

Leren van demonstreren

OVER EEN VERANDEREND DEMONSTRATIELANDSCHAP EN DE ZOEKTOCHT NAAR SLIM EN COMMUNICATIEF POLITIEWERK

Demonstreren is een grondrecht in de democratische rechtsstaat. Tegelijkertijd staat het demonstratierecht in de praktijk onder druk. De afgelopen jaren is het aantal demonstraties fors toegenomen en is de aard ervan veranderd. Het Nederlandse demonstratielandschap is diffuser, fluïde en minder voorspelbaar geworden.

Hoewel 97 procent van de demonstraties zonder noemenswaardige problemen verloopt, confronteert de resterende 3 procent politie en bevoegd gezag met complexe vraagstukken. In dit artikel worden de belangrijkste bevindingen gepresenteerd van het onderzoek 'Leren van demonstreren', dat wij in opdracht van het programma Politie en Wetenschap hebben uitgevoerd.

Het onderzoek kent een multi-methodische en triangulerende opzet, waarin verschillende

databronnen en perspectieven zijn gecombineerd. Concreet is gebruikgemaakt van literatuurstudie naar demonstraties, sociale bewegingen en politieoptreden, een media-analyse van berichtgeving over recente demonstraties, semigestructureerde interviews met 75 experts, waaronder burgemeesters, politiefunctionarissen, andere betrokken professionals en woordvoerders van demonstrantengroepen, een secundaire analyse van politieregistraties, waaronder gegevens van ruim 700 aangehouden verdachten bij tien demonstraties, een landelijke survey onder 874 ME'ers over ervaringen, belasting en handelingsruimte, casusreconstructies van specifieke demonstraties en tot slot observaties tijdens demonstraties in de praktijk.

Door deze combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden ontstaat een breed en verdiepend beeld van zowel het veranderende demonstratielandschap als van de ervaringen en dilemma's binnen politie en bestuur. De kracht van het onderzoek ligt in deze systematische triangulatie, waardoor bevindingen vanuit verschillende invalshoeken konden worden getoetst en verrijkt.

Een veranderend demonstratielandschap

Het onderzoek laat zien dat er niet zozeer sprake is van geheel nieuwe demonstrantengroepen, maar van nieuwe manieren van demonstreren. Waar in eerdere decennia traditionele, hiërarchisch georganiseerde groepen domineerden, zien we nu hybride

Leren van demonstreren

In het onderzoek staat de volgende centrale vraag centraal: wat zijn recente ontwikkelingen in demonstraties en grootschalige ordeverstoringen, welke groepen demonstranten en ordeverstoorders zijn daarbij te onderscheiden, wat betekent dit voor de politie en het bevoegd gezag en hoe kan hier in de toekomst succesvol op worden geanticipeerd en in worden opgetreden?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in thematische deelvragen rond vier kernonderwerpen: (1) ontwikkelingen in het demonstratielandschap, (2) typering van demonstrantengroepen, (3) politieoptreden en informatiepositie, en (4) bestuurlijke besluitvorming en afwegingen.



Over de auteurs

Dr. Henk Ferwerda is criminoloog en inhoudelijk directeur bij Bureau Beke.

Dr. Jaap Timmer is politie-socioloog aan de Vrije Universiteit Amsterdam.



Vreedzame demonstraties worden soms ‘gekaapt’ door geweldsgerichte subgroepen

samenstellingen van burgers, activisten en belangengroepen die zich snel en digitaal mobiliseren. Demonstraties worden vaker niet vooraf aangemeld, organisatievormen zijn minder hiërarchisch en onderlinge verbindingen tussen ogenschijnlijk verschillende groepen komen vaker voor.

“Voorheen werden demonstraties netjes aangevraagd met informatie over het verwachte aantal mensen. De organisatie was goed aanspreekbaar. Nu komt het vaker voor dat er geen afspraken worden gemaakt en dat er moeilijk of helemaal geen contact is met de organisatie. Dat verschilt per demonstratiegroep, maar dat maakt het erg onvoorspelbaar.” (ME'er)

Zes groepen stonden in het onderzoek centraal: coronademonstranten, boerendemonstranten,

klimaatdemonstranten, woondemonstranten, demonstranten voor en tegen Zwarte Piet en pro-Palestina/pro-Israël-demonstranten. Deze groepen verschillen onderling sterk qua samenstelling, ideologische achtergrond en actievormen, maar delen een aantal kenmerken: een sterk gevoel van maatschappelijke onvrede, een groeiend wantrouwen tegenover de overheid en een toenemende bereidheid tot disruptieve actie.

