

# Rapport van de juridische expertgroep (LEG) over het recht om te demonstreren op universiteiten

## Inleiding

Na de bezetting van het gebouw van het University College Maastricht aan de Zwingelput door demonstranten en de daaropvolgende ontruiming door de politie op dinsdag 10 juni 2025 heeft een groep bezorgde medewerkers van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid een verklaring gepubliceerd over het optreden van het College van Bestuur (CvB). In reactie op die verklaring en na een reeks bijeenkomsten tussen vertegenwoordigers van het CvB en vertegenwoordigers van de ondertekenaars van de verklaring, werd overeengekomen dat een groep juridische deskundigen van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid advies zou geven over de uitoefening van het recht om te demonstreren aan de Universiteit Maastricht. Het initiatief werd gecoördineerd door **Belén Gracia**, **Rónán Riordan** en **Laura Visser**. De groep van juridische deskundigen (LEG) bestond uit:

- **Monica Claes**, hoogleraar Europees en vergelijkend constitutioneel recht, afdeling Europees recht
- **Alexandre Skander Galand**, universitair docent Internationaal recht, afdeling Internationaal recht
- **Šejla Imamović**, universitair docent Europees mensenrechtenrecht, afdeling Publiekrecht
- **Laurie Ritzen**, universitair docent Straf(proces)recht, afdeling Strafrecht en Criminologie
- **Raymond Schlössels**, hoogleraar Bestuursrecht, afdeling Publiekrecht
- **Joost Sillen**, hoogleraar Staatsrecht, afdeling Publiekrecht
- **Eva van Vugt**, universitair docent Staatsrecht, afdeling Publiekrecht

**Eva van Vugt** nam een leidende rol op zich in het project en leverde een substantiële bijdrage aan het opstellen van het rapport.

Het onderhavige rapport bevat het advies van de LEG en bestaat uit acht delen.

Het eerste deel van het rapport geeft een toelichting op de aard en reikwijdte van het demonstratierecht alsmede de mogelijkheid om aan dat recht beperkingen te stellen. Daarbij baseren we ons op de Grondwet en op mensenrechtenverdragen waarbij Nederland partij is, in het bijzonder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Omdat Nederland partij is bij deze verdragen, moet het de daarin opgenomen grondrechten eerbiedigen en beschermen. Waar relevant wordt ook rekening gehouden met de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), dat het EVRM bindend uitlegt, en met

adviezen van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (UNHRC), in het bijzonder General Comment nr. 37.

Dit deel sluit goeddeels aan bij de analyse van het Studie- en Informatiecentrum voor de Mensenrechten (SIM), dat in maart 2025 een adviesrapport heeft uitgebracht aan het College van Bestuur van de Universiteit Utrecht over het huisreglement van die universiteit.<sup>1</sup> Toch zijn er ook verschillen tussen dit rapport en dat van het SIM. In zijn analyse baseert het SIM zich namelijk uitsluitend op mensenrechtenverdragen. Bescherming van het recht om te demonstreren vindt echter voornamelijk plaats op basis van nationale normen waaronder de Grondwet. Het EVRM en het VN-verdragsrecht stellen minimumgrenzen vast waaraan de nationale bescherming moet voldoen, maar het Nederlandse recht legt binnen dat internationale kader de concrete regels vast over het demonstratierecht in Nederland. In het tweede deel van het rapport worden daarom de voorwaarden beschreven die de Grondwet stelt aan beperkingen van het recht om te demonstreren. Dit systeem van beperkingen is geschreven voor de “verticale relatie” tussen burgers en de staat. Grondrechten kunnen echter ook gelden in horizontale verhoudingen, dus tussen particulieren onderling (burgers, bedrijven of andere private instellingen). Volgens het Nederlandse recht gelden voor beperkingen op de uitoefening van grondrechten in horizontale relaties minder strenge eisen dan voor beperkingen in verticale relaties. Het is daarom belangrijk om te bepalen of de UM naar Nederlands recht ‘overheid’ is of particulier.

De volgende delen van dit advies bespreken de vraag wie naar Nederlands recht bevoegd is tot beperking van het demonstratierecht, en onder welke voorwaarden. Deel drie stelt deze vraag ten aanzien van de UM, deel vier ten aanzien van de burgemeester en deel vijf ten aanzien van politie en justitie.

Of de UM tot de overheid geschaard moet worden of niet, is ook relevant voor het soort belangen dat mag worden meegenomen bij de afweging of een beperking van het recht om te demonstreren in een concreet geval geoorloofd is. De overheid heeft minder ruimte om de vrijheid van demonstratie te beperken dan een private actor. De overheid mag een demonstratie alleen beperken met het oog op een beperkt aantal belangen, zoals het voorkomen van wanordelijkheden (genoemd in de Grondwet) of de bescherming van de rechten van anderen (genoemd in het EVRM).<sup>2</sup> Is de universiteit echter een particulier, dan mogen ook haar privaatrechtelijke belangen in aanmerking worden genomen (zoals belangen die verband houden met haar eigendomsrechten). Het zesde deel van het rapport richt zich op deze belangenafweging. Op basis van jurisprudentie van de Hoge Raad en het EHRM, alsmede General Comment No. 37 van het VN-Mensenrechtencomité, worden een aantal leidende beginselen voor deze belangenafweging in de specifieke context van universiteiten geïdentificeerd.

---

<sup>1</sup> Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM), ‘Advies inzake huisregels UU in mensenrechtelijk perspectief’, Faculteit REBO, maart 2025.

<sup>2</sup> De Nederlandse rechter toetst zowel aan de grondwettelijke normen als aan die van het EVRM.

Het zevende deel van het rapport brengt de inzichten van de analyse in de voorgaande paragrafen samen. Afgesloten wordt in deel acht met een stappenplan aan de hand waarvan het College van Bestuur zijn beleid kan bepalen met betrekking tot de uitoefening van het recht om te demonstreren op de universiteitscampus en in universiteitsgebouwen.

## I. Het demonstratierecht: definitie, reikwijdte, en beperkingsvoorwaarden

Demonstreren is het collectief en in het openbaar uiten van een bepaalde mening.<sup>3</sup> Het recht om te demonstreren, neergelegd in artikel 9 Grondwet, artikel 11 EVRM en artikel 21 IVBPR, hangt daarmee nauw samen met de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging.<sup>4</sup> Het recht beschermt ook het uiten van schokkende, verontrustende of impopulaire meningen, zelfs als die als beledigend worden ervaren. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, wiens uitleg van het EVRM bindend is voor Nederland, trekt evenwel een grens bij uitlatingen die aanzetten tot haat en geweld: zij genieten geen bescherming onder het recht op de vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht.<sup>5</sup> Aanzetten tot haat en geweld is ook strafbaar onder artikel 137d Wetboek van Strafrecht (Sr).

