderingen door, wat leidt tot nieuwe vormen van ordeverstoring en publiek protest. De opkomst van een nieuwe jeugdcultuur, die zich nadrukkelijk in de publieke ruimte manifesteert en die in de jaren zestig steeds meer een uitgesproken politieke lading krijgt, is de belangrijkste drijvende kracht achter deze veranderingen.¹¹

In plaats van de traditionele vorm van uitoefening van het demonstratierecht, zoals de organisatie van stakingen, uitsluitingen en andere vanuit de vakbeweging georganiseerde acties, zien we nu steeds vaker ongeorganiseerde vormen van publiek protest. Mensen voeren 'ludieke' en ondermijnende acties uit met een sterk symbolisch karakter, waarbij een cultureel generatieconflict en internationale politieke en maatschappelijke thema's het onderliggende motief vormen. Bovendien kunnen deze protesten in de loop van de jaren zestig op een steeds breder maatschappelijk draagvlak rekenen.¹²

Terwijl de publieke opinie en de pers tot aan het begin van de jaren zestig sterk gekant zijn tegen elke vorm van ordeverstoring en het hardhandig neerslaan daarvan door de politie grotendeels goedkeuren, verandert dit halverwege de jaren zestig in sterke mate. Vanaf begin jaren zestig neemt, vooral in Den Haag en Amsterdam, het aantal gewelddadige confrontaties tussen links-radicalen jongeren

¹¹ Guus Meershoek, *De geschiedenis van de Nederlandse politie. De Gemeentepolitie in een veranderende samenleving* (Amsterdam 2007) 383-384.

¹² Meershoek, *De geschiedenis van de Nederlandse politie*, 387-388.

en de politie enorm toe en zorgt steeds vaker voor maatschappelijke onrust en kritiek op de politie.¹³

Zo leidt in 1963 de deelname van een Portugese militaire kapel (Portugal is destijds nog een autoritair bestuurd dictatuur) aan een taptoe in het Olympisch Stadion in Amsterdam tot een onaangekondigde protestactie van linkse jongeren, die de Amsterdamse politie hardhandig beëindigt. Deze confrontatie zorgt voor een eerste grootschalige kritiek op het hardhandig politieoptreden in de media.¹⁴ Tussen 1965 en 1969 komt het regelmatig tot scherpe confrontaties tussen Amsterdamse jongeren en de politie. Zo verstoren jongeren in 1966 het huwelijk van prinses Beatrix en blijft het ook in de weken daarna onrustig door protest- en bezettingsacties van Provo en de studentenbeweging.¹⁵



Afbeelding 1: Provo-demonstratie in 1966. Bron: Nationaal Archief

Politiehistoricus Guus Meershoek laat zien dat de politie in de jaren zestig op het gebied van ordehandhaving nog steeds sterk leunt op opvattingen gebaseerd op ervaringen uit de jaren dertig en de Duitse bezettingstijd. De politie beschouwt bezettingen en andere provocatieve acties als een aantasting van het gezag. Tegelijkertijd pleiten zowel bestuurlijke als politiekeringen steeds vaker voor een soepelere en functionelere benadering in plaats van de starre houding.¹⁶ Het duurt echter nog ruim een decennium voordat deze ideeën echt voet aan de grond krijgen.

¹³ Meershoek, *De geschiedenis van de Nederlandse politie*, 452-460.

¹⁴ Meershoek, *De geschiedenis van de Nederlandse politie*, 383-384.

¹⁵ Guus Meershoek, 'De politie en de geweldsexplosie begin jaren tachtig' in *Holland Historisch Tijdschrift* 47/1 (2015) themanummer Orde en wanorde, 23-24.

¹⁶ Guus Meershoek, 'De politie en de geweldsexplosie begin jaren tachtig' in *Holland Historisch Tijdschrift* 47/1 (2015) themanummer Orde en wanorde, 23-31.

1.1.2 Nieuwe inzichten in de jaren tachtig

Een nieuwe ervaring van publiek protest aan het begin van de jaren tachtig zorgt voor een nieuwe tendens in het demonstratielandschap. Meershoek noemt dit de 'meest gewelddadige periode' die Nederland na de Tweede Wereldoorlog heeft doorgemaakt. De politie wordt opnieuw geconfronteerd met een sterke toename van publiek protest, die nu nog gewelddadiger vormen aanneemt dan tijdens de jaren zestig. Zo leidt de inhuldiging van koningin Beatrix tot een ongekennde geweldsexplosie vanuit de kraakbeweging, vooral in Amsterdam. De spanning loopt al weken op en komt op 30 april 1980 tot uitbarsting. Een slecht gecoördineerd optreden van de Amsterdamse politie tegen een symbolische kraakactie zorgt ervoor dat demonstranten en politie-eenheden overal in de stad verwickeld raken in kleine en grote vechtpartijen. De Amsterdamse politie reageert op deze 'Kroningsrellen' door in de dagen daarna stelselmatig en met veel geweld Amsterdamse kraakpanden te ontruimen.¹⁷



Afbeelding 2: de 'Kroningsrellen' in 1980 in Amsterdam. Bron: Nationaal Archief

Opvallend genoeg leidt deze langdurige gewelddadige confrontatie in de nasleep van de Kroningsrellen tot een radicale herziening van het politieoptreden bij demonstraties en ordeverstoringen. Politie mensen die in de jaren zestig aan hun carrière zijn begonnen en beïnvloed zijn door vernieuwingsdenken, zijn inmiddels doorgedrongen tot de korpsleiding en kunnen nu die ideeën doorvoeren. Er komt geld voor betere training en bescherming van het ME-personeel. Ook worden de al in de jaren zestig ontwikkelde ideeën over een flexibeler en pragmatischer politieoptreden nu omgezet in concreet beleid.¹⁸

¹⁷ Guus Meershoek, 'De politie en de geweldsexplosie begin jaren tachtig' in *Holland Historisch Tijdschrift* 47/1 (2015) themanummer *Orde en wanorde*, 27-29.

¹⁸ Guus Meershoek, 'De politie en de geweldsexplosie begin jaren tachtig' in *Holland Historisch Tijdschrift* 47/1 (2015) themanummer *Orde en wanorde*, 23-31.

De nieuwe aanpak manifesteert zich voor het eerst in de Amsterdamse Staatsliedenbuurt in de jaren 1985 en 1986. De kraakbeweging is in omvang afgenomen, maar een kleine geradicaliseerde groep zorgt nog steeds voor onrust door bijvoorbeeld de renovatie van de Amsterdamse Staatsliedenbuurt te blokkeren. De nieuwe politiechef kiest een andere aanpak dan zijn voorgangers door een wijkteam op te zetten en met een de-escalerende aanpak de controle over de buurt te herwinnen. In plaats van snel controle te verkrijgen en de onruststokers te arresteren, richt de politiestrategie zich op het contact leggen met de demonstranten, hun ruimte bieden om hun boodschap uit te dragen. Als het toch uit de hand loopt, treedt de politie planmatig op met goed uitgeruste en getrainde Mobiele Eenheden. In oktober 1985 komt het nog een keer tot een harde confrontatie, waarbij een van de gearresteerde krakers overlijdt. Dit overlijden leidt tot veel publieke verontwaardiging, maar niet tot een geweldstoename. In 1986 lukt het de Amsterdamse politie met behulp van een de-escalerende aanpak meer dan honderd panden op vreedzame wijze te ontruimen. Deze aanpak wordt leidend en vormt de basis voor de invoering van gebiedsgebonden politiewerk, wat zorgt voor een ingrijpende transformatie van het politieoptreden bij ordeverstoringen. Dit nieuwe paradigma blijkt uitermate effectief en werkt in veel opzichten tot in het heden door.¹⁹

1.1.3 Demonstraties in de 21^e eeuw

Sociaalwetenschappelijk onderzoek naar recente demonstraties laat zien dat er vanaf 2009 zowel kwantitatief als kwalitatief opnieuw grote veranderingen plaatsvinden in de wijze waarop mensen het demonstratierecht benaderen. In toenemende mate is sprake van: individualisering, digitalisering, wantrouwen tegen de overheid en juridische complexiteit. Deze ontwikkelingen passen in een mondiale trend, waarin het aantal demonstraties na een lange periode van relatieve rust vanaf 2009 enorm is toegenomen.²⁰ Behalve een kwantitatieve toename hebben er in de afgelopen 15 jaar sterke kwalitatieve veranderingen plaatsgevonden, zowel in de doelstelling van protest, als in de gekozen vormen en middelen en in de manieren om mensen te mobiliseren en protesten te organiseren. Om de impact van deze veranderingen op het politiewerk goed te kunnen duiden is het belangrijk deze factoren apart en in hun onderlinge samenhang te behandelen.

Individualisering

Het proces van individualisering was al zichtbaar in de reeds besproken jongerenprotesten in de jaren zestig en de autonome krakersbeweging van begin jaren tachtig.²¹ Organisaties als vakbonden, kerken en politieke partijen zijn na

¹⁹ Guus Meershoek, 'De politie en de geweldsexplosie begin jaren tachtig' in Holland Historisch Tijdschrift 47/1 (2015) themanummer Orde en wanorde, 23-31.

²⁰ Jacqueliën van Stekelenburg en Bert Klandermans, 'Social conflict and social protest in: Agnieszka Golec de Zavala en Aleksandra Cichocka red., in *Social Psychology of Social Problems. The Intergroup Context* (Red Globe Press 2012) 141-171.

²¹ Jacqueliën van Stekelenburg, J. 'Het nieuwe demonstreren. In T. Kansil, P. Ponsaers, R. Salet, & P. De Baets (red), *Nieuwe spanningen (Cahiers Politiestudies; Vol. 67, No. 2)* 13-43. Van Stekelenburg ziet het proces van individualisering van demonstraties vooral vanaf de jaren zeventig. Historisch onderzoek naar de reactie van politie op protest en verstoring van de openbare orde laat echter zien dat al vanaf de vijftig de opkomst van de jeugdcultuur tot een minder georganiseerde en

1950 steeds minder belangrijk geworden voor de organisatie van demonstraties. Hoewel mensen zich nog steeds in groepen en organisaties verenigen, zijn de relaties tussen individuele mensen en maatschappelijke organisaties die hen vertegenwoordigen minder hiërarchisch en star geworden. Deze toegenomen flexibiliteit betekent dat individuen minder loyaal en volgzaam zijn ten opzichte van de hen vertegenwoordigende organisaties en makkelijker in en uit verbanden stappen. De losser en minder top-down functionerende banden tussen organisaties en individuen zorgen ervoor dat ook organisatoren van demonstraties steeds minder invloed kunnen uitoefenen op het gedrag van de deelnemers.²² Dat betekent ook dat het moeilijker is geworden voor overheidsinstanties om via onderhandelingen met vertegenwoordigers van deelnemende organisaties zicht te houden op demonstraties en, wanneer nodig, onder controle te houden.



Afbeelding 3: demonstranten van Gouda4Palestine bij een sit-in in Gouda. Bron: Inspectie JenV

Digitalisering

In haar analyse van het 'nieuwe protesteren' wijst hoogleraar sociale verandering en conflict Jacqueliën van Stekelenburg op een tweede, meer recente ontwikkeling: de impact van digitalisering op demonstraties. Door sociale media en andere digitale hulpmiddelen is het veel gemakkelijker (en goedkoper) geworden om grote groepen mensen te mobiliseren. Individuen kunnen nu spontaan en zonder dat daar per se een sterk ontwikkelde organisatiestructuur voor nodig is, grote groepen gelijkgestemden op de been krijgen. Ook dit zorgt ervoor dat demonstraties veelvormiger en - vanuit politieperspectief - ongrijpbaarder zijn geworden. Traditionele vormen van politieke representatie met een duidelijk ideologisch profiel zijn weliswaar niet verdwenen, maar minder belangrijk en sturend geworden. Het individu, zo merkt Van Stekelenburg op, 'bepaalt zelf door wie of wat hij zich wel of niet laat sturen'. Deze flexibiliteit en de nieuwe mogelijkheden om groepen te mobiliseren hebben ervoor gezorgd dat het protesteren is veranderd en de politie

individualistischere vormen van demonstraties leiden. Zie o.a. Meershoek, *Geschiedenis van de politie*, 375-385.

²² Stekelenburg, 'Het nieuwe demonstreren' 13-43.

steeds vaker geconfronteerd wordt met spontane protestacties die zich, vaak kort en hevig en op verschillende plaatsen tegelijkertijd, afspelen. Door het ontbreken van duidelijke organisatiestructuren vinden de protestacties ook anders plaats dan voorheen: vaak ligt er geen duidelijk afgesproken scenario vast en voelen organisatoren zich ook minder verantwoordelijk voor het gedrag van de deelnemers.²³ Digitalisering heeft nog een effect: door het gebruik van smartphones kan ook het verloop van demonstraties in real time worden gevolgd en kan worden gecommuniceerd met een grote groep mensen. '(Sociale) mediaberichtgeving zet politieoptreden onder een digitaal vergrootglas, waarbij een moreel "wij versus zij" frame gehanteerd wordt', aldus Van Stekelenburg.²⁴

Wantrouwen richting de overheid

Een andere ontwikkeling die zich vanaf de jaren zestig heeft voltrokken, is dat de variëteit aan thema's die als aanleiding worden genomen voor demonstraties is toegenomen. Waar tot lange tijd demonstreren vooral het terrein van een linkse minderheid was, is de politieke oriëntatie van demonstranten inmiddels veel breder en gevarieerder geworden. Wat zij over het algemeen wel delen is een diepgeworteld wantrouwen jegens de overheid en daarmee ook tegenover de politie, en dat zij voortkomen uit informele en onlinenetwerken. Van Stekelenburg e.a. spreken in dit kader van 'verticale polarisatie': een proces waarin het vertrouwen tussen mensen en de overheid steeds sterker afneemt. Ook dit brengt voor de politie nieuwe uitdagingen met zich mee.

Een voorbeeld daarvan is het aanmelden van demonstraties. Een overzicht van protesten in de gemeente Eindhoven laat zien dat demonstranten steeds minder vaak geneigd zijn demonstraties officieel aan te kondigen. Andere gedragingen die het de gemeente en politie – al dan niet bewust – moeilijker maken, zijn het aanmelden van veel demonstraties en dan niet komen opdagen, of het bewust slecht organiseren van een demonstratie, bijvoorbeeld door het ontbreken van een verantwoordelijk aanspreekpunt.²⁵

Omdat veel van deze demonstraties voortkomen uit diepgeworteld wantrouwen tegen de overheid, is de bereidheid om mee te werken minder groot.

Demonstranten hebben vaak het gevoel dat ze zich tegen 'de overheid' en daarmee tegen de politie moeten beschermen en kiezen voor geweldsmiddelen zoals het gooien van vuurwerk, het schijnen met laserpennen en het gebruik van handwapens. Dat maakt het voor de politie ook ingewikkelder om een balans te vinden tussen de twee verantwoordelijkheden die zij bij demonstraties draagt: het handhaven van haar gezag en legitimiteit en het faciliteren en beschermen van vrijheid van meningsuiting. Het geweld tegen de politie lijkt in de afgelopen jaren inderdaad te zijn toegenomen en groeide tussen 2017 en 2021 van 9600 naar 13.000 meldingen per jaar.²⁶

²³ Stekelenburg, 'Het nieuwe demonstreren' 16.

²⁴ Stekelenburg, 'Het nieuwe demonstreren' 26.

²⁵ Berend Roorda, *Private ordebewaarders bij betogingen*. Politiewetenschap; nr 84 (Amsterdam 2015) 21.

²⁶ Stekelenburg, 'Het nieuwe demonstreren' 27.

Juridische complexiteit

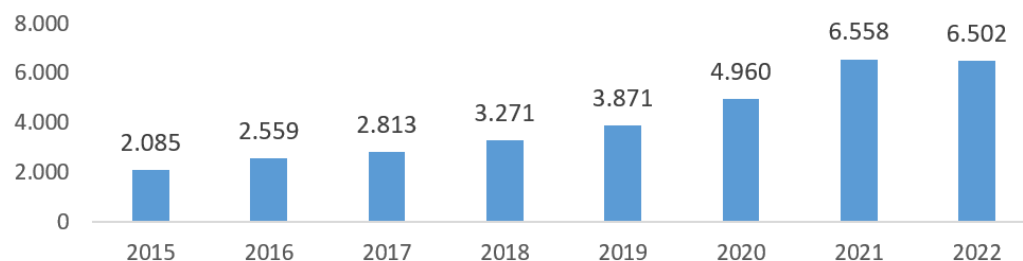
Voornoemde voorbeelden gaan voornamelijk over de operationele uitdagingen die de toename en nieuwe vormen in het protesteren voor de politie opleveren. Daarnaast wijzen Roorda en anderen ook op de toenemende juridische complexiteit die bepaalde nieuwe vormen van protest met zich meebrengen. Zo constateren Swart en Roorda dat demonstranten ook steeds vaker de grenzen van het recht opzoeken en overtreden.²⁷ Wegblokkadeacties van boeren en truckers, bezettings- en vastplakacties van klimaatactivisten, maar ook de diverse demonstraties tijdens de corona-epidemie waarbij quarantaineregels werden overtreden, zoals het aanmelden van op vermaak gerichte vormen van samenkomst, een voetbalwedstrijd, een kerstmarkt, of de opening van theaters en cafés, als demonstratie. Dit roept nieuwe vragen op over de mate waarin het demonstratierecht van toepassing is en leidend moet zijn in het optreden van de politie.

1.2 De ontwikkeling van demonstraties in cijfers

Het Informatie en Analyse Team (IAT) heeft onderzoek gedaan naar de handhaving van de openbare orde. Het IAT is een samenwerkingsverband tussen het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de politie en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het IAT heeft in zijn analyse gekeken naar openbare orde vraagstukken gerelateerd aan demonstraties, evenementen en voetbal, met een relevantie voor politie-inzet. De inspectie betreft in dit onderzoek alleen het deel van de analyse over demonstraties en heeft daarbinnen een selectie gemaakt voor de meest relevante informatie voor dit onderzoek. De analyse beslaat de periode van 2015 tot en met 2022.

1.2.1 Aantal demonstraties

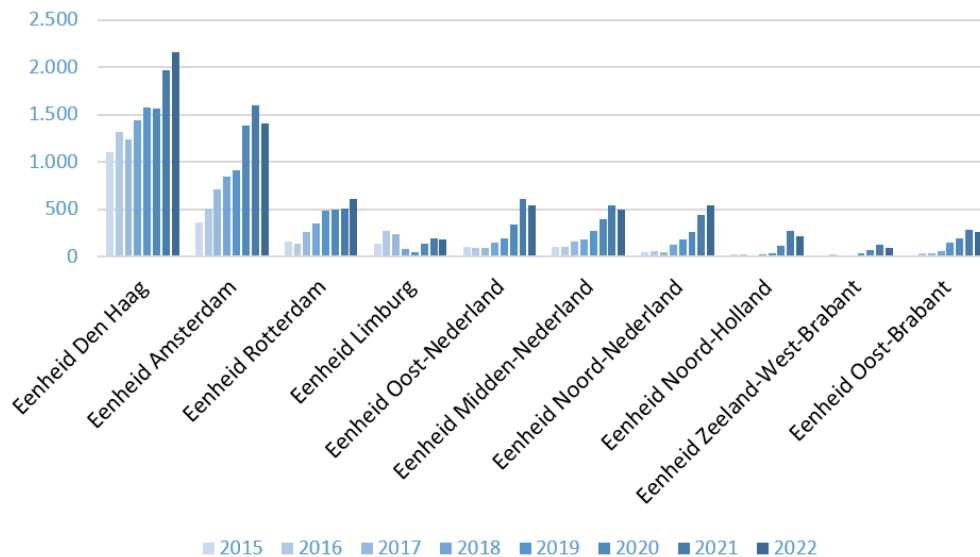
De analyse van het IAT bevestigt het algemene beeld dat het aantal demonstraties in Nederland is toegenomen. Sinds 2015 is het aantal demonstraties gestegen van 2085 naar de piek van 6558 in 2021. Het aantal demonstraties is daarmee meer dan verdrievoudigd.



Afbeelding 4: aantal demonstraties per jaar en per maand

²⁷ Noor Swart & Berend Roorda, "De Reikwijdte van het Bijna Heilige Demonstratierecht," *NTM|NJCM-Bulletin* 48, nr. 1 (2023).

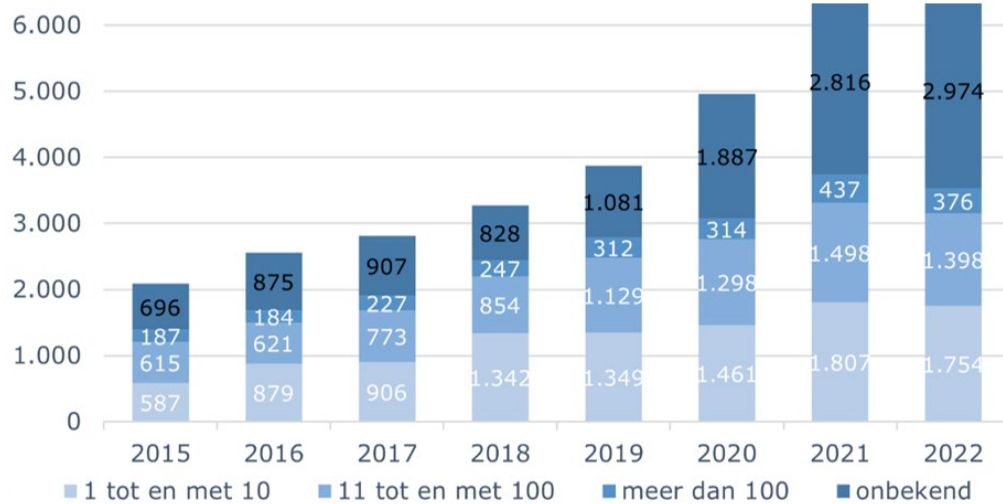
Het aantal demonstraties is echter niet gelijk verdeeld over het land. De politie-eenheden Den Haag en Amsterdam hebben in vergelijking met andere eenheden veel meer demonstraties te faciliteren.²⁸



Afbeelding 5: aantal demonstraties per eenheid per jaar

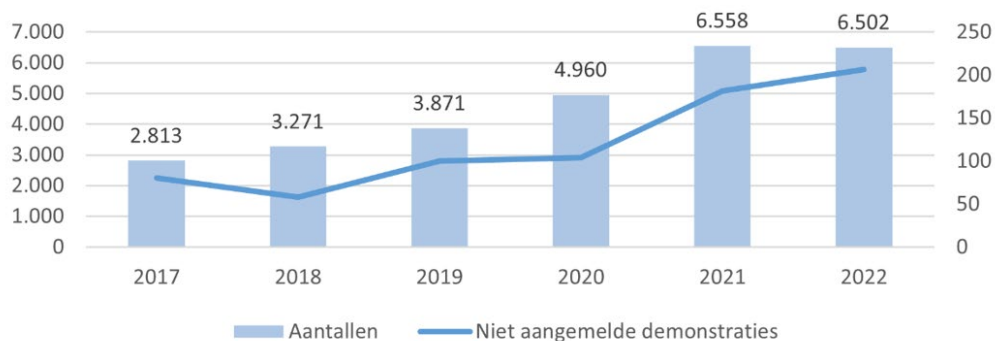
De stijging van het aantal demonstraties is vooral terug te zien in het aantal kleine demonstraties. Hoewel het aantal demonstraties van alle omvangen stijgt, is het aantal kleine demonstraties – van maximaal 10 deelnemers – verdrievoudigd. Het IAT merkt hierbij dat het opvallend is dat het aandeel demonstraties van onbekende omvang aanzienlijk is gestegen sinds 2015: van 33% naar 46%. Het IAT geeft aan dat deze toename hoogstwaarschijnlijk voornamelijk kleine demonstraties betreft. Dit omdat de inzet van de politie minder sterk stijgt dan het totaal aantal demonstraties.

²⁸ Het IAT geeft enkele kanttekeningen bij deze cijfers. Allereerst zijn demonstraties zonder politie-interventie niet opgenomen, wat waarschijnlijk resulteert in een onderschatting van het totale aantal demonstraties, vooral van kleinere demonstraties. Daarnaast zijn de cijfers vanuit de politiekalender oververtegenwoordigd in de dataset in vergelijking met de andere bronnen. Het is belangrijk om op te merken dat de politiekalender niet door alle politie-eenheden even goed wordt bijgehouden, wat kan leiden tot een onderschatting van het totaal aantal demonstraties. Dat kan de verschillen tussen eenheden mogelijk deels kan verklaren. Tot slot merkt het IAT op dat de cijfers in de grafiek gebaseerd zijn op de geregistreerde gegevens. Demonstraties die niet worden geregistreerd, zijn daarom niet opgenomen in de dataset. Ook dit heeft tot gevolg dat het totaal aantal demonstraties waarschijnlijk wordt onderschat.



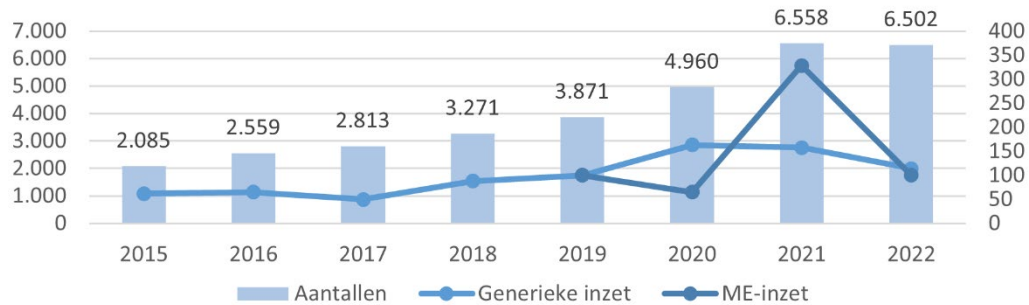
Afbeelding 6: Totaal aantal demonstraties uitgesplitst naar aantal deelnemers

Gemeenten vragen om kennisgeving van een demonstratie. Uit de geïndexeerde cijfers van het IAT blijkt dat het aantal onaangekondigde demonstraties toeneemt. Met andere woorden: het aantal niet aangemelde demonstraties stijgt sterker dan het totaal aantal demonstraties.



Afbeelding 7: Aantal registraties rondom demonstraties tegenover niet aangemelde demonstraties per jaar

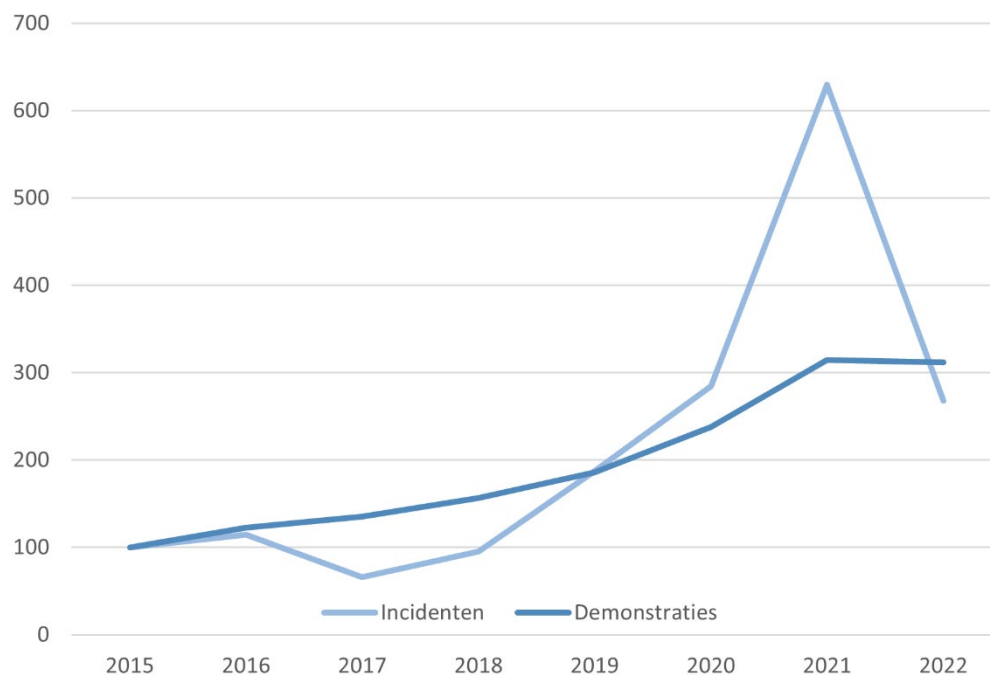
Het IAT heeft naast het aantal demonstraties ook gekeken naar de politie-inzet die daarbij kwam kijken. Uit het onderzoek blijkt dat sinds 2017 de inzet op demonstraties met 84% is gestegen. Doordat het totaal aantal demonstraties met name is gestegen door kleinere demonstraties, is de inzet van politiecapaciteit niet evenredig gestegen. De inzet van de ME piekt in 2021. Het IAT merkt hierbij op dat ruim de helft van de inzet van de ME is te koppelen aan corona gerelateerde demonstraties.



Afbeelding 8: Aantal demonstraties en politie-inzet bij demonstraties per jaar

1.2.2 Incidenten bij demonstraties

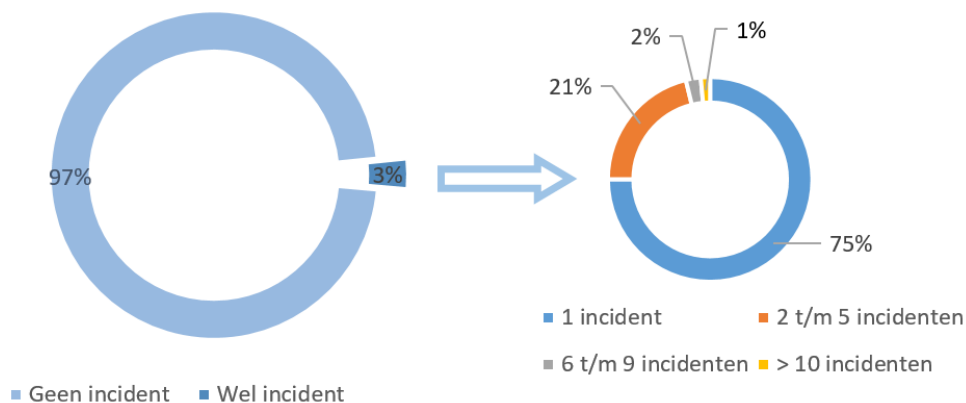
Het IAT heeft op basis van registraties in BVH²⁹ gekeken naar de incidenten die plaatsvonden bij demonstraties. Het aantal bij demonstraties geregistreerde incidenten is van 2015 tot 2022 meer dan verdubbeld. In 2021 is een grote piek te zien die kan worden toegeschreven aan een aantal grootschalige demonstraties waarbij veel incidenten zijn geregistreerd, zoals de coronarellen in Rotterdam van november 2021.



Afbeelding 9: Aantal geregistreerde incidenten per jaar

²⁹ De politie werkt voor het registreren van zaken met de Basisvoorziening Handhaving (BVH).

Ondanks de stijging van het aantal geregistreerde incidenten verloopt veruit het grootste deel van de demonstraties zonder incidenten, zo blijkt uit de cijfers. Bij slechts 3% van de demonstraties is een incident geregistreerd. Bij het merendeel van deze demonstraties (75%) gaat het over een enkele registratie. Bij 1% van de demonstraties waarbij een incident is geregistreerd betreft dit meer dan tien incidenten. Dat betekent dat bij 0,03% van de demonstraties meer dan tien geregistreerde incidenten plaatsvinden. Deze demonstraties zijn verantwoordelijk voor 22% van het totaal aantal geregistreerde incidenten.

