



**TER ONDERTEKENING**

**Nota actief openbaar**  
Ja

**Onze referentie**  
2025-0000698781

**Datum**  
11 december 2025

**Opgesteld door**



**Samengewerkt met**

**Bijlage(n)**  
2

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en  
Van Koninkrijksrelaties  
CZW/CZ

nota

0. nota bij verzendversie aanbiedingsbrief WODC

**Aanleiding**

Met deze brief wordt het WODC-onderzoek naar het demonstratierecht aan de Kamer aangeboden. De brief staat op de agenda van de MR van 19 december. Na akkoord kunt u de brief, mede namens de minister van JenV, verzenden naar de Kamer. In de aanbiedingsbrief bij het onderzoek geeft het kabinet een eerste reactie op enkele aanbevelingen en worden er enkele vervolgstappen aangekondigd. Een volwaardige beleidsreactie gaat voor het meireces 2026 naar de Kamer.

**Geadviseerd besluit**

Bij akkoord van de MR, instemmen met verzending van de brief en het WODC-rapport naar de Kamer.

**Kern**

- De hoofdconclusie van de onderzoekers luidt dat de Wet openbare manifestaties (Wom) in combinatie met andere wet- en regelgeving in beginsel voldoende ruimte biedt voor zowel de uitoefening van het demonstratierecht als het beperkend optreden daar waar dat noodzakelijk is gelet op andere rechten, vrijheden en belangen. Wel noemen de onderzoekers dat er knelpunten zijn die aandacht en verbetering behoeven, vooral in de uitvoering van het wettelijk kader.
- De onderzoekers concluderen dan ook dat het (ingrijpend) wijzigen van wet- en regelgeving niet nodig is. Deze conclusie neemt het kabinet over in de aanbiedingsbrief.
- Overeenkomstig de aanbevelingen van de onderzoekers, kondigt het kabinet in de aanbiedingsbrief daarnaast een verkenning aan naar versoepeling van de toepassingsvoorwaarden van de regeling over bestuurlijke ophouding in de Gemeentewet.
- Bij demonstraties waar demonstranten bewust de grenzen overschrijden, zien de onderzoekers meer ruimte voor (strafrechtelijk) optreden dan het OM en de Nederlandse rechter lijken te zien. Deze conclusies brengt het ministerie van JenV onder de aandacht van de Raad voor de Rechtsspraak en het College van procureurs-generaal.
- Ten aanzien van demonstraties bij abortusklinieken, verwezen de onderzoekers naar aanstaande richtinggevende uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtsspraak van de Raad van State. Inmiddels zijn de uitspraken

gepubliceerd. Dit onderwerp zal worden betrokken bij de volwaardige beleidsreactie.

- Hoewel de onderzoekers concluderen dat ontwikkelingen uit Engeland en Frankrijk op het demonstratierecht niet onmiddellijk tot aanbeveling strekken, kondigt het kabinet in de brief aan te gaan verkennen of specifieke elementen uit buitenlandse wetgeving in Nederland toegevoegde waarde kunnen hebben.
- In dit kader zal bijvoorbeeld gekeken worden naar een aparte strafbaarstelling van het blokkeren van vitale infrastructuur en het vernielen van cultureel erfgoed. Hierbij zal in ogenschouw worden genomen dat de onderzoekers betwijfelen of het strafbaar stellen van het opzettelijke versperren van wegen zonder het vereiste van gevaar voor de verkeersveiligheid, iets toevoegt aan de huidige mogelijkheden om tegen dergelijke versperringen op te treden.

**Onze referentie**  
2025-0000698781

**Datum**  
11 december 2025

## **Toelichting**

### Het WODC-onderzoek

De centrale onderzoeksvragen die de onderzoekers hebben beantwoord zijn:

1. Biedt het Nederlandse demonstratierecht, zoals uitgewerkt in de Wom en andere wet- en regelgeving, voldoende handvatten om demonstraties te reguleren op een wijze die enerzijds recht doet aan de demonstratievrijheid en anderzijds geen onevenredige inbreuk maakt op andere rechten, vrijheden en belangen?
2. Biedt de wijze waarop autoriteiten in enkele ons omringende landen met demonstraties omgaan inspiratie voor een herziening van het Nederlandse demonstratierecht binnen de kaders van internationale mensenrechtenverdragen en de Grondwet?