Belangrijk is dat vreedzame demonstraties in sommige gevallen ‘gekaapt’ worden door kleinere, geweldsgerichte subgroepen. Bepaalde groepen zien de politie in dat krachtenveld als verlengstuk van het overheidsbeleid, waardoor de politie zelf ook object van protest wordt. Een voorbeeld daarvan is het politietoetreden tegen de bezettingen van de vernielingen in en rond de Universiteit van Amsterdam in het voorjaar van 2024. Dat politietoetreden werd daarna veelvuldig geframed als excessief en gewelddadig, waarop acties tegen de politie volgden. De presentatie daarna van een feitenrelaas aan de gemeenteraad haalde de angel uit die discussie.

De digitalisering van mobilisatie onder andere via sociale media en gesloten



communicatiekanalen versterkt de snelheid en onvoorspelbaarheid van protest. Klassieke contactlijnen tussen organisatoren en overheid ontbreken steeds vaker, wat vroegtijdige afstemming bemoeilijkt.

“Soms zien wij bij demonstraties ook ineens subgroepen. Man of tien die het spel op de wagen zetten en zich nergens aan houden.”
(Medewerker TOOI)

Wie zijn de aangehouden verdachten?

Het merendeel van de demonstraties verloopt zonder incidenten. Niettemin biedt een analyse van aangehouden verdachten bij een steekproef van demonstraties inzicht in de groep die wél betrokken raakt bij ordeverstoringen. De meerderheid van de aangehouden personen is jongvolwassen (18-30 jaar) en man (71%). Ongeveer de helft van deze verdachten was al bekend bij de politie. De geregistreerde feiten betreffen voornamelijk openbare-ordedelicten zoals vernieling en het niet opvolgen van politiebepalen en geweld. Binnen deze groep is een kleinere kern (ongeveer 20-25%) die vaker voor andere strafbare feiten in beeld komt, zoals vermogens-, gewelds- en drugsdelicten. Dit benadrukt dat demonstraties voor een beperkte subgroep ook gelegenheden vormen voor normoverschrijdend gedrag. Tegelijkertijd moet worden gewaakt voor generalisatie: het overgrote deel van de demonstranten oefent zijn grondrecht op vreedzame wijze uit. Juist die context vraagt om zorgvuldige differentiatie in optreden.

Tijdens een veldwaarneming bij een XR-demonstratie viel op dat demonstranten doelbewust de infrastructuur ontregelen door langdurige blokkades. De groep is divers, goed georganiseerd en maakt gebruik van vooraf afgestemde tactieken, waaronder het bewust accepteren van aanhouding. Demonstranten zijn vaak voorbereid op politieoptreden en trainen op vertragingstechnieken. De sfeer is in de basis vreedzaam, maar de impact op verkeer en openbare orde is groot. Politieoptreden richt zich op de-escalatie en gecontroleerde verwijdering, maar wordt bemoeilijkt door de massaliteit



Klassieke contactlijnen tussen organisatoren en overheid ontbreken steeds vaker

en volharding. De interactie tussen politie en demonstranten is relatief rustig, maar langdurig en intensief. Deze demonstraties vragen om een andere aanpak dan traditionele ordeverstoringen.

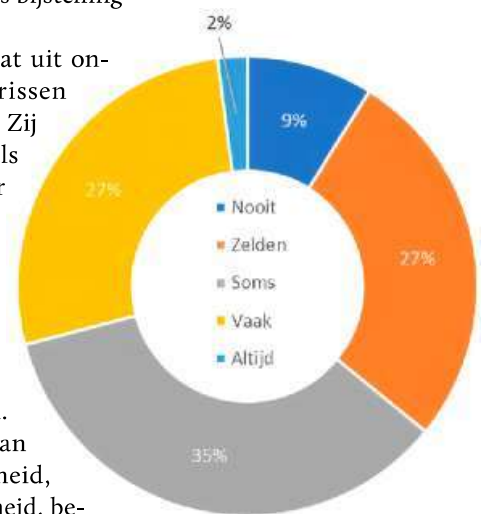
Politie en ME onder druk

De veranderde demonstratiedynamiek heeft directe gevolgen voor het politieoptreden. De bestaande strategieën sluiten volgens het onderzoek onvoldoende aan bij de nieuwe realiteit. Zowel qua informatiepositie als qua voorbereiding en uitvoering is bijstelling nodig.

De Mobiele Eenheid (ME) bestaat uit ongeveer 2.500 politiefunctionarissen met de ME-taak als neventaak. Zij ervaren het optreden als ME'er als zwaarder en minder voorspelbaar dan voorheen. Uit een landelijke survey onder 874 ME'ers blijkt een toegenomen mentale en fysieke belasting. Demonstranten zijn soms goed getraind in burgerlijke ongehoorzaamheid en bewust bereid om arrestatie te riskeren.

