

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Drs. P.E. Heerma
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

datum 20 maart 2026
doorkiesnummer

ons kenmerk
onderwerp Advies wijziging WOM

Geachte heer Heerma,

Bij brief van 22 december 2025, kenmerk [...], verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet openbare manifestaties in verband met de strafbaarstelling van het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel voegt aan artikel 11 eerste lid van de Wet openbare manifestaties een sub c toe dat er – kort gezegd – toe strekt het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties als overtreding strafbaar te stellen.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

In het onderstaande advies wordt eerst gekeken naar de tekst van de nieuwe strafbepaling en uiteengezet welke begrippen nog onduidelijk zijn en nadere toelichting behoeven. Dit is alleen relevant als wordt besloten dit Wetsvoorstel in de huidige vorm in te dienen bij de Tweede Kamer. De Raad ontraadt dit, omdat de

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke beslissingen zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 20 maart 2026
pagina 2 / 9

grondrechttoetsing in de MvT onvoldoende is gemotiveerd en het voorgestelde verbod moeilijk handhaafbaar lijkt. Na de paragraaf over de delictsomschrijving zal in dit advies daarom nader worden ingegaan op de verhouding tot hoger recht, de onderdelen van de mensenrechtentoets (noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit) en de vraag hoe de nieuwe strafbepaling in de praktijk moet worden gehandhaafd.

1. Delictsomschrijving

De voorgestelde strafbepaling luidt als volgt: *‘Met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de tweede categorie wordt gestraft: (...)*

c. het tijdens of onmiddellijk volgend op een betoging dragen van kleding die het gezicht geheel bedekt of zodanig bedekt dat alleen de ogen onbedekt zijn, dan wel onherkenbaar maakt, tenzij die kleding noodzakelijk is ter bescherming van de veiligheid van een of meer personen of andere zwaarwegende belangen van persoonlijke aard.’

Het dragen van gezichtsbedekkende kleding is niet alleen verboden tijdens een betoging maar ook onmiddellijk daaropvolgend. Volgens de MvT houdt dit in dat er sprake moet zijn van een nauw verband met de demonstratie in tijd en plaats. De Raad adviseert dit nader toe te lichten.

Ook is het niet geheel duidelijk wat precies wordt bedoeld met de zinsnede ‘tenzij die kleding noodzakelijk is ter bescherming van de veiligheid van een of meer personen of andere zwaarwegende belangen van persoonlijke aard’.

In de MvT worden geen criteria geformuleerd aan de hand waarvan de rechter kan nagaan of deze uitzondering van toepassing is. Wel worden vier voorbeelden genoemd: demonstratie tegen een land met een dictatoriaal regime waarbij vrees bestaat voor de veiligheid van de demonstranten vanwege dat protest, een lhbtq+-gerelateerde betoging waarbij de demonstrant bevreesd is dat zijn geaardheid publiek wordt, het dragen van gezichtsbedekking wegens medische redenen en ten slotte het dragen ervan uit religieuze overtuiging.

In de praktijk zijn nog eindeloos veel meer voorbeelden te bedenken. Zo is het denkbaar dat een demonstrant bevreesd is dat zijn standpunt controversieel wordt bevonden door bijvoorbeeld zijn collega's, werkgever, familie of buurtgenoten en dat dit consequenties zal hebben. Ook kun je je voorstellen dat er een vrees is een bepaald land niet meer te kunnen bezoeken, omdat de publieke bekendheid van het politieke standpunt invloed kan hebben op de visumverstrekking. Verder is het mogelijk dat de kleding onderdeel is van het politieke statement. Denk bijvoorbeeld aan een demonstratie voor vrouwenrechten waar deelnemers verkleed zijn als leden van Pussy Riot (met felgekleurde bivakmutsen) of vrouwen uit de Handmaid's Tale (met grote witte kappen). Vallen al deze voorbeelden onder de uitzondering?

datum 20 maart 2026
pagina 3 / 9

Op p. 2 MvT (onderaan) staat vermeld dat voor een succesvol beroep op de uitzonderingsgrond vereist is dat *aannemelijk* wordt dat deze grond bij de betreffende demonstrant aan de orde is. Daarbij wordt niet aangegeven wanneer die lat is gehaald en wat een demonstrant moet doen om het aannemelijk te maken. Stel bijvoorbeeld dat een groep demonstranten besluit in boerka of nikab te demonstreren, moet de politie er dan vanuit gaan dat zij allen religieuze redenen hebben of moeten ze hun geloofsovertuiging nader onderbouwen als de politie vermoedt dat deze kleding alleen maar wordt gebruikt om de identiteit te verhullen?

