

VERWEY JONKER Instituut

Demonstreren onder toezicht

Een verkenning van ervaringen van maatschappelijke organisaties met surveillance bij demonstraties in Nederland

Dominique Burggraaff | Marcel Coenders

Inhoud

1 Inleiding 3

1.1. Achtergrond 3

1.2. Doel, vraagstelling en opzet 4

1.3. Leeswijzer 6

2 Surveillance bij demonstraties 7

2.1. Begrippen en hun definities 7

2.2. Waarom vindt er surveillance plaats bij demonstraties? 9

2.3. Relevante trends en context 11

3 Vormen van surveillance bij demonstraties 13

3.1. Cameratoezicht en visuele observatie vanaf de grond 13

3.2. Cameratoezicht en visuele observatie vanuit de lucht 14

3.3. Identificatie en registratie van persoonsgegevens 14

3.4. Digitale surveillance en online monitoring 15

3.5. Registratiesystemen en dossieropbouw 17

3.6. Informatievergaring via direct contact 17

3.7. Infiltratie en heimelijke aanwezigheid 18

3.8. Overkoepelende reflectie 18

4 Ervaringen, ontwikkelingen in en gevolgen van surveillance 19

4.1. Algemene ervaringen met surveillance 19

4.2. Negatieve ontwikkelingen 23

4.3. Positieve ontwikkelingen 33

4.4. Politievakbond 34

5 Spanningsvelden en dilemma's 36

6 Oplossingsrichtingen en behoeften 39

7 Conclusies en reflectie 41

8 Referentielijst 43

1 Inleiding

1.1. Achtergrond

Demonstreren is een wezenlijk onderdeel van een democratische rechtsstaat. Het biedt burgers de mogelijkheid om publiekelijk hun stem te laten horen, om maatschappelijke kwesties te agenderen en om invloed uit te oefenen op politiek, beleid en de publieke opinie. Voor de overheid en het Openbaar Ministerie brengt dit belangrijke verantwoordelijkheden met zich mee. Zij moeten het demonstratierecht namelijk actief faciliteren en beschermen, en als onderdeel daarvan, de risico's voor de openbare orde en veiligheid tijdig signaleren en waar nodig optreden. Bij de uitvoering van deze taken spelen surveillance en digitale technologieën een steeds grotere rol. In de afgelopen jaren is de inzet van dergelijke middelen bij demonstraties in Nederland zichtbaar toegenomen. Zowel de facilitering als de handhaving en monitoring van demonstraties worden vaker ondersteund door vaste en mobiele camera's, bodycams, drones, automatische nummerplaatherkenning en online monitoring van uitingen op sociale media (Amnesty International, 2023a; 2023b; Van Benthem et al., 2023). Ook wordt volgens sommige bronnen op grote schaal informatie over demonstranten verzameld, waaronder persoonsgegevens als adres, burgerservicenummer en geboortedatum (o.a. Van Benthem et al., 2023; Amnesty International, 2023b). Deze ontwikkelingen roepen dan ook vragen op over de balans tussen veiligheid en de openbare orde enerzijds, en de bescherming van fundamentele rechten anderzijds, in het bijzonder het recht op privacy en het recht op vrijheid van vreedzame vergadering.

In discussies over surveillance wordt er regelmatig verwezen naar zogeheten chilling effects. Dit omvat het verschijnsel dat burgers afzien van deelname aan demonstraties of protesten uit angst om herkend, gevolgd, geregistreerd of beoordeeld te worden (Storbeck et al., 2025; Amnesty International, 2023b). Volgens het VN-Mensenrechtencomité kan zelfs de gedachte dat men wordt gevolgd al voldoende zijn om mensen te ontmoedigen om gebruik te maken van hun demonstratierecht (United Nations Human Rights Committee, 2020). Storbeck en collega's (2025) voegen daaraan toe dat de gevolgen van surveillance niet beperkt blijven tot demonstranten zelf, maar ook de relatie tussen demonstranten en politie kunnen beïnvloeden. Zij beschrijven bijvoorbeeld hoe wederzijdse observatie en monitoring kunnen leiden tot fenomenen als 'hypertransparantie', 'hyperalertheid' en een zichzelf versterkende cyclus van achterdocht of wantrouwen.

Internationale mensenrechtenorganisaties en toezichthoudende instanties wijzen al langer op de risico's die surveillancemiddelen kunnen meebrengen voor het demonstratierecht. Het VN-Mensenrechtencomité waarschuwt bijvoorbeeld dat technologieën als gezichtsherkenning, het monitoren van sociale media en het registreren van deelname aan protesten onder omstandigheden een belemmering kunnen vormen voor zowel de vrijheid van vergadering als het recht op privéleven (United Nations Human Rights Committee, 2020). Het comité benadrukt daarom dat dergelijke technologieën alleen moeten worden ingezet wanneer dit strikt noodzakelijk en proportioneel is. De Europese Unie heeft eveneens vergelijkbare zorgen geuit. Zo wijst de European Union Agency for Fundamental Rights op de risico's van gezichtsherkenningstechnologie voor fundamentele rechten wanneer deze technologie door de politie wordt ingezet zonder strikte regulering en transparantie (European Union Agency for Fundamental Rights, 2019).

Ook in Nederland staat de rol van surveillance bij demonstraties steeds nadrukkelijker ter discussie. De politie maakt gebruik van uiteenlopende vormen van toezicht en informatieverzameling rondom protesten en demonstraties. Vooral tijdens de coronaprotesten werd deze inzet van technologische middelen zichtbaarder, een ontwikkeling die sindsdien niet meer is verdwenen (Van Benthem et al., 2023). Zo behoren drones inmiddels tot het reguliere instrumentarium bij grote demonstraties en evenementen, onder meer voor crowdmanagement en het monitoren van mogelijke verstoringen van de openbare orde (Gerling, 2025). Ook online worden demonstraties gevolgd. Landman en Groothuis (2022) beschreven eerder al hoe de politie personen en groepen op sociale media monitort, soms met behulp van alternatieve accounts. Daarmee wordt zichtbaar hoe het recht op demonstratie voortdurend moet worden afgewogen tegen veiligheidsbelangen. Dat spanningsveld komt ook naar voren in een recent rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid (2025). Daarin is beschreven hoe de politie enerzijds ruimte moet bieden aan demonstraties, maar anderzijds verantwoordelijk is voor het beheersen van veiligheidsrisico's. Dit kan ertoe leiden dat faciliteren en begrenzen in de praktijk dicht naast elkaar komen te staan.