### De eerste onderzoeksvraag: biedt het Nederlandse demonstratierecht voldoende handvatten?

- Het antwoord op het eerste deel van de centrale onderzoeksvraag luidt wat betreft de onderzoekers grotendeels bevestigend. De conclusie van de onderzoekers dat het (ingrijpend) wijzigen van wet- en regelgeving niet nodig is, is mede gebaseerd op het empirisch onderzoek, waarbij input is opgehaald bij gesprekspartners bij gemeenten, de politie, het OM, een NGO, adviesorganen, organisatoren van demonstraties, advocaten en wetenschappers.
- De kernconclusie neemt wat de onderzoekers betreft niet weg dat er knelpunten zijn die aandacht en verbetering behoeven. Die knelpunten zien met name op de uitvoering. Verbeterpunten liggen wat de onderzoekers betreft dan ook voornamelijk in de uitvoering van het wettelijk kader.
- De meest relevante aanbevelingen in dit kader luiden als volgt:
  - i. Voor de rechtspraak zien de onderzoekers ruimte en doen ze concrete suggesties om binnen de bestaande wet- en regelgeving een aanpak te hanteren waarbij aandacht is voor kennisontwikkeling, proactieve en op samenwerking gerichte communicatie en het versterken van onderlinge relaties. Ook dient te worden geïnvesteerd in structurele oplossingen voor capaciteitsproblemen bij uitvoeringsinstanties zoals de politie.

Daarnaast wordt het verbeteren van contact en het vergroten van de aanmeldingsbereidheid bij organisatoren van demonstraties als oplossing genoemd. Bij demonstraties waarvoor een kennisgeving is ingediend, kan beter worden ingeschat wat eventuele risico's zijn en hoeveel politie daarvoor nodig is. Daarmee kan het beslag op de politiecapaciteit worden verkleind.

**Onze referentie**  
2025-0000698781

**Datum**  
11 december 2025

- ii. Bij demonstraties waarbij demonstranten bewust de grenzen van de wet overschrijden, bieden internationale mensenrechtenverdragen en de daarop gebaseerde jurisprudentie in sommige gevallen binnen de kaders van de huidige wet meer ruimte voor (strafrechtelijk) optreden dan Nederlandse rechters lijken te zien.

Specifiek ten aanzien van de toepassing van het strafrechtelijke instrumentarium lijken het OM en de Nederlandse strafrechter restricties dan wel rechtspraak van het EHRM in sommige gevallen strikter uit te leggen dan het Europese Hof doet. Zo zijn zij bij demonstranten die de wet (ernstig) overtreden in bepaalde zaken terughoudend met het eisen of het opleggen van een straf vanwege het afschrikwekkende effect ervan (*chilling effect*), terwijl het EHRM hierin soms meer ruimte laat. De onderzoekers merken hierbij op dat het duidelijk is dat bestraffing geen chilling effect mag hebben op de rechtmatige uitoefening van het demonstratierecht, maar dat het verdedigbaar is dat bestraffing wel een chilling effect mag hebben op het begaan van laakbaar gedrag dat een disproportionele inbreuk maakt op de rechten van anderen.

In sommige zaken over strafbaar gedrag van demonstranten hanteert de Nederlandse strafrechter naar oordeel van de onderzoekers mogelijk een te strikte interpretatie van het begrip *reprehensible act*, zoals dat door het EHRM wordt toegepast.

- iii. Hoewel de onderzoekers een (ingrijpende) aanpassing van wet- en regelgeving niet noodzakelijk achten, bestaat er in de praktijk een aantal knelpunten dat wat de onderzoekers betreft door de wetgever in een enkel geval zou moeten en in de meeste gevallen zou kunnen worden ondervangen met enkele kleinere aanpassingen. Het gaat dan o.a. om de volgende wetsaanpassingen:
  - De wetgever kan ervoor kiezen in de Wom specifieke noodbevoegdheden op te nemen, die in uitzonderlijke situaties kunnen worden toegepast.
  - Er kan worden verkend in hoeverre de toepassingsvoorwaarden voor het bestuurlijk ophouden kunnen worden versoepeld binnen de eisen die internationale verdragen stellen aan vrijheidsbeneming; uit het onderzoek volgt dat de noodzaak van een in de praktijk werkbaar(der) instrument wordt gevoeld.

