nationale ombudsman



Sta voor protest!

Een onderzoek naar de mate waarin de overheid het demonstratierecht behoorlijk beschermt en faciliteert

Publicatienummer: 20260043 Datum: 26 mei 2026

Onderzoeksteam
Marieke Ruitenburg, projectleider
Chloë van Vliet, projectleider
Jan de Jong, senior onderzoeker
Jochem Blad, onderzoeker
Maaike Peters, onderzoeker
Paco Pos, onderzoeker

Laura van den Heuvel, hoofd onderzoek

Tekstopmaak
OSAGE | Xerox

Datum: 26 mei 2026
Publicatienummer: 20260043

Inhoudsopgave

Beschouwing **5**

Samenvatting **7**

Hebt u een klacht in het kader van een demonstratie? **9**

1 Inleiding **10**

1.1 Aanleiding voor dit rapport 10

1.2 Doel- en vraagstelling 10

1.3 Aanpak 11

1.4 Normatief kader 11

1.5 Het demonstratielandschap sinds 2018 14

1.6 Leeswijzer 17

2 Demonstratierecht door de bril van burgers **18**

2.1 Inleiding 18

2.2 Welke waarde hechten burgers aan het demonstratierecht? 18

2.3 In hoeverre accepteren burgers demonstraties in de praktijk? 19

2.4 In hoeverre ervaren burgers belemmeringen om te demonstreren? 20

2.5 Wat is de invloed van beeldvorming? 21

2.6 Samenvattend 23

3 Knelpunten vooraf en bij informatie-inwinning **25**

3.1 Inleiding 25

3.2 Voorbereiding op demonstraties 25

3.3 Opleggen van beperkingen 29

3.4 Inwinnen van informatie 31

3.5 Samenvattend 39

4 Knelpunten tijdens demonstraties **40**

4.1 Inleiding 40

4.2 Overheid en demonstranten over de bescherming van demonstraties 40

4.3 Knelpunten bij de bescherming van demonstraties 41

4.4 Overheid en demonstranten over politiegeweld 43

4.5 Knelpunten bij de inzet van politiegeweld 46

4.6 Samenvattend 49

5 Knelpunten bij rechtsbescherming en strafvervolging 50

5.1 Inleiding 50

5.2 Bezwaarprocedure en voorlopige voorziening 50

5.3 Klachtenprocedure 54

5.4 Procedures na politiegeweld 55

5.5 Procedures na gebruik persoonsgegevens 58

5.6 Strafvervolging 59

5.7 Samenvattend 61

6 Conclusies en aanbevelingen 63

6.1 Inleiding 63

6.2 Bevindingen in het kort 63

6.3 Conclusies 65

6.4 Oproep en aanbevelingen 67

Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording 69

Bijlage 2 Juridisch kader 72

Bijlage 3 Team Openbare Orde Inlichtingen 77

Bijlage 4 Afkortingenlijst 79

Beschouwing

Een democratische rechtsstaat is ondenkbaar zonder het recht om voor je mening uit te komen. Niet voor niets is het de eerste van de vier vrijheden die Roosevelt formuleerde in de State of the Union op 6 januari 1941. Het recht om je overtuigingen in het openbaar kenbaar te maken zonder daarvoor bestraft te worden, is essentieel voor een vrije samenleving. Niet voor niets is dit recht verankerd in zowel het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens als in onze Grondwet.

Het is in 2026 nog steeds een recht dat met enige regelmaat bevochten moet worden. Niet altijd slaagt het gezag (politie, justitie en de burgemeester) erin demonstraties zo te faciliteren en beschermen dat de burger daadwerkelijk zijn mening kan demonstreren. Iedereen die in het onderzoek betrokken is geweest als burger, lid van een focusgroep of ambtenaar weet en vindt dat het demonstratierecht ‘bijkans heilig’ is.

Maar toch doen zich bij het uitoefenen van het recht problemen voor. Daarover gaat dit onderzoek. En dus ook over de verplichting van de Staat en al zijn overheden en dienaren om dat actief te faciliteren. Daar komt soms heel wat bij kijken. Maar vaak ook niet. Uit dit onderzoek blijkt – net als uit vele andere onderzoeken overigens - dat het overgrote deel van de demonstraties verloopt zoals dat moet. En met een overheid die het faciliteren van demonstraties op een behoorlijke manier uitvoert.

Eerder schreef ik over het demonstratierecht een rapport met de titel Demonstreren, een schurend grondrecht? In het huidige onderzoek blijkt dat het nog steeds schuurt. Zo hebben burgers niet altijd begrip voor demonstranten. Wat zij vinden van de inhoud van de demonstratie heeft daar invloed op. Ook zijn er burgers die (willen) demonstreren die zich soms zelfs sterk ontmoedigd voelen om van hun recht gebruik te maken. Dat heeft te maken met het negatieve beeld dat over sommige demonstraties heerst en met de belemmeringen die worden gevoeld door de manier waarop de overheid zich tegenover demonstranten gedraagt.

Uit de gesprekken die tijdens dit onderzoek zijn gevoerd, blijkt dat er geen behoefte is aan meer wettelijke beperkingen van het demonstratierecht. De Wet openbare manifestaties biedt voldoende mogelijkheden om een demonstratie in goede banen te leiden en waar nodig proportioneel te beperken. De initiatieven van regering en parlement voor beperkende regelgeving zijn in die zin overbodig.

Dit onderzoek laat zien dat burgers het belang van het demonstratierecht onderschrijven. Sympathie voor het onderwerp van de demonstratie speelt daarbij een rol, maar uit het onderzoek blijkt ook dat er in gesprekken tussen burgers begrip ontstaat voor andermans mening en de behoefte daar in het openbaar uiting aan te geven.

Ik heb in dit onderzoek gezien dat demonstranten zich regelmatig en onnodig beperkt en begrensd voelen in hun recht om te demonstreren. Zij voelen zich in moeilijke situaties onvoldoende door de overheid gesteund, bijvoorbeeld wanneer anderen hun het demonstreren onmogelijk willen maken.

In dit rapport komen nog meer belangrijke zaken aan de orde zoals de beperkte rechtsbescherming na het opleggen van beperkingen, de toenemende druk op demonstranten uit delen van de samenleving en het in een aantal gevallen onnodig moeilijk maken om het demonstratierecht effectief te verwezenlijken.

Door dit onderzoek is mij glashelder geworden dat er geen behoefte is aan nog meer wetgeving om demonstraties te kunnen beperken. Ook is mij duidelijk geworden dat burgers, wanneer zij met elkaar in gesprek gaan, het recht van de ander om te demonstreren respecteren en zelfs belangrijk vinden. Tot slot zie ik dat het burgers door de overheid nogal eens onnodig moeilijk wordt gemaakt om van hun demonstratierecht gebruik te maken.

Met dit rapport wordt op een aantal punten blootgelegd waar het beter moet. Het mooie is dat het ook beter kan. De aanbevelingen die worden gedaan kunnen daarbij sturend zijn. Juist in deze tijd waarin de democratische rechtsstaat niet vanzelfsprekend is, ook niet in Europa, moeten essentiële mensenrechten worden gekoesterd en beschermd. Het recht om te demonstreren is te kostbaar om te beknotten.

Den Haag, 26 mei 2026
De Nationale ombudsman,
Reinier van Zutphen

Samenvatting

Aanleiding van het onderzoek
Het demonstratierecht is een fundamenteel recht in onze democratische rechtsstaat. Hierdoor kunnen burgers hun mening uiten en invloed uitoefenen op het maatschappelijk debat. In zijn rapport uit 2018 *Demonstreren, een schurend grondrecht?* heeft de Nationale ombudsman uiteengezet wat burgers van een behoorlijke overheid mogen verwachten om dit fundamentele recht uit te oefenen. Hij concludeerde toen dat de overheid neigt naar risicomijdend gedrag. Overheden beschouwden het demonstratierecht in de praktijk als onderdeel van een belangenafweging, waarbij het belang van openbare orde en veiligheid vaak vooropstond, in plaats van het recht om te demonstreren. Dit belemmerde burgers in de uitoefening van hun recht.

Sindsdien heeft de ombudsman regelmatig klachten onderzocht van demonstranten over de manier waarop zij voor, tijdens of na een demonstratie door de overheid zijn behandeld. Ook wetenschappers en onderzoeksjournalisten hebben de afgelopen jaren hun zorgen geuit over de manier waarop de overheid het demonstratierecht beschermt en faciliteert. Daarnaast bestaat in de politiek veel discussie over het optreden van de overheid bij demonstraties en over de reikwijdte van het demonstratierecht. Deze ontwikkelingen vormden voor de ombudsman de aanleiding om opnieuw de balans op te maken.

Doel- en vraagstelling
Met dit onderzoek wil de Nationale ombudsman te weten komen hoe de overheid omgaat met demonstraties na het verschijnen van zijn rapport in 2018. Heeft de overheid de aanbevelingen van de ombudsman opgevolgd en is zij zich minder risicomijdend gaan opstellen tegenover demonstraties of juist niet? Daarbij staat het perspectief van burgers centraal. In hoeverre ervaren zij zelf in de huidige context dat ze gefaciliteerd en beschermd worden in hun recht om te demonstreren?

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen rondom het demonstratierecht sinds het rapport van de Nationale ombudsman in 2018 en wat betekent dat voor hetgeen burgers van de overheid mogen verwachten, zodat zij op een behoorlijke wijze worden gefaciliteerd en beschermd in hun recht op demonstratie?

Aanpak
Om een goed beeld te krijgen van de wijze waarop de overheid demonstraties faciliteert en beschermt, hebben medewerkers van de Nationale ombudsman gesproken met organisatoren van demonstraties, demonstranten, advocaten en juristen. Bij de overheid is gesproken met gemeenten, regionale politie-eenheden, de Landelijke Eenheid van de politie, een politiebond, het Openbaar Ministerie en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Verder is gesproken met belangenbehartigers en een toezichthouder: de Autoriteit Persoonsgegevens, Bits of Freedom en Amnesty International. Naast (groeps)interviews is deskresearch uitgevoerd naar het geldende (inter)nationale recht en jurisprudentie, (wetenschappelijke) publicaties, Kamerstukken en beleidsstudies. Ook zijn brieven geanalyseerd die gemeenten aan organisatoren van demonstraties sturen op basis van de Wet openbare manifestaties. Tot slot heeft in opdracht van de ombudsman onderzoeksbureau Ipsos I&O onderzoek gedaan naar de perspectieven van burgers op het demonstratierecht.

Conclusies

Het demonstratierecht staat toenemend onder druk
De overheid richt zich nog sterker dan in 2018 op het uitsluiten van risico's en het beperken van overlast. We zien namelijk dat niet alleen in de uitvoering de nadruk ligt op de controle en begrenzing van demonstraties, maar nu ook vanuit de regering en het parlement, zichtbaar in moties en wetsvoorstellen. In de praktijk staat daarmee niet het beschermen en faciliteren van het demonstratierecht centraal, maar het voorkomen van problemen met de openbare orde of overlast.

De overheid maakt het burgers die (willen) demonstreren onnodig moeilijk
Burgers moeten er veel voor overhebben om te demonstreren. Demonstranten hebben het gevoel dat de overheid hen in de gaten houdt, terwijl onduidelijk blijft of dat gevolgen heeft en welke dat dan zijn. Daarnaast kunnen ze te maken krijgen met geweld, door de politie of vijandig publiek, en – in sommige gevallen – met strafvervolging. Dat leidt ertoe dat sommige burgers verharden. Anderen haken af. Daardoor betalen ook burgers die hun mening niet (durven) uiten een prijs: hun stem ontbreekt in het maatschappelijke debat en bij sociale verandering.

De rechtsbescherming van demonstranten is niet toereikend
Demonstranten hebben niet altijd een reële mogelijkheid om op te komen voor hun belangen, wanneer zij het niet eens zijn met de keuzes of het handelen van de overheid. En als burgers inzage willen in de gegevens die de overheid over hen heeft, blijft vaak onduidelijk welke gegevens over hen zijn verzameld en waarom.

Oproep aan regering, parlement en uitvoering

Sta voor protest!
De Nationale ombudsman roept de regering, het parlement en de uitvoering op om het demonstratierecht te beschermen in woord en daad. Houd dit grondrecht in stand en draag dit actief uit, ook als demonstraties omstreden of hinderlijk zijn. Bestaande wetgeving biedt voldoende ruimte voor het beperken van demonstraties als dat noodzakelijk is, gelet op andere rechten, vrijheden en belangen. Probeer risico's niet te beheersen door generiek beleid dat álle demonstraties raakt, vanwege incidenten bij een deel ervan. En als er overlast en schuring ontstaat, dan dienen de overheid en de samenleving pal voor het demonstratierecht te gaan staan. Regering, parlement en uitvoering moeten hierin het voortouw nemen.

Aanbevelingen

Gemeenten
- Beoordeel iedere demonstratie op zichzelf.
- Zorg voor toegankelijke en effectieve rechtsmiddelen.
- Zorg ervoor dat aanmelden loont.

Politie
- Gebruik geen middelen die te diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers.
- Zorg voor toegankelijke en effectieve rechtsmiddelen.
- Investeer in *Handhaven Netwerken*.

Openbaar Ministerie
- Zorg ervoor dat het grondrecht het uitgangspunt blijft bij vervolgen en seponeren.

Hebt u een klacht in het kader van een demonstratie?

De Nationale ombudsman geeft hier kort weer waar u terechtkunt als u een klacht hebt over een demonstratie. Hebt u een vraag? U kunt ons bereiken op telefoonnummer 0800 - 33 55 555 of via onze website.

Gemeente
De burgemeester is verantwoordelijk voor het borgen van het grondrecht om te demonstreren. Hij of zij moet demonstraties beschermen en faciliteren. De burgemeester kan regels opleggen en demonstraties verbieden. De burgemeester mag zich niet met de inhoud van een demonstratie bemoeien. Hij of zij moet zich ervoor inspannen dat demonstranten kunnen demonstreren waar ze willen.

U kunt bij de gemeente terecht met klachten over bijvoorbeeld:
- het proces rondom het aanmelden van demonstraties, bijvoorbeeld: niet anoniem kunnen aanmelden, bereikbaarheid van de gemeente en bejegening tijdens het contact met de gemeente;
- overlast van de demonstratie, bijvoorbeeld: verkeershinder of geluidsoverlast.

Politie
De politie handhaaft onder gezag van de burgemeester de openbare orde.
Feitelijk beschermt en faciliteert zij demonstraties. Als het gaat om het aanhouden van demonstranten die strafbare dingen doen of zeggen, handelt de politie onder het gezag van de officier van justitie.

U kunt bij de politie terecht met klachten over bijvoorbeeld:
- bejegening door politieagenten tijdens een demonstratie;
- het gebruik van geweld door politieagenten tijdens een demonstratie: een klap met een wapenstok, een neus- of polsklem of de inzet van de politiehond;
- de manier waarop de politie uitvoering geeft aan aanwijzingen van de burgemeester of aan een bevel van de officier van justitie: hoe de politie een waterwerper heeft ingezet, hoe de politie met arrestanten is omgegaan tijdens en na een aanhouding, het inwinnen van informatie door de politie en huisbezoeken.

Openbaar Ministerie
Het Openbaar Ministerie (OM) richt zich op personen die strafbare feiten plegen tijdens een demonstratie. Het OM kan besluiten een geldboete, taakstraf of schadevergoeding op te leggen of neemt een sepotbeslissing. Ook gebeurt het dat het OM een zaak voor de strafrechter brengt, die vervolgens over de zaak oordeelt.

U kunt bij het OM terecht met klachten over bijvoorbeeld:
- het bevel van de officier van justitie om over te gaan tot aanhouding buiten heterdaad;
- de redelijkheid van een toegepaste sepotcode van de officier van justitie.

Nationale ombudsman
Bent u niet tevreden over de klachtbehandeling door de gemeente, de politie of het OM? Dan kunt u contact opnemen met de Nationale ombudsman. Als uw klacht gaat over een gemeente met een eigen lokale ombudsman, dan kunt u met deze ombudsman contact opnemen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor dit rapport

In dit rapport geeft de Nationale ombudsman zijn visie op de mate waarin de overheid het demonstratierecht behoorlijk beschermt en faciliteert. Het demonstratierecht is van groot belang voor onze democratische rechtsstaat. Het waarborgt dat burgers samen hun mening kunnen uiten en zo invloed kunnen uitoefenen op het maatschappelijk debat. Daardoor kunnen uiteenlopende meningen worden gehoord, ook als deze niet breed worden gedeeld. Iedereen moet van dit recht gebruik kunnen maken zonder onnodige inmenging van de overheid.
Het demonstratierecht is een mensenrecht en is vastgelegd in artikel 9 van de Grondwet en artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Wereldwijd, ook in Nederland, hebben demonstraties bijgedragen aan belangrijke maatschappelijke veranderingen. Zij hebben bovendien een rol gespeeld bij de totstandkoming van andere grondrechten, zoals het algemeen kiesrecht, in een tijd dat dit nog omstreden was.

De ombudsman heeft eerder uiteengezet wat burgers van de overheid mogen verwachten bij het uitoefenen van dit recht. In zijn rapport uit 2018 *Demonstreren, een schurend grondrecht?* concludeerde hij dat de overheid neigt naar risicomijdend gedrag.[1] Overheden beschouwden het demonstratierecht in de praktijk als onderdeel van een belangenafweging, waarbij het belang van openbare orde en veiligheid vaak voorop stond, in plaats van het recht om te demonstreren. Dit belemmerde burgers in de uitoefening van hun recht. Daarmee werd volgens de ombudsman onvoldoende gewicht toegekend aan het fundamentele karakter van het grondrecht. Hij riep gemeenten en politie daarom op demonstraties volledig en zonder voorbehoud te faciliteren en terughoudend te zijn bij het opleggen van beperkingen en voorschriften.

Sindsdien ontvangt de ombudsman nog regelmatig klachten van demonstranten over de manier waarop zij voor, tijdens of na een demonstratie door de overheid zijn behandeld. Naar aanleiding daarvan schreef de ombudsman meerdere rapporten.[2] Ook wetenschappers en onderzoeksjournalisten hebben de afgelopen jaren hun zorgen geuit over de manier waarop de overheid het demonstratierecht beschermt en faciliteert.[3] Daarnaast bestaat in de politiek veel discussie over het optreden van de overheid bij demonstraties en over de reikwijdte van het demonstratierecht. Het kabinet heeft onderzoek laten doen naar de vraag of het wettelijk kader voor het demonstratierecht toereikend is.[4] Tegelijkertijd worden wetsvoorstellen voorbereid die de overheid ruimere bevoegdheden geven om demonstraties in te perken. Deze ontwikkelingen vormen voor de ombudsman de aanleiding om opnieuw de balans op te maken.

1.2 Doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek wil de Nationale ombudsman te weten komen hoe de overheid omgaat met demonstraties na het verschijnen van zijn rapport in 2018. Heeft de overheid de aanbevelingen van de ombudsman opgevolgd en is zij zich minder risicomijdend gaan opstellen tegenover demonstraties of juist niet? Zijn er nieuwe inzichten die de ombudsman de overheid wil meegeven om het demonstratierecht behoorlijk te beschermen en faciliteren?

---

1 Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?,* rapportnummer 2018/015.
2 Zie bijvoorbeeld de rapporten van de Nationale ombudsman met de nummers 2026/011, 2025/125, 2025/098, 2025/019, 2024/099 en 2023/186. Deze rapporten geven een indruk van de diversiteit aan klachten over overheidsoptreden rondom demonstraties.
3 Zie bijvoorbeeld de bundel Justitiële Verkenningen, Demonstraties: in wet en praktijk, Boom Juridisch/WODC: Den Haag 2025, N. Swart en B. Roorda, Beperkt de burgemeester de betogingsvrijheid te vergaand?, NJB 2023/1088, A.E. Schilder, In de schaduw van het recht: Over de geheime politie, veiligheid en privacy (afscheidsrede Amsterdam VU 2025), Demonstratierecht in de knel | Investico Onderzoeksjournalisten.
4 De uitkomst van dat onderzoek is de volgende publicatie: N.J.L. Swart e.a., Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2025.

Voor de ombudsman staat bij zijn onderzoeken het burgerperspectief centraal en daarmee de behoorlijke omgang met burgers door de overheid. Een belangrijk doel van het onderzoek is daarom om in beeld te brengen in hoeverre burgers in de huidige context zélf ervaren dat ze worden beschermd en gefaciliteerd in hun demonstratierecht.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen rondom het demonstratierecht sinds het rapport van de Nationale ombudsman in 2018 en wat betekent dat voor hetgeen burgers van de overheid mogen verwachten, zodat zij op een behoorlijke wijze worden gefaciliteerd en beschermd in hun recht op demonstratie?

1.3 Aanpak

Om een goed beeld te krijgen van de wijze waarop de overheid demonstraties beschermt en faciliteert, hebben medewerkers van het bureau van de Nationale ombudsman in 2025 gesprekken gevoerd met organisatoren van demonstraties, demonstranten, advocaten en juristen. Bij de overheid hebben zij gesproken met medewerkers van gemeenten, regionale politie-eenheden, de Landelijke Eenheid van de politie, een politiebond, het Openbaar Ministerie (OM) en medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V). Verder is met belangenbehartigers en een toezichthouder gesproken: de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), Bits of Freedom en Amnesty International. Naast (groeps)interviews is deskresearch uitgevoerd naar het geldende (inter)nationale recht en jurisprudentie, (wetenschappelijke) publicaties en beleidsstudies. Onderdeel van de deskresearch was ook de analyse van een debat in de Tweede Kamer over het demonstratierecht. Verder is een groot aantal brieven geanalyseerd die organisatoren van demonstraties ontvingen van gemeenten met daarin aan hen opgelegde regels en beperkingen. Dit zijn brieven op basis van de Wet openbare manifestaties (Wom), zogenoemde *Wom-beschikkingen* of *Wom-brieven*. Tot slot heeft onderzoeksbureau Ipsos I&O in opdracht van de Nationale ombudsman met een enquête en focusgroepen de perspectieven van burgers onderzocht. Een uitgebreide beschrijving van de in dit onderzoek gebruikte onderzoeksmethoden is te vinden in bijlage 1.

1.4 Normatief kader

De Nationale ombudsman onderzoekt of de overheid zich tegenover burgers behoorlijk gedraagt. Uiteraard moet de overheid rechtmatig handelen, maar een behoorlijke overheid doet meer. Zij vraagt zich af hoe ze het goede voor burgers kan doen en gaat naast burgers staan, zodat deze zich gezien en gehoord voelen. De zogeheten *behoorlijkheidswijzer* van de ombudsman geeft antwoord op de vraag wat burgers mogen verwachten van de overheid. De vereisten in de wijzer vormen het normatieve kader voor de onderzoeken van de ombudsman.[5]

Voor het behoorlijk faciliteren en beschermen van het demonstratierecht zijn veel vereisten uit de behoorlijkheidswijzer relevant. In dit onderzoek richt de ombudsman zich in het bijzonder op de volgende behoorlijkheidsvereisten: mensenrechten respecteren, luisteren naar de burger, de-escalatie en eerlijke proceskansen. De knelpunten die burgers gedurende dit onderzoek benoemden in het contact met de overheid, gaan vooral over deze vereisten.[6] Hierna licht

5 Art. 9:27 Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat de Nationale ombudsman beoordeelt of de overheid zich behoorlijk gedraagt. De invulling van het begrip *behoorlijkheid* is aan de ombudsman zelf gelaten. Zie: Aan de slag met behoorlijkheid | Nationale ombudsman.

6 In het rapport *Demonstreren, een schurend grondrecht?* uit 2018 lag de focus van de ombudsman deels op andere behoorlijkheidsnormen. Ook is de behoorlijkheidswijzer sindsdien vernieuwd.

de ombudsman toe wat deze behoorlijkheidsvereisten betekenen voor het handelen van de overheid bij demonstraties:

Mensenrechten respecteren

De overheid leeft mensenrechten van burgers uit de Grondwet en verdragen na en bevordert deze.

Een behoorlijke overheid leeft de mensenrechten na én bevordert de onderliggende waarden van mensenrechten. Een onderliggende waarde van het demonstratierecht is dat burgers vrij moeten zijn om samen hun mening te uiten en bij te dragen aan hoe de samenleving eruitziet. Alle meningen mogen geuit worden, hoe impopulair die ook zijn. Iedereen moet vrij zijn én zich vrij voelen om gebruik te maken van het demonstratierecht. Bij demonstraties mogen burgers overlast en schuring veroorzaken, omdat zij anders geen aandacht kunnen vragen voor hun mening. Burgers mogen zelf bepalen wanneer, waar en hoe ze demonstreren. Ze hebben geen toestemming nodig van de overheid.

De overheid moet zeer terughoudend zijn met het begrenzen van demonstraties en de wensen van demonstrerende burgers zo veel mogelijk respecteren. Burgers bepalen zelf de vorm en inhoud van de demonstratie. Zodoende beschermt de overheid demonstraties. In bepaalde gevallen mag de overheid een demonstratie beperken of verbieden, bijvoorbeeld als demonstraties dusdanig grote risico's met zich meebrengen voor demonstranten of derden dat deze niet door de inzet van politie te beheersen zijn. De afweging die de overheid daarbij maakt moet duidelijk en begrijpelijk zijn voor burgers. De uitkomst moet evenredig zijn: de beperking moet in verhouding staan tot de situatie en zo beperkt mogelijk. Organisatorische belangen en financiële belangen mogen géén rol spelen bij de beslissing om een demonstratie te beperken of te verbieden. Daarnaast moet de overheid zich actief opstellen door het demonstranten mogelijk te maken hun recht uit te oefenen, waarmee de overheid demonstraties faciliteert.

Demonstraties zijn niet altijd prettig voor andere burgers en kunnen veel vragen van de overheid, maar ze zijn van fundamenteel belang voor de democratische rechtsstaat. Het is daarom belangrijk dat de overheid de bescherming die het demonstratierecht biedt en de onderliggende waarden volledig omarmt en actief uitdraagt, ook als demonstraties omstreden of hinderlijk zijn.

Luisteren naar de burger

De overheid luistert naar burgers en het burgerperspectief is het vertrekpunt van alles wat de overheid doet.

De overheid is er voor burgers en niet andersom. Voor het vertrouwen in de overheid moeten burgers dat ook zo ervaren. Dat kan alleen als de overheid weet wat burgers belangrijk vinden en nodig hebben. Om het demonstratierecht van burgers zo goed mogelijk te beschermen en faciliteren, is het daarom belangrijk dat de overheid investeert in contact met burgers, naar hen luistert en wat zij zeggen serieus neemt. Wat vinden zij belangrijk en wat zijn hun zorgen? Daarvoor moet de overheid open vragen stellen, goed doorvragen en nieuwsgierig zijn naar hun verhaal. Het demonstratierecht houdt in dat burgers vrij zijn om te demonstreren en zich ook vrij voelen. De overheid moet zich daarom bewust zijn van wat burgers vertellen over wat het handelen van de overheid met hen doet en daar rekening mee houden.

De-escalatie

De overheid probeert in haar contacten met burgers escalatie te voorkomen of te beperken. De overheid zorgt ervoor dat haar professionals goede communicatievaardigheden hebben en oplossingsgericht kunnen werken.

De overheid heeft een belangrijke rol in het voorkomen en kleiner maken van conflicten met burgers. In elke relatie, ook die tussen de overheid en burgers, kunnen conflicten ontstaan. En conflicten kunnen snel escaleren als niemand ingrijpt. De overheid probeert in haar contacten met burgers escalatie te voorkomen of te beperken. Ze zorgt ervoor dat haar professionals goede communicatievaardigheden hebben en oplossingsgericht werken. De overheid kan proberen om escalatie te voorkomen door op tijd met de burger in gesprek te gaan. In de context van het demonstratierecht betekent dit vereiste dat de overheid zich inspant om vooraf met demonstranten in gesprek te gaan over hun wensen en behoeften, om te voorkomen dat de situatie tijdens een demonstratie escaleert. Ook moet de overheid zich inspannen om escalatie te voorkomen tussen demonstranten en politie, of tussen demonstranten en tegendemonstranten of omstanders.

Eerlijke proceskansen

De overheid informeert burgers over de procedures die ze kunnen volgen, geeft burgers de mogelijkheid die procedures te gebruiken en zorgt voor een eerlijke gang van zaken.

Uit dit behoorlijkheidsvereiste volgt dat burgers gebruik moeten kunnen maken van hun rechten en een eerlijke kans krijgen om op te komen voor hun belangen. Niet alleen in theorie, maar ook in de praktijk. De overheid mag burgers niet op het verkeerde been zetten, maar moet hen juist helpen om van hun rechten gebruik te maken. Alleen dan kunnen burgers effectief gebruik maken van hun rechtsbescherming. Dit betekent in de context van het demonstratierecht dat demonstranten een reële mogelijkheid moeten hebben om bezwaar te maken tegen beperkingen en ook van die mogelijkheid op de hoogte moeten zijn. Ook moeten demonstranten toegang hebben tot een toegankelijke, effectieve en onafhankelijke klachtenprocedure, waar de overheid van leert. De Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling geeft daarbij houvast.[7] Ten slotte moeten zij toegang hebben tot een (effectieve) inzageprocedure als zij bijvoorbeeld van de politie willen weten welke gegevens en beelden over hen zijn opgevraagd en bewaard.

Juridisch kader
Als de overheid het demonstratierecht wil inperken, dan moet een beperking voldoen aan drie voorwaarden, zoals beschreven in artikel 11 lid 2 EVRM.

- Ten eerste moet de beperking *bij de wet voorzien* zijn. De wet moet ook voldoende toegankelijk zijn voor de burger en de effecten ervan moeten burgers redelijkerwijs kunnen voorzien.
- Ten tweede moet de beperking *een legitiem doel dienen*. De beperkingsdoelen van artikel 11 EVRM zijn: het belang van de nationale veiligheid en van de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid, van de goede zeden en van de rechten en vrijheden van anderen.

7 Nationale ombudsman, *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling,* rapportnummer 2018/005.

- Ten derde moet de beperking *noodzakelijk zijn in een democratische samenleving*. "Noodzakelijk" houdt in dat de beperking moet voorzien in een dringende maatschappelijke behoefte, proportioneel is ten opzichte van het nagestreefde legitieme doel, de minst ingrijpende maatregel is die kan dienen ter bescherming van het nagestreefde belang (subsidiariteit), en dat de overheid redenen heeft ter rechtvaardiging van de beperking die 'relevant en voldoende' zijn. Daarbij geldt dat er bij demonstraties altijd enige verstoring van het dagelijks leven kan optreden en dat de overheid dit tot op zekere hoogte moet accepteren, bijvoorbeeld een zekere mate van verkeershinder.[8]

In Nederland bepaalt de Grondwet dat de wet regels kan stellen aan demonstraties 1) om de gezondheid te beschermen, 2) in het belang van het verkeer en 3) om wanordelijkheden te bestrijden of voorkomen. De nadere invulling staat in de Wom. 'De bescherming van de rechten en vrijheden van anderen' staat niet als criterium in de Grondwet en de Wom genoemd. Dat betekent dat er voor Nederlandse burgemeesters geen expliciete basis bestaat om de rechten en vrijheden van anderen mee te wegen in hun besluitvorming over demonstraties.[9]

Het juridisch kader is nader toegelicht in bijlage 2.

1.5 Het demonstratielandschap sinds 2018

Demonstraties zijn een afspiegeling van de tijd waarin we leven. Als collectieve uitlaatklep maken demonstraties conflicterende belangen, waarden en meningen hoorbaar en zichtbaar. We leven in roerige tijden. Een deel van de burgers is bezorgd en boos. Burgers gaan veelvuldig de straat op voor het klimaat, voor bestaanszekerheid en tegen mensenrechtenschendingen, discriminatie en intolerantie. Dit is terug te zien in het demonstratielandschap sinds 2018. Het aantal en de omvang van demonstraties is toegenomen en we zien andere verschijningsvormen dan tijdens het onderzoek van de ombudsman in 2018. Het aantal demonstraties dat ontaardt in rellen of vernielingen is echter nog steeds beperkt.

Demonstreren is van alle tijden

Nederland heeft in het verleden meerdere perioden gekend waarin relatief veel gedemonstreerd werd, met soms grote terugkerende demonstraties. Zo werd begin twintigste eeuw veelvuldig gedemonstreerd voor het algemeen kiesrecht. In de jaren zestig tot negentig vonden onder andere demonstraties plaats tegen de Vietnamoorlog, kruisraketten en overheidsingrepen in de sociale zekerheid. Bij tijd en wijle was er sprake van harde confrontaties tussen demonstranten en de autoriteiten, vooral begin jaren tachtig. Demonstranten gingen over tot bezettingen van universiteitsgebouwen, blokkades en het inrichten van permanente tentenkampen en zochten soms de confrontatie met de politie. In 1980 werden zelfs een legertanks ingezet tijdens de krakersrellen in Amsterdam.[10] Momenteel is weer sprake van een periode met relatief veel demonstraties, vooral kleine en middelgrote demonstraties. Daarnaast is er een groei in het aantal deelnemers van grote demonstraties, met als recente pieken de Rode Lijn-demonstraties in Den Haag en Amsterdam in 2025, waarbij honderdduizenden demonstranten de straat op gingen.[11]

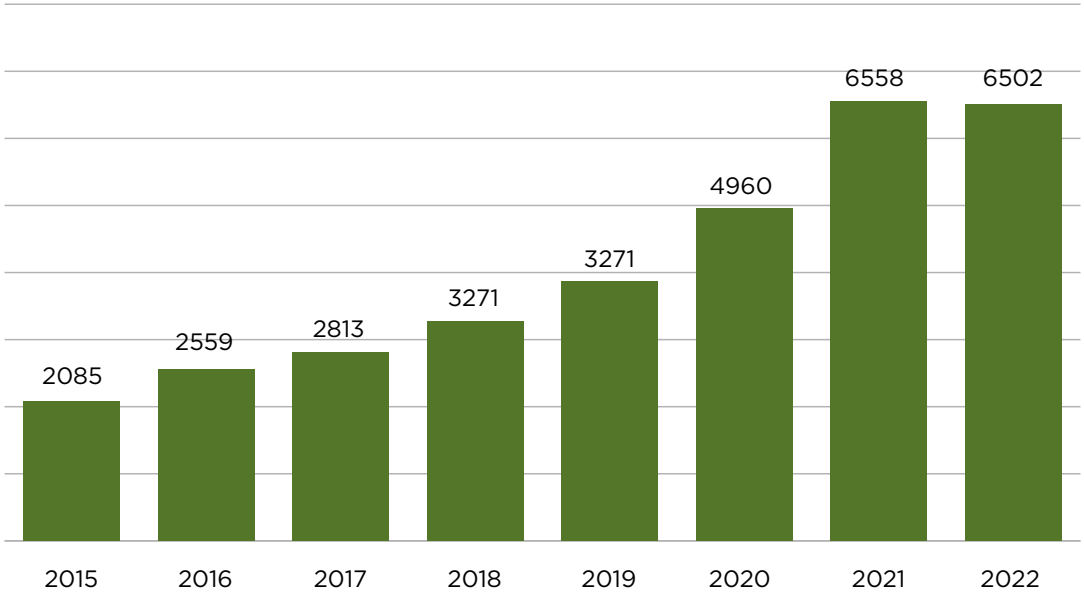
Aantal en omvang demonstraties neemt toe

Vanaf ten minste 2009 is er sprake van een (sterke) stijging van het aantal demonstraties, mede als reactie op de economische crisis en bezuinigingsmaatregelen. Deze toename

8 Voor een nadere uitwerking van deze voorwaarden zie onder meer Swart 2025, p. 54-55.
9 Zie ook Swart 2025, p. 165.
10 G. Meershoek, 'De politie en de geweldsexplosie begin jaren tachtig', *Holland Historisch Tijdschrift* 2015, 47/1.
11 Inspectie J&V, *Faciliteren of begrenzen?,* Den Haag: Inspectie J&V 2025, p.19-25.

volgde op een periode van relatieve rust in de jaren negentig en beginjaren tweeduizend.[12] Voor de periode 2015-2022 zijn landelijke cijfers beschikbaar, op basis van registraties in de politiekalender.