Tegen deze achtergrond heeft het College voor de Rechten van de Mens het Verwey-Jonker Instituut gevraagd om in kaart te brengen hoe maatschappelijke organisaties surveillance, registratie en het gebruik van persoonsgegevens rondom demonstraties ervaren. Het gaat hierbij niet om een juridisch oordeel over afzonderlijke surveillancemiddelen of om een feitelijke reconstructie van alle vormen van toezicht die in Nederland worden ingezet, maar om zicht te bieden op de positieve en negatieve ontwikkelingen die maatschappelijke organisaties signaleren, de spanningsvelden die zij daarbij ervaren en de behoeften of oplossingsrichtingen die zij naar voren brengen. Hiermee richt dit onderzoek zich op de vraag hoe surveillance rond demonstraties doorwerkt in de ruimte die organisaties en hun achterban ervaren om onbevangen gebruik te maken van het demonstratierecht.

1.2. Doel, vraagstelling en opzet

Dit onderzoek presenteert een beeld van verschillende positieve en negatieve ontwikkelingen die maatschappelijke organisaties verwachten, ervaren of signaleren op het gebied van surveillance bij demonstraties in Nederland. Meer specifiek gaat het daarbij om indicatieve inzichten in hoe de inzet van surveillancemiddelen, onder het gezag van de burgemeester en het OM, zich verhoudt tot het onbevangen kunnen uitoefenen van het recht om te demonstreren door maatschappelijke organisaties en hun achterban. Dit onderzoek is gebaseerd op ervaringen van organisaties die op verschillende manieren betrokken zijn bij demonstraties. In het verlengde van ervaringen met surveillance beschrijven we ook ervaringen met betrekking tot de registratie en het gebruik van persoonsgegevens, identificeren we enkele spanningsvelden als gevolg hiervan en beschrijven we behoeften en oplossingsrichtingen die organisaties hebben aangekaart. Het doel van dit onderzoek is nadrukkelijk niet om een representatief beeld te schetsen van alle soorten ervaringen van maatschappelijke organisaties, maar om een aantal van deze ervaringen in kaart te brengen en uit te diepen.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt daarom:

> *Welke positieve en negatieve ontwikkelingen ervaren maatschappelijke organisaties op het gebied van surveillance, registratie en het gebruik van persoonsgegevens voor, tijdens en na demonstraties?*

Deze hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende vier deelvragen:

1. Welke vormen van surveillance, registratie en het gebruik van persoonsgegevens komen maatschappelijke organisaties tegen in verband met demonstraties?
2. Hoe beïnvloeden deze ontwikkelingen de ruimte in Nederland om onbevangen te kunnen demonstreren, volgens de gesproken maatschappelijke organisaties?
3. Hoe duiden zij deze ontwikkelingen zelf?
4. Welke oplossingen zien zij voor negatieve ontwikkelingen?

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden, kent dit onderzoek drie onderdelen: een beknopte desk research, focusgroepen en korte interviews met maatschappelijke organisaties en de analyse, die de basis vormt voor deze rapportage. Elk onderdeel is hieronder toegelicht.

Deskresearch

We zijn gestart met een beknopte deskresearch van recente wetenschappelijke en beleidsliteratuur om als achtergrond voor dit onderzoek te gebruiken en de context van surveillance bij demonstraties te begrijpen. Deze deskresearch richtte zich op het demonstratierecht en de rol van surveillance, registratie en het gebruik van persoonsgegevens bij demonstraties in Nederland. Verschillende bronnen zijn hierbij benut:

- *Wetenschappelijke literatuur:* artikelen en rapporten over mensenrechten, privacy en de impact van digitale technologieën op het demonstratierecht.
- *Beleids- en praktijkdocumenten:* publicaties van relevante instanties als de Wetenschappelijke Adviesraad Politie, Amnesty International, Autoriteit Persoonsgegevens en de Nationale Ombudsman.
- *Vergelijkbare onderzoeken:* lopende of recent afgeronde studies, zoals het onderzoek van het WODC naar beperkingen op demonstratierecht en het onderzoek van de Nationale Ombudsman naar de rol van de overheid bij demonstraties.

Focusgroepen en korte interviews

Het tweede onderdeel in dit onderzoek bestond uit het ophalen van ervaringen van maatschappelijke organisaties in Nederland. We hebben daartoe drie digitale bijeenkomsten georganiseerd met elk 5 à 6 maatschappelijke organisaties. Deze bijeenkomsten zijn aangevuld met enkele korte individuele interviews met organisaties die niet in de gelegenheid waren om aan te sluiten bij de focusgroepen, maar wel graag input wilden leveren.

Voor de werving is eerst een brede inventarisatie gemaakt van maatschappelijke organisaties die mogelijk relevante ervaringen of perspectieven konden inbrengen. Bij het samenstellen van deze groep zijn vier criteria gebruikt om te voorkomen dat de werving zich tot een te smalle selectie van organisaties zou beperken. Organisaties hoefden niet aan alle criteria te voldoen; één of meer van de volgende kenmerken waren voldoende:

1. De organisatie is betrokken bij het organiseren, faciliteren of ondersteunen van demonstraties; en/of
2. De organisatie heeft directe of indirecte ervaring met surveillance rond demonstraties; en/of
3. De organisatie vertegenwoordigt (of staat dicht bij) groepen die regelmatig demonstreren of tegenspraak leveren op overheidsbeleid; en/of
4. De organisatie kan vanuit een betrokken of relevante positie reflecteren op bredere maatschappelijke ontwikkelingen rond surveillance.

In totaal zijn er circa 175 organisaties per mail benaderd met een uitnodiging voor de focusgroepen. Goed om hierbij te vermelden, is dat er is geprobeerd om een diverse pool van organisaties uit te nodigen die verschillende segmenten van het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen. Naast dat de uitgenodigde organisaties dus voldoen aan één of meerdere zojuist besproken criteria is er rekening gehouden met een diversiteit in thema, doelgroep, achterban en organisatiegrootte. Uiteindelijk hebben 21 organisaties input gegeven voor dit onderzoek (respons van 12%); met 16 organisaties is in de focusgroepen gesproken, met drie organisaties is een kort digitaal individueel gesprek gehouden en twee organisaties hebben per mail gereageerd op onze vragen.