Het recht om te demonstreren omvat ook het recht 'om het tijdstip, de plaats en de wijze van het houden van de demonstratie te kiezen'.<sup>6</sup> Demonstraties moeten in beginsel kunnen worden gehouden 'binnen het zicht en gehoor van de doelgroep en op een moment waarop de boodschap de grootste impact kan hebben'.<sup>7</sup> Demonstraties kunnen allerlei vormen aannemen: een mars, sit-in, staking, en zelfs de bezetting van een publiek toegankelijk gebouw.<sup>8</sup> Om als demonstratie te worden aangemerkt, is van belang dat de samenkomst is gericht op het uiten van een mening: de bezetting van een gebouw om daar een illegaal dansfeest te houden valt buiten de reikwijdte van het demonstratierecht.

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3 (MvT), p. 39. Zie tevens M. Emmerik, 'Juridische spelregels omtrent de demonstratievrijheid', *Justitiële Verkenningen*, afl. 51/2, 2025, p. 14. Eenmansprotesten vallen niet onder de reikwijdte van het demonstratierecht, maar genieten bescherming onder het recht op de vrijheid van meningsuiting.

<sup>4</sup> Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna EHRM) (Derde Sectie), 12 juni 2014, nr. 17391/06, ECLI:CE:ECHR:2014:0612JUD001739106 (*Primov e.a. t. Rusland*), par. 92.

<sup>5</sup> EHRM (Grote Kamer), 15 november 2018, nr. 29580/12, ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012 (*Navalnyy t. Rusland*), par. 98.

<sup>6</sup> EHRM (Derde Sectie), 7 februari 2017, nr. 57818/09, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin en anderen t. Rusland*), par. 405.

<sup>7</sup> Ibid. Zie tevens Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), 3 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5683 (*Demonstreren bij abortuskliniek*), r.o. 8.2.

<sup>8</sup> EHRM (Grote Kamer), 15 oktober 2015, nr. 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), par. 91; EHRM (Grote Kamer), 11 oktober 2018, nr. 14237/07, ECLI:CE:ECHR:2018:1011JUD001423707 (*Tuskia e.a. t. Georgië*); EHRM (Derde Sectie), 9 april 2002, nr. 51346/99, ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUD005134699 (*Cisse t. Frankrijk*).

Van belang is ook dat de samenkomst niet-gewelddadig is. Artikel 11 EVRM en artikel 21 IVBPR beschermen namelijk alleen vreedzame demonstraties.<sup>9</sup> Hooliganisme (het samenkomen om geweld te bedrijven) valt dus eveneens buiten de reikwijdte van het demonstratierecht.<sup>10</sup> Een demonstratie mag echter niet te snel als gewelddadig worden aangemerkt.<sup>11</sup> Daarvoor is meer nodig dan wat duwen en trekken, of een verstoring van de normale gang van zaken.<sup>12</sup> Het dragen van gezichtsbedekking maakt een demonstratie evenmin gewelddadig.<sup>13</sup> Er moet sprake zijn van het gebruik van fysiek geweld dat letsel, de dood of ernstige eigendomsschade kan veroorzaken.<sup>14</sup> Als individuele personen tijdens een demonstratie geweld plegen, kan dat geïsoleerde geweld niet toegerekend worden aan andere – vreedzame – demonstranten, de organisatoren of de demonstratie zelf.<sup>15</sup> Vreedzame demonstranten verbeuren dus niet de bescherming van het demonstratierecht op grond van het feit dat enkele andere demonstranten zich misdragen.

Valt een samenkomst onder de reikwijdte van het demonstratierecht, dan dient de overheid zich te onthouden van een ongerechtvaardigde inmenging in de uitoefening van dit recht. Een vrije uitoefening van het demonstratierecht is dus het uitgangspunt. Beperkingen van die vrijheid zijn niet toegestaan, *tenzij* daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat. Daarvoor moet aan strikte voorwaarden zijn voldaan.

Artikel 9 van de Nederlandse Grondwet stelt andere voorwaarden aan de beperking van het demonstratierecht dan artikel 11 EVRM en artikel 21 IVBPR. Het eerste lid van artikel 9 Grondwet schrijft voor dat uitsluitend de nationale wetgever (regering en parlement samen) bevoegd is om alle beperkingen aan demonstraties te stellen die hij nodig acht.<sup>16</sup> Zo heeft de wetgever opruiing (art. 131 Sr) strafbaar gesteld, het aanzetten tot haat (art. 137d Sr) evenals vernieling (art. 350 Sr).

---

<sup>9</sup> Artikel 9 Grondwet stelt die beperking aan de reikwijdte niet, maar tijdens de voorbereiding van de algehele grondwetsherziening van 1983 stelde de regering zich wel op het standpunt dat dwangmiddelen in beginsel niet beschermd worden door deze bepaling, Kamerstukken II, 1976/77, 13 872, nr. 6 (MvT), p. 37.

<sup>10</sup> EHRM (Grote Kamer), 15 november 2018, nr. 29580/12, ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012 (*Navalnyy t. Rusland*), par. 98.

<sup>11</sup> Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, General Comment No 37 (2020) over het recht op vreedzame vergadering (artikel 21), CCPR/C/GC/37, par. 17 (aangenomen 23 juli 2020) (hierna: General Comment nr. 37 (2020)).

<sup>12</sup> General Comment nr. 37 (2020), par. 15.

<sup>13</sup> General Comment nr. 37 (2020), par. 60.

<sup>14</sup> Als de organisatoren van en/of deelnemers aan een demonstratie dergelijke gewelddadige intenties hebben, is het aan de nationale autoriteiten om dit aan te tonen.

<sup>15</sup> EHRM (Derde Sectie) 12 juni 2014, 17391/06, ECLI:CE:ECHR:2014:0612JUD001739106 (*Primov e.a. t. Rusland*), par. 155; EHRM (Derde Sectie) 21 november 2023, 56896/17, ECLI:CE:ECHR:2023:1121JUD005689617 (*Laurijsen e.a. t. Nederland*), par. 50.

<sup>16</sup> Artikel 9, lid 1, Gw: 'Het recht van vergadering en betoging wordt erkend, *behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet*'. Het woord 'wet' slaat op een wet in formele zin, die is vastgesteld door regering en Staten-Generaal.

Het tweede lid van artikel 9 van de Grondwet stelt vervolgens dat de wet 'regels kan stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden'. Dit betekent dat de wetgever bestuursorganen kan autoriseren om de uitoefening van het recht van vergadering en betoging te reguleren of anderszins te beperken, maar alleen met het oog op de genoemde doelen. Van belang is dat de wettelijke grondslag voor de beperking van het demonstratierecht door deze bestuursorganen voldoende specifiek is: de wetgever moet de bevoegdheid aan een bestuursorgaan hebben toegekend *met het oog* op de beperking van dit grondrecht. Een algemene grondslag is niet voldoende.