Figuur 1: Aantal demonstraties per jaar[13]



Hoewel voor de periode na 2022 nog geen landelijk beeld beschikbaar is, lijkt het aantal demonstraties verder toe te nemen. Zo rapporteert de gemeente Amsterdam in haar veiligheidsbeeld over 2024 dat in dat jaar sprake was van bijna 3.000 aangemelde demonstraties, wat bijna een verdubbeling is ten opzichte van 2023 (1.600).[14] Amsterdam spreekt van een 'goede indicatie' van het aantal demonstraties dat daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Voor Den Haag geldt dat in 2024 ongeveer 2.000 demonstraties zijn aangemeld. De politie-eenheid Den Haag geeft in haar jaarverslag aan dat het daadwerkelijke aantal demonstraties en 'aanverwante manifestaties' over 2024 in de gemeente Den Haag waarschijnlijk boven de 3.000 ligt.[15] Over 2023 rapporteerde de politie Den Haag nog 1.879 demonstraties in totaal.[16] Dat de stijging niet alleen geldt voor Amsterdam en Den Haag, blijkt uit het jaarverslag van de eenheid Rotterdam. In het werkgebied van de politie-eenheid Rotterdam waren in 2024 circa 500 demonstraties, een stijging van 10 procent 'ten opzichte van het gemiddelde van voorgaande jaren'.[17] Al met al laten de beschikbare cijfers over 2024 zien dat de stijging van het aantal demonstraties zich in elk geval in drie van de vier grote steden voortzet.[18]

Het grootste deel van de demonstraties in de periode 2015-2022 kende minder dan 100 deelnemers, zo blijkt uit cijfers van de politie. Maar het jaarlijkse aantal demonstraties in

12 Inspectie J&V 2025, p. 22-25.
13 Zie bijlage 1149312 'Infographic Analyse Handhaving Openbare Orde' bij *Kamerstukken II* 2023/24, 29628, nr. 1217.
14 Gemeente Amsterdam, *Amsterdams Veiligheidsbeeld 2024*, via: Amsterdams Veiligheidsbeeld 2024 - openresearch.amsterdam.
15 Jaarverslag eenheid Den Haag 2024, p. 9, via: Den Haag (6) - Regioburgemeesters.
16 Jaarverslag Eenheid Den Haag 2023, p. 10, via: Den Haag (6) - Regioburgemeesters.
17 Jaarverslag Eenheid Rotterdam 2024, via: Jaarverslag 2024 en Jaarplan 2025 Eenheid Rotterdam | politie.nl.
18 Het is onduidelijk in hoeverre het aantal niet-aangemelde demonstraties na 2022 landelijk is toegenomen. Waar de Inspectie J&V in haar rapport *Faciliteren of begrenzen?* laat zien dat tussen 2020-2022 het aantal niet-aangemelde demonstraties verhoudingsgewijs toeneemt, wijst o.a. de politie-eenheid Den Haag erop dat die trend zich in 2023 niet doorzette. Politie Den Haag, *Algemeen Veiligheidsbeeld 2024*, p. 30.

Nederland waarvan het aantal deelnemers bekend is en ingeschat op meer dan 100 is in die periode wel toegenomen van 187 naar 376.[19] Een vergelijkbaar beeld komt naar voren uit de cijfers van de gemeente Amsterdam, waaruit blijkt dat de meeste demonstraties minder dan 50 deelnemers hebben, terwijl ook het aantal demonstraties met meer dan 500 deelnemers toeneemt: van 83 (2023) naar 113 (2024).[20]

Demonstraties vaker onvoorspelbaar

Wetenschappers wijzen erop dat demonstraties in toenemende mate onvoorspelbaar zijn geworden voor de overheid.[21] Overheden kunnen bijvoorbeeld minder goed inschatten hoeveel mensen naar een demonstratie komen.[22] Ook zou er (weer) vaker sprake zijn van blokkades en bezettingen. Van Stekelenburg betoogt dat de onvoorspelbaarheid van protest nauw samenhangt met diepgaande sociale veranderingen zoals individualisering, digitalisering en toenemend wederzijds wantrouwen.[23] Sociale media maken bijvoorbeeld het mobiliseren van potentiële demonstranten makkelijker.

Aantal demonstraties waarbij het misgaat is beperkt

Ondanks een toegenomen onvoorspelbaarheid lijkt het niet zo te zijn dat demonstraties de afgelopen jaren vaker uit de hand lopen. In de periode 2015-2022 verliep 97 procent van de demonstraties zonder incidenten.[24] Bij de overige 3 procent verschilt het aantal incidenten.[25] In driekwart van de gevallen (75 procent) gaat het om één incident, in één op de vijf gevallen (21 procent) is er sprake van twee tot vijf incidenten, bij één op de vijftig van de gevallen (2 procent) is er sprake van zes tot negen incidenten en bij één op de honderd van de gevallen (1 procent) is er sprake van tien of meer incidenten.[26] Dit gaat om geregistreerde incidenten. Over de hele periode 2015-2022 is het aantal demonstraties harder gegroeid dan het aantal incidenten, waardoor de cijfers erop duiden dat demonstraties in relatieve zin juist minder vaak uit de hand lopen. Ook als we verder teruggaan in de tijd, is er nu geen sprake van een historisch hoogtepunt. Eind jaren zestig en begin jaren tachtig waren er bijvoorbeeld veel meer gewelddadige confrontaties.[27]

Wetsvoorstellen en moties

In 2025 heeft de Tweede Kamer meerdere moties aangenomen en zijn drie wetsvoorstellen in consultatie gegaan die invloed hebben op het demonstratierecht. Uit de aangenomen moties blijkt dat Kamerleden de mogelijkheden van de overheid om in te grijpen bij demonstraties willen uitbreiden. Het gaat dan onder andere om het undercover meekijken in besloten chatgroepen, de inzet van gezichtsherkennende camera's en een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties.[28] Voor dit verbod is een wetsvoorstel in consultatie gegaan. De andere wetsvoorstellen geven de burgemeester en politie ruimere

19 Inspectie J&V 2025, p. 27.
20 Gemeente Amsterdam, *Amsterdams Veiligheidsbeeld 2024*, via: Amsterdams Veiligheidsbeeld 2024 - openresearch.amsterdam.
21 J. van Stekelenburg, 'Waarom het zo lastig is om protest – en het verloop daarvan – te voorspellen', *Justitiële Verkenningen* 2025/2, p. 94-114.
22 Zie L. Keesman, 'Faciliteren én handhaven: politie-ervaringen en de rol van interacties en beeldvorming bij demonstraties' *Justitiële Verkenningen* 2025/2, p.63-81 en Inspectie J&V 2025, p. 30.
23 Van Stekelenburg 2025, p. 94-114.
24 De term *incident* is niet gedefinieerd. Zie daarover aanbeveling 8 in Swart 2025, p. 12.
25 Zie bijlage 1149312 'Infographic Analyse Handhaving Openbare Orde' bij *Kamerstukken II* 2023/24, 29628, nr. 1217.
26 Inspectie J&V 2025, p. 28-30. Uit de toelichting op deze cijfers blijkt dat de incidenten voor een deel betrekking hebben op ernstige feiten, zoals openlijke geweldpleging (3,8 procent) en eenvoudige mishandeling (3,8 procent), maar dat het vaker om lichtere feiten gaat, zoals het niet voldoen aan een vordering (8,8 procent). Vooral de demonstraties waarbij tien of meer incidenten plaatsvinden zijn verantwoordelijk voor het grootste aandeel (22 procent) in het totaal aantal geregistreerde incidenten. Dat betekent dat maar 0,03 procent van alle demonstraties te maken kreeg met tien of meer incidenten.
27 G. Meershoek, 'De politie en de geweldsexplosie begin jaren tachtig', *Holland Historisch Tijdschrift* 2015, 47/1, p. 23-24.
28 *Kamerstukken II* 2025/26 28684, nr. 798; *Kamerstukken II* 2025/26, 28684, nr. 797; *Kamerstukken II* 2025/26, 28684, nr. 805.

bevoegdheden voorafgaand aan demonstraties.[29] In het regeerakkoord leest de ombudsman dat de coalitiepartijen het demonstratierecht belangrijk vinden. En dat zij om dat recht te waarborgen burgemeesters bevoegdheden willen geven voor bestuursrechtelijke handhaving of verplaatsing. Ook willen de coalitiepartijen dat de strafrechter strafbare feiten gepleegd tijdens demonstraties zwaarder weegt. Verder is het plan om 'constitutionele toetsing aan de klassieke grondrechten in onze Grondwet' mogelijk te maken, waarvoor de partijen artikel 120 van de Grondwet willen wijzigen.

1.6 Leeswijzer

In dit rapport beschrijft de ombudsman eerst wat burgers vinden van het demonstratierecht en welke rol beeldvorming daarin speelt (hoofdstuk 2). Vervolgens gaat de ombudsman in op de knelpunten in het proces om demonstraties aan te melden, de beperkingen die de overheid oplegt en het inwinnen van informatie (hoofdstuk 3). In het daaropvolgende hoofdstuk staan de knelpunten bij de bescherming van demonstraties en de inzet van geweld centraal (hoofdstuk 4). Daarna gaat de ombudsman in op de knelpunten in de rechtsbescherming en strafvervolging van demonstranten (hoofdstuk 5). Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6). De ombudsman vindt het belangrijk dat de verschillende stakeholders in dit rapport zelf aan het woord komen. In het rapport staan daarom citaten die de bevindingen van het onderzoek zo goed mogelijk illustreren. Voor de leesbaarheid hebben we deze citaten (de letterlijk uitgesproken teksten) in volwaardige zinnen geformuleerd.

29 Overheid.nl | Consultatie Wijziging van de Wet openbare manifestaties ivm verbod gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties; Overheid.nl | Consultatie Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring; Overheid.nl | Consultatie Wet gegevensvergaring openbare orde.

2 Demonstratierecht door de bril van burgers

2.1 Inleiding

Omdat een behoorlijke overheid het perspectief van burgers centraal moet stellen in alles wat ze doet, geeft de Nationale ombudsman in dit rapport als eerste weer wat burgers hem hebben verteld over het demonstratierecht. In paragraaf 2.2 gaat de ombudsman in op de waarde die burgers hechten aan het demonstratierecht. Hoe dat zich vertaalt naar de acceptatie van demonstraties in de praktijk, staat in paragraaf 2.3. Vervolgens bespreekt de ombudsman in paragraaf 2.4 welke belemmeringen burgers ervaren om te demonstreren. In paragraaf 2.5 staat welke invloed beeldvorming heeft op het draagvlak voor demonstraties en de vrijheid die burgers ervaren om te demonstreren. Dit hoofdstuk is gebaseerd op een enquête onder 573 burgers (in het hoofdstuk spreken we verder over *respondenten*), focusgroepen met 22 burgers (in het hoofdstuk spreken we verder over *deelnemer focusgroep)*, focusgroepen en interviews met 29 demonstranten en de analyse van een debat in de Tweede Kamer.

2.2 Welke waarde hechten burgers aan het demonstratierecht?

Burgers vinden het demonstratierecht belangrijk en hechten hier veel waarde aan. Dat geldt ook voor de meeste burgers die zelf nooit demonstreren. Ruim acht op de tien respondenten (83 procent) vindt het recht om te demonstreren essentieel voor de democratische rechtsstaat. Sommige burgers in de focusgroepen vinden het niet alleen een essentieel recht, maar ook een burgerlijke plicht.

> Deelnemer focusgroep: ‘Dat was wel weer zo’n moment dat ik dacht: eigenlijk moet iedereen linksom of rechtsom meedoen. Ik was ook best heel trots op ons land dat er allemaal mensen stonden, behalve ik. Daar baal ik nu wel een beetje van.’

Demonstraties zijn volgens burgers uit de focusgroepen een uitlaatklep voor maatschappelijke onvrede, een belangrijk instrument om je mening te uiten en om sociale veranderingen te bewerkstelligen. Door de geschiedenis heen verkregen rechten zouden volgens hen voor een groot deel aan demonstraties te danken zijn. In de enquête zegt bijna de helft (46 procent) van de respondenten dat demonstraties nodig zijn om maatschappelijke verandering te bewerkstelligen. Verder vindt 66 procent van de respondenten in de enquête dat omstanders demonstraties niet mogen verstoren.

> Deelnemer focusgroep: ‘De enige reden dat we iets van rechten hebben, komt door demonstraties. Het feit dat mensen in onze geschiedenis gedemonstreerd hebben, is het enige dat ervoor gezorgd heeft dat wij als mensen, als werknemers en als burgers rechten hebben.’

Demonstranten willen door te demonstreren hun zorgen en mening uiten en verandering bewerkstelligen. Sommige demonstranten zien demonstraties als laatste redmiddel. Ze willen opkomen voor de belangen, identiteit of bestaanszekerheid van de groep waartoe ze behoren, omdat ze het gevoel hebben dat niemand anders dat doet. Of ze gaan de straat op voor anderen die dat niet kunnen of durven, bijvoorbeeld voor vluchtelingen die niet durven te demonstreren en voor toekomstige generaties, dieren of mensen uit andere landen die (hier) niet kunnen demonstreren. Demonstranten geven aan dat ze vaak al veel hebben geprobeerd voordat ze gaan demonstreren, zoals in gesprek gaan, brieven sturen, petities starten, inspreken bij vergaderingen of lezingen organiseren. Ze voelen zich niet gehoord.

> Demonstrant: ‘Je zet je in voor klimaatactivisme. Dat is je vuur. Je wil je inzetten voor een betere wereld.’

> Demonstrant: ‘Onze groep is ontstaan door de vraag: wie beschermt ons als boeren nou eigenlijk nog?’

2.3 In hoeverre accepteren burgers demonstraties in de praktijk?

Burgers vinden het demonstratierecht dus van grote waarde. Maar die positieve basishouding vertaalt zich in de praktijk niet altijd naar begrip voor demonstraties. Aan de ene kant vinden burgers in de focusgroepen dat demonstraties moeten schuren om aandacht te krijgen. Aan de andere kant vinden veel burgers de vraag hoe ver demonstranten mogen gaan met schuren moeilijk te beantwoorden.

Uit de enquête blijkt dat meer dan een kwart (28 procent) van de respondenten vindt dat demonstraties alleen maar overlast geven; 38 procent is het daar niet mee eens. Als respondenten zelf ooit hebben gedemonstreerd, accepteren ze meer overlast. Sommige burgers in de focusgroepen vinden dat demonstreren niet mogelijk is zonder enige vorm van burgerlijke ongehoorzaamheid en overlast. Andere grenzen zijn moeilijker te trekken. Burgers vinden het een grijs gebied. In hoeverre mag het schuren? Wat is vreedzaam? Wat wordt verstaan onder ‘enige mate van overlast’? Velen benoemen dat deze begrippen onderhevig zijn aan (persoonlijke) interpretatie. Als het echter gaat over vernielingen en geweld, dan wijzen bijna alle burgers dat af. Zo geeft 98 procent van de respondenten in de enquête aan dat vernielingen onacceptabel zijn. En burgers in de focusgroepen zijn het erover eens dat demonstraties hun legitimiteit verliezen bij geweld tegen mensen en spullen of als anderen geïntimideerd worden. Ze maken een scherp onderscheid tussen ‘echte demonstranten’, die vreedzaam hun stem laten horen, en ‘relschoppers’. Tegen deze laatste groep, moet de overheid volgens hen streng optreden.

> Deelnemer focusgroep: ‘Als je allemaal binnen de regeltjes kleurt, dan krijg je geen aandacht en dan gebeurt er helemaal niets. Dus ergens wil je die regels toch breken?’

Verder blijkt dat de inhoud van een demonstratie invloed heeft op de acceptatie van demonstraties: als burgers het niet eens zijn met de inhoud, accepteren ze minder overlast. Terwijl een van de belangrijkste waarden van het demonstratierecht is dat de inhoud van een demonstratie er niet toe mag doen. Anders zou het demonstratierecht een lege huls zijn. Slechts iets meer dan de helft van de respondenten (58 procent) zegt echter ook achter demonstraties te staan die niet overeenkomen met hun opvattingen. Terwijl 17 procent alleen demonstraties tolereert die overeenkomen met hun opvattingen. Er ontstaat ruimte voor nuance als burgers hierover met elkaar in gesprek gaan. Zo vindt bijna driekwart (74 procent) van de respondenten uit de enquête blokkades of bezettingen per definitie onacceptabel.[30] Burgers in de focusgroepen accepteren deze vaak wel als legitieme demonstratievorm als zij zich de blokkades voorstellen bij een onderwerp waar zij grote zorgen of boosheid over hebben. In de focusgroepen zijn veel burgers het erover eens dat de inhoud van een demonstratie invloed heeft op hun acceptatie van een demonstratie én dat dat niet zo zou moeten zijn.

30 Wegblokkades vallen onder de bescherming van het demonstratierecht. Alleen bij ernstige (verkeers)overlast of gevaarlijke (verkeers)situaties, mag de overheid ingrijpen.

> Deelnemer focusgroep: 'Ik ben van boerenafkomst, dus dan snap ik hun wegblokkades ook wel. Ik denk dat het voor die boeren het laatste is wat ze kunnen doen. En dat vind ik in mijn ogen toch net iets anders dan klimaatdemonstranten die tijd genoeg hebben om daar op die weg te gaan zitten.'

> Deelnemer focusgroep: 'Als ik in de file moet staan voor milieudemonstraties vind ik dat minder erg dan wanneer ik in de file sta, omdat boeren met trekkers op de snelweg rijden. Maar ik probeer dan wel te denken dat het eigenlijk niet uit moet maken.'

Dat burgers niet altijd begrip hebben voor demonstraties laat zich mogelijk deels verklaren door het gebrek aan kennis over het demonstratierecht. Het demonstratierecht biedt meer bescherming dan bekend is bij veel burgers. Uit de enquête blijkt bijvoorbeeld dat 81 procent van respondenten onterecht denkt dat een vergunning nodig is om te demonstreren. En minder dan de helft (42 procent) weet dat de overheid zorg moet dragen voor een veilig verloop van demonstraties.

2.4 In hoeverre ervaren burgers belemmeringen om te demonstreren?

Uit de enquête blijkt dat 29 procent van de respondenten in de toekomst (weer) wil demonstreren als de situatie zich daarvoor leent en zij affiniteit hebben met het onderwerp. Een grotere groep van 38 procent zou ook in de toekomst niet (meer) gaan demonstreren. De overige 31 procent van de respondenten weet niet zeker of ze in de toekomst (weer) zouden demonstreren.[31] Deze verschillen roepen de vraag op welke afwegingen burgers maken bij het al dan niet deelnemen aan demonstraties. De meestvoorkomende reden van respondenten in de enquête om niet deel te nemen aan demonstraties is het gevoel dat demonstreren geen effect heeft op beleid- of besluitvorming. Ook uit de enquête blijkt dat burgers niet gaan demonstreren, omdat het niet past bij hun karakter of dat zij zich liever op andere manieren uiten. De meeste burgers in de focusgroepen vinden dat je in Nederland vrij bent om te demonstreren, zeker in vergelijking met andere landen. Toch noemen dezelfde burgers tal van redenen om niet te gaan demonstreren. Ze willen zich niet associëren met demonstraties en twijfelen aan de effectiviteit ervan. Ook vrezen sommige burgers de massaliteit van demonstraties. Verder zien burgers praktische belemmeringen: de reistijd naar demonstraties (vaak in de Randstad) is een drempel. Ook zien burgers in de focusgroepen – net als de respondenten in de enquête – de mogelijke negatieve gevolgen. Ze noemen de angst voor onrust en geweld: van andere demonstranten, relschoppers, de politie of vijandig publiek.

> Deelnemer focusgroep: 'Ik denk dat toenemende agressie, boosheid, tegendemonstranten of relschoppers angstig maken. Waardoor je denkt: nou, ik krab wel even drie keer achter m'n oren voordat ik ga demonstreren.'

Burgers in de focusgroepen noemen ook de angst voor persoonlijke of professionele gevolgen van demonstreren. Ze zijn bezorgd dat ze herkend worden als demonstrant en daardoor problemen kunnen krijgen bij hun (toekomstige) werkgever, als ze op reis gaan of bij het verkrijgen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Ze zijn bang herkend te worden als er media aanwezig zijn bij de demonstratie of doordat de overheid hen in de gaten houdt en informatie vastlegt. In de focusgroepen zijn burgers hierover verdeeld. Sommigen vinden dat

31 De overige 2 procent van de respondenten geeft liever geen antwoord op de vraag of ze in de toekomst (weer) willen deelnemen aan een demonstratie.

je als demonstrant ook bereid moet zijn om – tot op zekere hoogte – je privacy op te geven als dat bijdraagt aan de veiligheid. Zij gaan ervan uit dat de overheid alleen gegevens verzamelt voor de veiligheid tijdens demonstraties en om crimineel gedrag te kunnen aanpakken. Andere burgers uit de focusgroepen zijn kritisch en bang dat de overheid hun gegevens verzamelt. Ze zijn er niet gerust op dat de overheid altijd zorgvuldig omgaat met de gegevens van vreedzame demonstranten. Dat doet iets met het gevoel van vrijheid om te demonstreren.

> Deelnemer focusgroep: 'Iedereen moet zich vrij voelen om te demonstreren. Als jij je data al dan niet vrijwillig afgeeft, betaal je toch iets, een soort van prijs dat je je gegevens ergens achterlaat.'

Demonstranten hebben een ander beeld van de vrijheid om te demonstreren dan de gemiddelde burger. De inzet van politiegeweld is een veelvoorkomende reden om niet meer te gaan demonstreren, net als vijandige tegenreacties en (online) bedreigingen. Ook leeft er onder demonstranten angst om in de gaten te worden gehouden door de overheid of te worden gearresteerd of vervolgd. Waar sommige demonstranten afhaken vanwege wat ze hebben meegemaakt of door wat ze om zich heen zien gebeuren, worden andere demonstranten naar eigen zeggen juist strijdbaarder. Het is in elk geval niet goed voor het vertrouwen in de overheid. In de volgende hoofdstukken komen de knelpunten die demonstranten ervaren uitgebreider aan bod.

> Demonstrant: 'Door demonstreren raak je enigszins afgestompt en raak je je vertrouwen in instituten kwijt. Als je eenmaal meedoet, dan ga je er óf op een gegeven moment weer uit, omdat je niet trekt wat er allemaal gebeurt, zonder dat dat gerechtvaardigd is, óf je gaat desondanks door.'

2.5 Wat is de invloed van beeldvorming?

Burgers hebben zowel positieve als negatieve associaties bij demonstraties. In de enquête onder burgers is gevraagd waar zij aan denken bij het woord demonstraties. Zij noemen onder meer: 'je mening uiten', 'samen de straat op gaan' en 'een fundamentele democratische vrijheid'. Maar ook: 'bron van overlast', 'chaos', 'blokkades', 'rellen', 'vernielingen', 'ergernis' en 'geweld'. Die negatieve associaties leven ook in de focusgroepen met burgers. Verschillende burgers hebben het gevoel dat demonstraties tegenwoordig vaker uit de hand lopen dan vroeger en willen er niet mee geassocieerd worden.

> Deelnemer focusgroep: 'Ik vind het erg extreem allemaal en ik vind het vaak te ver gaan. Het lijkt wel alsof je iets moet slopen om je standpunt over te brengen.'

> Deelnemer focusgroep: 'Ik merk in mijn vriendengroep dat daar wel echt een stereotyperend beeld is van mensen die demonstreren. Dus heel erg van "groene mensen die geen werk hebben en tijd hebben om hiermee bezig te zijn". En misschien ook dat het meer richting relschoppen gaat soms.'

Burgers in de focusgroepen vinden het lastig te duiden waar het gevoel vandaan komt dat demonstraties vaker escaleren, maar benoemen onder andere dat de (sociale) media daar een belangrijke rol in spelen. Ze betwijfelen echter of zij daardoor wel een realistisch beeld hebben. Uit ander onderzoek blijkt inderdaad dat het aantal demonstraties met incidenten nog steeds

beperkt is (zie paragraaf 1.5). Burgers vermoeden dat hun negatieve beeld gebaseerd is op incidenten en niet op basis van alle feiten. Demonstranten bevestigen dit doordat ze ervaren dat de weergave van gebeurtenissen door politici, bestuurders en in de (sociale) media vaak niet overeenkomt met wat er in hun beleving is gebeurd. Het verloop van de demonstratie wordt volgens hen negatiever naar voren gebracht. En zodra een bepaald beeld is ontstaan, verdwijnt dat niet meer van het internet en is het moeilijk recht te zetten.

> Demonstrant: 'We zijn landelijk door meerdere ministers en landelijke media neergezet als tuig. Dat heeft hele heftige gevolgen gehad voor meerdere mensen in onze groep. We krijgen dreigmails en er komen verschrikkelijke dingen binnen. Dat komt alleen doordat een politicus een tweet de wereld in slingert en het op sociale media veel mensen bezighoudt. Dit is het *chilling effect*.'

De ombudsman herkent dit negatieve beeld over demonstraties en demonstranten in Kamerdebatten, plannen van het kabinet en uitlatingen van bewindspersonen. Om beter zicht te krijgen op het politiek-bestuurlijke sentiment heeft de ombudsman een debat in de Tweede Kamer over het demonstratierecht geanalyseerd.[32] Dit Kamerdebat is gekozen, omdat het een uitgebreide weergave is van de verschillende politieke uitingen over het demonstratierecht en alle partijen en betrokken bewindspersonen aan bod komen. In het debat benadrukken Kamerleden telkens de waarde van het demonstratierecht voor de democratische rechtsstaat. Daarmee is er breed politiek draagvlak voor het demonstratierecht, maar over de reikwijdte ervan is veel discussie. Zo zijn er veel politici die stellen dat (bepaalde) demonstranten het recht 'misbruiken'. Politici spreken vaker in negatieve zin dan in positieve zin over demonstranten. Sommige uitingen richten zich op het sympathiseren met demonstranten of met bepaalde demonstrantengroepen. Een groter deel van de uitingen richt zich op het, in verschillende mate, stigmatiseren en criminaliseren van bepaalde demonstrantengroepen of het generaliseren van incidenten. De problemen met demonstraties die aan bod komen in het debat hebben vooral te maken met ordeverstoringen, verkeershinder, vandalisme, intimidatie, politiecapaciteit en incidenten. Sommige politici nuanceren dat het overgrote merendeel van de demonstraties goed en vreedzaam verloopt, maar die demonstraties voeren niet de boventoon in het debat. Politici steunen of veroordelen bepaalde groepen demonstranten, grotendeels afhankelijk van de mate waarin hun standpunten overeenkomen. Politici lijken zich bewust te zijn van deze selectiviteit en bekritiseren elkaar hier ook op.

Politici staan ook stil bij de ruimte die het bevoegd gezag heeft en de mate waarin het juridisch kader toereikend is. Een deel van de Kamer zoekt oplossingen in de begrenzing en controle van demonstranten door strengere wetgeving, het vaker en sneller opleggen van verboden, meer arrestaties en hardere straffen. In mindere mate komt tijdens het debat het afschrikwekkende effect van negatieve stereotyperingen en repressieve maatregelen ter sprake. Zo zoeken sommige politici oplossingen in meer de-escaleren en beter communiceren tussen overheid en demonstrant. Een minderheid van de politici reflecteert in het debat op de verantwoordelijkheid die politici zouden hebben om de tegenstellingen niet verder te vergroten en op scherp te zetten.

Demonstranten geven aan veel last te hebben van de negatieve beeldvorming. Zij ervaren minder draagvlak voor hun demonstraties en minder bereidheid onder andere burgers om mee te doen aan hun demonstraties. Hun omgeving spreekt hen aan op de negatieve beelden. Ook maken ze zich zorgen over vijandige tegenreacties. Net als de politie, hebben demonstranten te maken met *doxing*. Dit betekent dat persoonlijke informatie van iemand

32 *Handelingen II* 2024-2025, nr. 44, items 5 en 12.

openbaar wordt gemaakt, om die persoon bang te maken. Ook krijgen demonstranten (doods) bedreigingen, nadat ze zich uitspreken in de media of op sociale media.[33] Demonstranten die dat is overkomen geven aan hoe heftig dat kan zijn voor hun privéleven en wat dat doet met hun gevoel van veiligheid in het dagelijks leven. Sommige demonstranten stoppen daarom met demonstreren. Anderen verharden in hun strijd.

> Demonstrant: 'Als jij als politicus demonstranten de hele tijd problematiseert met dat ze normaal moeten doen, maar vervolgens gewelddadige tegenreacties vergoelijkt, dan nodig je mensen uit om geweld tegen demonstranten toe te passen en bedreig je de echte demonstranten.'

> Demonstrant: 'Er zijn mensen van wie ik weet dat ze niet meer meedoen, niet eens een wandeling. Omdat ze bang zijn om geassocieerd te worden met ons. Dit komt door de uitspraken van meerdere ministers.'

Overheidsprofessionals zijn ook kritisch op de beeldvorming over demonstraties. Gemeente- en politiemedewerkers vinden dat harde uitspraken in de landelijke politiek hun werk bemoeilijken. De polarisering vergroot tegenstellingen tussen groepen en wakkert onrust aan. Politiemedewerkers hebben ook moeite met de manier waarop de (sociale) media hun handelen voor het voetlicht brengen. Vooral momentopnamen van politiegeweld leiden vaak tot afkeurende reacties, terwijl volgens politiemedewerkers de benodigde context ontbreekt. Dit levert ook het risico op van doxing.

> Politie: 'Wij staan soms op filmpjes die demonstranten maken. Sommige collega's liggen daar wel wakker van. Ik kijk soms wel een keer extra over mijn schouder als ik naar huis ga.'

In tegenstelling tot het gepolariseerde debat over demonstraties laten burgers in de focusgroepen zien dat een constructieve dialoog met elkaar voeren leidt tot wederzijds begrip. Zo wordt het beeld over demonstraties tussen burgers met verschillende ervaringen en perspectieven juist positief beïnvloed. Door ervaringen te delen confronteren zij elkaar met andere opvattingen, waardoor zij gaan reflecteren op de eigen aannames. Samen zien ze meer nuances en concluderen ze dat het demonstratierecht veel variaties kent. Zo kunnen ze zich inleven in de positie van zowel de demonstrant als de overheid en hebben zij door hoe lastig het kan zijn om de goede balans te vinden tussen het beschermen en faciliteren van demonstraties en het begrenzen daarvan.

2.6 Samenvattend

Burgers zien het demonstratierecht als een fundamenteel onderdeel van onze democratische rechtsstaat. Die positieve basishouding vertaalt zich in de praktijk echter niet altijd naar begrip voor demonstraties. De mening van burgers over de inhoud van een demonstratie en de negatieve beeldvorming over demonstraties beïnvloeden de acceptatie van demonstraties, meer dan burgers zelf zouden willen. Mogelijk speelt hierbij ook een rol dat burgers onvoldoende op de hoogte zijn wat het demonstratierecht inhoudt.

33 Doxing is het zonder toestemming verspreiden van persoonlijke of identificerende informatie over iemand met als doel die persoon lastig te vallen of te intimideren.

Burgers, vooral die vaak demonstreren, ervaren belemmeringen om te gaan demonstreren, vanwege de daadwerkelijke of veronderstelde gevolgen ervan. Ook hier speelt de negatieve beeldvorming een rol, waardoor – ten onrechte – de indruk ontstaat dat demonstraties vaak uit de hand lopen. Burgers zien hun foutieve beeld van demonstraties bevestigd door de berichtgeving in de media en de manier waarop politici en bestuurders over demonstraties spreken. Deze negatieve beleving en belemmeringen dragen niet bij aan de vrijheid die burgers ervaren om gebruik te maken van een van hun fundamentele rechten.

3 Knelpunten vooraf en bij informatie-inwinning

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de knelpunten die demonstranten ervaren voordat zij daadwerkelijk kunnen demonstreren. In paragraaf 3.2 gaat de ombudsman in op het proces om demonstraties aan te melden en wat hierbij komt kijken. De daaropvolgende paragraaf 3.3 toont de werkwijze van gemeenten bij het opleggen van beperkingen. Tot slot laat de ombudsman in paragraaf 3.4 zien welke mogelijkheden de politie heeft om informatie te verzamelen over demonstranten voorafgaand aan en tijdens demonstraties. De ervaringen van demonstranten tonen wat deze processen en werkwijzen voor hen betekenen. Dit geeft inzicht in de mate waarin zij het handelen van de overheid als behoorlijk ervaren bij het faciliteren van demonstraties.

3.2 Voorbereiding op demonstraties

Aanmelden demonstratie en het contact met de overheid

Gemeenten hebben in hun Algemene Plaatselijke Verordening (APV) een bepaling opgenomen waarin staat dat burgers demonstraties moeten aanmelden (doorgaans online). Over het algemeen moet dat uiterlijk 48 uur van tevoren.[34] Door de aanmeldingsplicht hebben gemeente en politie de mogelijkheid zich voor te bereiden en eventueel maatregelen te nemen om een demonstratie goed te laten verlopen. Er is geen vergunning of toestemming nodig om te demonstreren. Op basis van de aanmelding legt – afhankelijk van lokale afspraken – de gemeente of politie contact met de organisator.[35] Soms is het contact niet meer dan een bevestiging van de aanmelding. In andere gevallen gaat het om een aantal korte verduidelijkende vragen. Tot slot zijn er gevallen waarin de overheid formeel beperkingen wil stellen of met de organisator een of meerdere keren in gesprek wil over de geplande demonstratie.