Om de anonimiteit van de organisaties te waarborgen, noemen we hier geen namen van organisaties die hebben deelgenomen. Wel geven we een beschrijving van de thema's waarmee de gesproken organisaties zich bezighouden. Deze zijn als volgt:

- Mensenrechten en burgerrechten
- Privacy en digitale rechten
- Klimaat en milieu
- Arbeidsrechten en vakbondswerk
- Journalistieke rechten en persvrijheid
- Migratie, vluchtelingen en migrantengemeenschappen
- Antisemitisme
- Gender- en seksediversiteit en inclusie
- Strategisch procederen en juridische bescherming van grondrechten
- Democratische participatie
- Maatschappelijke mobilisatie
- Sociale rechtvaardigheid
- Internationale solidariteit en ontwikkelingssamenwerking
- Duurzaamheid
- Politie en veiligheid
- Wetenschappelijk onderzoek
- Maatschappelijke kennisontwikkeling
- Onderwijs

De gesproken organisaties zijn vanuit verschillende rollen betrokken bij maatschappelijke vraagstukken. Hieronder bevonden zich onder meer mensenrechten- en burgerrechtenorganisaties, organisaties op het gebied van privacy en digitale rechten, belangenbehartigers van specifieke gemeenschappen of minderheidsgroepen, vakbonden en beroepsverenigingen, (internationale) ontwikkelingsorganisaties, medewerkers van kennisinstellingen, juridische organisaties, alsook sociale bewegingen en actiegroepen die actief zijn rond maatschappelijke thema's.

Analyse van resultaten

De resultaten uit de focusgroepen, gesprekken en de deskresearch zijn met behulp van het kwalitatieve analyseprogramma Atlas.ti geanalyseerd om tot de belangrijkste en relevante inzichten en aandachtspunten te komen. Er is gekeken naar verschillende deelthema's die in de gesprekken aan bod zijn gekomen, en die uitgangspunt zijn voor de hoofdstukindeling van dit rapport (concreet: ervaringen met surveillance, vormen van surveillance, positieve en negatieve ontwikkelingen, spanningsvelden en dilemma's, duiding en bredere context, en tot slot behoeften en oplossingsrichtingen) en eventuele relevante verschillen in perspectieven tussen verschillende organisaties. Deze bevindingen zijn uitgewerkt in deze rapportage.

Kanttekeningen

Voordat de bevindingen van dit onderzoek inhoudelijk worden besproken, is het goed om twee belangrijke kanttekeningen te schetsen bij dit onderzoek. In de eerste plaats beoogt dit onderzoek niet om een feitelijke weergave te geven van de wijze waarop surveillance bij demonstraties wordt ingezet en de juridische status daarvan. Dat wil zeggen: het onderzoek is bedoeld om zicht te bieden op de (al dan niet subjectieve) ervaringen en percepties van maatschappelijke organisaties. Deze kunnen gebaseerd zijn op feitelijke waarnemingen, maar bijvoorbeeld ook op verwachtingen op basis van eerdere ervaringen of op subjectieve interpretaties van wat door anderen is waargenomen. Juist het inzicht in deze al dan niet subjectieve ervaringen en percepties rondom surveillance bij demonstraties is zeer relevant, omdat deze doorwerken in de wijze waarop organisaties gebruik kunnen en durven te maken van het demonstratierecht. Zoals eerder genoemd, stelt het VN-Mensenrechtencomité dat alleen of de perceptie van surveillance voldoende kan zijn om burgers te ontmoedigen om deel te nemen aan demonstraties (United Nations Human Rights Committee, 2020). Dit verwijst naar het bekende Thomas-theorema ("If men define situations as real, they are real in their consequences"), dat veronderstelt dat de definitie van de situatie van invloed is op het feitelijke handelen (Thomas & Thomas, 1928, p. 572).

Een tweede methodologische kanttekening betreft de samenstelling van de gesproken organisaties. Hoewel de uitnodiging voor deelname erg breed is uitgezet, is de groep deelnemers waarschijnlijk niet representatief voor alle organisaties die op een manier betrokken zijn bij demonstraties. Organisaties die kritisch zijn op surveillance, hier negatieve ervaringen mee hebben of zich zorgen maken over de gevolgen ervan voor demonstranten, hadden naar onze verwachting meer aanleiding om deel te nemen aan het onderzoek dan organisaties die relatief weinig ervaring hebben met surveillance, deze praktijken als minder problematisch beschouwen of er een positiever perspectief op hebben. Hierdoor zijn kritische perspectieven op surveillance mogelijk oververtegenwoordigd in de opgehaalde ervaringen (als gevolg van bias door zelfselectie). Deze

kanttekening doet echter niet af aan de relevantie van de bevindingen. De zorgen en ervaringen die in de focusgroepen en interviews naar voren kwamen, werden immers breed gedeeld en herkend door de deelnemende organisaties ondanks hun uiteenlopende achtergronden, doelstellingen en achterbannen. Ook wetenschappelijke studies en actuele beleidsrapportages ondersteunen deze bevindingen. Hoewel de resultaten dus niet kunnen worden gegeneraliseerd naar bijvoorbeeld het gehele maatschappelijke middenveld, geven zij wel een duidelijk inzicht in de wijze waarop diverse maatschappelijke organisaties surveillance rond demonstraties ervaren en ontwikkelingen op dit vlak interpreteren.