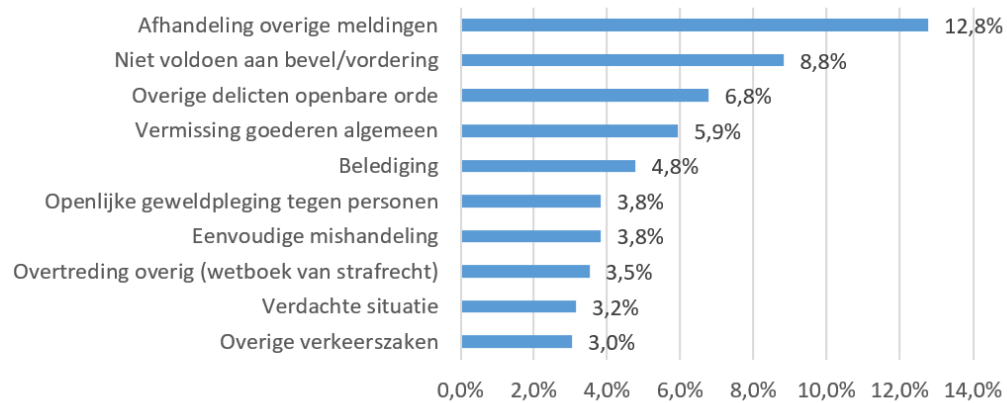


Afbeelding 10: Verdeling aantal incidenten bij demonstraties

De meeste incidenten vallen in de categorie 'afhandeling van overige meldingen', gevolgd door 'niet voldoen aan een bevel/vordering' en 'overige delicten van de openbare orde'. Onder 'afhandeling overige meldingen' vallen diverse uitingen. Ze hebben onder andere betrekking op algemene mutaties over het plaatsvinden van demonstraties, klachten over ervaren overlast tijdens demonstraties, staande houdingen en registraties waarbij de politie geweldsincidenten rapporteert. Onder 'overige delicten openbare orde' vallen onder andere openbare ordeverstoringen bij demonstraties, processen-verbaal van bevindingen bij demonstraties, algemene mutaties over het plaatsvinden van demonstraties, de inzet die door de politie is aangewend bij demonstraties, en registraties over geweld tegen de politie. Onder 'openlijke geweldpleging tegen personen' vallen onder andere registraties over geweld tegen beveiligers en de politie. In veel gevallen gaat het om demonstraties die zijn uitgemond in rellen, geeft het IAT aan.

Het IAT heeft vervolgens in kaart gebracht hoe dossiers van incidenten bij demonstraties worden afgehandeld. Hierbij wordt de vergelijking met incidenten die plaatsvinden in een andere context gemaakt. Als eerste blijkt dat onderzoeksdossiers rondom demonstraties vaker vroegtijdig beëindigd (17%) worden dan onderzoeksdossiers rondom evenementen en voetbal (2% en 1%). De onderzoeksdossiers van alle verdachten van misdrijven in de politiesystemen worden bijvoorbeeld in 2% vroegtijdig beëindigd. Dit verschil wordt echter voornamelijk verklaard door één incident tijdens een demonstratie waarbij sprake was van 130 verdachten en van wie het onderzoeksdossier vroegtijdig is beëindigd.

Daaruit lijkt op te maken dat onderzoeksdossiers van demonstraties niet *systematisch* vaker vroegtijdig worden beëindigd.



Afbeelding 11: Top 10 - type incidenten bij demonstraties in de periode 2015 tot en met 2022

1.3 Duiding van het historisch perspectief

Sinds de tweede helft van de vorige eeuw zijn er aanzienlijke veranderingen geweest in het demonstratielandschap. Het aantal demonstraties is de afgelopen negen jaar sterk gestegen van zo'n 2000 per jaar naar meer dan 6000 per jaar. Het grootste deel daarvan zijn kleine demonstraties. Daarnaast zijn er belangrijke ontwikkelingen in het demonstreren zelf en in de wijze waarop de politie hierop reageert. De insteek van de politie heeft sinds de jaren tachtig een omslag gemaakt van repressief optreden naar de-escalerend optreden. Het gevolg hiervan is dat demonstraties veel minder vaak op geweld uitlopen dan dat voorheen het geval was. Andere ontwikkelingen zijn te zien op het terrein van individualisering en digitalisering. Door digitalisering van communicatie en lossere organisatiestructuren is een verschuiving te zien naar minder strak georganiseerde protesten. De verminderde bereidheid om demonstraties officieel aan te melden en de afgenomen voorspelbaarheid van protesten weerspiegelen de trends die in de jaren zestig en tachtig zijn begonnen, maar hebben door de recentere digitalisering een verdere vlucht genomen. Demonstraties zijn voor de politie daarom minder goed te voorspellen, zowel in waar, wanneer en hoe deze gaan plaatsvinden.

Desondanks verlopen de meeste demonstraties relatief rustig. Sinds 2015 is bij slechts 3% van de demonstraties een registratie van een incident gemaakt in de politiesystemen. Wanneer er een registratie wordt gemaakt, is dat in driekwart van de gevallen slechts een enkele registratie. Met andere woorden: demonstraties zorgen in veruit de meeste gevallen niet voor grootschalige problemen.

Wel is er sinds 2015 een toename te zien in het aantal incidenten. Hoewel niet vergelijkbaar met de gewelddadige confrontaties van eind jaren zestig en begin jaren tachtig, vormt deze toename van agressie-incidenten een uitdaging voor de politie. Het paradigma van de-escalerend optreden – en slechts bij falen daarvan met dwangmaatregelen optreden – is nog steeds leidend, maar wordt wel op de proef gesteld. Bij demonstraties worden steeds vaker de grenzen opgezocht of overschreden, wat kan vragen om optreden van de politie. Tegelijkertijd ligt het

optreden van de politie steeds vaker onder een vergrootglas, mede door sociale media. Klachten over en beelden van door de politie uitgeoefend geweld zorgen ervoor dat vertrouwen in en legitimiteit van de politie afnemen. Zeker wanneer deze berichten in een gepolariseerd wij-zij frame worden uitgelegd en de politie als tegenstander wordt beschouwd.

Hoofdstuk 2: het regelgevend perspectief

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie JenV het demonstratierecht en de functie van de politie daarbij vanuit het regelgevend perspectief. Hierbij staat de inspectie stil bij relevante wet- en regelgeving en de doorvertaling daarvan naar beleid en werkinstructies. Dit hoofdstuk start met de belangrijkste verdragen en concretiseert dit stapsgewijs naar werkinstructies op operationeel niveau. De inspectie beoogt hiermee geen uitputtend overzicht te geven, maar zal de meeste relevante aspecten voor dit onderzoek betrekken in dit perspectief.

2.1 Verdragsrechtelijk kader

Het recht om te demonstreren is een fundamenteel recht. Het wordt beschermd door het recht op vreedzame vergadering zoals is opgenomen in artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR)³⁰ en door het recht op vrijheid van vreedzame vergadering zoals is opgenomen in artikel 11 van het Europees verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM)³¹. Deze verdragsbepalingen luiden als volgt:

Art. 21 IVBPR

Het recht van vreedzame vergadering wordt erkend. De uitoefening van dit recht kan 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.

En:

Art. 11 EVRM

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die 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. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de

³⁰ Zie: [Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten](#).

³¹ Zie: [Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden](#).

uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.

Het demonstratierecht stelt mensen in staat om hun stem te laten horen en deel te nemen aan het maatschappelijk debat. Het draagt bij aan een pluralistische samenleving waarin verschillende opvattingen en standpunten kunnen worden geuit.

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is op te maken dat het bij een vergadering gaat om een collectief van meer dan twee mensen, die niet is beperkt tot '*a very short time*', die in beginsel plaatsvindt in de publieke ruimte en waarbij er sprake is van een doelbewust bijeenkomen van de deelnemers om onderdeel te vormen van een communicatief proces, dat bijdraagt aan het uitdragen van een mening.³²

Een belangrijk gegeven is dat het EHRM meermaals in zijn rechtspraak heeft benadrukt dat het in een democratische rechtsstaat gelet op de beginselen pluriformiteit, tolerantie en ruimdenkendheid van groot belang is dat ook uitingen die verontrusten, kwetsen en choqueren vallen onder de reikwijdte van de vergaderingsvrijheid.³³ Ook overweegt het Hof dat '*any measures interfering with freedom of assembly and expression other than in cases of incitement to violence or rejection of democratic principles – however shocking and unacceptable certain views or words used may appear to the authorities – do a disservice to democracy and often even endanger it.*'³⁴ Het is volgens het EHRM dus niet volledig uitgesloten dat een demonstratie vanwege haar inhoud kan worden beperkt, maar beperkingen die zijn gebaseerd op de inhoud van de demonstratie dienen wel te worden onderworpen aan '*the most serious scrutiny*'.³⁵

De vergaderingsvrijheid in de zin van artikel 11 EVRM ziet niet enkel op de bescherming van de inhoud van de demonstratie, maar ook op gedragingen van demonstranten. Volgens het EHRM dient in beginsel niet strafrechtelijk te worden opgetreden tegen demonstranten.³⁶ Strafrechtelijk optreden tegen demonstranten is echter wel toegestaan indien demonstranten zich schuldig maken aan een '*reprehensible act*', dat wil zeggen gedrag dat het dagelijks leven en de activiteiten die door anderen rechtmatig worden uitgevoerd opzettelijk ernstig verstoort, in een grotere mate dan in het geval van een 'normale' uitoefening van de demonstratievrijheid.³⁷

³² EHRM 12 juni 2012, appl. nr. 26005/08 en 26160/08 (Tatár en Fáber/Hongarije), par. 29 en 38-39; zie in dit verband ook punt 1 van de annotatie van J.H. Gerards bij dit arrest in *EHRC* 2012, 174; zie verder ook B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch, fp. 21.

³³ EHRM 2 oktober 2001, appl.nr. 29221/95, 29225/95 (Stankov en The United Macedonian Organisation Ilinden/Bulgarije), par. 86.

³⁴ EHRM 23 oktober 2008, appl.nr. 10877/04 (Sergey Kuz- netsov/Rusland), par. 45.

³⁵ EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, appl.nr. 29580/12 e.a. (Navalnyy/Rusland), par. 136.

³⁶ EHRM 17 mei 2011, appl.nr. 28495/06, 28516/06 (Akgöl en Göl/Turkije), par. 43.

³⁷ EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 173. Zie ook S.C. Gerritse & B. Roorda, 'Strafbaarheid van gedragingen van demonstranten', in: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratierechtelijke en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, p. 116 ([Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken](#)); vergelijk HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, r.o. 13 e.v.

Het enkele feit dat enkele demonstranten zich schuldig maken aan strafbare gedragingen is geen reden om de demonstratie in haar geheel te verbieden. Een verbod is een ultimum remedium en enkel toegestaan als minder vergaande beperkingen onvoldoende soelaas bieden. Bovendien moet een verbod zijn gebaseerd op voldoende specifieke en aantoonbare gronden.³⁸

Daar komt bij dat als demonstranten worden lastig gevallen door vijandig publiek (*'hostile audience'*), de autoriteiten een vergaande inspanningsverplichting hebben om de demonstranten daartegen te beschermen, aangezien de ruimte die hen toekomt om te demonstreren anders afhankelijk zou zijn van het zogenoemde *'heckler's veto'*.³⁹ Als er tijdens een demonstratie een tegendemonstratie plaatsvindt, dienen de autoriteiten zich in te spannen om beide demonstraties doorgang te laten vinden,⁴⁰ voor zover redelijkerwijs mogelijk *'within sight and sound'* van elkaar.⁴¹

2.2 Nederlandse Grondwet

Het demonstratierecht is niet alleen verdragsrechtelijk, maar ook grondwettelijk beschermd, namelijk door het in artikel 9 van de Nederlandse Grondwet erkende recht tot betoging.⁴² Deze bepaling luidt als volgt:

Art. 9 Gw

1. Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Een definitie van het begrip betoging geeft dit artikel niet. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 9 Grondwet is op te maken dat het moet gaan om een collectief – dat wil zeggen twee of meer mensen – die samen in het openbaar een mening uiten.⁴³

De primaire taak van de overheid is om de uitoefening van de demonstratievrijheid te eerbiedigen en waar nodig te beschermen en te faciliteren. Het gaat immers om de uitoefening van een fundamenteel recht.

In artikel 9 lid 1 Grondwet staat dat het recht tot betoging wordt erkend, 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. Uit die laatste zinsnede volgt dat de formele wetgever dit recht kan beperken en dat demonstranten zich

³⁸ EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, appl.nr. 29580/12 e.a. (Navalnyy/Rusland), par. 136.

³⁹ EHRM 8 juli 2008, appl.nr. 33629/06 (Vajnai/Hongarije), par. 57; zie ook EHRM 21 juni 1988, appl.nr. 10126/82 (Plattform 'Ärzte für das Leben'/Oostenrijk), par. 32.

⁴⁰ EHRM 24 juli 2012, appl.nr. 40721/08 (Fáber/Hongarije), par. 43.

⁴¹ 7 februari 2017, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland), par. 405.

⁴² Zie: [Artikel 9 Grondwet](#).

⁴³ Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39; zie hierover ook B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen), Den Haag; Boom juridisch 2016, p. 34; N. Rozemond, 'De strafrechtelijke grenzen van het demonstratierecht', *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht* 2023-3, p. 120-131.

aan de wet dienen te houden. Het demonstratierecht biedt geen vrijbrief voor het plegen van strafbare feiten (denk aan feiten strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht) of voor het begaan van onrechtmatige daden (artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek).⁴⁴ Uit de formulering van lid 1 van artikel 9 Grondwet volgt dat de formele wetgever deze bevoegdheid niet kan delegeren (overdragen) aan lagere regelgevers.

Lid 2 van artikel 9 Grondwet verleent de formele wetgever daarentegen wel een bevoegdheid die hij kan overdragen aan lagere regelgevers, maar enkel in het kader van de drie in dat lid opgesomde doelcriteria: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De formele wetgever heeft gebruikgemaakt van deze bevoegdheid door in de Nederlandse demonstratiewet – de Wet openbare manifestaties – bevoegdheden over te dragen aan de gemeenteraad en de burgemeester ter regulering van het demonstratierecht. Op die wet en de drie hierboven genoemde doelcriteria van artikel 9 lid 2 Grondwet die daarin terugkomen gaat de inspectie hieronder in paragraaf 2.3 nader in.

2.3 Wet openbare manifestaties

Het demonstratierecht is verder uitgewerkt in de Wet openbare manifestaties (Wom). In de Wom staat de uitoefening van drie grondrechten geregeld: het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, het recht tot vergadering en het recht tot betoging. De Wom geeft ook mogelijkheden om dergelijke bijeenkomsten te beperken, te verbieden of te beëindigen. In deze paragraaf geeft de inspectie een weergave van de meeste relevante aspecten van de Wom voor dit onderzoek.

2.3.1 Rol van de burgemeester

De Wom biedt de burgemeester de bevoegdheid om voorafgaand aan een demonstratie deze te beperken of te verbieden (artikel 5) en om tijdens een demonstratie aanwijzingen te geven (artikel 6) of deze te beëindigen (artikel 7). De artikelen 5, 6 en 7 van de Wom luiden als volgt:⁴⁵

Art. 5

De burgemeester kan naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven (...).

Art. 6

De burgemeester kan tijdens een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging aanwijzingen geven, die degenen die deze houden of daaraan deelnemen in acht moeten nemen.

⁴⁴ Zie hierover uitgebreider S.C. Gerritse & B. Roorda, 'Strafbaarheid van gedragingen van demonstranten', in: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratierechtelijke en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, hoofdstuk 5; B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 43-48.

⁴⁵ Zie [art. 5 Wom](#), [art. 6 Wom](#) en [art. 7 Wom](#).

Art. 7

De burgemeester kan aan degenen die een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging houden of daaraan deelnemen opdracht geven deze terstond te beëindigen en uiteen te gaan (...).

Deze bevoegdheden komen niet toe aan de politie. De politie kan dus niet zelfstandig besluiten een demonstratie te beëindigen of vooraf te verbieden. Dit kan zij alleen doen in opdracht van de burgemeester.

Van de hierboven genoemde bevoegdheden kan de burgemeester overigens uitsluitend gebruikmaken voor zover dit noodzakelijk is in het licht van de drie doelcriteria van artikel 9 lid 2 Grondwet die herhaald worden in artikel 2 Wom: (a) ter bescherming van de gezondheid, (b) in het belang van het verkeer en (c) ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Voordat de inspectie nader ingaat op deze doelcriteria, besteedt zij hieronder eerst aandacht aan de aanmeldplicht voor demonstranten en aan de vraag in hoeverre de inhoud van een demonstratie reden kan zijn voor de autoriteiten om een demonstratie te beperken.

2.3.2 Aanmelden van een demonstratie

Voor het houden van een demonstratie is geen vergunning of toestemming vereist. Artikel 4 van de Wom geeft aan dat de gemeenteraad wel regels kan stellen voor de gevallen waarin een kennisgeving wordt vereist van degene die van plan is om een demonstratie op een openbare plaats te houden.⁴⁶ In de praktijk komt het erop neer dat alle Nederlandse gemeenten een kennisgevingplicht hanteren voor het aanmelden van een demonstratie. Het verschilt per gemeente hoelang van tevoren de organisator de demonstratie moet aanmelden. In de meeste gemeenten is de termijn vastgelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De meeste gemeenten hanteren een termijn van 48 uren, maar 24 of 96 uren is ook niet ongebruikelijk.

Het enkele ontbreken van een kennisgeving kan geen reden zijn om een demonstratie te verbieden, al wekt artikel 5 lid 2 sub a Wom wel die indruk.⁴⁷

Artikel 2 Wom vereist immers dat iedere beperking noodzakelijk dient te zijn in het licht van (een van) de drie doelcriteria gezondheid, verkeer en wanordelijkheden.⁴⁸

Het aanmelden heeft wel een duidelijke functie. In de eerste plaats omdat een (tijdige) aanmelding de burgemeester en de onder hem vallende politie kan helpen bij het eerbiedigen, beschermen en faciliteren van de uitoefening van het recht. Bovendien biedt het hen de mogelijkheid van tevoren goede afspraken te maken met de organisator, bijvoorbeeld over de locatie van de demonstratie, de af te leggen route (bij dynamische demonstraties), de duur van de demonstratie en de

⁴⁶ Zie: [art. 4 Wom](#).

⁴⁷ Zie: [art. 5 Wom](#).

⁴⁸ De minister van BZK heeft aangegeven de wet op dit punt te wijzigen. Zie Reactie op de evaluatie van de Wet openbare manifestaties' van de Minister van BZK, 17 januari 2017, kenmerk 2016-0000804427, bijlage p. 3; zie ook *Kamerstukken II 2022/2023*, 34324, nr. 9, p. 7; zie verder Rb. Rotterdam 25 oktober 2018, [ECLI:NL:RBROT:2018:8742](#), r.o. 5.4-5.5.

eventuele verantwoordelijkheden van de organisator voor het ordelijk verloop van de demonstratie.

2.3.3 Inhoud van een demonstratie

Zoals eerder aangegeven benadrukt het EHRM meermaals in zijn rechtspraak dat ook demonstraties die 'schuren' vallen onder de reikwijdte van het recht. Hoewel het EHRM enige ruimte lijkt te laten aan inhoudelijke beperkingen, bepaalt artikel 5 lid 3 Wom expliciet dat de burgemeester het niet is toegestaan om een beperking of verbod op te leggen *met betrekking tot* de inhoud. Bovendien mag de burgemeester ook niet *vanwege* de inhoud beperkend optreden. Hiertoe is de burgemeester immers op grond van artikel 2 Wom uitsluitend bevoegd in het licht van de drie doelcriteria (gezondheid, verkeer, wanordelijkheden).

De officier van justitie daarentegen is wel bevoegd om zich te bemoeien met de inhoud van de demonstratie, in die zin dat die tijdens of na afloop van een demonstratie kan optreden tegen demonstranten die zich strafbaar uiten, bijvoorbeeld door een groep mensen te beledigen of door aan te zetten tot haat.⁴⁹ Amnesty International schrijft hierover:

'Beperkingen zijn alleen legitiem wanneer uit de uiting duidelijk blijkt dat er een intentie is om anderen aan te zetten tot discriminatie, vijandigheid of het gebruik van geweld tegenover een groep of bepaalde personen.'⁵⁰

In die gevallen mag wel ingegrepen worden, maar alleen tegen de individuen die dergelijke uitingen doen. Het is geen reden om de gehele demonstratie te verbieden.

Ten aanzien van de kennisgevingsplicht geldt dat gemeenten daarbij alleen die gegevens mogen vereisen die nodig zijn voor het goed faciliteren van de demonstratie, zoals datum, tijd, duur en locatie en/of route van de demonstratie, en de naam en enkele contactgegevens van de organisator.⁵¹ Artikel 4 lid 3 Wom bepaalt expliciet dat het niet is toegestaan om over de inhoud van de demonstratie gegevens te verlangen. Roorda vat het als volgt samen:

'De Wet openbare manifestaties dwingt lokale overheden zoveel mogelijk weg te blijven bij de inhoud van de betoging. In dat licht bepaalt artikel 4 lid 3 Wom dat over de inhoud van de betoging geen gegevens worden verlangd en mogen op grond van artikel 2 en artikel 5 lid 3 Wom geen beperkende maatregelen worden opgelegd vanwege of met betrekking tot de inhoud.'⁵²

⁴⁹ Roorda, B. (2016). Pegida en het recht om te demonstreren. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 78(8), 10-15.

⁵⁰ Amnesty International Nederland, *Demonstratierecht onder druk*, november 2022, p. 47 e.v.

⁵¹ VN-Mensenrechtencomité, 2020, par. 70. VN-Rapporteur, *Rapport*, 2013, par. 53-54. Uit: *demonstratierecht onder druk*, Amnesty International Nederland, november 2022.

⁵² B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 7.

2.3.4 Wanordelijkheden

Artikel 2 in samenhang met de artikelen 5-7 van de Wom biedt de burgemeester de bevoegdheid om een demonstratie te beperken en in het uiterste geval zelfs te verbieden, onder meer ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.⁵³

De grondwetgever heeft destijds expliciet gekozen voor het criterium 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' in plaats van het criterium 'in het belang van/ter handhaving van de openbare orde' dat zich veel ruimer laat interpreteren.⁵⁴ Bij de term wanordelijkheden moet in beginsel worden gedacht aan (dreigend) strafbaar gedrag.⁵⁵

Wanneer (de verwachting is dat) die wanordelijkheden niet worden begaan door de demonstranten, maar door anderen zoals vijandig publiek (*'hostile audience'*), dan heeft de burgemeester een vergaande inspanningsverplichting om de demonstranten daartegen te beschermen.⁵⁶ Uit de literatuur komt een duidelijk beeld naar voren dat in zo'n geval een verbod of beëindiging uitsluitend is gerechtvaardigd wanneer deze wanordelijkheden zich op dusdanig grote schaal voordoen, dat zelfs met heel veel politie-inzet de situatie niet te beteugelen is. Roorda (2018) schrijft hierover:

'(...) een demonstratieverbod is pas gerechtvaardigd, indien de betoging naar redelijke verwachting gepaard zal gaan met dermate ernstige wanordelijkheden dat niet voldoende politie kan worden ingezet om de veiligheid van burgers en goederen adequaat te beschermen. Er worden zware eisen gesteld aan de omvang van de politie-inzet: de uitoefening van een grondrecht dient tot een grotere inspanning van de kant van de burgemeester aanleiding te zijn dan bij evenementen als een risicowedstrijd in het betaalde voetbal.'⁵⁷

Als de wanordelijkheden worden begaan door de demonstranten zelf, dan is een verbod of beëindiging eerder gerechtvaardigd. Desalniettemin blijft een verbod of

beëindiging een ultimum remedium: pas als minder vergaande beperkingen onvoldoende soelaas bieden, kan worden overgaan tot een verbod of beëindiging vanwege (de vrees voor) wanordelijkheden. Over het wanordelijkhedencriterium merkt de regering bij de totstandkoming van de grondwetsherziening van 1983 verder nog op dat met behulp van dit criterium kan worden voorkomen of

⁵³ Zie: [artikel 2 Wom](#)

⁵⁴ ([Kamerstukken II 1975/76, 13872, 4](#), p. 90; zie ook [Kamerstukken II 1975/76, 13872, 7](#), p.

34 [Kamerstukken II 1985/86, 19427, 3](#), p. 16; [Kamerstukken II 1986/87, 19427, 5](#), p. 10)

⁵⁵ zie hierover uitgebreider punten 8-9 van de annotatie van B. Roorda & J.G. Brouwer onder Rb. Den Haag 6 oktober 2016, [ECLI:NL:RBDHA:2016:11985](#), [AB 2017/25](#).

⁵⁶ Roorda, B. (2018). Controversiële uitingen en vijandig publiek bij betogingen. In *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat: Decentralisatie als governance-vraagstuk* (pp. 97-112). Boom Juridisch.

⁵⁷ Roorda, B. (2018). Controversiële uitingen en vijandig publiek bij betogingen. In *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat: Decentralisatie als governance-vraagstuk* (pp. 97-112). Boom Juridisch.

bestreden dat kwaadwillende personen zich meester maken van de straat, voor zover dergelijk gedrag überhaupt nog valt onder de reikwijdte van de grondwettelijk erkende betogingsvrijheid.⁵⁸

2.3.5 Verkeersbelang

In zowel de Grondwet als de Wom wordt het verkeersbelang genoemd als een van de drie doelcriteria op grond waarvan een demonstratie kan worden verboden of beperkt. Internationaalrechtelijk is dit echter een twijfelachtige doelcriterium:

‘Internationale verdragen laten weinig ruimte voor beperkingen van de betogings- en vergaderingsvrijheid in het belang van het verkeer. Internationale organisaties wijzen het verkeersbelang zelfs expliciet af als beperkingscriterium.’⁵⁹

De reden hiervoor is dat zowel artikel 21 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) als artikel 11 lid 2 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) het verkeersbelang niet noemen als een legitieme grond om een demonstratie te beperken. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) oordeelt dat een demonstratie een zekere mate van verstoring van het dagelijkse leven kan veroorzaken, inclusief het verstoren van het verkeer.⁶⁰ Dit dient tot op zekere hoogte te worden getolereerd volgens het EHRM. Het Hof voegt daar wel aan toe dat dat niet betekent dat demonstranten de volledige vrijheid hebben om het verkeer te belemmeren in het kader van hun demonstratie. Verkeersblokkades mogen bijvoorbeeld niet als pressiemiddel worden gebruikt om een andere partij te laten instemmen met de eisen van demonstranten en de verkeershinder mag niet buitenproportioneel zijn.⁶¹

Ondanks dat het verkeersbelang enkel in specifieke gevallen gebruikt kan worden om een demonstratie te beperken, lijkt uit een analyse van de rechtspraak te volgen dat burgemeesters er in de praktijk nog wel eens een beroep op doen.⁶²

Daarbij dient echter de kanttekening te worden geplaatst dat er zelden een beroep wordt gedaan op uitsluitend het belang van het verkeer om een demonstratie te verbieden. In de meeste gevallen wordt naast dat criterium ook een beroep gedaan op een van de andere twee criteria: ‘ter bescherming van de gezondheid’ of ‘ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.’ Wanneer het daarentegen gaat om het stellen van beperkingen bij een demonstratie, zoals het voorschrijven van

⁵⁸ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 4, p. 96.

⁵⁹ Zie hierover uitgebreider: B. Roorda, ‘Verkeersbelang’, in: in: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratierechtelijke en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, hoofdstuk 3.

⁶⁰ Zie: EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 155.

⁶¹ Zie: EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 170 / 174.

⁶² B. Roorda, ‘Verkeersbelang’, in: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratierechtelijke en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, hoofdstuk 3.

een route of een plek voor een demonstratie, en niet om een verbod, dan lijkt er in de praktijk vaker een beroep te worden gedaan op enkel het verkeersbelang.⁶³

2.3.6 Bescherming van de gezondheid

Het derde criterium op grond waarvan de burgemeester beperkend kan optreden tegen demonstraties op openbare plaatsen is 'ter bescherming van de gezondheid'. In de parlementaire geschiedenis wordt in dit verband als voorbeeld de bestrijding van een epidemie genoemd.⁶⁴ In de literatuur gaat men ervan uit dat het begrip niet ziet op de psychische gezondheid.⁶⁵ Met gezondheid wordt in elk geval bedoeld de gezondheid van anderen dan de demonstranten, maar kan ook betrekking hebben op de gezondheid van de demonstranten zelf, althans als die gezondheid ernstig in gevaar is. Dit laatste volgt uit de 'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly' van de OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie van de Raad van Europa.⁶⁶

2.4 De lokale driehoek

Bij demonstraties spelen aspecten van openbare orde en veiligheid een belangrijke rol. De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente.⁶⁷ Het uitvoeren van de taken die bij het handhaven van de openbare orde komen kijken zijn onder andere belegd bij de politie. De politie staat bij de uitvoering van deze taken onder het gezag van de betreffende burgemeester. Zo staat in artikel 11⁶⁸ van de Politiewet opgenomen:

1. Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester.
2. De burgemeester kan de betrokken ambtenaren van politie de nodige aanwijzingen geven voor de vervulling van de in het eerste lid bedoelde taken.

Afspraken over wat en hoe de politie doet binnen de gemeente worden gemaakt in de driehoek. Hieraan nemen de burgemeester, het OM en de politie deel. De basis voor dit overleg is te vinden in artikel 13 van de Politiewet⁶⁹:

1. De burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig tezamen met het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale eenheid binnen welker grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, en zo nodig met de politiechef van een regionale eenheid, over de taakuitvoering

⁶³ Zie: [Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁶⁴ [Kamerstukken II 1975/76, 13872, 3](#), p. 39

⁶⁵ Zie punt 7 van de annotatie van E. Brederveld onder Rb. Haarlem (pres.) 25 oktober 1996, ECLI:NL:RBHAA:1996:ZF0254, Gst. 1996-7044, 4.

⁶⁶ Warschau/Straatsburg, 2010, par. 77.

⁶⁷ Zie: [art 172 Gemeentewet](#)

⁶⁸ Zie: [art 11 Politiewet](#)

⁶⁹ Zie: [art 13 Politiewet](#)

van de politie en over het beleid ten aanzien van de taakuitvoering (driehoeksoverleg).

2. In het driehoeksoverleg worden door de burgemeester en de officier van justitie afspraken gemaakt over de inzet van de politie ten behoeve van de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening, onderscheidenlijk ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de taken ten dienste van de justitie. De afspraken worden mede gemaakt op basis van de doelen, bedoeld in artikel 38b, eerste lid.
3. Op verzoek van de burgemeester vindt het driehoeksoverleg plaats op gemeentelijk niveau.
4. In het driehoeksoverleg worden door de burgemeester en de officier van justitie afspraken gemaakt over lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding.