> Politie: ‘Wij kijken dan in onze archieven: kennen wij deze persoon of deze groepering? En wat waren daar de ervaringen mee? Dus dan gaan we echt even in de politiesystemen duiken: wat is onze eerdere ervaring? Wat heeft dat toen voor beeld opgeleverd? Hoe hebben we daar toen op ingezet? Wat zijn de afspraken met gemeente en de organisator destijds geweest? En dan is het een beetje afhankelijk daarvan hoe we er verder mee omgaan.’

Gemeenten en politie geven aan dat zij met de meeste organisatoren goed contact hebben. Met actieve demonstrantengroeperingen hebben zij zelfs vaak het hele jaar door contact. Een demonstratie is daarom niet altijd een volledig geïsoleerde gebeurtenis, maar meer een volgende stap in een lopend gesprek. Met een klein deel van de organisatoren verloopt het contact anders: die zitten er wat meer ‘geharnast’ in.

De overheid ziet de gesprekken voorafgaand aan een demonstratie als een manier om demonstraties beter te kunnen faciliteren. De overheid probeert in de gesprekken bijvoorbeeld om alternatieve locaties voor te stellen die beter te beveiligen zijn en (in haar ogen) evengoed geschikt. In de gesprekken met organisatoren kan de overheid delen met welke dilemma’s zij zelf te maken heeft in het faciliteren op de voorgestelde tijd en plaats, bijvoorbeeld dat er al een andere demonstratie of een ander evenement gaande is. De overheid hoopt dan op enig begrip

34 3 procent van de gemeenten hanteert een kortere aanmeldingstermijn (24 uur). Bijna een kwart van de gemeenten een langere termijn (tot wel 7 werkdagen). Uit: F.H. Fetter, A.H.M. Peters & R. Stolk, ‘Een goed begin is het halve werk: een empirische analyse van lokale kennisgevingsprocedures bij demonstraties’, in: *De Gemeentestem* 2025 (8), p. 37-46.

35 Uit Swart 2025, p. 209 blijkt dat contact via de politie een uitzondering is.

en medewerking van de organisatoren van de demonstratie. Eventueel heeft de politie daardoor ook minder mensen en middelen nodig. Een grote gemeente geeft aan dat de keuze uiteindelijk aan de demonstranten is en dat ze dat ook altijd zo zegt als ze alternatieven voorstelt.

Demonstranten waarderen goed contact in de voorfase. Elkaar spreken en leren kennen kan een goede basis vormen voor een succesvolle demonstratie. Maar uit de gevoerde gesprekken blijkt dat sommige demonstranten een ander, minder rooskleurig beeld hebben bij het contact vooraf. Ze krijgen van de gemeente of de politie te horen dat bepaalde wensen 'niet realistisch' zijn, vanwege de veiligheid of vanwege andere belangen. Ze krijgen mondeling de boodschap dat dingen niet kunnen of mogen. Bijvoorbeeld dat de demonstratie niet de vorm mag hebben van een mars, maar wel van een manifestatie op het beoogde beginpunt van de mars.

> Demonstrant: 'We worden niet gefaciliteerd, maar we worden héél erg tegengewerkt.'

De manier waarop dit gesprek vorm krijgt, maakt dat demonstranten vaak het gevoel hebben in onderhandeling te zijn met de overheid over hun demonstratierecht, of zelfs het gevoel hebben van een sollicitatiegesprek. Sommige demonstranten geven aan het vervelend te vinden als het contact met de politie is in plaats van de gemeente, omdat dat extra intimiderend is. Ze hebben het idee dat gemeente en politie bepalen wat er wel en niet gaat gebeuren, terwijl wettelijk gezien de wensen van de demonstranten juist het uitgangspunt moeten zijn. En dat gemeente en politie daar alleen aan kunnen tornen als de criteria die genoemd staan in de Wom en de Grondwet in het geding zijn.[36] Demonstranten ervaren niet altijd dat zij uiteindelijk zelf de keuze hebben. De grens tussen een 'wens' van de autoriteiten en een hard verbod of een harde beperking is diffuus.

> Jurist: 'Een van de dingen waar wij ook mee te maken krijgen, is dat ik zou willen dat er een heldere verdeling is tussen de faciliterende taak van de burgemeester en de ordehandhavingstaken. Het is nu niet altijd even helder wat nu een soort van dictaat op basis van de Wom is en wat een verzoek is. Het loopt een beetje door elkaar heen. En die afweging moeten we vervolgens maken: als we hierop nee zeggen, gaan ze ons dan verbieden? Omdat dat op voorhand niet duidelijk wordt gemaakt. Ik zou zeggen dat het een beetje in het belang is van de gemeente om daar niet te veel duidelijkheid over te scheppen, want dat zorgt dat we eerder akkoord gaan met bepaalde beperkingen.'

Niet aanmelden van een demonstratie

Demonstranten kiezen er soms voor om de aanmeldingsverplichtingen niet volledig na te komen en een demonstratie niet of maar deels aan te melden, bijvoorbeeld door niet volledig open te zijn over wat ze gaan doen.[37] Soms leidt dat ertoe dat de gemeente en politie niet weten dat een actie plaats zal vinden tot het moment dat de actie al in volle gang is. In andere gevallen leidt het inwinnen van informatie door de politie ertoe dat de gemeente en de politie toch vooraf (min of meer) weten wat er staat te gebeuren en voorbereidingen kunnen treffen. Vaak proberen zij in contact te komen met de demonstranten, wat soms ook lukt. De overheid

36 Niet iedere hinder voor het verkeer, ieder risico voor de gezondheid en iedere vrees voor wanordelijkheden mag tot beperkingen leiden. Enige mate van hinder en risico hoort bij het demonstratierecht en moet worden geaccepteerd. Zie nader voor het juridisch kader in bijlage 2.

37 Het is onduidelijk in hoeverre het aantal niet-aangemelde demonstraties na 2022 landelijk is toegenomen. Waar de Inspectie J&V in haar rapport *Faciliteren of begrenzen?* laat zien dat tussen 2020-2022 het aantal niet-aangemelde demonstraties verhoudingsgewijs toeneemt, wijst o.a. de politie-eenheid Den Haag erop dat die trend zich in 2023 niet doorzette. Politie Den Haag, *Algemeen Veiligheidsbeeld 2024*, p. 30. Uit het onderzoek van Swart e.a. blijkt dat het totaal van demonstraties in Nederland merendeels vooraf wordt aangemeld. Zie Swart 2025, p. 211.

vraagt dan bijvoorbeeld wat demonstranten precies willen en hoeveel mensen ze verwachten. Soms versturen gemeenten ook bij een niet-aangemelde demonstratie waarvan ze weet hebben een Wom-brief met daarin beperkingen.

Gemeenten en politie geven aan dat aanmelden hen helpt in het faciliteren van een demonstratie. Dan weten ze wat de plannen zijn en kunnen ze in overleg komen tot een demonstratie die voor iedereen aanvaardbaar is. Ook poogt de overheid mogelijke confrontaties tijdens demonstraties te voorkomen en de benodigde politie-inzet zo klein mogelijk houden. Niet of laat aanmelden geeft soms veel stress. Als organisatoren een demonstratie niet of maar deels aanmelden, is het voor de overheid lastiger om de veiligheid te waarborgen en een demonstratie optimaal te faciliteren. De overheid heeft informatie nodig om haar taken uit te oefenen. Onaangekondigde demonstraties kunnen knelpunten in de samenwerking in de driehoek veroorzaken, doordat die zich onvoldoende kan voorbereiden om beslissingen te nemen die nodig zijn.[38]

> Gemeente: ‘Als iedereen open kaart speelt, zorgt dat voor een win-win situatie. Als we bijvoorbeeld met een veiligheidssituatie zitten, omdat er een piek is met veel extra drukte en wij weten niks over de demonstratie en de politie geeft bepaalde scenario’s, dan is de kans op begrenzing of verbod groter. Terwijl we als we in gesprek waren gegaan tot een tussenoplossing hadden kunnen komen of zelfs een volledige demonstratie konden laten uitvoeren.’

Bij de overheid leeft het idee dat een klein deel van de demonstranten ervoor kiest om demonstraties niet meer aan te melden, vanuit wantrouwen in de overheid, om beperkingen te voorkomen, om de overheid te kunnen verrassen of om zo anoniem mogelijk te blijven. Demonstranten geven inderdaad aan dat ze een demonstratie niet aanmelden, omdat dat niet loont en alleen maar meer gedoe, beperkingen en verboden oplevert.

> Belangenbehartiger: ‘Het is een vicieuze cirkel, maar de cirkel begint met het handelen van de overheid die de demonstranten ervan weerhoudt om die kennisgeving nog te doen. Terwijl het heel logisch is dat je als overheid de kennisgeving wilt ontvangen. Dat is, denk ik, ook de bedoeling geweest van onze wetgever destijds, om de demonstranten in staat te stellen daadwerkelijk te demonstreren. Maar dat wordt nu door de overheid zelf weer misbruikt om demonstranten überhaupt te weren. Dat is mijn ervaring. Heel eerlijk, als mensen mij vragen: “Wanneer zal ik die demonstratie aanmelden?” Dan zeg ik: “Doe het niet. Laat maar zitten, want je krijgt toch nul op je rekest.”’

Obstakels bij de aanmeldingsprocedure

Demonstranten vertellen dat gemeenten in hun ervaring onnodig bureaucratische drempels opwerpen die het moeilijker maken om een demonstratie te organiseren. Als het gaat om de aanmeldingsprocedure, dan is algemene informatie over demonstreren niet altijd beschikbaar op gemeentelijke websites.[39] Wel is er vaak een online formulier te vinden voor het aanmelden van een demonstratie. Tegenwoordig vragen gemeenten organisatoren vaak om eerst in te

38 Art. 13 Politiewet bepaalt dat er een driehoeksoverleg is tussen de burgemeester, de (hoofd)officier van justitie (OM) en de politiechef van de politie-eenheid waarin die gemeente valt. In het overleg worden tussen de burgemeester en het OM afspraken gemaakt over de inzet van de politie over de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. In de aanloop naar een demonstratie kunnen in de driehoek tolerantiegrenzen en ook meer praktische zaken worden afgestemd, zoals omleidingen van het openbaar vervoer of de doorgang van hulpverlening. De politie is in de driehoek ondergeschikt aan het gezag van zowel de burgemeester als het OM.

39 Fetter, Peters & Stolk 2025, p. 37-46.

loggen via DigiD. Soms kan een aanmelding niet meer worden voltooid zonder DigiD. Voor sommige demonstranten is dit een probleem. In de eerste plaats omdat de organisator DigiD moet hebben en digitaal vaardig genoeg moet zijn om het te gebruiken. In de tweede plaats omdat de organisator hiermee niet de mogelijkheid heeft om 'buiten de systemen' te blijven. Juist bij demonstraties tégen de autoriteiten voelt het voor demonstranten soms niet veilig om hun persoonsgegevens op deze manier te moeten geven.[40]

> Demonstrant: 'Een ontmoedigingsteam. Zo noemen wij dat intern altijd als grapje. Op het moment dat je een demonstratie aanmeldt, zijn er allerlei stappen die je moet nemen. Soms lijkt het alsof er van alles ingebouwd is, om niet te komen tot wat je wilt. Dit zien we vrij vaak. Je moet bij een gemeente met je DigiD een demonstratie aanmelden. We weten allemaal dat dit niet hoeft. Op het moment dat jij met je DigiD inlogt, is dat verbonden aan jou als persoon, terwijl je volgens het demonstratierecht het recht hebt om anoniem te demonstreren. Er is héél veel nodig om ertoe te komen dat je iemand te spreken krijgt en een mail kan sturen.'

Uit ander onderzoek blijkt ook dat sommige gemeenten onnodig veel informatie vragen aan personen die een demonstratie willen aanmelden, zoals het burgerservicenummer, een kopie van een legitimatiebewijs, informatie over verblijfsdocumenten, de gemiddelde leeftijd van de deelnemers of 'een omschrijving van de deelnemers'.[41] Veel online formulieren kunnen bovendien niet voltooid en ingestuurd worden zonder bepaalde vragen in te vullen.

Obstakels bij het regelen van (aanvullende) voorzieningen

Organisatoren van grote demonstraties willen vaak aanvullende voorzieningen regelen (toiletten, een podium, geluidsversterking, muziek, eten en drinken). Dergelijke zaken moeten zij apart aanvragen bij de gemeente, vaak zelfs per 'item', oftewel iedere kraam en ieder toilet apart. Aanvullende voorzieningen leiden geregeld tot discussie met de gemeente, omdat een gemeente deze voorzieningen niet altijd noodzakelijk vindt voor de demonstratie. Daarbij moeten demonstranten vaak ook rekening houden met het materieel dat nodig is om bijvoorbeeld een podium af te leveren en op te bouwen, zoals vrachtwagens. Deze moeten soms voldoen aan uitstootnormen, en organisatoren moeten die met kenteken en technische specificaties aanmelden. Organisatoren geven aan dat ze vaak in een lange onderhandeling terechtkomen, waarbij ze proberen om in elk geval een aantal van de door hen gewenste voorzieningen binnen te halen.

> Demonstrant: 'Wij organiseerden dan een [...]-manifestatie onder demonstratierecht. Dat kleden we aan, zodat mensen bijvoorbeeld ook hun kinderen mee kunnen nemen. Ik heb daarover een telefonisch gesprek met vier of vijf ambtenaren gehad in één call over of de kinderen geschminkt mochten worden. En onze overweging is vrij eenvoudig: als wij die ouders daar willen hebben, dan moeten we even iets te bieden hebben voor die kinderen. Dat kan een ijsje zijn, dat kan schmink zijn, dat kan een springkussen zijn, maar dat alles is zodat die ouders kunnen demonstreren. En de gemeente zei: "Sorry, maar wij vinden dit niet noodzakelijk voor een demonstratie."'

40 Vergelijkbare problematiek speelt bij het verplicht aanmelden van demonstraties namens een bepaalde organisatie via eHerkenning.
41 Fetter, Peters & Stolk 2025, p. 37-46.

3.3 Opleggen van beperkingen

De burgemeester mag alleen grenzen stellen aan een demonstratie om de gezondheid te beschermen, in het belang van het verkeer of om wanordelijkheden te voorkomen of bestrijden. Een beperking op het demonstratierecht mag de overheid alleen opleggen als het echt niet anders kan: de beperking moet *noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.* Dat volgt uit de Wom en de Grondwet. Het opleggen van grenzen – in de vorm van voorschriften, aanwijzingen of een verbod – moet in principe per brief gebeuren. Dit is belangrijk voor de rechtsbescherming van demonstranten; zie hiervoor paragraaf 5.2.

Standaardbeperkingen

Sommige gemeenten geven aan een aantal beperkingen min of meer standaard op te leggen, of in elk geval een lijst te hebben met standaardbeperkingen die zij per geval wel of niet opnemen. Welke beperkingen dat zijn hangt af van de mate waarin de gemeente bekend is met de demonstrantengroep en hun handelswijze. Sommige gemeenten hebben op de gemeentelijke webpagina waar burgers een demonstratie kunnen aanmelden een lijst met standaardbeperkingen staan.[42] Demonstranten geven aan dat gemeenten door dit soort beperkingen en het taalgebruik op hun website, of door de plaats van het aanmeldformulier op hun website, bijvoorbeeld op de pagina voor vergunningen, de suggestie wekken dat demonstreren niet zomaar mag.

Over het algemeen eisen gemeenten dat demonstranten de locatie in dezelfde staat achterlaten als dat ze die hebben aangetroffen toen ze kwamen. Dat leidt ertoe dat organisatoren van grote demonstraties veel tijd en energie steken in het beschermen van gras en bomen. Vrachtwagens moeten over bepaalde aanrijplaten rijden. Tenten mogen niet zomaar worden verankerd met pinnen in het gras. Organisatoren moeten daarvoor soms ook met andere instanties afspraken maken, zoals Staatsbosbeheer. Organisatoren van grote demonstraties geven aan dat gemeenten de laatste jaren steeds meer eisen stellen. Daar kunnen ook kosten aan verbonden zijn. In de Wom-brieven die de Nationale ombudsman heeft bekeken komen dergelijke eisen ook terug. Zo staat in een Wom-brief:

> ‘De gemeente aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele schade of letsel ontstaan als gevolg van uw activiteiten. Na afloop van de demonstratie dient u de locatie waar u gedemonstreerd heeft, schoon achter te laten. Weggeworpen flyers of enig ander drukwerk dat door u is verspreid dient te worden opgeruimd. Indien dit naar het oordeel van de gemeente niet voldoende is gebeurd, dan zal dit alsnog door de gemeente, maar voor uw rekening worden gedaan. Eventuele schade aan openbare verhardingen of openbaar groen zal door de gemeente, maar voor uw rekening, worden hersteld.’

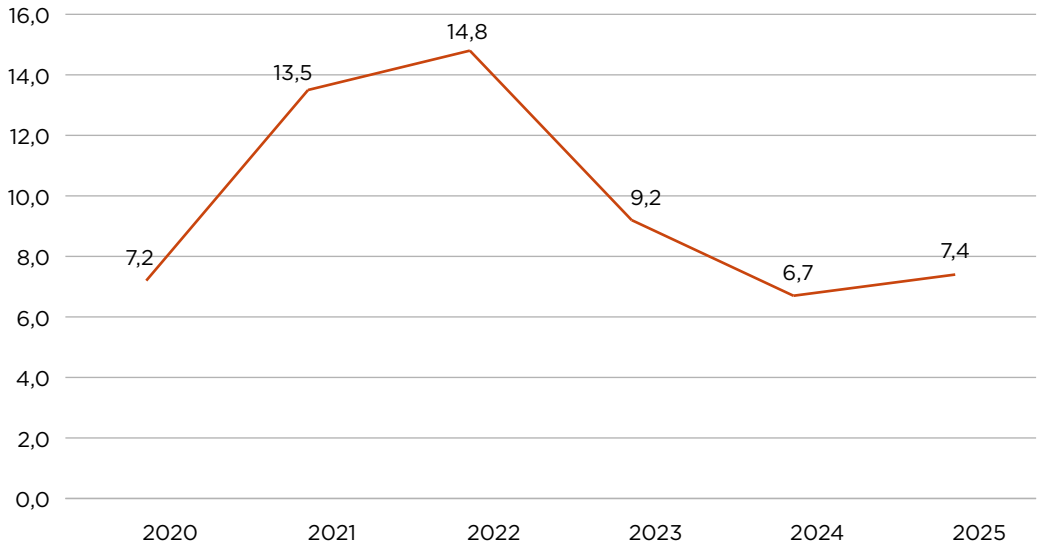
Wom-brieven nader bekeken

De ombudsman heeft 804 Wom-brieven van in totaal 36 gemeenten over de periode 2020 tot en met 2025 nader bekeken. Hieruit blijkt dat gemeenten verschillende aanpakken hanteren bij het versturen van Wom-brieven. Sommige gemeenten sturen in relatief veel gevallen een brief om over voorschriften en beperkingen te communiceren, andere doen dit juist relatief weinig. De ombudsman ziet een forse stijging sinds 2021 in het aantal Wom-brieven dat de onderzochte gemeenten per jaar hebben verstuurd. Dit hangt samen met een toename in het aantal demonstraties. In 69 procent van de onderzochte Wom-brieven leggen gemeenten

42 Bijvoorbeeld: ‘U mag geen wegen, kruispunten of splitsingen blokkeren’; ‘Tijdens de route moet u op de stoep blijven. De straat moet vrij blijven voor auto’s en openbaar vervoer (tenzij anders is afgesproken)’; ‘Deelnemers aan de demonstratie mogen geen kleding dragen die het gezicht bedekt om ongezien strafbare feiten te plegen’; ‘U mag met de demonstratie niet discrimineren op godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of andere zaken, of oproepen tot geweld’; ‘De demonstratie mag geen schade toebrengen aan derden’; ‘De openbare orde wordt niet verstoord’.

meer dan vijf beperkingen op.[43] Opvallend is dat kleine gemeenten gemiddeld genomen meer beperkingen opleggen dan grote gemeenten. Het gemiddeld aantal beperkingen per Wom-brief laat een daling zien sinds 2022. De piek in 2021 en 2022 heeft waarschijnlijk te maken met beperkingen in verband met de coronamaatregelen. Het gemiddeld aantal beperkingen lijkt na 2022 weer te zijn gedaald naar het niveau van vóór de coronapandemie.

Figuur 2: Gemiddeld aantal beperkingen (gebaseerd op 804 brieven van 36 gemeenten tussen 2020 en 2025)



Soorten beperkingen

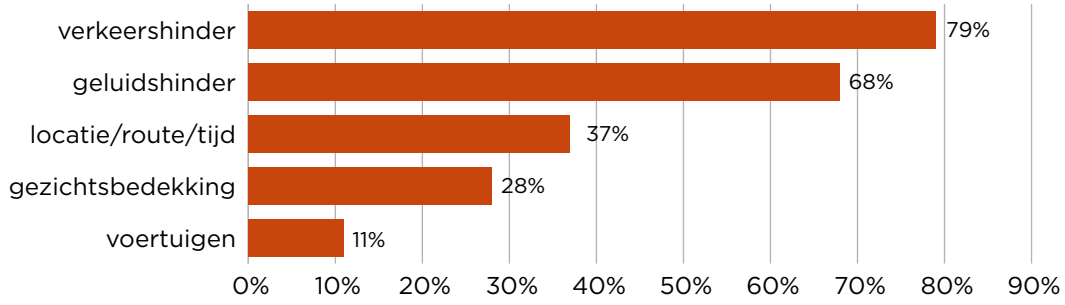
Gemeenten maken een eigen afweging en geven verschillende redenen waarom ze beperkingen opleggen. Er zijn meerdere beperkingen die vaak in Wom-brieven voorkomen. In 79 procent van de onderzochte Wom-brieven staat een beperking in verband met mogelijke verkeershinder. Het gaat dan vaak over de verplichting om wegen en (fiets)paden vrij te houden, verkeersregelaars te hebben, op het trottoir of de aangewezen plek te blijven, vrije doorgang te geven aan ander publiek, doorgang te geven aan openbaar vervoer of geen blokkades op te werpen. Bij marsen wordt soms de plicht gesteld om ervoor te zorgen dat de mars in beweging blijft. Ook beperkingen op geluidshinder komen veel voor (68 procent). In clausules over geluidshinder staat vaak dat een maximumvolume van 85 decibel moet worden aangehouden, dat er geen versterkers mogen zijn of dat er geen muziek mag worden (af) gespeeld. Soms luidt de beperking om geen geluidsoverlast te veroorzaken. In 37 procent van de brieven is sprake van een beperking die een aanpassing inhoudt van de locatie, de route of het moment van de demonstratie.[44] Wat opvalt is dat grote gemeenten gemiddeld vaker een beperking opleggen op de locatie, route of het moment dan kleine gemeenten. Tot slot bevat 28 procent een verbod op gezichtsbedekking en 11 procent een beperking die betrekking heeft op voertuigen. Daarnaast zijn er ook andere beperkingen die vaak voorkomen, zoals een beperking op het aantal demonstranten of een beperking op het doen van beledigende of discriminerende

43 Aantal besluiten met 0-5 beperkingen: 27 procent; aantal besluiten met 6-10 beperkingen: 40 procent; aantal besluiten met 11-15 beperkingen: 12 procent; aantal besluiten met 16-20 beperkingen: 14 procent; aantal besluiten met 21+ beperkingen: 3 procent; demonstratieverbod: 4 procent.

44 Voor de locatie van de demonstratie geldt in algemene zin dat áls de overheid een rechtmatige beperking stelt aan de locatie waar de demonstratie kan plaatsvinden, zij zich wel moet inspannen om (in overleg) een alternatieve locatie aan te wijzen. In principe een locatie die 'within sight and sound' is van het doel van de demonstratie en niet een 'remote and deserted location' (zie HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1622). Die nieuwe locatie hoeft overigens niet altijd letterlijk binnen gehoors- en zichtafstand te zijn, blijkt uit een andere recente uitspraak (Hof Arnhem-Leeuwarden 28 augustus 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:5298). De burgemeester heeft daarbij wel enige speelruimte.

uitspraken. Beperkingen op het aantal demonstranten hangen voor een groot deel samen met coronamaatregelen en komen na die periode minder voor. Verder doen gemeenten veelal een beroep op de organisator voor een ordelijk verloop en het net achterlaten van de plek, waarbij de gemeente in sommige gevallen de organisator ook verantwoordelijk houdt voor het gedrag van demonstranten of voor eventuele schade.

Figuur 3: Opgelegde beperkingen in Wom-brieven (gebaseerd op 804 brieven van 36 gemeenten tussen 2020 en 2025)



Gevolgen niet-naleving beperkingen

In algemene zin valt op dat veel van de Wom-brieven een groot aantal beperkingen bevatten en verwijzingen naar ernstige gevolgen voor de demonstranten als zij zich niet houden aan de voorschriften, beperkingen of afspraken. Ter illustratie daarvan dit fragment uit een Wom-brief:

> ‘Graag wijs ik u erop dat het niet opvolgen van een voorschrift, beperking of aanwijzing gevolgen kan hebben. Op grond van artikel 11, eerste lid onderdeel b Wom geldt dat de persoon die niet voldoet aan het opvolgen van een voorschrift, beperking of aanwijzing gestraft kan worden met een hechtenis van maximaal 2 maanden of een geldboete van de tweede categorie.’

Ook is te lezen in Wom-brieven dat gemeenten een demonstratie zullen beëindigen als demonstranten handelen in strijd met de voorschriften, beperkingen of aanwijzingen. Dit lijkt te mogen op grond van artikel 7 sub b van de Wom. Een demonstratie kan echter niet worden ontbonden uitsluitend vanwege het overtreden van een voorschrift of verbod dat de burgemeester oplegt; de belangen uit artikel 2 Wom moeten op dat moment daadwerkelijk nopen tot beëindiging.[45] Dit laatste wordt niet vermeld in de Wom-beschikkingen van de betreffende gemeenten.

3.4 Inwinnen van informatie

Uit signalen van demonstranten en uit de literatuur blijkt dat er veel zorgen zijn over het verzamelen van gegevens over demonstranten door de politie. Meer concreet gaan die zorgen over hoe de politie aan informatie over demonstranten komt, waarom de politie die informatie inwint en wat er met de informatie gebeurt.[46] De politie kan zowel voorafgaand aan een demonstratie als tijdens een demonstratie informatie inwinnen. De methoden die de politie hiervoor in beide gevallen gebruikt bespreekt de ombudsman in dit hoofdstuk.

45 Swart 2025, p. 80 en 440.
46 Deze zorgen komen ook terug in het rapport van de ombudsman met nummer 2025/125 en Swart 2025, p. 202-203.

Juridische grondslag
Het inwinnen van informatie kan een inbreuk zijn op de privacy en een beperking van het demonstratierecht betekenen. Met het toetsingskader van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) moet de overheid inbreuken en beperkingen op mensenrechten beoordelen. Dit kader bestaat uit drie stappen:

1. Wettelijke grondslag: is er een voldoende duidelijke wettelijke basis voor de inbreuk of beperking?
2. Legitiem doel: dient de inbreuk of beperking een legitiem doel (bijvoorbeeld openbare orde of gezondheid)?
3. Noodzakelijkheid en proportionaliteit: is de inbreuk of beperking 'noodzakelijk in een democratische samenleving'? Belangrijke vraag daarbij is of de inbreuk of beperking in verhouding staat tot het doel.

In de praktijk baseert de politie methoden om informatie te verzamelen in het kader van de openbare orde vaak op artikel 3 Politiewet. Deze grondslag is volgens de Hoge Raad alleen toereikend als 'een beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zou worden gemaakt'. De grenzen van artikel 3 Politiewet worden overschreden als een 'min of meer compleet beeld van bepaalde aspecten van het persoonlijk leven van de betrokkene worden verkregen.'[47] Maar in het kader van de openbare orde zijn er (nog) geen andere wettelijke bepalingen om meer ingrijpende inbreuken te legitimeren.[48] Wel is met de (concept-) Wet gegevensvergaring openbare orde[49] voorgesteld om de politie onder gezag van de burgemeester twee extra bevoegdheden te geven zodra er sprake is van '(dreigende) ernstige verstoringen van de openbare orde'.[50] De politie mag iemand dan online volgen.

In die gevallen waarin artikel 3 Politiewet géén toereikende wettelijke grondslag biedt, omdat de politie een min of meer compleet beeld krijgt van iemands privéleven, schendt de politie mensenrechten (stap 1 EHRM). Als de inbreuk op het demonstratierecht of het recht op privacy beperkt is, dan biedt artikel 3 Politiewet wel een toereikende grondslag. Maar ook dan moet de politie nog toetsen of er sprake is van een legitiem doel (stap 2 EHRM) én of de inbreuk noodzakelijk en proportioneel is (stap 3 EHRM).

Redenen om informatie te verzamelen
Een (aangemelde) demonstratie kan voor de politie reden zijn om informatie te verzamelen over een demonstrant of over een demonstratie. De politie voert daarvoor twee redenen aan: het inschatten van risico's en het faciliteren van het demonstratierecht. De politie wil geweld of escalaties voorkomen en demonstranten en omstanders beschermen. Het onderwerp van een demonstratie speelt hierbij geen rol, aldus de politie, maar ervaringen met bepaalde demonstranten(groepen) kunnen wel leiden tot een hogere risico-inschatting. Volgens de politie kan zij door het verzamelen van informatie beter inschatten hoe bepaalde demonstrantengroepen werken, wat hun belangen en wensen zijn en wat demonstranten van de politie nodig hebben. Dat helpt de politie bij het faciliteren van demonstraties.
De politie verzamelt niet per definitie over iedere demonstratie informatie. En de hoeveelheid aan informatie die de politie verzamelt kan per demonstratie verschillen. Ook tijdens een

47 HR 19 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:80, rov. 2.4.
48 Dat is anders in het strafprocesrecht. Na de IRT-affaire zijn voor de situatie dat art. 3 Politiewet niet meer toereikend is specifieke wettelijke bepalingen gemaakt die de inzet van meer ingrijpendere methoden legitimeren. Deze worden ook wel bijzondere opsporingsmiddelen of BOB-middelen genoemd. De inzet daarvan wordt getoetst door een rechter-commissaris en/of een officier van justitie.
49 De consultatieversie van het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting is te raadplegen via: Overheid.nl | Consultatie Wet gegevensvergaring openbare orde.
50 Samenhangend is overigens ook de Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring in voorbereiding. Dat voorstel creëert geen extra bevoegdheden voor de politie. Zie *Kamerstukken II* 2024-2025, 36 789, nrs.1-3.

demonstratie blijft de politie informatie verzamelen, zodat ze ter plekke kan ingrijpen als dat noodzakelijk is.

Om een beeld te krijgen gebruikt de politie verschillende methoden, al dan niet in aanvulling op elkaar. Ze kan meerdere politiesystemen en politieonderdelen bevragen, bijvoorbeeld wat de eerdere ervaring met de demonstranten is. Uit de informatie die de politie ophaalt, maakt zij een informatiebeeld dat zij kan delen met (vertegenwoordigers van) de burgemeester en de officier van justitie, al dan niet in de driehoek. Op grond van dat informatiebeeld kan de burgemeester eventueel beperkingen opleggen aan demonstranten en kan de politie inschatten welke capaciteit nodig is voor de demonstratie. Belangrijke onderwerpen voor het informatiebeeld zijn: het aantal (verwachte) demonstranten, het sentiment, het onderwerp en de locatie.[51]

> Politie: 'Locatie, dat is een heel belangrijke. Bijvoorbeeld bij alle pro-Palestinademonstraties die er zijn gaan we de route minutieus na. Waar heb je Joodse huizen? Waar heb je van die struikelsteentjes?'

Demonstranten over het inwinnen van informatie
Volgens demonstranten verzamelt de politie veel informatie rond demonstraties.[52] Zij hebben het beeld dat het de politie vooral gaat om de veiligheid. Belangenbehartigers van demonstranten hebben aanvullend de indruk dat het de politie vooral om de eigen informatiepositie gaat. De veiligheid van demonstranten of het faciliteren van het demonstratierecht zou daarin niet voorop staan. Demonstranten ervaren de verschillende methoden als intimiderend, zoals identiteitscontroles, onderzoek in openbare bronnen, cameratoezicht, huisbezoeken en de inzet van informanten. De inzet van bepaalde methoden heeft ertoe geleid dat demonstranten stoppen met demonstreren, bijvoorbeeld omdat zij vrezen dat dit hen kan raken in hun mogelijkheid om naar het buitenland te reizen.[53] Ook ontstaat er onrust onder demonstranten en wantrouwen richting de politie doordat onduidelijk is wat de politie precies doet en mag, hoe lang de politie informatie over demonstranten bewaart, wat de politie met die informatie doet. Ook ervaren demonstranten een gebrek aan uitleg daarover door de politie. Onder demonstranten bestaat bovendien het beeld dat het tot meer controle en toezicht leidt, als je eenmaal in de politiesystemen staat. Mede daardoor aarzelen demonstranten met het indienen van klachten, omdat je daarvoor je identiteit bekend moet maken. Uiteindelijk voedt de onduidelijkheid over de inzet van de verschillende methoden en de potentiële ingrijpende gevolgen daarvan het wantrouwen van demonstranten tegenover de overheid.

Hierna gaat de ombudsman in op de afzonderlijke methoden van het inwinnen van informatie en de visie hierop van politie en demonstranten.