1.3. Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 biedt allereerst de inhoudelijke context voor het onderzoek. Hierin is uitgewerkt wat we onder surveillance bij demonstraties verstaan, hoe dit zich verhoudt tot het demonstratierecht, waarom surveillance bij demonstraties kan plaatsvinden en welke bredere ontwikkelingen relevant zijn om de bevindingen te kunnen plaatsen. Hoofdstuk 3 beschrijft vervolgens de verschillende vormen van surveillance, registratie en gegevensverwerking die met name in de gesprekken met maatschappelijke organisaties naar voren zijn gekomen. Hoofdstuk 4 vormt de kern van de empirische bevindingen. In dit hoofdstuk bespreken we hoe maatschappelijke organisaties surveillance bij demonstraties ervaren, welke negatieve en positieve ontwikkelingen zij signaleren en welke gevolgen zij zien voor onder meer vertrouwen, rechtsbescherming en de ruimte om onbevangen te demonstreren. Ook het perspectief van de gesproken politievakbond wordt in dit hoofdstuk afzonderlijk besproken. Hoofdstuk 5 werkt daarna de belangrijkste spanningsvelden en dilemma’s uit die uit de literatuur en de gesprekken naar voren komen. In hoofdstuk 6 beschrijven we de oplossingsrichtingen en behoeften die door maatschappelijke organisaties zijn genoemd. En het rapport sluit af met hoofdstuk 7, waarin de belangrijkste conclusies zijn samengebracht en wordt gereflecteerd op de betekenis van surveillance voor het demonstratierecht in Nederland.

2 Surveillance bij demonstraties

In de inleiding is geschetst hoe de inzet van surveillancetechnologieën rond demonstraties de laatste jaren is geïntensiveerd en waarom dit vragen oproept over de ruimte om onbevangen te kunnen demonstreren. Dit hoofdstuk bouwt daarop voort door te beschrijven wat er onder surveillance bij demonstraties wordt verstaan en wanneer en waarom deze surveillance plaatsvindt. Ook worden er enkele relevante trends ter context en achtergrond uitgelicht. Dit hoofdstuk baseert zich hoofdzakelijk op uitkomsten uit de wetenschappelijke en beleidsmatige literatuur.

2.1. Begrippen en hun definities

In dit onderzoek gebruiken we enkele begrippen waarvan het belangrijk is om deze eerst nader te definiëren. Deze definities ervan zijn hieronder uitgewerkt.

(1) Surveillance
Ondanks dat surveillance vele vormen kent die in heel verschillende contexten voorkomen of ingezet worden, richt dit onderzoek zich uitsluitend op surveillance door veiligheidsdiensten bij demonstraties in Nederland. Om deze praktijk te begrijpen, is het belangrijk eerst stil te staan bij wat in de literatuur onder surveillance wordt verstaan. Surveillance verwijst immers niet simpelweg naar het waarnemen van personen of gebeurtenissen. Het betreft volgens wetenschappelijke studies een georganiseerde en doelgerichte vorm van observatie, door 'toezicht van bovenaf', waarbij informatie over personen, groepen of situaties wordt verzameld, geanalyseerd en gebruikt voor diverse doeleinden als risicobeoordeling, beïnvloeding, sturing, bescherming of controle. Een veelgebruikte definitie van surveillance die hierop aansluit, is die van Lyon (2007, p. 14). Deze definitie luidt als volgt:

> *"We may start by saying that it is the focused, systematic and routine attention to personal details for purposes of influence, management, protection or direction. Surveillance directs its attention in the end to individuals (even though aggregate data, such as those available in the public domain, may be used to build up a background picture). It is focused. By systematic, I mean that this attention to personal details is not random, occasional or spontaneous; it is deliberate and depends on certain protocols and techniques. Beyond this, surveillance is routine; it occurs as a 'normal' part of everyday life in all societies that depend on bureaucratic administration and some kinds of information technology. Everyday surveillance is endemic to modern societies."*

Deze definitie toont dat surveillance drie samenhangende kenmerken heeft, namelijk (a) dat surveillance doelbewust en systematisch is, het gaat niet om toevallige of incidentele observatie, maar om activiteiten die plaatsvinden volgens bepaalde procedures, technieken of werkwijzen; (b) in de kern richt surveillance zich op individuen, ook wanneer daarbij gebruikgemaakt wordt van geaggregeerde data of bredere patronen; en (c) de informatie die verzameld wordt met surveillance, staat altijd in dienst van een bepaald doel. Deze informatie wordt niet uitsluitend verzameld om kennis te verkrijgen, maar om op basis daarvan bijvoorbeeld beslissingen te nemen of gedrag en situaties te beïnvloeden.

Bovendien plaatst Lyon (2007) de inzet van surveillance nadrukkelijk in de context van moderne samenlevingen. Volgens hem is surveillance geen uitzonderlijke praktijk, maar is het verweven geraakt met het functioneren van overheden, organisaties en publieke instituties. Het verzamelen en verwerken van informatie vormt inmiddels een essentieel onderdeel van bureaucratische processen, terwijl technologische ontwikkelingen de mogelijkheden om personen, groepen en activiteiten te monitoren aanzienlijk hebben vergroot. Hierdoor maakt surveillance in toenemende mate deel uit van het alledaagse leven, vaak zonder dat burgers zich daarvan voortdurend bewust zijn.

Deze ontwikkeling is verder uitgewerkt door Marx (2015, p. 735); die spreekt van new surveillance, dat de nadruk sterker legt op de inzet van technologische middelen bij surveillance:

> *"The new surveillance may be defined as scrutiny of individuals, groups, and contexts through the use of technical means to extract or create information. In this definition the use of 'technical means' to extract and create the information implies the ability to go beyond what is naturally offered to the senses and minds unsupported by technology, or what is voluntarily reported. Many of the examples extend the senses and cognitive abilities by using material artifacts, software, and automated processes, (…)."*

Waar klassieke vormen van surveillance vaak waren gebaseerd op directe observatie, stellen technologische middelen ons dus in staat om informatie te verzamelen die niet beschikbaar zou zijn via menselijke waarneming alleen. De opkomst van dergelijke technologieën heeft dan ook geleid tot toenemende aandacht voor wat vaak wordt aangeduid als digital surveillance. Volgens de speciale VN-rapporteur voor het recht op vreedzame vergadering en vereniging verwijst dit naar vormen van toezicht waarbij individuen via een breed scala aan digitale technologieën kunnen worden gevolgd, gemonitord en geanalyseerd, vaak ook zonder dat zij zich daarvan bewust zijn (Romero,

2026). Bovendien beperkt digitale surveillance zich niet tot afzonderlijke technologische middelen die ingezet worden, maar ontstaat juist door het combineren van verschillende analysemethoden en gegevensbronnen, die met elkaar samenwerken en uitwisselen. Ook recente ontwikkelingen op het gebied van kunstmatige intelligentie versterken deze mogelijkheden nog verder, omdat grote hoeveelheden data zo sneller en diepgaander kunnen worden verwerkt (Romero, 2026).