Kortom, de uitzonderingsgrond roept nog vragen op. De Raad adviseert dit nader toe te lichten in de MvT.

2. Verhouding tot hoger recht

In de MvT wordt ingegaan op de verhouding tussen de voorgestelde strafbepaling en het demonstratierecht, zoals verankerd in artikel 9 Grondwet en artikel 11 EVRM.

Onder verwijzing naar de uitspraak EHRM 1 juli 2014, no. 43835/11 (S.A.S. t. Frankrijk) wordt geconcludeerd dat het strafbaar stellen van het met gezichtsbedekkende kleding deelnemen aan een vreedzame betoging ten behoeve van de veiligheidsbeleving, open communicatie, risicomanagement en de opsporing van wetsovertreders niet op gespannen voet staat met het door artikel 11 EVRM beschermde demonstratierecht. De overwegingen in de MvT overtuigen niet zonder meer.

Het is van essentiële betekenis voor de democratische rechtsstaat dat mensen in staat gesteld worden vrijelijk hun standpunten over maatschappelijke thema's te uiten – ook als zij dat doen op een manier die anderen storend of choquerend of onhandig vinden. Het demonstratierecht kan alleen worden onderworpen aan beperkingen die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. In de MvT wordt nu onvoldoende gemotiveerd waarom de voorgestelde inperking op het demonstratierecht noodzakelijk is en waarom is voldaan aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit.² In de paragrafen hieronder wordt dit per voorwaarde nader toegelicht.

² Zie in dit verband bijvoorbeeld ook EHRM 20 mei 2025, no. 44241/50 (RUSS t. Duitsland).

datum 20 maart 2026
pagina 4 / 9

Verder mist de Raad aandacht voor een mogelijke spanning tussen het voorgestelde verbod en artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). De Raad wijst in dit verband met name op paragraaf 60 van de algemene toelichting van het VN Mensenrechtencomité op dit verdragsartikel³, waarin het volgende wordt overwogen:

"The wearing of face coverings or other disguises by assembly participants, such as hoods or masks, or taking other steps to participate anonymously may form part of the expressive element of a peaceful assembly or serve to counter reprisals or to protect privacy, including in the context of new surveillance technologies. The anonymity of participants should be allowed unless their conduct presents reasonable grounds for arrest, or there are other similarly compelling reasons, such as the fact that the face covering forms part of a symbol that is, exceptionally, restricted for the reasons referred to above (see para. 51). The use of disguises should not in itself be deemed to signify violent intent."

De Raad adviseert de MvT op dit punt aan te vullen.

3. Noodzaak

Zoals hierboven al uiteen werd gezet, moet er allereerst een noodzaak zijn ('a pressing social need') voor de beperking van het demonstratierecht met het oog op een beschermd belang (de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen). Uit de MvT blijkt onvoldoende van een dergelijke noodzaak.

Daarbij valt op dat in het geheel niet wordt ingegaan op het recente WODC-onderzoek 'Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat'.⁴ Dit onderzoek vond plaats op verzoek van de Tweede Kamer en biedt een uitgebreide analyse van het wettelijk kader en het handelingsperspectief inzake het demonstratierecht in Nederland. De conclusie is dat het huidige wettelijk kader volstaat en dat nieuwe/verdergaande (wettelijke) beperkingen van het demonstratierecht weinig doeltreffend (of zelfs averechts) zullen werken. De Raad adviseert in de MvT nader in te gaan op het rapport.

³ <https://docs.un.org/en/CCPR/C/GC/37>.

⁴ Swart, Roorda e.a., 'Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat', oktober 2025.

datum 20 maart 2026
pagina 5 / 9

De MvT⁵ noemt vijf redenen (belangen) met het oog waarop de voorgestelde strafbepaling noodzakelijk is:

1. het dragen van gezichtsbedekkende kleding tijdens demonstraties draagt negatief bij aan de veiligheidsbeleving van personen die hiermee worden geconfronteerd;
2. het bemoeilijkt de essentiële open communicatie tussen demonstranten en het gezag;
3. het kan eraan bijdragen dat een dynamiek ontstaat waarin een bedreigende sfeer ontstaat en een demonstratie escaleert;
4. het kan door kwaadwillenden worden gebruikt om hun identiteit te verhullen;
5. en als bijkomend voordeel: wetsovertreders kunnen gemakkelijker worden opgespoord en vervolgd.