Identiteitscontroles
De politie heeft als beleid dat uitsluitend het deelnemen aan een demonstratie nooit aanleiding kan zijn om te vragen om een identiteitsbewijs. Dit kan wel als de politie wanordelijkheden wil voorkomen en bestrijden, strafbare feiten wil opsporen of als dit in het belang is van het

51 Zie ook Inspectie J&V 2025, p. 73 e.v.
52 In een enkel geval noemen demonstranten ook andere instanties zoals de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Deze organisaties vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.
53 Dit is bijvoorbeeld aan de orde als de politie een demonstrant zou opnemen in het themaregister Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering (CTER) én in het kader hiervan informatie deelt met andere landen. Hierdoor kunnen mensen soms het land van bestemming niet in of ze komen in het buitenland vast te zitten. De Nationale ombudsman benadrukt bij dit onderzoek geen demonstranten te hebben gesproken die hier daadwerkelijk mee te maken hebben, voor zover bekend. Wel vrezen ze hiervoor. Zie: Nationale ombudsman, *Blind vertrouwen*, rapportnummer 2024/098.

verkeer of om de gezondheid te beschermen.[54] De politie heeft in dit onderzoek aangegeven dat het beleid van het OM is dat bij demonstraties niet zomaar namen worden genoteerd.[55] Volgens het OM kunnen identiteitscontroles namelijk escalerend werken, waardoor de politie van deze methode niet zomaar gebruik mag maken tijdens demonstraties. De ervaring van de politie is dat het wel lastig is om een klacht te behandelen als demonstranten hun identiteit niet geven. Het is dan niet altijd duidelijk wie de politie tijdens een demonstratie voor zich heeft gehad. De ervaring van demonstranten staat haaks op wat de politie zegt te doen. Veruit de meeste demonstranten die de ombudsman heeft gesproken geven namelijk aan dat zij te maken hebben met identiteitscontroles voor, tijdens of na demonstraties.[56] De indruk bestaat dat de politie aan identiteitscontroles begint zodra het 'spannend' wordt. Uitleg over de redenen voor de identiteitscontrole zouden per geval verschillen. Dat varieert van 'politietaak' tot 'het mag gewoon'. Hierover gevoerde rechtszaken vallen vaak uit in het voordeel van de demonstrant, aldus een advocaat.

Raadplegen van persoonsgegevens
De politie geeft aan dat zij niet zomaar persoonsgegevens raadpleegt. Er moet sprake zijn van een incident of reden, zoals een verkeersovertreding. Ook zou zij persoonsgegevens niet gebruiken om informatiebeelden te maken; dat gebeurt alleen op basis van groepen. Volgens demonstranten raadpleegt de politie wel hun persoonsgegevens uit de Basisregistratie Personen, en komt dit voort uit het tonen van hun ID-bewijs tijdens een demonstratie. Demonstranten vertellen dat bij één persoon in twee maanden 15 keer gegevens zijn opgevraagd, bij een ander 53 keer in een jaar tijd en bij weer een ander zelfs meer dan 300 keer in een jaar.[57] De gegevens die de politie raadpleegt betreffen niet alleen de demonstranten zelf, maar soms ook hun familie. Demonstranten kunnen soms niet duiden waarom op bepaalde datums gegevens zijn geraadpleegd, omdat er dan geen demonstraties waren. De pieken zijn vaak wel rond demonstraties. Het is demonstranten onduidelijk waarom, wanneer en hoe dit raadplegen gebeurt en wat er met de gegevens gebeurt.

Raadplegen van openbare bronnen
Het raadplegen van openbare bronnen (*open source intelligence*, OSINT) zet de politie pas in op het moment dat er een reële dreiging is voor de openbare orde of strafbare feiten, zo geeft de politie enerzijds aan. Anderzijds bekijkt de politie wel voorafgaand aan (bepaalde) demonstraties sociale media, om te zien wat er leeft en of er mogelijke openbare ordeverstoringen zouden kunnen plaatsvinden. Daarin zijn sentiment en emoties van belang. De politie constateert dat bepaalde groepen geen (openbare) sociale media meer gebruiken. Daardoor worden andere informatiebronnen belangrijker. Ook is de informatie die op het internet staat niet altijd even betrouwbaar volgens de politie. De bevoegdheden onder artikel 3 Politiewet staan het niet toe om in gesloten appgroepen te kijken. Volgens een aantal politiemedewerkers is die behoefte er ook niet. Van gezichtsherkenning maken OSINT-teams geen gebruik, aldus de politie. In de praktijk kan OSINT-onderzoek uitmonden in verdenkingen van strafbare feiten. Dan is gezichtsherkenning en toegang tot gesloten groepen wel mogelijk. Demonstranten en hun belangenbehartigers geven aan dat de politie in hun optiek veel gebruikmaakt van online bronnen. Dit zou verder gaan dan alleen het raadplegen van openbare bronnen. De indruk is dat de politie zelfs (gesloten) appgroepen infiltreert. De politie zou zich met deze methode vooral concentreren op organisatoren en kernfiguren binnen demonstrantengroepen. Bij belangenorganisaties bestaan zorgen over het inzicht dat de politie hiermee kan verkrijgen in het privéleven van een burger. Ook de AP waarschuwt dat er geen duidelijk (beleids)kader is voor de toepassing van OSINT, waardoor onduidelijk is wanneer de

54 Regels voor demonstraties en manifestaties | politie.nl.
55 Ook uit rechtspraak blijkt dat het vorderen van het identiteitsbewijs van een demonstrant niet in alle gevallen onder de redelijke taakuitvoering van de politie kan vallen. Zie bijvoorbeeld Rb Oost-Brabant 29 maart 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:3091 en Rb Noord-Holland 12 oktober 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:12695.
56 Deze beleving wordt ondersteund door: Amnesty International, *Ongecontroleerde Macht*, Amnesty 2023.
57 Rapport Nationale ombudsman 2025/125, 10 november 2025. Zie ook Amnesty 2023.

overheid welke vormen mag inzetten. Hierdoor kan de AP niet toetsen of de politie voldoet aan de privacyregels.[58]

Cameratoezicht
In het nieuwe (interne) *beleidskader camerabeelden*[59] heeft de leiding van de politie regels gemaakt voor hoe de politie moet omgaan met camerabeelden, ook bij demonstraties. Het uitgangspunt in dit nieuwe kader is dat de politie geen camera's inzet bij demonstraties vanwege het *chilling effect*: de aanwezigheid van camera's kan ervoor zorgen dat burgers zich beperkt voelen hun grondrechten uit te oefenen. De politie is zich bewust van de angst die het gebruik van cameratoezicht creëert bij demonstranten. In principe zet de politie daarom alleen camera's in als het risicobeeld daarvoor aanleiding geeft. Dit nieuwe beleidskader trad in werking nadat de Nationale ombudsman de interviews voor dit onderzoek had afgerond. De weergave van de praktijk in de interviews met politie en demonstranten is daarom van vóór de inwerkingtreding van het beleidskader. De politie geeft over die periode aan dat zij in de praktijk gebruikmaakt van cameratoezicht ter preventie. Soms hangen er standaard camera's op de plek van een demonstratie; die zijn niet allemaal van de politie, maar bijvoorbeeld ook van de gemeente. Ook gebruikt de politie drones voor 'real time sturingsinformatie en crowd control', niet voor de opsporing. De politie gebruikt camerabeelden die gemaakt zijn tijdens demonstraties verder niet, tenzij er sprake is van (de verdenking van) een strafbaar feit, aldus de politie. Voor de opsporing maakt de politie dan ook wel gebruik van gezichtsherkenning. De politie geeft aan dat zij geen smoelenboeken maakt of gebruikt voor demonstraties. Wel kan bij briefings worden gezegd dat er op een bepaald persoon moet worden gelet. De politie zegt daarnaast dat camerabeelden, zoals van bodycams, juist kunnen helpen als er een klacht over de politie is ingediend, bijvoorbeeld als er in een omvangrijke demonstratie een charge is uitgevoerd.

Onder demonstranten zijn er veel zorgen over cameratoezicht. Het gevoel bestaat dat anoniem demonstreren bijna niet kan. Demonstranten zien dat de politie beelden maakt van demonstraties, ook tijdens in hun ogen vreedzame demonstraties. Bij demonstranten en hun belangenbehartigers leven veel vragen over wat er gebeurt met de gemaakte beelden. Zij geloven niet dat er geen smoelenboeken zijn en dat de politie geen gebruik maakt van gezichtsherkenning. Sommige demonstranten bedekken daarom soms hun gezicht. Politiemedewerkers hebben andersom de indruk dat demonstranten hun gezicht bedekken vanwege vrees voor de veiligheidsdiensten van andere landen of omdat ze willen rellen. In het eerste geval is er bij de politie begrip voor de demonstranten. In het laatste geval hebben politiemedewerkers geen behoefte aan een verbod: er zijn al voldoende bevoegdheden om op te treden als dat nodig is en een verbod leidt tot meer handhavingsverplichtingen voor de politie.

Huisbezoeken
Voor huisbezoeken heeft de politie in 2025 het *handelingskader huisbezoeken* aangescherpt.[60] In het handelingskader staat dat het voor de gemeente en de politie van belang is om zo goed mogelijk geïnformeerd te zijn voorafgaand aan een demonstratie, zodat zij de demonstratie naar behoren kunnen faciliteren, begeleiden en beschermen. Daarom kan de politie of gemeente contact zoeken 'met een burger die (mogelijk) deel uitmaakt van de organisatie.' Maar: 'enkel het deelnemen aan een demonstratie kan nooit aanleiding zijn om contact met burgers

58 Zie in dat verband de brief van 29 september 2025 van de AP aan de staatssecretaris van J&V over het beleidskader bij meer dan lichte vormen van onderzoek via internet door overheden, kenmerk 2025-031023, via Home | Autoriteit Persoonsgegevens.
59 Dit interne document is verstrekt aan de Nationale ombudsman door beleidsmedewerkers van de Nationale politie. Het Breed Operationeel Overleg (BOO) heeft het beleidskader geaccordeerd op 24 oktober 2025. Informatie die openbaar is gemaakt is te vinden via: Cameragebruik | politie.nl.
60 Zie Politie verduidelijkt werkwijze huisbezoek rondom demonstraties | politie.nl en de link daarin naar het aangescherpte handelingskader. Het BOO heeft dit kader geaccordeerd op 26 mei 2025.

op te nemen.' Uit het handelingskader blijkt dat het opnemen van contact evenredig moet zijn en bij de situatie moet passen. Als kan worden volstaan met telefonisch contact, moet de politie daarvoor kiezen. Het handelingskader sluit af met: 'wees je ervan bewust dat een bezoek aan huis als ingrijpend kan worden ervaren. Elk contact dient voorbereid te worden, zorgvuldig plaats te vinden en te worden geregistreerd in de politiesystemen.'

De politie geeft aan dat persoonlijke contacten met burgers, door wijkagenten of andere politiemedewerkers, kunnen helpen bij het faciliteren en begeleiden van demonstraties. Verbinding met burgers is dan ook hun 'corebusiness', aldus de politie. Daarom staat de politie in principe positief tegenover een huisbezoek bij organisatoren van een demonstratie. Huisbezoeken alleen omdat een burger deelnam aan een demonstratie doet de politie niet (meer). Wel kunnen er andere redenen zijn, bijvoorbeeld strafvorderlijke, waarom de politie op huisbezoek gaat. Dat heeft dan niet met het demonstratierecht te maken. Doordat de politie een grote organisatie is, kan het zijn dat de aangescherpte werkwijze nog niet bij iedere politiemedewerker goed is doorgedrongen, aldus de politie.

> Politie: 'Ga je bij mensen thuis aan de keukentafel zitten, of niet? Wij hebben gemerkt dat dat heel erg afhangt van wie je voor je hebt. Demonstrantengroep X vindt het heel fijn, maar van demonstrantengroep Y weten we dat we dat niet meer moeten doen. Maar er zijn echt groepen die dat prima vinden, en ook juist het heel fijn vinden om hun verhaal te doen.'

De demonstranten die de ombudsman heeft gesproken ervaren huisbezoeken als zeer intimiderend, zeker als daarbij hun partners of (jonge) kinderen aanwezig zijn. Dit is voor verschillende demonstranten de directe reden geweest te stoppen met demonstreren.[61] Demonstranten en hun belangenbehartigers vinden vooral huisbezoeken aan mensen die alleen deelnemen aan een demonstratie problematisch. Huisbezoeken bij bestuursleden zouden minder kwalijk en beter te begrijpen zijn. Toch bestaat de indruk dat de politie ook huisbezoeken aflegt alleen omdat iemand naar een demonstratie gaat of daaraan heeft deelgenomen.

Agenten in burger

De politie zet tijdens demonstraties agenten in burger in, omdat die sneller het sentiment van een demonstratie zouden kunnen oppikken en kunnen optreden tegen strafbare feiten. De politie ziet de inzet van politiemedewerkers in burgerkleding als een 'beperkter middel' om demonstraties in de gaten te kunnen houden. Demonstranten geven aan dat deze agenten in burger – anders dan de politie wellicht verondersteld – juist erg opvallen. Zo zouden ze er allemaal hetzelfde uitzien. En demonstranten zien deze personen in politiebusjes stappen. Waar de demonstranten goed met wijkagenten kunnen spreken, ervaren zij agenten in burger als escalerend, provocerend en uitlokkend.

> Demonstrant: 'Het punt is natuurlijk: wij zijn daar met een totaal andere intentie en energie dan die agenten. Die mensen zijn klaar om te vechten. Die mensen zijn daar nooit met een energie om te de-escaleren. Ze zijn in mijn ervaring altijd – misschien moet ik dan generaliseren – altijd vóór de escalatie.'

61 Vergelijkbaar met de bevinding in het rapport van de Inspectie J&V 2025, p. 65.

Informanten van het TOOI
Het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) verzamelt met behulp van burgerinformanten heimelijk informatie over groepen en personen die (mogelijk) de openbare orde verstoren.[62] TOOI richt zich op (aanstaande) evenementen, feesten, voetbalwedstrijden en demonstraties. De politie geeft aan dat TOOI informanten kan inzetten op grond van artikel 3 Politiewet. Doel hiervan is het voorkomen van ernstige verstoringen van de openbare orde[63] en het treffen van (preventieve) maatregelen.[64] TOOI werkt op dezelfde wijze als Team Criminele Inlichtingen (TCI), dat voor de opsporing informanten runt onder gezag van de officier van justitie ten behoeve van de opsporing. TOOI-medewerkers geven aan dat zij van iedere demonstratie een risico-inschatting maken. Bij (ingeschatte) vreedzame demonstraties runnen zij geen informanten.

TOOI: 'Een motief van een informant bij TOOI is vaak dat hij of zij wil dat er vreedzaam gedemonstreerd wordt, er een vreedzame voetbalwedstrijd is, dat er gezinnen op de tribune kunnen zitten, dat soort dingen.'

De ombudsman ziet in de praktijk twee belangrijke knelpunten bij de inzet van TOOI in de context van demonstraties. In de eerste plaats zijn er geen heldere juridische kaders. De grenzen van artikel 3 Politiewet zijn niet hard, en buiten deze bevoegdheid heeft de wetgever niets voor TOOI geregeld. Er is – al langer – behoefte aan duidelijkere kaders voor TOOI.[65] Toch zijn medewerkers van TOOI en van het ministerie van J&V ervan overtuigd dat TOOI de grenzen van artikel 3 Politiewet respecteert. Zij kijken vooral naar de vraag of de inzet proportioneel is.

De AP is kritisch op de werkwijze van TOOI. De AP vindt – zo blijkt uit interviews door de ombudsman met de AP – dat de politie vooral praktisch en vanuit veiligheidsoverwegingen de inzet van informanten bepaalt, terwijl de vraag eigenlijk moet zijn of er een meer dan geringe inbreuk op de privacy van een burger wordt gemaakt.

Autoriteit Persoonsgegevens: 'Alle groepen die potentieel de openbare orde kunnen verstoren, zijn potentieel TOOI-klanten. De politie maakt geen groot onderscheid tussen hooligans die boos zijn en autobanden verbranden op straat, Extinction Rebellion die een weg bezet, of rechts-extremisten die de boel op het Malieveld in de fik steken. Dat wordt allemaal over één kam geschoren.'

Dit standpunt is formeel bevestigd in een brief van de AP van 6 maart 2026 aan de Tweede Kamer.[66] Op grond van onderzoek van de AP naar TOOI schrijft zij:

'Door het ontbreken van een specifieke grondslag voor de heimelijke inwinning van inlichtingen over bepaalde personen in het kader van de handhaving van de openbare orde, beroept de politie zich voor de inwinningsactiviteiten van het TOOI op artikel 3 Politiewet (Pw). Artikel 3 Pw biedt echter een ontoereikende grondslag wanneer met de inwinning van inlichtingen een min of meer compleet beeld van bepaalde aspecten van het privéleven van mensen kan worden

62 De achtergrond, juridische grondslag en werkwijze van TOOI staan in bijlage 3.
63 Art. 172 Gemeentewet jo art. 11 Politiewet.
64 Zie S. Brinkhoff, TCI, in: *Handboek Strafzaken*, paragraaf 4.5.1, Factsheet TOOI via www.regioburgemeesters.nl en Wat doet het Team Criminele Inlichtingen? | politie.nl.
65 Dat werd reeds geconstateerd over de voorloper van de TOOI's. Zie: Bob Hoogenboom, *Spelers op zoek naar regels en scheidsrechters. Informatie Inwinning Openbare Orde door de Regionale Inlichtingendienst*, Politie en Wetenschap: Apeldoorn 2009.
66 Tweede Kamerbrief onderzoek TOOI | Autoriteit Persoonsgegevens.

verkregen. De AP heeft in het onderzoek vastgesteld dat de inwinningsactiviteiten van het TOOI in verschillende onderzochte gevallen de politie in staat stelt wel zo'n min of meer compleet beeld van bepaalde aspecten van het leven van mensen te vormen. Denk aan het langdurig inwinnen van informatie over een bepaalde persoon en gedetailleerde gegevens over iemands privéleven, zoals informatie over relaties of gezondheidssituatie. De gegevensverzameling die gepaard gaat met deze TOOI activiteiten maakt daarmee meer dan een geringe inbreuk op het recht op bescherming van persoonsgegevens en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van mensen en kunnen niet met een beroep op artikel 3 Pw worden gerechtvaardigd.'[67]

Verder waarschuwt de AP in haar brief voor een *chilling effect* op het demonstratierecht. Ook adviseert de AP een breed politiek debat over de activiteiten van TOOI om te onderzoeken welk draagvlak er bestaat om de huidige werkwijze in stand te houden. Als dat draagvlak er is, moet de wet worden aangepast, aldus de AP. Als dat draagvlak er niet is, dan moet TOOI stoppen met de activiteiten die buiten het wettelijk kader vallen en zich beperken tot die activiteiten waarvoor wel een grondslag is. De AP geeft aan hierop toe te zien en te handhaven. Op 20 maart 2026 heeft de minister van J&V gereageerd op de brief van de AP en aangegeven dat 'zal worden bekeken op welke wijze de werkprocessen van TOOI moeten worden aangepast zodat de informatievergaring en -verwerking binnen de wettelijke kaders plaatsvindt.'
Ook schrijft de minister: 'Omdat ook kan blijken dat bepaalde werkzaamheden van TOOI geen doorgang meer kunnen vinden die toch noodzakelijk zijn ten behoeve van de handhaving van de openbare orde, wordt tegelijkertijd verkend welke stappen er in dat geval noodzakelijk zijn.'[68]

De ombudsman constateert in de tweede plaats dat er gebrek is aan gezag over en toezicht op TOOI. Onder burgemeesters is er (uitzonderingen daargelaten) een gebrek aan bewustzijn over hun rol tegenover TOOI. Burgemeesters voeren vooraf geen toets uit op de zaken of dilemma's waarmee TOOI te maken kan krijgen, aldus de medewerkers van TOOI. Een toets vooraf is wel nodig om te kunnen beoordelen of de inzet kan worden gebaseerd op artikel 3 Politiewet. Dat mag niet alleen aan de professionaliteit van de politie worden overgelaten. En dat gebeurt nu wel. Medewerkers van TOOI geven zelf aan dat er behoefte is aan gezag dat dichterbij staat. Noodgedwongen sparren zij daarom informeel veelvuldig met de TCI-officieren (gespecialiseerde officieren van justitie die toezien op het werk van Team Criminele Inlichtingen). Dit is bekend bij het departement.

> Ministerie van J&V: 'Ik weet dat het TOOI zich vaak wendt tot de TCI-officier om in vredesnaam maar iets te hebben. Je moet iets. Vaak is diegene dichtbij en heeft die daar ervaring mee. Die TCI-officier is vaak makkelijker benaderbaar dan een burgemeester, zeker in een grote stad.'

Als het gaat om het gebrek aan toezicht op TOOI, benoemen ook medewerkers van het ministerie van J&V dat het zorgelijk is dat het toezicht op TOOI niet goed is geregeld. Wel is in 2024 een *Landelijke handreiking Beleidskader TOOI en bestuurlijk afwegings- en toetsingskader TOOI* vastgesteld om dit knelpunt aan te pakken.[69] Dat werd nodig gevonden vanwege het heimelijke en potentieel ingrijpende karakter van de inzet van informanten in het kader van de openbare orde. De AP geeft in de eerder genoemde brief aan dat 'het ontbreken van betekenisvolle invulling van het gezag van de burgemeester over TOOI niet alleen leidt tot een

67 Er zijn (nog) geen specifieke wettelijke bepalingen om ingrijpendere inbreuken te legitimeren. Wel is met de (concept) Wet gegevensvergaring openbare orde voorgesteld om de politie twee extra bevoegdheden toe te kennen zodra er sprake is van *"(dreigende) ernstige verstoringen van de openbare orde"*. De politie kan dan online onderzoek doen onder gezag van de burgemeester.
68 Kamerbrief over rapport Autoriteit Persoonsgegevens over TOOI | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.
69 TOOI - Team Openbare Orde Inlichtingen - Regioburgemeesters.

gebrekkig toezicht op de activiteiten van TOOI, maar ook gevolgen heeft voor de mogelijkheid van de gemeenteraad om hierover democratische controle uit te oefenen.'

In een poging de toezichtrol van de burgemeester te versterken, zijn in 2024 (facultatieve) adviescommissies voorgesteld.[70] Tijdens het onderzoek bleek dat deze adviescommissies inmiddels voor iedere politie-eenheid zijn opgericht of in oprichting zijn. De bedoeling is dat TOOI onder meer dilemma's, (nieuwe) subjectgroepen en casussen met de commissies bespreekt. Maar dit gebeurt grotendeels achteraf ter verantwoording, tenzij een commissielid toevallig zelf bij de politie werkt. De rol van de adviescommissies is (dus) niet vergelijkbaar met die van de TCI-officieren.

Onder demonstranten bestaat het beeld dat TOOI een soort van mini-AIVD is waarbinnen de politie allerlei zeer ingrijpende bevoegdheden gebruikt zonder dat daar enige vorm van externe controle of toezicht op is. Demonstranten geven aan dat de politie hen wel eens benadert om informant te worden bij TOOI.

3.5 Samenvattend

Demonstranten ervaren in de aanloop naar een demonstratie verschillende knelpunten in het handelen van de overheid. Zo zijn er bij het aanmelden van een demonstratie de nodige bureaucratische drempels. Daarnaast worden ze geconfronteerd met beperkingen die de overheid stelt aan de demonstratie. Die mag de burgemeester opleggen, maar alleen als het echt niet anders kan. In de praktijk blijken Wom-brieven vaak een groot aantal beperkingen te bevatten en verwijzingen naar ernstige gevolgen als demonstranten zich hier niet aan houden. Sommige gemeenten leggen bepaalde beperkingen min of meer standaard op. Bij demonstranten ontstaat daardoor de indruk dat demonstreren niet zomaar mag. De gesprekken met de overheid voorafgaand aan een demonstratie vinden ze niet altijd positief. Demonstranten geven aan dat ze goed contact met de overheid waarderen, maar ze vaak het gevoel hebben dat hun plannen niet centraal staan, maar de 'wensen' van de overheid.

Uit dit hoofdstuk volgt daarnaast dat demonstranten zorgen hebben over de informatie die de politie (mogelijk) over hen verzamelt voorafgaand aan en tijdens demonstraties. De politie doet dat op verschillende manieren, bijvoorbeeld met ID-controles tijdens demonstraties, door persoonsgegevens en openbare bronnen te raadplegen, met cameratoezicht, met huisbezoeken en door informanten van TOOI in te zetten. Deze informatie-inwinning kan een beperking zijn op het demonstratierecht en een inbreuk op de privacy. Politie en demonstranten hebben een ander beeld van de mate waarin de politie informatie inwint. Zo stelt de politie terughoudend te zijn en niet zomaar informatie in te winnen. Demonstranten denken, en ervaren in sommige gevallen, dat de politie veel informatie verzamelt. Het is voor hen onduidelijk hoe lang de politie die informatie bewaart en wat de politie daarmee doet en ze missen uitleg daarover door de politie. Sommige demonstranten (overwegen te) stoppen met demonstreren en er ontstaat wantrouwen tegenover de overheid. Een bijzonder aandachtspunt in het licht van het demonstratierecht en de privacy van demonstranten is het runnen van informanten door TOOI. Hiervoor ontbreken namelijk heldere juridische kaders en er is een gebrek aan gezag en toezicht.

70 Zie 'landelijke handreiking invulling regionale adviescommissie TOOI', via www.regioburgemeesters.nl.

4 Knelpunten tijdens demonstraties

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de wijze waarop de overheid omgaat met de bescherming van demonstraties en over de inzet van politiegeweld. In paragraaf 4.2 en 4.3 laat de ombudsman zien hoe overheid en demonstranten kijken naar de bescherming van demonstraties en wat de knelpunten hierbij zijn. De visie van de overheid en demonstranten op politiegeweld en de bijbehorende knelpunten komen in paragraaf 4.4 en 4.5 aan bod. De centrale vraag in dit hoofdstuk is of de overheid erin is geslaagd het grondrecht te beschermen en te faciliteren: hebben demonstranten hun punt kunnen maken en zo ja, welke prijs hebben ze daarvoor betaald?

4.2 Overheid en demonstranten over de bescherming van demonstraties

Politie, gemeenten en demonstranten zijn het erover eens dat demonstraties beschermd moeten worden. Dit is de taak van de politie. Daar is geen discussie over.[71] Soms zijn er situaties waarin dat lastiger is, doordat er bijvoorbeeld sprake is van een tegendemonstratie of vijandig publiek.

Overheid

De politie geeft aan dat een tegendemonstratie doorgaans goed te onderscheiden is van vijandig publiek. Onder andere wat mensen bij zich hebben (een spandoek, wapens of voorwerpen om te gooien) en hun houding en gezichtsuitdrukking zijn daarbij van belang. Welke uitingen van een vijandig publiek nog acceptabel zijn, daarover bestaat niet altijd overeenstemming tussen de overheid en (belangenbehartigers van) demonstranten.
De onduidelijkheid zit vooral in de situatie dat omstanders zich verbaal stevig uiten, maar niet overgaan tot fysiek geweld. De politie geeft aan dat zij die tegengeluiden, hoewel soms stevig, ook moet beschermen en faciliteren. Omstanders mogen luid en duidelijk hun afkeuring laten blijken, ook door (versterkt) geluid te produceren. Het wordt anders als zij dreigen met geweld: dat is strafbaar.[72] Het gaat dan om handelingen die zodanig zijn dat bij demonstranten ‘de redelijke vrees kon ontstaan dat hun werkelijk (fysiek) geweld zou worden aangedaan’.[73]

> Politie: ‘Een tegengeluid hoeft niet per definitie vijandig te zijn. Iemand kan verbaal heel stevig zijn, wat als vijandig gevoeld en ervaren wordt. Dat wil nog niet zeggen dat het gaat om een verstoring waartegen de politie moet optreden.’

Zowel voorafgaand als tijdens demonstraties speelt het voorkomen van escalatie een rol in de besluitvorming van de driehoek. In samenspraak met de driehoek stelt het OM voorafgaand aan demonstraties tolerantiegrenzen op, waarmee het bepaalt wanneer de politie moet optreden. Daarbij stelt het OM zich pragmatisch op en houdt het rekening met het beschermen van demonstranten en de mogelijke escalerende werking van optreden. Niet bij elke overtreding gaat de politie direct over tot ingrijpen, bijvoorbeeld niet bij belediging van een politieagent.

---

71 Zie ook: Inspectie J&V 2025, p. 68 e.v..

72 Bestaande jurisprudentie gaat vooral over demonstranten die vervolgd worden voor het verstoren van een vergadering. Zelden gaat het om degene(n) die een demonstratie met geweld proberen te verhinderen. Voor een jurisprudentie-overzicht uit de periode 2015-2021, zie Roorda, Brouwer en Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*. Ook komt het weinig voor dat mensen worden opgepakt en vervolgd voor een verstoring van een demonstratie zonder (dreiging met) geweld (artikel 144 Sr), zo blijkt uit de beperkte jurisprudentie. Voor een zaak waarin de verdachte is vrijgesproken, zie: Rb Den Haag 21 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15742. Het OM bevestigde dit gebrek aan jurisprudentie in een interview. Het komt vaker voor dat het OM vijandig publiek vervolgt op grond van artikel 141 Sr (openlijke geweldpleging). Zie o.a. conclusie van de PG (ECLI:NL:PHR:2025:738) bij HR 8 juli 2025 ECLI:NL:HR:2025:1507.

73 Zie de conclusie van de PG (ECLI:NL:PHR:2020:938) bij HR 15 december 2020 ECLI:NL:HR:2020:2032.

Op die manier kan de overheid de-escalerend te werk gaan. Vanuit (vooral) gemeenten en politie zijn meerdere zaken benoemd die een rol kunnen spelen bij de wijze waarop zij omgaan met tegenreacties. Ze geven aan dat de politieke druk op het demonstratiedossier hoog is. Dit zou, samen met de politieke kleur van de gemeenteraad, invloed hebben op hoe de burgemeester omgaat met demonstraties, wat vervolgens ook afstraalt op de politie. In het bijzonder demonstraties 'van buiten de gemeente' die lokaal gevoelig liggen, lijken invloed te hebben op de besluitvorming. Ook (on)ervarenheid van de driehoek met demonstraties kan meespelen bij het verbieden van een demonstratie waarvan de driehoek verwacht dat die tegenreacties oproept. Vooral kleinere gemeenten hebben vaak minder expertise, kennis en ervaring met demonstraties en weinig personele capaciteit. De teams die zich met (onder meer) demonstraties bezighouden zijn soms beperkt tot een of enkele medewerkers.

Demonstranten
De ervaring van demonstranten is dat de politie niet altijd goed inschat wat het verschil is tussen een tegendemonstratie en vijandig publiek. Zij benoemen dat dat gevaarlijke situaties kan veroorzaken. Demonstrerende studenten geven aan dat hun kamp werd aangevallen met vuurwerk en fysiek geweld en dat de politie het liet gebeuren. Demonstranten van Extinction Rebellion (XR) geven aan dat ze – onder toeziend oog van de politie – met eieren werden bekogeld en bedreigd op de sluis in IJmuiden. En dat auto's hen aanrijden bij wegblokkades. Als de politie vanwege capaciteitsredenen meent onvoldoende in staat te zijn een demonstratie te beschermen, dan ervaren verschillende demonstrantengroepen dat de politie zich gedwongen kan voelen om een demonstratie niet te laten doorgaan. In de praktijk kan de politie niet zelf besluiten of een demonstratie door mag gaan, dat is de burgemeester. De politie heeft wel een grote stem hierin, omdat zij de gemeente van informatie voorziet.

> Demonstrant: 'Je merkt het ook aan de toon hoe serieus die angst dan is. Is er echt dreiging of hebben ze niet genoeg bezetting? En niet genoeg bezetting is misschien niet zo'n ramp, totdat er iets misgaat. Ik snap ook dat de politie soms met de handen in het haar zit.'

4.3 Knelpunten bij de bescherming van demonstraties

In de wijze waarop de overheid demonstraties beschermt en faciliteert komen twee belangrijke knelpunten naar voren die gevolgen hebben voor de ruimte die demonstranten hebben om hun stem te laten horen. Die twee knelpunten komen in deze paragraaf aan bod.

Tegenreactie zorgt voor begrenzen demonstratie
Verschillende partijen geven aan dat burgemeesters inzetten op de-escaleren door het begrenzen van de demonstratie en niet of minder op het begrenzen van de tegenreactie. Dit blijkt ook uit Wom-brieven die gemeenten versturen met daarin opgelegde voorschriften, die niet altijd juridisch houdbaar zijn. Zo nemen enkele gemeenten bij klimaatdemonstraties in de Wom-brief op dat zij de demonstratie beëindigen bij 'dreigende wanordelijkheden' (ongeacht van wie deze dreigingen afkomstig zijn).[74] Ook aan anti-abortusdemonstranten leggen gemeenten soms voorschriften op die niet overeenkomen met het juridisch kader.[75] Het meest opvallend is een gemeente die meer dan tien voorschriften stelt aan een publieksvriendelijke actie, waarvan een deel lijkt te zijn ingegeven door verwachte tegenreacties. In de Wom-brief stelt de gemeente dat derden niet mogen worden 'gehinderd', dat het gebruik van geluidsversterkers niet mag leiden tot 'excessieve geluidsoverlast voor de omgeving' (ter beoordeling aan gemeente en politie) en dat flyers niet 'opdringend' mogen worden aangeboden, om zo een 'ordelijk verloop te garanderen en conflicten te voorkomen'. En bij de eerste demonstraties van Pegida was

74 Wom-beschikkingen uit zestien gemeenten, jaren 2020-2025, n = 70.
75 Wom-beschikkingen uit zeven gemeenten, jaren 2020-2025, n = 82.

enkele malen sprake van inhoudelijke censuur, waarbij gemeenten aanvoerden dat een verbod op het tonen van een vlag met een hakenkruis in een prullenbak bijdroeg aan een afname van wanordelijkheden en daarom gerechtvaardigd was.[76]

In het geval van de demonstratie van de actiegroep Kick out Zwarte Piet (KOZP) in Staphorst staat in de Wom-brief dat de voorschriften waren ingegeven door het risico op een tegenreactie.[77] Ook hield de gemeente Staphorst een ruime interpretatie aan van de tolerantiegrenzen voor de tegenreactie: deze werden pas overschreden bij evident strafbaar gedrag. Daardoor kon een grote groep mensen ontstaan die expliciet de bedoeling had om demonstranten het demonstreren onmogelijk te maken. In de communicatie vooraf is weinig gedaan met de verwachte tegenreacties, hoewel sprake was van tientallen bedreigingen jegens de demonstranten via sociale media, bekend bij gemeente en politie.[78] Dit voorbeeld staat niet op zichzelf. In de jaren na deze demonstratie hebben sommige gemeenten, net als Staphorst destijds, een aanzienlijk aantal voorschriften opgelegd aan KOZP. Inmiddels is gebleken dat meerdere van deze voorschriften juridisch niet houdbaar zijn, zoals het voorschrift dat de demonstratie beëindigd wordt als er door de tegenreactie wanordelijkheden dreigen te ontstaan, het verbieden van gezichtsbedekking en het voorschrift dat 'alle personen in de omgeving van de demonstratie niet mogen worden geïntimideerd'.[79]

Belangenbehartiger: 'Lokaal gezag is gevoelig voor tegendemonstranten en de dreiging die daarvan uit gaat. Dat leidt tot een "neutraliteit" waarbij soms niks wordt gedaan tegen de dreiging, zodat de demonstrant onder moet doen voor de tegendemonstrant. Het gezag verzaakt hiermee zijn beschermingstaak.'