In de specifieke context van surveillance door veiligheidsdiensten, zoals het geval is bij surveillance bij demonstraties, krijgt een ander element van surveillance vaak bijzondere nadruk, namelijk de relatie met controle en veiligheid. Concreet komt dit terug in de definitie van Fernback, welke de link met surveillance als controlepraktijk explicieter legt (2013, p. 12):

> *“Surveillance is the practice of rigorous monitoring, sometimes openly and sometimes illicitly, of human data for the purposes of control.”*

Ook Aston (2017) adresseert dit door een onderscheid te maken tussen alledaagse zichtbaarheid van individuen in de publieke ruimte en surveillance als doelgerichte praktijk. Respondenten in haar studie ervaren politieel toezicht bijvoorbeeld als fundamenteel anders dan “simply being watched or observed by other potential audiences”, omdat deze is ingebed in een institutionele context en daarmee gepaard gaat met specifieke doelen als controle, risicobeoordeling of handhaving.

Een vergelijkbare nadruk op de institutionele dimensie van surveillance is terug te vinden bij Amnesty International. Zij beschrijven surveillance als een verzamelterm voor middelen en technieken waarmee overheden personen, groepen of communicatie kunnen monitoren (Amnesty International, z.d.). In dit soort definities verschuift de aandacht van observatie als handeling naar surveillance als georganiseerde gegevens- en machtspraktijk. Niet het observeren op zichzelf staat centraal, maar de vraag wie informatie verzamelt, met welk doel dit gebeurt en welke gevolgen dit kan hebben voor degenen die onderwerp van surveillance zijn.

Er is daarmee een verschil in beschrijvende definities van surveillance (wat surveillance is) en meer normatieve interpretaties of discussies van surveillance (wanneer surveillance wenselijk of problematisch is). Ook deze normatieve dimensie komt veelvuldig terug in de literatuur over surveillance. Zo wijzen Schuilenburg en Soudijn (2023) erop dat surveillance met name ‘een donkere kant’ kent wanneer er “heimelijk (of soms zelfs openlijk), al dan niet op grootschalige wijze, gegevens worden verzameld en daarbij een schending van publieke waarden plaatsvindt, waaronder het recht op gelijke behandeling en de privacy van burgers” (Schuilenburg & Soudijn, 2023, p. 4). Eveneens heeft Amnesty in deze context de laatste jaren veelvuldig geschreven over surveillance en waarschuwt dat het niet alleen gevolgen kan hebben voor het recht op privacy, maar ook voor andere fundamentele vrijheden, zoals de vrijheid van meningsuiting en het recht om te demonstreren (Amnesty International, z.d.).

In dit onderzoek wordt surveillance bij demonstraties afgebakend als het door of namens autoriteiten gericht en routinematig observeren, registreren, identificeren, analyseren of volgen van demonstranten, organisatoren, netwerken of protestlocaties. Dit gebeurt met behulp van zowel menselijke als (een combinatie van) technologische middelen, met het oog op verschillende doeleinden. Concreet gaat het hier om beïnvloeding, beheer, bescherming, risicobeoordeling, handhaving en controle.

Naast surveillance door veiligheidsdiensten wordt er in internationale literatuur gewezen op meer indirecte surveillance of zogeheten countersurveillance. Bij deze surveillance zetten burgers zelf observatiemiddelen in om machtsverhoudingen te bevragen of te controleren. Countersurveillance kan in deze context worden begrepen als het bewust inzetten van observatie- en registratietechnologieën door niet-statelijke actoren om bestaande vormen van toezicht te verstoren of ‘om te keren’ (Wilson & Serisier, 2010; Walsh, 2018). Een bekend voorbeeld hiervan is ‘cop-watching’, waarbij burgers of activistische groepen politieoptreden filmen tijdens demonstraties en andere publieke situaties. Deze praktijk is sterk toegenomen door de verspreiding van mobiele telefoons en sociale media, die het mogelijk maken om gebeurtenissen live vast te leggen en te delen (Bock, 2016). Cop-watching wordt in de literatuur bovendien gezien als een vorm van sousveillance. Dit is het van onderaf observeren van autoriteiten waarmee burgers proberen tegenwicht te bieden aan institutionele vormen van surveillance (Bock, 2016; Brucato, 2016). Door politieoptreden te filmen en te documenteren, wordt beoogd transparantie te vergroten, misstanden zichtbaar te maken en bewijsmateriaal te verzamelen in geval van excessief geweld of onrechtmatig optreden. In de context van demonstraties kan dit dus leiden tot een situatie waarin meerdere vormen van surveillance gelijktijdig plaatsvinden. Onderzoek spreekt in dit verband van een ‘spiraal van surveillance en countersurveillance’, waarin politie en demonstranten elkaar wederzijds observeren en vastleggen (Ullrich & Knopp, 2018; Wilson, 2012). Dit heeft zowel beschermende als problematische effecten, wat later in dit rapport zal blijken.

(2) Demonstraties en demonstratierecht

Demonstraties worden in de literatuur en beleidscontext in het algemeen gedefinieerd als een specifieke vorm van collectieve actie, waarbij individuen of groepen publiekelijk hun opvatting, mening of grieven uiten. Het doel hiervan is het beïnvloeden van politiek, beleid of de publieke opinie, of het in gang zetten van maatschappelijke verandering (Lasky, 2023). Ook worden demonstraties expliciet beschreven als een vorm van protest die plaatsvindt in de openbare ruimte om maatschappelijke kwesties zichtbaar te maken (Cateriano-Arévalo, 2025); en zijn daarmee een middel voor burgers om buiten institutionele kanalen om hun stem te laten horen. Demonstraties zijn vaak tijdelijke bijeenkomsten of marsen waarbinnen mensen communiceren met leuzen, spandoeken, toespraken of symbolische handelingen. Naast deze definities heeft Nederland een juridische en beleidsmatige invulling van de term 'demonstratie', waarbinnen het demonstratierecht centraal staat. Dit recht is verankerd in artikel 9 van de Grondwet en stelt dat het recht tot vergadering en betoging erkend wordt, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet (Montesquieu Instituut, z.d.). Demonstraties worden hierin kortweg gedefinieerd als openbare bijeenkomsten met het doel om een mening te uiten.