Wie precies deelnemen aan het overleg is niet vastgelegd in de wet- en regelgeving.⁷⁰ In de praktijk is het vaak de burgemeester, een officier van justitie en een team- of eenheidschef van de politie. Hierbij is de burgemeester dikwijls de voorzitter van het overleg. In kleinere gemeenten is het niet ongebruikelijk dat meerdere gemeenten deelnemen aan een driehoeksoverleg. In dergelijke gevallen nemen meerdere burgemeesters deel aan het overleg. Driehoeken kunnen daarom verschillende vormen aannemen. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters concludeert om die reden: 'dé driehoek' bestaat in die zin ook niet.⁷¹

Het Inrichtingsplan Nationale Politie 2012⁷² geeft aan dat de driehoek een centrale rol heeft wanneer het gaat over de vraag welke veiligheidsproblemen lokaal worden aangepakt en hoeveel politiecapaciteit daarvoor wordt ingezet. Wat exact besproken wordt in het overleg is afhankelijk van de lokale prioriteiten. Voorbeelden zijn: 'aangiftemogelijkheden, (tijden van) bereikbaarheid en beschikbaarheid van politie, openingstijden politiebureaus, samenwerking met toezichts- en handhavingsdiensten en private partijen en om informatie-uitwisseling'.⁷³ Wanneer zaken worden besproken met een grote maatschappelijke impact, dan kan de driehoek meer direct betrokken raken bij de aansturing op de politie en daarmee operationeler van aard worden. De mate waarin de driehoek operationeel wordt, hangt onder andere af van het aantal zaken dat speelt, de omvang van het gebied en de keuze van de gezagsdragers in de driehoek.⁷⁴

2.5 Beleidsdocumenten

Wetgeving dient omgezet te worden naar beleid. Op deze manier kan verdere duiding gegeven worden aan wetgeving, zodat uitvoeringsorganisaties zoals de politie weten wat van hen verwacht wordt. Uit het onderzoek blijkt dat er geen nationaal beleid is op het gebied van demonstraties. Wel zijn er enkele documenten

⁷⁰ Zie: [De driehoek in perspectief](#).

⁷¹ Ibidem.

⁷² Zie: [Inrichtingsplan Nationale Politie 2012](#).

⁷³ Zie: [Burgemeesters - Regioburgemeesters](#).

⁷⁴ Zie: [Inrichtingsplan Nationale Politie 2012](#).

waarnaar dikwijls wordt verwezen. In deze paragraaf geeft de inspectie een beknopte weergave daarvan.

2.5.1 Uitgangspunt politie

De politie beschrijft op haar website haar functie bij demonstraties als volgt:

'De politie begeleidt in opdracht van de burgemeester demonstraties om de veiligheid voor demonstranten en de omgeving te bewaken. Daarom zijn we zichtbaar aanwezig en zijn we in contact met de demonstranten. Zo houden we een vinger aan de pols. Ons optreden is erop gericht om bij eventuele spanningen te de-escaleren, mocht het nodig zijn. We treden op wanneer strafbare feiten worden gepleegd, gemaakte afspraken niet worden nagekomen of de gezondheid van demonstranten of omstanders in gedrang komt. We streven ernaar dat vrijheid en veiligheid bij iedere demonstratie in balans zijn.'⁷⁵

2.5.2 Handreiking Openbare Manifestaties

De Handreiking Openbare Manifestaties⁷⁶, opgesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), biedt uitgangspunten voor de aanpak van demonstraties. In de handreiking staan doelstellingen opgenomen voor de begeleiding van demonstraties. De hoofddoelen zijn: het eerbiedigen van het recht tot vergadering en betoging, het kanaliseren van emoties, de handhaving van wet- en regelgeving en het beschermen van gezondheid, het beschermen van de verkeersveiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden. Vervolgens behandelt de handreiking verschillende benaderingen om deze doelstellingen te realiseren.

Allereerst richt de handreiking zich op het verzamelen van informatie ter voorbereiding op de demonstratie. Hierbij wordt het belang benadrukt dat de politie informatie of signalen die wijzen op mogelijke openbare ordeverstoringen of wanordelijkheden in een zo vroeg mogelijk stadium met de lokale driehoek deelt. De informatiebehoefte betreft niet alleen de demonstratie, maar ook individuele demonstranten.

De handreiking vermeldt dat demonstraties kunnen worden beperkt ter bescherming van de gezondheid, het verkeersbelang of ter bestrijding van wanordelijkheden. Wanneer een demonstratie niet (op tijd) is aangemeld, beoordelen de bevoegde gezagen op advies van de politie hoe deze op een verantwoorde manier kan plaatsvinden. Dit is - zo geeft de handreiking aan - omdat er mogelijk onvoldoende voorbereidingstijd is geweest om de demonstratie op de gewenste wijze te kunnen faciliteren. Alleen in de uitzonderlijke omstandigheid van bestuurlijke overmacht kan schaarste in capaciteit aanleiding

⁷⁵ Zie: [Wat is de rol van de politie bij demonstraties? | politie.nl](https://www.politie.nl/onderwerpen/demonstraties/)

⁷⁶ Dit betreft de versie van 2021. Hierin wordt naast algemene uitgangspunten bij demonstraties aandacht besteed aan corona. De inspectie laat deze corona-specifieke onderdelen buiten beschouwing in dit onderzoek. Zie voor meer: [handreiking-openbare-manifestaties.pdf \(vng.nl\)](#).

zijn tot het opleggen van beperkingen, het in tijd of locatie verplaatsen, of zelfs het verbieden van een demonstratie.

In de handreiking wordt benadrukt dat partijen zoveel mogelijk vooraf in gesprek moeten gaan met demonstranten, evenals met lokale bewoners en ondernemers. Het doel van deze communicatie is het de-escaleren van de situatie. Wanneer er (extra) beperkingen worden opgelegd tijdens de manifestatie of wanneer de manifestatie wordt beëindigd, zal het bevoegd gezag de redenen voor deze besluiten communiceren. Andere betrokken overheidsinstanties, zoals de politie, kunnen deze informatie vervolgens gebruiken om met demonstranten te communiceren.

De handreiking geeft aan dat de organisator van een demonstratie primair verantwoordelijk is voor het ordelijk verloop van de demonstratie. Daarbij is de organisator gehouden aan de gestelde voorschriften en eventuele beperkingen. Wanneer deze worden overtreden, kan dat in het uiterste geval leiden tot het beëindigen van de demonstratie. Dit laat onverlet dat de lokale overheid de zorg draagt voor de veiligheid van de demonstranten.

De handreiking stelt specifiek voor blokkades dat wanneer een openbare manifestatie feitelijk wordt gebruikt als middel om de rechten of vrijheden van anderen te beperken, er op gezag van de burgemeester/voorzitter van de veiligheidsregio (indien nodig preventief) en/of de officier van justitie kan worden opgetreden. Het optreden kan altijd achteraf door de rechter worden getoetst.

2.5.3 Demonstreren 'Bijkans Heilig'

Het handboek Demonstreren 'Bijkans Heilig'⁷⁷ is in 2018 opgesteld door een samenwerking tussen diverse NGO's⁷⁸, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, de politie, het OM en de gemeente Amsterdam. Het is een handreiking voor het in goede banen leiden van demonstraties, maar is niet bedoeld om tot uniform beleid of tot een uniforme werkwijze voor demonstraties te komen. Het handboek bevat elementen die van belang kunnen zijn bij demonstraties vanuit het oogpunt van de overheid.

Het handboek geeft aan dat de politie in principe als eerste contact opneemt met de organisator van een demonstratie. Zij fungeert tijdens de demonstratie als het primaire aanspreekpunt voor alle betrokken partijen. Door contact te onderhouden met deze belanghebbenden, krijgen deze de kans om maatregelen te treffen om de overlast van de demonstratie te beperken. Het maken van duidelijke afspraken is hierbij essentieel. De politie moet transparant en voorspelbaar zijn naar zowel omstanders als demonstranten geeft het handboek aan. Zolang de organisatoren zich houden aan het afgesproken plan en de getroffen maatregelen, kan de politie

⁷⁷ Zie: [Handboek Demonstreren 'Bijkans Heilig' - Gemeente Amsterdam](#)

⁷⁸ Een NGO (Non-Governmental Organization) is een niet-gouvernementele organisatie die onafhankelijk opereert van de overheid. NGO's richten zich vaak op maatschappelijke kwesties zoals mensenrechten, milieu, armoedebestrijding, gezondheidszorg en educatie. Ze kunnen lokaal, nationaal of internationaal actief zijn en zijn meestal zonder winstoogmerk.

rekenen op de voorspelbaarheid van de demonstranten, zo wordt in het handboek aangegeven.

Op basis van de kennisgeving weet de politie vaak genoeg om een eerste slag te maken in de voorbereidingen. Wanneer nodig kan de politie andere bronnen gebruiken om het informatiebeeld aan te vullen. Contact met de organisator is hierbij een belangrijke stap.

Vooraf aan een demonstratie moet de politie de risico's van een protest goed inschatten, stelt het handboek. Om de risico's te onderzoeken, kan de politie verschillende scenario's uitwerken die zich voor en tijdens de demonstratie kunnen voordoen. Op basis daarvan kunnen de uitgangspunten en maatregelen worden bepaald.

De politie moet, naast de handhaving van de openbare orde, ook eventuele strafbare feiten opsporen. Dit gebeurt onder het gezag van het OM. Wanneer de wijze van protesteren gepaard gaat met strafbare uitingen wordt tegen die personen opgetreden, niet tegen de demonstratie zelf. Bij verstoring moet de demonstratie worden beschermd, aldus het handboek.

Voordat de politie kiest voor een geweldsmiddel, moet zij -zo geeft het handboek aan- zich eerst afvragen of dat op dat moment noodzakelijk en proportioneel is. Het geweld moet evenredig zijn: de vorm en de mate moeten het minimum zijn om het doel te bereiken. Voordat de politie geweld gebruikt moeten demonstranten bovendien meerdere keren zijn gewaarschuwd. Voor het gebruik van middelen zoals de waterwerper, traangas, politiehonden⁷⁹ en de inzet van de Mobiele Eenheid in het kader van de openbare orde is expliciet instemming van de burgemeester nodig.

2.6 Instructies

Beleid geeft regels en richtlijnen van algemene aard. Deze worden vaak concreter gemaakt in instructies, zodat ze meer houvast geven voor de (politie)mensen die ermee aan de slag moeten. De inspectie heeft bij de zes bij dit onderzoek betrokken politie-eenheden plannen van aanpak voor het optreden bij demonstraties opgevraagd waarin deze instructies staan. Hierbij was de insteek te bezien hoe de internationale wetgeving - via de Grondwet, Wv 2002 en nationaal beleid - uiteindelijk wordt 'vertaald' in de instructies voor de agenten op straat.

De documenten die de inspectie heeft ontvangen lenen zich echter niet voor een dergelijke analyse, om meerdere redenen. Allereerst verschillen de documenten die de eenheden aangeleverd hebben van aard. Sommige documenten zijn plannen van aanpak voor een demonstratie, andere zijn briefings en weer andere zijn een uitwerking van mogelijke scenario's bij demonstraties. Dit maakt een inhoudelijke

⁷⁹ Deze zinsnede staat opgenomen in het Handboek Demonstreren Bijkans Heilig, versie 112018. De politie geeft echter aan dat toestemming van de burgemeester voor de inzet van politiehonden alleen nodig is als de politiehonden onderdeel zijn van de Mobiele Eenheid. Bij optreden buiten het verband van de Mobiele Eenheid is dat niet nodig.

vergelijking moeilijk. Daarnaast blijkt dat voor het gros van de demonstraties geen voorbereiding op papier wordt gemaakt. Alleen bij grotere demonstraties wordt een dergelijke voorbereiding gedaan. Hierdoor geven de documenten geen representatief beeld van de voorbereidingen op demonstraties door de politie in den brede.

De inspectie benadrukt dat zij hiermee geen oordeel uitspreekt over de voorbereiding op demonstraties door de politie, enkel dat de documenten zoals die zijn ontvangen niet geschikt zijn voor een inhoudelijke, vergelijkende analyse. Op basis van de informatie kunnen wel enkele algemene uitspraken worden gedaan.

De plannen van aanpak hebben deels een vergelijkbare basis, voornamelijk gestructureerd rond een 5-stappenplan (Toestand, Opdracht, Uitvoering, Verzorging en Bevelvoering & Verbindingen) en een format voor scenario's. Zowel de plannen van aanpak als de draaiboeken hebben een vergelijkbaar format, hoewel dit format op verschillende manieren toegepast wordt. De grootste verschillen zitten in het detailniveau en de aard van de acties, met specifieke uitbreidingen afhankelijk van de context. De uitwerking van scenario's komt steeds terug. In alle gevallen worden meerdere scenario's beschreven, inclusief toelichting, grondslag, handelingsperspectief en bevoegdheden. Dit geldt zowel voor draaiboeken als voor presentaties en documenten.

Alle plannen bevatten context en vragen om besluitvorming. Er wordt aandacht besteed aan de aanleiding, situatie en verwachte acties, of het nu gaat om een klimaatactie of een sit-in demonstratie. De plannen variëren in detaillering, afhankelijk van de omvang van de demonstratie of actie. Bij grotere demonstraties worden bijvoorbeeld extra elementen toegevoegd, zoals communicatie (bijv. persberichten). Draaiboeken zijn doorgaans gedetailleerder (14 tot 35 pagina's), terwijl voor kleinere acties of demonstraties een beknopter operationeel plan wordt opgesteld.

2.7 Duiding van het regelgevend perspectief

Het demonstratierecht in Nederland is stevig verankerd in (inter)nationale wetgeving, zoals het EVRM en het IVBPR en in de Grondwet. De Wom vormt het juridisch kader dat de balans tussen het recht op demonstratie en de handhaving van de openbare orde reguleert. Hierin heeft de burgemeester een cruciale rol als bewaker van zowel de vrijheid van demonstratie als de openbare orde. De burgemeester moet het recht op demonstratie waarborgen, maar heeft ook de bevoegdheid om beperkingen op te leggen bij wanordelijkheden, verkeersverstoring of gezondheidsrisico's. Deze beperkingen moeten echter voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. De drempel voor het opleggen van beperkingen is daarmee hoog. Het verbieden of beperken van een demonstratie op basis van verwachte wanordelijkheden kan daarom alleen bij concrete aanwijzingen dat de situatie (ernstig) zal escaleren. De jurisprudentie laat hierbij zien dat het recht om te demonstreren in principe leidend moet zijn en dat beperkingen alleen in uitzonderlijke gevallen gerechtvaardigd zijn. Wanneer er sprake is van strafbaar gedrag bij demonstraties kan de politie daartegen optreden. Dat bepaalt de politie echter niet zelf: het is aan het OM om te bepalen of er sprake is van strafbaar gedrag.

De (inter)nationale wet- en regelgeving geeft kaders op hoofdlijnen. Een vertaling naar concrete handelingskaders voor de uitvoering ontbreekt echter grotendeels. Er is geen nationaal beleid op het gebied van demonstraties. Er zijn geen vaste eisen, protocollen of 'lijstjes' waar de gemeenten en/of politie aan moeten voldoen bij demonstraties. Het beleid dat aanwezig is, geeft slechts tot op zeker hoogte concrete invulling. Het uitgangspunt is daarbij het vroegtijdig signaleren van risico's en het de-escaleren van situaties, waarbij een balans tussen vrijheid en veiligheid gezocht wordt. Lokale overheden hebben veel ruimte om zelf invulling te geven aan de manier waarop deze balans in de praktijk wordt gevonden.

Hoofdstuk 3: het burgerperspectief

Dit hoofdstuk brengt het burgerperspectief op de functie van de politie bij demonstraties in kaart. Het demonstratierecht is een grondrecht dat mensen moeten kunnen uitoefenen en dat actief beschermd moet worden. Het is daarom belangrijk om ervaringen van mensen met demonstreren en hun verwachtingen daarbij in dit onderzoek te betrekken. Eerst wordt uitgelegd in dit hoofdstuk wat wordt verstaan onder burgerperspectief, gevolgd door de perspectieven van mensen op de rol en functie van de politie bij demonstraties.

3.1 Het burgerperspectief

Burgerperspectief is een begrip dat steeds vaker terug te vinden is in discussies over toezicht. Zo concludeerde de Nationale ombudsman:

‘Van oudsher zijn inspecties gericht op degenen die onder hun toezicht staan en daarnaast op de minister voor wie zij toezicht houden op de naleving van wet- en regelgeving. De ontwikkelingen in de maatschappij vragen echter om veranderingen bij de inspecties. De burgers verwachten meer van toezichthouders, nemen zelf contact op en hebben ideeën over het werk van een inspectie.’⁸⁰

Het burgerperspectief heeft een grotere rol gekregen bij toezichthouders, waaronder de Inspectie JenV.⁸¹ Het bieden van veiligheid, rechtszekerheid en de bescherming van grondrechten aan mensen zijn kerntaken van de organisaties binnen het domein van Justitie en Veiligheid (JenV). Mensen moeten hierop kunnen vertrouwen, of het nu gaat om iemand die aangifte doet van een misdrijf of een gedetineerde die met hulp en ondersteuning terugkeert in de samenleving. Bereiken deze organisaties wat ze moeten bereiken voor deze mensen? En zijn ze transparant en betrouwbaar over hun inspanningen? De inspectie richt haar toezicht op de (kwaliteit van de) processen binnen het JenV-domein met een focus op dergelijke vragen.

De inspectie betreft in dit onderzoek het burgerperspectief op demonstraties op drie manieren:

- een overzicht van wat eerdere onderzoeken van onder andere belangenorganisaties hebben aangegeven over demonstraties en de functie van de politie daarbij;
- een enquête onder mensen over hun visie op het demonstratierecht en de functie van de politie daarbij;

⁸⁰ Zie: [Rapport Burgerperspectief in het werk van de Rijksinspecties | Rapport | Rijksinspecties](#).

⁸¹ Zie: [Inspectie JenV publiceert Meerjarenperspectief 2021-2024 | Nieuwsbericht | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#).

- interviews met verschillende actiegroepen, als mensen met directe ervaring met demonstraties, over hun ervaringen met het uitoefenen van het demonstratierecht en hun verwachtingen van de politie daarbij.

Door op deze wijzen het burgerperspectief te betrekken, wil de inspectie een goed zicht te krijgen op perspectieven van mensen op het gebied van demonstraties en hun visie op de functie van de politie daarbij.

3.2 Eerdere onderzoeken naar het demonstratierecht

In de afgelopen jaren hebben diverse organisaties onderzoek gedaan naar het demonstratierecht in Nederland. Deze onderzoeken bieden waardevolle inzichten in de verwachtingen van mensen ten aanzien van de politie bij demonstraties. Hieronder is een opsomming opgenomen van de belangrijkste onderzoeken.

3.2.1 Ombudsman

In 2018 publiceerde de Nationale ombudsman het rapport 'Demonstreren, een schurend grondrecht?'.⁸² De ombudsman concludeert dat het niet altijd lukt om de demonstratievrijheid volledig te waarborgen. De ombudsman wijst op risicomijdend gedrag van de overheid dat het demonstratierecht beperkt. Deze risicomijding, bedoeld om de openbare orde en veiligheid te handhaven, staat vaak in contrast met de noodzaak om demonstraties te faciliteren. Aanbevelingen zijn onder meer: volledig faciliteren van demonstraties, alleen noodzakelijke beperkingen opleggen, en demonstranten gelijk behandelen zonder ongegronde beperkingen.

3.2.2 Amnesty International

Amnesty International Nederland publiceerde in 2022 het rapport Demonstratierecht onder druk.⁸³ Amnesty concludeert dat zowel de landelijke als lokale overheden tekortschieten in het waarborgen van het demonstratierecht, met onterecht opgelegde beperkingen als gevolg van angst voor ongeregelde heden. De regels voor het aanmelden van demonstraties en beslissingen van burgemeesters zijn vaak inconsistent en onterecht, aldus Amnesty. Haar aanbevelingen omvatten het maximaliseren faciliteren en beschermen van demonstraties, het hanteren van een vertrouwensbasis in communicatie met demonstranten, en het handhaven van gelijke behandeling en transparantie.

3.2.3 College voor de Rechten van de Mens

Het College voor de Rechten van de Mens heeft zich meerdere malen uitgesproken over het demonstratierecht in Nederland.⁸⁴ Het College uit ernstige zorgen over het gebruik van strafrechtelijke middelen om demonstraties te voorkomen, wat een verlamdend effect kan hebben op de bereidheid van mensen om te demonstreren.

⁸² Zie: [Demonstreren, een schurend grondrecht? \(nationaleombudsman.nl\)](https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/demonstreren-een-schurend-grondrecht/).

⁸³ Zie: [Rapport demonstratierecht in Nederland: overheid schiet te kort \(amnesty.nl\)](https://www.amnesty.nl/publicaties/rapport-demonstratierecht-in-nederland-overheid-schiet-te-kort).

⁸⁴ Zie: [Demonstratie | Vrijheid van meningsuiting | College voor de Rechten van de Mens \(mensenrechten.nl\)](https://www.mensenrechten.nl/publicaties/demonstratie-vrijheid-van-meningsuiting-college-voor-de-rechten-van-de-mens).

De inzet van zulke middelen moet uiterst zorgvuldig worden overwogen en mag alleen als het strikt noodzakelijk is en op de minst ingrijpende manier plaatsvinden, geeft het College aan.

3.2.4 I&O Research

Onderzoeken uitgevoerd door onderzoeksbureau I&O Research in 2022, 2023 en 2024 tonen aan dat een meerderheid van de Nederlanders demonstraties als noodzakelijk beschouwen voor maatschappelijke verandering.⁸⁵ Hoewel er steun is voor het verbieden van demonstraties bij dreigend gevaar voor de openbare orde, variëren de meningen over acceptabele redenen voor een verbod en de mate van politie-inzet. Jongvolwassenen hechten veel waarde aan demonstratievrijheid, maar zijn verdeeld over welke omstandigheden een verbod rechtvaardigen en hoe de politie moet optreden.

3.2.5 Investico

Het journalistieke onderzoeksplatform Investico heeft 373 brieven van gemeenten aan demonstranten geanalyseerd.⁸⁶ Analyse van deze brieven aan demonstranten toont volgens Investico aan dat burgemeesters zich soms bemoeien met de inhoud van protesten, ondanks dat een burgemeester geen beperkingen mag opleggen op basis van de inhoud van een demonstratie. Tijdens en na de coronapandemie zijn juridische middelen zoals gebiedsverboden en veiligheidsrisicogebieden vaker ingezet om demonstraties te beperken. Dit wijst op een trend van strengere controle en beperking van demonstraties door lokale autoriteiten, stelt Investico.

3.2.6 Hart van Nederland

Het televisieprogramma Hart van Nederland heeft zijn opiniepanel gevraagd naar het politieoptreden bij demonstraties.⁸⁷ De aanleiding hiervoor waren de demonstraties van Extinction Rebellion op de A12 in Den Haag. Een meerderheid van de panelleden vindt dat het demonstratierecht moet worden ingeperkt en dat de politie strenger moet optreden bij demonstraties. Er is onder hen een brede consensus dat de politie proactief moet ingrijpen om wanordelijkheden te voorkomen, hoewel men verdeeld is over de mate van strengheid en de situaties waarin ingrijpen gerechtvaardigd is. Er is ook bezorgdheid over de mate waarin de politie soms onevenredig hard optreedt.

⁸⁵ Zie: [Meerderheid vindt demonstraties nodig voor maatschappelijke verandering - I&O Research \(ioresearch.nl\)](#); [Nederlander voor demonstratievrijheid, maar helpt keurt preventieve arrestaties goed - I&O Research \(ioresearch.nl\)](#); [Helpt jongvolwassenen vindt demonstraties nodig voor maatschappelijke verandering - I&O Research \(ioresearch.nl\)](#)

⁸⁶ Zie: [Demonstratierecht in de knel | Investico Onderzoeksjournalisten \(platform-investico.nl\)](#).

⁸⁷ Zie: [Panel: politie moet harder optreden bij demonstraties, wegblokkades gaan te ver | Hart van Nederland](#).

3.2.7 Kieskompas

Onderzoeksbureau Kieskompas heeft in februari 2024 een onderzoek uitgevoerd naar de opinies over klimaat- en boerenprotesten.⁸⁸ Dit onderzoek richt zich specifiek op deze twee soorten protesten, hoe mensen hierover denken en wat belangrijke verklaringen zijn voor het ondersteunen van de protesten. Dit onderzoek toont aan dat steun voor deze protesten varieert op basis van achtergrondkenmerken zoals woongebied en politieke voorkeur. Bewoners van stedelijke gebieden geven vaker steun aan klimaatprotesten, terwijl mensen uit niet-stedelijke gebieden de boerenprotesten meer steunen. Overlast door demonstraties vermindert de steun, waarbij specifieke acties zoals het blokkeren van snelwegen verschillend worden beoordeeld afhankelijk van waarvoor wordt gedemonstreerd.

3.2.8 EenVandaag

Het televisieprogramma EenVandaag heeft in mei 2024 zijn opiniepanel gevraagd hoe het denkt over het demonstratierecht.⁸⁹ De meerderheid van de panelleden waardeert het demonstratierecht, maar is kritisch over vormen van demonstraties die als onveilig of ontwrichtend worden ervaren. Dit omvat acties zoals het blokkeren van snelwegen en het protesteren bij woonhuizen van politici. Er is een duidelijke voorkeur voor bescherming van demonstraties, maar met een kritisch oog op de veiligheid en de impact op de samenleving. Mensen met verschillende politieke voorkeuren tonen uiteenlopende opvattingen over het demonstratierecht en de acceptabele vormen van protest.

3.3 Enquête Inspectie JenV

De bovenstaande onderzoeken geven een gedeeltelijk beeld van de meningen van mensen over de functie van de politie bij demonstraties. De nadruk ligt vaak op ongeregelheden of demonstraties van specifieke groepen. De inspectie heeft daarom een enquête uit laten zetten onder 2000 burgers. In de enquête zijn vragen en stellingen opgenomen specifiek voor dit onderzoek (zie bijlage 2).

Het doel van de enquête is te achterhalen wat mensen verwachten dat de politie in een specifieke situatie rondom een demonstratie doet. Hierbij is respondenten eerst gevraagd om te reageren op algemene stellingen. Vervolgens zijn situaties voorgelegd aan respondenten die aansluiten op de algemene stellingen. Deze situaties zijn gebaseerd op de interviews die met actiegroepen en politiemedewerkers zijn gehouden en haken aan op enkele thema's rondom demonstraties. De inspectie gebruikte hierbij een zogeheten vignettestudie. Respondenten kregen hierbij een kort verhaal over een situatie bij een demonstratie te zien. In dit verhaal werden specifieke aspecten willekeurig aangepast, zodat verschillende respondenten verschillende versies van het verhaal kregen te zien. Dit om te zien welke factoren gevolgen hebben voor het antwoord

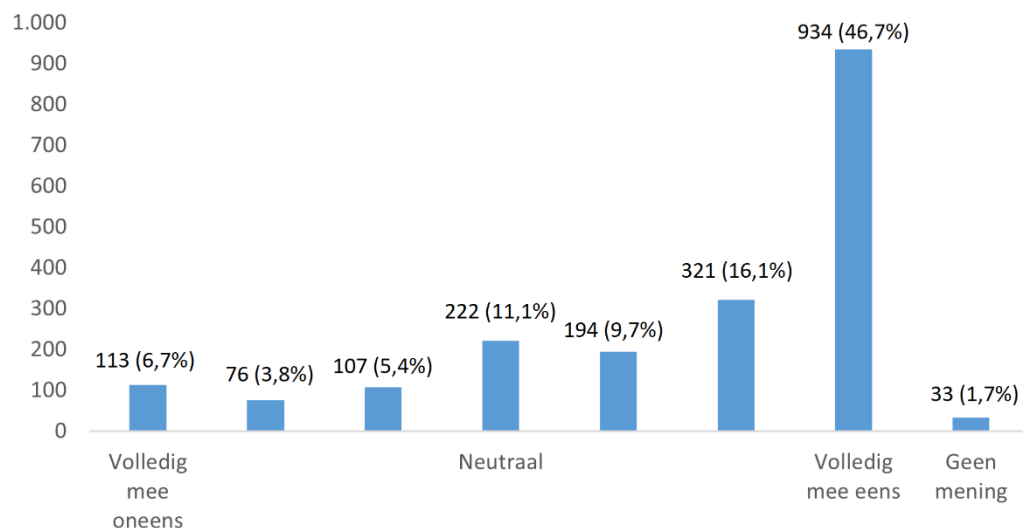
⁸⁸ Zie: kieskompas.nl/nl/onderzoek/klimaat-en-boerenprotesten.

⁸⁹ Zie: [Vooral kiezers van rechtse partijen vinden dat demonstratierecht ingeperkt moet worden: 'Maar dat is echt héél moeilijk' - EenVandaag \(avrotros.nl\)](https://www.eenvandaag.nl/avrotros/vooral-kiezers-van-rechtse-partijen-vinden-dat-demonstratierecht-ingeperkt-moet-worden).

dat de respondenten geven. Als laatste kregen respondenten een open tekstveld zonder concrete situatie of stellingen. Respondenten waren hierbij vrij op te schrijven wat zij wilden over het onderwerp van de enquête.

In deze paragraaf bespreekt de inspectie de uitkomsten van de algemene stellingen en gebruikt de uitkomsten van de vignettes voor verdere nuance. De inspectie gebruikt de antwoorden op de open vraag om de uitkomsten van de enquête verder te duiden.

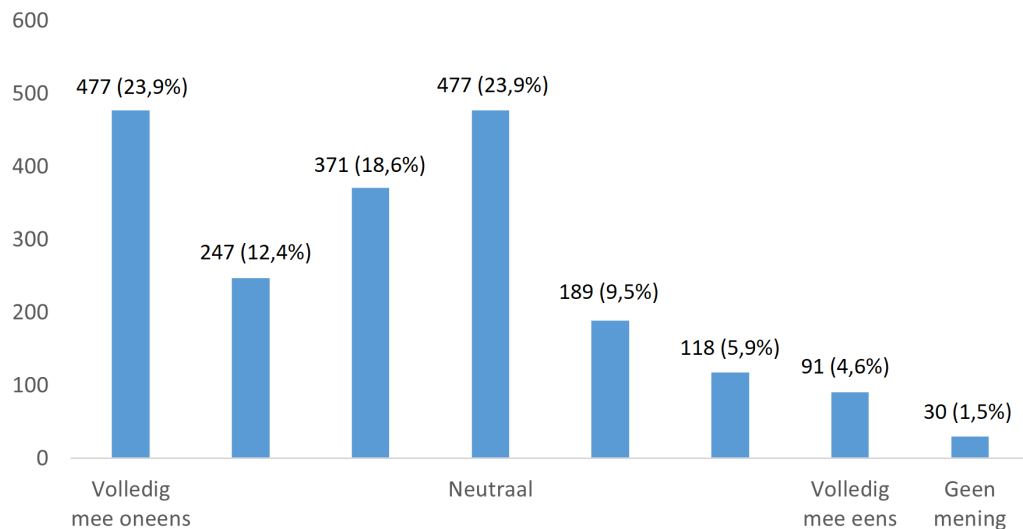
De eerste stelling die aan respondenten is voorgelegd is: als een demonstratie niet vooraf is aangemeld bij de gemeente kun je niet verwachten dat de politie de demonstranten beschermt. Uit de antwoorden blijkt dat 72,5% het eens is met deze stelling, waarvan 46,7% het volledig eens is. Respondenten vinden het klaarblijkelijk belangrijk dat wanneer demonstranten iets van de politie vragen, een demonstratie vooraf is aangemeld.



Afbeelding 12: als een demonstratie niet vooraf is aangemeld bij de gemeente kun je niet verwachten dat de politie de demonstranten beschermt.

De uitkomsten van het bijbehorende vignette geven een vergelijkbaar beeld. Hier is een situatie voorgelegd waarbij demonstranten aangeven naar een tweede locatie te willen om daar te demonstreren. Om dat veilig te laten gebeuren moet de politie, afhankelijk van de versie, wel of geen straten of kruispunten afzetten. De resultaten laten zien dat de kans toeneemt dat respondenten het er meer mee eens zijn dat de politie de demonstranten moet begeleiden naar een tweede locatie wanneer een demonstratie vooraf is aangemeld. Deze kans neemt af wanneer meer verkeersoverlast plaatsvindt door de verplaatsing. In hetzelfde vignette wordt ook genoemd dat de politie wel of geen andere werkzaamheden moet laten liggen om de demonstratie te begeleiden naar een tweede locatie. Wanneer de politie andere werkzaamheden moet laten liggen om de demonstranten naar een tweede locatie te begeleiden, neemt de kans toe dat de respondenten dit minder acceptabel vinden.