Op dit punt is het Nederlandse recht strenger dan het EVRM en het IVBPR.<sup>17</sup> Volgens deze verdragen mag het recht om te demonstreren alleen worden beperkt, als die beperking gebaseerd is op een rechtsnorm ('bij wet voorzien'). Of die rechtsnorm zijn grondslag heeft in een formele wet of niet, is daarbij niet relevant. De tweede voorwaarde is dat de beperking van het demonstratierecht een legitiem doel dient dat gelegen is in bepaalde algemene belangen (bijvoorbeeld de bescherming van de openbare orde of de rechten van anderen). De derde en laatste voorwaarde is dat de beperking van het demonstratierecht noodzakelijk is in een democratische samenleving. Volgens de rechtspraak betekent dit dat (i) het doel dat met de beperking wordt gediend zwaarder moet wegen dan de vreedzame uitoefening van het fundamentele recht, (ii) de beperking niet verder mag gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken, en (iii) dat gebruik wordt gemaakt van de minst ingrijpende middelen die beschikbaar zijn.

Omdat het collectief kunnen uiten van bepaalde meningen essentieel is in een vrije, democratische samenleving, vergt elke beperking van het demonstratierecht een zorgvuldige belangenafweging. Hoe deze afweging in een concrete zaak uitvalt, hangt af van de omstandigheden van het geval en zal dus van situatie tot situatie verschillen. Hoe die belangenafweging gestalte moet krijgen in het geval van vreedzame demonstraties, waaronder ook bezettingen aan een universiteit als de UM kunnen vallen, komt aan bod in het zesde deel van dit rapport.

## **II. De UM: overheid of particulier?**

Het EHRM benadrukt niet alleen dat de Staat zich moet onthouden van ongerechtvaardigde beperkingen van het demonstratierecht (negatief), maar erkent tevens een verplichting voor de Staat om dit recht daadwerkelijk te faciliteren en te beschermen (positief). Deze negatieve en positieve verplichtingen gelden voor zogeheten 'public authorities': publieke autoriteiten, belast met bepaalde overheidstaken. Onder dit begrip kunnen ook privaatrechtelijke

---

<sup>17</sup> Het EVRM stelt 'slechts' een minimumstandaard voor de bescherming van de in dat verdrag vervatte grondrechten (artikel 53 EVRM). Dit betekent dat het Nederland, als partij bij dit verdrag, vrijstaat om op basis van nationale (grond)wetgeving verdergaande bescherming te bieden aan het demonstratierecht, en dus hogere eisen te stellen aan de beperking daarvan.

entiteiten vallen, voor zover zij een publieke taak uitoefenen. Of de UM formeel-juridisch dus tot de overheid geschaard moet worden of een privaatrechtelijke entiteit is, is daarmee voor de verplichtingen die voortvloeien uit het EVRM irrelevant: het feit dat universiteiten een publieke taak uitoefenen maakt dat zij de rechten in het EVRM te eerbiedigen en te beschermen hebben.

Naar Nederlands recht maakt het echter wél uit of de UM formeel-juridisch tot de overheid geschaard moet worden of niet. De Nederlandse Grondwet richt zich tot de Nederlandse Staat en zijn organen. In het verlengde hiervan is de beperkingssystematiek van de Grondwet toegesneden op de 'verticale verhouding' tussen burgers en overheid: door voor de beperking van grondrechten een specifiek-wettelijke grondslag te eisen, beschermt de Grondwet mensen tegen een willekeurige inmenging in de uitoefening van hun grondrecht door de overheid.

Artikel 9 Grondwet is daarmee niet geschreven voor zogenaamde 'horizontale verhoudingen' tussen particulieren. Dat neemt niet weg dat grondrechten ook in die rechtsverhouding kunnen doorwerken. Stel, een particulier ondervindt hinder van de uitoefening van het demonstratierecht door anderen. Zij kan dan naar de burgerlijk rechter stappen op grond van onrechtmatige daad, zoals neergelegd in artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek (BW), en vorderen dat de demonstranten hun demonstratie beëindigen. Als de rechter de vordering toewijst, dan beperkt de rechter het grondrecht op grond van artikel 6:162 BW. Dat deze (weliswaar) formeel-wettelijke bepaling niet specifiek in het leven is geroepen om de demonstratievrijheid te beperken, maakt in deze horizontale verhouding niet uit.

Het Nederlands recht stelt dus strengere eisen aan de overheid voor het beperken van het demonstratierecht: waar een particulier de beëindiging van een demonstratie kan vorderen op grond van bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek die in algemene zin bedoeld zijn om private belangen te beschermen, kan een bestuursorgaan het demonstratierecht alleen beperken op basis van een bevoegdheid die speciaal voor dat doel in het leven is geroepen door de wetgever. Het maakt daarom uit of de UM tot de overheid behoort of een private partij is, oftewel: of zij een publiekrechtelijk rechtspersoon is of een privaatrechtelijk rechtspersoon.

Publiekrechtelijke rechtspersonen zijn door de overheid opgerichte organisaties die als doel hebben om het algemeen belang te dienen. Zij moeten worden onderscheiden van privaatrechtelijke rechtspersonen (verenigingen, stichtingen, B.V.'s), die zijn opgericht door burgers of organisaties om een particulier doel te behartigen. Artikel 2:1, eerste lid, Burgerlijk Wetboek (BW) wijst in de eerste plaats de Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen, alsmede alle lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend, aan als publiekrechtelijk rechtspersoon. Volgens lid 2 bezitten andere lichamen, waaraan een deel van de overheidstaak is overgedragen, slechts rechtspersoonlijkheid, indien dit uit de wet volgt.

Uit de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Whw) volgt dat de UM een publiekrechtelijk rechtspersoon is. Volgens artikel 1.3 Whw zijn universiteiten ‘gericht op het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek (...)’ Artikel 1.8 Whw bepaalt voorts dat de in de bijlage van de Whw genoemde bekostigde openbare universiteiten, waaronder de UM, rechtspersoonlijkheid bezitten.<sup>18</sup> Kortom, de UM ontleent haar rechtspersoonlijkheid aan de wet, en is daarmee een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld. Formeel is de UM dus ‘overheid’.