Verdere uitwerking van het demonstratierecht vindt plaats in de Wet openbare manifestaties (Wom). In deze wet worden betogingen begrepen als een vorm van openbare manifestatie waarin burgers gezamenlijk hun gedachten of gevoelens uiten in de openbare ruimte. Een betoging wordt in deze context omschreven als een collectieve meningsuiting van twee of meer personen in het openbaar (Nederlands Genootschap van Burgemeesters, z.d.). De Wom richt zich overigens niet primair op een inhoudelijke definitie, maar op het reguleren van de voorwaarden waaronder demonstraties in Nederland mogen plaatsvinden. Beschreven is dat er beperkingen gesteld kunnen worden aan demonstraties ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter voorkoming van wanordelijkheden (Montesquieu Instituut, z.d.; Rijksoverheid, 2010). In dit verband speelt ook de verdeling van verantwoordelijkheden een rol. De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en heeft gezag over de politie bij demonstraties. De politie voert onder dit gezag de operationele taken uit en kan aanwijzingen van de burgemeester opvolgen bij de inzet rondom demonstraties (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2025). Surveillance is één van de middelen die door de politie ingezet wordt om uitvoering te geven aan dit gezag.

Meer informatie hierover staat beschreven in de jaarrapportage 2025-2026 'Demonsteren in beeld: Mensenrechten onder druk door toenemende monitoring' van het College voor de Rechten van de Mens (College voor de Rechten van de Mens, 2026).

2.2. Waarom vindt er surveillance plaats bij demonstraties?

In deze paragraaf lichten we toe omwille van welke doelen surveillance ingezet wordt bij demonstraties in Nederland. Het gaat om een beknopte toelichting, die vooral de context schetst waartegen de door organisaties ervaren surveillance plaatsvindt.

Vanuit het perspectief van de overheid en politie vindt surveillance bij demonstraties in Nederland plaats vanuit de verantwoordelijkheid van burgemeesters en politie om demonstraties te faciliteren, maar ook om de openbare orde te bewaken en waar nodig op te treden (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2025; Nederlands Genootschap van Burgemeesters, z.d.; Politie, z.d.-a). Informatie- en gegevensverzameling wordt vanuit dit perspectief dus beschouwd als noodzakelijk middel om demonstraties veilig te laten verlopen. Internationale literatuur beschrijft dit als onderdeel van informatiegestuurd of intelligence-led politiewerk, waarbinnen informatie wordt verzameld en geanalyseerd om besluitvorming en operationeel optreden te ondersteunen (Della Porta & Reiter, 1998; Gillham, 2011). Om dit doel te bereiken, onderscheiden we drie functies van surveillance die hier in verschillende opzichten aan kunnen bijdragen:

1. **Voorbereiding en besluitvorming.** In de eerste plaats wordt surveillance ingezet om vooraf inzicht te krijgen in de aard, omvang en verwachte dynamiek van demonstraties. Verzamelde informatie hierover ondersteunt besluitvorming over de benodigde inzet van politie, de begeleiding van demonstraties en eventuele bestuurlijke maatregelen die in voorbereiding op de demonstratie genomen kunnen worden (Della Porta & Reiter, 1998; Nederlands Genootschap van Burgemeesters, z.d.; Politie, z.d.-b). Het gaat hierbij met name om het inwinnen van informatie voorafgaand aan een demonstratie.

2. **Risicobeheersing en vroegsignalering.** Een andere belangrijke functie van surveillance in de literatuur over de openbare orde, is het identificeren en beoordelen van potentiële risico's, zowel voor als tijdens demonstraties. Denk bijvoorbeeld aan verstoringen, escalatie of confrontaties tussen groepen. Informatie wordt gebruikt om risico's vroegtijdig te herkennen en het optreden van de politie hierop af te stemmen (Gillham, 2011; Werren, 2016; Inspectie Justitie en Veiligheid, 2025). Benoemd wordt dan ook dat continue monitoring van sommige demonstraties nodig is om zicht te houden op het verloop ervan en om ontwikkelingen in de omgeving tijdig te signaleren (Politie, z.d.-b; Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2024). Dit sluit ook aan bij wat in de literatuur beschreven wordt als strategic incapacitation, wat inhoudt dat het beleid rondom protesten in de openbare ruimte tegenwoordig vaak is gericht op het inschatten en beheersen van risico's, voordat zich feitelijke

verstoringen voordoen (Gillham, 2011). Verschillende maatschappelijke organisaties en onderzoekers plaatsen daarbij echter een kritische kanttekening dat een te sterke nadruk op risico's in deze context ertoe kan leiden dat demonstranten primair worden benaderd als potentiële veiligheidsrisico's in plaats van burgers die gebruikmaken van hun demonstratierecht (Amnesty International, 2023a; Storbeck et al., 2025).

3. **Handhaving en opsporing**. Surveillance wordt tot slot gebruikt voor de handhaving van wet- en regelgeving en voor de opsporing van gepleegde strafbare feiten (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2024; Politie, z.d.-c). Verschillende informatie die met surveillancemiddelen is opgehaald, kan ingezet worden ten behoeve van bewijsvoering, reconstructie van gebeurtenissen en identificatie van betrokken personen (Politie, z.d.-c; Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2024). Ook kan dergelijke informatie worden gebruikt om achteraf te beoordelen of er sprake is geweest van overtredingen van wet- en regelgeving of verstoringen van de openbare orde (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2024; Politie, z.d.-c). Als zodanig draagt surveillance dus niet alleen bij aan het directe verloop van demonstraties, maar ook aan de mogelijkheid om achteraf verantwoording af te leggen en strafbare feiten te onderzoeken.

In literatuur van mensenrechtenorganisaties wordt benadrukt dat deze functies van surveillance voortdurend moeten worden afgewogen tegen fundamentele rechten, zoals eerder genoemd (o.a. Amnesty International, 2024; United Nations Human Rights Council, 2014; United Nations Human Rights Committee, 2020).