Aan de verschillende taken van de politie is ook een algemene stelling gewijd: het recht om te demonstreren is zo belangrijk dat de politie daar altijd voorrang aan moet geven, ook al betekent dit dat ze minder tijd en mensen overhouden voor andere dingen. Hierbij valt op dat er evenveel mensen neutraal als volledig mee oneens hebben in gevuld. Desondanks blijkt dat de meeste respondenten niet vinden dat demonstraties dusdanig belangrijk zijn dat de politie daar voorrang aan moet geven boven andere taken.



Afbeelding 13: het recht om te demonstreren is zo belangrijk dat de politie daar altijd voorrang aan moet geven, ook al betekent dit dat ze minder tijd en mensen overhouden voor andere dingen.

Welke taken mensen belangrijker vinden, blijkt uit het bijbehorende vignette. De resultaten laten zien dat respondenten met name noodhulp belangrijk vinden: hulp bij incidenten die met spoed inzet van de politie nodig hebben. Bij de open vraag staan meerdere opmerkingen die betrekking hebben op de verschillende taken van de politie. Deze respondenten geven aan dat de politie andere prioriteiten heeft dan het begeleiden van demonstraties. Zo zeggen respondenten:

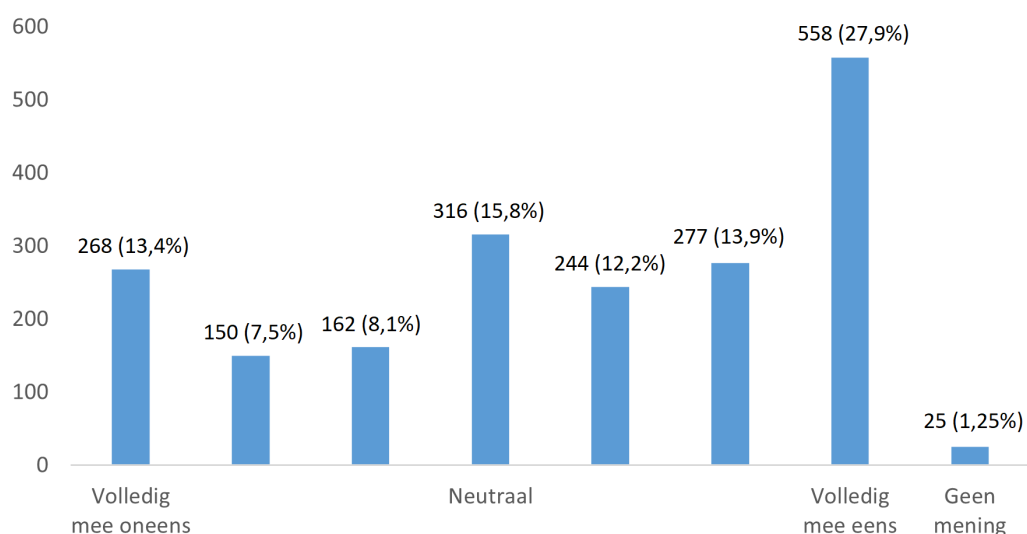
'Als alles vreedzaam verloopt dan kan de politie zich beter bezig houden met ernstigere zaken.'

'Demonstraties die zijn aangekondigd en vreedzaam verlopen behoeven geen politie.'

Respondenten is ook gevraagd naar hun mening over het verzamelen van informatie over demonstranten. Hen is de stelling gegeven: de politie mag soms de regels overtreden om informatie te verzamelen over de deelnemers van een demonstratie als dat nodig is om te zorgen dat alles rustig en veilig blijft. Het merendeel van de respondenten (54%) geeft aan het eens te zijn met deze stelling. 29% is het niet eens met deze stelling en wil dat de politie zich aan de regels houdt bij het verzamelen van informatie over demonstraties.

Het vignette geeft een verdere nuancering aan deze uitkomsten. Respondenten is een situatie voorgelegd waar de politie meer informatie nodig heeft om te bepalen

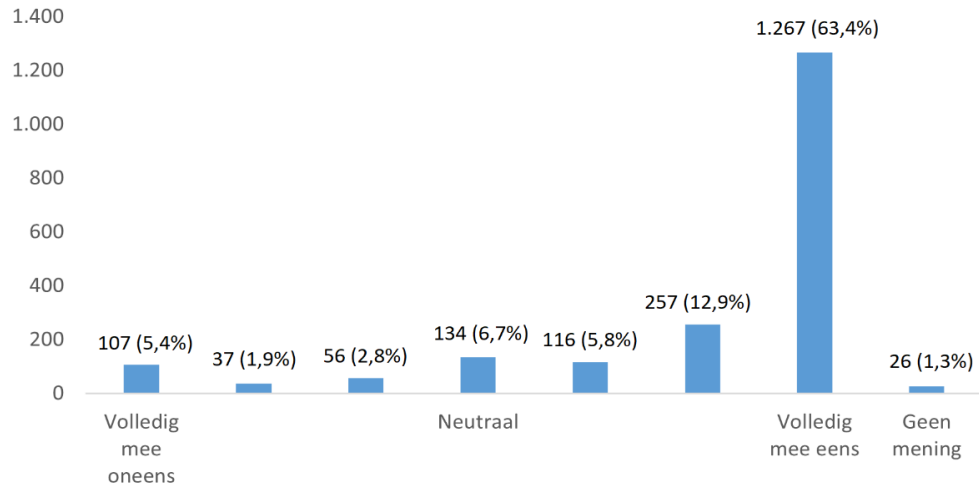
hoeveel mensen nodig zijn om een demonstratie goed te begeleiden. De resultaten laten zien dat respondenten het meer acceptabel vinden dat de politie een actieve houding aanneemt, wanneer de politie informatie nodig heeft. Wachten tot een actiegroep de informatie zelf geeft is minder acceptabel in vergelijking met informatie halen uit open bronnen, aansluiten bij gesloten chatgroepen en het inzetten van undercover agenten, blijkt uit de resultaten. Belangrijk hierbij is dat blijkt dat de reputatie van de actiegroep bepalend is. Wanneer de reputatie vreedzaam is, in vergelijking met gewelddadige of onbekende groepen, vinden mensen dat de politie minder middelen in moet zetten om informatie te verzamelen.



Afbeelding 14: de politie mag soms de regels overtreden om informatie te verzamelen over de deelnemers van een demonstratie als dat nodig is om te zorgen dat alles rustig en veilig blijft.

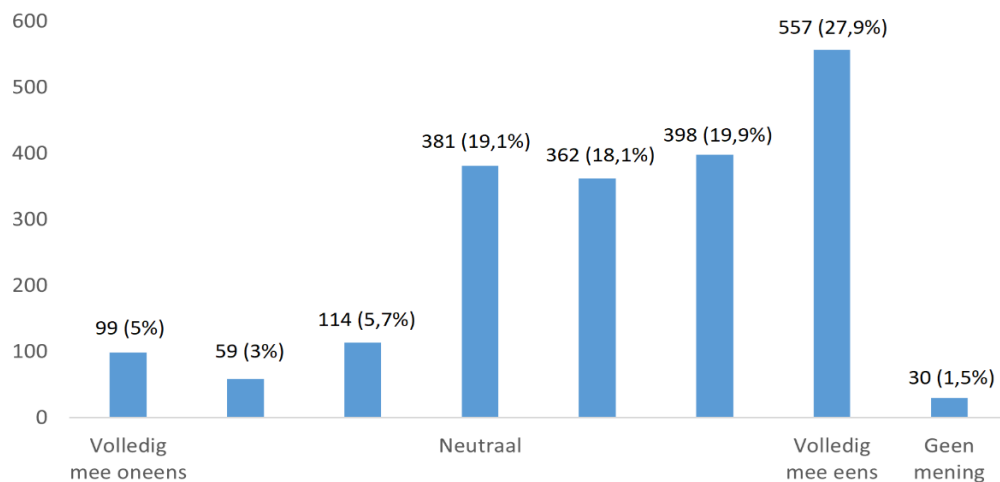
Een manier om informatie over demonstranten te verzamelen is het vragen naar een identiteitsbewijs. De vierde stelling die aan respondenten is voorgelegd is daarom: de politie moet bij demonstraties altijd om het identiteitsbewijs kunnen vragen van demonstranten. Hier blijkt een duidelijk antwoord: 82% vindt dat de politie dat moet kunnen vragen, waarvan 63,4% het volledig eens is met de stelling.⁹⁰ Uit de vignette blijkt wel dat het gedrag van demonstranten een factor is. De kans neemt toe dat respondenten het meer eens zijn met het uitvragen van identiteitsbewijzen wanneer demonstranten zich dreigend opstellen en/of hun gezicht bedekken.

⁹⁰ Ongeacht deze uitkomsten mag de politie niet zonder reden naar identiteitsbewijzen vragen van burgers. Hiervoor moet een concrete aanleiding zijn. Bij demonstraties kan hierbij gedacht worden aan het vragen van een identiteitsbewijs van demonstranten die strafbaar gedrag vertonen. Zie ook: [Wie mag vragen naar mijn identiteitsbewijs en wanneer? | Rijksoverheid.nl](#); [Artikel 2 Wet op de identificatieplicht](#).



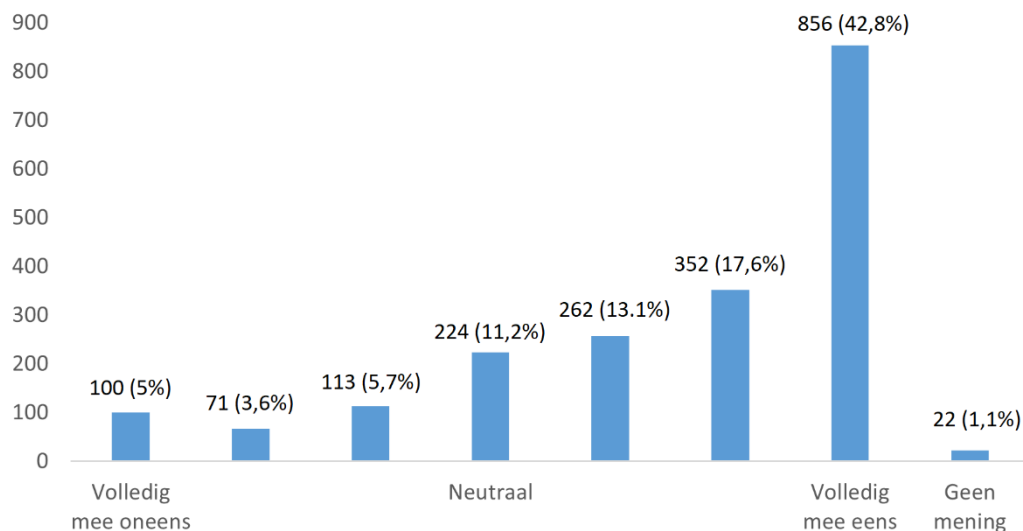
Afbeelding 15: de politie moet bij demonstraties altijd om het identiteitsbewijs kunnen vragen van demonstranten.

De vijfde stelling die aan respondenten is voorgelegd is: als agressie wordt geuit tegen demonstranten door omstanders moet de politie altijd onmiddellijk ingrijpen. 66% van de respondenten vindt dat de politie demonstranten moet beschermen tegen agressie. Het vignette maakt hierbij verschillende nuances. Het maakt voor respondenten niet uit hoe groot de groep demonstranten is of dat de agressie van een of meer mensen komt. Wel maakt het uit of de demonstratie rustig of luidruchtig is: een luidruchtige demonstratie kan op minder sympathie rekenen van de respondenten. Daarnaast is ook de vorm van agressie van belang. De kans neemt toe dat respondenten vinden dat de politie moet ingrijpen en de demonstranten moet beschermen wanneer omstanders beginnen met duwen, in het gezicht spugen of slaan/schoppen in vergelijking met situaties waar de omstanders alleen roepen naar demonstranten.



Afbeelding 16: als agressie wordt geuit tegen demonstranten door omstanders moet de politie altijd onmiddellijk ingrijpen.

De zesde stelling die aan respondenten is voorgelegd is: de politie moet preventief kunnen ingrijpen bij demonstraties met een dreigende sfeer, zelfs als er nog geen directe schade of aanvallen hebben plaatsgevonden. De resultaten laten een duidelijk beeld zien: 73,5% vindt dat de politie bij een dreigende sfeer in moet grijpen. 42,8% van de respondenten is het zelfs volledig eens met deze stelling.



Afbeelding 17: de politie moet preventief kunnen ingrijpen bij demonstraties met een dreigende sfeer, zelfs als er nog geen directe schade of aanvallen hebben plaatsgevonden.

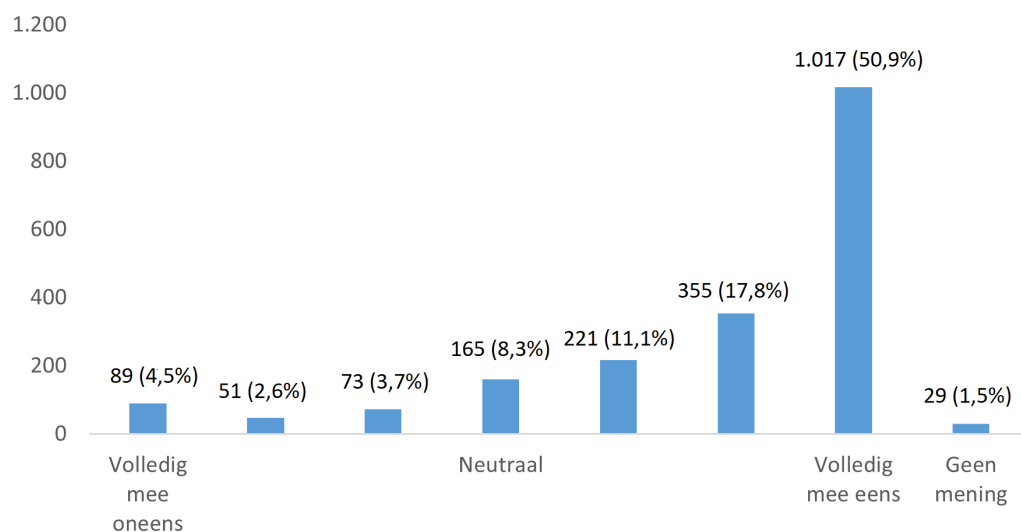
De resultaten van het vignette geeft hierop een verdere aanvulling. De politie moet volgens respondenten bij het versperren van een toegang, kwetsende leuzen, vernielen van auto's of het aanvallen van omstanders ingrijpen om (verdere) escalatie te voorkomen. Bij de open vraag komen overlast en geweld eveneens met regelmaat naar voren. In algemene zin blijkt uit deze opmerkingen van de ondervraagden dat demonstraties andere mensen niet tot last mogen zijn. Blokkades worden daarbij vaak als voorbeeld genoemd. Naast overlast komt het onderwerp geweld veel naar voren in de opmerkingen. Hierbij is de strekking doorgaans is dat er geen enkele tolerantie voor geweld mag zijn. Zo geven ondervraagden aan:

'Als er geweld en/of vernieling door de demonstranten gebruikt wordt moet er direct ingegrepen worden.'

'Normaal demonstreren prima. Regels van burgemeester, politie opvolgen, dan geen probleem. Bij verder alle andere dingen mag de politie van mij bikkelaarhard aanpakken en zeker beboeten.'

In de enquête is ook aandacht geschonken aan welke geweldsmiddelen de politie mag inzetten. De zevende stelling die aan respondenten is voorgelegd is: de politie mag bij een demonstratie waterkanonnen of traangas inzetten als minder ingrijpende maatregelen, zoals het gebruik van de wapenstok of verbale waarschuwingen, niet effectief blijken. Ook met deze stelling zijn veruit de meeste respondenten het eens: 50,9% is het er zelfs volledig mee eens. In het vignette is

een situatie geschetst waarbij demonstranten weigeren de locatie te vertrekken, ook na meerdere aanwijzingen van de politie. De demonstratie had bovendien geen toestemming om op de desbetreffende plek plaats te vinden. In deze situatie neemt de kans toe dat de respondenten het meer acceptabel vinden wanneer zij geweldsmiddelen inzetten om de demonstranten te verplaatsen of verspreiden dan wanneer de politie wacht totdat de demonstranten uit zichzelf weggaan. Het soort geweldsmiddel (wapenstok, waterkanon of pepperspray) lijkt, op basis van de resultaten, niet een grote rol te spelen.



Afbeelding 18: de politie mag bij een demonstratie waterkanonnen of traangas inzetten als minder ingrijpende maatregelen, zoals het gebruik van de wapenstok of verbale waarschuwingen, niet effectief blijken.

Bij elkaar genomen komen uit de enquête twee hoofdpunten naar voren. De eerste is de waarde die de respondenten hechten aan de openbare orde en veiligheid bij demonstraties. Mensen willen niet te veel overlast ervaren van demonstraties en de politie dient die dan ook te voorkomen. Wanneer er sprake is van te veel overlast, dan mag de politie stevig ingrijpen, desnoods met zware geweldsmiddelen. Daarnaast laten de resultaten zien dat respondenten het begeleiden van demonstraties niet als de belangrijkste taak van de politie beschouwen. Andere taken, zoals de noodhulp, gaan voor en wanneer een demonstratie niet is aangemeld kunnen demonstranten minder van de politie verwachten dan wanneer de demonstratie wel is aangemeld.

3.4 Interviews met actiegroepen

De Inspectie JenV heeft interviews gehouden met diverse actiegroepen om helder te krijgen hoe zij de functie van de politie voorafgaand, tijdens en na demonstraties beoordelen. Hierbij lag de nadruk bewust niet op de boodschap of de manier van demonstreren, maar primair op de ervaringen met het politieoptreden. De inspectie heeft gesproken met:

- Greenpeace
- Extinction Rebellion

- MiGreat
- FNV
- Civitas Christiana
- Farmers Defence Force
- Kies Leven
- Kick Out Zwarte Piet⁹¹

Uit de gesprekken blijkt dat de ervaringen met de politie sterk uiteenlopen. De inspectie zal in deze paragraaf niet de individuele ervaringen van actiegroepen bespreken, maar de belangrijkste punten benoemen die aan bod zijn gekomen tijdens de gesprekken. Waar nodig zal de inspectie aandacht besteden aan specifieke punten die zijn aangedragen door een of meerdere actiegroepen.

3.4.1 Kennisgeving

Een demonstratie start in beginsel met een kennisgeving. Gemeenten vragen actiegroepen hun demonstratie aan te melden (zie o.a. paragraaf 2.3.2). Of actiegroepen dat doen, is mede afhankelijk van hun eerdere ervaringen met kennisgevingen en de afspraken die daarna gemaakt worden.

‘Demonstraties op openbaar terrein worden door ons in principe altijd aangemeld en een vergunning aangevraagd. We hebben een goed netwerk bij de gemeenten en politie. Dus het aanmelden - zelfs als dat binnen 48

uur is - is eigenlijk geen probleem. Als er gemeenten zijn waar we wat minder ervaring mee hebben loop je de kans dat je, als je de demonstratie niet hebt aangemeld, wordt weggestuurd.’⁹²

‘We blijven altijd binnen de grenzen van de wet: ons beleid is dat we gewoon binnen de grenzen van de wet opereren. Als de wet voorschrijft dat je een campagne moet aanmelden dan melden we dat in principe altijd aan.’⁹³

Actiegroepen die geen kennisgeving doen, geven vooral aan dat dit komt doordat na een kennisgeving vaak voorwaarden of eisen worden opgelegd waaraan de demonstratie moet voldoen.

‘Daarnaast is te zien dat een kennisgeving van een demonstratie steeds vaker wordt behandeld alsof je een vergunning vraagt. In de ene gemeente wordt het gezien als puur een kennisgeving en kun je doorgaan tenzij er grote veiligheidsbezwaren zijn. Bij andere gemeenten wordt de actie naar een andere plek gedirigeerd en sta je niet meer op een plek waar de actie effect heeft.’⁹⁴

‘Een kennisgeving voelt soms als een start voor onderhandelingen. Het is daarom inschatten of een kennisgeving van een demonstratie de beste keuze is.’⁹⁵

⁹¹ De inspectie heeft hiervoor het interview gebruikt dat is gehouden met Kick Out Zwarte Piet in het onderzoek [Rapport Politieoptreden bij de demonstratie van Kick Out Zwarte Piet in Staphorst | Rapport | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#). Tijdens dit gesprek is ook de bredere context van demonstraties aan bod gekomen.

⁹² Interview 8729.

⁹³ Interview 9264.

⁹⁴ Interview 2490.

⁹⁵ Interview 5042.

Het doen van een kennisgeving is voor deze groepen een tactische overweging, waarbij de keuze met name berust op de mate van weerstand die men verwacht vanuit de gemeente of politie tegen de geplande demonstratie. De voorwaarden die soms worden gesteld door gemeenten en/of politie zorgen ervoor dat de eigen plannen moeten worden gewijzigd. Vaak wordt hierbij als voorbeeld genoemd dat een andere plek wordt toegewezen voor de demonstratie. Het kan daarom aantrekkelijker zijn om een demonstratie niet aan te melden, in de hoop deze onder eigen voorwaarden, inclusief de gewenste locatie, te kunnen laten plaatsvinden.

3.4.2 Contact en afspraken maken

Het doen van een kennisgeving biedt de mogelijkheid om afspraken te maken met de gemeente en politie. Uit de gesprekken blijkt dat de ervaringen met het maken van afspraken met de gemeente en/of politie sterk wisselen. De meeste actiegroepen maken doorgaans goede afspraken met de gemeente en/of politie.

'Vooraf werd gezamenlijk met de politie de uitvoering en mogelijke knelpunten besproken. Ik had tijdens de mars een portofoon ter beschikking waarmee ik tijdens de demonstratie in direct contact stond met de leidinggevende van de politie. Dat was goed geregeld en daarmee konden ook direct problemen opgelost worden.'⁹⁶

'We hebben meestal met de politie te maken in de grote steden bij grote demonstraties. Zoals recent in Amsterdam. De politie denkt met je mee, bijvoorbeeld welke route je het beste kunt nemen. Die ervaring hebben we ook met de politie in Utrecht, Rotterdam en Den Haag. We hebben vooraf goed overleg, bijvoorbeeld over de locatie.'⁹⁷

Actiegroepen met positieve ervaringen bij het maken van afspraken zijn vaak ook tevreden over de politie in het algemeen. Ze noemen 'wederzijds vertrouwen' als belangrijk punt. Wanneer de politie bijvoorbeeld een alternatieve route voorstelt omwille van de veiligheid, vertrouwen ze erop dat dit vanuit 'samenwerking' gebeurt. Een vast contactpersoon wordt hierbij als waardevol ervaren. Sommige actiegroepen hebben een vast contactpersoon bij de politie voor al hun demonstraties. Doordat men elkaar kent is het gemakkelijker afspraken te maken en elkaar te vertrouwen.

'Zij spreken de taal en weten wat er speelt. Die kunnen dan meedenken, maar ook aangeven wat wel en niet mogelijk is. Op die manier krijg je mensen mee en dat is veel waard.'⁹⁸

Niet alle actiegroepen zijn positief over het maken van afspraken en ervaren diezelfde mate van samenwerking. Het maken van afspraken gaat niet altijd soepel en actiegroepen ervaren soms tegenwerking door de gemeente of politie.

'Er lijkt een aanname te zijn dat de demonstratie een probleem of gevaar is. Het voelt als omgekeerde bewijslast: de demonstratie is bij voorbaat een probleem en je moet bewijzen dat dat niet zo is. Je moet je perfect gedragen en je identiteitsbewijs laten zien. Van kleine dingen wordt een

⁹⁶ Interview 3157.

⁹⁷ Interview 8729.

⁹⁸ Interview 4873.

probleem gemaakt, zoals net op een andere plek staan dan is toegewezen door de gemeente.’⁹⁹

‘Elke suggestie werd in de wind geslagen. [...] Daarnaast leek er ook nagedacht te worden over hoe we zover gekregen konden worden om de demonstratie af te blazen. Dat bleek uit de houding tijdens de gesprekken, suggesties niet meenemen of dingen geheimhouden.’¹⁰⁰

Ongeacht hoe afspraken tot stand komen, vindt men het essentieel dat beide partijen zich eraan houden. Actiegroepen die positief zijn over de samenwerking met de politie hebben over het algemeen goede ervaringen met het nakomen van afspraken. Toch noemen ook zij momenten waarop de politie eerder gemaakte afspraken niet nakwam.

‘Er was afgesproken dat een podiumvrachtwagen ergens mocht parkeren. Op het moment dat de chauffeur zijn vrachtwagen startte, werd hij door twee agenten hardhandig van de vrachtwagen getrokken. Hij mocht niet rijden met de vrachtwagen en werd aangehouden. Na een hoop discussie werd de chauffeur even later vrijgelaten want er was sprake van een misverstand. Ik begrijp dat in de hectiek dergelijke dingen kunnen gebeuren, maar het is niet erg professioneel.’¹⁰¹

Actiegroepen geven aan dat zij vaak niet kunnen achterhalen waarom afspraken niet worden nagekomen, maar merken op dat eerder gemaakte afspraken soms niet bekend zijn bij de politiemedewerkers ter plekke. De aanwezige politiemedewerkers zijn vaak niet dezelfde personen als degenen met wie de afspraken zijn gemaakt. Hierdoor vragen ze soms iets anders van de demonstranten dan eerder is afgesproken. Dit leidt regelmatig tot onnodige discussies en frustratie bij zowel de demonstranten als de politie, blijkt uit de interviews.

‘Het is prima om even kennis te maken zodat iedereen weet bij wie ze moeten zijn. Maar je wilt niet bij een demonstratie van een uur een kwartier bezig zijn met uitleggen waarom je daar bent en dat je daar ook mag zijn.’¹⁰²

3.4.3 Verschillen tussen gemeenten en politie

Tijdens de gesprekken met actiegroepen kwam vaak ter sprake dat het afhankelijk is van waar je demonstreert, welke afspraken je kunt maken en hoe je bejegend wordt. Dit betreft zowel de gemeenten als de politie.

‘Met de gemeente [X] is bijvoorbeeld een goed contact en die bellen even voorafgaand aan een demonstratie met de vraag: ‘is alles hetzelfde is als vorige keer?’ en dat is dan voldoende. Dat vertrouwen hebben ze in ons.

Bij andere gemeenten moet je soms ellenlange lijsten invullen wat je van plan bent en wat je precies gaat doen. Dat verschilt nogal per gemeente.’¹⁰³

⁹⁹ Interview 5042.

¹⁰⁰ Interview 6938.

¹⁰¹ Interview 4873.

¹⁰² Interview 5042.

¹⁰³ Interview 8729.

'Het is tijdens de coronaperiode ook gebeurd dat een demonstratie werd verboden tenzij iedereen in een auto zou blijven. De demonstratie is toen in auto's gedaan. Op andere plekken in het land kon wel gewoon worden gedemonstreerd, dus dat was een vreemde regel.' ¹⁰⁴

Actiegroepen benadrukken dat de ervaring van gemeenten met demonstraties van groot belang is. In grotere steden, waar regelmatig demonstraties plaatsvinden (zie paragraaf 1.2.1), is er doorgaans meer kennis van de Wom en ervaring met het faciliteren van demonstraties. In kleinere gemeenten, waar dit minder vaak gebeurt, ontbreekt die kennis en ervaring vaak. Dit resulteert volgens de actiegroepen in onjuiste voorwaarden die niet overeenkomen met de Wom, of in tijdrovende voorbereidende gesprekken.

'Ik heb meegemaakt dat ik voorafgaande aan een demonstratie bij de burgemeester langs moest komen waarbij ook alle wethouders aanwezig waren. Die wilden precies weten wat er ging gebeuren. Uiteindelijk bleek dat men bang was dat we het hele dorp zouden platleggen. Dan blijken er beelden te bestaan die niet juist zijn.' ¹⁰⁵

'Soms merk je dat een driehoek niet zoveel ervaring heeft met demonstraties en dat er dan dingen geëist worden die niet kunnen. We hebben een jurist die in die gevallen kan helpen.' ¹⁰⁶

Actiegroepen merken niet alleen lokale verschillen in de afspraken over wat mogelijk is, maar ook in het optreden van de politie tijdens demonstraties. Volgens deze groepen ontbreekt het aan consistentie in de manier waarop de politie optreedt en met hoeveel agenten zij aanwezig is. Dit maakt het politieoptreden onvoorspelbaar.

'In april 2019 hebben we gedemonstreerd door te 'swarmen'. [...] Destijds hebben motoragenten de groepen beschermd. Bij een identieke actie in oktober van dat jaar hebben agenten juist steeds demonstranten van de weg verwijderd.' ¹⁰⁷

'In mijn ervaring verschilt het per demonstratie hoeveel politie er aanwezig is. Soms is er een kleine demonstratie met tien mensen, maar zijn er drie of vier politieauto's. In andere gevallen zijn er duizenden mensen en is er alleen een wijkagent. Dat voelt niet in balans. Ik verbaas me daarom af en toe over het aantal agenten dat in wordt gezet bij een demonstratie.' ¹⁰⁸

Actiegroepen wijzen in interviews met de inspectie ook op het belang van neutraliteit van zowel gemeenten als de politie. Ze benadrukken dat de inhoud van een demonstratie niet relevant zou moeten zijn voor de gemeente of de politie; elke demonstratie moet gefaciliteerd worden, ongeacht de boodschap. Toch ervaren ze verschillen in de omgang met demonstraties, afhankelijk van wie er demonstreert. Dit beïnvloedt de afspraken die actiegroepen kunnen maken en wat voor hen gefaciliteerd kan worden. Ze merken dat de 'kleur' van de burgemeester bepalend kan zijn voor wat wel of niet mogelijk is. In gemeenten met een

¹⁰⁴ Interview 5042.

¹⁰⁵ Interview 8729.

¹⁰⁶ Interview 4873.

¹⁰⁷ Interview 7381.

¹⁰⁸ Interview 5042.

burgemeester die positief staat tegenover de boodschap van de demonstratie, is er volgens hen vaak meer ruimte dan in gemeenten waar dat niet het geval is.

'Het is afhankelijk van waar je bent wat wel of niet kan. Dat zou niet zo moeten zijn. De politie moet een inschatting maken van het gevaar en dat mag niet afhankelijk zijn van hoe een burgemeester of gemeente staat ten opzichte van de boodschap van een demonstratie. Ik merk juist dat bij gemeenten vaak meningen zijn over wat mag bij een demonstratie. Dat is niet hoe het werkt, want daar is een wet voor.'¹⁰⁹

Actiegroepen geven daarnaast aan dat zij soms de indruk krijgen dat politiemedewerkers hun eigen beelden over het onderwerp van de demonstratie of demonstraties in het algemeen meewegen in hoe zij optreden. In de ervaring van actiegroepen kan dit als gevolg hebben dat de politie eerder optreedt, harder optreedt of op een onprettige manier communiceert.

'We mochten niet ergens anders staan of het [besmeurde] vak overschilderen. Daar wordt dan kinderachtig mee omgegaan. Als

iemand naar de auto loopt met een spandoek in zijn hand om koffie te pakken dan krijgt hij een boete of reprimande omdat hij zich buiten het vak begeeft.'¹¹⁰

'Als je ergens bent waar weinig wordt gedemonstreerd, dan begrijp ik dat agenten de kennis niet meteen paraat hebben. Maar als je in Den Haag staat, waar jaarlijks duizenden demonstraties zijn, dan mag je verwachten dat een agent weet hoe het werkt. Dan voelt het moeten uitleggen als tegenwerken door de politie. Met name als je die gesprekken al eerder hebt gehad met de gemeente.'¹¹¹

Actiegroepen vinden het daarom moeilijk te voorspellen wat zij van de politie kunnen verwachten bij een demonstratie. In hun ervaring is dat deels te verklaren door de kennis over demonstraties die bij zowel gemeenten als politie aanwezig is, maar ook persoonlijke beelden en meningen van ambtenaren spelen hierbij naar hun idee een rol.