### III. Is de UM bevoegd om het recht om te demonstreren te beperken?

Vastgesteld is dat de UM als publiekrechtelijk rechtspersoon geschaard moet worden onder de overheid. Dit betekent dat de organen van de UM, zoals het College van Bestuur (CvB),<sup>19</sup> bestuursorganen zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).<sup>20</sup> Zoals gezegd vereist artikel 9 Grondwet dat een beperking van het demonstratierecht door een bestuursorgaan is terug te voeren op een bevoegdheid die de wetgever aan een bestuursorgaan heeft toegekend *met het oog op* de beperking van dit grondrecht.

Artikel 7.57h Whw voorziet in een bevoegdheid voor het CvB om huisregels te stellen. Deze zijn bedoeld om een ‘goede gang van zaken in de gebouwen en terreinen van de instelling’ te bevorderen.<sup>21</sup> Het ligt voor de hand om deze open norm uit te leggen in het licht van de publieke taak die universiteiten vervullen, te weten het verzorgen en verrichten van onderwijs en onderzoek. Bij overtreding daarvan kan het CvB ordemaatregelen treffen zoals een (tijdelijke of definitieve) ontzegging van de toegang tot die gebouwen en terreinen of zelfs beëindiging van de inschrijving.

Artikel 7.57h Whw is echter te algemeen om aan te merken als een specifieke wettelijke grondslag voor de beperking van het demonstratierecht. De Whw en in het bijzonder deze bepaling zijn niet in het leven geroepen om de uitoefening van het recht van vergadering en betoging aan beperkingen te onderwerpen maar tot regeling van de structuur en inrichting van instellingen van wetenschappelijk onderwijs. Het CvB mag dus huisregels stellen met het oog op het bevorderen van een goede gang van zaken in de gebouwen en terreinen van de universiteit die nodig is voor het doen van onderzoek en het volgen van onderwijs, maar deze bevoegdheid is niet bedoeld om het demonstratierecht aan banden te leggen.

---

<sup>18</sup> Dit geldt niet voor de bijzondere universiteiten te Amsterdam (VU) (uitgaande van de Vereniging voor christelijk hoger onderwijs, wetenschappelijk onderzoek en patiëntenzorg), Nijmegen (uitgaande van de Stichting Radboud Universiteit) en Tilburg (uitgaande van de Stichting Katholieke Universiteit Brabant).

<sup>19</sup> Art. 9.2, eerste lid, Whw.

<sup>20</sup> Artikel 1:1, eerste lid, sub a, Awb.

<sup>21</sup> Art. 7.57h Whw spreekt van ‘instellingsbestuur’, dat volgens art. 1.1 onder j het college van bestuur is van een bekostigde instelling.

De UM en haar organen beschikken dus niet over een publiekrechtelijke bevoegdheid om het demonstratierecht te beperken. Dat de UM eigenaar is van de grond en gebouwen van de universiteit, doet daaraan niets af. Als overheid dient de UM namelijk ‘in elke relatie waarin zij tot de burger kan staan—derhalve ook in privaatrechtelijke rechtsbetrekkingen—de grondrechten in acht te nemen’.<sup>22</sup> De Hoge Raad heeft dit uitgangspunt bevestigd in een rechtszaak van de gemeente Rijssen die verhuur van een zaal in een door haar geëxploiteerd zalencentrum geweigerd had wegens inhoudelijke bezwaren tegen een hypnoseshow van Rasti Rostelli. De Hoge Raad overwoog toen dat ‘de uitoefening van de contractsvrijheid (en van eigenaarsbevoegdheden) door de overheid niet op één lijn gesteld [kan] worden met die door een particulier’, omdat ‘de gemeente als overheidsinstantie te allen tijde gehouden [is] het algemeen belang te behartigen’. Deze verplichting brengt mee ‘dat de overheid, bij het aangaan en uitvoeren van privaatrechtelijke overeenkomsten, de beginselen van behoorlijk bestuur in acht moet nemen en de grondrechten van haar burgers moet respecteren’.<sup>23</sup> Kortom, ook als eigenaar van gebouwen en terreinen is de UM bij de uitoefening van haar eigendomsrecht gebonden aan de voorwaarden die artikel 9 Grondwet stelt aan de beperking van het recht van vergadering en betoging.

#### **IV. Beëindiging van een demonstratie door de burgemeester**

In de vorige paragraaf constateerden we dat de Whw strekt tot regeling van de structuur en inrichting van instellingen van wetenschappelijk onderwijs ter bevordering van hun publieke taak en niet in het leven is geroepen om de uitoefening van het recht van vergadering en betoging aan beperkingen te onderwerpen. De Wet openbare manifestaties (Wom) is dat wel.<sup>24</sup> Omdat het recht van betoging gevolgen kan hebben voor de openbare orde, heeft de wetgever ervoor gekozen om de regulering van dat recht zoveel mogelijk in handen van het gemeentebestuur te leggen.<sup>25</sup> Zo voorziet de wetgever in artikel 5 Wom in een bevoegdheid voor de burgemeester om demonstraties – onder bepaalde voorwaarden – te verbieden.

De burgemeester kan deze bevoegdheid uitsluitend uitoefenen op openbare plaatsen die krachtens bestemming of vast gebruik openstaan voor het publiek (artikel 1, lid 1, Wom). Denk daarbij aan straten, pleinen, parken, en een aantal in het verlengde daarvan liggende plaatsen, zoals het vrij toegankelijke gedeelte van een treinstation (maar weer niet achter de

---

<sup>22</sup> Aldus de toelichting van de regering bij de totstandkoming van het eerste hoofdstuk van de Grondwet, waarin het recht vergadering en betoging staat, zie Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3 (MvT), p. 15; C.A.J.M. Kortmann, *De grondwetsherzieningen 1983 en 1987* (2e dr. 1987) p. 43–50.

<sup>23</sup> Hoge Raad (HR), 26 april 1996, nr. 15 951, NJ 1996, 728 (*Rasti Rostelli I*), r.o. 3.5.1.

<sup>24</sup> Dat valt ook in de considerans te lezen: Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het gelet op de artikelen 6 en 9 (...) van de Grondwet nodig is, wettelijke bepalingen vast te stellen betreffende de uitoefening van het recht tot vrije belijdenis van godsdienst en levensovertuiging en betreffende de uitoefening van het recht tot vergadering en betoging’, etc. etc.

<sup>25</sup> Kamerstukken II, 1985-1986, 19 427, nr. 3 (MvT), p. 5.

incheckpoortjes). Het gaat erom dat iedereen vrij is om deze plaatsen te betreden, zonder meldingsplicht.<sup>26</sup>

Voor demonstraties op 'andere dan openbare plaatsen' kan de burgemeester alleen een opdracht tot beëindiging geven als de demonstratie voor het publiek toegankelijk is, en bovendien de bescherming van de gezondheid of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden die beëindiging vordert (art. 8, lid 1, Wom). Zo nodig kan de burgemeester zich de toegang tot deze demonstraties verschaffen met behulp van de politie (art. 8, lid 2, Wom).