De belangen onder 1, 2 en 4 worden ook aangehaald in de aanhef van het Wetsvoorstel. Wat betreft de eerste twee belangen wijst de Raad erop dat deze niet worden genoemd als beschermde belangen in artikel 11 lid 2 EVRM. Ook worden deze belangen niet nader onderbouwd. Is het echt zo dat demonstranten zich onveilig voelen door hun bedekte medestanders? Is daar iets over bekend? Ook is niet helder hoe de communicatie tussen demonstranten en gezag wordt gehinderd door de bedekkende kleding, zolang het gehoor niet zodanig bedekt is dat de demonstrant niet kan horen wat wordt omgeroepen en de ogen niet bedekt zijn, zodat ook oogcontact mogelijk is. Ook het derde belang (mogelijke escalatie) overtuigt niet zonder nadere toelichting. Het is immers ook heel goed denkbaar dat handhaving van het voorgestelde verbod bij een verder vreedzame demonstratie juist voor escalatie zorgt. Wat betreft het verhullen van de identiteit; in § 1 kwam al aan de orde dat de demonstrant daar legitieme redenen voor kan hebben. Dat is natuurlijk anders als het verhullen van de identiteit samenhangt met het plegen van geweld en het ontlopen van opsporing en vervolging. Dat laatste wordt echter niet genoemd als de werkelijke reden van dit Wetsvoorstel maar als 'bijkomend voordeel'. Kortom, zonder nadere toelichting overtuigt deze opsomming niet. Daarbij geldt bovendien dat de burgemeester ook nu al de nodige instrumenten heeft. Een burgemeester kan en moet per demonstratie een risico-inschatting maken en eventuele verboden of beperkingen daarop afstemmen. Hij of zij kan dus ook een verbod op bedekkende kleding voor één specifieke (risicovolle) demonstratie opleggen. Aangezien de meeste demonstraties zonder incidenten verlopen (MvT, p. 1) is niet helder waarom een *algemeen* verbod noodzakelijk is. Dat het een klus is voor de burgemeester om 'per geval te onderbouwen dat een verbod noodzakelijk is

⁵ MvT, p. 1.

datum 20 maart 2026
pagina 6 / 9

ter bescherming van de gezondheid' (MvT, p3), is onvoldoende als 'pressing social need'. Bovendien lijken de burgemeesters daar zelf geen probleem in te zien⁶ en stelt dit Wetsvoorstel hen voor een nieuwe vraag, namelijk hoe moet worden omgegaan met de handhaving van het voorgestelde verbod.

4. Subsidiariteit

Op p. 3 MvT wordt gesteld dat is voldaan aan de eis van subsidiariteit, maar dat wordt verder niet onderbouwd. Wat betreft de vraag of er andere, minder ingrijpende mogelijkheden zijn om de genoemde belangen te dienen, werd hierboven al ingegaan op de bestaande bevoegdheden van de burgemeester. Voor het vaststellen van de identiteit is het ook mogelijk naar een ID te vragen, indien gezichtsherkenning bemoeilijkt is. Dat is natuurlijk geen oplossing wanneer er ter plekke geen mogelijkheid is om de betrokken persoon aan te spreken en later op basis van videobeelden moet worden vastgesteld wie geweld heeft gepleegd, maar in die situatie helpt dit verbod ook niet. Dan houdt de bedekkende kleding immers niet alleen geheim wat de identiteit is van de pleger van het geweldsmisdrijf maar ook van deze nieuwe overtreding. Het voorgestelde verbod en de daarbij behorende uitzondering vereisen dat je de betrokkene aanspreekt. Als dat mogelijk is, kan de politie ook om een ID vragen.

Wanneer het erom gaat een signaal af te geven aan demonstranten die van tevoren al hebben bedacht geweld te plegen en met het oog daarop hun identiteit verhullen, zou ook nog kunnen worden gedacht aan een strafverzwaringsgrond voor het dragen van gezichtsbedekkende kleding in plaats van een algemeen verbod.

5. Proportionaliteit

De proportionaliteitseis ziet op de vraag of de inbreuk op het demonstratierecht in redelijke verhouding staat met het beoogde doel. Daarbij is de vraag of het dragen van bedekkende kleding an sich voldoende laakbaar is om strafrechtelijk optreden te rechtvaardigen tijdens een vreedzame demonstratie; dat is namelijk wat dit Wetsvoorstel mogelijk maakt. Ook is het mogelijk dat van de voorgestelde strafbepaling een 'chilling effect' uitgaat, oftewel dat burgers niet durven te demonstreren, omdat het niet meer anoniem mag. Het gaat dus niet alleen om het chilling effect van een eventuele straf door de rechter, maar ook om het feit dat tijdens de demonstratie mogelijk gevraagd zal worden de bedekkende kleding te verwijderen danwel te vertrekken (door de politie of door de organisatoren van de