Ervaren steun van de overheid beperkt

Het is de taak van de overheid om de veiligheid van demonstranten tijdens demonstraties te waarborgen. Dit ervaren demonstranten echter niet altijd in de praktijk. In het geval van de KOZP-demonstratie in Staphorst was door de grote tegenreactie ingrijpen door de politie lastig, zo niet onmogelijk geworden. Uiteindelijk escaleerde de situatie en werd de demonstratie beëindigd. Demonstranten voelden zich onvoldoende beschermd door de overheid.
De ombudsman sprak ook met demonstranten die een gebrek aan steun bij tegenreacties ervoeren. In dit geval door de burgemeester. Zij noemen een – ogenschijnlijk neutrale – oproep tot 'verdraagzaamheid'' van een burgemeester. Deze oproep wekte de indruk dat zij als demonstranten onverdraagzaam zouden zijn, terwijl zijzelf juist meermaals belaagd waren door vijandig publiek, zowel met doxing als door fysiek geweld. De organisatoren voelden zich toen wel gesteund door de politie.

Demonstrant: 'Die verbindingsofficieren hadden ook gezien dat wij meerdere keren te maken hadden gehad met agressie tijdens die sit-ins. Er is eigendom vernield. Er is een keer een laptop de lucht in getrapt. Er zijn mensen bespuugd en geduwd. Die officieren zagen dat wij vaak het slachtoffer werden van vijandig publiek. Die konden zich ook niet vinden in dat frame dat wij onverdraagzaam waren. Wij hebben ons toen gesterkt gevoeld door die verbindingsofficieren.'

76 B. Roorda, *Hoe om te gaan met Pegida-demonstraties: Controversiële uitingen en vijandig publiek bij demonstraties*, 2016. Paper gepresenteerd op Jaarcongres onderzoeksprogramma Public Trust and Public Law 'Vertrouwen in de lokale rechtsstaat: nieuwe idealen en perspectieven'.
77 RadarAdvies, *Eindrapport onafhankelijk onderzoek naar het handelen van de gemeente Staphorst rond de voorgenomen KOZP-demonstratie op 19 november 2022,* Bijlage bij Kamerstukken II 2023-2024, 643, 2 en Inspectie J&V, *Politieoptreden bij de demonstratie van Kick Out Zwarte Piet in Staphorst*, Inspectie J&V 2023.
78 Inspectie J&V 2023, p. 18.
79 Zie o.a. Rb Den Haag 22 april 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:7126.

Ook antiracisme- en pro Palestinademonstranten voelen zich soms onvoldoende beschermd. Ditzelfde geldt voor klimaatdemonstranten, doordat bij een demonstratie ingrijpen door de politie achterwege bleef na het gooien van eieren en (soms) zelfs stenen door het publiek. Ze ervaren dat de tegenreacties vanuit vijandig publiek de laatste jaren toenemen in omvang en heftigheid.

> Demonstrant: 'Daar zijn mensen bedreigd, over het hek heen gegooid. Wij hebben de politie gebeld om ons te beschermen. Ze zijn niet gekomen. Pas toen die mensen iedereen van de sluis af gejaagd hadden, was de politie er.'

Verder is er bij de politie soms sprake van een zekere mate van onbegrip en frustratie als zij demonstranten die bewust de wet overtreden moeten beschermen. Ook als dit onrechtmatige handelen wél binnen het demonstratierecht valt. Dit geldt ook voor demonstranten die op het ene moment leuzen scanderen tegen de politie en op het andere moment beschermd wensen te worden.

> Politie: 'Die lopen allemaal te roepen: "Tout le monde déteste la police." Maar ondertussen willen ze wel door ons gefaciliteerd en beveiligd worden tegen de voetbalhooligans die aan de andere kant staan. Dus je zit er, je helpt ze, maar je doet dat ook niet goed. Want de politie, dat zijn allemaal slechte mensen.'

4.4 Overheid en demonstranten over politiegeweld

Over de inzet van geweld door de politie bij demonstraties zijn geen (landelijke) cijfers beschikbaar. Uit onderzoek van onderzoeksplatform Investico blijkt dat het gebruik van geweld bij demonstraties tussen 2013 en 2022 is toegenomen, met als piekmoment de coronademonstraties in 2021.[80] Volgens Investico ligt het aantal demonstraties waarbij politiegeweld is toegepast tussen 2020 en 2022 mogelijk tussen de vijftien en dertig demonstraties per jaar. Uit de jaarlijkse rapportage van de politie over de inzet van geweld in het algemeen blijkt dat het aantal klachten over politiegeweld is toegenomen van 783 in 2021 naar 903 klachten in 2024. Deze stijging komt voor een groot deel door ongeregeldheden bij demonstraties van onder andere Pegida, XR en studentenprotesten.[81]

Overheid

De politie gaat over tot het gebruik van geweld als zij daarvoor van het bevoegd gezag – de burgemeester, of vanuit het driehoeksoverleg – de opdracht krijgt. De politie is de uitvoerder van de opdracht. Het bevoegd gezag maakt de afweging wat het politieoptreden gaat betekenen voor de situatie op dat moment en wat daar de gevolgen van kunnen zijn: soms is het beter om niet direct over te gaan tot ingrijpen – ook als demonstranten grenzen overschrijden – omdat het de situatie verder kan escaleren. Politiemedewerkers geven aan dat zij tot op zekere hoogte zelf de afweging maken wat zij inzetten en tot hoever, maar alleen als daarvoor de ruimte is gegeven. Zij zien dit als een eigen verantwoordelijkheid en een gezamenlijke verantwoordelijkheid vanuit de politieorganisatie. Daarbij moet het geweld altijd uitlegbaar zijn. De politieleidinggevende is verantwoordelijk voor het bevel tot het inzetten van geweld. Bij demonstraties is vaak sprake van groepsgeweld, waarbij meerdere agenten geweld gebruiken tegen meerdere personen. De politie geeft aan dat agenten – vóórdat zij geweld gebruiken veel communiceren, waarschuwen en vorderen. Als demonstranten daar

80 Demonstratierecht in de knel | Investico Onderzoeksjournalisten.
81 Publicaties over geweld door de politie | politie.nl.

niet naar luisteren, dan accepteren ze volgens de politie het gebruik van geweld. Meerdere politiemedewerkers verwoorden dat stellig: het is dan ‘de eigen schuld’ en de demonstranten hebben het dan ‘aan zichzelf te danken’.

> Politie: ‘Op het moment dat er gevorderd is zijn we een heel stadium voorbij. Daarin hebben wij maximaal geïnvesteerd en maximaal gecommuniceerd, zeker als we weten: dit gaat beëindigd worden. Er is echt wel voldoende tijd om weg te gaan.’

De politie heeft de indruk dat onder demonstranten het gevoel bestaat dat – onder het mom van het demonstratierecht – alles zou moeten kunnen en dat demonstranten onvoldoende hun plichten nakomen die met hun rechten gepaard gaan. De politie ziet het dan als haar taak om demonstranten te begrenzen en de orde te herstellen. Daarmee samenhangend vinden sommige politiemedewerkers het naïef van demonstranten als ze schrikken van geweld.

> Politie: ‘En jullie leggen die barricades aan. Jullie vernielen die gebouwen. Jullie luisteren niet naar de vorderingen. Dan zeggen we dat we nu echt optreden met een shovel, en dan gaat iemand op de shovel zitten. En dan is het dikke tranen. Wat mij nu overkomen is, ik word van een shovel afgeslagen en ik ben zo’n vreedzame demonstrant.’

De politie zet steeds vaker *Handhaven Netwerken* in. Dit zijn eenheden die verbinding zoeken met demonstranten door direct met hen in contact te staan. Daardoor krijgt de politie een beter beeld van de situatie ter plekke en kan zij voorkomen dat die escaleert. De eenheden kunnen een band opbouwen met een demonstrantengroep. Zowel de politie als demonstranten ervaren deze eenheden als positief.

> Politie: ‘Dat Handhaven Netwerken is wel echt topwerk moet ik zeggen. En dus als je het hebt over het gesprek aangaan en uitleggen, ook grenzen aangeven van onze kant, dan levert dat een enorme bijdrage aan in de-escalatie.’

Politiemedewerkers van netwerkeenheden geven aan dat zij zo lang mogelijk in contact proberen te staan. Als zij alles hebben geprobeerd, dan doen zij een stap terug en doet de Mobiele Eenheid (ME) een stap naar voren. De netwerkeenheden proberen daarna opnieuw contact te maken. De ervaring bij sommige politiemedewerkers is dat de ME bij bepaalde demonstrantengroepen alleen al door de aanwezigheid een escalerend effect kan hebben.[82]

Het daadwerkelijke geweld bij demonstraties is vaak van korte duur, zoals bij een charge, zo geven sommige politiemedewerkers aan. Een reconstructie is lastig, omdat een dergelijke situatie vaak onoverzichtelijk is. Daardoor is minder makkelijk te zeggen wie wat heeft gedaan, waardoor het geweld soms niet tot personen herleidbaar is. Dat kan de behandeling van klachten en aangiften bemoeilijken. De beoordeling van politiegeweld werkt volgens de politie naar behoren: iedere inzet van politiegeweld zou passend worden gecontroleerd. Sommige politiemedewerkers voegen daaraan toe dat het mensenwerk blijft, waardoor er (zelden) toch fouten worden gemaakt. Daarbij zouden politiemedewerkers elkaar waar nodig onderling corrigeren tijdens demonstraties en erop letten dat collega’s hun controle niet

82 Swart e.a. vermelden hierover ‘dat de ME in overwegende mate afwezig is bij demonstraties en slechts in enkele gevallen wordt ingezet of wordt gevraagd om paraat te staan’, Swart 2025, p. 224.

verliezen, vooral als de spanningen oplopen. Ook evalueert de politie haar inzet na afloop van demonstraties. Daarbij reflecteert de politie op het gebruik van geweld als dat is toegepast en bekijkt ze hoe er van bepaalde situaties geleerd kan worden, aldus de politie. Daarentegen evalueren niet alle driehoeken demonstraties. Een deel doet dat incidenteel of structureel wel, maar bijna altijd zonder demonstranten.[83]

Demonstranten
Demonstranten en hun belangenbehartigers geven aan dat de politie vooral geweld zou gebruiken bij demonstraties waarbij demonstranten de grenzen van de wet opzoeken, ook als de demonstratie wel vreedzaam verloopt. Demonstranten(groepen) die minder die grenzen opzoeken, hebben wel te maken met de dreiging met politiegeweld, maar minder met de daadwerkelijke toepassing daarvan. Verschillende demonstranten en belangenbehartigers hebben daarnaast het gevoel dat de politie geweld gebruikt vanwege de boodschap, methode of op grond van wie ze zijn. Zo hebben sommige demonstranten het gevoel dat de politie hen of anderen uit hun groep anders behandelt vanwege hun huidskleur, afkomst, religie of seksualiteit. En dat de politie bij demonstraties met een bepaald doel eerder geneigd zou zijn om geweld te gebruiken. Ze noemen voornamelijk het politiegeweld bij pro Palestinademonstraties.

> Demonstrant: 'Ik ben ook begaan met Palestijnen. Ik doe alleen maar achtergrondhulp bij die demonstraties. Ik durf de straat niet op, want ik weet: ze pakken sowieso de mensen van kleur eerst en dan de queermensen en er is veel meer geweld. Dus het kan nog erger dan dat wij mee kunnen maken.'

De politie zet volgens demonstranten verschillende geweldsmiddelen in. Zij beschrijven dat de politie slaat, schopt, polsklemmen gebruikt (ook wel bokkenpootjes genoemd: iemands pols naar achter duwen en daardoor op een onnatuurlijke en pijnlijke manier overstrekken) en demonstranten duwt, sleept of aan de haren trekt. In mindere mate zou de politie ook neus- en nekklemmen gebruiken. Bij een neusklem wordt iemands neus omhooggetrokken. Bij een nekklem omvat de politie met een arm de nek van een persoon. Ook zou de politie wapenstokken inzetten, vooral vanuit een charge of linie. Verder noemen demonstranten het gebruik van pepperspray, charges met paarden en de inzet van honden en waterwerpers. Ook gebruikt de politie verbaal geweld, aldus demonstranten, waardoor zij zich geïntimideerd of bedreigd voelen. Demonstranten noemen bijvoorbeeld: 'onbenul, kraker en idioot' en 'ze zouden jou geboeid in de Maas moeten gooien'. Enkele demonstranten benoemen bovendien dat er bij het wegslepen of vastpakken van demonstranten sprake zou zijn van seksueel geweld, omdat de politie (bewust) intieme lichaamsdelen zou vastpakken of betasten. Onder meerdere demonstranten leeft het gevoel dat de politie meer geweld gebruikt als er geen omstanders, pers of belangenbehartigers meekijken. Vooral als het op een plek plaatsvindt die meer uit het zicht is, zoals in een gebouw, zou het geweldsgebruik heftiger zijn. Politiemedewerkers zouden daar volgens demonstranten misbruik van maken.

> Demonstrant: 'En toen kwam die agent die zegt: "Zo, nou kunnen we jullie pijn doen." Dat kunnen wij heel moeilijk naar voren brengen, omdat het bewust achter de schermen gedaan wordt. Net als medicatie en water ontzeggen.'

83 In de gemeenteraad Utrecht is op 29 februari 2024 een motie ingediend om gesprekken te organiseren met demonstranten over het gemeentelijk demonstratiebeleid en de opgehaalde informatie met de raad te delen ten behoeve van de jaarlijkse evaluatie van het demonstratiebeleid. Deze motie is aangenomen. Zie: M94 Betrek demonstranten bij het demonstratiebeleid Utrecht - iBabs Publieksportaal. De gemeente Arnhem heeft in 2025 een evaluatie uitgevoerd waarbij gesprekken zijn gevoerd met demonstranten. Zie: Evaluatie van de Arnhemse werkwijze rondom het demonstratierecht Arnhem - iBabs Publieksportaal.

Demonstranten trekken de noodzaak en proportionaliteit van politiegeweld bij demonstaties in twijfel, omdat geweld in hun ogen te vaak en te hard wordt ingezet. Daarbij komt dat demonstranten weinig vertrouwen hebben in de beoordeling achteraf van het politiegeweld. Ook de onderlinge controle van de politie op elkaar rondom geweldsgebruik zou te wensen overlaten. Een aantal demonstranten denkt dat het gebruik van geweld bedoeld is om demonstranten af te schrikken om in het vervolg deel te nemen aan soortgelijke demonstraties.

> Demonstrant: 'Elk geval van geweld door de politie heeft een functie. Hoe meer geweld zij gebruikt, hoe banger mensen zijn, hoe minder mensen je de volgende keer hoeft te ontruimen, hoe kleiner de demonstraties zijn, hoe minder mensen er de straat op gaan. En de politie zegt al jaren impliciet: "Demonstratierecht, veel te lastig voor ons, als we dat moeten naleven."'

Demonstranten ervaren *Handhaven Netwerken* – net als de politie – als positief. Dit in tegenstelling tot de ME, waarbij demonstranten aangeven dat vaak niet met hen gepraat kan worden, ondanks dat de ME er ook is om in gesprek te gaan. De ME kan namelijk flexibel op- en afschalen met haar uitrusting. Verder hebben demonstranten kritiek op het geweld en de agressie die zij met de ME associëren. Sommige demonstranten vrezen echter nog meer voor de heftigheid van het geweld dat bepaalde gemaskerde agenten in spijkerbroek gebruiken, mogelijk gaat het om aanhoudingseenheden (AE) of teams van de Dienst Speciale Interventies (DSI). Normaliter zou hun inzet gericht zijn op individuen, maar sommige demonstranten geven aan dat deze eenheden groepsgeweld toepasten dat geenszins gericht was op arrestaties. Daarbij zou snel van 0 tot 100 worden overgaan en buitengewoon hardhandig worden ingrepen, totdat andere politie-eenheden de situatie weer wat kunnen bedaren.

Demonstranten geven aan fysiek letsel en mentale problemen te hebben opgelopen als gevolg van politiegeweld. Ze noemen bloeduitstortingen, bulten, hersenschuddingen, wonden en botbreuken. Demonstranten zijn, mede naar aanleiding van één incident met ernstig letsel, tegen de inzet van honden. Verder vinden zij waterwerpers ongeschikt en bij lage temperaturen nog gevaarlijker door het risico op onderkoeling. Naast fysiek letsel noemen demonstranten ook geestelijk letsel en trauma als gevolg van het geweld. Vooral demonstranten die niet eerder politiegeweld hebben meegemaakt, ervaren het als schokkend. Het gebruik van geweld door de politie en het daarmee gepaard gaande risico op letsel heeft invloed op de uitoefening van het demonstratierecht, aldus demonstranten. Ze noemen een aantal voorbeelden van demonstranten die uit angst voor (meer) politiegeweld niet meer durven te demonstreren. Ook merken demonstranten dat politiegeweld de indruk wekt dat zij iets verkeerd doen, waardoor anderen niet langer aan hun demonstraties willen deelnemen. Andere demonstranten vragen zich vanwege hun letsel serieus af of het ze nog wel waard is om te blijven demonstreren. Onder een kleine groep demonstranten heeft het juist het omgekeerde effect. Zij willen door blijven demonstreren en verharden in sommige gevallen. Verder verliezen demonstranten hun vertrouwen in de politie door het gebruik van geweld. Dit verkleint de bereidheid tot goed contact bij toekomstige demonstraties.

4.5 Knelpunten bij de inzet van politiegeweld

Uit de vorige paragraaf blijkt dat er tussen de perspectieven van demonstranten en de politie spanningen bestaan. In deze paragraaf komen knelpunten aan bod bij de inzet van geweld die gevolgen kunnen hebben voor het verloop van de demonstratie of de demonstranten zelf.

Moeizame communicatie over beëindiging

Als de burgemeester de keuze heeft gemaakt om een demonstratie te beëindigen en de politie waarschuwingen heeft gegeven, dan kan het kortstondig chaotisch verlopen, aldus de politie. Het gebruik van geweld heeft dan als doel om een groep uit elkaar drijven naar een andere

plek. Voor demonstranten kan het onduidelijk zijn waarom zij een demonstratie die in hun ogen vreedzaam verloopt, moeten beëindigen. In grotere groepen kan het voorkomen dat niet iedereen een vordering hoort en zich niet bewust is van de waarschuwingen. Daarna escaleert het voor hun gevoel rap en kan het onduidelijk zijn waar ze naartoe moeten en wat er aan de hand is. De communicatie tussen politieliaisons van de demonstranten en politieambtenaren zou rondom momenten met geweld vaak ontbreken. De politie stelt op zo'n moment een (laatste) grens en verbreekt tijdelijk het contact, omdat de mogelijkheid om te praten voorbij is gegaan. Dat kan lastig zijn voor een liaison die probeert andere demonstranten alsnog vrijwillig te laten vertrekken, voorafgaand aan of vlak na de eerste klappen. Het herstellen van het contact kan dan op zich laten wachten. Dat maakt communiceren voor, tijdens en na kritieke momenten belangrijk, omdat daarmee escalatie en geweldsinzet kan worden voorkomen of tot een minimum beperkt kan worden.

Demonstrant (politieliaison): 'Ik kon niemand bereiken. Ik heb echt twintig agenten benaderd om te vragen met wie ik kon praten. Ik werd genegeerd, ze deden alsof ze me niet konden horen, ze stuurden me alle kanten op of zeiden dat ik het hoofdbureau maar moest bellen.'

Moeilijk vertrekken na beëindiging

Demonstranten geven aan dat het voorkomt dat zij zich soms op een ongelukkige plaats bevinden, bijvoorbeeld voor een linie die net een charge uitvoert of in een groep die door de politie omsingeld wordt. Zodra de politie geweld gebruikt, is het voor demonstranten moeilijk om daarvan weg te komen, ook als ze wel willen meewerken. De politie geeft aan dat het dan niet meer goed mogelijk is om onderscheid te maken tussen demonstranten die vreedzaam deelnamen en demonstranten die dat niet deden. Enkele politiemedewerkers geven toe dat geweldgebruik tegen een demonstrant die nergens naartoe kan er ongelukkig uit kan zien. Maar zij zetten daartegenover dat de demonstrant daarvoor zelf al weg had moeten gaan. Bij een charge zijn politiemedewerkers erop getraind dat de linie koste wat kost altijd door moet. Als politiemedewerker heb je beperkt zicht op de situatie en wil je niemand doorlaten, zodat demonstranten de linie niet van achter aanvallen. Een demonstrant die door duwen of klappen van de linie op de grond terecht komt, kan niet zomaar wegkomen, zeker niet als het geweld doorzet.

Politie: 'Die hele linie in één keer stilzetten, is bijna niet te doen. Dus eigenlijk moet je dan lui achterlaten daar, in plaats van denken dat die linie door moet. Maar we hebben iedereen zo opgeleid dat de linie altijd door moet en die lui moeten weg. Dat is zo'n moment dat ik wel denk dat er te vaak geslagen kan worden.'

Gebruik van pijnprikkels

De politie gebruikt polsklemmen om demonstranten in beweging te krijgen die niet willen meewerken, bijvoorbeeld als ze op de grond blijven liggen. Zo forceert de politie met pijnprikkels medewerking. Tegelijkertijd houdt de politie deze pijnprikkel vaak aan om demonstranten tijdens het verplaatsen in bedwang te houden. Sommige politiemedewerkers leggen uit dat zij zo'n polsklem aanhouden, omdat de demonstrant dan al heeft aangegeven dat die niet wil meewerken, dus wil de politie voorkomen dat die op enig moment weer tegenstribbelt. De langdurige inzet van een pijnprikkel met hoge intensiteit kan vergaande gevolgen hebben voor demonstranten, waarbij iemand zich kan afvragen of ze nog wel door willen gaan met demonstreren.

Demonstrant: 'Word je opgetild met een nekklem aan de ene kant en een bokkenpoot aan de andere kant. Nou, gigantische pijn, dus ik hobbelde wel mee. Dus je hebt de hele tijd je pols zo in een polsklem en je voelt hij gaat nog even tien, vijftien centimeter verder. Toen brak hij mijn pols, vlak voordat ik in de bus werd gegooid. Die hele strategie was bewust, maar omdat ik niet weet welke agent het was, kan ik geen aangifte doen. Ik speel piano en was bang dat ik door het kwijtraken van mijn polsflexibiliteit straks niet meer kon spelen. Dan vraag je je wel af, is dit het me waard? Dat is het chilling effect, terwijl je er vreedzaam voor wil zorgen dat Nederland zijn klimaatdoelen haalt.'

Druk op politieorganisatie en medewerkers

De politie geeft aan dat de afweging om geweld te gebruiken zowel een rationele als emotionele kant kent: enerzijds bepaald door training en vakmanschap, anderzijds door ervaren stress en frustratie. Demonstraties vragen veel van politiemedewerkers en de politieorganisatie, vertellen zij. De politie heeft al langer te maken met een capaciteitstekort en haalt bij spontane, onaangekondigde of kort van tevoren aangemelde demonstraties veel medewerkers van hun andere taken af. Dit zorgt voor frustratie. Voor de meeste politiemedewerkers is hun werk bij demonstraties een neventaak. Verder geeft de politie aan dat het algemene kennisniveau over het demonstratierecht laag is onder – niet-gespecialiseerde – medewerkers. De politieacademie zou er in de opleiding niet veel aandacht aan besteden.[84] Bij gebrek aan kennis kunnen sneller frustraties ontstaan bij politiemedewerkers over de reden van de inzet en de manier van optreden. Bij demonstraties kunnen de besluitvorming en afwegingen namelijk afwijken van wat iemand gewend is.

Politie: 'Omdat het de zoveelste demonstratie is waarbij ze weer lui moeten tillen, zeggen collega's tegen mij: "We kunnen demonstranten toch gewoon bedreigen met geweld en als ze niet luisteren een klap geven, want nu krijgen wij allemaal rugklachten". Dan zeg ik: "Zo werkt het niet."'

Verder kunnen het lange wachten tijdens demonstraties, het moeten aanhoren van beledigingen of zelf slachtoffer worden van geweld emoties beïnvloeden. Een politieleidinggevende geeft aan dat frustratie nooit een rechtvaardiging is voor geweld, maar dat het soms wel een verklaring is, omdat politiewerk ook mensenwerk is. Dat frustratie in enkele gevallen leidt tot de inzet van meer geweld dan strikt noodzakelijk is, erkent de politie. Als organisatie is de politie daar wel op voorbereid, aldus politiemedewerkers. Zo spreken zij elkaar onderling aan, worden zij getraind om met frustratie om te gaan, wordt iemand uit de linie gehaald als die zichzelf minder goed in de hand heeft of worden er waar nodig straffen uitgedeeld. Sommige demonstranten geven aan dat zij te maken krijgen met zichtbaar gefrustreerde politiemedewerkers die geweld gebruiken en hen beledigen. Zij zien daarbij juist weinig onderlinge controle.

Demonstrant: 'Het enige wat daaruit kwam, was dat de kompaan van die politieagent zei van: "Hé, dat ging een beetje te ver." Maar dan heb je wel iemand van een trap geduwd. En dat is echt extreem gevaarlijk. Als je verkeerd op je hoofd terechtkomt, dan kun je blijvend letsel overhouden.'

84 Dat lijkt te worden bevestigd door het curriculum van de politieacademie, waarin demonstraties enkel onderdeel zijn van de opleiding tot ME'er. Of er specifiek aandacht aan wordt besteed in de andere opleidingen is onduidelijk.

4.6 Samenvattend

In de wijze waarop de overheid demonstraties beschermt, ervaren demonstranten twee belangrijke knelpunten. Allereerst kiest de overheid er bij de dreiging van tegenreacties regelmatig voor om de demonstratie te begrenzen, in plaats van te beschermen. Dit blijkt ook uit Wom-brieven die gemeenten versturen met daarin opgelegde voorschriften, die niet altijd juridisch houdbaar zijn. Daardoor kunnen demonstranten hun punt niet maken op de manier die ze voor ogen hebben. De problemen doen zich vooral, maar niet uitsluitend, voor bij kleinere gemeenten die minder ervaring hebben met demonstraties. Ten tweede hebben demonstranten de ervaring dat zij tijdens demonstraties niet altijd voldoende worden beschermd en gesteund door de overheid, bijvoorbeeld doordat de politie niet ingrijpt bij een vijandige tegenreactie.

Over de inzet van politiegeweld tegen demonstranten zelf hebben de politie en demonstranten een uiteenlopend beeld. De politie stelt dat geweld pas na veel begeleiding, contact en waarschuwingen plaatsvindt. Als een demonstrant na een vordering niet vertrekt, dan accepteert diegene volgens de politie het risico op geweld en heeft diegene de gevolgen vooral aan zichzelf te danken. Demonstranten daarentegen ervaren politiegeweld vaak als onnodig en excessief, vooral als er geen omstanders zijn. Demonstranten krijgen te maken met fysiek letsel en mentale problemen. Ze ervaren een (al dan niet bedoeld) afschrikwekkend effect van politiegeweld, waardoor demonstranten soms niet meer durven te demonstreren en ook andere mensen minder bereid lijken te zijn om deel te nemen aan hun demonstraties. Andere demonstranten verharden juist nadat zij politiegeweld meemaken. Demonstranten en de politie zijn wel allebei positief over de de-escalerende rol van *Handhaven Netwerken*.

5 Knelpunten bij rechtsbescherming en strafvervolging

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijft de ombudsman in hoeverre er sprake is van (toegankelijke en effectieve) rechtsbescherming voor demonstranten. In paragraaf 5.2 komen de bezwaarprocedure en de voorlopige voorziening aan bod, daarna in paragraaf 5.3 de klachtenprocedure. Vervolgens bespreekt de ombudsman in paragraaf 5.4 de procedures na politiegeweld. Daarna komen in paragraaf 5.5 de verschillende procedures over persoonsgegevens aan bod. Waar mogelijk gaat de ombudsman in op of, en zo ja hoe, de overheid leert van de gevoerde procedures. In paragraaf 5.6 laat de ombudsman zien wat de ervaringen zijn met strafvervolging. Al deze procedures kunnen plaatsvinden in het kader van demonstraties. Het beschermen en faciliteren van demonstraties beperkt zich immers niet tot de demonstratie zelf, maar gaat ook over de mogelijkheden die demonstranten hebben om hun recht te halen als zij het niet eens zijn met de keuzes of het handelen van de overheid.

5.2 Bezwaarprocedure en voorlopige voorziening

De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en de veiligheid in zijn of haar gemeente. In het geval van een demonstratie kan hij of zij verschillende maatregelen nemen die demonstranten kunnen raken.[85] De burgemeester kan voorschriften, beperkingen of een verbod opleggen in een Wom-beschikking, oftewel Wom-brief. De maatregelen moeten aan bepaalde eisen voldoen. Ten eerste moet de rechter de maatregelen kunnen toetsen.[86] Ten tweede moet er in een Wom-brief in ieder geval dit staan: de wettelijke grondslag van de maatregelen die zijn genomen, een rechtsmiddelenclausule voor als demonstranten het er niet mee eens zijn en de opgelegde maatregelen zelf, inclusief onderbouwing.[87] De onderbouwing is van belang voor demonstranten: die kan bepalen of ze in bezwaar willen gaan. In uitzonderlijke gevallen kan de burgemeester noodmaatregelen nemen, zoals een noodbevel of noodverordening.[88] Om te bekijken in hoeverre gemeenten hieraan in de praktijk voldoen, heeft de Nationale ombudsman 804 Wom-brieven geanalyseerd van 36 gemeenten uit de periode 2020 tot en met 2025, zie paragraaf 3.3 voor deze analyse.

Informele maatregelen

In sommige gevallen gaat het opleggen van maatregelen per brief, maar het komt ook voor dat de gemeente of politie maatregelen op een informelere wijze meedeelt. Uit de Wom-brieven die de ombudsman analyseerde en de cijfers over het aantal demonstraties blijkt dat grote gemeenten als Tilburg en Amsterdam bij minder dan 10 procent van de demonstraties een Wom-brief versturen. Voor het overige deel worden dus of géén maatregelen opgelegd, of gebeurt dat op een andere manier dan met een Wom-brief. Het komt voor dat de politie of gemeente een e-mail stuurt naar de organisator, met daarin voorschriften en beperkingen, of in een virtuele bijeenkomst ‘afspraken’ bevestigt over wat er wel en niet mag. Het is onduidelijk welke juridische status deze communicatievormen hebben, zeker als de rechtsmiddelenclausule ontbreekt. Daarnaast is de grens tussen een ‘wens’ van de autoriteiten en een hard verbod

85 Enigszins verwarrend zijn de hierna te bespreken ‘beperkingen, voorschriften en verboden’ in de zin van de Wom, maar ook de noodmaatregelen, onder de algemene paraplu van ‘beperkingen’ van het demonstratierecht in de zin van het EVRM te brengen. Om terminologische verwarring te vermijden spreekt de ombudsman in deze paragraaf daarom van maatregelen.
86 Guide on article 11 of the European Convention of Human Rights, 2024.
87 Wat moet er in een Wom-beschikking staan? – Demonstratierecht.nl.
88 Noodbevoegdheden | Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Een noodbevel is gericht tot een of meer personen, terwijl een noodverordening bedoeld is om algemeen verbindende voorschriften op te leggen aan een onbepaald aantal personen.

niet altijd duidelijk. In veel gevallen vindt wel overleg plaats tussen de gemeente of de politie en de organisator om tot 'afspraken' te komen. Gemeente en politie bespreken dat gesprek samen voor, zodat ze dezelfde lijn volgen. In het gesprek met de organisator laat de gemeente of de politie haar wensen weten. De overheid ziet dergelijke communicatie niet zozeer als het opleggen van beperkingen.

Onderbouwing van maatregelen
De onderbouwing van maatregelen laat regelmatig te wensen over. Meerdere gemeenten hebben standaardbeperkingen. De onderbouwing waarom deze noodzakelijk zijn bij een specifieke demonstratie ontbreekt dan echter. Voor demonstranten voelen deze standaardbeperkingen daarom niet altijd terecht. Een algemene onderbouwing is niet voldoende, omdat het demonstratierecht vereist dat de overheid motiveert waarom een beperking nodig is bij die specifieke demonstratie. Verder gebruiken gemeenten soms bewoordingen die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn, bijvoorbeeld een verbod om 'overlast' te veroorzaken, 'aanstootgevende handelingen' te verrichten of een verbod om 'personen te intimideren of anderszins lastig te vallen'. Dergelijke subjectief geformuleerde voorschriften tasten de rechtszekerheid van demonstranten aan: ze weten niet goed waar ze aan toe zijn. Ook lijken verschillende gemeenten voorschriften bij elkaar te 'lenen': de formulering is exact hetzelfde (en regelmatig subjectief).

Rechtsmiddelenclausule
Van de onderzochte gemeenten heeft ruim de helft tussen 2020 en 2025 een of meer Wom-brieven verzonden met een ontbrekende of onvolledige rechtsmiddelenclausule. Voor een deel van die gemeenten geldt dat deze clausule in 2020 standaard ontbrak. In 2025 geldt dit nog steeds voor een klein deel van die gemeenten. Een aantal gemeenten heeft hun werkwijze verbeterd (een bezwaarclausule toegevoegd). Verder heeft een deel van de onderzochte gemeenten – hoewel niet verplicht – demonstranten de mogelijkheid geboden om digitaal bezwaar te maken. Vanaf 1 januari 2026 is het wel een verplichting om deze mogelijkheid te bieden. Voor demonstranten kan het de drempel verlagen om bezwaar te maken.

Wettelijke grondslag
Een kwart van de onderzochte gemeenten heeft op enig moment een brief verstuurd waarin ofwel de verwijzing naar de wettelijke grondslag geheel ontbreekt, ofwel de verwijzing ontbreekt naar de specifieke artikelen uit de Wom. Het gaat om een beperkt aantal brieven: enkele tientallen. Het niet vermelden van de wettelijke grondslag lijkt per abuis voor te komen: er is geen gemeente die deze vermelding structureel achterwege laat. In het volgende kader staat een voorbeeld van een Wom-brief waarin een gemeente de Wom weliswaar noemt, maar die expliciet voorziet van eigen tekst en uitleg.[89] Deze tekst is op verschillende punten in strijd met het juridisch kader: het voorkomen van overlast is geen beperkingsgrond in de Wom, evenmin als een (dreigende) verstoring van de openbare orde.