De tweede onderzoeksvraag: In hoeverre bieden Engeland, Duitsland of Frankrijk inspiratie?

Het antwoord op het tweede deel van de centrale onderzoeksvraag, luidt wat betreft de onderzoekers grotendeels ontkennend. Met name Engeland, maar ook Frankrijk, toont wat de onderzoekers betreft aan hoe het demonstratierecht niet

zou moeten worden gereguleerd in wet- en regelgeving en in de praktijk. In beide landen zien ze een sterk op het strafrecht gefocuste aanpak van demonstraties. De recent ingevoerde repressieve aanpak in Engeland staat op verscheidene punten ronduit haaks op hetgeen internationale mensenrechtenverdragen voorschrijven. Ook in Frankrijk heeft een stevige aanpak – hard politieoptreden en stevige straffen – geleid tot verharding tussen demonstranten en autoriteiten, een situatie die wat de onderzoekers betreft niet wenselijk is.

**Onze referentie**  
2025-0000698781

**Datum**  
11 december 2025

#### *Politieke context*

In de Kamer bestaat een ruimte meerderheid voor de wens om strenger op te treden tegen demonstraties waarbij demonstranten bewust de wet overtreden. In de aanbiedingsbrief wordt een overzicht gegeven van lopende maatregelen inzake het demonstratierecht, waaronder het wetsvoorstel op het verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties.

#### *Financiële overwegingen*

Vooralsnog geen, deze volgen mogelijk uit de volwaardige beleidsreactie die voor het meireces 2026 aan de Kamer verzonden zal worden of zoveel eerder als specifieke maatregelen worden voorgesteld.

#### *Juridische overwegingen*

Vooralsnog geen; deze volgen uit de volwaardige beleidsreactie die voor het meireces 2026 aan de Kamer verzonden zal worden of zoveel eerder als specifieke maatregelen worden voorgesteld.

#### *Krachtenveld*

De gesprekspartners van de onderzoekers benoemen dat de focus in het politieke en maatschappelijke debat sterk ligt op de incidenten die zich bij demonstraties voordoen. Deze focus op incidenten draagt volgens hen bij aan een vertekend beeld van demonstraties als inherent ontwrichtend of bedreigend, wat enerzijds het draagvlak voor de bescherming van het demonstratierecht ondermijnt en anderzijds het draagvlak voor het invoeren van disproportionele demonstratiebeperkingen doet toenemen.

Daarnaast is tijdens diverse gesprekken die uw voorganger heeft gevoerd in het kader van de dialoog over demonstreren in Nederland de toon en framing in (politiek) Den Haag en de media t.a.v. demonstraties en demonstranten aangehaald. Door met name gemeenten wordt ervaren dat dit de relatie tussen de overheid en demonstranten heeft verhard, waarmee het moeilijker is geworden in contact te komen met demonstranten om enerzijds hen zo goed mogelijk te faciliteren en anderzijds om zelf een goede risico-inschatting te maken.

Tot slot komt heeft de Nationale Ombudsman aangegeven bezig te zijn met een eigen onderzoek naar demonstraties in Nederland, dat naar verwachting verschijnt in het voorjaar van 2026. Zo nodig en mogelijk zal de uitkomst van dit onderzoek meegenomen worden in de volwaardige beleidsreactie.

#### *Communicatie*

Op 17 december hebben de onderzoekers voor de commissie JenV van de Tweede Kamer een technische briefing verzorgd. Hetzelfde aanbod ligt bij de Eerste Kamer en de Raad van State. Tijdens de begrotingsbehandeling 2024 heeft de toenmalige minJenV aangeboden technische briefings te organiseren.

**Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden****Onze referentie**  
2025-0000698781*Motivering*

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

**Datum**  
11 december 2025**Bijlagen**

| <b>Volgnummer</b> | <b>Naam</b>                     | <b>Informatie</b> |
|-------------------|---------------------------------|-------------------|
| 1                 | Aanbiedingsbrief WODC-onderzoek | Ter ondertekening |
| 2                 | WODC-onderzoek                  |                   |