



# Laveren tussen rechten en rellen? Perspectieven op de functie van de politie bij demonstraties

Onderzoek naar het handelingsperspectief van de politie bij demonstraties

Plan van aanpak

# Inhoudsopgave

<b>Aanleiding .....</b>	<b>2</b>
<b>Onderzoeksaanpak .....</b>	<b>5</b>
1. Centrale vraag en deelvragen .....	5
2. Definities en duiding van termen.....	5
3. Afbakening .....	6
4. Operationalisering onderzoeksvragen.....	6
5. Methoden van onderzoek .....	7
Documentonderzoek .....	7
Interviews .....	7
Enquête .....	7
Observaties .....	8
Analyse en rapportage .....	8
Protocol voor de werkwijze .....	8

# Aanleiding

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

De politie heeft tot taak om demonstraties te faciliteren zodat dit grondrecht ongestoord uitgeoefend kan worden. De politie begeleidt in opdracht van de burgemeester demonstraties om de veiligheid voor demonstranten en de omgeving te bewaken. Zij is zichtbaar aanwezig, in contact met de demonstranten en de-escalereert bij eventuele spanningen.<sup>1</sup>

Diverse rapportages naar demonstraties in Nederland, waaronder het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) naar de ongeregelde heden in Staphorst<sup>2</sup>, geven aan dat het faciliteren van demonstraties door de politie door de jaren heen moeilijker is geworden.<sup>3</sup> Het beeld van de Inspectie is dat de afgelopen jaren demonstraties over het algemeen steviger van toon en impact zijn geworden. Daarnaast lijken demonstraties steeds vaker reacties van tegenstanders op te roepen. Het beeld is dat partijen daarbij steeds vaker lijnrecht tegenover elkaar staan. De gemoederen kunnen daarbij flink oplopen, zowel in de wisseling van woorden als het handelen daarbij. Deze acties zijn niet enkel gericht op de demonstranten. Ook de politie wordt niet zelden vijandig bejegend. In de praktijk betekent dit dat de politie moet balanceren tussen het faciliteren van een grondrecht en het handhaven van de openbare orde en veiligheid.

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

In dit onderzoek staat centraal wat van de politie wordt verwacht bij demonstraties en in hoeverre de politie nu en in de toekomst daaraan kan voldoen. De Inspectie ziet namelijk in het publieke en politieke debat dat de verwachtingen over het faciliteren van demonstraties door de politie hoog zijn. Zo geven onder andere de Nationale Ombudsman<sup>4</sup> en Amnesty International<sup>5</sup> aan dat de overheid alles moet doen om demonstraties te faciliteren en het demonstratierecht te beschermen. De politie geeft tegelijkertijd aan dat zij tegen de grenzen aanloopt van wat zij kan doen.<sup>6</sup> Demonstraties vragen volgens de politie veel capaciteit waardoor andere taken blijven liggen en er moet vaker worden ingegrepen om de openbare orde en veiligheid te bewaren. Burgemeesters maken zich hierdoor zorgen over demonstraties in hun gemeenten.<sup>7</sup>

---

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

<sup>2</sup> <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2023/11/02/politieoptreden-bij-de-demonstratie-van-kick-out-zwarte-piet-in-staphorst>.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld: [Fenomeenanalyse 'De verschillende gezichten van de coronaprotesten' | Publicatie | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid \(nctv.nl\)](#); [Aan de kant van de politie is op de A12 de frustratie te horen - NRC](#); ['Bestuurders kunnen niet optreden tegen ontwrichtende demonstraties' \(nos.nl\)](#); [Kan de overheid het boerenprotest nog aan? - NRC](#)

<sup>4</sup> Zie: [Rapport demonstratierecht in Nederland: overheid schiet te kort \(amnesty.nl\)](#)

<sup>5</sup> Zie: [Demonstratierecht in Nederland - Amnesty International](#)