Onder 'andere dan openbare plaatsen' vallen woningen, niet voor het publiek toegankelijke plaatsen en voor het publiek toegankelijke plaatsen. 'Niet voor het publiek toegankelijke plaatsen' zijn enkel toegankelijk voor leden van een vereniging of een bepaald gezelschap. 'Voor het publiek toegankelijke plaatsen' zijn voor een onbeperkt aantal personen toegankelijk, maar niet als openbaar bestemd. Het verblijf is er namelijk doelgebonden.<sup>27</sup>

Bovenstaande betekent voor de UM het volgende: het vrij toegankelijke deel van het terrein van de UM (denk bijvoorbeeld aan de grond bij Tapijn) is een 'openbare plaats'. Ten aanzien van demonstraties die daar plaatsvinden, kan de burgemeester eerder ingrijpen dan ten aanzien van demonstraties in haar gebouwen, die niet als openbaar zijn aan te merken. De belangen van de bescherming van de gezondheid en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden leggen namelijk aanzienlijk meer gewicht in de schaal op openbare plaatsen dan op niet-openbare plaatsen.<sup>28</sup> Ten aanzien van een demonstratie in de gebouwen van de UM die geen gevaren voor de gezondheid of wanordelijkheden oplevert, is de burgemeester dus niet bevoegd om op te treden. Voor politie en justitie ligt dit anders. Ook ten aanzien van demonstraties op niet-openbare plaatsen zijn zij bevoegd om op te treden, mits er sprake is van een strafbaar feit.<sup>29</sup>

## **V. Beëindiging van een demonstratie wegens lokaalvredebreuk**

Hoewel demonstranten in beginsel het recht hebben om zelf het tijdstip, de plaats en de vorm van hun manifestatie te kiezen, stelt het EHRM tegelijkertijd dat dit niet automatisch met zich meebrengt dat zij het recht hebben op *toegang* tot publieke eigendommen, zoals

---

<sup>26</sup> M. Emmerik, 'Juridische spelregels rond de demonstratievrijheid', *Justitiële verkenningen*, jrg. 51, nr. 2, 2025 p. 16; B. Roorda, commentaar op artikel 1 WOM, in: E.R. Muller e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

<sup>27</sup> B. Roorda, commentaar op artikel 8 WOM, in: E.R. Muller e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

<sup>28</sup> Kamerstukken II, 1985-1986, 19 427 (MvT), nr. 3, p. 7-8.

<sup>29</sup> *Ibid.*

overheidsgebouwen.<sup>30</sup> Ook het Nederlandse strafrecht stelt daaraan grenzen via de strafbaarstelling van lokaalvredebreuk: ‘Hij die in een voor de openbare dienst bestemd lokaal wederrechtelijk binnendringt, of, wederrechtelijk aldaar vertoevende, zich niet op de vordering van de bevoegde ambtenaar aanstonds verwijderd, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.’ (art. 139, lid 1, Sr).

Een ‘voor de openbare dienst bestemd lokaal’ is een ruimte die gebruikt wordt door een publiekrechtelijk lichaam. Denk daarbij aan het kantoor van de Belastingdienst, de rechtszaal, provincie- en gemeentehuizen en de hal van een ministerie.<sup>31</sup> Ook de gebouwen van de UM zijn aan te merken als een ‘voor de openbare dienst bestemd lokaal’. Dat is bevestigd in de jurisprudentie. Zo werd in 1970 de bezetting van het Maagdenhuis van de Universiteit van Amsterdam gekwalificeerd als het wederrechtelijk binnendringen in een voor de openbare dienst bestemd lokaal.<sup>32</sup> Hetzelfde geldt voor de bezetting van de universiteitsbibliotheek van de Erasmus universiteit in 2004.<sup>33</sup>

Beide voorbeelden laten zien dat het voor lokaalvredebreuk niet vereist is dat in het betreffende lokaal de dienst (het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs of onderzoek) in het openbaar wordt uitgeoefend. Van belang is wel in hoeverre het betreffende lokaal is opengesteld voor publiek. Zo zijn de receptie, binnentuinen en wandelgangen van een faculteitsgebouw naar hun aard toegankelijker dan, bijvoorbeeld, het kantoor van de decaan. Ook de bestemming van het lokaal is van belang. Zo zijn onderwijszalen toegankelijk voor docenten, gastsprekers en studenten, en laboratoria voor onderzoekers. Andere werkplekken zijn opengesteld voor diegenen die een afspraak hebben met een medewerker van de universiteit (denk aan een student die een afspraak heeft met diens scriptiebegeleider). Aan ieder ander kan de toegang of het verblijf worden ontzegd. De toegang tot en verblijf in een voor een publieke dienst bestemd lokaal is daarnaast beperkt tot de uren of de gelegenheid waarvoor de toegang is opengesteld. Zodra de UM sluit en de publieke dienst niet meer wordt verleend, is de toegang tot haar gebouwen en terreinen dan ook opgeheven.<sup>34</sup>

Mochten demonstranten ‘ongeoorloofd’ een lokaal van de UM betreden of daar verblijven, dan kunnen zij verzocht worden om zich te verwijderen. Deze vordering zal gedaan moeten worden namens de UM, bijvoorbeeld door (de voorzitter van) het CvB of de decaan.<sup>35</sup> Weigert

---

<sup>30</sup> EHRM (Grote Kamer), 11 oktober 2018, nr. 14237/07, ECLI:CE:ECHR:2018:1011JUD001423707 (*Tuskia e.a. t. Georgië*), par. 72; EHRM (Derde Sectie), 6 mei 2003, nr. 44306/98, ECLI:CE:ECHR:2003:0506JUD004430698 (*Appleby e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 47.

<sup>31</sup> HR 30 september 2025, ECLI:NL:HR:2025:1313 (*Klimaatdemonstranten in de hal van het ministerie van Economische Zaken*).

<sup>32</sup> HR 12 mei 1970, NJ 1971, 97.

<sup>33</sup> HR 12 oktober 2004, ECLI:NL:HR:2004:AP4260, NJ 2004, 662.

<sup>34</sup> Noyon/Langemeijer/Remmeling Strafrecht, art. 139 Sr, aant. 3.