'Het demonstratierecht is een groot recht. Volgens de Wet Openbare Manifestaties kunnen er om onderstaande redenen regels worden gesteld:
- om de gezondheid te beschermen;
- om er voor te zorgen dat het verkeer geen last heeft van de demonstratie;
- om te voorkomen dat er gevaarlijke situaties ontstaan in het verkeer;
- om te voorkomen dat er chaos ontstaat, dat demonstranten voor overlast zorgen, dat de openbare orde wordt verstoord of dreigt te worden verstoord.'

89 Hoewel dit het opvallendste voorbeeld was in de dataset, zijn er in 2026 nog verschillende gemeenten die op hun website een eigen interpretatie geven aan de Wom. Zo is er een gemeente die stelt dat een demonstratie verboden kan worden 'om te voorkomen dat er relletjes ontstaan of dat er agressie ontstaat' en een gemeente die als voorwaarde aan demonstraties stelt dat 'de openbare orde niet verstoord wordt'.

In een deel van de brieven staat een beperking op het doen van beledigende of discriminerende uitspraken opgenomen als Wom-voorschrift. Dit is een beperking op de inhoud en als zodanig niet toegestaan.[90] In andere brieven nemen gemeenten separaat een paragraaf 'andere wet- en regelgeving' op, waaronder staat vermeld dat demonstranten zich dienen te onthouden van onder andere discriminerende uitspraken. Dergelijke passages kunnen – afhankelijk van de context – tevens wantrouwen uitstralen richting demonstranten.

Zoals eerder in paragraaf 3.3 vermeld, sturen enkele burgemeesters beschikkingen waaruit op te maken valt dat zij de organisator van een demonstratie verantwoordelijk stellen voor de schade ontstaan tijdens de demonstratie. De organisatoren van een demonstratie mogen echter niet opdraaien voor de schade die door andere demonstranten is veroorzaakt, tenzij ze anderen daartoe persoonlijk en opzettelijk hebben aangezet. De partij die schade heeft geleden (in dit geval de gemeente) kan naar de burgerlijke rechter stappen om de veroorzakende partij aansprakelijk te stellen.[91] Hieronder een voorbeeld van een voorschrift in een Wom-brief uit de onderzochte dataset.

'Eventuele schade aan openbare verhardingen of openbaar groen zal door de gemeente, maar voor uw rekening, worden hersteld.'

In een aantal brieven draagt de burgemeester impliciet een betrekkelijk open geformuleerde bevoegdheid over aan instanties zoals de politie, hetgeen niet is toegestaan. Ook het vermelden van situaties waarin de politie in ieder geval optreedt, is niet toegestaan.[92] Hieronder een voorbeeld van een voorschrift in een Wom-brief uit de onderzochte dataset.

'Alle aanwijzingen en bevelen gegeven door of namens de politie en/of handhaving moet u direct opvolgen.'

Tijdigheid

Burgemeesters versturen Wom-brieven niet altijd op tijd.[93] Het Nederlands Genootschap van burgemeesters heeft de indruk dat het (te) laat versturen van Wom-brieven vaak samenhangt met een late aanmelding van de demonstratie. Dit blijkt slechts deels een verklaring. Uit de analyse van de ombudsman blijkt dat 10 procent van de demonstranten hun demonstratie (te) laat aanmeldt (een dag van tevoren of op de dag zelf). Nog eens 10 procent van de demonstranten meldde de demonstratie twee dagen van tevoren aan. Terwijl burgemeesters bijna 40 procent van de Wom-brieven op de dag van de demonstratie of de dag ervoor verstuurden. Demonstranten kunnen dan moeilijk of onmogelijk nog in bezwaar gaan vóór de demonstratie.

90 Swart en Roorda 2023, p. 6.
91 Wie is aansprakelijk voor schade bij de demonstratie? – Demonstratierecht.nl.
92 Swart en Roorda 2023, p. 8.
93 Van 516 Wom-brieven is zowel de datum bekend waarop demonstranten hun demonstratie hebben aangemeld, als de datum waarop de burgemeester de Wom-brief heeft verstuurd. De burgemeester verstuurde de brief in twee derde van de gevallen (347 uit 516) binnen één week na de kennisgeving. In ruim vier op de tien gevallen (228 uit 516) besloot de burgemeester binnen drie dagen op de kennisgeving. Deze termijn is vergelijkbaar met de termijn die de meeste gemeenten (74 procent) hanteren om de verplichte kennisgeving voor een demonstratie te doen (24-48 uur). Zie: Fetter, Peters & Stolk, 2025, p. 37-46. In een derde van de gevallen deed de burgemeester een week of langer over het versturen van de beschikking (totaal 169 beschikkingen). Voor 63 brieven geldt dat deze niet alleen pas na een week of langer verstuurd werden, maar ook korter dan drie dagen voor de demonstratie. Dit aantal is te klein om op basis van de data alleen duidelijke patronen af te leiden.

Jurist: ‘Heel vaak als er een demonstratie werd aangemeld, dan gebeurde dat maanden, of uiterlijk een maand van tevoren. Dan zou je zeggen: dan heeft de burgemeester alle tijd om eventueel een correct Wom-besluit te nemen waar wij dan vervolgens iets aan kunnen doen bij de voorzieningenrechter en bij de bestuursrechter. Maar altijd komen die Wom-beschikkingen, noodverordeningen of noodbevelen ongeveer een dag, hooguit twee dagen, voor de daadwerkelijke demonstratie. Dan heeft de rechtbank ook geen tijd meer, of ik moet dan urenlang werken om überhaupt het verzoek tot voorlopige voorziening rond te krijgen, want je moet alle argumenten in één keer aandragen en je weet niet met wat voor besluit je wordt geconfronteerd.’

Noodverordeningen en noodbevelen

Een burgemeester kan ook gebruikmaken van het noodrecht via een noodbevel of een noodverordening. Er gelden strenge eisen voor de inzet van noodbevoegdheden. Hiermee doorbreekt de burgemeester namelijk de systematiek van de Wom, wat afbreuk doet aan de bescherming van het demonstratierecht.[94] Gelet op het fundamentele karakter van het demonstratierecht is terughoudendheid met het noodrecht geboden. Dit geldt in het bijzonder voor de noodverordening, als de burgemeester deze inzet voor een individueel manifestatieverbod. Omdat de inzet van het noodrecht beperkt voorkomt in de dataset van de ombudsman, kunnen wij hierover in algemene zin geen uitspraken doen.[95] Het verschil tussen de inzet van de Wom en de noodverordening zit vooral in de rechtsbescherming voor de demonstrant: het is moeilijker én kostbaarder om op te komen tegen een noodverordening, dan tegen de maatregelen in een Wom-brief.

Jurist: ‘Dan wordt er een noodverordening gegeven, terwijl dat ofwel een Wom-beschikking had kunnen zijn of een noodbevel. En dat is, denk ik, met het oogmerk om je weg te houden bij de rechter, want dan moet je een advocaat hebben. Dan moet je naar de civiele rechter. Het kost allemaal veel meer geld en tijd dan een bestuursrechtelijke procedure met een voorlopige voorziening daarin.’

Juridische mogelijkheden na een Wom-brief

Naar aanleiding van een Wom-brief kunnen demonstranten bezwaar maken bij de gemeente en daarna eventueel in beroep gaan. Naast dit bezwaar kunnen demonstranten een voorlopige voorziening aanvragen bij de voorzieningenrechter. Deze rechter kan snel oordelen of maatregelen rechtmatig zijn. Sommige demonstranten gaan liever niet naar de voorzieningenrechter, omdat ze bij een nieuwe demonstratie de gemeente weer nodig hebben. Het indienen van een bezwaarschrift vinden demonstranten laagdrempeliger. Volgens een organisator van demonstraties doet die procedure meer recht aan de samenwerkingsbasis die zij willen opbouwen met de gemeente. Een lastminutebesluit kan dan wel betekenen dat iemand (onterechte) beperkingen moet slikken, omdat de gemeente door de late bekendmaking van de procedure een eventueel bezwaar pas na afloop van de demonstratie kan behandelen.

---

94 Zie ook aanbeveling 4 in Swart 2025, p. 440: ‘Overweeg het creëren van specifieke noodbevoegdheden voor demonstraties in de Wet openbare manifestaties zelf. De ongeclausuleerde noodbevoegdheden uit artikel 175 Gemeentewet (noodbevelsbevoegdheid) en artikel 176 Gemeentewet (noodverordeningsbevoegdheid) zijn niet bedoeld voor het inperken van de demonstratievrijheid.’

95 Uit de analyse van de ombudsman onder 36 gemeenten blijkt dat 8 verschillende gemeenten in de jaren 2020 tot 2025 in totaal 18 keer een noodbevel of noodverordening hebben uitgevaardigd in de context van een demonstratie. Het piekjaar was 2021 (8). Deze bevoegdheden werden hoofdzakelijk ingezet vanwege corona. Noodbevelen zijn hoe dan ook oververtegenwoordigd: 16 van de 18 maatregelen zijn (schriftelijke) noodbevelen. Noodbevelen worden regelmatig mondeling gegeven, waardoor het werkelijke aantal noodbevelen lastig te bepalen is. Zie A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht*, Amsterdam: Reed Business 2016. In dat onderzoek wordt aangehaald dat noodbevelen niet altijd op schrift worden gesteld. Verder blijkt eruit dat niet alle gemeenten zich houden aan hun wettelijke plicht om noodverordeningen via internet voor iedereen beschikbaar te stellen en te houden, ook als ze reeds zijn ingetrokken.

Recent hebben rechters een aantal uitspraken gedaan waaruit blijkt wat de juridische grenzen zijn voor beperkingen.[96] Onder andere deze beperkingen bleken niet houdbaar:

- De bepaling dat demonstranten zelf demonstranten weg moesten sturen als het maximaal aantal deelnemers overschreden zou worden. Dat is een taak voor de overheid.
- Een verbod om teksten op spandoeken in een andere taal dan de Nederlandse taal te schrijven.
- Het voorschrift dat de demonstratie direct gestaakt moet worden bij wanordelijkheden. Deze beperking voldoet niet aan het proportionaliteitsvereiste. Als de overheid bij een demonstratie wanordelijkheden verwacht, die worden veroorzaakt door anderen dan de demonstranten, mag de burgemeester de demonstratie niet beperken of verbieden zonder dat er sprake is van een bestuurlijke overmachtssituatie.[97]
- Duidelijk is ook dat schokkende en kwetsende uitlatingen door het demonstratierecht worden beschermd. De overheid kan demonstranten dus nooit de verplichting opleggen niemand te beledigen of geen onrust te veroorzaken.

5.3 Klachtenprocedure

Burgers kunnen klagen over een gedraging van een bestuursorgaan, zoals de gemeente, het OM of de politie.[98] Het bestuursorgaan behandelt de klacht eerst zelf. Als burgers daar niet tevreden mee zijn, kunnen zij terecht bij de Nationale ombudsman.[99] De Nationale ombudsman heeft in de periode 2022-2025 ruim honderd klachten ontvangen van burgers die gaan over een specifieke demonstratie of over demonstreren in het algemeen. Verreweg de meeste klachten gaan over de politie en zijn afkomstig van demonstranten. Zij klagen vooral over de wijze waarop zij voor, tijdens of na een demonstratie door de politie zijn behandeld. De laatste twee jaar gingen deze klachten vooral over geweldstoepassing, privacyschending en arrestatie of staandehouding. In mindere mate klagen demonstranten over gemeenten en het OM. Dat de meeste klachten over de politie gaan is niet vreemd, mede gezien haar rol rondom demonstraties. De politie voert de besluiten van de burgemeester uit op straat en is daarmee het zichtbaarst.

Demonstranten geven aan dat zij doorgaans niet geneigd zijn een klacht in te dienen over het optreden van de politie. In de eerste plaats omdat zij hun energie vooral willen steken in datgene waarvoor of -tegen ze demonstreren. Het zoeken naar gerechtigheid voor wat hunzelf is overkomen staat op de tweede plaats. Ten tweede hebben niet alle demonstranten vertrouwen in de onafhankelijkheid van het proces. Ten derde kan het politieoptreden hun vertrouwen al dusdanig geschaad hebben dat het ze ontmoedigt om met de politie in gesprek te gaan, vooral als dit optreden met geweld gepaard ging. Tot slot zijn sommige demonstranten bang dat het indienen van een klacht later nadelige gevolgen voor hen heeft.

> Demonstrant: ‘Je hoeft echt maar één keer bij zo’n bezetting of demonstratie te zijn om je geloof erin te verliezen dat de politie er is om je te beschermen. En dan heeft het voor heel veel mensen logischerwijs geen zin meer om met de politie in gesprek te gaan.’

96 Zie onder meer Raad van State (RvS) 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4522 en Rb Den Haag 22 april 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:7126.
97 Hiermee wordt bedoeld een situatie waarin de overheid niet is staat is om grip te houden op de veiligheidssituatie.
98 Nieuwe uitvoeringsregeling klachten gedragingen politiemedewerkers | politie.nl. Klachten over de politie moeten worden ingediend bij de politiechef van de eenheid waarover de klacht gaat. Ook moeten klachten over de politie direct na ontvangst worden gedeeld met de lokale burgemeester en de hoofdofficier van justitie van het toepasselijke arrondissement. De burgemeester en de officier van justitie worden vervolgens in de gelegenheid gesteld een advies uit te brengen over de klacht.
99 Een aantal gemeenten, waaronder Amsterdam en Den Haag, hebben een eigen lokale ombudsman. De Nationale ombudsman is wel bevoegd om klachten te behandelen over de politie-eenheden in die gemeenten.

Demonstrant: ‘Bovendien is een klacht een risico om geïdentificeerd te worden waar mensen ook veel om geven, want die identificatie is gewoon eng. We weten dat de politie vaak gegevens opvraagt van demonstranten en die voor langere tijd bewaart.’

Demonstranten die een klacht hebben ingediend bij de politie ervaren een aantal knelpunten bij de behandeling ervan. Zonder uitzondering ervaren zij de klachtenprocedure als ontoegankelijk. Demonstranten vertellen dat de politie hen vooraf niet duidelijk informeert over het proces van klachtbehandeling. Of dat de politie hun klacht zodanig interpreteert dat zij die makkelijk af kan doen. Verder zou de politie het bestaan van een onafhankelijke klachtencommissie niet noemen in brieven waarmee de politie de klachtbehandeling in de eerste fase afdoet. Als demonstranten aangeven een klacht wel door de commissie te willen laten behandelen, weigert de politie dit soms. Zij krijgen dan bijvoorbeeld te horen dat de politie klachten niet in behandeling neemt, omdat ze gaan over ‘beleid’, omdat de klacht niet juist zou zijn ingediend of omdat de klacht niet gaat over een concrete ‘gedraging’ van de politie.

De Nationale ombudsman herkent deze signalen uit zijn onderzoek in 2021 naar klachtbehandeling door de politie (betreft alle politie-klachten, niet alleen over demonstraties). Hij constateerde in dat onderzoek dat de politie klachten soms te gemakkelijk buiten behandeling stelt.[100] In het vervolg op dat onderzoek uit 2026 constateert de ombudsman opnieuw dat bepaalde politie-eenheden (en één eenheid in het bijzonder) klachten niet voorleggen aan de onafhankelijke klachtencommissie en dat verzoeken van de ombudsman om een klacht alsnog volledig te behandelen niet (meteen) werden opgevolgd. De politie deelt deze analyse en zegt veel waarde te hechten aan zorgvuldige en professionele klachtbehandeling. De ombudsman en politie blijven hierover in gesprek.[101] In het onderzoek naar demonstratierecht spreekt een eenheid uit dat er twijfels zijn over het doel van sommige klachten en dat zij om die reden klachten niet doorgeleidt naar de onafhankelijke klachtencommissie of buiten behandeling stelt. Een andere eenheid ziet de klachtenprocedure als belangrijke graadmeter voor zelfreflectie, om te meten of er tijdens demonstraties fatsoenlijk is opgetreden.

5.4 Procedures na politiegeweld

Na politiegeweld bestaan er vier procedures waarmee dit geweld kan worden getoetst. Ten eerste is er de zojuist besproken klachtenprocedure. Ten tweede de interne procedure voor het melden, registreren en beoordelen van het gebruikte geweld. Ten derde is er, al dan niet na aangifte van een demonstrant, het strafrechtelijk onderzoek onder leiding van het OM. Tot slot is er het disciplinaire onderzoek, als de politie vermoedt dat het handelen van een agent niet door de beugel kan. Er kan daarmee sprake zijn van samenloop van verschillende procedures.[102]

Klachten over politiegeweld

Demonstranten geven aan dat er (vooral) bij politiegeweld nog twee extra knelpunten spelen in de klachtbehandeling door de politie. Ten eerste lijkt zowel de interne toetsing van geweld door de politie als (de mogelijkheid tot) het doen van aangifte soms de klachtbehandeling in de weg te zitten. Terwijl de klachtenprocedure voor de burger vrijwel de enige mogelijkheid lijkt om laagdrempelig met de politie in gesprek te komen en leerpunten aan te dragen. Demonstranten geven aan dat zij meermaals hebben meegemaakt dat de politie aanstuurde op een aangifte, terwijl de demonstrant van plan was een klacht in te dienen. Vervolgens gebruikt de politie de

100 Nationale ombudsman, *“Professionele klachtbehandeling door de politie. Een onderzoek naar klachtbehandeling door de politie.”* Rapportnummer 2021/002. De ombudsman constateerde ook dat er verschillen bestaan tussen eenheden in de wijze waarop klachten behandeld werden.

101 Brief van de Nationale ombudsman na onderzoek naar de weigering van volledige klachtbehandeling door de politie, nummer 2026/025.

102 Lindeman, J.M.W. e.a., *Luisteren naar burgers na geweldsaanwending. Een onderzoek naar het horen van burgers na geweldsaanwending door de politie,* Den Haag: WODC 2021. Dit onderzoek bevat een uitgebreide analyse van de verschillende procedures voor geweldstoetsing.

aangifte om de klacht buiten behandeling te stellen. Ook geeft een belangenorganisatie aan dat de politie in andere gevallen aangiftes over politiegeweld wil tegengaan, door te zeggen dat een demonstrant daar een klacht voor moet indienen. Op die manier zou de politie strategisch gebruikmaken van procedures.

Verder wachten demonstranten soms met het indienen van een klacht, omdat er nog een opsporingsonderzoek loopt. Dit kan betekenen dat zij de klacht pas na meer dan een jaar indienen. Uit eerder onderzoek van de ombudsman blijkt dat de politie weleens op grond van de jaartermijn klachten buiten behandeling stelt zonder nadere overweging en zonder persoonlijk contact. In een dergelijk geval betekent samenloop van procedures dus dat de burger buitenspel komt te staan.[103] Een aantal politiemedewerkers ziet ook niet zoveel toegevoegde waarde in de klachtenprocedure om politiegeweld te laten toetsen. Politiegeweld is echter een gedraging van de politie en burgers moeten daarover kunnen klagen. Bovendien toetst de politie in een klachtenprocedure of het gedrag behoorlijk is. Dat eerder (intern) is geoordeeld over de rechtmatigheid is geen grond om een klacht niet-ontvankelijk te verklaren.[104] De politie lijkt te onderschatten dat een burger die het is overkomen nauwelijks inzage of inspraak heeft in de andere procedures voor politiegeweld.

> Politie: ‘Dat hoort eigenlijk helemaal niet in het klachtensysteem thuis. Wat doet een klachtencommissie nu met een geweldsincident? Zij kan kijken: is de procedure goed behandeld? Die wordt in 99 procent van de gevallen goed behandeld. Of is het een zaak voor het OM? Ja, die afweging heeft plaatsgevonden. En het gaat om honderden gevallen waarbij klachten worden ingediend tegen de politie rondom geweld. Ik denk: die horen daar niet thuis, maar we blijven ze vooralsnog braaf behandelen.’

Ten tweede is bij demonstraties relatief vaak sprake van geweld door groepen agenten, vooral de ME, maar ook AE of de DSI. De ME heeft geen rugnummers of andere identificerende kenmerken. Als agenten wel een dienstnummer tonen, is dat lastig te zien voor demonstranten. De politie geeft op haar beurt aan dat het niet (standaard) kunnen identificeren van demonstranten de klachtbehandeling bemoeilijkt. Soms blijft ook onduidelijk over welke gedraging in de chaos van een demonstratie demonstranten klagen.

> Demonstrant: ‘Ik ben weleens in situaties geweest dat een politieagent het dienstnummer wel liet zien, maar slechts heel kort. Je weet dus niet meteen waar op die kaart je moet kijken, en dan is het contrast ook nog eens belachelijk laag: zwarte tekst op een donkerblauwe pas.’

Demonstranten en belangenbehartigers hechten aan een duidelijke terugkoppeling van wat de politie leert van klachten, maar hebben twijfels bij het lerend vermogen van de politie. Zij hebben niet het idee dat de praktijk verandert, tenzij zij druk uitoefenen, bijvoorbeeld via de media. Ook is de politie volgens demonstranten onvoldoende transparant over de concrete maatregelen die zij neemt na een gegrond verklaarde klacht. Het klachtenbeeld van de Nationale ombudsman bevestigt deels dat de politie onvoldoende leert van de klachten. Zo ontving de ombudsman verschillende signalen dat demonstranten ondanks eerder gegrond

103 Nationale ombudsman rapport 2021/002, p. 25-26.
104 Nationale ombudsman rapport 2021/002, p. 30.

verklaarde klachten, bijvoorbeeld over het vorderen van ID-bewijzen, daarna exact hetzelfde overkomt.[105]

Interne procedure
De politie heeft een vaste procedure om zelf geweld te beoordelen, ongeacht of de burger een klacht heeft ingediend. De commissie geweldsaanwending die hierover de politiechef kan adviseren, gebruikt een toetsingskader dat zich richt op criteria als proportionaliteit, subsidiariteit, rechtmatigheid, de-escaleren en zorgvuldigheid.[106] Dit overlapt deels met de behoorlijkheidsnormen die leidend zijn bij de klachtbehandeling. Voor demonstranten is van belang dat dit een interne procedure bij de politie is en daarmee niet toegankelijk voor de burger. Verder toetst de politie het geweld ongeacht of er aangifte is gedaan en ongeacht of het slachtoffer bekend is. En ook al is het slachtoffer bekend, de burger zelf heeft geen rol in deze procedure en heeft dus geen mogelijkheid om zijn of haar stem te laten horen. Tot slot is het voor demonstranten niet inzichtelijk hoe de politie komt tot haar interne oordeel over geweldsinzet. Dit oordeel kan vervolgens wel gevolgen hebben voor de beoordeling door de klachtencommissie.

Strafrechtelijk onderzoek
Het OM kan zelf besluiten een strafrechtelijk onderzoek in te stellen of hiermee te starten nadat een demonstrant aangifte heeft gedaan van politiegeweld.[107] Als een demonstrant ook een klacht heeft ingediend, dan schort de politie de behandeling van de klacht op totdat het strafrechtelijk onderzoek is afgerond.[108] Uit het onderzoek komt een aantal knelpunten naar voren wanneer demonstranten aangifte doen tegen de politie. In de eerste plaats geven verschillende (belangenbehartigers van) demonstranten aan dat de politie hen ontmoedigt bij het doen van aangifte. De politie herkent de problemen die demonstranten soms ondervinden met het doen van aangifte. Een politieleidinggevende vertelt dat het – in strijd met de wettelijke verplichtingen – in het algemeen ook voorkomt dat de politie geen aangifte opneemt, dat dit een breder probleem is en ook wel zal gebeuren met politiegeweld.

> Demonstrant: ‘Je krijgt geregeld te horen dat je geen aangifte kunt doen van politiegeweld bij demonstraties, dat alleen een klacht kan worden ingediend. Als rechtsbijstandsverlener X er daarna achteraan gaat, dan krijgt die te horen dat dat wel kan.’

In de tweede plaats kan het volgens de politie voorkomen dat zij, net als bij klachten, de betreffende agent niet kan identificeren. Dit geldt vooral bij groepsoptredens van de ME, waarbij er sprake is van chaotische situaties. En in de derde plaats geven sommige demonstranten aan dat een aangifte hoe dan ook weinig uithaalt, ook al zou wel te onderzoeken zijn welke agent wat heeft gedaan.

> Demonstrant: ‘Ik denk dat wij vijf, zes, zeven aangiftes hebben gedaan van ernstig politiegeweld waar echt botten gebroken zijn. Zelfs gevallen waar dat op film staat;

105 Dit past binnen de bevindingen van het vervolgonderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid naar klachtbehandeling bij de politie: er is een leerstructuur opgezet en er wordt meer ingezet op preventie van klachten, maar het leren in de basisteams vindt nog niet consequent binnen alle eenheden plaats. Op nationaal niveau is nog onvoldoende beeld van de klachten van burgers. Inspectie J&V, *Recht van klagen. Rapport van een vervolgonderzoek naar het verbeteren van de klachtbehandeling door de politie,* Den Haag: Inspectie J&V 2023.
106 De commissie geweldsaanwending bestaat uit deskundige politiemedewerkers en een onafhankelijke burger die benoemd is door de minister van Justitie en Veiligheid. Zie voor het toetsingskader: Hoe wordt geweldgebruik van de politie beoordeeld? | politie.nl.
107 Ook de Rijksrecherche kan een onderzoek starten. Hiervan is sowieso sprake in het geval van ernstig letsel of dodelijke afloop.
108 Nationale ombudsman rapport 2021/002, p. 26-27.

letterlijk het moment waarop het gebeurt. En dat wordt allemaal geseponeerd, want dan is de intentie niet duidelijk genoeg of de agent kan niet gevonden worden of …'

Disciplinair onderzoek
De politie zal een disciplinair onderzoek uitvoeren bij een redelijk vermoeden van plichtsverzuim; dus het niet-naleven van de regels.[109] Naar aanleiding van het onderzoek besluit de politie of er disciplinaire maatregelen nodig zijn, zoals boetes, schorsingen of zelfs strafontslag. Daarmee is dit in de kern een arbeidsrechtelijke procedure.[110] Enige vorm van genoegdoening voor de betrokken burger is geen doel van het onderzoek.

5.5 Procedures na gebruik persoonsgegevens

Demonstranten en belangenbehartigers maken zich zorgen over het inwinnen van informatie door de politie en wat er vervolgens met die informatie gebeurt. Met verschillende procedures kunnen demonstranten de politie verzoeken om inzage, rectificatie of verwijdering van hun persoonsgegevens.[111] Afhankelijk van hoe en wat voor informatie de politie verwerkt, kan informatie van demonstranten vallen onder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) of de Wet politiegegevens (Wpg). De politie heeft een 'beslisboom informatieverzoeken' gepubliceerd op haar website, zodat burgers weten op basis van welke wet ze een verzoek kunnen indienen.[112]

Op een inzageverzoek – op grond van de AVG of de Wpg – volgt een besluit van de politie. In dit besluit staat onder meer of er persoonsgegevens zijn verwerkt en met welk doel dat is gedaan. Een burger kan daarna vragen de informatie te rectificeren of te verwijderen. Als de politie een inzageverzoek (deels) weigert, dan kan een burger hiertegen bezwaar maken en beroep instellen bij de bestuursrechter. In het geval van de Wpg kan een burger ook de AP verzoeken te bemiddelen of te adviseren, of een handhavingsverzoek of klacht indienen bij de AP. De politie kan een inzageverzoek op grond van de Wpg (deels) afwijzen, omdat er bijvoorbeeld een andere procedure loopt die zou worden belemmerd, of omdat de veiligheid van anderen in het geding is. Dat kan spelen als er bijvoorbeeld een informant bij betrokken is.

Demonstranten en hun belangenbehartigers hebben slechte ervaringen met inzage, verwijdering en rectificatie van persoonsgegevens. Zij wijzen op het gebrek aan transparantie over wat de politie over hen verzamelt en hoe de procedures voor inzage, rectificatie en verwijdering werken. Zij merken daarbij op dat de bereidheid tot rectificatie beperkt is. Ook zouden antwoorden op inzageverzoeken lange doorlooptijden kennen. Dat gaat dan niet alleen om de besluitvorming zelf, maar ook om de mogelijkheden om na een positief besluit daadwerkelijk de gegevens in te zien. Verder wijst een belangenbehartiger erop dat de politie niet proactief is met het verwijderen van onterecht geregistreerde persoonsgegevens. Burgers, dus ook demonstranten, moeten hier zelf achteraan. De AP herkent deze signalen op basis van bemiddelingsverzoeken en klachten over de politie die demonstranten bij de AP hebben ingediend.

Demonstrant: 'Ik probeer nu al een halfjaar die foto's die daar van mij gemaakt zijn in te zien. Ik heb ondertussen al twee besluiten waarin staat dat ik ze mag bekijken. Maar terugbellen om een afspraak te maken doen ze niet. En een nieuw schriftelijk verzoek om de foto's in te komen zien, behandelen ze weer als nieuw inzageverzoek.'

109 Een disciplinair onderzoek komt in de praktijk weinig voor: in 2024 waren er vijf onderzoeken. Zie jaarrapportage 2025 in Publicaties over geweld door de politie | politie.nl.
110 Lindeman 2021, p. 11.
111 Hoe weet ik of de politie persoonsgegevens over mij verwerkt? | politie.nl en Kan ik mijn persoonsgegevens inzien bij de politie? | Rijksoverheid.nl.
112 Beslisboom voor informatieverzoeken bij de politie | politie.nl.

De politie wijst in dit kader onder meer op de complexiteit van de werkpraktijk en op de hoge aantallen verzoeken aan de privacydesks. Zij geeft daarnaast aan dat er vastomlijnde procedures zijn voor gegevensbeheer en dat er de nodige misverstanden bestaan over wat de politie verzamelt en hoe ze daarmee omgaat.

> Politie: 'Wij bekijken of er een demonstratie is, wie die organiseert en of daar afbreukrisico in zit voor de openbare orde. Als daar informatie uit voortkomt, leggen we dat goed vast en die verstrekken we. Dat iemand anders daar woont en daarheen gaat, veel plezier; dat leggen we niet allemaal vast. Als we dat bij 3000 demonstraties zouden moeten doen, kan ik mijn afdeling verviervoudigen.'

Een belangrijke randvoorwaarde voor de politie om te voldoen aan de inzageverzoeken is dat haar systemen en processen op orde zijn. In het verleden is gebleken dat dit niet het geval is. In de strategische agenda voor 2025-2030 geeft de politie aan: 'Op dit moment zijn wij onvoldoende in staat om de hygiëne en integriteit van de data te (waar)borgen en te garanderen. Data worden bijvoorbeeld niet altijd op de juiste grondslagen verwerkt, wij zijn niet altijd in staat om voldoende zichtbaar te maken waar data vandaan komen en data worden soms niet op tijd verwijderd.'[113]

Demonstranten die meer informatie willen over beleid, de voorbereiding of de uitvoering ervan kunnen een verzoek op grond van de Wet open overheid (Woo) indienen. Belangenbehartigers van demonstranten wijzen op de in hun ogen lange doorlooptijd. Ook geven ze aan dat ze informatie missen.

> Belangenbehartiger: 'Het is voor ons ook nog steeds erg moeilijk om echt helder te krijgen wat de politie nou wel en niet doet. Wij dienen daar ook wel eens Woo-verzoeken voor in bijvoorbeeld. Maar dat is ook altijd erg lastig en het duurt jaren voordat je dan iets naar boven krijgt.'

5.6 Strafvervolging

De overheid kan burgers die tijdens een demonstratie strafbare feiten plegen, zoals vernielingen of geweld, aanhouden, vervolgen en bestraffen. Het OM is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Wel of niet vervolgen

Voor de keuze om wel of niet te vervolgen, houdt het OM rekening met wat de Nederlandse rechter en het EHRM oordeelt. Het OM heeft in lijn met die rechtspraak een aantal uitgangspunten geformuleerd voor het vervolgen van demonstranten.[114] Het OM vervolgt niet als demonstranten één enkele overtreding begaan van de Wom, die niet gepaard gaat met andere strafbare feiten.[115] Denk aan het schenden van een beperking die de burgemeester heeft gesteld

113 Politie Nederland, *Stevig staan in deze tijd. Strategische agenda 2025 – 2030*, 2025, p. 19.
114 Demonstraties | Openbaar Ministerie. Overigens is onduidelijk wat de juridische status is van deze bron. Er lijken geen andere interne (beleids)instructies achter te zitten.
115 De rechter komt dan meestal tot ontslag van alle rechtsvervolging of een schuldigverklaring zonder oplegging van straf. Een concrete toepassing en uitleg van dit beleid is voor een XR-demonstratie te vinden op: Waarom de meeste A12-activisten niet worden vervolgd | Openbaar Ministerie en Actievoerders A12 aangehouden, niet vervolgd | Openbaar Ministerie.

aan een demonstratie.[116] Het OM zegt in beginsel wel te vervolgen als een demonstrant geweld pleegt tegen personen, spullen vernielt, mensen bedreigt, (groepen) beledigt of discrimineert.

Het OM geeft aan dat de beslissing om al dan niet te vervolgen bij demonstraties niet altijd makkelijk is, omdat het soms lastig kan zijn te bepalen of een feit is gepleegd bij een tegen*demonstratie* of bij een tegen*reactie*. Een tegenreactie valt niet onder de bescherming van het demonstratierecht, waardoor het OM een andere afweging moet maken over de vervolging. Het OM geeft aan dat de jurisprudentie daarover (nog) niet veel houvast geeft. Bovendien moet het OM gelet op de algehele werklast keuzes maken. Als van tevoren min of meer vaststaat dat de rechter geen veroordeling of straf oplegt, is het mogelijk niet opportuun om een feit te vervolgen.

De werkwijze van het OM is bekend bij gemeente- en politiemedewerkers. De ombudsman ziet dat bij de betrokken overheidsinstanties wel verschil van inzicht is over hoe om te gaan met demonstranten. Doordat het OM niet vervolgt bij één enkele Wom-overtreding, houdt de politie demonstranten niet aan bij één overtreding. Politiemedewerkers geven om verschillende redenen aan kritisch te zijn op de terughoudendheid van het OM om te vervolgen.

> Politie: 'Het lijkt soms wel alsof de driehoek het niet eens wordt bij die demonstraties. Dat de burgemeester dan zegt: "Je mag niet op de A12 zitten. Daar moet tegen worden opgetreden." En het Openbaar Ministerie zegt: "Wij vinden dat geen strafbaar feit waarvoor we gaan vervolgen."'