Tegelijkertijd ervaart een derde van de ME'ers handelingsverlegenheid, meestal door juridische onzekerheid, bestuurlijke onduidelijkheid, publieke framing en risico's op doxing (het publiceren van persoonsgegevens van agenten op sociale media). Ervaren handelingsverlegenheid in het optreden van ME'ers tijdens openbare ordeverstoringen gedurende demonstraties

De informatiepositie van de politie is van wisselende kwaliteit. Het gebruik van gesloten communicatiekanalen door demonstranten bemoeilijkt tijdige verwerving, analyse en duiding van de juiste informatie. Hierdoor verloopt besluitvorming door het openbaar bestuur en de politieleiding regelmatig te reactief of soms zelfs inaccuraat. Informatiegestuurd werken – essentieel voor proportioneel en



anticiperend optreden – komt daarmee onder druk te staan. In dit verband formuleren wij een richtinggevende gedachte: “Niet méér blauw, maar slim en communicatief blauw.” Dat betekent investeren in betere informatie-vergaring, -veredeling en -duiding, in flex-ME-constructies en in handhaven-netwerken die vroegtijdig contact zoeken met demonstranten.

Bestuurlijke complexiteit

De rol van de burgemeester is cruciaal bij demonstraties. Het demonstratierecht moet worden gewogen tegen de verantwoordelijkheid voor de openbare orde. Het onderzoek laat zien dat burgemeesters verschillen in risicobeoordeling en proportionaliteit van inzet. Bestuurlijke besluitvorming is complexer, politiek meer beladen en contextgevoeliger geworden. Er is sprake van frictie tussen juridische kaders en maatschappelijke verwachtingen. Nationale politieke inmenging kan lokale sturing ondermijnen, zo blijkt.

“Mijn eigen mening doet er niet toe; ik faciliteer het demonstratierecht tot ik erbij neerval. Maar ik faciliteer niet dat je door grote machines mee te nemen, ongehoorzaam gedrag te vertonen of door een bepaalde plek te kiezen je mening doordrijft. Dat heeft niks met demonstreren te maken.”
(Burgemeester)

Tegelijkertijd ontbreekt het sommige burgemeesters aan ervaring met demonstraties, wat leidt tot onzekerheid en daardoor onder meer traagheid in besluitvorming. Dit onderzoek bepleit daarom een landelijk afwegingskader en scholing voor burgemeesters en adviseurs openbare orde en veiligheid. Daarnaast wordt het belang benadrukt van investeren in bondgenootschappen in ‘vredestijd’: in relaties met maatschappelijke organisaties, instellingen en bedrijven die in crisissituaties van waarde blijken te zijn.

Communicatie als sleutel

Communicatie vormt de centrale bouwsteen in toekomstbestendig beleid voor de omgang met demonstraties. Transparante uitleg over de spelregels, vroegtijdig overleg met

de organisatoren, actieve inzet van sociale media en laagdrempelig contact maken met demonstranten kunnen escalatie helpen voorkomen. Nu circuleren op sociale media geregeld onvolledige of misleidende berichten die het vertrouwen in politie en openbaar bestuur kunnen ondermijnen. Opvallend is dat politiepersoneel zelf een onderbenutte schakel vormt. Politie mensen zijn getraind en ervaren in contactleggen met burgers en kunnen, ook in ME-tenu, laagdrempelig communiceren met demonstranten. Demonstraties vragen niet uitsluitend om fysieke paraatheid en vaardigheid, maar ook om relationele en communicatieve competenties.

Een normatieve herijking

De veranderende demonstratiedynamiek vraagt niet alleen om operationele aanpassingen, maar ook om normatieve reflectie. Hoeveel ruimte is er voor disruptie, zoals verstoringen van het verkeer of van bedrijfsprocessen? Waar liggen in voorkomende gevallen de grenzen tussen de rechten van de ene partij en de rechten van de andere partij? Wie bepaalt dat? De balans tussen grondrechten en veiligheid blijft de kernvraag. Demonstrerende burgers zijn zich meestal zeer bewust van hun rechten, maar soms minder van hun plichten, laat staan van de bevoegdheden van de burgemeester en de politie om de demonstratie veilig te laten verlopen.