<sup>6</sup> Zie: [Zorgen over demonstraties bij politiebaas Henk van Essen: 'We hebben dat dit jaar te veel moeten begrenzen' - EenVandaag \(avrotros.nl\)](#); [Korpschef baalt van 'constant bashen', vakbond zegt dat politie vleugellam wordt \(nos.nl\)](#); [Korpschef: 'We moeten onze fouten herstellen en daarvan leren' | politie.nl](#)

<sup>7</sup> Zie: [Haagse burgemeester en VNG vinden dat recht van demonstratie niet onbegrensd is | A12-blokkade van Extinction Rebellion | AD.nl](#); [Demonstratiebeleid Den Haag 'ruimhartig, niet onbegrensd' \(binnenlandsbestuur.nl\)](#)

Door het stellen van de vraag: 'Wat wordt van de politie bij demonstraties verwacht en in hoeverre kan de politie deze functie in de praktijk vervullen?' wil de Inspectie inzicht geven of de politie binnen de (interpretatie) van wet- en regelgeving haar functie toekomstbestendig kan blijven uitvoeren. Het doel hierbij is het inzicht krijgen in het krachtenveld waarin de politie zich beweegt bij het uitvoeren van haar taken tijdens demonstraties. De Inspectie beoogt hiermee bij te dragen aan het creëren van een duidelijk handelingsperspectief voor de politie.

### **De insteek bij dit onderzoek: reflectief toezicht**

De Inspectie hanteert over het algemeen een controlerende aanpak in haar toezicht. Zij beoordeelt of de geldende normen worden gehandhaafd en onderzoekt indien dit niet het geval is, wat hiervan de oorzaak is. Hierbij zijn duidelijke, vooraf vastgestelde toetsingskaders van essentieel belang. Dit type toezicht resulteert vaak in conclusies en aanbevelingen waarmee de betrokken organisaties aan de slag gaan. De centrale vraag in dit onderzoek vraagt om een andere insteek. De Inspectie beoogt namelijk verder te kijken dan het (operationeel) optreden van de politie bij demonstraties en of daar volgens de geldende kaders wordt gehandeld. De vraag en de onderliggende probleemstelling vereisen een bredere reflectie op de rol van de politie bij demonstraties vanuit verschillende perspectieven waarbij verder wordt gekeken dan alleen de taakuitvoering.

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

*'Toezichthouders bevinden zich volgens de raad in een unieke positie om vroegtijdig problemen te signaleren of kansen te zien waarbij publieke belangen in het geding zijn. Een reflectieve toezichthouder signaleert, agendeert, deelt zijn kennis en koppelt actief terug naar politiek en bestuur.'*<sup>8</sup>

Reflectief toezicht richt zich minder op harde conclusies en aanbevelingen en meer op het analyseren van ontwikkelingen in een sector of branche en het nadenken over knelpunten in de wet- en regelgeving.<sup>9</sup> De Inspectie beoogt met dit onderzoek een dergelijke analyse te geven, specifiek gericht op de functie van de politie bij demonstraties. Dit onderzoek heeft om die reden in eerste instantie niet de doelstelling conclusies te trekken en aanbevelingen te doen. Hoewel dat niet uit te sluiten is, zal dit onderzoek primair als doel hebben een beschouwing te geven van de functie van de politie bij demonstraties in het huidige tijdsbeeld vanuit verschillende perspectieven. Dit zorgt voor een goede aansluiting bij de huidige discussie over het demonstratierecht en wat daarbij van de overheid – en in dit geval specifiek de politie – wordt verwacht. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen gebruikt worden om verwachtingen en daadwerkelijke mogelijkheden dichter bij elkaar te brengen.

Om een goede reflectie te kunnen geven dient het bredere (maatschappelijke) krachtenveld rondom demonstraties betrokken te worden waarbinnen de politie opereert. De Inspectie analyseert het krachtenveld door het te onderzoeken vanuit diverse perspectieven, waaronder regulatief, historisch, maatschappelijk en operationeel.