De politie vindt het niet goed te verantwoorden dat de burgemeester zoveel politiecapaciteit inzet als er geen consequenties zijn voor het gedrag van demonstranten. Zij vinden dat de overheid als één geheel moet optreden, met één doel. Medewerkers van een politiebond vinden dat de politie alleen maar moet worden ingezet als het OM gaat vervolgen. Verder geven zij aan dat de politie is opgehouden met het registreren van feiten/incidenten, omdat het OM enkelvoudige overtredingen niet vervolgt, waardoor er dus geen meervoudige registraties van strafbare feiten zijn. Demonstranten ervaren dat er nadat zij zijn aangehouden door de politie vaak geen vervolging volgt.

> Demonstrant: 'In Nijmegen zijn er in totaal inmiddels een honderdtal arrestaties geweest, waarvan de meeste mensen al meteen niet daadwerkelijk naar het bureau worden gebracht. Maar ik denk dat van de veertig mensen die naar het bureau zijn gebracht, elke zaak keer op keer is geseponeerd. Direct.'

Als het OM wel besluit te vervolgen, dan ervaren demonstranten en hun belangenbehartigers regelmatig dat een zaak bij de rechter alsnog strandt.[117] Belangenbehartigers vinden dat het OM daar niet van leert en desondanks soortgelijke feiten blijft voorleggen aan de rechter. Tegelijkertijd zien belangenbehartigers ook dat het OM in zaken waarin het demonstranten vervolgt wel begrip lijkt te hebben voor de demonstranten. Demonstranten geven aan dat het bij (gewelddadige) tegenreacties ondoorgrondelijk kan zijn waarom het OM wel of niet vervolgt. Ook een belangenbehartiger geeft aan dat het onvoldoende of treuzelend ingrijpen van de overheid na strafbare feiten tégen demonstranten uitnodigt tot eigenrichting. Demonstranten voelen zich daardoor onbeschermd.

---

116 Zie voor een door het OM genoemd voorbeeld Rb Rotterdam 31 december 20a21, ECLI:NL:RBROT:2021:13063. In dat geval waren actievoerders in strijd met een beperking van de burgemeester op een zebrapad gaan zitten.

117 Bijvoorbeeld in vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolging of schuldigverklaring zonder strafoplegging (art. 9a Sr).

Sepotbeslissingen schrikken demonstranten af
Besluit het OM om niet te vervolgen, dan eindigt een zaak in een sepotbeslissing. Het OM legt de zaak dan niet voor aan de rechter. Het OM gebruikt sepotcodes om aan te geven om welke reden de zaak is geseponeerd, bijvoorbeeld omdat iemand ten onrechte als verdachte is aangemerkt of omdat er geen belang is bij vervolging. Een sepotbeslissing is dus in principe een gunstige beslissing voor een demonstrant. Op een enkele uitzondering na komen sepotbeslissingen wel op iemands strafblad te staan. Een sepot kan daardoor betrokken worden bij een VOG of andere screeningsinstrumenten. Een sepot kan dan onrust en bezorgdheid veroorzaken. Demonstranten vrezen de invloed die sepotbeslissingen kunnen hebben op hun loopbaan. Ook zijn demonstranten bezorgd dat, zodra op hun strafblad een sepot staat, dit effect zal hebben op hoe de politie met hen omgaat tijdens (toekomstige) demonstraties of interacties. Dat kan voor demonstranten een reden zijn om te stoppen met demonstreren.

> Advocaat: ‘Een heel schrijnend bizar verhaal was een demonstrant die nadat zijn zaak enorm in de picture kwam in Nederland dacht: ik geef er de brui aan. Ik ga dit nooit meer doen. Dus het chilling effect. Terwijl zijn zaak met code 01 [ten onrechte als verdachte aangemerkt] geseponeerd werd.’

Alleen al de complexe strafrechtelijke regels en screeningsregels zouden demonstranten afschrikken om te demonstreren. Verschillende toezichthouders hebben al eerder opgemerkt – (ook) buiten de context van het demonstratierecht – dat het OM de sepotbeslissing en de gevolgen daarvan niet altijd goed uitlegt.[118]

> Advocaat: ‘Als strafrechtadvocaat denk ik: een sepotje, wat maakt het uit? Een paar van die mensen vertelden mij: “Ik wil dit niet meer. Ik ga nooit meer demonstreren.” Als je niks weet van hoe het werkt in het strafrecht, maar wel weet dat je jouw aanspraak op een VOG kunt kwijtraken, dan denk je: weet je wat, ik laat het allemaal aan me voorbijgaan.’

Ook burgers die in het kader van dit onderzoek in focusgroepen zijn bevraagd over hun perspectieven op het demonstratierecht, benoemen sepots als reden om niet (meer) te gaan demonstreren. Ook bij hen bestaan zorgen over de potentiële gevolgen voor werk of reizen. Daarmee bereikt de afschrikwekkende werking die van een sepot uitgaat, een grotere groep dan alleen de huidige demonstranten.

5.7 Samenvattend

Demonstranten hebben niet altijd een reële mogelijkheid om op te komen voor hun belangen, wanneer zij het niet eens zijn met het handelen van de overheid. Zo ontvangen demonstranten niet altijd een formeel besluit over de beperkingen die burgemeesters stellen aan een demonstratie, waardoor voor demonstranten onduidelijk is of ze hiertegen in bezwaar kunnen gaan. Daarnaast ontvangen demonstranten Wom-brieven soms pas de dag voor of op de dag van de demonstratie, waardoor bezwaar maken geen zin meer heeft.

Ook de klachtenprocedure bij de politie schiet op verschillende punten tekort. Zo informeert de politie demonstranten niet altijd juist en volledig over de klachtenprocedure en stelt de politie regelmatig klachten te gemakkelijk buiten behandeling. Bij klachten over politiegeweld lijkt de interne toetsing van geweld door de politie en (de mogelijkheid tot) het doen van aangifte soms

118 Zie bijvoorbeeld Procureur-generaal bij de Hoge Raad (PGHR), *Afgezien van vervolging*, Xerox: Den Haag 2025 en Overheid moet verdachte burger beter informeren over strafbeschikkingen en sepotbeslissingen | Nationale ombudsman.

de klachtbehandeling in de weg te zitten. Tegelijkertijd geven demonstranten aan regelmatig te worden ontmoedigd om aangifte te doen. En als burgers inzage willen in de gegevens die de overheid over hen heeft, blijft vaak onduidelijk welke gegevens over hen zijn verzameld en waarom. De procedures kennen ook een lange doorlooptijd.

In dit hoofdstuk is ook gekeken naar de ervaringen van demonstranten met strafvervolging en de handelwijze van het OM. In zijn vervolgingsbeslissingen houdt het OM rekening met het fundamentele karakter van het demonstratierecht. Demonstreren mag namelijk (tot op zekere hoogte) schuren en mogelijke strafvervolging moet demonstranten niet afschrikken. Dat wil uiteraard niet zeggen dat demonstranten alles mogen: bij ernstige strafbare feiten vervolgt het OM in beginsel wel. Sepotbeslissingen, ook al hebben ze mogelijk geen concrete gevolgen, kunnen wel onrust bij demonstranten veroorzaken. Demonstranten overzien niet goed welke gevolgen zijn verbonden aan een sepot. Soms durven demonstranten daardoor niet (meer) te demonstreren.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

De Nationale ombudsman heeft in zijn onderzoek bekeken welke belangrijke ontwikkelingen zich sinds zijn rapport uit 2018 *Demonstreren, een schurend grondrecht?* hebben voorgedaan en wat burgers die (willen) demonstreren van de overheid mogen verwachten. Centraal staat daarbij de vraag of de overheid haar mensenrechtelijke plicht om het demonstratierecht te beschermen en faciliteren op een behoorlijke manier invult.

6.2 Bevindingen in het kort

In zijn rapport uit 2018 concludeerde de Nationale ombudsman dat de overheid het demonstratierecht in de praktijk niet zelden als onderdeel van een belangenafweging zag, waarbij het belang van openbare orde en veiligheid vaak voorop stond, in plaats van het demonstratierecht. De overheid neigde daarbij naar risicomijdend gedrag. Burgers werden daardoor te veel belemmerd in hun recht om te demonstreren. Sinds 2018 is het demonstratielandschap veranderd. Er is een toename in het aantal en de omvang van demonstraties. Dat is niet uniek, want pieken en dalen zijn van alle tijden, maar het zorgt wel voor meer schuring in de samenleving. Het aantal demonstraties dat van de zijde van de demonstranten ontaardt in rellen of vernielingen is echter nog steeds zeer beperkt.

In de praktijk ervaart de overheid de toename in demonstraties als een uitdaging. In grote gemeenten die veel met demonstraties te maken hebben, is de druk op gemeente- en politiemedewerkers groot. Voor kleinere gemeenten met weinig demonstraties, is het gebrek aan capaciteit in combinatie met kennis en ervaring een knelpunt. Gemeenten ervaren demonstraties vooral als lastig wanneer ze schuren, onvoorspelbaar zijn, bij (een risico op) tegenreacties of als er veel overlast is. In die gevallen vraagt de begeleiding van demonstraties relatief veel (ad-hoc) capaciteit. Om demonstraties alsnog zo goed mogelijk te beschermen en te faciliteren investeert de overheid in goed contact met organisatoren, om demonstraties goed te laten verlopen. Ook zijn er initiatieven om de kennis bij overheidsprofessionals te vergroten.

Uit dit onderzoek blijkt dat, ondanks de inzet van de overheid, veel knelpunten die demonstranten in 2018 ervoeren, nog steeds bestaan. Zo ervaren burgers dat aanmelden niet in hun voordeel is en dat niet hun plannen centraal staan, maar het minimaliseren van risico's voor de openbare orde. En als er een dreiging is van tegenreacties, dan kiest de overheid nog steeds met enige regelmaat voor het inperken van de demonstratie vanwege de vrees voor ongeregeldheden, niet voor het beschermen ervan. Op deze manier bepaalt het publiek en niet het recht waar de grens ligt. Ook hebben demonstranten er nog steeds geen vertrouwen in dat zij met juridische stappen iets kunnen bereiken. Verder ziet de ombudsman dat sommige beperkingen die gemeenten opleggen juridisch twijfelachtig zijn en in strijd met (de geest van) het demonstratierecht. Ook is er niet altijd een reële mogelijkheid om bezwaar te maken tegen beperkingen, omdat demonstranten soms niet gewezen worden op hun recht om bezwaar te maken of omdat de beslissing dat de gemeente beperkingen oplegt niet tijdig wordt gecommuniceerd. Of omdat onduidelijk is of sprake is van beperkingen op grond van de Wom, omdat de overheid daar tijdens het voorgesprek niet duidelijk over is. Het gesprek leidt tot 'afspraken'; een formeel Wom-besluit ontbreekt. Al met al ervaren demonstranten dat het aanmelden van een demonstratie te vaak niet loont en eerder nadelig is én dat hun juridische mogelijkheden beperkt zijn. Gevolg is dat ze hun demonstratie niet altijd aanmelden. Daardoor zijn demonstraties voor de overheid minder goed voorspelbaar. De ombudsman ziet verder dat het OM in zijn vervolgingsbeslissingen rekening houdt met het fundamentele karakter van het demonstratierecht en dus enige terughoudendheid betracht bij strafvervolging. Dat wil uiteraard niet zeggen dat demonstranten alles mogen: bij ernstige strafbare feiten vervolgt het OM in beginsel wel. Wel benoemen demonstranten dat sepotcodes hen afschrikken.

Demonstranten maken zich ook veel zorgen over politiegeweld. Demonstranten die hiermee te maken krijgen, vinden dit vaak onnodig en excessief. De politie heeft een ander beeld. Voordat geweld wordt toegepast, is er al veel contact geweest en gewaarschuwd. Als een demonstrant na een vordering niet vertrekt, dan accepteert diegene volgens de politie zelf het risico op geweld. Demonstranten hebben soms het gevoel dat de politie geweld gebruikt vanwege de boodschap, manier van demonstreren of op grond van wie ze zijn. Demonstranten geven aan door politiegeweld fysiek letsel en mentale problemen te hebben opgelopen. Uit het onderzoek blijkt dat het niet goed mogelijk is om tegen politiegeweld laagdrempelig en effectief een klacht in te dienen. Ook ervaren demonstranten dat ze regelmatig ten onrechte te maken krijgen met aanhoudingen en vervolging. Positieve ervaringen zijn er met *Handhaven Netwerken* van de politie. Zij helpen om situaties te de-escaleren en daarmee (soms) geweld te voorkomen.

De overheid verzamelt informatie over demonstranten en demonstraties om risico's in te schatten en demonstraties te faciliteren. Het inwinnen van informatie kan een inbreuk op de privacy van demonstranten en beperking van het demonstratierecht betekenen. Demonstranten ervaren de verschillende methoden die de politie gebruikt als intimiderend. Het is voor hen onduidelijk wat de politie precies doet en mag, hoe lang de politie informatie over hen bewaart en wat de politie met die informatie doet. Ook ervaren demonstranten een gebrek aan uitleg daarover door de politie. Dat veroorzaakt onrust bij demonstranten en wantrouwen tegenover de politie. De ombudsman constateert daarnaast dat er geen heldere juridische kaders zijn voor de inzet van informanten door TOOI en er een gebrek is aan gezag over en toezicht op TOOI. De procedures waarmee burgers proberen inzicht te krijgen in wat er over hen is verzameld en mogelijk te corrigeren, schieten eveneens regelmatig tekort. Sommige burgers vertellen dat de (dreiging van) informatie-inwinning over hen als persoon reden is om niet (meer) te gaan demonstreren.

Verder heerst over demonstraties een negatief beeld in media en politiek. De nadruk ligt op de demonstraties waar het mis gaat. In de politiek gaat een groot deel van de uitingen over de problemen die demonstraties veroorzaken. Demonstranten geven aan veel last te hebben van de negatieve beeldvorming. Zij ervaren minder draagvlak voor hun demonstraties en minder bereidheid onder andere burgers om hieraan mee te doen. Burgers raken ontmoedigd, omdat – ten onrechte – de indruk ontstaat dat demonstraties vaak uit de hand lopen. Ook overheidsprofessionals zijn kritisch op de beeldvorming over demonstraties, omdat het hun werk zou bemoeilijken. De negatieve beeldvorming lijkt invloed te hebben op het draagvlak voor demonstraties in de samenleving. Burgers zien het demonstratierecht nog steeds als een fundamenteel onderdeel van onze democratische rechtsstaat, maar hebben in de praktijk niet altijd begrip voor (het schurende karakter van) demonstraties. De mening van burgers over de inhoud van een demonstratie en de negatieve beeldvorming over demonstraties beïnvloeden de acceptatie van demonstraties, meer dan burgers zelf zouden willen.

De ombudsman ziet tot slot dat de Tweede Kamer inzet op wetgeving die demonstraties beperkt en verder beheerst, hoewel uit het onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) blijkt dat nieuwe wetgeving daarvoor niet nodig is en dat de uitvoering daar ook geen behoefte aan heeft.[119] Dit onderzoek is gedaan in opdracht van de Tweede Kamer zelf. Bestaande wetgeving biedt voldoende ruimte voor zowel de uitoefening van het demonstratierecht, als het beperken van demonstraties waar dat noodzakelijk is gelet op andere rechten, vrijheden en belangen, zo blijkt uit het WODC-onderzoek.

119 Swart 2025, p. 11.

6.3 Conclusies

De Nationale ombudsman constateert gezien wat hiervoor staat dat de overheid – net als in 2018 – in de praktijk de neiging heeft om risico's die gepaard gaan met demonstraties zo veel mogelijk uit te sluiten en overlast te beperken. Dit vertaalt zich naar controle en begrenzing van demonstraties, en dat druist in tegen de kern van het demonstratierecht. Het strikt handhaven van de openbare orde en veiligheid staat centraal, en niet de plannen van demonstranten zelf. De ombudsman ziet daarbij geregeld (standaard)beperkingen in Wom-brieven die strijdig zijn met het demonstratierecht. Naast een risicomijdende opstelling vanuit de uitvoering, ziet de ombudsman de laatste jaren ook een zorgwekkende roep om meer controle en begrenzing van demonstranten vanuit regering en parlement, zichtbaar in moties en wetsvoorstellen. Ook de negatieve beeldvorming in het politiek debat is een zorg. Het bestaande beeld over (sommige) demonstraties en de onnodige wetsvoorstellen om het demonstratierecht meer te beperken en beheersen zetten (het draagvlak voor) het demonstratierecht onder druk. De ombudsman is ook bezorgd over de gevolgen die het inwinnen van informatie kan hebben voor de privacy van demonstranten en de vrijheid om te demonstreren, omdat de overheid te weinig aandacht heeft voor de benodigde mensenrechtelijke waarborgen.

De ombudsman concludeert dat de uitvoering, regering en parlement wel zeggen dat het demonstratierecht van fundamenteel belang is, maar dat de reikwijdte en onderliggende waarden van het demonstratierecht als onderdeel van een democratische rechtsstaat niet voldoende worden omarmd, uitgedragen en uitgevoerd. Een zekere mate van verstoring van de openbare orde en het tolereren van overlast door demonstranten hoort er namelijk bij. De ombudsman begrijpt dat het voor de overheid moeilijk is om complexe demonstraties in goede banen te leiden. Ook is hij zich zeer bewust van de extra inzet die sommige overheidsmedewerkers leveren om demonstraties te begeleiden. Maar de optelsom van het handelen van de uitvoering, regering en parlement leidt ertoe dat het demonstratierecht nog steeds – en zelfs toenemend – onder druk staat door de blijvende nadruk op de openbare orde en de overlast van demonstraties. Dat geldt niet meer alleen in de uitvoering, zoals in 2018, maar nu ook vanuit de regering en het parlement. Hoe meer de uitvoering, regering en parlement gefocust zijn op controle en begrenzing van demonstranten, hoe meer demonstranten verharden, afhaken of de overheid vermijden, verharden of afhaken. Het gevolg daarvan is dat de uitvoering, regering en parlement nóg meer gaat controleren en begrenzen. Met als eindresultaat een neerwaartse spiraal, waarin het demonstratierecht toenemend onder druk komt te staan. De ombudsman ziet wel dat gemeenten en politie inzetten op de-escalatie in haar directe contact met demonstranten. Maar het is ook de taak van de overheid om de hiervoor beschreven escalerende dynamiek te doorbreken. Het handelen van de overheid staat gelet op het voorgaande op gespannen voet met het behoorlijkheidsvereiste van 'respecteren van mensenrechten' en het behoorlijkheidsvereiste van 'de-escalatie'. De conclusie van de ombudsman luidt:

Het demonstratierecht staat toenemend onder druk

Verder ziet de Nationale ombudsman dat burgers er veel voor over moeten hebben om te demonstreren. Ze moeten tijd en eventueel geld investeren en veel doorzettingsvermogen hebben. Ze moeten regelmatig hun anonimiteit opgeven, bijvoorbeeld omdat aanmelden alleen kan met DigiD. Standaardbeperkingen wekken de suggestie dat demonstreren niet zomaar mag. Ook het inwinnen van informatie over burgers door de overheid zorgt voor onrust onder demonstranten en wantrouwen naar de overheid. Demonstranten overzien niet of de overheid ze in de gaten houdt, welke informatie de overheid over hen bewaart en waar en welke consequenties dat voor hen – in de toekomst – kan hebben. Dit geeft onzekerheid: 'Kan ik in de toekomst nog wel veilig reizen?'. Verder lopen demonstranten soms mentale of fysieke schade op door politiegeweld. Ze krijgen te maken met aanhoudingen, vervolging en

sepotcodes en hebben zorgen over de gevolgen hiervan voor een VOG: ‘Krijg ik problemen met mijn (toekomstige) werkgever?’ Sepotbeslissingen kunnen dus, ook al hebben ze mogelijk geen concrete gevolgen, wel onrust bij demonstranten veroorzaken.

Voor burgers ontstaan er daardoor hoge drempels om te demonstreren. Het veelal eenzijdige beeld van demonstraties in de media en politiek, waarin het lijkt dat een groot deel van de demonstraties uit de hand loopt, draagt bovendien niet bij aan het verlagen van de drempel om te demonstreren. Burgers besluiten niet te gaan demonstreren, omdat zij zich niet willen associëren met relschoppers en vernielingen, of worden voorzichtiger. Daardoor betalen ook burgers die hun mening niet (durven) uiten een prijs: hun stem ontbreekt in het maatschappelijke debat en bij sociale verandering. Andere demonstranten verharden juist in het contact met de overheid. Ze hebben het gevoel dat ze het demonstratierecht moeten verdedigen ten opzichte van een overheid die hen belemmert dit recht uit te oefenen. Sommigen zoeken de confrontatie en beledigen de politie. Een enkeling brengt vernielingen aan of gebruikt geweld. De ombudsman benadrukt dat er geen rechtvaardiging is voor geweld of zware vernielingen en dat wederzijds respect gevraagd mag worden van overheidsprofessionals én demonstranten.

De ombudsman vindt dat een behoorlijke overheid ervoor moet zorgen dat de (gevreesde) prijs om te demonstreren zo klein mogelijk is, zodat elke burger zich vrij voelt om gebruik te maken van zijn of haar demonstratierecht. Alleen dan kan het demonstratierecht in de praktijk beschermd worden. De overheid houdt te weinig rekening met het vereiste van ‘luisteren naar de burger’ om te horen wat burgers belangrijk vinden, nodig hebben en wat hun zorgen zijn. De ombudsman komt op basis van zijn onderzoek tot de conclusie:

De overheid maakt het burgers die (willen) demonstreren onnodig moeilijk

Tot slot concludeert de Nationale ombudsman dat demonstranten niet altijd een reële mogelijkheid hebben om op te komen voor hun belangen, als zij het niet eens zijn met de keuzes of het handelen van de overheid. Uit het onderzoek blijkt dat er belemmeringen zijn bij de bezwaarprocedure, omdat gemeenten demonstranten daar niet altijd behoorlijk over informeren of doordat een formeel Wom-besluit met daarin een bezwaarclausule ontbreekt. De ombudsman stelt vast dat burgers geregeld de indruk hebben dat de overheid in gesprek met hen informeel beperkingen oplegt, zonder vermelding van de wettelijke grondslag of informatie hoe zij zich daartegen kunnen verweren.

Ook is de ombudsman kritisch op de mogelijkheden voor demonstranten om politiegeweld laagdrempelig en effectief te laten beoordelen. De inzet van politiegeweld is zeker ook bij een demonstratie een ingrijpend middel. De politie mag alleen geweld gebruiken als er geen andere opties meer zijn. Demonstranten spreken echter regelmatig van excessief en onnodig geweld. Om de terughoudendheid bij de inzet van geweld te allen tijde te waarborgen en het vertrouwen van burgers te behouden is goede rechtsbescherming cruciaal. Veel demonstranten hebben op dit moment weinig vertrouwen dat toetsing van politiegeweld door de overheid daadwerkelijk resulteert in meer terughoudendheid en minder excessen.

Daarnaast is de ombudsman van oordeel dat de klachtenprocedure en inzageprocedure bij de politie vaak ontoegankelijk zijn en ineffectief lijken. De politie stelt klachten regelmatig ten onrechte buiten behandeling en gegronde klachten dragen voor burgers niet zichtbaar bij aan een verandering in de werkwijze van de politie. De behandeling van verzoeken om inzage in gegevens die over een burger zijn verzameld duren lang. Het blijft voor burgers vaak onduidelijk welke gegevens over hen zijn verzameld en waarom. Dit bemoeilijkt het rechtzetten van eventuele fouten en heeft een ontmoedigend effect op rechtzoekende demonstranten.

Goede rechtsbescherming is niet alleen een recht van individuele burgers, maar van belang voor ons allen. Het demonstratierecht kan namelijk alleen behoorlijk gewaarborgd worden als de keuzes en het handelen van de overheid getoetst kunnen worden en de overheid ervan leert en haar handelen zo nodig bijstelt. De ombudsman constateert dat gemeenten en politie demonstranten niet altijd voldoende in staat stellen om op te komen voor hun rechten. Dit is in strijd met het behoorlijkheidsvereiste van 'eerlijke proceskansen'. De ombudsman komt daarom tot de conclusie:

De rechtsbescherming van demonstranten is niet toereikend

6.4 Oproep en aanbevelingen

De ontwikkelingen in het demonstratierecht die uit dit onderzoek naar voren komen, baren de Nationale ombudsman zorgen. Een overheid die vooral risico's en overlast wil vermijden en inzet op controleren en begrenzen, zet niet alleen het demonstratierecht onder druk, maar raakt ook aan de pijlers van de democratische rechtsstaat. Voor het behoorlijk verwezenlijken van het demonstratierecht betalen we als samenleving een prijs: er is soms (veel) overlast, het kost geld, er kunnen ongeregeldheden ontstaan. Maar de prijs van het afbrokkelen van het demonstratierecht is vele malen hoger voor ieder van ons die – op enig moment – in verweer wil komen tegen onrecht door een (te) machtige overheid. En dus moeten we als samenleving bereid zijn deze prijs te betalen.

Oproep aan regering, parlement en uitvoering

Sta voor protest!
De Nationale ombudsman roept de regering, het parlement en de uitvoering op om het demonstratierecht te beschermen in woord en daad. Houd dit grondrecht in stand en draag dit actief uit, ook als demonstraties omstreden of hinderlijk zijn. Bestaande wetgeving biedt voldoende ruimte voor het beperken van demonstraties als dat noodzakelijk is, gelet op andere rechten, vrijheden en belangen. Probeer risico's niet te beheersen door generiek beleid dat álle demonstraties raakt, vanwege incidenten bij een deel ervan. En als er overlast en schuring ontstaat, dan dienen de overheid en de samenleving pal voor het demonstratierecht te gaan staan. Regering, parlement en uitvoering moeten hierin het voortouw nemen.

De Nationale ombudsman doet daarnaast de volgende aanbevelingen aan gemeenten, politie en het OM.

Gemeenten

Beoordeel iedere demonstratie op zichzelf
Leg geen standaardbeperkingen op, maar alleen beperkingen die toegesneden zijn op de situatie en daarmee juridisch houdbaar. Gebruik tegenreacties van anderen niet als excuus om demonstraties in te perken. Zorg ervoor dat medewerkers voldoende kennis hebben over het demonstratierecht om een zorgvuldige afweging te maken tussen het demonstratierecht en de openbare orde en veiligheid.

Zorg voor toegankelijke en effectieve rechtsmiddelen
Geef demonstranten te allen tijde de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen ingestelde beperkingen, door over die beperkingen altijd formele besluiten te nemen. En door burgers

op hun rechten te wijzen door altijd een bezwaarclausule in een Wom-brief op te nemen. Leg altijd duidelijk uit waarom beperkingen nodig zijn en deel besluiten op tijd.

Zorg ervoor dat aanmelden loont
Contact staat in het teken van het faciliteren. Belast demonstranten niet met onnodige administratieve rompslomp. Zorg voor één loket waarmee demonstranten contact hebben.

Politie

Gebruik geen middelen die te diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers
Als er geen sprake is van (dreigende) strafbare feiten, dan vormen ingrijpende middelen als huisbezoeken, monitoring in besloten chatgroepen en inzet van informanten een niet-gerechtvaardigde inbreuk op het recht om te demonstreren en/of het recht op privacy.

Zorg voor toegankelijke en effectieve rechtsmiddelen
Behandel klachten volgens de Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling.
Stuur klachten naar de onafhankelijke klachtencommissie als een burger niet tevreden is. Wees transparant over de totstandkoming van een oordeel, ook als het gaat om de toetsing van geweldsinzet. Zorg ervoor dat burgers aangifte kunnen doen. Toon lerend vermogen.

Investeer in *Handhaven Netwerken*
Bouw *Handhaven Netwerken* verder uit. Dit bevordert het positieve contact met demonstranten. De nadruk ligt daarmee meer op faciliteren en de-escaleren.

Openbaar Ministerie

Zorg ervoor dat het grondrecht het uitgangspunt blijft bij vervolgen en seponeren
Blijf het demonstratierecht – waaruit volgt dat burgers mogen schuren met de wet – als uitgangspunt nemen bij vervolgingsbeslissingen en leg deze beslissingen goed uit. Onderken dat ook seponeren afschrikwekkend kan werken en houd daar rekening mee door burgers goed te informeren.

Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

De Nationale ombudsman heeft voor dit onderzoek een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve analysemethoden gebruikt. Het zwaartepunt ligt daarbij op kwalitatieve methoden, met name door de interviews en focusgroepen. Door het samenbrengen van meerdere complementaire onderzoeksmethoden worden de bevindingen verder versterkt en verrijkt. In deze bijlage beschrijven we de gebruikte methoden.

Interviews

De Nationale ombudsman heeft interviews afgenomen met medewerkers van:

- Autoriteit Persoonsgegevens
- Belangenorganisaties (Bits of Freedom en Amnesty International)
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Barneveld
- Gemeente Den Haag
- Gemeente Haarlemmermeer
- Gemeente Maashorst
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Nederlandse Politiebond
- Openbaar Ministerie
- Politie: Landelijke eenheid
- Politie: Regionale eenheid Amsterdam
- Politie: Regionale eenheid Den Haag
- Politie: Regionale eenheid Noord-Holland
- Politie: Regionale eenheid Oost-Brabant
- Politie: Regionale eenheid Oost-Nederland

Ook heeft de ombudsman gesproken met:

- Belangenbehartigers van demonstranten: juristen/advocaten (5)
- Demonstranten (5) (en daarnaast de focusgroepen met demonstranten, zie hierna)
- Experts op het gebied van onderwerpen die verwant zijn met demonstraties (4)

De ombudsman heeft de interviewtranscripten en gespreksverslagen aan de hand van een deductief opgestelde codeboom systematisch gecodeerd. Die codes analyseerden we daarna aan de hand van thematische groepering en verdere duiding aan de hand van literatuur en jurisprudentieonderzoek. De overkoepelende thema's vormen de basis van meerdere hoofdstukken in dit rapport.

Focusgroepen

De Nationale ombudsman heeft verschillende focusgroepen georganiseerd met organisatoren en demonstranten uit verschillende demonstrantengroepen. Deze groepen vertegenwoordigen verschillende standpunten en verschillen van elkaar in de manier waarop zij demonstreren:

- Boeren
- FNV
- Pro-Palestina
- Klimaat

De opnamen van de focusgroepen zijn getranscribeerd. Vervolgens hebben we de transcripten systematisch gecodeerd aan de hand van een deductief opgestelde codeboom. Die codes analyseerden we aan de hand van thematische groepering en verdere duiding aan de hand van literatuur en jurisprudentieonderzoek. De overkoepelende thema's vormen de basis van meerdere hoofdstukken in dit rapport.

Onderzoek van Ipsos I&O: enquête en focusgroepen

Onderzoeksbureau Ipsos I&O heeft voor de Nationale ombudsman een enquête uitgezet om te weten te komen hoe burgers denken over het demonstratierecht. Vervolgens heeft Ipsos I&O drie focusgroepen georganiseerd om de opvattingen van burgers over het demonstratierecht verder te verdiepen en duiden. De vragen in de enquête en de opzet van de focusgroepen zijn in samenspraak met de Nationale ombudsman tot stand gekomen.

Ipsos I&O heeft een representatieve steekproef getrokken op basis van geslacht, leeftijd, regio en opleiding. In totaal vulden 573 respondenten de enquête in tussen 17 en 27 juni 2025. Met *respondenten* refereren we in dit rapport aan mensen die de enquête van Ipsos I&O hebben ingevuld. Uit alle respondenten zijn 22 deelnemers gekozen om deel te nemen aan drie focusgroepen in Amsterdam en Enschede op 29 juli en 20 augustus 2025 (in het rapport spreken we over: *deelnemer focusgroep*). Op die manier verdiepen we de enquêteresultaten door te achterhalen welke ideeën en overwegingen eraan ten grondslag liggen. De deelnemers zijn geselecteerd op basis van verschillen in leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, politieke voorkeur en waardenoriëntatie, zodat zij enigszins een afspiegeling vormen van de respondenten. Ipsos I&O heeft de uitkomsten van dit onderzoek verwerkt in een rapportage die de ombudsman heeft gebruikt in zijn onderzoek.

Analyse van Wom-brieven

De Nationale ombudsman heeft in totaal 804 Wom-brieven verzameld van 36 gemeenten om te onderzoeken. Het gaat daarbij om Wom-brieven die tussen 2020 en 2025 aan demonstranten zijn verzonden. Daarvan heeft de ombudsman 755 brieven direct bij 24 gemeenten opgevraagd. De overige 49 brieven komen uit een dataset van onderzoeksplatform Investico, waarvan alleen de brieven vanaf 2020 zijn meegenomen voor dit onderzoek.[120] De selectie omvat naast de vier grootste gemeenten[121] en meerdere provinciehoofdsteden, ook een aantal middelgrote en kleinere gemeenten. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van nieuwsberichten over demonstraties. Alle ontvangen documenten zijn geanonimiseerd, waarbij privacygevoelige informatie zoals namen en adressen zijn verwijderd.

Voor deze analyse hebben we gebruikgemaakt van een Large Language Model (LLM), als ondersteunend instrument voor de analyse. Het model werd ingezet voor specifieke taken met objectieve vragen: het verzamelen van de datum van de brief, demonstratie en kennisgeving, het tellen van het aantal opgelegde beperkingen, het nagaan van acht specifieke beperkingen en het nagaan van de aanwezigheid van een bezwaarclausule. Om te komen tot een consistente interpretatie hebben we eerst een iteratief proces van promptoptimalisatie uitgevoerd op basis van een subselectie van de brieven. Daarna hebben we alle brieven geanalyseerd en de output samengevoegd in een integrale dataset. Die dataset is handmatig gecontroleerd op fouten en inconsistenties, waarna de (beschrijvende) analyses door onderzoekers van de ombudsman zijn uitgevoerd in Excel.

Om de betrouwbaarheid vast te stellen van de output is een handmatige spotcheck uitgevoerd op een willekeurige steekproef van 8,7 procent (n=70) van de geanalyseerde brieven. Tijdens deze controle zijn de antwoorden van het model direct vergeleken met een onafhankelijke menselijke beoordeling. Tien van de veertien resultaten hadden een betrouwbaarheidspercentage tussen de 81 procent en 100 procent en worden gezien als betrouwbaar. Vier van de tien resultaten hadden een betrouwbaarheidspercentage tussen de 69 procent en 76 procent en zijn daarom niet betrouwbaar genoeg om op te nemen in het onderzoek. Daarnaast zijn de resultaten verrijkt met kwalitatieve inzichten uit de door de onderzoekers onderzochte brieven.