Nieuwe vormen van protest – zoals snelwegblokkades of langdurige bezettingen – stellen de klassieke interpretatie van demonstreren op de proef. Sommige bestuurders zien burgerlijke ongehoorzaamheid als legitiem onderdeel van protest, waar anderen dat zien als onaanvaardbare ordeverstoring. Zonder een gedeeld normatief kompas dreigt inconsistentie in optreden en daarmee verlies aan maatschappelijk draagvlak en legitimiteit.

Dit onderzoek wijst op de noodzaak van een herijking van het juridische, tactische en morele kader rondom demonstraties. Proportionaliteit, subsidiariteit en consistentie moeten daarbij leidend zijn.

Toekomstbestendig anticiperen

Wat betekent dit alles voor de toekomst? Allereerst dat het demonstratielandschap blijvend

complex en dynamisch zal zijn. De Diensten Regionale Informatie Organisatie (DRIO) en het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) zullen zich meer moeten verdiepen en bekwamen in (1) bredere maatschappelijke thematieken, (2) in het vroegtijdig signaleren van mogelijke ordeverstoringen, en (3) in het grondig analyseren en (4) onderbouwd en bruikbaar duiden van die intelligence. Daarnaast vraagt effectief handelen om bestuurlijke consistentie en onderlinge afstemming. Een landelijk gedragen afwegingskader kan bijdragen aan meer eenduidigheid. Scholing van en kennisdeling tussen burgemeesters versterken het leervermogen van het openbaar bestuur. Voor de politie betekent dit alles investeren in informatiegestuurd werken, in communicatieve vaardigheden en in flexibele inzetvormen. De kernboodschap is helder: het gaat niet om kwantitatieve opschaling, maar om kwalitatieve versterking.

“Als politie bewegen wij te weinig mee met de veranderingen in het demonstratielandchap. Als het bijvoorbeeld gaat over XR op de A12; wanneer gaan we nadenken over alternatieve strategieën? Zij houden het langer vol dan wij. Dat is geen strategie, maar een bekende reflex. Of het bespelen van de publieke opinie zoals KOZP dat doet, dat zit niet in ons.” (Teamchef Politie)

Aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- Investeer in betere en eerdere informatievergaring, -analyse en -duiding.
- Versterk communicatieve en preventieve strategieën.
- Ontwikkel een landelijk afwegingskader voor complexe demonstraties.
- Investeer in opleiding en ondersteuning van burgemeesters en AOV'ers.
- Stimuleer ook bij demonstranten bewustzijn van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid en van hun rechten én hun plichten.



Niet méér blauw, maar slim en communicatief blauw

Conclusie

Demonstreren moet geen gevecht zijn, maar een democratische uiting. Het waarborgen van dit grondrecht en het handhaven van de openbare orde vraagt om een voortdurende balans.

ME'ers ervaren recente demonstraties als zwaarder, minder voorspelbaar en mentaal belastender. Daarnaast is sprake van handelingsverlegenheid, onder meer door bestuurlijke onduidelijkheid, juridische onzekerheid en externe druk zoals framing en doxing. Volgens veel respondenten sluiten bestaande politie-strategieën onvoldoende aan bij deze nieuwe realiteit. Het onderzoek pleit daarom voor een herijking van strategie en inzet: niet méér blauw op straat, maar slim en communicatief blauw en optreden, met vroegtijdig contact, een betere informatiepositie en flexibele inzet van handhaven-netwerken en flex-ME.

Ook burgemeesters opereren in een complex spanningsveld tussen het demonstratierecht en hun verantwoordelijkheid voor de openbare orde. Verschillen in interpretatie van bevoegdheden leiden tot uiteenlopende besluitvorming. Er is behoefte aan meer uniforme richtlijnen, betere informatievoorziening en versterking van bestuurlijke expertise.

Het onderzoek 'Leren van demonstreren' laat zien dat de balans tussen het grondrecht waarborgen en de openbare ordehandhaving onder druk staat, maar ook dat er handelingsperspectief is. Met betere informatie, communicatief optreden en meer bestuurlijke consistentie kan het demonstratierecht worden gefaciliteerd zonder de openbare orde uit het oog te verliezen. Dit vraagt om reflectie, aanpassing en lerend vermogen bij politie, bestuur en demonstranten. Alleen zo blijft demonstreren gewaarborgd als grondrecht in een democratische rechtsstaat.

Literatuur

- Ferwerda, F., Berger, E., Derksen, E., Van Esseveldt, J., Wolsink, J., & Timmer, J. (2026). *Leren van demonstreren. Een onderzoek naar nieuwe manieren van demonstreren en wat die betekenen voor de inzet en aanpak van de politie*. Bureau Beke Arnhem/VU Amsterdam. Politie en Wetenschap, politiekunde 132.