- Het regulatieve perspectief verwijst naar het bekijken en begrijpen van een bepaald fenomeen of systeem vanuit het oogpunt van regelgeving, normen en voorschriften. Het regulatieve perspectief houdt rekening met wetten, beleidslijnen en voorschriften die zijn opgesteld om gedrag te sturen, normen te handhaven en de naleving van bepaalde normen te waarborgen.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Zie: [Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht | Rapport | WRR](#)

<sup>9</sup> Zie: [Reflecties op de staat van het toezicht | Publicatie | Rijksinspecties](#)

<sup>10</sup> Binnen het regulatieve perspectief wordt vaak gekeken naar hoe organisaties voldoen aan wettelijke vereisten, welke regelgevende instanties toezicht houden op hun activiteiten, en hoe de naleving van regels wordt gehandhaafd. Het is een

- Het historisch perspectief biedt de mogelijkheid om het huidige tijdsbeeld rondom demonstraties af te zetten tegen het verleden. Hieruit moet duidelijk worden of en, zo ja, op welke manier demonstraties door de jaren heen zijn veranderd.
- Het maatschappelijk perspectief richt zich op verwachtingen van burgers van de rol van de politie bij demonstraties. Het demonstratierecht als grondrecht is zeer waardevol voor burgers. Daarom kan het actief betrekken van het burgerperspectief op de rol van de politie bij demonstraties niet ontbreken in dit onderzoek.
- Het operationeel perspectief richt zich op de praktijk van het faciliteren van demonstraties. In een onderzoek naar de functie van de politie bij demonstraties kan de uitvoering – en de daarbij komende werkzaamheden, overwegingen en knelpunten - niet achterwege blijven.

De combinatie van deze perspectieven stelt de Inspectie in staat samen met betrokken partijen te reflecteren op de functie van de politie bij demonstraties regelgeving en of de politie deze functie toekomstbestendig kan blijven uitvoeren.

---

belangrijk aspect bij het beoordelen van de legitimiteit en rechtmatigheid van handelingen, zowel op het niveau van individuele organisaties als op bredere maatschappelijke schaal.

# Onderzoeksaanpak

## 1. Centrale vraag en deelvragen

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

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

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

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

## 2. Definities en duiding van termen

In dit plan van aanpak gebruikt de Inspectie enkele termen die voor verschillende lezers verschillende betekenissen kunnen hebben. Hieronder geeft de Inspectie verdere toelichting op deze specifieke termen zodat duidelijk is wat de Inspectie daarmee bedoelt.

Dit inspectieonderzoek richt zich hoofdzakelijk op wat van de politie wordt verwacht bij demonstraties. Met andere woorden: wat is de functie van de politie? De **functie** verwijst naar de bredere verantwoordelijkheden en doelstellingen die de politie heeft bij het beheren van openbare orde en veiligheid tijdens demonstraties. Deze functie kan zijn gericht op het beschermen van de vrijheid van meningsuiting, het faciliteren van demonstraties, het handhaven van de openbare orde, het voorkomen van geweld en het waarborgen van de veiligheid van alle betrokkenen.

Daartegenover staat de rol. De **rol** van de politie bij demonstraties in Nederland verwijst naar de specifieke taken en acties die de politie uitvoert om de doelen van hun functie te bereiken. Dit kan het monitoren van de demonstratie, het handhaven van verkeersstromen, het geven van instructies aan demonstranten, het optreden bij ongeregelde heden, en mogelijk het aanhouden van personen die de wet overtreden omvatten. De rol van de politie is operationeler dan de functie en omvat de dagelijkse activiteiten van politieagenten tijdens een demonstratie.

Over het algemeen is de functie meer strategisch en abstract, terwijl de rol meer gericht is op de praktische uitvoering van taken. Het is belangrijk op te merken dat zowel de functie als de rol van de politie bij demonstraties in Nederland wordt beïnvloed door wetten, beleidslijnen en lokale omstandigheden die het normenkader bepalen. Het **normenkader** verwijst naar de vastgestelde normen en regels die dienen als maatstaf voor gewenst gedrag of prestaties. Het bevat de principes en standaarden die gevolgd moeten worden zoals vastgelegd in wet- en regelgeving.