120 Dataset van Investico omtrent deze publicatie: Demonstratierecht in de knel | Investico Onderzoeksjournalisten.
121 De G4: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Analyse van het politieke debat

De ombudsman heeft een analyse gemaakt van het debat in de Tweede Kamer op 22 januari 2025 over het demonstratierecht. Dit debat leent zich goed voor de interactie tussen standpunten vanuit verschillende politieke perspectieven en is het enige recente debat dat hoofdzakelijk over het recht op demonstreren gaat. De analyse hebben we uitgevoerd aan de hand van een iteratief proces, waarbij de interactie tussen (het transcript van) het debat en de sociaal-politieke context rondom demonstraties centraal stond. De eerste fase bestond uit het bekijken en lezen van het debat om meer begrip te krijgen van de materie. Op basis van de onderzoeksvragen en een verkennende analyse hebben we vervolgens deductief een codeboek opgesteld, dat gedurende het proces is aangevuld met inductieve codes die direct uit de data naar voren kwamen. Dit codeboek fungeerde als een analytisch kader om de consistentie van de analyse te waarborgen.

Vervolgens hebben we het gehele debat systematisch gecodeerd en zijn de codes gecategoriseerd in overkoepelende thema's. Aan de hand van het literatuuronderzoek en jurisprudentieonderzoek konden we codes en thema's verder duiden en toespitsen op opvattingen over het juridisch kader, knelpunten, oplossingsrichting en beeldvorming van demonstraties, demonstranten en het demonstratierecht. Deze methodische stapsgewijze benadering waarborgt de transparantie en, tot op zekere hoogte, de overdraagbaarheid van de resultaten.

Jurisprudentieonderzoek

In het jurisprudentieonderzoek heeft de ombudsman gekeken naar zowel Nederlandse jurisprudentie als jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Voor de Nederlandse jurisprudentie is gekeken naar alle uitspraken die vindbaar zijn via de website demonstratierecht.nl.[122] Daarnaast hebben we aanvullende uitspraken over demonstratierecht geraadpleegd op rechtspraak.nl, met een focus op uitspraken uit 2024 en 2025. Voor de EHRM-jurisprudentie is kennisgenomen van de *Guide on Article 11* van het EHRM.[123] Ook bekeken we aanvullend uitspraken uit met name 2024 en 2025, in de online database van het European Court of Human Rights.[124] Specifiek is ook gekeken naar uitspraken over het gebruik van noodrecht. Ook betrokken we recente rechtswetenschappelijke literatuur over het demonstratierecht bij het onderzoek, onder meer voor het gebruik van het noodrecht. De ombudsman heeft de gevonden informatie gecategoriseerd en samengebracht in het juridisch kader in bijlage 2.

Literatuuronderzoek

De Nationale ombudsman heeft voor dit onderzoek een uitgebreide literatuurstudie verricht. De studie omvat rapporten en studies van deze partijen en organisaties:

- toezichthouders zoals de Inspectie Justitie en Veiligheid en het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid;
- mensenrechtenorganisaties zoals Amnesty International;
- wetenschap, waaronder het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid van de Rijksuniversiteit Groningen en de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden;
- journalistiek, waaronder Investico (2023) en Follow-the-Money (diverse).

122 Rechtspraak over demonstratierecht – Demonstratierecht.nl.
123 Guide on Article 11 of the Convention – Freedom of assembly and association.
124 HUDOC - European Court of Human Rights.

Bijlage 2 Juridisch kader

In vrijheid kunnen demonstreren is een mensenrecht. Een behoorlijke overheid moet dit recht respecteren. Dit betekent dat de overheid geen *ongerechtvaardigde* inbreuk mag maken op het demonstratierecht. Wanneer een inbreuk ongerechtvaardigd is, volgt uit het juridisch kader op basis van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), de Grondwet en de Wet openbare manifestaties (Wom), in combinatie met jurisprudentie van Nederlandse rechters en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).[125] In deze bijlage geven we de kern van het juridisch kader beknopt weer. Vanzelfsprekend kan de juridische stand van zaken wijzigen, zowel door aanpassingen in de wetgeving als door nieuwe jurisprudentie.

De kern van het demonstratierecht

De Grondwet bepaalt dat de wet regels kan stellen aan demonstraties 1) ter bescherming van de gezondheid, 2) in het belang van het verkeer[126] en 3) ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (artikel 9 lid 2 Grondwet).[127] De nadere invulling staat in de Wom. De overheid kan demonstraties om deze redenen beperken, verbieden en beëindigen (artikel 2 Wom). De burgemeester kan voorschriften en beperkingen stellen aan een demonstratie en deze zelfs verbieden (artikel 5 Wom). Ook kan hij of zij aanwijzingen geven aan de demonstranten (artikel 6 Wom). Daarnaast kan de burgemeester een demonstratie beëindigen (artikel 7 Wom). Deze artikelen bieden dus de mogelijkheid om de demonstratievrijheid in te perken. De burgemeester heeft meer ruimte voor het opleggen van beperkingen, dan voor het opleggen van een verbod of een beëindiging, omdat beperkingen de demonstranten meestal wel de ruimte laten om hun geluid te laten horen. Een verbod of beëindiging van een demonstratie is alleen gerechtvaardigd als andere, minder vergaande maatregelen niet voldoende zouden zijn.[128]

Als een beperking of verbod binnen een van de criteria valt, betekent dit niet automatisch dat deze juridisch houdbaar is. Het demonstratierecht mag namelijk alleen worden beperkt als ook aan de volgende drie voorwaarden is voldaan. De beperking moet: 1) *bij de wet voorzien* zijn, 2) *een gerechtvaardigd doel dienen* en 3) *noodzakelijk zijn in een democratische samenleving* (artikel 11 lid 2 EVRM). Ook geldt dat bij demonstraties altijd enige verstoring van het dagelijks leven kan optreden. De overheid moet dit tot op zekere hoogte accepteren, bijvoorbeeld bij verkeershinder.[129] Het vereiste dat de beperking een ‘gerechtvaardigd doel’ moet dienen, moet eng worden geïnterpreteerd, met name als het gaat om ‘het voorkomen van wanordelijkheden’.[130] Er moet een goede reden zijn, zoals botsing met een ander recht, waardoor de inperking van het demonstratierecht gerechtvaardigd kan worden. Demonstraties waarbij opzettelijk de regels niet worden gevolgd en die bedoeld zijn om het dagelijks leven te verstoren in hogere mate dan noodzakelijk, worden minder beschermd dan andere demonstraties.Staten hebben in zo’n geval meer beoordelingsruimte (‘margin of appreciation’) in hun beoordeling van de noodzaak om maatregelen te nemen.[131]

---

125 Voor het duiden van de jurisprudentie hebben we in veel gevallen geput uit de analyses van: Rechtspraak over demonstratierecht – Demonstratierecht.nl

126 Het feit dat het verkeersbelang in de Wom is opgenomen als zelfstandige grond voor beperking van het demonstratierecht staat enigszins op gespannen voet met het EVRM, waarin deze grond niet zelfstandig genoemd is. Uit een recente uitspraak blijkt dat het niet is toegestaan om de algemene beperking op te leggen dat het verkeer niet mag worden gehinderd. Bij een demonstratie moet een zekere mate van verkeershinder worden geaccepteerd. Zie: Rb Limburg 5 september 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:5240.

127 Swart 2025, p. 412 heeft bezien in hoeverre er aanleiding is om deze doelcriteria aan te vullen met het criterium ‘ter bescherming van de rechten van anderen’. De conclusie luidde dat dat niet wenselijk is, omdat er een risico bestaat dat een dergelijke beperkingsgrond verwordt tot een soort ‘vergaarbak’, waarbij het demonstratierecht disproportioneel wordt ingeperkt.

128 Zie bijvoorbeeld: EHRM 3 april 2025, ECLI:CE:ECHR:2025:0403JUD003828318 (BOGAY AND OTHERS v. UKRAINE) en Rb Limburg 24 april 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:2384.

129 Rb Limburg 5 september 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:5240.

130 Guide on article 11 of the European Convention of Human Rights 2024, par. 61.

131 Guide on article 11 of the European Convention of Human Rights 2024, par. 77 en 78.

Het EVRM beschermt alleen vreedzame demonstraties. Dat een demonstratie niet vreedzaam is, mag echter niet te snel worden aangenomen. De overheid heeft bij niet-vreedzame demonstraties meer ruimte om maatregelen te nemen. Het demonstratierecht omvat ook het recht op vreedzame *tegen*demonstratie. Maar het verstoren van een demonstratie mag niet en is strafbaar gesteld.[132]

Uit jurisprudentie blijkt dat burgemeesters de beperkingen die zij opleggen altijd goed moeten motiveren en toesnijden op de betreffende demonstratie. De overheid moet duidelijk maken waarom de beperkingen noodzakelijk zijn met het oog op de drie criteria uit de Wom. Als die motivering niet voldoende overtuigend is, kan de beperking geen standhouden.[133] In recente jurisprudentie heeft de rechter meerdere beperkingen niet rechtmatig bevonden. Zoals het voorschrift dat een demonstratie direct beëindigd moest worden bij wanordelijkheden.[134]
De burgemeester kan demonstranten ook niet verplichten niemand te beledigen of geen onrust te veroorzaken. Het demonstratierecht beschermt immers ook schokkende en kwetsende uitlatingen. Verder is het mensenrechtelijke uitgangspunt dat burgers anoniem of onherkenbaar mogen demonstreren. Een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij een specifieke demonstratie is mogelijk, maar alleen als de burgemeester voldoende motiveert waarom dat noodzakelijk is met het oog op de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.[135]
Een algemene motivering dat het voor mogelijke strafvordering belangrijk is dat demonstranten herkenbaar zijn, is onvoldoende.

Sommige beperkingen of voorschriften die in de praktijk worden opgelegd gaan over gedrag dat op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) of het Wetboek van Strafrecht verboden is. Denk aan een verbod op vernieling of brandstichting. Naar het oordeel van de rechtbank Den Haag zijn dit geen voorschriften in de zin van artikel 5 van de Wom. Deze beperkingen of voorschriften horen daarom niet thuis in een Wom-besluit. Van het opnemen van dit soort voorschriften en het beschrijven van situaties waarin de politie zal optreden gaat een *chilling effect* uit, aldus de rechtbank.[136]

Aanmelden van een demonstratie

De gemeenteraad bepaalt wanneer demonstranten vooraf een demonstratie moeten aanmelden (artikel 4 eerste lid Wom). Alle gemeenten in Nederland hebben in de APV voorschriften opgenomen over demonstraties. In de APV staat wat de aanmeldingstermijn is. Ook staat hierin welke gegevens de organisator van de demonstratie moet aanleveren. Het is van belang te benadrukken dat het hier gaat om een kennisgeving. Voor een demonstratie is geen vergunning of andere vorm van toestemming nodig. De gemeente en de politie hebben door de kennisgeving de tijd om de demonstratie voor te bereiden. De burgemeester kan eventueel zijn of haar bevoegdheden op grond van de Wom gebruiken.

De artikelen in de Wom lijken er desondanks vergaande consequenties aan te verbinden als demonstranten hun demonstratie niet aanmelden. Zo kan een demonstratie volgens de Wom worden verboden of beëindigd als de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan (artikel 5 lid 2 en 7 Wom). Het houden van of deelnemen aan een niet-aangemelde demonstratie zou ook strafbaar zijn (artikel 11 lid 1 Wom). Maar een verbod, opdracht tot beëindiging of sanctie is alleen juridisch houdbaar als een van de criteria in artikel 2 Wom in het geding is. Het niet aanmelden van een demonstratie is dus geen valide grond voor beëindiging ervan. Sterker nog, deze bepalingen uit de Wom zijn in strijd met de mensenrechtelijke kaders zoals geschetst door

132 Art. 143 en 144 Sr.
133 Diverse sprekende voorbeelden hiervan biedt de Rb Den Haag 22 april 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:7126.
134 Hiermee wordt bedoeld een situatie waarin de overheid niet is staat is om grip te houden op de veiligheidssituatie.
135 Zie: Mag je anoniem of onherkenbaar demonstreren? – Demonstratierecht.nl. Het kabinet heeft in december 2025 aangekondigd in de Wom een verbod op gezichtsbedekkende kleding te willen opnemen, zie: Verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl.
136 Rb Den Haag 22 april 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:7126.

het EHRM. Daarom is recent door Swart e.a. aanbevolen dat de wetgever deze bepalingen met die kaders in lijn brengt.[137] Deze constatering plaatst ook vraagtekens bij het strafbaar stellen van het niet aanmelden van een demonstratie, zoals sommige gemeenten hebben gedaan in de APV.[138]

Censuurverbod op de inhoud van een demonstratie

De burgemeester mag geen gegevens vragen over de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens (artikel 4 lid 3 van de Wom). In de wetsgeschiedenis is bepaald dat de burgemeester wel naar het doel van de demonstratie mag vragen.[139] In feite krijgt de burgemeester zo tóch informatie over de inhoud.[140] De achtergrond van dit artikel in de Wom is dat er geen sprake mag zijn van enige vorm van censuur op de inhoud van een demonstratie. Dit wordt ook gewaarborgd doordat een voorschrift, beperking of verbod geen betrekking kan hebben op de inhoud (artikel 5 lid 3 Wom). Uitingen tijdens een demonstratie kunnen wél leiden tot ingrijpen door de politie tijdens de demonstratie en strafvervolging achteraf.

Vorm, tijdsduur en plaats van een demonstratie

Demonstranten zijn in principe vrij om vorm, tijd en plaats van hun demonstratie zelf te bepalen. De praktijk kent verscheidene vormen van protest, waaronder statische manifestaties, protestmarsen, blokkades, sit-ins en bezettingen. Als demonstranten voor een vorm kiezen waarin zij de weg blokkeren of het verkeer of de normale gang van zaken in een samenleving hinderen of ontwrichten, kan dit nog steeds onder de bescherming van het demonstratierecht vallen. Ook al valt dit volgens het EHRM niet onder de kern van dat begrip en kan dit gedrag (strafrechtelijk) worden bestreden.[141] Ook het bezetten van publieke gebouwen en het voorkomen dat een gekraakt pand moet worden ontruimd, kunnen legitieme vormen van protest zijn, zolang het gedrag van de demonstranten als *vreedzaam* kan worden gekwalificeerd.[142] Wat de tijdsduur betreft blijkt uit jurisprudentie dat demonstraties in beginsel zeer lang mogen duren. Na verloop van tijd kan het gezag wel tot de conclusie komen dat andere belangen voorgaan. Vooral als demonstranten voldoende gelegenheid hebben gehad om hun punt te maken.

Wat betreft de locatie mogen demonstranten in beginsel zelf kiezen waar ze willen demonsteren. Dat neemt niet weg dat de overheid een plaats ongeschikt kan achten. Als de burgemeester kan aangeven waarom de voorgestelde locatie ongeschikt of onveilig is, dan kan een beperking gericht op de locatie gerechtvaardigd zijn. Ook als de demonstranten zelf vreedzaam zijn.[143] De kenmerken van de voorgestelde locatie spelen hier een rol. Met name de mogelijkheden om de veiligheid van demonstranten, omstanders en voorbijgangers te kunnen waarborgen. De mate van orde en rust die naar algemeen inzicht op een bepaalde plaats behoort te heersen, bepaalt mede wanneer demonstranten de grens van ‘wanordelijkheden’ overschrijden. Als de overheid een rechtmatige beperking stelt aan de locatie, moet zij zich wel inspannen om (in overleg) een alternatieve locatie aan te wijzen. In principe een locatie die ‘within sight and sound’ is van het doel van de demonstratie en niet een ‘remote and deserted location’.[144]

---

137 Swart 2025, p. 11, aanbeveling 3.
138 Bijvoorbeeld in art. 2:3 jo 6:1 van de APV van Den Haag.
139 *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, 3, p. 19; *Kamerstukken I* 1987/88, 19427, 135b, p. 5-6.
140 Om die reden pleiten Roorda e.a. ervoor om artikel 4 lid 3 Wom te schrappen. Zie: B. Roorda, J. Brouwer en J. Schilder, ‘Naar een nieuwe demonstratiewet: Pleidooi voor een grondige herziening van de Wet openbare manifestaties’, *NJB* 2017/30, p. 2157-2164.
141 N. Rozemond: ‘De strafrechtelijke grenzen van het demonstratierecht’, in: *NTS* 2023/37. Gebaseerd op ‘Guide on article 11 of the European Convention on Human Rights’ van het EHRM, 2024; EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (KUDREVI IUS AND OTHERS v. LITHUANIA) en EHRM 5 maart 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0305JUD003168405 (BARRACO V. FRANCE).
142 EHRM 11 oktober 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1011JUD001423707 (TUSKIA AND OTHERS v. GEORGIA); EHRM 21 februari 2024, ECLI:CE:ECHR:2023:1121JUD005689617 (LAURIJSEN AND OTHERS v. THE NETHERLANDS).
143 Zie Rb Midden-Nederland 27 oktober 205, ECLI:NL:RBMNE:2025:5551, Rb Amsterdam 12 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6934 en Rb Amsterdam 29 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:7389.
144 Zie HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1622.

Strafbaarstelling

Vreedzame demonstranten behoren niet strafrechtelijk te worden vervolgd en zeker niet te worden bedreigd met vrijheidsstraffen.[145] De overheid kan organisatoren van een demonstratie niet verantwoordelijk houden voor het gedrag van deelnemers aan de demonstratie.[146] Ook demonstraties die uitmonden in schade of wanordelijkheden dienen voor een individuele demonstrant niet te leiden tot sanctionering, als diegene zelf geen gewelddadig of laakbaar gedrag heeft laten zien.[147] Dit roept de vraag op wanneer precies sprake is van 'laakbaar gedrag' en wanneer niet. In jurisprudentie is dit nader gedefinieerd. Het EHRM heeft geoordeeld dat serieuze verstoring van het gewone leven en de activiteiten van anderen, op een ernstigere manier dan normaal is bij een demonstratie, kan worden gezien als 'laakbaar gedrag' dat de overheid kan sanctioneren. Bijvoorbeeld het bijna totaal blokkeren van drie grote snelwegen.[148] Het gebruik van geweld zal vrijwel altijd laakbaar zijn.[149] Bij geweld tegen personen en misdrijven zoals vernielingen en bedreigingen vindt in beginsel ook strafvervolging plaats.[150] Als demonstranten ernstige misdrijven plegen kunnen ze ook stevige straffen opgelegd krijgen.[151]

Als rechters demonstranten veroordelen voor een strafbaar feit dat is begaan tijdens de demonstratie, houden ze bij de straftoemeting over het algemeen rekening met het voorkomen van het *chilling effect*. De straf (in combinatie met het gehele justitiële optreden) moet proportioneel zijn en niet dusdanig dat het burgers ervan zal weerhouden om te demonstreren.[152] Strafrechtelijke sancties tegen demonstranten vereisen extra rechtvaardiging.[153] Het belang van het voorkomen van *chilling effect* strekt zich niet alleen uit tot de sanctionering, maar omvat het hele optreden van de overheid (gemeente, politie, OM) voor, tijdens en na de demonstratie.[154]

Noodrecht

Soms vinden burgemeesters dat een noodverordening of noodbevel nodig is om een demonstratie te verbieden of te beperken, meestal in verband met de vrees voor ernstige wanordelijkheden.[155] De bevoegdheid tot het inzetten van noodrecht is neergelegd in de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet.[156] Deze bevoegdheden heeft de burgemeester in geval van 'oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan' (artikel 175 lid 1 Gemeentewet). Het moet gaan om een 'onmiddellijkheidssituatie' waarbij zich plotseling een concreet en actueel gevaar voor aantasting van de openbare orde aandient.[157]

Een noodverordening is algemeen van aard en kan bijvoorbeeld inhouden dat er geen demonstraties zijn toegestaan binnen de gemeente gedurende een bepaalde periode. Een noodverordening van kortere duur of geldend voor een beperkt gebied zal eerder juridisch

145 Zie HR 30 september 2025, ECLI:NL:HR:2025:1313.
146 Guide on article 11 of the European Convention of Human Rights 2024, par. 111.
147 Zie hof Arnhem-Leeuwarden 26 september 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:6081. Zie ook EHRM 17 mei 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0517JUD002849506 (AKGÖL AND GOL v. TURKEY), par. 43.
148 EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (KUDREVI IUS AND OTHERS v. LITHUANIA).
149 Zie: Rb Amsterdam 15 mei 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:7284.
150 Zie: Demonstraties | Openbaar Ministerie en bijvoorbeeld: Rb Amsterdam 15 augustus 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:5133 en Rb Den Haag 2 augustus 2023 ECLI:NL:RBDHA:2023:11458.
151 Zie Rb Noord-Nederland 7 mei 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:1718.
152 Zie bijvoorbeeld: Rb Rotterdam 21 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:7518, HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1743, Hof Den Haag 11 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:344 en Hof Den Haag 10 april 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:566. Het EHRM vond in een recente uitspraak drie dagen detentie niet proportioneel voor een demonstrant die disruptief, maar niet-gewelddadig gedrag had vertoond. Zie EHRM 15 juli 2025, ECLI:CE:ECHR:2025:0715JUD002976021 (MZHAVANADZE AND RUKHADZE v. GEORGIA).
153 EHRM 17 november 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1117DEC002625807 (RAI AND EVANS v. THE UNITED KINGDOM).
154 HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1623.
155 Wierenga, Post & Koornstra 2016.
156 Ook de veiligheidsregio kan noodrecht inzetten, in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Dit kan op basis van artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's.
157 Wierenga, Post en Koornstra 2016.

houdbaar zijn dan een noodverordening die voor langere tijd of voor een groter gebied geldt.[158] Het EHRM stelt dat de overheid een algemeen demonstratieverbod alleen kan rechtvaardigen als er een reëel risico op wanordelijkheden is dat zij niet op een andere manier kan bestrijden.[159]

Een noodbevel is een bevel aan een of meer burgers persoonlijk. Met een noodbevel kan de overheid bijvoorbeeld een gebiedsverbod (artikel 172a Gemeentewet) opleggen aan een specifieke persoon of groep personen, zodat deze niet kunnen demonstreren op een bepaalde locatie op een bepaald moment.[160] Dat mag alleen als 1) er sprake is van ernstige wanordelijkheden of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan; 2) er geen minder ingrijpend middel is om de ernstige wanordelijkheden te voorkomen; 3) het noodbevel beperkt is in duur en grootte van het gebied.[161]

158 Zie bijvoorbeeld Rb Amsterdam 10 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:6875 waarbij de korte duur nadrukkelijk een rol speelde.
159 Zie Guide on article 11 of the European Convention of Human Rights 2024, par. 76.
160 Rb Gelderland 29 maart 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:1807.
161 Zie Hof Amsterdam 26 november 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:3229.

Bijlage 3 Team Openbare Orde Inlichtingen

Organisatorische inbedding

De Teams Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) van iedere (regionale) eenheid winnen heimelijk en proactief informatie in over (risico's op) 'ernstige verstoringen van de openbare orde'. TOOI vormt samen met de Teams Criminele Inlichtingen (TCI) de afdeling Inwinning van de Dienst Regionale Intelligence Organisatie van de politie.[162] Zowel TOOI als TCI runt informanten om informatie in te winnen. TOOI verzamelt informatie over subjecten (personen of groepen), om de burgemeester in staat te stellen maatregelen te treffen bij (mogelijke) 'ernstige verstoringen van de openbare orde'.[163] TCI runt informanten voor de opsporing van ernstige misdrijven onder gezag van de officier van justitie.

Juridisch kader

Zowel TOOI als TCI runt informanten op grond van artikel 3 Politiewet en de Wet politiegegevens (Wpg). Als TOOI en TCI een beperkte inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van een subject, is dat in beginsel toegestaan volgens het recht.[164] Op grond van de Wpg mag TOOI politiegegevens verwerken als het daarmee inzicht kan krijgen in de betrokkenheid van personen bij handelingen die een ernstige schending van de openbare orde (kunnen) opleveren.[165] De Wpg bepaalt dat TOOI dergelijke gegevens na één jaar moet toetsen op relevantie. Als ze niet meer relevant zijn, dan moet TOOI de gegevens verwijderen. De Wpg regelt ook de verwerking van politiegegevens over informanten, met als doel het afschermen van de informant. Ook regelt de Wpg de manier waarop TOOI de betrouwbaarheid van de informatie die door informanten is verstrekt moet beoordelen.[166] Tot slot is er een landelijk ambtelijk beloningskader vastgesteld voor de informatie die TOOI-informanten verstrekken.[167]

Gezag en toezicht

De burgemeester heeft het gezag over TOOI.[168] Voor de invulling van het toezicht en gezag is begin 2024 in opdracht van de regioburgemeesters, samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid en de politie, de *Landelijke handreiking Beleidskader TOOI en Bestuurlijk afwegings- en toetsingskader TOOI* vastgesteld.[169] Sinds 2024 zijn (facultatieve) adviescommissies opgericht of in oprichting voor iedere eenheid, die per eenheid anders zijn ingericht.[170] De commissies komen een aantal keer per jaar bijeen. De bedoeling is dat in de commissies onder meer dilemma's, (nieuwe) subjectgroepen en casussen worden besproken. Daarnaast kunnen de commissies nagaan of TOOI in lijn met (de termijnen in) de Wpg gegevens bewaart.

---

162 Zie Factsheet TOOI via TOOI - Team Openbare Orde Inlichtingen - Regioburgemeesters. Overigens moet (sinds 2016) het TOOI en TCI weer worden onderscheiden van de Inlichtingendiensten van de politie, die op grond van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten onder gezag van de AIVD werken. Zie Ybo Buruma, Inlichtingendiensten van de politie in: *NJB* 2024/375.

163 Zie Strategisch intern toetsingskader TOOI | Rapport | Rijksoverheid.nl. Hierin staat een opsomming van alle interne werkprocessen en toetsingskaders. Elk TOOI werkt volgens die kaders. De inhoud daarvan is niet gepubliceerd. Zie ook S. Brinkhoff, TCI, in: Handboek Strafzaken, paragraaf 4.5.1, via Inview en Wat doet het Team Criminele Inlichtingen? | politie.nl.

164 Zie S. Brinkhoff, TCI, in: Handboek Strafzaken, paragraaf 4.5.1, in het bijzonder 4.5.1.a en b via Inview (TCI) en Factsheet TOOI. Zie eveneens hof Amsterdam 13 oktober 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:2345

165 Art. 10 lid 1 aanhef onder c en lid 4 Wpg.

166 Art. 12 Wpg.

167 Zie 'Landelijke handreiking invulling regionale adviescommissie TOOI', p. 8, via Home - Regioburgemeesters

168 Art. 172 Gemeentewet jo art. 11 Politiewet.

169 Zie Strategisch intern toetsingskader TOOI | Rapport | Rijksoverheid.nl

170 Zie Landelijke handreiking invulling regionale adviescommissie TOOI, via Home - Regioburgemeesters.

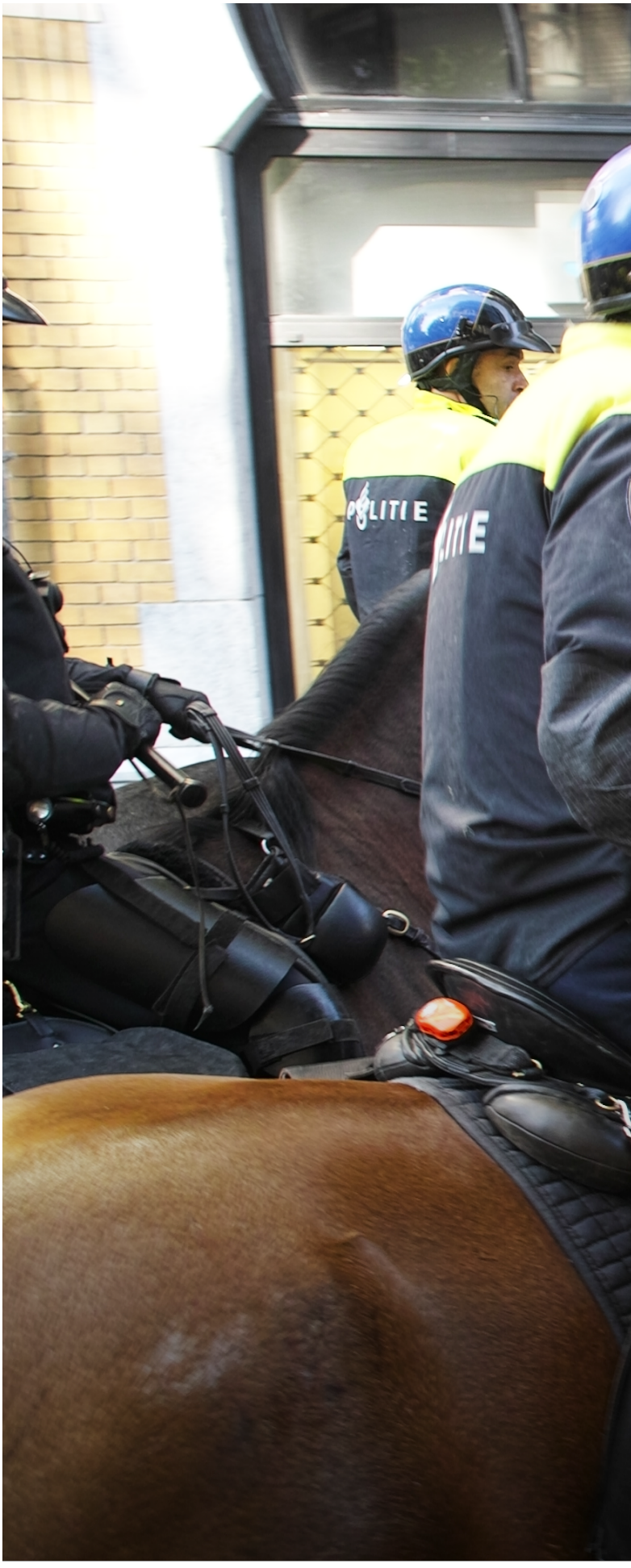
Werkwijze

TOOI bekijkt in welke groepen onrust te verwachten valt en gaat op basis daarvan informanten werven binnen een groep of in de periferie daarvan. Uit de interviews met de ombudsman blijkt dat TOOI binnen een groep het liefst meerdere informanten heeft, zodat TOOI de informatie kan verifiëren. Het is erg groepsafhankelijk om een ingang in een groep te krijgen. Medewerkers van TOOI geven aan dat bij het werken met informanten deze drie regels gelden: 1) TOOI mag in principe niet met minderjarige informanten werken, 2) informanten mogen nadrukkelijk geen strafbare feiten plegen, 3) informanten mogen niet worden gestuurd. Ieder halfjaar bekijkt TOOI of het verder wil gaan met een informant. Een informant kan zelf aangeven wanneer hij of zijn wil stoppen, dan komt er een exitgesprek. TOOI heeft een levenslange nazorgplicht voor informanten. Het afschermen van de informant is zeer belangrijk. TOOI verstrekt geen informatie, ook niet binnen de politieorganisatie, als het de identiteit van de informant niet kan afschermen. Om de informant en de medewerker van de politie (de *runner*) te beschermen, praat TOOI alleen zelf (vaak alleen in persoon) met informanten. Het kan wel bepaalde technieken inzetten, zoals peilbakens, om ervoor te zorgen dat de informant veilig is. Dat gebeurt zelden. Wijkagenten krijgen om veiligheidsredenen geen opdracht van TOOI tot huisbezoeken. Verder werkt TOOI binnen een afgeschermde omgeving, waar niet zomaar iedere politiemedewerker in kan. Medewerkers van TOOI geven aan dat TOOI alle verkregen informatie vastlegt. Daarmee zouden alle contacten die er zijn geweest zijn na te gaan. Omdat TOOI informatie in lijn met de Wpg jaarlijks toetst, worden de archieven met enige regelmaat opgeschoond, zo geven medewerkers van TOOI aan.

TOOI runt op precies dezelfde wijze informanten als TCI. De TOOI-runners hebben dezelfde opleiding genoten als TCI-runners. De medewerkers hebben (extra) veiligheidsonderzoeken ondergaan voordat zij bij TOOI konden werken. Operationeel experts begeleiden de runners. Intern wordt de informatie en de manier waarop die is vergaard door de runners gecheckt door de operationeel experts, die op hun beurt weer worden gecontroleerd door hun leidinggevenden. Informanten vertellen aan TOOI-runners wat er speelt. Van die informatie maken de runners een verslag (‘brutoverslag’). Dat verifieert TOOI met andere bronnen, zoals OSINT. Vervolgens maakt een operationeel expert hiervan een verslag dat alleen de belangrijkste/relevante informatie bevat (‘nettoverslag’). Dat kan worden opgenomen in het informatiebeeld van de politie over een bepaalde (aanstaande) gebeurtenis, zoals een demonstratie of voetbalwedstrijd. In bepaalde eenheden deelt TOOI het informatiebeeld met het gezag dat op grond daarvan maatregelen kan nemen. TOOI kan zowel gevraagd als ongevraagd informatie aan het gezag verstrekken. Het kan zijn dat TOOI bijvangst heeft doordat het informatie verkrijgt die bijvoorbeeld strafrechtelijk relevant is. Dat verstrekt TOOI op grond van de bevoegdheden in de Wpg aan het opsporingsteam. Die verstrekking legt TOOI administratief ook vast. Dergelijke informatie deelt TOOI (juist) niet met de burgemeester. De regionale teams in Nederland werken op thema’s met elkaar samen. Het gaat dan bijvoorbeeld over het delen van informatie over een (aanstaand) evenement of demonstratie. Ook zijn er samenwerkingsdagen en overleggen op allerlei niveaus. De medewerkers van TOOI vinden de samenwerking positief.

Bijlage 4 Afkortingenlijst

AE	Aanhoudingseenheid
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BOO	Breed Operationeel Overleg
CTER	Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering
DigiD	Digitale Identiteit
DSI	Dienst Speciale Interventies
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
HR	Hoge Raad der Nederlanden
J&V	Justitie en Veiligheid
KOZP	Kick Out Zwarte Piet
LLM	Large Language Model
ME	Mobiele Eenheid
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
OSINT	Open Source Intelligence
PGHR	Procureur-generaal bij de Hoge Raad
Pw	Politiewet
Rb	Rechtbank
RvS	Raad van State
Sr	Wetboek van Strafrecht
TCI	Team Criminele Inlichtingen
TOOI	Team Openbare Orde Inlichtingen
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wom	Wet openbare manifestaties
Woo	Wet open overheid
Wpg	Wet politiegegevens
XR	Extinction Rebellion



Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63
nationaleombudsman.nl

Publicatienummer: 20260043 is een uitgave van de Nationale ombudsman, 26 mei 2026