<sup>35</sup> Met “bevoegd ambtenaar” wordt namelijk bedoeld “dat de vordering moet zijn gedaan vanwege de rechthebbende (...) van het voor de openbare dienst bestemde lokaal”, zie HR 13 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2100, r.o. 3.3.1-3.3.2; HR 8 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:13, r.o. 2.4.1-2.5.

de demonstrant echter te vertrekken, dan komt de strafbaarstelling van lokaalvredebreuk in beeld. In zo'n geval kan de UM aangifte doen bij de politie, waarna de officier van justitie, gemachtigd door de rechter-commissaris, opsporingsambtenaren kan bevelen om het gebouw te betreden en te ontruimen.<sup>36</sup> Dat de UM aangifte kan doen, en de officier van justitie tot ontruiming van een gebouw kan bevelen, wil niet zeggen dat zij dat ook altijd moeten doen. Daartoe zullen zij eerst moeten beoordelen of aangifte en ontruiming wegens lokaalvredebreuk noodzakelijk is. Dat vergt een zorgvuldige belangenafweging.

## **VI. Beëindiging van het demonstratierecht aan universiteiten: een belangenafweging**

We zagen dat de burgemeester naar Nederlands recht bevoegd is om een demonstratie in de gebouwen van de UM te beëindigen maar alleen indien de bescherming van de gezondheid en de bestrijding van wanordelijkheden dat vordert (artikel 8 Wom). Daarnaast kunnen demonstranten die zich zonder toestemming van de UM in een van haar gebouwen ophouden aangehouden en vervolgd worden voor lokaalvredebreuk (artikel 139 Sr). Bij de toepassing van deze wetsbepalingen geldt evenwel dat zij niet in strijd mogen komen met artikel 11 EVRM en artikel 21 IVBPR.<sup>37</sup> Dit betekent dat de beëindiging van een demonstratie door de burgemeester of een ontruiming wegens lokaalvredebreuk moet voldoen aan de beperkingsvoorwaarden die deze verdragsbepalingen stellen.

Aan de eerste eis ('bij wet voorzien') zal worden voldaan als de beëindiging plaatsvindt op grond van artikel 8 Wom of artikel 139 Sr. Aan de tweede eis (een legitiem doel) zal doorgaans ook worden voldaan. Een burgemeester die een vreedzame demonstratie aan de UM beëindigt, zal dat doen om wanordelijkheden en strafbare feiten te voorkomen of ter bescherming van de gezondheid. Hetzelfde geldt voor de ontruiming en strafrechtelijke vervolging van demonstranten die zich zonder toestemming in de gebouwen van de UM ophouden. Lokaalvredebreuk is immers strafbaar gesteld om de 'vrede' te beschermen in een lokaal dat voor de openbare dienst bestemd is, zodat die openbare dienst—in het geval van de UM het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek—ook daadwerkelijk verleend kan worden.<sup>38</sup>

De hamvraag is echter of in een concreet geval de beëindiging van een vreedzame demonstratie aan de UM noodzakelijk is in een democratische samenleving. Dat vereist dat het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten of de bescherming van de gezondheid in een specifieke situatie zwaarder weegt dan de uitoefening van het

---

<sup>36</sup> Art. 551a Wetboek van Strafvordering.

<sup>37</sup> Artikel 94 Grondwet: "Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen (...)".

<sup>38</sup> J.M. ten Voorde, T&C Strafrecht, commentaar op art. 139 Sr, par. 6.

demonstratierecht en het demonstratierecht niet verder wordt ingeperkt dan nodig is om dat legitieme doel te bereiken. Dat vraagt om een zorgvuldige belangenafweging.

Als uitgangspunt voor die belangenafweging geldt dat de demonstratievrijheid en vrijheid van meningsuiting de grondvesten zijn van een democratische samenleving en daarom niet restrictief opgevat mogen worden. Elke maatregel die de uitoefening van deze grondrechten verhindert, bewijst de democratie volgens het EHRM een slechte dienst en kan haar zelfs bedreigen.<sup>39</sup> Zowel het EHRM als het Mensenrechtencomité benadrukken daarom dat het enkele feit dat een demonstratie leidt tot een verstoring van de normale gang van zaken, nooit voldoende reden kan zijn om een demonstratie te beëindigen.<sup>40</sup> Sterker nog, demonstraties zijn er in zekere mate voor bedoeld om de dagelijkse gang van zaken te verstoren en daarmee aandacht te vragen voor bepaalde maatschappelijke kwesties. Wanneer een vreedzame demonstratie leidt tot een zekere verstoring van de normale gang van zaken, zal daartegen dus een zekere verdraagzaamheid moeten worden opgebracht.<sup>41</sup>

Voor demonstraties aan universiteiten betekent dit dat een bepaalde mate van verstoring van het onderwijs, het onderzoek en andere daaraan gerelateerde activiteiten getolereerd moet worden. Voorbeelden van een toelaatbare verstoring zijn het maken van lawaai in gemeenschappelijke ruimtes, zoals het zingen en scanderen al dan niet met behulp van een megafoon; het verzamelen in de gangen; de wacht houden bij de ingang van een universiteitsgebouw; en het vreedzaam bezetten van binnenplaatsen. Ook een vreedzame bezetting van universiteitsgebouwen door studenten is een erkende vorm van demonstreren.<sup>42</sup>

De verstoring die door een vreedzame demonstratie ontstaat voor het onderwijs en het onderzoek heeft de universiteit in beginsel te accommoderen. Pas wanneer het faciliteren van een demonstratie naar objectieve maatstaven een onevenredige last met zich brengt voor de universiteit, en de universiteit aanzienlijk belemmerd wordt in het vervullen van haar kernfunctie, kan dat een beperking van het demonstratierecht rechtvaardigen.<sup>43</sup> Denk bijvoorbeeld aan een demonstratie die het studenten voor langere tijd onmogelijk maakt om

---

<sup>39</sup> EHRM (Grote Kamer), 15 oktober 2015, nr. 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius en anderen t. Litouwen*), par. 145; EHRM (Eerste Sectie), 2 oktober 2001, nr. 29221/95 & 29225/95, ECLI:CE:ECHR:2001:1002JUD002922195 (*Stankov en de United Macedonian Organisation Ilinden t. Bulgarije*), par. 97.

<sup>40</sup> General Comment nr 37 (2020), par. 58.

<sup>41</sup> EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a. t. Litouwen*), par. 155.

<sup>42</sup> Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM), 'Advies inzake huisregels UU in mensenrechtelijk perspectief', Faculteit REBO, maart 2025, p. 5, onder verwijzing naar EHRM (Derde Sectie), 9 april 2002, nr. 51346/99, ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUD005134699 (*Cisse t. Frankrijk*), paras. 39-40; EHRM (Grote Kamer), 11 oktober 2018, nr. 14237/07, ECLI:CE:ECHR:2018:1011JUD001423707 (*Tuskia e.a. t. Georgië*), par. 73; EHRM (Derde Sectie), 7 februari 2017, nr. 57818/09, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Annenkov e.a. t. Rusland*), par. 123.