⁶ Vlg [het advies van 6 februari 2026](#) van de Nederlands Genootschap van Burgemeesters, VNG en Bureau Regioburgemeesters.

datum 20 maart 2026
pagina 7 / 9

demonstranten die er belang bij hebben dat tijdens hun betoging de wet wordt nageleefd, ook om te voorkomen dat de demonstratie wordt gestaakt door het gezag). In de MvT wordt onvoldoende gemotiveerd waarom aan de proportionaliteitseis is voldaan.⁷

Concluderend is in de MvT onvoldoende gemotiveerd waarom zou zijn voldaan de eisen van noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit. De Raad adviseert daarom af te zien van de voorgestelde strafbepaling danwel beter te motiveren waarom sprake zou zijn van een gerechtvaardigde inbreuk op het demonstratierecht.

6. Handhaving

Hierboven werd al genoemd dat de burgemeester straks niets meer per demonstratie toetst of een verbod op gezichtsbedekkende kleding een noodzakelijke beperking is. De toets die met dit Wetsvoorstel nog wel bij een burgemeester (en de driehoek) wordt gelaten, is hoe er per demonstratie zal worden gehandhaafd. Daarmee is die handhaving in een concreet geval voor deelnemers voorafgaand aan de demonstratie onduidelijk. Dat maakt het *chilling effect* en het risico op willekeur des te groter. Vooral omdat de handhaving dus per demonstratie en per regio kan verschillen.

Verder is de vraag hoe de handhaving vorm moet krijgen en hoe kan worden voorkomen dat ten onrechte inbreuk wordt gemaakt op het demonstratierecht van iemand voor wie de uitzondering geldt. Stel dat een demonstrant gezichtsbedekkende kleding draagt, wordt dan tijdens de demonstratie de gezichtsbedekking eerst afgedaan door de politie (waarmee de identiteit van de demonstrant wordt prijsgegeven), of wordt er eerst gesproken met iemand en na een 'goed verhaal' een keuze tot vervolging gemaakt of moet iemand (met de gezichtsbedekking nog op of al af) mee om op het bureau een rechtvaardiging te geven? Als op het bureau dan blijkt dat er een goede rechtvaardigingsgrond is, is er ten onrechte een inbreuk gemaakt op het recht op demonstratie. Zoals eerder benoemd is er bovendien een risico dat dit handhavend optreden tijdens een verder vreedzame demonstratie juist voor onrust en escalatie kan zorgen, zeker als achteraf blijkt dat er een rechtvaardiging was voor de gezichtsbedekking.

⁷ Over de proportionaliteit van strafrechtelijk optreden tijdens demonstraties, vgl ook: J. Bijlsma, *Demonstraties, strafrecht en het politieke toneel*, *Over de verhouding tussen recht en politiek in de liberale democratie*, NJB 2026/60, p. 95-101.

datum 20 maart 2026
pagina 8 / 9

De Raad adviseert in de MvT nader in te gaan op de wijze van handhaving van de voorgestelde strafbepaling.

WERKLAST

De Raad schat op basis van de huidige informatie in dat het aantal (kanton)strafzaken waarin het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij een demonstratie (mede) ten laste wordt gelegd, beperkt zal zijn. Dit aantal is afhankelijk van het vervolgingsbeleid van Politie en het OM. De Raad verwacht daarom geen substantieel werklasteffect voor de Rechtspraak vanwege het Wetsvoorstel. De Raad behoudt wel nadrukkelijk het recht voor om, bij gewijzigde inzichten, op deze werklastinschatting terug te komen.

De Raad geeft nog wel graag mee dat de ruime formulering van de in het Wetsvoorstel opgenomen uitzonderingsgrond - en de nu nog bestaande onduidelijkheid daaromtrent - in de praktijk naar verwachting tot gevolg heeft dat er veel behandeltijd nodig is in (kanton)strafzaken waarin het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij een demonstratie (mede) ten laste is gelegd. Er zal in deze (kanton)strafzaken naar verwachting veel zittingstijd worden besteed aan de discussie over het van toepassing zijn van de uitzonderingsgrond en in de uitspraak zal de rechter dit uitgebreid moeten motiveren.

CONCLUSIE

De Raad heeft ernstige bezwaren tegen het Wetsvoorstel. De Raad adviseert u dit Wetsvoorstel niet in te dienen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

datum 20 maart 2026
pagina 9 / 9

Hoogachtend,

mr. R.C.C. van Leest
Lid Raad voor de rechtspraak