3.4.4 Bescherming door de politie

Uit de gesprekken blijkt dat de spanningen bij demonstraties hoog op kunnen lopen. Actiegroepen geven aan dat regelmatig dreigende situaties ontstaan door mensen die het niet eens zijn met de boodschap van de demonstratie. De manier waarop tegenstanders dat uiten kan veel verschillende vormen hebben. In sommige gevallen gaat het over het organiseren van een tegendemonstratie of roepen naar de demonstranten. In andere gevallen gaat de tegenreactie veel verder. Voorbeelden die in de gesprekken zijn genoemd zijn in het gezicht spugen, spullen van de demonstranten vernielen, besmeuren met eieren, duwen en slaan. Actiegroepen geven aan dat ze juist in deze gevallen verwachten dat de politie optreedt en hen beschermt. Dat is volgens hen nodig om je stem te laten horen en gebruik te kunnen maken van het demonstratierecht. Die bescherming is er in de praktijk niet altijd, blijkt uit de gesprekken.

¹⁰⁹ Interview 4873.

¹¹⁰ Interview 9264.

¹¹¹ Interview 5042.

'Er zijn altijd nieuwe mensen bij. Die zeggen vaak dat het geweld waar ze tegenaan lopen ze verbaast. Het is heftiger dan wat op tv te zien is. Maar dat is meestal niet het ergste. Wat mensen het meeste schaadt is het feit dat de autoriteiten daar niet tegen optreden. Het lijkt alsof die helemaal niets om je geven. Je verwacht op zijn minst dat de politie de tegenstanders weghouden bij een demonstratie zodat de demonstranten veilig zijn. Maar daar kun je simpelweg niet op vertrouwen.'

¹¹²

'We zijn met eieren bekogeld en met een tuinslang natgespoten. Dan zien we op dat moment geen politie die zegt: "Jullie hebben een demonstratierecht en wij verdedigen dat recht".'

¹¹³

'Tegelijkertijd is het wel zo dat er allerlei figuren zijn die zich richting ons zich agressief gedragen. Ze schelden ons uit en richten vernielingen aan. Ook is iemand op z'n gezicht geslagen toen hij daar stond te demonstreren door een passant. Op zo'n moment is er geen politie bij in de buurt. We

kunnen wel 112 bellen, maar de dader is dan al gevlogen. Ik mis daarbij een stuk bescherming tegen agressieve tegendemonstranten.'

¹¹⁴

Twee actiegroepen zien dat geweld door anderen tegen hen wordt gezien als een reden om een demonstratie te ontbinden. Wanneer een dreigende of gewelddadige situatie ontstaat, wordt de oplossing niet altijd gezocht in het optreden tegen de groep die het probleem veroorzaakt zodat de demonstratie door kan (blijven) gaan. Een actiegroep geeft aan:

'Een dag als dit, waar georganiseerd geweld van een andere groep aangekondigd verschijnt bij een grote demonstratie, is voor de politie niet een makkelijke situatie. Het is wrang dat de politie dit probeert op te lossen door de makkelijkst te hanteerbare groep, namelijk de geweldloze en aansprekbare demonstranten te verwijderen, desnoods met geweld.'

¹¹⁵

Voor deze actiegroepen is het ontbinden van een demonstratie vanwege de reactie van buitenaf de omgekeerde redenatie. De politie zou het demonstratierecht moeten beschermen en moeten optreden tegen de geweldplegers. Nu voelt het voor hen alsof geweld tegen demonstranten wordt beloond.

In twee gesprekken zijn bedreigingen en geweld buiten demonstraties aan bod gekomen. Deze respondenten ervaren naast dreiging en geweld tijdens demonstraties ook dreiging en geweld in hun dagelijkse leven. Voorbeelden zijn dreigende e-mails, het bekladden van de woning en het losdraaien van wielbouten van een auto. Volgens de betreffende actievoerders is het lastig om de politie hiertegen op te laten treden.

'Een ander voorbeeld van intimidatie is dat men meerdere keren bij een pand van ons heeft ingebroken en ook het pand met kettingen heeft proberen af te sluiten. Hierdoor konden twee oudere heren die in dit pand

¹¹² Interview 6938.

¹¹³ Interview 9264.

¹¹⁴ Interview 3157.

¹¹⁵ Interview 7381.

woonachtig waren het pand niet meer verlaten. Al deze bedreigingen en pesterijen bij elkaar zouden toch genoeg redenen moet zijn voor de politie om actie te ondernemen.’¹¹⁶

Diverse actiegroepen en actievoerders geven in de interviews aan niet altijd de bescherming te krijgen die zij verwachten van de politie. Sommige actiegroepen spreken in dit verband van angst onder demonstranten om slachtoffer te worden van geweld bij een demonstratie. Hierdoor zien zij terughoudendheid om gebruik van te maken van het demonstratierecht.



Afbeelding 19: zeven demonstraties tegelijkertijd op De Dam in Amsterdam. Bron: Inspectie JenV

3.4.5 Geweld door de politie

Naast geweld door tegenstanders van een demonstratie is ook geweld door de politie zelf aan bod gekomen in de gesprekken met actiegroepen. De meeste actiegroepen ervaren geen of weinig geweld door de politie. Van systematisch fysiek geweld tegen demonstranten is volgens de meeste actiegroepen geen sprake. Wel is er sprake van incidenten. In meerdere gesprekken noemen actievoerders hiervan voorbeelden waarbij zij geweld door de politie richting demonstranten hebben gezien of ervaren.

‘Ik heb op een gegeven moment meegemaakt dat iemand iets buiten de demonstratiestoet op de weg liep en werd teruggeduwd. Dan krijg je gelijk een onprettige sfeer. Maar dat geldt ook als (onnodig veel) politie te paard aanwezig is of ME-busjes staan opgesteld, dan krijg je toch een andere sfeer.’¹¹⁷

¹¹⁶ Interview 9264.

¹¹⁷ Interview 8729.

De meeste actievoerders beschouwen deze momenten als op zichzelf staande incidenten. Ze vragen zich af waarom het geweld in die situaties nodig is. Volgens hen maken de omstandigheden het geweld niet noodzakelijk en juist door geweld te gebruiken, ontstaat het risico op escalatie. Die escalatie zien actievoerders soms ook in de manier waarop politiemedewerkers hen aanspreken of benaderen.

'Bij een demonstratie had ik een net overhemd aan. Een van de agenten die erbij stond riep "Goh, heeft je moeder je overhemd gestreken?". Dat is gewoon niet nodig en voegt niets toe.' ¹¹⁸

De aanwezigheid van de politie bij demonstraties draagt voor sommige actievoerders daarom bij aan het ontstaan van ongeregelde heden. Ze wijzen ook op de invloed die de aanwezigheid van de politie heeft op de sfeer bij een demonstratie, zelfs wanneer de politie niet optreedt. Met name de aanwezigheid van de ME brengt volgens actievoerders een zekere dreiging met zich mee. De politie lijkt voor te sorteren op het gebruik van geweld, wat een negatief effect heeft op de sfeer van de demonstratie. Het zorgt voor een spanning waardoor mensen sneller op scherp staan en daadwerkelijk sneller ongeregelde heden ontstaan.

In een gesprek is systematisch geweld door de politie richting demonstranten ter sprake gekomen. Deze actievoerders ervaren vaak geweld door de politie bij hun demonstraties. In het gesprek met de inspectie noemden zij veel voorbeelden:

'De agent verdraaide zijn pols terwijl de jongen gewoon meewerkte, en maakte ook nog opmerkingen dat het alleen maar erger zou worden.'

'Bij een demonstratie op [locatie] is iemand in de buik gestoken met een wapenstok waarna die persoon bezweek. EHBO'ers hebben een ambulance gebeld, de agent die de wapenstok had gebruikt en diens collega's waren weggegaan en hielpen die persoon niet.'

'Agenten braken eerst een rib aan de ene zijde, vervolgens aan de andere zijde van de borstkas. Vervolgens is de demonstrant weggegaan en naar de Spoedeisende Hulp in het ziekenhuis gegaan.' ¹¹⁹

In het gesprek benadrukten de actievoerders dat het geweld niet altijd ophield nadat mensen waren aangehouden.

'We werden met 200 tot 300 mensen in een zaaltje gestopt nadat mensen waren gearresteerd bij een demonstratie. Op die locatie is grof geweld gebruikt. De agenten sloegen demonstranten in elkaar en gooiden ze met hun hoofd tegen de grond. Dat is allemaal buiten het zicht, want het is in een politiebureau. Ik zag dat in een gang waar de demonstranten doorheen geleid werden harde klappen werden uitgedeeld.' ¹²⁰

De actievoerders spraken om deze redenen van angst onder demonstranten voor de politie. Sommigen durven niet meer te demonstreren omdat ze bang zijn voor het geweld van de politie.

¹¹⁸ Interview 4873.

¹¹⁹ Interview 7381.

¹²⁰ Interview 7381.

3.4.6 Huisbezoeken

In de media zijn verschillende berichten verschenen over huisbezoeken van de politie aan demonstranten.¹²¹ In deze berichten geven demonstranten aan dat zij deze benaderingen als intimiderend ervaren. Ook in dit inspectieonderzoek zijn ervaringen met huisbezoeken tijdens verschillende gesprekken aan bod gekomen. Deze ervaringen zijn deels negatief, maar om uiteenlopende redenen. Een van de belangrijkste redenen is het intimiderende effect: een politiebezoek aan huis kan een grote indruk achterlaten op betrokkenen.

'Sinds enkele jaren worden mensen thuis zonder afspraak opgezocht door bijvoorbeeld een wijkagent of door medewerkers waarvan je niet zeker weet of het politie of AIVD of wat anders is. Dat komt intimiderend over. Het geeft de indruk dat je crimineel bent en in de gaten wordt gehouden.'

¹²²

In sommige gevallen versterkt het gevoel dat je in de gaten wordt gehouden doordat degene die het bezoek aflegt persoonlijke informatie heeft over de demonstranten, zoals de namen van hun kinderen en waar deze op school zitten, wordt in interviews aangegeven. Het is onduidelijk hoe vaak dergelijke bezoeken plaatsvinden, maar demonstranten bespreken deze ervaringen veel, ook binnen andere actiegroepen. De eerder genoemde voorbeelden komen ook naar voren in andere gesprekken. Uit deze gesprekken blijkt dat dergelijke bezoeken en de verhalen daarover het wantrouwen tegenover de overheid versterken.

Een andere ervaring met huisbezoeken valt op door de manier waarop de demonstrant benaderd werd. In het interview met de Inspectie JenV beschrijft de demonstrant deze aanpak als 'amateuristisch'. Hij belt vervolgens zijn vaste contactpersoon bij de politie om te vragen of de persoon met wie hij zojuist gesproken heeft echt van de politie is. Dit wordt door de politie vervolgens bevestigd.

'Ik vind het niet erg dat de politie informatie probeert te verzamelen, maar deze persoon kan ik totaal niet serieus nemen. Dit soort zaken moet je goed oppakken met de juiste mensen.'

¹²³

Wat daarbij een rol speelde was dat er al regelmatig goed (telefonisch) contact was met de politie en via die weg eenvoudig informatie gevraagd kon worden. Dergelijke benaderingen dragen niet bij aan de geloofwaardigheid van de politie en zijn bovendien onnodig, zo bleek uit het gesprek.

3.4.7 Verwachtingen van de politie

In de gesprekken van de inspectie met de actiegroepen zijn hun ervaringen met de politie bij demonstraties uitvoerig aan bod gekomen. Daarnaast heeft de inspectie gevraagd wat actiegroepen van de politie verwachten bij demonstraties. Hoewel de verwachtingen niet tot in detail zijn omschreven, benadrukken actiegroepen wel enkele belangrijke aspecten die zij van de politie verwachten. Het

¹²¹ Zie bijvoorbeeld: [Den Oudsten over huisbezoeken politie: 'Ze hadden even kunnen bellen' - RTV Noord](#); [Betogers krijgen soms voor protest al politie langs: 'Geeft me een onveilig gevoel' \(nos.nl\)](#); [Bredase klimaatactivisten krijgen huisbezoek van politie: 'Dit is intimiderend' | Breda | bndestem.nl](#)

¹²² Interview 7381.

¹²³ Interview 4873.

eerste aspect is minimale bemoeienis met de organisatie van een demonstratie. Actievoerders willen zo veel mogelijk vrijheid in het bepalen van hoe, waar en wanneer een demonstratie gaat plaatsvinden. De politie – en in het verlengde daarvan de gemeente – moet zo min mogelijk voorwaarden opleggen.

‘Voor een demonstratie hebben demonstranten de hulp van de politie vaak niet nodig. Dat kunnen ze prima zelf. Faciliteren is naar mijn idee passief zijn tot er wat gebeurt waardoor de politie moet handhaven.’¹²⁴

‘Met faciliteren bedoel ik misschien nog wel het meest: niet frustreren. Probeer geen barrières op te werpen of de demonstratie de kop in te drukken.’¹²⁵

Faciliteren betekent voor enkele actievoerders het mogelijk maken van een demonstratie door enkele praktische zaken te regelen. Met name het regelen van verkeer wordt hier vaak bij genoemd.

‘Het komt er in het kort op neer dat men ervoor zorgt dat de demonstratie in goede orde verloopt. Bijvoorbeeld door een goede route te organiseren en verkeersregelaars in te zetten. Je wilt de basiszaken goed geregeld hebben en er een mooie demonstratie van maken.’¹²⁶

Daarnaast leggen enkele actiegroepen de nadruk op het beschermen van demonstranten. Voor hun demonstraties hoeft de politie weinig te faciliteren, behalve de bescherming tegen mensen die de demonstratie willen verstoren.

‘In Nederland mag je jezelf niet verdedigen met wapens. Je ben dus van de politie afhankelijk voor fysieke bescherming. Wat ik gewoon wil is dat ze mij beschermen tegen activisten die ons fysiek aanvallen.’¹²⁷

In alle gesprekken met de inspectie komt naar voren dat mensen hun stem willen laten horen omdat ze zich zorgen maken over bepaalde ontwikkelingen of opkomen voor de belangen van groepen. Voor hen is demonstreren een manier om positieve veranderingen teweeg te brengen. Ze leggen daarom de nadruk op het belang van het demonstratierecht. Volgens de actiegroepen moet de overheid haar uiterste best doen om demonstreren mogelijk te maken.

‘Zolang de politie ook voetbalsupporters kan begeleiden – zelfs in het buitenland – dan kunnen ze ook moeite doen om demonstraties goed te begeleiden. Demonstreren is een grondrecht.’¹²⁸

3.5 Duiding van het burgerperspectief

Uit diverse onderzoeken naar demonstraties blijkt dat mensen verschillend denken over demonstraties en het optreden van de politie. Het burgerperspectief op dit onderwerp is daardoor complex en veelzijdig. Deze uiteenlopende opvattingen tonen het spanningsveld tussen enerzijds het beheersen van risico's en anderzijds het waarborgen van het demonstratierecht.

¹²⁴ Interview 5042.

¹²⁵ Interview 2490.

¹²⁶ Interview 8729.

¹²⁷ Interview 9264.

¹²⁸ Interview 4873.

In gesprekken met actiegroepen, uit eerdere onderzoeken en enquêtes blijkt dat veel mensen het recht op demonstreren belangrijk vinden voor onze democratie. Dit recht biedt mogelijkheden om onrecht aan te kaarten, minderheden een stem te geven en maatschappelijke veranderingen te bevorderen.

Een groot deel van de mensen vindt het daarom belangrijk dat de overheid voldoende ruimte biedt voor demonstraties. Actiegroepen geven aan dat die ruimte vaak wordt geboden, en het volgens hen in veel gevallen mogelijk om afspraken te maken met de politie of gemeente over het goed laten verlopen van een demonstratie. Positieve ervaringen, zoals gezamenlijke besprekingen over routes en veiligheidsmaatregelen, vergroten de effectiviteit van demonstraties en hebben vaak een gunstig effect op de sfeer. Toch merken deze actiegroepen op dat de mate van ruimte verschilt per locatie. Ze wijzen op een gebrek aan kennis over het demonstratierecht bij overheidsinstanties en voelen zich niet altijd ondersteund, wat hun mogelijkheden om hun boodschap te uiten belemmert.

Aan de andere kant wijzen mensen in enquêtes ook op zorgen over openbare orde en veiligheid. Demonstraties worden door sommigen geassocieerd met overlast of geweld, en uit de enquête blijkt dat er weinig tolerantie voor dit gedrag is. Veel ondervraagden vinden het belangrijk dat demonstranten zich aan regels en afspraken houden, zoals het tijdig aanmelden van demonstraties en het vermijden van verkeersoverlast. Er is steun voor streng(er) politieoptreden wanneer demonstranten zich niet aan de regels houden.

Uit interviews blijkt dat actiegroepen vanuit de overheid juist veel nadruk op het voorkomen van ordeverstoringen ervaren, wat volgens hen leidt tot onnodige beperkingen en eisen. In hun contact met de overheid voelen ze soms weerstand, wat hun bereidheid om demonstraties aan te melden en afspraken te maken vermindert. Ook signaleren demonstranten grote verschillen in de benadering van gemeenten: waar de ene gemeente soepel faciliteert, legt een andere strenge voorwaarden op. Dit leidt tot gevoelens van onrechtvaardigheid en frustratie. Bovendien ervaren sommige demonstranten een gebrek aan bescherming tegen geweld van tegenstanders of de politie, wat gevoelens van onveiligheid en angst versterkt.

Samengevat laat deze situatie zien dat demonstreren door velen als een belangrijk grondrecht wordt gezien, maar dan wel zonder overlast voor anderen. Actiegroepen ervaren juist dat deze houding hun gebruik van het demonstratierecht belemmert.

Hoofdstuk 4: het politieperspectief

Dit hoofdstuk beschrijft het werk van de politie bij demonstraties in de praktijk. Zonder uitzondering blijken de medewerkers bijzonder bevlogen als het gaat om het politiewerk in relatie tot demonstraties. Het onderwerp 'demonstraties' lijkt in veel opzichten de kern van het politiewerk te raken en de essentie van hun functie als politiefunctionaris te weerspiegelen. Het beschermen van het recht om te demonstreren en in vrijheid je mening te kunnen uiten wordt door de medewerkers met wie de inspectie heeft gesproken gezien als een fundamenteel aspect van onze democratische samenleving. Het is belangrijk om deze bevlogenheid te benoemen, omdat dit aangeeft hoe groot de betrokkenheid en motivatie van politiemedewerkers is bij het mogelijk maken en in goede banen leiden van demonstraties.

Tijdens de gesprekken met politiemedewerkers is veel informatie opgehaald over wat er voor de politie komt kijken bij demonstraties. Uit deze informatie komen diverse thema's van het politiewerk bij demonstraties naar voren. De Inspectie JenV gebruikt deze thema's om de het werk van de politie, de knelpunten daarbij en het politieperspectief op demonstraties inzichtelijk te maken.

4.1 Verbinding

Het leggen van 'verbinding' (verbinden)¹²⁹ wordt in vrijwel alle interviews met politiemedewerkers genoemd als randvoorwaarde voor een goed verloop van een demonstratie. Het leggen van verbinding met organisatoren en demonstranten voorafgaand en tijdens een demonstratie ziet de politie als een essentieel onderdeel van een goede voorbereiding en begeleiding van een demonstratie. Uit de interviews en de draaiboeken voor de begeleiding van grote demonstraties¹³⁰ blijkt dat verbinden méér is dan het leggen en onderhouden van contact. Het gaat ook om het creëren van wederzijds begrip en inzicht in de leefwereld van demonstranten. Verbinden wordt niet alleen gezien als een strategisch instrument om bijvoorbeeld informatie op te halen, maar als een kernwaarde die richting geeft aan het gehele optreden van de politie.¹³¹ Het gaat om houding en gedrag waarbij men zich bewust is van de (maatschappelijke) context waarbinnen een demonstratie wordt gehouden.

'Gezien de maatschappelijke context, is het meer dan ooit van belang dat we ons bewust zijn van onze acties en dat wij de juiste houding uitstralen.'

¹²⁹ 'Verbinding' of 'verbinden' wordt in deze rapportage gedefinieerd als 'het actief opzoeken en onderhouden van constructieve communicatie en interactie met demonstranten, met als doel wederzijds begrip te bevorderen, mogelijke spanningen te verminderen en een vreedzaam verloop van de demonstratie te waarborgen'.

¹³⁰ Zie hierover eerder paragraaf 2.6. De inspectie heeft draaiboeken opgevraagd en bestudeerd van de eenheden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Noord-Nederland, Oost-Nederland, Oost-Brabant.

¹³¹ O.a. interviews 274, 937, 586, 325, en 523.

Dit verhoogt de kans op medewerking en een goede sfeer bij de intocht en eventuele (tegen)demonstraties.’¹³²

Uit de interviews blijkt dat het belangrijk is dat de daarvoor geëquiperde politiemensen de verbinding aangaan. Het vraagt namelijk om bepaalde vaardigheden en een houding waarover niet alle politiemensen evenveel beschikken. Inlevingsvermogen, gespreksvaardigheden en geduld zijn voor het maken van verbinding van belang. Hierbij worden wijkagenten vaak als een goed voorbeeld genoemd.

‘Het contact leggen is een kwaliteit van de mensen. Het was eerst de gedachte dat iedereen dat onder alle omstandigheden moest kunnen binnen de politie. Inmiddels ziet de organisatie in dat het bepaalde personen veel beter afaat dan anderen. Je hebt op sommige momenten immers te maken met erg ingewikkelde groepen en dat vraagt een zekere specialistische communicatieve vaardigheid.’¹³³

‘We hebben een senior [medewerker] ‘demonstratie’, een brigadier die echt puur voor de verbinding is. Hij is zo goed in verbinding dat hij als eerste weet dat er gedemonstreerd zal worden. Hij zit in alle groepen, kent iedereen en gaat ook overal mee naartoe. Dat is een functionaris waar wij op drijven.’¹³⁴

In sommige eenheden, zoals bijvoorbeeld in Amsterdam, zijn voor het leggen van verbinding speciale teams ingericht. Ook in andere eenheden heeft men daarmee recent ervaring opgedaan. Uit de interviews blijkt dat men daarover enthousiast is.

‘Het goede van de informatie die [ze] ophalen is dat je daarmee veel meer kunt denken vanuit het perspectief van de demonstranten. Als je weet wat ze willen en wat ze van plan zijn, dan kun je dat zo organiseren dat dat mogelijk wordt. Uiteraard moet je nog steeds bepaalde grenzen aangeven, maar in de meeste gevallen is dat niet van toepassing.’¹³⁵

Uit de interviews blijkt dat er vrijwel altijd een contactmoment is tussen de politie en de demonstranten. Het leggen van verbinding tijdens de demonstratie verloopt over het algemeen soepel als voorafgaand aan de demonstratie al contact is geweest tussen de politie en de organisator. Respondenten benadrukken dat de manier waarop je demonstranten benadert, van groot belang is. Uit de interviews komt naar voren dat deze benadering meestal begint met een kennismaking en het stellen van de vraag of alles goed verloopt. Deze aanpak vereist specifieke vaardigheden en een bepaalde houding. Het vraagt wat anders van politiemensen dan het reguliere politiewerk.

Uit de gesprekken blijkt dat het maken van verbinding in veel gevallen lukt, maar dat dit niet altijd het geval is. Politied medewerkers zijn zich ervan bewust dat niet

¹³² SGB0 Intocht Sinterklaas, Eenheid Oost Nederland, 15 november 2023.

¹³³ Interview 937.

¹³⁴ Interview 325.

¹³⁵ Interview 537.

iedereen positief staat tegenover de politie en daarom geen contact wil. In dat geval is het maken van verbinding (zeer) moeilijk.



Afbeelding 20: pro-Palestina demonstratie bij het Vredespaleis in Den Haag. Bron: Inspectie JenV

4.2 Faciliteren

Het leggen van verbinding is van belang voor een tweede thema dat veel aan bod is gekomen in de gesprekken met politiemedewerkers: 'faciliteren'. In de maatschappelijke discussie over demonstraties wordt vaak gesproken over het faciliteren van demonstraties.¹³⁶ Dikwijls wordt daarbij aangegeven dat het gaat om het mogelijk maken van een demonstratie en het beschermen van de demonstranten. Zo geeft de Nationale ombudsman aan:

'De essentie van het grondrecht tot demonstreren moet voorop staan. Die essentie is dat de overheid zich tot het uiterste moet inspannen om demonstraties te faciliteren en te beschermen, zodat burgers in vrijheid hun mening – hoe impopulair ook – kunnen laten horen. Elke andere houding van de overheid doet afbreuk aan de kern van het demonstratierecht.'¹³⁷

Wat exact onder faciliteren van demonstraties in de context van het politiewerk wordt begrepen, is niet expliciet gemaakt. In de gesprekken met

¹³⁶ Zie bijvoorbeeld: [Demonstratie | Vrijheid van meningsuiting | College voor de Rechten van de Mens \(mensenrechten.nl\)](#); [Wet openbare manifestaties | Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters; Beschermen & beperken – Demonstratierecht.nl](#); [Politieoptreden tijdens demonstraties: de do's en don't's \(amnesty.nl\)](#)

¹³⁷ Zie: [Demonstratierecht onder druk | Nationale ombudsman.](#)

politiemedewerkers is daarom gevraagd wat zij verstaan onder het faciliteren van een demonstratie. Uit de gesprekken is geen duidelijke uitleg of definitie voortgekomen. Wat faciliteren betekent verschilt per eenheid. Maar ook binnen eenheden wordt aan dit begrip een verschillende uitleg gegeven. In zijn algemeenheid verstaat men onder faciliteren: 'het ondersteunen en daarmee mogelijk maken van een (goed en vreedzaam verloop van een) demonstratie'. Wel blijkt dat faciliteren, net zoals verbinden, door de politie niet beperkt blijft tot één bepaalde fase van de politie-activiteiten bij demonstraties. Het speelt zowel in de voorbereiding als in de uitvoering een rol.

Over welke taken voor de politie exact komen kijken bij het faciliteren van demonstraties, wordt niet hetzelfde gedacht. In enkele gesprekken is aangegeven dat de politie geen demonstraties faciliteert. Deze respondenten geven aan dat faciliteren de taak van de gemeente is:

'Als je als politie zegt dat je demonstraties faciliteert, dan draag je daarmee een bepaald beeld uit richting de maatschappij. Dat hoeft niet per se een goed beeld te zijn. Je kunt onterechte verwachtingen scheppen. [...] Faciliteren is voor de gemeente.'¹³⁸

'Ik vraag me af of het faciliteren een taak voor de politie is of voor de gemeente. BOA's zouden ook een demonstratie kunnen faciliteren. De politie zou dan betrokken worden op het moment dat er behoefte is aan de sterke arm.'¹³⁹

De politiemedewerkers die geen faciliterende rol zien voor de politie, benadrukken dat de taak van de politie bij demonstraties beperkt moet blijven. Zij leggen de nadruk op het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Andere taken, zoals verkeersbegeleiding, vallen daar niet onder. Daarom zouden zij ook liever niet spreken over 'faciliteren' door de politie omdat het (de burgemeester van) de gemeente is die de demonstratie mogelijk moet maken en daarmee de demonstratie faciliteert (zie ook paragraaf 2.3.1).

Het merendeel van de politiemedewerkers waarmee de inspectie gesproken heeft ziet wél nadrukkelijk een taak van de politie bij het faciliteren van demonstraties. Maar ook uit deze gesprekken blijkt dat het niet gemakkelijk is om aan te geven wat faciliteren exact inhoudt. Demonstraties zijn vaak maatwerk en wat de politie daarbij moet doen is niet eenduidig aan te geven. Wel wordt dikwijls de link gelegd met het demonstratierecht. Politiemedewerkers geven daarbij aan dat dit een belangrijk grondrecht is en dat de politie ervoor moet zorgen dat daar gebruik van kan worden gemaakt.

'Als we in staat zijn om voetbalsupporters van A naar B te brengen, en dat vinden we de normaalste zaak van de wereld, dan mogen toch ook ons beste beentje voor zetten om een demonstratie mogelijk te maken?'¹⁴⁰

¹³⁸ Interview 194.

¹³⁹ Interview 586.

¹⁴⁰ Interview 119.

‘Elk geluid, binnen de kaders van de wet, moet hoorbaar zijn. Ook als dat een reactie oproept binnen de maatschappij. Het is aan de politie om er dan voor te zorgen dat het toch ordelijk en veilig verloopt en iedereen gebruik kan maken van het recht op meningsuiting.’¹⁴¹

Ondanks dat een grote hoeveelheid aan verschillende gezichtspunten bestaat over de betekenis van faciliteren, is de teneur onder respondenten dat faciliteren door de politie in ieder geval bijdraagt aan het ‘mogelijk maken en waarborgen van het demonstratierecht’. De manier waarop faciliteren wordt ingevuld, verschilt per eenheid en wordt beïnvloed door lokale omstandigheden, beschikbare middelen en de aard van de demonstratie.

In de interviews noemen politiemedewerkers vaak het beschermen van demonstranten als onderdeel van faciliteren. Demonstraties kunnen reacties van andere mensen oproepen, zoals agressie. Om in dergelijke situaties het alsnog mogelijk te maken dat demonstranten hun boodschap kunnen laten horen, moet de politie hen beschermen.

‘Ik zie het beschermen van het demonstratierecht en daarbij zorgen voor een ieders veiligheid als de functie van de politie bij demonstraties. ‘Een ieders veiligheid’ betekent in dit geval niet alleen omstanders, maar ook de demonstranten zelf.’¹⁴²

Een knelpunt bij het faciliteren is de doorgaans korte voorbereidingstijd voor demonstraties, blijkt uit de interviews. Zoals in paragraaf 2.3.2 besproken hanteren niet alle gemeenten dezelfde kennisgevingstermijn. De termijn kan variëren van 24 tot 96 uur voor de demonstratie. Ongeacht de exacte termijn betekent dit concreet dat de politie in korte tijd veel moet regelen, met name als men een dynamische demonstratie wil houden waarbij mensen een route willen lopen door een stad. Het is gezien de korte voorbereidingstijd niet altijd mogelijk om aan alle wensen van de demonstranten tegemoet te komen. Bijvoorbeeld als er samenloop is met andere demonstraties of evenementen. Juist vanwege dit soort situaties zijn het aanmelden en het contact vooraf van belang, geven respondenten aan. Dan kunnen demonstranten hun plannen aangeven en kan de politie dat – binnen de mogelijkheden die er zijn – organiseren.

Een tweede knelpunt rondom faciliteren is de aard van de werkzaamheden bij demonstraties vergeleken met andere taken van de politie. Demonstraties vragen om een andere aanpak dan de meeste taken die de politie heeft. Dat komt onder andere door de kaders die de Wom geeft. Deze kaders zijn minder ‘hard’ in vergelijking met het strafrecht. Het eventueel inperken van een demonstratie mag alleen als de burgemeester daartoe beslist. Daarmee vragen demonstraties in de praktijk iets anders van politiemedewerkers.

‘De insteek bij het reguliere werk is: we komen, we zien, we overwinnen. In andere woorden, er is een probleem en dat lossen we op. Bijvoorbeeld bij

¹⁴¹ Interview 523.