Belangrijk om hier ook te benadrukken, is dat er lang niet altijd surveillance plaatsvindt bij demonstraties. De inzet van surveillance vindt plaats op basis van een beoordeling van de omstandigheden, risico's voor de openbare orde en operationele afwegingen van het bevoegd gezag en de politie. Het lokale gezag (de burgemeester) en de politie bepalen per situatie of en welke vorm van surveillance nodig is. Zoals eerder is genoemd, is de burgemeester op grond van de Wet openbare manifestaties verantwoordelijk voor het stellen van eventuele beperkingen en voorschriften aan demonstraties, terwijl de politie adviseert en de besluiten uitvoert (Wet openbare manifestaties, 1988, art. 5-7; Demonstratierecht.nl, z.d.). Inzet van surveillance gebeurt met name wanneer er vermoedelijke risico's zijn voor de openbare orde, bij grootschalige protesten (denk aan demonstraties waarbij de verkeersveiligheid geregeld moet worden of spanningen kunnen ontstaan) of bij gevoelige locaties (denk aan demonstraties in de buurt van kwetsbare plekken, zoals ambassades, overheidsgebouwen of plekken met een symbolische betekenis) (o.a. Politie, z.d.-b).

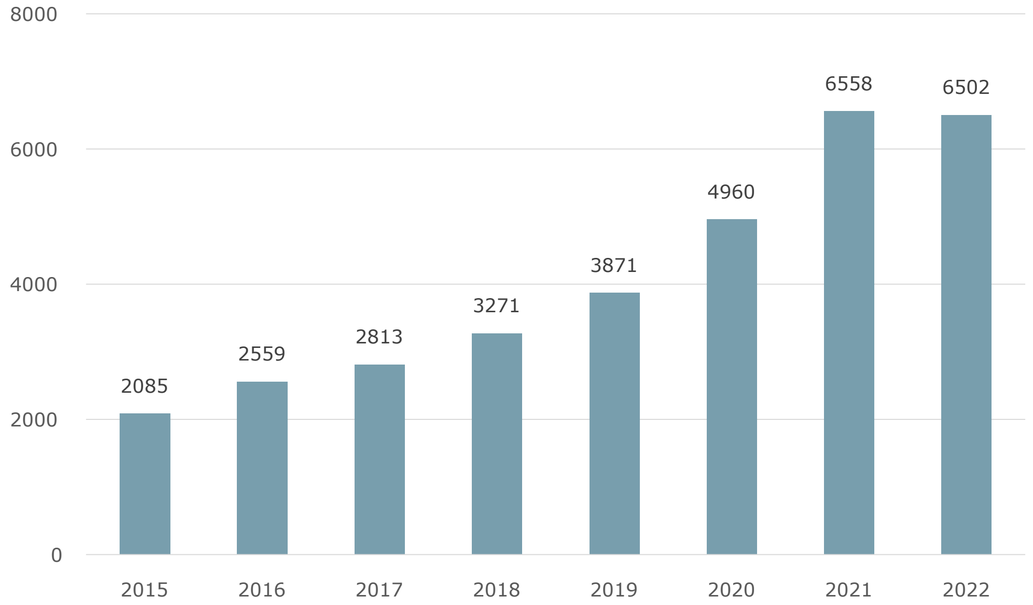
2.3. Relevante trends en context

Tot slot bespreken we hier enkele relevante trends en context, die helpen een breder begrip te krijgen van de achtergrond waartegen surveillance bij demonstraties plaatsvindt en wellicht ervaren wordt.

(1) Toename van het aantal demonstraties in Nederland

Een belangrijke trend is de grote toename van het aantal demonstraties in Nederland in de afgelopen tien jaar (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2025; Van Benthem et al., 2023). Hoewel landelijke cijfers van demonstraties niet structureel bijgehouden worden, blijkt uit een eerdere analyse van het Informatie-analyseteam (IAT) dat er in 2015 ruim 2.000 demonstraties hebben plaatsgevonden, waar dit in 2022 ruim 6.500 demonstraties waren (zie Figuur 1). Dit betekent dat het aantal demonstraties in relatief korte tijd ruim verdrievoudigd is. Ook recentere bronnen spreken nog altijd van een groei in het aantal demonstraties, ook na 2022 (Bijlsma & Van Boheemen, 2025; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2026). Deze groei is niet alleen zichtbaar bij grote demonstraties, maar vooral bij kleinere bijeenkomsten. Cijfers laten zien dat het aantal demonstraties met een kleine omvang (met minder dan tien deelnemers) aanzienlijk is toegenomen, terwijl ook het aandeel demonstraties waarvan de omvang onbekend is, is gestegen (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2025). Deze trend wijst erop dat demonstreren als vorm van maatschappelijke en politieke participatie steeds vaker voorkomt en zich in verschillende vormen manifesteert.

Figuur 1. **Aantal demonstraties per jaar in Nederland, overgenomen uit Inspectie Justitie en Veiligheid (2025).**



(2) Toename van politie-inzet bij demonstraties

Het IAT heeft daarnaast gekeken naar de politie-inzet bij demonstraties. Sinds 2017 is deze inzet met circa 84% toegenomen, al is deze groei niet volledig evenredig met het aantal demonstraties, mede doordat het aantal kleine demonstraties relatief sterk is gegroeid (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2025). Benoemd wordt dat deze inzet vaker bestaat uit het beschermen tegen agressieve tegenacties en het begrenzen (bij demonstranten die de grenzen opzoeken). Ondanks deze stijging verloopt veruit het merendeel van de demonstraties zonder incidenten. Bij slechts 3% van de demonstraties is een incident geregistreerd en bij het merendeel van de demonstraties gaat het om een enkele registratie (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2025). De combinatie van enerzijds een groeiend aantal demonstraties, een grotere variatie in omvang en karakter van demonstraties en anderzijds toegenomen politie-inzet vormt een belangrijke context voor het begrijpen van surveillance bij demonstraties. Naarmate demonstraties diverser worden in vorm en omvang, neemt naar verwachting de behoefte aan informatie hierover toe, zowel in de voorbereiding als tijdens en na afloop ervan.