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

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

### 3. Afbakening

Het onderzoek streeft naar een evenwichtige benadering waarbij de rol van de politie wordt geoptimaliseerd zonder af te wijken van de fundamentele democratische waarden, met name het recht op vreedzaam demonstreren zoals vastgelegd in artikel 9 van de Grondwet. Het belang van het demonstratierecht stelt de Inspectie in dit onderzoek dan ook niet ter discussie.

De politie werkt onder het lokaal bevoegd gezag.<sup>11</sup> Het optreden van de politie wordt in samenspraak bepaald in de lokale driehoek, waarin naast de politie de burgemeester en het Openbaar Ministerie (OM) deelnemen. De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt geen toezicht op de gemeenten en het OM. De Inspectie zal daarom in dit onderzoek geen oordeel geven over de besluitvorming in de lokale driehoek. Wel kijkt de Inspectie naar de werking van de driehoek om context te geven aan de overige bevindingen.

In dit onderzoek richt de Inspectie zich op demonstraties in de openbare ruimten.

### 4. Operationalisering onderzoeksvragen

De eerste onderzoeksvraag beantwoordt de Inspectie door middel van een literatuurreview. Hierin worden (wetenschappelijke) stukken over de historie en ontwikkelingen van demonstraties betrokken.

Voor de beantwoording van de tweede en derde deelvraag bouwt de Inspectie voort op de verzamelde gegevens uit eerdere onderzoeken<sup>12</sup> en brengt in beeld wat de (kern)taken van de politie bij demonstraties zijn en welke eisen daaraan worden gesteld. Hiervoor raadpleegt de Inspectie bronnen van de politie, organisaties buiten de politie en relevante wet- en regelgeving. Daarnaast betreft de Inspectie o.a. de werkinstructies die bestaan ten aanzien van de voorbereiding en uitvoering van de begeleiding van demonstraties. Ter verduidelijking van de eisen die gesteld worden aan de taakuitvoering interviewt de Inspectie diverse betrokkenen van zowel de politie als andere organisaties uit diverse geledingen van deze organisaties. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan de werking van de lokale driehoek.

Voor de beantwoording van de vierde deelvraag brengt de Inspectie door interviews en enquêtes in kaart wat de maatschappelijke verwachtingen zijn over de politierol bij demonstraties. Centraal staat hierbij het verzamelen van diverse perspectieven en inzichten met betrekking tot de functie van de politie bij demonstraties van burgers, belangengroepen en protestorganisaties. De Inspectie

---

<sup>11</sup> Zie: [Burgemeesters - Regioburgemeesters](#)

<sup>12</sup> Zie: [Rapport Demonstraties in coronatijd | Rapport | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#) en [Rapport Politieoptreden bij de demonstratie van Kick Out Zwarte Piet in Staphorst | Rapport | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#)

zal in dit onderzoek belangengroepen en protestorganisaties betrekken die verschillen in aard, omvang en perspectief om zo tot een veelzijdig beeld te komen.

Voor de beantwoording van de vijfde deelvraag brengt de Inspectie door interviews in kaart welke knelpunten en belemmeringen zich mogelijk voordoen bij de taakuitoefening van de politie bij demonstraties, ook in hun relatie met andere partijen die bij demonstraties betrokken zijn. Daarbij onderzoekt de Inspectie wat de aard en omvang van deze knelpunten en belemmeringen zijn en de (mogelijke) oorzaken hiervan. Voor de beantwoording van deze vragen betreft de Inspectie vertegenwoordigers van de politie. Aanvullend vraagt de Inspectie waar mogelijk rapportages en analyses op die betrekking hebben op de inzet van de politie bij demonstraties. Deze resultaten zal de Inspectie ook samenbrengen met de ervaringen van belangengroepen, protestorganisaties, gemeenten, het Openbaar Ministerie en het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Voor de beantwoording van de zesde deelvraag beziet de Inspectie de taakuitvoering van de politie en de knelpunten en belemmeringen bij deze taakuitvoering in samenhang met de 'eisen' aan de politie worden gesteld bij demonstraties. Voor zover dat mogelijk is zal worden beoordeeld of het handelingsperspectief van de politie voldoende houvast biedt om demonstraties op een goede manier te begeleiden.