<sup>43</sup> General Comment nr 37 (2020), par. 47.

onderwijs te volgen of tentamens te maken. Of daarvan sprake is, hangt mede af van de vraag of de universiteit heeft gekeken of het onderwijs of een tentamen verplaatst kan worden naar een ander moment of een andere plaats. Naarmate de duur van een vreedzame demonstratie toeneemt en de verstoring die zij oplevert voor het onderwijs en onderzoek, kan de universiteit demonstranten verzoeken om haar gebouwen of terreinen te verlaten en, bij de weigering om dat verzoek op te volgen, de politie inschakelen wegens lokaalvredebreuk. Dergelijk ingrijpen zal bij een dagenlange bezetting van een universiteitsgebouw eerder gerechtvaardigd kunnen worden dan bij een kortstondige mars door de wandelgangen van zo'n gebouw. Bovendien kan zelfs in het kader van een vreedzame demonstratie een direct en acuut risico ontstaan op ernstig lichamelijk letsel, de dood, of eigendomsschade, bijvoorbeeld als er geen acht wordt geslagen op veiligheidsvoorschriften of als individuele demonstranten (of tegendemonstranten) zich misdragen. Om daarvan een inschatting te kunnen maken, zal de UM op het verloop van een demonstratie moeten kunnen toezien. Kan de UM dat niet, bijvoorbeeld omdat de bezetters van een universiteitsgebouw dat toezicht niet toelaten, dan zal ingrijpen eerder gerechtvaardigd zijn.

De beëindiging door de politie van een vreedzame bijeenkomst moet desalniettemin altijd een laatste redmiddel zijn, en alleen als de verstoring 'ernstig en aanhoudend' is. Lichtere middelen die voorhanden zijn en de verstoring kunnen beperken, moeten zijn uitgeput. Zo achtte het EHRM de beëindiging van een bezetting van de rectorkamer door medewerkers van een Georgische universiteit een gerechtvaardigde beperking van het demonstratierecht. Daarbij betrok het EHRM dat de medewerkers al een aantal uur hadden mogen demonstreren in de Grand Hall van het centrale universiteitsgebouw, waarna de situatie escaleerde en zij hun demonstratie verplaatsten naar het kantoor van de rector. De omvang en de duur van de demonstratie, alsmede het intimiderende gedrag van de bezetters en het grote aantal scanderende demonstranten in de gangen van het gebouw, maakten dat het functioneren van de onderwijsinstelling en de rector aanzienlijk verstoord werd. Na twee uur kwam de politie, die een uur met de hoogleraren onderhandelde om het kantoor van de rector vreedzaam te verlaten. Nadat zij uit het kantoor waren verwijderd, mochten de hoogleraren hun demonstratie voortzetten in een collegezaal van de universiteit.<sup>44</sup>

De Hoge Raad waarschuwt daarnaast in recente rechtspraak dat het aanhouden, vervolgen, berechten en eventueel veroordelen van vreedzame demonstranten voor lokaalvredebreuk een *chilling effect* kan uitgaan op personen die van hun demonstratierecht gebruik willen maken.<sup>45</sup> Verwijdering uit het gebouw kan in dergelijke gevallen al voldoende zijn om het beoogde doel te bereiken. Aanhouding, ophouden voor verhoor, en vervolging en bestraffing worden dan ook snel disproportioneel in het licht van het demonstratierecht van vreedzame

---

<sup>44</sup> EHRM (Grote Kamer), 11 oktober 2018, nr. 14237/07, ECLI:CE:ECHR:2018:1011JUD001423707 (*Tuskia e.a. t. Georgia*), par. 74–79.

<sup>45</sup> HR 8 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:126.

actievoerders.<sup>46</sup> Een recent arrest van de Hoge Raad over een demonstratie op het ministerie van Economische Zaken maakt dit concreet. De demonstranten die vreedzaam protesteerden tegen het subsidiebeleid van de overheid was alle gelegenheid geboden om een aantal uren te demonstreren in de hal van het ministerie. Toen zij richting sluitingstijd meermaals verzocht werden om het pand te verlaten, was dat geen ontoelaatbare beperking van het demonstratierecht, aldus het gerechtshof. Toen de demonstranten weigerden opvolging te geven aan die vordering, werd hun verblijf wederrechtelijk in de zin van artikel 139 Sr en mocht ontruiming plaatsvinden. In plaats van de verdachte mee te nemen naar het bureau voor verhoor en het instellen van de vervolging, had de politie de verdachte echter ook na de aanhouding op een andere plek kunnen vrijlaten. Aldus ging de beperking van het demonstratierecht verder dan noodzakelijk, waardoor zij in strijd was met artikel 11 EVRM.<sup>47</sup>

## VII. Advies

Uit de analyse blijkt dat de UM naar Nederlands recht niet bevoegd is om zelf beperkingen op te leggen aan de uitoefening van het demonstratierecht. Als ‘rechthebbende van een voor de openbare dienst bestemd lokaal’ mag zij wel bepalen onder welke voorwaarden iemand dat lokaal mag betreden en daar mag verblijven. De UM bepaalt dus zelf wie er toegang heeft tot haar gebouwen, kan als rechthebbende vorderen dat iemand zich uit die gebouwen verwijderd, en kan aangifte doen van lokaalvredebreuk wanneer die vordering niet wordt opgevolgd.

Of personen mogen verblijven in de gebouwen of terreinen van de UM of niet, zal afhangen van de vraag of hun aanwezigheid en gedrag aldaar de ‘goede gang van zaken’ belemmert in het licht van de publieke dienst die universiteiten verlenen. Het CvB kan dit concreet maken door het opstellen van huisregels. Daarin kan bijvoorbeeld worden geconcretiseerd voor welk publiek de gebouwen en terreinen open toegankelijk zijn. Ook kunnen in de huisregels de openings- en sluitingstijden van de UM worden opgenomen. Daarnaast kan bepaald worden dat men zich in de gebouwen en op de terreinen van de UM gedraagt op een manier die het geven en volgen van onderwijs en het verrichten van onderzoek niet hindert. Ook kunnen daarin voorschriften worden gegeven om de veiligheid binnen die gebouwen te waarborgen, zoals het vrijhouden van vluchtwegen.

Van belang is daarbij dat die huisregels niet specifiek gericht mogen zijn op de beperking van demonstraties: de bevoegdheid van het CvB om huisregels te stellen is immers niet bedoeld om het recht tot vergadering en betoging te beperken. Bovendien zal er—ongeacht de huisregels—een grote mate van tolerantie moeten worden opgebracht, indien een

---

<sup>46</sup> Vgl. HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742; N. Rozemond, ‘De strafrechtelijke grenzen van het demonstratierecht, *NTS* 2023/3, p. 120.