¹⁴² Interview 274.

burenruzies of een overval. Bij demonstraties is dat het tegenovergestelde. Daar moet je gaan faciliteren en beschermen, in lijn met hoe de gemeente de rol van de politie bij demonstraties ziet.’¹⁴³

Kennis van de Wom is bij het optreden bij demonstraties van belang. Uit de gesprekken blijkt dat die kennis niet bij alle politiemedewerkers aanwezig is, met name wanneer zij werkzaam zijn in een omgeving waar demonstraties niet veel voorkomen. Hierdoor kunnen situaties ontstaan waarin politiemedewerkers dingen vragen van demonstranten die niet in lijn zijn met de Wom of het demonstratierecht in den brede.

4.3 Informatie

Om te kunnen faciliteren is informatie nodig, zodat de politiemedewerkers weten wat ze moeten doen en wat ze kunnen verwachten. Uit de gesprekken blijkt dat er geen vaste formule is voor het bepalen van de inzet en daarmee welke informatie nodig is. Wel noemen respondenten vaak dezelfde elementen als het gaat over belangrijke informatie: hoeveel mensen er verwacht worden, of mensen op één plek blijven (statisch) of zich gaan verplaatsen (dynamisch), wat de boodschap van de demonstratie is (in verband met mogelijke tegenreacties) en eventuele ervaringen met een actiegroep uit het verleden. Deze informatie draagt bij aan een effectievere en veiligere begeleiding van de demonstratie, geven de politiemedewerkers aan.

De informatie die de politie ontvangt via de kennisgeving¹⁴⁴ is dikwijls voldoende om te kunnen inschatten hoe men de demonstratie in het vervolgtraject moet benaderen. In de kennisgeving staat doorgaans hoeveel mensen worden verwacht, het onderwerp van de demonstratie en of het een dynamische demonstratie wordt. Wanneer een kennisgeving van een demonstratie binnenkomt bij de politie zijn verschillende routes mogelijk, afhankelijk van de eenheid.¹⁴⁵ Uit de gesprekken blijkt dat de wijze waarop de politie de voorbereiding op een demonstratie oppakt verschilt per eenheid. Ongeacht de vorm staat in het eerste contact met actievoerders vooral de uitwisseling van informatie centraal. Daarbij geven - in de meest ideale situatie - zowel de organisatoren van de demonstratie als de politie aan wat ze van elkaar verwachten en maken op basis daarvan praktische afspraken.

‘Het goede van [de uitwisseling van] informatie (...) is dat je daarmee veel meer kunt denken vanuit het perspectief van de demonstranten. Als je weet wat ze willen en wat ze van plan zijn, dan kun je dat zo organiseren dat dat mogelijk wordt.’¹⁴⁶

¹⁴³ Interview 709.

¹⁴⁴ Zie eerder over kennisgeving onder andere: paragraaf 2.3.2 ‘Aanmelden van een demonstratie’.

¹⁴⁵ Een kennisgeving wordt gedaan bij de gemeente en niet bij de politie. Uit de gesprekken blijkt dat in veel gevallen de gemeente de kennisgeving doorstuurt naar de politie om hen te informeren over de demonstratie.

¹⁴⁶ Interview 537.

Het vooraf leggen van contact en het maken van afspraken over de manier waarop een demonstratie zal verlopen, kan de speelruimte voor demonstranten aanzienlijk vergroten, zo geven politiemedewerkers aan.¹⁴⁷

Gezien het belang van het eerste contact en het opbouwen van verbinding, streeft de politie ernaar om dit contact zoveel mogelijk zelf tot stand te brengen. Hierbij geven respondenten twee knelpunten aan. Een van de knelpunten is de kennisgeving van de demonstratie. In toenemende mate constateren politiemedewerkers dat organisatoren minder geneigd zijn om demonstraties aan te melden (zie ook paragraaf 1.2.1). Hierdoor is vooraf niet altijd bekend dat een demonstratie gaat plaatsvinden. Ten tweede lukt het ondanks een kennisgeving en alle pogingen soms niet om contact te leggen of verloopt het contact stroef. Politiemedewerkers geven aan dat steeds vaker sprake is van losse organisatiestructuren waarbij geen vast aanspreekpunt is of het onduidelijk is wie de feitelijke organisator is. Hierdoor is het ophalen van informatie en het maken van verbinding moeilijk, want de persoon die men spreekt is niet per se de persoon die ook 'over de demonstratie gaat'.

'Sommige demonstraties worden niet aangemeld of demonstranten houden in de voorbereidingen de kaarten op de borst. Dat maakt het moeilijk om goede voorbereidingen te treffen. [Ik denk] dat dat voor niemand voordelig uitpakt. Niet voor de politie en niet voor de demonstranten. Vanuit (...) Conflict en Crisisbeheersing zijn veel contacten met actiegroepen, dus dan kan op die manier nog geprobeerd worden om verbinding te maken. Dat lukt vaak alsnog, maar in sommige gevallen wel tot op bepaalde hoogte. Dan zijn de plannen alsnog niet duidelijk.'¹⁴⁸

In zulke gevallen is het mogelijk dat de politie - ondanks het contact vooraf - voor verrassingen komt te staan. Het kan zijn dat er veel meer of minder mensen aanwezig zijn dan vooraf is besproken, mensen op een andere plek gaan staan of het een dynamische demonstratie is waar het zou gaan om een statische demonstratie.

Uit de gesprekken blijkt dat de politie informatie nodig heeft om in te schatten wat nodig is om adequaat te handelen bij een demonstratie, maar dat die informatie niet altijd gemakkelijk te krijgen is. Om niet voor verrassingen te komen staan gaat

de politie op zoek naar alternatieve bronnen zodat zij niet ter plekke moet reageren op een niet-aangekondigde demonstratie. Informatieverzameling door Open Source Intelligence (OSINT) en door het TOOI zijn twee methoden die – zo blijkt uit de interviews¹⁴⁹ - regelmatig worden gebruikt om informatie te verkrijgen. Deze methoden vinden, indien nodig, plaats naast de meer 'reguliere' methoden om informatie te verzamelen met als doel een bijdrage te leveren aan de handhaving van de openbare orde. De Inspectie JenV gaat hieronder dieper in op deze twee vormen van informatieverzameling.

¹⁴⁷ Interview 709

¹⁴⁸ Interview 789.

¹⁴⁹ O.a. interviews 651, 325, 659, 194, 925 en 709.

4.3.1 OSINT

Uit de gesprekken blijkt dat de politie in sommige gevallen aanvullende informatie verzamelt over een demonstratie, zoals online gegevens. Dit om een compleet beeld te krijgen van de actoren, plannen en potentiële risico's of het onderkennen van niet aangekondigde demonstraties.

'Dat is echt noodzakelijk omdat zeker in het centrum allerlei (buitenlandse) groeperingen aanwezig zijn die op vijandige voet met elkaar leven en waarbij allerlei gevoeligheden een rol spelen. Uiteindelijk vindt op basis van informatie over allerlei aspecten een weging plaats waarbij je de inzet bepaalt; 'volstaat een wijkagent of moet je de ME achter de hand houden?'

150

Informatievergaring op internet vindt voor een belangrijk deel plaats via OSINT. OSINT is een methode waarbij in principe informatie wordt verzameld uit openbare bronnen. Dit kan onder andere bestaan uit gegevens die beschikbaar zijn op het internet, zoals sociale media, nieuwsartikelen, fora, blogs, en andere publieke bronnen. Hierbij valt te denken aan de hoeveelheid mensen die (kunnen) komen, het sentiment dat heerst en wat men van plan is te gaan doen. Politiedeskundigen geven aan dat het verzamelen van dergelijke gegevens steeds lastiger wordt. Demonstraties worden vaker online voorbereid. Door toegenomen privacy-voorwaarden van sociale media en omdat het merendeel van de online accounts inmiddels een besloten karakter heeft, is het voor de politie ingewikkelder geworden om informatie te verzamelen die men noodzakelijk acht voor het politiewerk bij demonstraties. Pas wanneer de verwachting is dat een demonstratie of evenement redelijkerwijs ook gepaard zal gaan met strafbare feiten kunnen, in afstemming met de informatieofficier van het OM, ook groepen op internet worden gemonitord.¹⁵¹

4.3.2 TOOI

Het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) richt zich op het (heimelijk) inwinnen van openbare orde-informatie.¹⁵² Binnen de politieorganisatie is TOOI onderdeel van de afdeling Dienst Regionale Intelligence Organisatie (DRIO).¹⁵³ De tien regionale eenheden van de politie hebben elk een eigen TOOI. Informatie die het TOOI verstrekt kan bijdragen aan de beslissing van een burgemeester om al dan niet politiecapaciteit in te zetten of bijvoorbeeld toepassing te geven aan de bevoegdheden uit de artikelen 172-176a Gemeentewet die zijn gericht op het handhaven van de openbare orde.¹⁵⁴ Belangrijk hierbij is dat de informatie-inwinning door TOOI zich richt op groepen en niet op individuen.

¹⁵⁰ Interview 463.

¹⁵¹ Hartog, K. den & Verhaar, A. (18 januari 2021). Memo Informatievergaring op internet niet strafvorderlijke bevoegdheden met belangrijk accent op openbare orde'.

¹⁵² Zie: [Strategisch intern toetsingskader TOOI | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

¹⁵³ Regioburgemeesters. Landelijke handreiking beleidskader TOOI. Bestuurlijk afwegings- en toetsingskader TOOI. 15 maart 2024.

¹⁵⁴ Commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel, "Waarborgen voor heimelijk werk," september 2023. Pagina 38 e.v.

TOOI maakt daarbij (ook) gebruik van menselijke bronnen om informatie te verkrijgen over mogelijke verstoringen van de openbare orde.¹⁵⁵ Demonstraties waarbij een risico is op escalatie zijn daar een voorbeeld van.¹⁵⁶ De menselijke bronnen worden informanten genoemd en worden door speciaal daartoe opgeleide politiemensen 'gerund'. TOOI gebruikt informatie uit openbare bronnen en de politiesystemen om potentiële informanten te vinden.¹⁵⁷ De mensen die het contact leggen en onderhouden, zogeheten runners, zijn niet herkenbaar als politieagent. Zij identificeren zich wel direct als zijnde van de politie bij deze eerste benadering, geven respondenten aan. Het doel van de eerste benadering is nagaan of de persoon voor TOOI informant zou willen zijn. De samenwerking met TOOI is vrijwillig, de gesprekken met informanten zijn altijd vertrouwelijk en vinden in heimelijkheid plaats.¹⁵⁸ Dat wil zeggen dat in beginsel niemand anders weet dat de informant met de politie praat.

Op basis van artikel 3 PW¹⁵⁹ mag TOOI in het kader van de handhaving van de openbare orde een inbreuk maken op het recht van privacy. Deze inbreuk mag echter niet te groot zijn. De inzet van middelen door TOOI mag er niet toe leiden dat een min of meer volledig beeld van aspecten van iemands leven wordt verkregen. Het begrip 'stelselmatigheid' is daarbij een belangrijk criterium.¹⁶⁰ In de uitleg van de Hoge Raad: er mag niet 'een min of meer compleet beeld van bepaalde aspecten van het persoonlijk leven van de betrokkene [worden] verkregen.'¹⁶¹ Uit de gesprekken blijkt dat de meeste TOOI-medewerkers die de inspectie heeft gesproken de afbakening van wat zij mogen op basis van artikel 3 PW helder vinden.¹⁶² Eén medewerker van het TOOI geeft aan dat de grenzen van het artikel niet altijd even gemakkelijk te bepalen zijn.¹⁶³

Op basis van artikel 11 lid 1 PW staat de politie voor wat betreft de uitvoering van de openbare orde taak onder het gezag van de burgemeester. Dat geldt ook voor TOOI. Uit de gesprekken met TOOI blijkt echter dat er weinig interactie is tussen de meeste TOOI en de burgemeesters uit de regio.¹⁶⁴

¹⁵⁵ Interview 564, 234.

¹⁵⁶ Interview 671.

¹⁵⁷ Interview 234.

¹⁵⁸ Interview 356, 489, 234.

¹⁵⁹ Zie: art 3 Politiewet,

¹⁶⁰ Zie de memorie van toelichting bij de Wet BOB: Kamerstukken II, 1996/97, 25403, nr. 3.

¹⁶¹ Hoge Raad 19 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:80, r.o. 2.4.

¹⁶² Interview 356, 923, 798

¹⁶³ Interview 489

¹⁶⁴ Interviews: o.a.: 671, 234, 489.

Uitgelicht: kanttekeningen bij OSINT en TOOI

Bij bovenbeschreven methoden van informatievergaring in het kader van de openbare orde zijn kanttekeningen te plaatsen, blijkt uit de literatuur en de interviews. Met name TOOI is niet onomstreden. Dat heeft vooral te maken met het fysiek benaderen van personen en het opbouwen van een beeld in een informatieve voorfase waarin van strafvordering geen sprake is.

De commissie 'Waarborgen Werken Onder Dekmantel' (commissie Sorgdrager) merkt hierover op in haar onderzoek 'Waarborgen voor heimelijk werk' - los van de nodige juridische bezwaren - onder ander op:

'Het is de commissie gebleken dat de burgemeester voor deze gezagsrol, wanneer het gaat om heimelijke onderzoeksmethoden in het kader van de openbare orde, op dit moment onvoldoende is uitgerust. De burgemeester kan daardoor die rol onvoldoende uitoefenen. Dat is om verschillende redenen problematisch. Ten eerste worden heimelijke inzetten in het kader van de openbare orde niet retrospectief door een rechter beoordeeld. Een heimelijke inzet leidt in het kader van de openbare orde namelijk zelden of niet tot een bewijsmiddel in een strafrechtelijk onderzoek. Een heimelijke inzet wordt gebruikt om bijvoorbeeld een op handen zijnde demonstratie op grootte of mogelijke risico's te schatten of om een voorgenomen wegblokkade te voorzien, zodat tijdig verkeersmaatregelen kunnen worden getroffen of anderszins kan worden ingegrepen. Dat betekent echter niet dat bij de heimelijke inzet geen inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers of geen onrechtmatigheden kunnen voorkomen.'

Een belangrijk aspect is daarbij dat bij een inzet met een niet-strafvorderlijk doel de grens van wat als proportioneel kan worden beschouwd sneller wordt bereikt. Omdat er geen strafvorderlijke verdenking is, zal de afweging tussen het algemeen belang en de privacybelangen van de betrokkene vaker in het voordeel van de betrokkene uitvallen. De vraag is of de afweging ten aanzien van de proportionaliteit (en subsidiariteit) wel altijd plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van de burgemeester zoals door de politie (TOOI) wordt aangegeven.

Mede naar aanleiding van de constatering van de commissie Sorgdrager zijn in 2024 zijn verschillende documenten opgesteld waarin het beleidskader van en het toezicht op TOOI zijn verduidelijkt. Voorbeelden hiervan zijn het **Strategisch intern toetsingskader TOOI** en de **Handreiking Regionale Adviescommissie TOOI**.

4.4 Risico's

Het verzamelen van informatie gebeurt niet zonder reden. Demonstraties zijn niet zonder risico, geven respondenten van de politie aan. Hierbij wordt vaak de kanttekening gemaakt dat veruit de meeste demonstraties probleemloos verlopen.

Een klein deel loopt uit de hand en juist daar wil de politie op voorbereid zijn. Uit de gesprekken komen twee hoofdrisico's naar voren.

De eerste risicofactor betreft strafbare feiten gepleegd door demonstranten. Met name geweldpleging, zoals vernielingen en agressie tegen andere groepen, is een risico. Respondenten spreken hierbij vaak over vermenging. Politied medewerkers zien dat soms andere demonstranten dan de oorspronkelijke demonstranten ongevraagd 'participeren'. Met name bij de grote(re) demonstraties (meer dan 100 personen) is volgens respondenten met enige regelmaat sprake van 'kaping' door andere demonstranten. Politied medewerkers zien dit als een toenemend probleem. Vaak zijn het juist deze groepen die grenzen over gaan of – in extremere gevallen – bewust uit zijn op een confrontatie met andere demonstranten of de politie.

'Een voorbeeld is de demonstratie bij de UvA. Daar was een student in beeld die zei dat er geen geweld werd gebruikt. Op dat moment werden er ook beelden getoond van mensen die het gebouw van de UvA aan het vernielen waren. Ik denk dat de persoon in beeld waarschijnlijk oprecht dacht dat er geen geweld werd gepleegd.' ¹⁶⁵

'Wat we momenteel zien is dat een groep [...] demonstranten heel veel demonstraties kaapt en vooraan gaat lopen. Hiermee krijgt de demonstratie een harder voorkomen dan dat oorspronkelijk de bedoeling was.' ¹⁶⁶

Voor de politie levert 'vermenging' een dubbele uitdaging op. Allereerst is het in de voorbereidingen niet altijd gemakkelijk om de juiste risico-inschatting te maken omdat deze personen zich nooit van tevoren aanmelden. Hun aanwezigheid is vrijwel altijd onverwacht. Politied medewerkers nemen daarom ook eerdere ervaringen met actiegroepen mee, blijkt uit de interviews. Inmiddels is bekend dat bepaalde onderwerpen het risico met zich meebrengen dat groepen aansluiten die minder goede intenties hebben.

Door vermenging ontstaat tijdens de demonstratie eveneens de vraag wie het aanspreekpunt is en wie de demonstratie aanstuurt. De politie legt dikwijls (een deel van) de verantwoordelijkheid bij de organisator voor het ordelijk verloop van een demonstratie.¹⁶⁷ Door de vermenging van groepen wordt dit steeds lastiger, geven respondenten aan. De organisator weet in sommige gevallen niet welke groepen aanwezig zijn en heeft geen controle over de groepen die uit zijn op onrust. Hierdoor kan het gebeuren dat een organisator de intentie heeft een

¹⁶⁵ Interview 523.

¹⁶⁶ Interview 342.

¹⁶⁷ Hoewel uit de interviews blijkt dat de politie dikwijls aan de demonstranten aangeeft dat deze voor het ordelijk verloop zelf verantwoordelijk zijn en soms ook dat zij een 'ordedienst' moeten hebben is hier wel op af te dingen: 'Een verplichting voor organisatoren om zelf voor (gecertificeerde) beveiliging te zorgen en de financiële drempel die daarmee wordt opgeworpen, is in het algemeen moeilijk te rijmen met de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde demonstratievrijheid. Bovendien rust op de burgemeester een positieve verplichting om noodzakelijke en passende maatregelen te nemen - bijvoorbeeld politiebescherming - om een vreedzame betoging doorgang te laten vinden.' Zie: [Antwoord op vragen van het lid Özütok over het bericht 'Burgemeesters onbekend met regels demonstraties' | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

demonstratie vreedzaam te laten verlopen, maar er uiteindelijk toch strafbare feiten worden gepleegd door groepen die andere intenties hebben.

Naast de wie-vraag is ook de wat-vraag van belang. De inhoud van een demonstratie brengt mogelijk risico's met zich mee en is daarom voor de politie cruciale informatie, geven respondenten aan. Hoewel de inhoud van een demonstratie nooit op zichzelf een reden mag zijn voor de overheid om beperkingen op te leggen of een verbod uit te vaardigen (zie paragraaf 2.3.3), is de inhoud wél van belang bij de beslissing over hoe de demonstratie het beste gefaciliteerd kan worden. De inhoud van de betoging bepaalt namelijk dikwijls ook de mate van 'vijandigheid' van mensen die het daar niet mee eens zijn. Dit wordt door vrijwel alle politiemedewerkers die bij demonstraties betrokken zijn onderkend.

'Daarnaast zijn er demonstraties waar je zeker weet dat wanneer er geen politie is, er mensen gewond raken. Bijvoorbeeld een man die al een lange tijd met een pro-Israël demonstratie op de Dam staat. Die wordt waarschijnlijk in elkaar geslagen als er geen politie aanwezig is.' ¹⁶⁸

'Ik zie vooral een knelpunt bij demonstraties die een felle reactie uit de maatschappij met zich meebrengen. Een voorbeeld is het verbranden van een koran. Dat levert een enorme reactie op vanuit de maatschappij, met alle gevolgen voor de openbare orde van dien. Maar je kunt niet zomaar zeggen dat je zo'n demonstratie daarom niet door kan laten gaan. Iemand heeft nog steeds het recht op demonstreren.' ¹⁶⁹

Hierbij speelt de vraag hoever de politie moet gaan om risico's te beheersen, geven respondenten aan. Het volledig voorkomen van ongeregelde heden vinden veel respondenten niet realistisch: er zullen altijd risico's en onvoorspelbaarheden zijn. Enige mate van risicoacceptatie is daarom nodig. In de praktijk is dit het zoeken naar een precaire balans tussen het beschermen van het demonstratierecht, maar ook de grenzen daarvan aangeven, stellen respondenten.

4.5 Begrenzen

Uit de gesprekken met politiemedewerkers blijkt dat een manier om te voorkomen dat risico's werkelijkheid worden het stellen van grenzen is. Hun uitgangspunt is: geef demonstranten duidelijk aan wat wel en niet kan en wat eventuele gevolgen zijn als men een grens over gaat. Begrenzen is niet alleen van toepassing tijdens de demonstratie zelf, maar is ook in de voorbereiding van toepassing. In de gesprekken met politiemedewerkers wordt meermalen aangegeven dat 'faciliteren' niet betekent dat het demonstratierecht geen beperkingen kent. Respondenten noemen daarbij praktische redenen en de wettelijke kaders.

¹⁶⁸ Interview 709.

¹⁶⁹ Interview 651.

‘Het belangrijkste woord bij dit alles is: ‘wederkerigheid’. Demonstreren is gebaseerd op wederkerigheid (...): demonstranten zijn geen consumenten, maar oefenen een recht uit waar ook plichten aan vastzitten.’ ¹⁷⁰

Deze respondenten geven aan dat het begrip faciliteren door sommige actiegroepen zeer ruim wordt geïnterpreteerd. De overheid – en in de praktijk de politie – dient tegemoet te komen aan de wensen van de actiegroep. In die gevallen is het moeilijk om tot een gesprek te komen over wat redelijkerwijs gefaciliteerd kan worden en wat niet. Dat kan in de praktijk lastig zijn. Politied medewerkers geven aan dat er van de actievoerders ook wat inlevingsvermogen en praktisch inzicht mag worden verwacht.

‘We zoeken daarbij een evenwicht tussen ‘ruimte geven’ en ‘begrenzen’. [...]. Dat kun je soms letterlijk als een soort onderhandelen zien waarbij wordt aangegeven door de demonstranten ‘als we dit mogen, zullen we dat niet doen’.’ ¹⁷¹

Uit de gesprekken blijkt dat in veel gevallen het gesprek met demonstranten over de (praktische) grenzen goed te voeren is. In die gevallen is het mogelijk afspraken te maken over wat wel en niet kan, zowel in de voorbereidingen op als tijdens een demonstratie. Er zijn echter ook gevallen waar het maken van of houden aan afspraken niet goed gaat. In het vervolg van deze paragraaf gaat de inspectie in op hoe de politie in dergelijke situaties te werk gaat.

4.5.1 De-escaleren

Het stellen van grenzen kan zorgen voor spanning, ook richting de politie. In de gesprekken is het omgaan met spanning veel aan bod gekomen onder de noemer ‘de-escalatie’. De-escalatie is een kernbegrip in het optreden van de politie bij demonstraties, geven respondenten aan. Door op een rustige, benaderbare manier aanwezig te zijn en proactief in gesprek te gaan met de demonstranten, kan de politie een belangrijke rol spelen in het voorkomen van ongeregelde heden. Dit betekent dat politied medewerkers niet alleen fysiek aanwezig zijn, maar ook actief werken aan het verminderen van spanningen door open communicatie.

‘De standaard demonstratiekoppels hebben veel ervaring met dit onderwerp en kunnen goed de-escaleren. Ze kennen de vaste demonstranten en kunnen goed een praatje met hen maken. De koppels richten zich tijdens hun dienst op de bekende plekken voor demonstraties en leggen het contact met de demonstranten.’ ¹⁷²

Het leggen van verbinding lukt in de meeste gevallen goed en demonstraties verlopen in goede harmonie, geven politied medewerkers aan. Verbinding leggen en de-escaleren bij (niet aangemelde, grotere) demonstraties waarbij bij de demonstranten een flinke dosis ‘sceptis’ ten opzichte van de politie bestaat is een

¹⁷⁰ Interview 413.

¹⁷¹ Interview 356.

¹⁷² Interview 709.

stuk ingewikkelder, blijkt uit de interviews. Sommige demonstraties hebben een sterk anti-overheidskarakter. Daarbij bestaat een negatief sentiment tegenover de politie, aangezien de politie op dat moment wordt gezien als vertegenwoordiger van de 'vijandige' overheid. Het maken van verbinding is in die gevallen zeer moeilijk, ook voor de ervaren politiemedewerkers. Dit bemoeilijkt het maken van afspraken en het aanspreken van mensen op hun gedrag, zo wordt door politiemedewerkers aangegeven.¹⁷³

'In een groep (...) kan veel boosheid zitten en dan richt men zich tegen de overheid en dus tegen de politie. We zijn dan soms de 'kop van Jut'.'¹⁷⁴

'Daar staat wel tegenover dat sommige demonstranten niet open staan voor het ontvangen van informatie en al gauw iets als bedreigend ervaren. Dat het zo ervaren wordt betekent daarom niet dat het ook zo bedoeld is.'

¹⁷⁵

Door politiemedewerkers wordt benadrukt dat het merendeel van de demonstraties goed te begeleiden is. Wel zijn er twee ontwikkelingen die voor knelpunten zorgen in het begrenzen en de-escaleren. Als eerste zien respondenten toenemende agressie bij demonstraties. Niet alleen ten opzichte van de omgeving maar ook vaak richting de politie. Sinds de coronapandemie is het 'demonstratielandschap' wat dat betreft verhard, geven politiemedewerkers aan. De reacties richting de politie zijn heftiger geworden en vragen meer inzet van de politie om alles in goede banen te leiden.¹⁷⁶ Daarnaast wordt er op gewezen dat er in toenemende mate een aantal groeperingen is die stellen dat hun doel 'zo verheven en belangrijk is' dat voor hen de beperkingen van de Wom niet gelden.¹⁷⁷ Deze groepen overtreden bewust wettelijke regels, mede ten behoeve van de 'exposure' voor hun boodschap.

'De grenzen van het demonstratierecht zijn de wettelijke grenzen. Groepen [...] geven aan dat de wettelijke grenzen zoals die in de Wom staan niet overeenkomen met de internationale wetgeving en dat zij – kort door de bocht – het recht hebben overal te demonstreren en op de manier waarop ze dat willen. [...] als dat de insteek is, dan heb je niets aan wetgeving.'¹⁷⁸

Wanneer sprake is van vijandigheid richting de politie of fundamentele verschillen van inzicht over de grenzen van demonstraties, is het voeren van een constructief gesprek moeilijk. Hoewel de nadruk ligt op de-escaleren en begrenzen, kan een demonstratie alsnog uitlopen op ongeregeldeheden.

4.5.2 Inzet van geweldsmiddelen

Wanneer begrenzen en de-escalatie niet effectief blijken, moeten andere middelen aangewend worden om de openbare orde te handhaven. Tijdens de gesprekken is de toepassing van geweldsmiddelen bij demonstraties standaard aan bod gekomen,

¹⁷³ O.a. interviews 659 en 791.

¹⁷⁴ Interview 356.

¹⁷⁵ Interview 709.

¹⁷⁶ Interview 586.

¹⁷⁷ O.a. interviews 586, 937, 877 en 413.

¹⁷⁸ Interview 937.

met name door de Mobiele Eenheid (ME). Hieruit blijkt dat de inzet van de ME een laatste redmiddel is. Politied medewerkers zijn zich er terdege van bewust dat de ME geen licht middel is dat te pas en te onpas ingezet kan worden.¹⁷⁹ Dit komt mede doordat enkel de aanwezigheid van de ME bij sommige demonstranten al weerstand oproept. Het feit dat de ME aanwezig is, zorgt voor spanning, geven respondenten aan. Er is dan bij sommige demonstranten een verwachting van escalatie, waardoor zij 'op scherp staan'.

Wanneer de ME aanwezig is, betekent dat niet automatisch dat zij moet optreden. Ook wanneer de ME opgeroepen is, zal de politie nog steeds inzetten op de-escalatie, geven respondenten aan. Zij geven ook aan dat er een grens is aan de-escalatie en er een moment is dat de ME wel zal moeten optreden. Hierbij wordt bijna standaard in de gesprekken genoemd dat vóór dat moment is bereikt, er al vaak gewaarschuwd is. Wanneer een demonstratie door de burgemeester is ontbonden, wordt in eerste instantie aan de demonstranten gevraagd te vertrekken. Als dat na verschillende pogingen niet heeft gewerkt, gaat de politie over op het vorderen¹⁸⁰ van het vertrek. Wanneer na meerdere keren vorderen de demonstranten niet vertrekken, kan worden besloten geweldsmiddelen in te zetten.

¹⁸¹

'Voordat geweld wordt ingezet is er vaak al een driehoeksbeslissing aan vooraf gegaan. Hierbij is de opdracht niet expliciet 'je kunt geweld gebruiken' maar dat is dan om een einde te maken aan een bepaalde situatie. Dit gaat gefaseerd, praten en dan vorderen. Als dat uiteindelijk niet heeft geholpen, dan kan het moment komen dat je mensen alleen nog maar van A naar B kunt bewegen door geweld te gebruiken.'¹⁸²

Uit de gesprekken blijkt ook duidelijk dat wanneer de ME geweldsmiddelen inzet er geen ruimte meer is voor discussie. De ME heeft een opdracht, bijvoorbeeld het verwijderen van demonstranten van een bepaalde locatie, en zal die opdracht uitvoeren, desnoods met gebruik van geweld. Politied medewerkers geven aan dat dat inzicht niet bij alle demonstranten aanwezig is. Mensen proberen alsnog het gesprek aan te gaan of weigeren de aanwijzingen van de politie op te volgen. Het gevolg daarvan is dat zij te maken krijgen met geweld door de politie.

'De politie gaat heel lang het gesprek aan, geeft heel veel waarschuwingen en gaat na een grens bereikt te hebben pas optreden. Dat optreden kan pijn doen. Mensen kiezen zelf om te blijven staan.'¹⁸³

¹⁷⁹ Inzet van de ME kan in beginsel alleen na een besluit van het bevoegd gezag. In het geval van openbare orde is dat de burgemeester. Op grond van artikel 11 juncto art. 56 lid 1 Politiewet 2012: Art. 11 PW' Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester.' Art 56 lid 1 PW: 'Indien naar het oordeel van het gezag, bedoeld in artikel 11, eerste lid, of artikel 12, eerste lid, een eenheid bijstand behoeft van andere eenheden, dan richt de politiechef een verzoek daartoe aan de korpschef.

¹⁸⁰ Zie: [artikel 2:1 van de Model APV 2024](#).

¹⁸¹ Zie ook: [Wanneer kan de politie geweld gebruiken? | politie.nl](#); [wetten.nl - Regeling - Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren - BWBR0006589 \(overheid.nl\)](#)

¹⁸² Interview 651.

¹⁸³ Interview 325.

‘Op zo’n moment is wel al heel vaak gewaarschuwd. Het is voor ME’ers moeilijk om onderscheid te maken tussen wie passief is en wie niet op het moment dat ze optreden. Dan kan het zijn dat iemand die naar eigen idee niets heeft gedaan maar wel is blijven staan ook een klap krijgt. Het moet duidelijk zijn: als de ME optreedt staat het gezag niet meer ter discussie. De tijd van praten is dan voorbij.’¹⁸⁴

Uit de gesprekken blijkt ook dat het moment dat geweld toegepast wordt een moment van chaos kan zijn. Demonstranten kunnen gaan rennen, struikelen, verstijven, voorwerpen gooien of agenten aanvallen. In zo’n situatie is onderscheid maken tussen wie een daadwerkelijke bedreiging voor de agenten is en wie niet moeilijk te maken, geven respondenten aan. Hierdoor kan het zijn dat er geweld gebruikt wordt tegen mensen die geen bedreiging zijn of dat ‘in the heat of the moment’ meer geweld wordt toegepast dan noodzakelijk.