## 5. Methoden van onderzoek

### Documentonderzoek

De Inspectie gebruikt de informatie die ze in haar eerdere onderzoeken naar demonstraties heeft opgevraagd om in kaart te brengen wat de taakuitvoering van de politie bij protestdemonstraties inhoudt, welke werkzaamheden daarbij concreet komen kijken en welke inzet dat in de praktijk vraagt. Daarnaast vraagt de Inspectie aanvullende informatie op die betrekking hebben op de taakuitvoering van de politie bij demonstraties.

### Interviews

De Inspectie interviewt medewerkers van zes politie-eenheden, onder wie leidinggevend en andere betrokkenen, om de (grondslagen van de) taakuitvoering van de politie in kaart te brengen. De Inspectie maakt hierbij een selectie van verschillende eenheden die bij elkaar een representatief beeld geven van de politieorganisatie. Een belangrijke factor hierbij is het aantal demonstraties dat zich binnen het gebied waar de eenheid verantwoordelijk voor is plaatsvinden.

Ook wil de Inspectie de doorwerking van de (mogelijke) knelpunten en belemmeringen bij de taakuitvoering inventariseren en de invloed daarvan op de taakuitvoering in beeld brengen. Daarbij wil de Inspectie ook medewerkers en leden van diverse belangengroepen, protestorganisaties, gemeenten, het Openbaar Ministerie en het ministerie van Justitie en Veiligheid interviewen over hun ervaringen met de (samenwerking met) de politie.

Bij het uitvoeren van de interviews en het voorleggen van de interviews is het interviewprotocol<sup>13</sup> van de Inspectie leidend.

### Enquête

Om inzicht te krijgen in de maatschappelijke verwachtingen zal de Inspectie enquêtes uitzetten onder burgers. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van bestaande panels van externe partijen. Het doel hiervan is zicht krijgen op hoe burgers naar demonstraties kijken en wat zij daarbij verwachten van de politie.

---

<sup>13</sup> Zie bijlage 1: [Protocol voor de werkwijze | Protocol | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#)



## Observaties

De Inspectie zal bij een nader te bepalen aantal demonstraties aanwezig zijn om te observeren. Dit zullen non-participatieve observaties zijn. De observaties hebben als doel een bijdrage te leveren aan de beeldvorming. De Inspectie zal bij de demonstraties waar zij aanwezig is daarom niet toetsend te werk gaan. Welke demonstraties dit zijn is gezien het reactieve en ad-hoc karakter van demonstraties vooraf niet te bepalen. Wel zal de Inspectie - voor zover mogelijk - een selectie maken in demonstraties van verschillende aard en omvang.

## Analyse en rapportage

De Inspectie analyseert alle onderzoeksbevindingen in samenhang. De wijze waarop de Inspectie hierover rapporteert ligt niet vast. Hiervoor zal een vorm worden gekozen die het beste aansluit op het effect dat de Inspectie wil bereiken op basis van de bevindingen.

## Protocol voor de werkwijze

De Inspectie hanteert voor ieder onderzoek het Protocol voor de werkwijze.<sup>14</sup> Hierin is, naast de procedure voor de totstandkoming van het onderzoek en de publicatie ervan, vastgelegd dat de bevindingen uit de conceptrapportage voor wederhoor aan de betrokken organisaties worden voorgelegd.

---

<sup>14</sup> Zie: [Protocol voor de werkwijze | Protocol | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#)

## **Inspectie Justitie en Veiligheid**

Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid niet vanzelfsprekend zijn.

### **Dit is een uitgave van:**

Inspectie Justitie en Veiligheid  
Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 EL Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag  
[Contactformulier](#) | [www.inspectie-jenv.nl](http://www.inspectie-jenv.nl)

Februari 2024

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