<sup>47</sup> HR 30 september 2025, ECLI:NL:HR:2025:1313 (*Klimaatdemonstranten in de hal van het ministerie van Economische Zaken*), r.o. 2.2.3-2.2.4, 2.3.7 en 2.4.

vreedzame demonstratie gericht tegen het beleid van de UM in een gebouw van de UM leidt tot een zekere verstoring van de dagelijkse gang van zaken.

Ingrijpen mag alleen worden overwogen wanneer dit strikt noodzakelijk is om de kernfuncties van de universiteit te beschermen. Een dergelijke beoordeling moet rekening houden met alle relevante feiten en omstandigheden, waaronder de omvang en duur van de demonstratie; of het vreedzaam blijft; de locatie (bijvoorbeeld een lesruimte, kantoorruimte, bibliotheek, laboratorium of ingang); de concrete gevolgen voor studenten en personeel; en de haalbaarheid van mitigerende maatregelen (zoals het verplaatsen van lessen of examens, het tijdelijk omleiden van de toegang of het aanpassen van roosters).

Het inschakelen van de politie om een vreedzame bijeenkomst die voor veel verstoring zorgt te beëindigen, moet daarbij altijd een laatste redmiddel zijn. Van de inzet van politie kan namelijk een *chilling effect* uitgaan op personen die van hun demonstratierecht gebruik willen maken. De verstoring van het onderwijs en onderzoek moet dan ook ernstig en aanhoudend zijn om de beperking van het demonstratierecht te rechtvaardigen, en lichtere middelen om die verstoring te verhelpen moeten eerst worden uitgeput. Dat betekent dat de UM zich zal moeten inspannen om in dialoog met demonstranten te zoeken naar alternatieve manieren waarop zij hun grondrecht op betekenisvolle wijze kunnen uitoefenen terwijl de verstoring voor het onderwijs en onderzoek zo beperkt mogelijk blijft. Staan demonstranten niet open voor een dergelijke dialoog, terwijl de demonstratie het volgen van onderwijs en het verrichten van onderzoek al lange tijd ernstig belemmert en/of een direct en acuut risico oplevert op ernstig lichamelijk letsel, de dood, of eigendomsschade, dan zal strafrechtelijk ingrijpen eerder gerechtvaardigd zijn.

## **VIII. Stappenplan**

1. Universiteiten zijn als plaatsen van debat en discussie belangrijke spelers binnen een democratische samenleving. Voor een debat op basis van argumenten is het uiten van meningen cruciaal, ook meningen die schokkend, beledigend of verontrustend kunnen zijn, zolang ze niet aanzetten tot haat en/of geweld.
2. Demonstraties zijn een belangrijke manier waarop mensen hun mening kunnen uiten en worden daarom beschermd door het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht van vergadering en betoging, dat wordt gewaarborgd door de Nederlandse Grondwet en diverse mensenrechtenverdragen.
3. Demonstraties die onder deze grondrechten vallen, moeten over het algemeen vreedzaam van aard zijn. Een demonstratie is niet vreedzaam als deze waarschijnlijk letsel, de dood of ernstige materiële schade tot gevolg heeft. Sporadische en geïsoleerde gewelddadige handelingen hebben geen invloed op het vreedzame karakter van de demonstratie.

4. Demonstraties kunnen vele vormen aannemen, bijvoorbeeld marsen, sit-ins, bezettingen, kampementen, enzovoort. Demonstranten zijn vrij om de vorm en locatie te kiezen die betekenisvol zijn voor hun boodschap.
5. Demonstraties kunnen de normale gang van zaken verstoren. Vanwege het cruciale belang van demonstraties in een democratische samenleving moeten overheidsinstanties zich echter in principe onthouden van inmenging in demonstraties en moeten zij deze accommoderen en faciliteren.
6. Volgens de Nederlandse wetgeving is de UM een overheidsinstantie die een openbare dienst verleent, namelijk onderwijs en onderzoek. De UM is eigenaar van de gebouwen en de campus waar deze openbare dienst wordt verleend.
7. Als overheidsinstantie kan de UM het gebruik van de gebouwen reguleren in de vorm van huisregels om een soepele uitvoering van haar kerntaak te waarborgen. Dergelijke regels mogen echter niet zo ver gaan dat ze het recht op demonstratie beperken.
8. Dienovereenkomstig moet een vreedzame demonstratie op het terrein van de UM worden getolereerd en gefaciliteerd, zelfs als deze verstoring is voor de kernfuncties van de UM, tenzij deze een onevenredige last met zich meebrengt.
9. Om te beoordelen of er sprake is van een onevenredige last, is een zorgvuldige analyse per geval nodig, aangezien de drempel voor het vaststellen van een dergelijke last hoog is. Louter ongemak is niet voldoende. Zo rechtvaardigt een verstoring van lessen, examens, onderzoeksactiviteiten of vergaderingen op zich geen ingrijpen wanneer deze activiteiten redelijkerwijs kunnen worden verzet, verplaatst of anderszins worden geschrapt voor de betreffende periode.
10. Ingrijpen door (daartoe bevoegde) overheidsinstanties, in het bijzonder door politie en justitie, mag alleen worden overwogen wanneer dit strikt noodzakelijk is om de kernfuncties van de universiteit te beschermen. Een dergelijke beoordeling moet context-specifiek zijn en rekening houden met alle relevante feiten en omstandigheden, waaronder de omvang en duur van het protest; of het vreedzaam blijft; de locatie (bijvoorbeeld een onderwijsruimte, kantoorruimte, bibliotheek, laboratorium of ingang); de mate van verstoring van onderwijs en onderzoek; en de haalbaarheid van verzachtende maatregelen (zoals het verplaatsen van lessen of examens, het tijdelijk omleiden van de toegang of het aanpassen van roosters).
11. Alvorens de overheidsinstanties te vragen om in te grijpen, moet de UM eerst proberen de situatie op te lossen door middel van dialoog en praktische oplossingen. Dit omvat communiceren met de organisatoren, onderhandelingen en het zoeken naar minder restrictieve maatregelen waarmee de demonstratie op een zinvolle manier kan worden voortgezet terwijl de verstoring tot een minimum wordt beperkt.
12. Als demonstranten niet openstaan voor een dergelijke dialoog, terwijl de demonstratie het onderwijs en onderzoek al geruime tijd ernstig belemmert en/of een direct en acuut risico op ernstig lichamelijk letsel, overlijden of materiële schade met zich meebrengt, zal strafrechtelijk ingrijpen eerder gerechtvaardigd zijn.

13. Dat neemt niet weg dat het optreden van politie en justitie een *chilling effect* kan hebben op de uitoefening van het demonstratierecht en daarom alleen door de UM mag worden ingeschakeld als uiterst redmiddel.