‘Natuurlijk is het zo dat weleens een klap te veel wordt gegeven. Maar dan moet je ook bedenken dat als een ME’er met stenen en vuurwerk wordt bekogeld hij niet altijd even ‘genuanceerd’ is.’¹⁸⁵

4.6 Capaciteit

Een thema dat veel ter sprake is gekomen tijdens de gesprekken met politiemedewerkers is de capaciteit die de inzet bij demonstraties vraagt. In deze paragraaf beschrijft de Inspectie JenV eerst hoe de inzet bij demonstraties wordt bepaald en vervolgens de gevolgen die de inzet bij demonstraties heeft op andere taken van de politie.

4.6.1 Bepalen van de inzet

Als eerste is het belangrijk om te benadrukken dat niet elke demonstratie dezelfde hoeveelheid middelen en mankracht vereist. In de gesprekken geven respondenten aan dat een groot deel van de kleine(re) demonstraties – maximaal 10 deelnemers – geen uitgebreide politie-inzet vereist. Bij dergelijke demonstraties kan doorgaans worden volstaan met een bezoek van de wijkagent of een surveillanceauto om even te kijken of alles goed gaat.¹⁸⁶

‘In 95% de gevallen is het de realiteit dat wij niks doen bij demonstraties. Wij nemen de kennisgeving in ontvangst, misschien plegen we nog een belletje, maar dan zijn we er niet eens. In het overgrote gedeelte is dit de realiteit.’¹⁸⁷

Wanneer de politie inschat dat meer inzet nodig is, maakt zij een risicoanalyse. Daarbij wordt de opgehaalde informatie (zie paragraaf 4.3) gebruikt voor het

¹⁸⁴ Interview 937.

¹⁸⁵ Interview 925.

¹⁸⁶ Interview 671.

¹⁸⁷ Interview 342.

invullen van het BLOOS-model en het IRS-model.¹⁸⁸ Deze methodiek helpt de politie om de aard van de demonstratie, samenloop met andere evenementen, en eventuele tegenreacties van andere groepen in kaart te brengen.

'Er wordt gekeken naar de kennisgeving met informatie van de organisator, de context waarin het plaatsvindt, de doelgroep, de aantallen, wat de verwachtingen zijn van de organisator, wat de organisator zelf regelt (bv een ordedienst) en het sentiment rondom het onderwerp waarvoor wordt gedemonstreerd. Op basis van die facetten kan de politie bepalen wat voor hen nodig is om te doen.'¹⁸⁹

Hoewel de omvang van een demonstratie belangrijk is, is deze niet altijd op zichzelf bepalend voor de mate van voorbereiding. Sommige onderwerpen roepen een dusdanig sterke reactie op dat een grote inzet van de politie noodzakelijk is, ongeacht de omvang van de demonstratie. Uit de gesprekken blijkt dat er verschillende onderwerpen zijn die veel spanning veroorzaken. Tijdens de onderzoeksperiode werden met name de koranverbrandingen die door een klein aantal personen worden uitgevoerd en de oorlog tussen Israël en Palestina genoemd als voorbeelden.

'Als er twee mensen zijn die een Israëlische vlag willen tonen, dan moet je daar vier politiemensen bij zetten.'¹⁹⁰

Ook klimaatdemonstraties en boerenprotesten worden in deze context genoemd. Wanneer een demonstratie rondom een dergelijk gevoelig onderwerp plaats gaat vinden, dan zal de politie daar meer mensen op moeten inzetten, blijkt uit de gesprekken. Ondanks eventuele risico's blijft het bepalen van de inzet maatwerk waarbij geen vaste formules worden gebruikt. Hierbij is het uitgangspunt wel: zo min mogelijk inzet.

'(...) soms heeft een enkele wijkagent meer effect dan een peloton ME. Contact leggen is nog steeds een goede strategie.'¹⁹¹

Afhankelijk van de inzet die men verwacht nodig te hebben wordt de aanpak georganiseerd op het benodigde niveau binnen de eenheid: het basisteam, district of de eenheid. Dit gebeurt om ervoor te zorgen dat de capaciteit aansluit bij de ingeschatte risico's. Bij grotere of potentieel problematische demonstraties is doorgaans een aanzienlijke politie-inzet nodig. Dit vraagt om een zorgvuldige coördinatie, zodat alle betrokken eenheden goed op elkaar zijn afgestemd. Om dit effectief te laten verlopen, is een duidelijke bevelsstructuur en betrouwbare communicatie essentieel.

¹⁸⁸ BLOOS staat voor Beleid, Locatie, Objecten, Omstandigheden en Subjecten. IRS staat voor Informatievoorziening, Risicomanagement en Scenariomanagement.

¹⁸⁹ Interview 651.

¹⁹⁰ Interview 523.

¹⁹¹ Interview 937



Afbeelding 21: de politie verwijdt demonstranten van Extinction Rebellion van de A12 in Den Haag. De waterwerper is op dat moment aanwezig. Bron: Inspectie JenV

De grote evenementen of demonstraties kunnen worden opgepakt door een TDA (Team Districtelijke Aanpak). Dat gebeurt in die gevallen wanneer een basisteam niet voldoende mensen heeft om een demonstratie goed te begeleiden. Dan worden mensen van meerdere districten betrokken om mensen te leveren. De aanvraag tot het instellen van het TDA kan worden gedaan door een teamchef. De districtschef is verantwoordelijk voor de structuur van de voorbereiding en uitvoering. Het voordeel van een TDA is dat het de mogelijkheid biedt om de binnen het district aanwezige vakmenschap effectief in te zetten.¹⁹² De inzet van een TDA is beperkt tot verwachte gebeurtenissen zoals evenementen, demonstraties en voetbalwedstrijden, waarbij er voldoende ruimte is om de inzet voor te bereiden. Acute gebeurtenissen waarbij de rechtsorde wordt aangetast vallen buiten de reikwijdte van een TDA. Wanneer een demonstratie de verantwoordelijkheid van de districtschef overstijgt, kan het noodzakelijk zijn om op te schalen naar een SGBO structuur (zie kader).

¹⁹² Expertgroep CCB, Overzicht bijlagen Landelijke Regeling SGBO 2019, Definitief Versie 1.2, Versiedatum 5 juli 2024.

Uitgelicht: Staf Grootschalig Bijzonder Optreden (SGBO)

De Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO) is een speciale coördinatie- en commandostructuur binnen de Nederlandse politie, die wordt ingezet bij grote of complexe situaties die om extra inzet en coördinatie vragen. Dit kan variëren van grootschalige evenementen en ernstige incidenten tot rampen en demonstraties waarbij een gecoördineerde, grootschalige politie-inzet nodig is.

Bij dergelijke omstandigheden kan worden overgegaan tot wat bekend staat als grootschalig of bijzonder optreden. De beslissing om een SGBO in te stellen wordt doorgaans genomen door de eenheidschef of een door de eenheidsleiding gemandateerde functionaris, zoals het Hoofd Operatiën. Zodra er besloten is om een SGBO op te zetten, wordt een Algemeen Commandant (AC) aangesteld om het optreden te leiden.

De SGBO is opgebouwd volgens het knoppenmodel, waarbij de AC bepaalt welke functionele onderdelen worden geactiveerd en welke knoppenhoofden verantwoordelijk zijn voor hun specifieke processen. Elk knoppenhoofd stuurt een specifiek proces aan, zoals ordehandhaving, mobiliteit, opsporing, of bewaking en beveiliging. Daarnaast zijn er twee ondersteunende knoppenhoofden: het Hoofd Ondersteuning (HON) en het Hoofd Informatie (HIN). Deze ondersteunen de overige processen door informatie te verstrekken en de benodigde capaciteit te organiseren. Risicoanalyses worden gezamenlijk uitgevoerd met input van de HIN, terwijl het HON verantwoordelijk is voor de organisatorische aspecten en het verwerken van capaciteitsaanvragen.

De SGBO werkt bij demonstraties onder de beleidsverantwoordelijkheid van de gezagsdriehoek. De leiding valt onder het lokaal bevoegd gezag, zoals de burgemeester of de (hoofd)officier van justitie, en de SGBO coördineert de inzet van de politie. Afhankelijk van het opschalingsniveau is de vertegenwoordigende politiechef de (waarnemend) korpschef of een (waarnemend) districtschef. Bovendien fungeert de SGBO als een belangrijke informatiebron voor het overleg binnen de Driehoek.

Wanneer wordt besloten volgens een SGBO-structuur te werken, betekent dat een flinke inzet. Naast de leden van de SGBO vraagt deze aanpak om ondersteuning en, gezien de aard van de risico's, aanzienlijke operationele aanwezigheid. De totale inzet kan daarom al snel uitkomen op meer dan 100 politiemedewerkers.

'Voor de demonstratie komende zaterdag verwacht ik zo'n 1500 tot 2000 mensen. Daarvoor heb ik twee groepen Vredeseenheid, een mobiliteitsteam van zes mensen, ondersteuning en mijzelf. Dan zit je al snel op dertig mensen. Dat is een low-profile demonstratie. Als het high-profile was, moet je al snel denken aan een SGBO, met alles wat daarbij komt kijken, wat

uitkomt op zo'n 200 mensen. De afgelopen maand zijn er elke week wel een of twee SGB0's geweest.' ¹⁹³

4.6.2 Impact op andere taken

Hoewel de meeste demonstraties weinig inzet vragen, blijkt uit de gesprekken dat wanneer er wel veel inzet nodig is, dit een grote doorwerking heeft op andere taken van de politie. De doorwerking zit vooral in de inzet van de ME. De ME is voor agenten een neventaak. Wanneer agenten worden opgeroepen voor de ME betekent dat dat zij hun reguliere werkzaamheden moeten laten liggen. De inzet van de ME hoeft niet binnen het gebied van de eigen eenheid te zijn, met lange reistijd als gevolg.

'ME inzet kost namelijk veel tijd. Als er een inzet in Amsterdam is, dan ben je daar al gauw 12 uur aan kwijt. Dat geldt voor een hele sectie of peloton, op dat moment.' ¹⁹⁴

Hoewel in gesprekken vaak de nadruk ligt op de gevolgen van de inzet binnen de ME, beperkt het capaciteitsprobleem zich niet tot deze groep. Ook andere specialistische eenheden, zoals de aanhoudingseenheid, onttrekken capaciteit aan andere politietaken. In eenheden met een hoge demonstratiefrequentie, zoals Den Haag en Amsterdam, worden bovendien agenten uit basisteams ingezet voor het begeleiden van demonstraties. Zodoende halen demonstraties, ongeacht de vorm van de inzet, capaciteit weg bij andere taken die de politie heeft. Teamchefs zijn hierdoor vaak aan het schuiven met personeel om de roosters gevuld te krijgen. Uit de gesprekken blijkt dat dit het nodige puzzelwerk oplevert.

'Om de inzet bij een demonstratie op te vangen moet je mensen weghalen bij bijvoorbeeld projectteams, surveillance of iemand in een vrij weekend toch inzetten. De inzet voor demonstraties levert daarom veel problemen op in het lopende rooster. Dat is niet alleen lastig te plannen, maar de onvoorspelbaarheid werkt ook verzwarend voor de mensen. Je weet als politiemedewerker niet waar je aan toe bent.' ¹⁹⁵

In de gesprekken is gevraagd naar welke gevolgen de verschuiving in capaciteit heeft voor het politiewerk. Voor respondenten lastig aan te geven wat één-op-één de gevolgen zijn voor de andere taken. Wel staat vast dat demonstraties 'ten koste gaan' van andere taken. Hierbij worden met name de werkzaamheden van wijkagenten en de noodhulp genoemd. Wijkagenten besteden veel aandacht aan het onderhouden van hun netwerk en contact met mensen in een kwetsbare positie, maar door de inzet bij demonstraties is hier minder tijd voor. In enkele gesprekken wordt genoemd dat er altijd wel noodhulp beschikbaar is, maar dat de bezetting op een minimum zit. Mochten er veel incidenten tegelijk plaatsvinden, dan kan de politie niet overal aanwezig zijn.

¹⁹³ Interview 523.

¹⁹⁴ Interview 194.

¹⁹⁵ Interview 119.

'Als voorbeeld een komende demonstratie. Daarvoor moet een wijkagent uit zijn wijk worden gehaald. Die kan zijn huisbezoeken of afspraken in de wijk dan niet doen. Daarnaast moet er iemand uit de noodhulp worden gehaald. Dan blijft er één iemand over voor de noodhulp die daardoor op een motor zijn dienst gaat draaien.' ¹⁹⁶

'Als je ziet wat we aan politiecapaciteit inzetten bij sommige demonstraties [...], dan vraag ik me af of dat altijd nodig is. We trekken dan allerlei teams leeg waarbij de wijkagent niet meer in de wijk komt en de opsporing stilligt.' ¹⁹⁷

'Als er veel aanhoudingen verwacht worden, dan moet je rechercheurs vrij maken om de aanhoudingen af te handelen. Die kunnen dan niet verder met hun andere zaken, zoals explosies in de wijk of een steekpartij.' ¹⁹⁸

De doorwerking hiervan op de dagelijkse werkelijkheid is niet snel concreet te maken. Wel geven respondenten aan zich zorgen te maken over het feit dat voor andere taken minder capaciteit overblijft en de lange-termijn-gevolgen daarvan.

'Het basisteam heeft door de inzet bij demonstraties veel minder mensen om in te zetten op de problemen in de wijk. Die zouden normaal zakkenrollers, straatdealers of straatrovers aan kunnen pakken. Mensen maken zich zorgen over de ontwikkeling van criminaliteit in de buurt. Onlangs is er een gesprek geweest na een melding van een ondernemersvereniging uit de buurt. Die zien dat de situatie weer teruggaat naar de jaren '70 en '80 op het gebied van drugs en overlast.' ¹⁹⁹

'Ik zie dat er daardoor werk blijft liggen. Voorbeelden zijn aangiften die niet opgepakt kunnen worden, gesprekken met de lokale jeugd die niet door kunnen gaan en gesprekken met maatschappelijke partners die afgezegd moeten worden. Dat zorgt ook weer voor een gebrek aan geloofwaardigheid. Als je voor de zoveelste keer een afspraak af moet zeggen, dan verliezen mensen wel het vertrouwen in de politie.' ²⁰⁰

4.7 Impact op medewerkers

Naast de impact op de taken van de politie is ook de impact op de medewerkers aan bod gekomen in de gesprekken. Politiepersonen ervaren dat demonstraties hen op verschillende manieren raken. Tijdens een demonstratie kunnen demonstranten allerlei verwijten en beledigingen naar agenten roepen, geven respondenten aan. Binnen bepaalde grenzen kan het nodig zijn om uitspraken van demonstranten te tolereren, zelfs als een agent daar in andere situaties tegen zou optreden. Demonstraties bieden immers ruimte voor emotie. Tegelijkertijd zou in andere situaties, zoals in een uitgaansgebied, veel sneller opgetreden worden. Dit roept de

¹⁹⁶ Interview 659.

¹⁹⁷ Interview 463.

¹⁹⁸ Interview 586.

¹⁹⁹ Interview 523.

²⁰⁰ Interview 789.

vraag op: moeten agenten beledigingen accepteren, simpelweg omdat het om een demonstratie gaat?

'Als ME'er sta je vaak vol in de hectiek en krijg je van alles over je heen, zowel verbaal als fysiek. Als dat vaak gebeurt, dan doet dat wat met je als persoon. Vooral na een lange dag of meerdere diensten.' ²⁰¹

De neutraliteit van de politie tijdens demonstraties is een belangrijk gespreksonderwerp binnen de politie. Politie mensen hebben ook persoonlijke meningen. Daarom wordt tijdens de briefing in toenemende mate aandacht besteed aan de professionele neutraliteit die van hen verwacht wordt, geven respondenten aan.

Tijdens de gesprekken wijzen respondenten ook regelmatig op het fenomeen 'doxing': het delen van foto's en persoonsgegevens op internet. Politie medewerkers maken zich zorgen over de gevolgen daarvan voor hun leven buiten werk. Er zijn voorbeelden van politie mensen die thuis of op sociale media worden lastig gevallen naar aanleiding van hun werk als agent.

'De informatie van agenten wordt tegenwoordig snel op sociale media gezet, in sommige gevallen ook adresgegevens of waar hun kinderen naar school gaan. Doxing is daarom een probleem voor politieagenten. Je ziet daarom dat sommige agenten gezichtsbedekking gaan gebruiken, waar dat eerst alleen gebruikelijk was voor de Arrestatie Eenheid.' ²⁰²

'De collega's zijn bang voor doxing, dus zijn niet happig op het delen van dienstnummers. Is het goed? Nee, maar ik begrijp het wel. Er zijn al veel voorbeelden van collega's die op sociale media gevonden worden en thuis opgezocht worden.' ²⁰³

Politie medewerkers vallen soms maandenlang uit vanwege de (psychologische) impact van doxing. Uit de gesprekken blijkt dat deze voorbeelden vaak niet (direct) aan demonstraties gerelateerd zijn, maar politie mensen zijn alsnog zeer terughoudend met het geven van een naam of dienstnummer bij demonstraties. Agenten dragen ook steeds vaker gezichtsbedekking tijdens hun werk bij demonstraties, omdat zij niet willen dat foto's van hun gezicht op internet worden gezet.

Naast de vraag hoe om te gaan met demonstraties, speelt binnen de politieorganisatie ook de vraag of het begeleiden van demonstraties wel een taak voor de politie is. De vraag 'Waarom doen we dit eigenlijk?' komt steeds vaker op, blijkt uit de gesprekken. Respondenten geven aan dat de meeste mensen bij de politie gaan werken om 'boeven te vangen en mensen te helpen'. Het begeleiden van demonstraties hoort voor veel medewerkers daar niet bij.

²⁰¹ Interview 709.

²⁰² Interview 791.

²⁰³ Interview 325.

'Het is megafrustrerend als je je hele vrije weekend hebt opgeofferd om op de A12 te staan waar je na uren iedereen in de bus laadt en iedereen even verder weer naar buiten loopt en weg is. Dat doet iets met de motivatie.'²⁰⁴

Wat hier volgens respondenten aan bijdraagt is dat demonstranten die strafbare feiten begaan vaak niet vervolgd worden door het OM. In dergelijke gevallen treedt de politie op zonder dat daar concrete gevolgen aan vast zitten voor de betreffende demonstranten.

'Wat soms wringt, is dat het demotiverend voor politiemensen kan zijn om demonstranten die de regels overtreden (bijvoorbeeld omdat ze op de snelweg staan) van die weg te halen op last van de burgemeester waarna vervolgens door het OM geen opvolging aan het strafbare gedrag wordt gegeven.'²⁰⁵

'Er zitten 2000 man op de Utrechtse baan. Dat mag niet, hebben we van tevoren afgesproken. Wat doen we? Zetten iedereen in een bus, rijden 5 km en zetten ze daar eruit. Dat is het. Enerzijds snap ik dit, aangezien de capaciteit om verder op te treden er niet is. Justitie geeft al aan niemand te gaan vervolgen. Maar als je iets niet kunt uitvoeren moet je het niet in de tolerantiegrenzen zetten.'²⁰⁶

Dit heeft gevolgen voor de werkbeleving van agenten. Een wijkagent die wordt ingezet bij de ME voor een demonstratie laat bijvoorbeeld ander werk in de wijk liggen, zoals gesprekken met wijkpartners of kwetsbare gezinnen. In plaats daarvan staat hij voor zijn gevoel 'demonstranten van de straat te plukken'. Dat kan zorgen voor een gevoel van verminderde zingeving, omdat deze agenten het idee hebben dat ze in hun wijk meer van betekenis kunnen zijn.

Het onderwerp demonstraties zorgt daarom voor spanning binnen de politieorganisatie. Capaciteit is schaars en men verwacht veel van politiemedewerkers die (soms) langdurig onder stevige spanning staan bij demonstraties. Leidinggevendenden maken zich zorgen over de houdbaarheid van de huidige situatie.

4.8 De driehoek

Bij de inzet van de politie op lokaal niveau speelt de zogeheten lokale driehoek een belangrijke rol.²⁰⁷ Bij demonstraties komen aspecten van openbare orde en

veiligheid kijken. Het uitvoeren van de taken die bij het handhaven van de openbare orde komen kijken zijn onder andere belegd bij de politie. De politie staat

²⁰⁴ Interview 325.

²⁰⁵ Interview 356

²⁰⁶ Interview 842

²⁰⁷ De inspectie heeft gesproken met medewerkers van de politie, het OM en gemeentelijke organisaties over hoe de lokale driehoek in de praktijk werkt. De inspectie beoogt hiermee geen oordeel uit te spreken over de werking en het functioneren van de driehoek. Het doel is verdere context geven aan het optreden van de politie bij demonstraties.

bij de uitvoering van deze taken onder het gezag van de betreffende burgemeester. Het Inrichtingsplan Nationale Politie 2012²⁰⁸ geeft aan dat de driehoek een centrale rol heeft wanneer het gaat over de vraag welke veiligheidsproblemen lokaal worden aangepakt en hoeveel politiecapaciteit daarvoor wordt ingezet.

Een van de onderwerpen die in gesprekken veelvuldig naar voren is gekomen is de samenstelling van de driehoek. Afhankelijk van de gemeente waar de driehoek over gaat, nemen vanuit de politie andere functionarissen deel.²⁰⁹ Uit de gesprekken blijkt dat dat een teamchef, sectorhoofd of een eenheidschef kan zijn. In het algemeen kan gezegd worden dat hoe groter de gemeente, hoe hoger de functie van de deelnemende functionaris vanuit de politie is.

'De driehoek in een grote stad als één van de G4 bestaat vaak uit de burgemeester, de eenheidschef van de politie en de hoofdofficier van het OM. Daar staat in principe niemand boven in de betreffende organisaties en zij kunnen alles zelf bepalen. Bij kleinere gemeenten nemen vaak een lokale teamchef van de politie en een gebiedsofficier deel. Die moeten soms nog dingen afstemmen met hun leidinggevenden en kunnen niet alles zelf beslissen. Dat geeft een andere dynamiek in een driehoek.'

²¹⁰

Naast variatie in samenstelling van de driehoek komt in de gesprekken naar voren dat de kennis en ervaring op het gebied van demonstraties sterk varieert. Hoewel er steeds vaker en op meer plekken wordt gedemonstreerd, concentreren demonstraties zich hoofdzakelijk in de grotere steden (zie paragraaf 1.2.1). De kennis en ervaring met demonstraties is daar over het algemeen goed, geven respondenten aan. Over de werking van de driehoek in de grote (demonstratie)steden zijn betrokkenen daarom over het algemeen tevreden. De rollen zijn helder en duidelijk gedefinieerd.

'Binnen de driehoek nemen 'de drie hoeken' (...) een gelijkwaardige positie in. Men respecteert elkaar, elkaars rol en elkaars verantwoordelijkheid. De burgemeester gaat over de openbare orde, het OM gaat over de rechtsorde. Gezamenlijke worden de beleids- en tolerantiegrenzen bepaald en daarmee de vraag wanneer er strafrechtelijk wordt opgetreden. Het is vervolgens de rol van de politie om te faciliteren wat in de driehoek is afgesproken.'

²¹¹

Uit de gesprekken blijkt dat er andere ervaringen zijn met de – vaak kleinere – gemeenten waar (zeer) weinig wordt gedemonstreerd. Bij deze gemeenten is kennis over demonstraties niet of beperkt aanwezig, aldus respondenten.

'Er is een groot verschil tussen gemeenten. Deze burgemeester heeft een heel team demonstratie, bij een kleinere gemeente is het één van de taken van één persoon. Het kennisniveau en ervaringsniveau is ook heel verschillend.'

²¹²

²⁰⁸ Zie: [Inrichtingsplan Nationale Politie 2012](#).

²⁰⁹ Zie ook: [De driehoek in perspectief](#).

²¹⁰ Interview 276.

²¹¹ Interview 937.

²¹² Interview 325.

Bij het demonstratierecht hoort een specifiek (juridisch) kader waarbij de Wom een belangrijke rol speelt (zie hoofdstuk 2 voor meer). Met name het beperken van het demonstratierecht vraagt om specialistische kennis van de (on)mogelijkheden daartoe, waarover niet alle gemeenten beschikken. Uit de gesprekken blijkt dat dit kan leiden tot het opleggen van beperkingen aan demonstranten zonder juridische grondslag, overmatig opleggen van eisen aan demonstranten of het onnodig toepassen van noodverordeningen.

'Als voorbeeld: een gemeente waar een voorwaarde was dat er bij een demonstratie niet gesproken mocht worden over de spanningen in het Midden-Oosten. Er werden dus voorwaarden gesteld aan de inhoud van de demonstraties, wat uiteraard niet kan.'²¹³

Als laatste blijkt uit de gesprekken dat de burgemeester een grote invloed heeft op hoe met demonstraties wordt omgegaan. Zoals artikel 172 Gemeentewet stelt, is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde. Hoewel de politie onder het gezag van de burgemeester staat, geven veruit de meeste respondenten aan dat naar de input van de politie wordt geluisterd. De politie wordt gezien als de deskundige partij op het gebied van veiligheid en haar advies wordt serieus genomen. Wel is men zich ervan bewust dat uiteindelijk de burgemeester de beslissing neemt over hoe de openbare orde en veiligheid bij een demonstratie gewaarborgd wordt.

'De burgemeester blijft verantwoordelijk voor keuzes wat betreft de inzet. Die zal de balans moeten houden tussen de kosten en baten. De politie is wat dat betreft een adviesorgaan. De politie kan aangeven dat iets niet verstandig is en dat het op een andere manier beter kan. Maar als de gemeente anders beslist, dan heb je het daarmee te doen.'²¹⁴

Uit de gesprekken blijkt dat het OM op het gebied van openbare orde en veiligheid rondom demonstraties doorgaans een kleine rol heeft. De driehoek bespreekt de situatie en de mogelijke aanpak, waarbij ook het OM inbreng kan geven. De rol van het OM is echter gericht op strafbare feiten die bij een demonstratie (kunnen) worden gepleegd. Dat betreft concreet gedrag van individuen tijdens een demonstratie en niet de (operationele) planvorming vooraf aan een demonstratie.

'Ik zie ook in officiële berichtgeving zinnen als: 'de driehoek heeft besloten dat...' De driehoek beslist niet, maar stemt af. De beslissing is aan de burgemeester over de openbare orde en het OM over strafbare feiten.'²¹⁵

Hoe een burgemeester de verantwoordelijkheid voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid invult, is niet eenduidig. Respondenten geven aan dat dit mede wordt bepaald door de persoonlijke voorkeuren en politieke kleur van de burgemeester. Dat kan gaan om hun mening over de boodschap van specifieke demonstraties of demonstraties in het algemeen. Sommige burgemeesters staan

²¹³ Interview 276.

²¹⁴ Interview 882.

²¹⁵ Interview 211.

positiever tegenover demonstraties of bepaalde groepen dan andere en zullen daarom minder snel voorwaarden opleggen.

‘Het is nu aan de burgemeesters, maar die willen misschien allemaal wat anders. Dat is soms lastig. De politie is een nationale organisatie en adviseert wel op dezelfde manier.’ ²¹⁶

‘[...]dat dit inderdaad kan betekenen dat men op de ene plek meer geneigd zal zijn om ruim te faciliteren dan men op de andere plek geneigd is te doen. Dat is afhankelijk van de driehoek en met name van de insteek van de burgemeester. Het is een illusie dat dit overal op dezelfde manier benaderd kan worden.’ ²¹⁷

De Inspectie JenV heeft in de gesprekken aandacht besteed aan de driehoek om de werking daarvan in kaart te brengen. Het blijkt een moeilijke opgave om te spreken over ‘de werking van de driehoek’ gezien de vele verschillen in de praktijk. Een respondent vat dit samen als:

‘Het is sterk afhankelijk van wie in de driehoek zitten, hoe goed deze personen met elkaar kunnen samenwerken, hoeveel ervaring ze hebben en wat hun insteek is. Het is overal een andere dynamiek. Het is dus niet te zeggen hoe ‘de driehoek’ werkt, want dat is overal anders.’ ²¹⁸

4.9 Duiding van het politieperspectief

Een klein aantal demonstraties vraagt vanwege escalatie of ordeverstoringen onevenredig veel politie-inzet en aandacht. Dit mag echter niet de indruk wekken dat de uitdagingen rondom demonstraties alleen in deze incidenten liggen. Het idee dat problemen zich beperken tot uitzonderlijke gevallen doet geen recht aan de complexe en diverse situaties waarmee de politie te maken krijgt. Hoewel de meeste demonstraties ordelijk verlopen, vraagt ook het begeleiden van kleinschalige en vreedzame demonstraties om organisatorische voorbereiding. Bovendien vinden demonstraties steeds vaker onaangekondigd plaats, wat extra druk legt op de capaciteit van de politie om snel te handelen.

Bij demonstraties staat verbinding centraal in het handelen van de politie. Dit houdt in dat zij actief het gesprek aangaat, de-escalatie bevordert, begrip toont voor de doelen van demonstranten en samen naar oplossingen zoekt. Tegelijkertijd is begrenzing essentieel wanneer de situatie daarom vraagt. Niet alles is toegestaan; soms zijn ingrijpende maatregelen nodig om de veiligheid te waarborgen. Dergelijke maatregelen kunnen echter het contact en vertrouwen met demonstranten onder druk zetten, zeker wanneer het gaat om interventies, zoals het bij het gebruik van geweldsmiddelen.

De grootste uitdagingen ontstaan bij demonstraties waarbij door demonstranten opzettelijk grenzen worden opgezocht of overschreden. Zulke situaties brengen

²¹⁶ Interview 937.

²¹⁷ Interview 413.

²¹⁸ Interview 912.

risico's voor de openbare orde en veiligheid met zich mee en het is aan de politie om deze risico's te beheersen. Juist in deze gevallen, waarin verbinding essentieel is, blijkt het in de praktijk vaak lastig om deze te realiseren.

Naast de operationele uitdagingen hebben demonstraties ook persoonlijke gevolgen voor politiemedewerkers. Het omgaan met gewelddadige confrontaties kan een psychische tol eisen wat eveneens gevolgen heeft voor de inzetbaarheid van de politiefunctionarissen. Het balanceren tussen faciliteren en begrenzen vraagt niet alleen organisatorische capaciteit maar ook veerkracht van de betrokken medewerkers.

De politie staat steeds vaker voor een complexe taak bij het omgaan met demonstraties mede door het ontbreken van heldere landelijke richtlijnen. Wat er precies van de politie wordt verwacht, wordt grotendeels bepaald door de lokale driehoek, waarbij de burgemeester een cruciale rol speelt. Bovendien verschillen werkwijzen en verantwoordelijkheden tussen politie-eenheden, wat resulteert in uiteenlopende benaderingen van demonstraties op lokaal en regionaal niveau.

Binnen de politie-organisatie wordt daarom actief nagedacht over de invulling van de politiefunctie bij demonstraties. Er bestaat echter geen uniforme opvatting over wat termen zoals 'faciliteren' precies betekenen. Ook het vinden van een balans tussen het inzetten van capaciteit bij demonstraties en andere politietaken vormt een uitdaging. Hoewel het lastig is om de exacte impact hiervan in kaart te brengen, is duidelijk dat andere taken onder druk komen te staan door de intensieve inzet die demonstraties vereisen.

Hoofdstuk 5: De functie van de politie bij demonstraties

In dit onderzoek staat de vraag 'Wat wordt ten aanzien van de functie van de politie bij demonstraties verwacht en in hoeverre kan de politie deze functie in de praktijk vervullen?' centraal. Om deze vraag te beantwoorden heeft de Inspectie JenV de verwachtingen vanuit verschillende perspectieven in kaart gebracht. In dit hoofdstuk legt de inspectie de perspectieven naast elkaar om overeenkomsten en verschillen inzichtelijk te maken en verbanden te ontdekken tussen de verschillende invalshoeken.

5.1 Conclusies ten aanzien van de bevindingen in onderlinge samenhang

Om te beginnen is het belangrijk stil te staan bij de maatschappelijke discussie rondom demonstraties. Regelmatig wordt een verband gelegd tussen demonstraties en incidenten zoals vernielingen, opstootjes en overlast. Dit kan het beeld versterken dat demonstraties vaak gepaard gaan met ongeregelde heden. Cijfers en gesprekken met politiemedewerkers tonen echter aan dat dit beeld niet klopt. Bij maar liefst 97% van de demonstraties is er geen politie-registratie nodig, wat erop wijst dat deze bijeenkomsten over het algemeen ordelijk verlopen. Politie-medewerkers bevestigen dit beeld: veel demonstraties zijn kleinschalig en de kans op problemen is klein.

De Inspectie JenV concludeert dat vanuit de meeste demonstraties (97%) geen risico zijn voor de openbare orde en veiligheid.

Desondanks vraagt het begeleiden van demonstraties 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. Uit gesprekken met politiemedewerkers blijkt dat de inzet bij demonstraties een zware druk legt op de beschikbare capaciteit, waardoor andere politietaken in de knel komen. Zo wordt noodhulp beperkt tot een minimum, zijn wijkagenten minder zichtbaar in de wijken, worden aangiften minder vaak opgenomen en blijven opsporingsonderzoeken langer liggen, aldus de respondenten.

De Inspectie JenV concludeert dat de werkzaamheden van de politie bij demonstraties veel inzet vragen. Hierdoor is er minder capaciteit beschikbaar voor andere taken van de politie.

Om de functie van de politie bij demonstraties duidelijk te maken, is het belangrijk om in te gaan op de ogenschijnlijk tegenstrijdige situatie waarin een activiteit die

doorgaans een laag risico voor de openbare orde en veiligheid met zich meebrengt, toch veel inzet van de politie vereist. Het is essentieel om eerst duidelijk te maken waar de inzet van de politie bij demonstraties precies op gericht is. Een sleutelbegrip hierin is 'faciliteren'. Dit woord wordt vaak gebruikt in de bredere discussie over demonstraties.

Verschillende partijen verwachten dat de overheid – of specifiek de politie – demonstraties faciliteert. Het is echter niet duidelijk wat faciliteren concreet inhoudt. Uit wet- en regelgeving, gesprekken met actiegroepen, politiemedewerkers, gemeentelijke organisaties en de enquête onder burgers is geen eenduidig beeld naar voren gekomen over de specifieke werkzaamheden die onder faciliteren vallen. Een belangrijk aspect daarbij is het ontbreken van duidelijke kaders. Het demonstratierecht is vastgelegd in nationale en internationale wetgeving maar deze wetgeving is slechts beperkt vertaald naar beleid en handelingskaders. Daardoor zijn de kaders (deels) open normen die in de praktijk vorm moeten krijgen. In de Wom staat niet concreet wat de overheid – in de vorm van gemeente of politie – precies moet doen bij demonstraties, noch wat het faciliteren van een demonstratie precies inhoudt. Er is daarom veel professionele ruimte om in de praktijk invulling te geven aan de kaders.

Door het gebrek aan concrete kaders varieert de invulling van wat 'faciliteren' in de praktijk betekent aanzienlijk. Vooral het lokale bestuur, en met name de burgemeester, speelt hierbij een belangrijke rol. In Nederland is de burgemeester verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid in de gemeente. De politie staat daarbij onder het gezag van de burgemeester. Hoe de burgemeester een demonstratie benadert en de inzet van de politie bepaalt, kan in de praktijk afhankelijk zijn van de visie van de burgemeester op demonstraties, het thema van een demonstratie of de kennis van de wet- en regelgeving binnen de driehoek. Het strafrechtelijke handhaven van de vastgestelde beleids- en tolerantiegrenzen wordt daarbij niet altijd even duidelijk en consistent ingevuld door het OM in de ogen van de politie. Dit kan leiden tot onduidelijkheid en soms zelfs frustratie bij de politie over de vraag wanneer strafrechtelijk optreden passend wordt geacht.

Uit gesprekken met actiegroepen, politiemedewerkers en medewerkers van gemeentelijke organisaties blijkt dan ook dat er in Nederland veel variatie is hoe met demonstraties wordt om gegaan. Het optreden van de politie kan daarom voor actiegroepen onvoorspelbaar zijn en soms zelfs overkomen als willekeur.

De Inspectie JenV concludeert dat er geen heldere en concrete kaders zijn voor wat de politie moet doen bij demonstraties. De inzet van de politie bij demonstraties is grotendeels afhankelijk van de lokale politieke context. Hierdoor is er binnen Nederland (veel) variatie in het optreden van de politie bij demonstraties.

In dit onderzoek naar de functie van de politie bij demonstraties biedt het woord 'faciliteren' door het ontbreken van een werkbare definitie geen verdere duidelijkheid. Wel kan gekeken worden naar de taken die de politie bij demonstraties uitvoert om zo de functie van de politie bij demonstraties scherper te krijgen.

Uit de gesprekken met politiemedewerkers blijkt dat verbinding maken met demonstranten een centraal onderdeel is van hun werk bij demonstraties. In gesprek gaan, elkaar kennen en elkaars perspectieven begrijpen worden door politiemedewerkers als essentieel beschouwd. Verbinding vergemakkelijkt het maken van afspraken, omdat partijen eerder bereid zijn om begrip op te brengen voor elkaars standpunten. Bovendien verloopt het verkrijgen van informatie voor risicoanalyses gemakkelijker wanneer de politie in verbinding staat met actiegroepen. Actiegroepen zijn dan meer bereid om – voor zover bekend – informatie te delen over bijvoorbeeld de plannen en verwachte aantallen demonstranten.

De dynamiek rondom demonstraties en actiegroepen verandert echter sterk. Individualisering en digitalisering maken het lastiger om met sommige groepen in contact te komen, ook door het groeiende wantrouwen tegen de overheid en de verschillende interpretaties van wetgeving. Demonstraties worden vaker niet aangemeld, demonstraties worden vaker georganiseerd in afgeschermd (online) groepen en actiegroepen bestaan vaker uit losse organisatieverbanden. Het maken van verbinding wordt hierdoor moeilijker.

Toch blijkt uit gesprekken dat verbinding succesvol kan zijn wanneer de politie met de politiefunctionarissen werkt die goed contact kunnen leggen en oog hebben voor andermans standpunten. Door zorgvuldig te kiezen wie namens de politie met actiegroepen praat en daarbij te focussen op het opbouwen van vertrouwen en begrip, ontstaat een basis voor effectieve samenwerking, ondanks de uitdagingen die deze ontwikkelingen met zich meebrengen.

De Inspectie JenV concludeert dat het onderkennen van mogelijke risico's bij demonstraties cruciaal is voor het bepalen van de inzet van de politie bij demonstraties. De politie besteedt daarom veel aandacht aan het leggen van verbinding met actiegroepen en het verzamelen van informatie. Echter, het verkrijgen van de benodigde informatie wordt steeds moeilijker.

Naast de werkzaamheden in de voorbereiding op demonstraties, krijgt de politie ook een rol in de begeleiding van demonstraties in de praktijk. Verkeersbegeleiding, overleggen met openbaar vervoersbedrijven over het omleggen van routes, afzetten van straten en de aanwezigheid van agenten bij de demonstratie zelf vragen allemaal om menskracht. Deze praktische invulling kan, afhankelijk van of de werkzaamheden die bij de politie of bij de gemeente zijn belegd, veel politiecapaciteit vragen. Met name in de stedelijke gebieden, waar het aantal demonstraties sterk is gestegen, legt dit veel beslag op de beschikbare capaciteit van de basisteams.

Het is goed om twee aspecten te benadrukken wat betreft dit type werkzaamheden. In het denken over demonstraties wordt de politie vaak naar voren geschoven als de faciliterende partij, los van wat faciliteren in het concrete geval inhoudt. Daarbij kan de vraag worden gesteld waarom juist de politie dergelijke werkzaamheden uitvoert. De nadruk van politiewerkzaamheden ligt doorgaans bij het handhaven van de rechtsorde en het bieden van hulpverlening. Bij de meeste demonstraties (97%) is gezien de afwezigheid van risico's voor de openbare orde en veiligheid

daarom geen of weinig begeleiding van de politie nodig. Desondanks wordt in veel gevallen niet overwogen werkzaamheden ergens ander te beleggen. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat demonstraties in beginsel altijd gefaciliteerd worden, ook in de gevallen dat een demonstratie niet is aangemeld. Hierbij kan de vraag gesteld worden of dat gezien de impact die het ad hoc faciliteren van een demonstratie heeft op andere taken van de politie een redelijke verwachting is.

De Inspectie JenV concludeert dat bij het faciliteren van demonstraties voor de politie in de praktijk veel soorten taken komen kijken. Deze taken hebben niet altijd een direct verband met de politietaken bij het handhaven van de rechtsorde en het bieden van hulpverlening.

Een laatste aspect van de werkzaamheden van de politie bij demonstraties betreft de openbare orde en veiligheid. Het is belangrijk te stellen dat, hoewel veruit de meeste demonstraties geen risico voor de openbare orde en veiligheid zijn, dat niet betekent dat álle demonstraties volledig zonder risico's zijn. Er zijn demonstraties die uit de hand lopen en tot ongeregeligheden leiden. Hoewel slechts een fractie van het totaal aantal demonstraties, is het juist dit kleine aantal dat voor de grootste knelpunten zorgt voor de politie.

Het handhaven van de openbare orde en veiligheid krijgt in de praktijk vorm via twee benaderingen, namelijk bescherming én begrenzing. Allereerst het beschermen. Alle gesprekspartners vinden het demonstratierecht belangrijk. Mensen moeten de mogelijkheid krijgen hun stem te laten horen. Wanneer een demonstratie voor een heftige maatschappelijke reactie zorgt, moeten demonstranten beschermd worden zodat ook zij in staat worden gesteld hun boodschap te laten horen. Actiegroepen beschouwen bescherming dan ook als een belangrijke taak van de politie bij demonstraties, zo blijkt uit de gesprekken. Politied medewerkers geven aan dat het bescherming bieden steeds meer inzet vraagt. Demonstraties roepen de laatste jaren vaker heftige reacties op, inclusief fysiek geweld richting demonstranten. Verschillende onderwerpen zijn sterk gepolariseerd of hebben een provocerend karakter en zorgen daarmee voor aanzienlijke veiligheidsrisico's. De politie kan bij dergelijke demonstraties niet afwezig blijven, zelfs niet bij kleine demonstraties.

In andere gevallen betreft het waarborgen van de openbare orde en veiligheid het begrenzen van demonstranten. Een begrenzing kan eenvoudig zijn, zoals vragen opruiend gedrag te stoppen of de demonstratie alleen op een afgesproken locatie te houden. Een begrenzing kan ook ingrijpender zijn, zoals het op last van de burgemeester verbieden of ontbinden van een demonstratie. Uit de gesprekken met politied medewerkers blijkt dat met name de uitersten van begrenzing steeds meer capaciteit vragen. Demonstranten zoeken de grenzen van het demonstratierecht steeds vaker op of overschrijden ze. De inzet van de ME die hierbij komt kijken trekt een grote wissel op de capaciteit van de politie en heeft ook impact op de individuele medewerkers.

Het waarborgen van het demonstratierecht vraagt om een zorgvuldige balans tussen bescherming en begrenzing. Enerzijds moet de politie demonstranten beschermen; anderzijds vereist het handhaven van de openbare orde soms om duidelijke grenzen wanneer demonstraties uitmonden in ongeregelheden. Deze dubbele taak legt een steeds grotere druk op de capaciteit en belasting van de politie.

5.2 Eindconclusie over de functie van de politie bij demonstraties

Wat betekent voorafgaande voor de verwachtingen over de functie van de politie bij demonstraties en in hoeverre de politie deze verwachtingen in de praktijk kan waarmaken? De Inspectie JenV komt op basis van haar onderzoek tot de volgende eindconclusie.

De Inspectie Justitie en Veiligheid stelt vast dat de uiteenlopende verwachtingen rondom de functie van de politie bij demonstraties het voor haar onmogelijk maken om aan alle eisen te voldoen. Enerzijds wordt verwacht dat de politie demonstraties mogelijk maakt en beschermt; anderzijds wordt handhaving van de openbare orde gevraagd, zelfs als dit soms leidt tot beperkingen op het demonstratierecht. De functie van de politie beslaat daarmee een breed spectrum aan taken waarvan de uiteinden op gespannen voet met elkaar staan. Deze spanning wordt versterkt door verschillen in de interpretatie van het demonstratierecht tussen burgers, actiegroepen en autoriteiten.

Hieraan ligt ten grondslag dat het begrip 'faciliteren' van demonstraties onvoldoende duidelijk is. Door gebrek aan een eenduidige uitleg is de praktische invulling van faciliteren – en de inzet van de politie daarbij – sterk afhankelijk van het lokale bestuur. In de praktijk zijn een groot aantal taken rondom het faciliteren van demonstraties bij de politie belegd, ook wanneer een demonstratie niet is aangemeld. Het totaal aan werkzaamheden bij demonstraties zet de beperkte capaciteit van de politie onder druk, wat ten koste gaat van andere kerntaken van de politie.

5.3 Aanbeveling

Op basis van de conclusies komt de Inspectie JenV tot de volgende aanbeveling.

Aan de minister van Justitie en Veiligheid:

Stel, in afstemming met de korpschef van de politie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 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.

De basisafspraken dienen in overeenstemming te zijn met geldende nationale en internationale wetgeving.

Het opstellen van basisafspraken voor het faciliteren van demonstraties vereist enkele scherpe keuzes. Door deze keuzes te maken, kunnen de spanningen rondom het demonstratierecht worden verminderd en wordt de politie beter in staat gesteld haar taken effectief te vervullen. Uniformiteit, legitimiteit en realistische verwachtingen staan daarbij centraal. Bij het maken van de keuzes moeten de volgende aspecten worden overwogen.

Allereerst dient te worden meegewogen dat de politie een nationale organisatie is en in die hoedanigheid ook zo veel mogelijk uniform dient op te treden. Voorspelbaarheid is van belang, vooral wanneer het gaat over het inzetten van geweldsmiddelen. Juist in die gevallen is het voorkomen van (de schijn van) willekeur van belang, zodat de legitimiteit van de politie niet wordt aangetast. Een duidelijk en transparant kader voor het handelen van de politie is hierbij essentieel.

De veelzijdigheid van demonstraties, zowel in vorm als omvang, maakt het lastig om een vaste, afgebakende lijst met taken voor de overheid en politie op te stellen. Wel is het mogelijk om de reikwijdte te schetsen van wat het faciliteren van een demonstratie in de kern inhoudt. Dit helpt om de bandbreedte van faciliteren inzichtelijk te maken. In Nederland verschilt deze bandbreedte momenteel per regio, wat mede voortkomt uit de lokaal bestuurlijke context.

De constructie van het gezag op lokaal niveau is een bewuste keuze binnen het Nederlandse bestuurlijke stelsel. De burgemeester draagt verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid en heeft daarbij gezag over de politie. Deze opzet stelt lokale overheden in staat om maatwerk te leveren, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden en behoeften van de lokale gemeenschap. Tegelijkertijd brengt deze flexibiliteit verschillen met zich mee in hoe demonstraties worden gefaciliteerd en hoe de politie optreedt. Hoewel deze verschillen een logische uitwerking zijn van het maatwerk dat inherent is aan dit

stelsel, kunnen ze ook leiden tot onwenselijke variatie in de manier waarop een grondrecht, zoals het recht op demonstratie, wordt gewaarborgd. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging van de gewenste mate van uniformiteit en lokale autonomie bij het faciliteren van demonstraties.

De inspectie wil voor het beantwoorden van de vraag wat onder faciliteren wordt verstaan benadrukken dat er een duidelijke ondergrens is voor faciliteren. Deze ligt bij het beschermen van demonstranten tegen geweld door derden. Het belang van het demonstratierecht is duidelijk. Mensen moeten gebruik kunnen maken van dit recht zonder angst voor geweld van tegenstanders. Het antwoord op de vraag wat faciliteren inhoudt omvat naar het oordeel van de inspectie daarom ten minste de bescherming van demonstranten, welke boodschap zij ook uitdragen.

Daarnaast is voor het toepassen van een heldere definitie van faciliteren kennis nodig van het demonstratierecht. Wat ook onder faciliteren wordt verstaan, er is een wettelijk kader waarbinnen het faciliteren dient plaats te vinden. Dat maakt kennis van deze kaders een voorwaarde voor het goed kunnen faciliteren van demonstraties. Uit dit onderzoek blijkt dat deze kennis niet op alle relevante plekken aanwezig is, zowel bij de politie als gemeenten. Binnen de overheid moet daarom geïnvesteerd worden in het verbeteren van de kennis van het demonstratierecht, zodat demonstraties goed gefaciliteerd kunnen worden.

Demonstraties worden vaak in verband gebracht met het handhaven van de openbare orde en veiligheid, waardoor de inzet van de politie bij dergelijke bijeenkomsten op het eerste gezicht logisch lijkt. De inspectie stelt echter de vraag of dit in alle gevallen de meest passende keuze is. Uit cijfers blijkt namelijk dat het merendeel van de demonstraties geen risico vormt voor de openbare orde en veiligheid. Dit roept de vraag op of de politie altijd de aangewezen partij is om demonstraties te faciliteren, zeker gezien de impact die dit werk heeft op de beschikbaarheid van capaciteit voor andere kerntaken.

Taken zoals noodhulp, opsporing, aanwezigheid in wijken en het opnemen van aangiften komen hierdoor onder druk te staan. Dit speelt tegen de achtergrond van een bredere toename van verantwoordelijkheden voor de politie. Zo krijgt de organisatie steeds meer te maken met uitdagingen zoals het omgaan met verwarde personen, extra taken binnen het stelsel van persoonsbeveiliging en de toenemende complexiteit van digitale criminaliteit.²¹⁹ Deze opstapeling van taken versterkt de noodzaak om kritisch te kijken naar de rol van de politie bij demonstraties en de verdeling van beschikbare capaciteit.

Gezien de maatschappelijke taak van de politie is het belangrijk te evalueren of de inzet bij demonstraties tot de prioriteiten van de politie moet behoren. Bij het stellen van deze prioriteiten is het van belang rekening te houden met twee aspecten: (1) de langetermijneffecten van het niet uitvoeren van bepaalde taken, en (2) de mogelijkheid om taken door andere partijen te laten uitvoeren. De

²¹⁹ Zie onder andere: '[Mensen met onbegrepen gedrag verdienen goede zorg](#)' | politie.nl; [Bewaken en beveiligen wordt hoofdtaak](#) | politie.nl; [Cybercrimebeleid \(CCBN\)](#) | Cybercrime | Openbaar Ministerie (om.nl)

inspectie bepleit hiermee niet om de verantwoordelijkheid rondom demonstraties volledig bij de politie weg te nemen en deze door te schuiven naar anderen. De politie blijft immers een essentiële rol vervullen bij het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Uit het onderzoek blijkt echter dat het overgrote deel van de demonstraties geen risico vormt voor de openbare orde of veiligheid. Daarom is het, gezien de schaarse capaciteit, noodzakelijk om duidelijk te expliciteren welke taken bij demonstraties daadwerkelijk tot het politiewerk behoren en welke kunnen worden overgelaten aan andere partijen. Dit vereist een mate van risicoacceptatie: het volledig voorkomen van incidenten is niet haalbaar.

Daarbij ziet de inspectie spanning tussen twee belangrijke aspecten van politiewerk bij demonstraties: verbinden en begrenzen. Het in verbinding zijn met demonstranten wordt door de politie gezien als cruciaal. In contact zijn, elkaar begrijpen en afspraken kunnen maken zijn belangrijk voor het ordelijk laten verlopen van een demonstratie. Wanneer een demonstratie niet ordelijk verloopt, moet de politie ingrijpen. Dit kan gepaard gaan met geweld. Hierdoor kan de politie in de haast paradoxale situatie komen waarin zij geweld moet gebruiken tegen mensen waarmee zij in verbinding wil staan. De politie is daarmee tegelijk vriend en vijand. Het is de vraag of alle taken die bij het faciliteren van demonstraties komen kijken te verenigen zijn in één organisatie.

Het laatste punt is wanneer wat wordt gefaciliteerd. Hoewel mensen gebruik moeten kunnen maken van het demonstratierecht, staat dit niet gelijk aan het afnemen van een dienst. Het is redelijk om enige mate van wederkerigheid te verwachten. Wanneer demonstranten verwachten dat de overheid ondersteuning biedt bij een demonstratie, mag daar iets tegenover staan. Zo is het minimaal vereist dat demonstraties tijdig worden aangemeld, zodat de gemeente op de hoogte is en de benodigde voorbereidingen kan treffen. Bij het concretiseren van wat faciliteren in de praktijk inhoudt, is het daarom belangrijk om ook vast te leggen wat van demonstranten wordt verwacht. Daarnaast moet worden bepaald welke consequenties gelden wanneer zij afwijken van deze afspraken. Hierdoor ontstaat een duidelijk kader waarin wederzijdse verantwoordelijkheden zijn vastgelegd.

Bijlage 1: Afkortingen

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DRIO	Dienst Regionale Intelligence Organisatie
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees verdrag voor de Rechten van de Mens
IAT	Informatie en Analyse Team
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten
JenV	Justitie en Veiligheid
ME	Mobiele Eenheid
OM	Openbaar Ministerie
OSINT	Open Source Intelligence
SGBO	Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden
TDA	Team Districtelijke Aanpak
TOOI	Team Openbare Orde Inlichtingen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wom	Wet openbare manifestaties
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Bijlage 2: Enquêtevragen

We zijn benieuwd naar uw mening over een actueel en maatschappelijk onderwerp. Het invullen van de vragenlijst duurt circa tien minuten.

v1. In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende stellingen op een schaal van 1 (volledig mee oneens) tot 7 (volledig mee eens)?

- Als een demonstratie niet vooraf is aangemeld bij de gemeente kun je niet verwachten dat de politie de demonstranten beschermt.
- De politie mag soms de regels overtreden om informatie te verzamelen over de deelnemers van een demonstratie als dat nodig is om te zorgen dat alles rustig en veilig blijft.
- Het recht om te demonstreren is zo belangrijk dat de politie daar altijd voorrang aan moet geven, ook al betekent dit dat ze minder tijd en mensen overhouden voor andere dingen.
- De politie moet bij demonstraties altijd om het identiteitsbewijs kunnen vragen van demonstranten.
- Als agressie wordt geuit tegen demonstranten door omstanders moet de politie altijd onmiddellijk ingrijpen.
- De politie moet preventief kunnen ingrijpen bij demonstraties met een dreigende sfeer, zelfs als er nog geen directe schade of aanvallen hebben plaatsgevonden.
- De politie mag bij een demonstratie waterkanonnen of traangas inzetten als minder ingrijpende maatregelen, zoals het gebruik van de wapenstok of verbale waarschuwingen, niet effectief blijken.

1. Volledig mee oneens
- 2.
- 3.
4. Neutraal
- 5.
- 6.
7. Volledig mee eens
8. Weet ik niet/zeg ik liever niet

Specifieke situaties

Nu leggen we u graag een aantal specifieke situaties voor die te maken hebben met demonstraties en de rol van de politie. Na elke situatie leggen we een stelling voor.

Een groep van **[25/100/500]** demonstranten staat op een veld te demonstreren. De politie gaat erheen om ervoor te zorgen dat de demonstratie goed verloopt. Bij aankomst blijkt dat de demonstratie **[niet/ <geen tekst>]** is aangemeld bij de gemeente. De gemeente en politie waren daarom **[niet/ <geen tekst>]** op de hoogte dat deze demonstratie zou plaatsvinden. De demonstranten geven aan dat ze zo naar een andere locatie gaan om daar te demonstreren. Om dat veilig te laten verlopen moet de politie extra personeel inzetten voor de begeleiding van de demonstranten naar de tweede locatie. Hierbij moet een **[rustige/drukke]** straat

worden afgezet en **[geen/twee]** kruispunten. Andere werkzaamheden van de politie kunnen door deze extra inzet **[nog steeds/niet]** doorgaan.

V2. In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende stelling op een schaal van 1 (volledig mee oneens) tot 7 (volledig mee eens)?

De politie moet de demonstranten naar de tweede locatie begeleiden zodat de demonstratie kan doorgaan zoals de demonstranten hebben bedacht.

1. Volledig mee oneens
- 2.
- 3.
4. Neutraal
- 5.
- 6.
7. Volledig mee eens
8. Weet ik niet/zeg ik liever niet

Hieronder volgt een nieuwe situatie:

De politie heeft signalen binnen gekregen dat een groep wil demonstreren. Deze groep heeft een **[onbekende/gewelddadige/vreedzame]** reputatie. De demonstratie is niet aangekondigd bij de gemeente. Het is daarom onbekend hoe groot en wat de aard van de demonstratie wordt. Er is ook geen contactinformatie van de organisator. De politie heeft meer informatie nodig om te kunnen bepalen hoeveel mensen nodig zijn om de demonstratie goed te kunnen begeleiden. **[De politie wacht daarom af tot de aanvraag bij de gemeente binnenkomt zodat zij daarna contact op kunnen nemen met de organisator / De politie gaat daarom op zoek naar openbare informatie, bijvoorbeeld op internet, om zo informatie te verzamelen over de demonstratie / De politie sluit zich daarom in het geheim aan bij online chatgroepen om zo informatie te verzamelen over de demonstratie / De politie benadert daarom undercover mensen die bij de demonstratie betrokken zijn om zo informatie te verzamelen over de demonstratie.]**

V3. In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende stelling op een schaal van 1 (volledig mee oneens) tot 7 (volledig mee eens)?

De politie handelt in bovenstaande situatie op een acceptabele manier.

1. Volledig mee oneens
- 2.
- 3.
4. Neutraal
- 5.
- 6.
7. Volledig mee eens
8. Weet ik niet/zeg ik liever niet

Hieronder volgt een nieuwe situatie:

Een actiegroep meldt een demonstratie aan bij de gemeente. De politie schat op basis van de beschikbare informatie in dat er **[2/10/50/100]** politiemensen nodig zijn om de demonstratie in goede banen te laten verlopen. **[Deze politiemensen zouden anders ingezet worden om hulp te bieden bij spoedincidenten / Deze politiemensen zouden anders ingezet worden om gesprekken aan te gaan met probleemjongeren en kwetsbare gezinnen / Deze politiemensen zouden anders ingezet worden voor het aanpakken van drugsoverlast of zakkenrollers / Deze politiemensen zouden anders ingezet worden voor het opsporen van daders van inbraken en overvallen].**

V4. In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende stelling op een schaal van 1 (volledig mee oneens) tot 7 (volledig mee eens)?

Het is goed dat deze politiemensen worden ingezet om de demonstratie goed te laten verlopen.

1. Volledig mee oneens
- 2.
- 3.
4. Neutraal
- 5.
- 6.
7. Volledig mee eens
8. Weet ik niet/zeg ik liever niet

Hieronder volgt een nieuwe situatie:

Er vindt een demonstratie plaats. Er zijn twee politiemensen aanwezig om te ervoor te zorgen dat de demonstratie goed verloopt. De demonstratie is vreedzaam en alles gaat zoals dat vooraf tussen de organisator van de demonstratie en de politie is afgestemd. **[De politie vraagt aan enkele demonstranten uit de groep een identiteitsbewijs / Op een gegeven moment dreigen enkele demonstranten met geweld. De politie vraagt aan deze demonstranten een identiteitsbewijs / Op een gegeven moment bedekken enkele demonstranten hun gezicht en dreigen met geweld. De politie vraagt aan deze demonstranten een identiteitsbewijs / Op een gegeven moment bedekken enkele demonstranten hun gezicht, klimmen in een lantaarnpaal en dreigen met geweld. De politie vraagt aan deze demonstranten een identiteitsbewijs.]**

V5. In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende stelling op een schaal van 1 (volledig mee oneens) tot 7 (volledig mee eens)?

De politie mag in deze situatie vragen naar identiteitsbewijzen van demonstranten.

1. Volledig mee oneens
- 2.
- 3.
4. Neutraal
- 5.
- 6.

7. Volledig mee eens
8. Weet ik niet/zeg ik liever niet

Hieronder volgt een nieuwe situatie:

Een groep van **[5/20/50/250]** demonstranten is **[rustig/luidruchtig]** aan het demonstreren op een plein. Niet alle voorbijgangers zijn het eens met de boodschap van de demonstranten. **[Een voorbijganger / meerdere voorbijgangers] [roepen van een kleine afstand dat de demonstranten op moeten rotten/duwen demonstranten weg/spugen de demonstranten in het gezicht/beginnen met het slaan en schoppen van de demonstranten.]**

V6. In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende stelling op een schaal van 1 (volledig mee oneens) tot 7 (volledig mee eens)?

De politie moet in deze situatie ingrijpen en de demonstranten beschermen tegen de reactie van het publiek.

1. Volledig mee oneens
- 2.
- 3.
4. Neutraal
- 5.
- 6.
7. Volledig mee eens
8. Weet ik niet/zeg ik liever niet

Hieronder volgt de op een na laatste situatie:

Een actiegroep demonstreert bij een gebouw van een organisatie. De sfeer tijdens deze demonstraties is enigszins dreigend. Er is politie aanwezig om de demonstratie te begeleiden. De demonstranten versperren **[<geen tekst>/niet]** de toegangen van het gebouw. Tijdens de demonstratie worden **[<geen tekst>/geen]** kwetsende leuzen geroepen. Enkele demonstranten besluiten om **[<geen tekst>/geen]** auto's te vernielen en vallen **[geen/<geen tekst>]** omstanders aan.

V7. In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende stelling op een schaal van 1 (volledig mee oneens) tot 7 (volledig mee eens)?

In deze situatie moet de politie ingrijpen om escalatie te voorkomen.

1. Volledig mee oneens
- 2.
- 3.
4. Neutraal
- 5.
- 6.
7. Volledig mee eens
8. Weet ik niet/zeg ik liever niet

Hieronder volgt de laatste situatie:

Een groep van **[20/50/250]** demonstranten weigert een locatie te verlaten. De politie heeft meerdere malen aangegeven dat de demonstranten weg moeten gaan, nadat de burgemeester had aangegeven dat de demonstratie niet op die locatie plaats mocht vinden. De demonstranten zorgen **[<geen tekst>/niet]** voor overlast voor de omgeving. De politie **[blijft wachten tot de demonstranten weggaan/ verplaatst de demonstranten door ze weg te trekken/ gebruikt de wapenstok om de demonstranten te verspreiden/ gebruikt een waterkanon om de demonstranten te verspreiden/ gebruikt traangas om de demonstranten te verspreiden.]**

V8. In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende stelling op een schaal van 1 (volledig mee oneens) tot 7 (volledig mee eens)?

De politie handelt in bovenstaande situatie op een acceptabele manier

1. Volledig mee oneens
- 2.
- 3.
4. Neutraal
- 5.
- 6.
7. Volledig mee eens
8. Weet ik niet/zeg ik liever niet

Inspectie Justitie en Veiligheid

Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 EL Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
Contactformulier | www.inspectie-jenv.nl

April 2025

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*