(3) Veelvuldige regulatie via bestuurlijke voorwaarden

Een derde relevante context is de manier waarop demonstraties in Nederland worden gereguleerd via bestuurlijke voorwaarden. Uit onderzoek van Platform Investico en De Groene Amsterdammer blijkt dat aan demonstraties in de praktijk regelmatig concrete voorwaarden worden verbonden (Van Benthem et al., 2023). Dit is gebaseerd op een analyse van correspondentie van burgemeesters aan organisatoren van demonstraties. De voorwaarden hebben onder meer betrekking op aspecten als locatie, route, tijdstip en de wijze waarop een demonstratie plaatsvindt. Deze bevinding sluit aan bij het juridische kader van de Wet openbare manifestaties waarin vastgelegd is dat de burgemeester bevoegd is om voorschriften en beperkingen te stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter voorkoming van wanordelijkheden (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2025). De toepassing van dergelijke voorwaarden laat zien dat demonstraties in de praktijk niet alleen worden gefaciliteerd, maar ook actief worden gestuurd binnen bestuurlijke kaders en dat dit een structureel onderdeel lijkt te vormen van de manier waarop demonstraties in Nederland worden georganiseerd en begeleid. Deze context is relevant ten aanzien van surveillance, omdat het stellen en handhaven van voorwaarden vaak betekent dat informatie wordt verzameld en gebruikt over demonstraties en de mensen die daaraan deelnemen. Om voorwaarden te kunnen opstellen, te volgen en zo nodig te handhaven, moet de overheid immers weten wat er tijdens een demonstratie gebeurt en of afspraken worden nageleefd. Hierdoor vormt deze manier van reguleren een context om te begrijpen waarom en hoe surveillance bij demonstraties wordt ingezet.

(4) Afnemende maatschappelijke ruimte voor het middenveld

Een vierde bredere context die relevant is, betreft de ervaren afnemende ruimte van het maatschappelijk middenveld in Nederland. Het College voor de Rechten van de Mens (2025) signaleert in de jaarrapportage Tegenspraak onder druk dat de maatschappelijke ruimte in Nederland onder druk staat. Volgens het College gaat het onder meer om ontwikkelingen die de mogelijkheden van maatschappelijke organisaties kunnen beperken om in- en tegenspraak te leveren, belangen te behartigen als ook gebruik te maken van fundamentele vrijheden, waaronder de vrijheid van meningsuiting, vereniging en vergadering.

Ook het onderzoek van Coenders en collega's (2025) plaatst deze ontwikkelingen in de bredere context van *shrinking civic space* en signaleren dat ook in Nederland de maatschappelijke ruimte onder druk staat. Deze context is relevant voor dit onderzoek, omdat demonstraties een belangrijk middel zijn voor maatschappelijke organisaties om aandacht te vragen voor maatschappelijke kwesties, mensen te mobiliseren en publiekelijk tegenspraak te bieden. Coenders en collega's (2025) lieten al zien dat Nederlandse organisaties met surveillance te maken krijgen. Van de ongeveer honderd onderzochte organisaties ervaart 4% toezicht door politie-, inlichtingen- of veiligheidsdiensten, terwijl 9% aangeeft surveillance te ervaren vanuit buitenlandse overheden of veiligheidsdiensten. Opvallender nog is dat bijna een kwart van de organisaties niet weet of zij worden gesurveilleerd. Dat kan wijzen op onduidelijkheid over de aard en omvang van toezicht, of op een gevoel van onzichtbare monitoring (Coenders, Burggraaff & Yenga, 2025). Juist tegen deze achtergrond aan krijgt de discussie over surveillance bij demonstraties extra betekenis. Het gaat immers niet alleen om wat er tijdens een demonstratie gebeurt, maar ook om de bredere vraag hoeveel ruimte maatschappelijke organisaties ervaren om zich te organiseren en collectief in actie te komen.

3 Vormen van surveillance bij demonstraties

Om een goed beeld te geven van surveillance bij demonstraties in Nederland, en vooral welke omstandigheden hiermee gepaard gaan, is het van belang om de verschillende vormen van surveillance eerst uiteen te zetten. Zowel in de wetenschappelijke en beleidsmatige literatuur als in ons eigen onderzoek tekent zich een breed palet af van diverse surveillancetechnieken en mogelijkheden die op dit moment ingezet worden voor, tijdens en na demonstraties. Zo bleek uit een meerjarig onderzoek van Amnesty International (2023a; 2024) en wetenschappelijk onderzoek door onder andere Storbeck en collega's (2025) al dat surveillance niet beperkt is tot één techniek, maar bestaat uit een combinatie van verschillende vormen van surveillance, die veelzijdige en soms zelfs cumulatieve informatie opleveren. De ervaringen van maatschappelijke organisaties die zijn gesproken voor dit onderzoek, bevestigen dit beeld.

We onderscheiden hieronder zeven categorieën van surveillance waarmee de gesproken organisaties (en/of hun achterban of doelgroep die zij vertegenwoordigen) ervaring hebben of waarover signalen zijn gemeld. Deze categorieën zijn als volgt:

1. Cameratoezicht en visuele observatie vanaf de grond.
2. Cameratoezicht en visuele observatie vanuit de lucht.
3. Identificatie en registratie van persoonsgegevens.
4. Digitale surveillance en online monitoring.
5. Registratiesystemen en dossieropbouw.
6. Informatievergaring via direct contact.
7. Infiltratie en heimelijke aanwezigheid.

Goed om hierbij te benadrukken, is dat er hele zichtbare vormen van surveillance zijn, maar ook minder of nauwelijks zichtbare vormen van surveillance, met als gevolg dat van laatstgenoemde niet altijd 'hard' kon worden gemaakt door organisaties dat dergelijke surveillance daadwerkelijke wordt ingezet bij demonstraties. In dat geval spreken we van vermoedens.

3.1. Cameratoezicht en visuele observatie vanaf de grond

De meest genoemde vorm van surveillance betreft cameratoezicht en visuele observatie vanaf de grond. Respondenten spraken van verschillende middelen waarmee demonstranten tijdens protesten worden geobserveerd of geregistreerd. Een aantal voorbeelden hiervan zijn videosurveillance-voertuigen, camera's met hoge resolutie, mobiele camera-installaties, telelenzen en bodycams die worden ingezet door politie of beveiligingsorganisaties. Ook beschreven enkele respondenten situaties waarin vanuit gebouwen of vaste locaties toezicht wordt gehouden op demonstraties.

Allereerst noemden meerdere organisaties specifiek politiewagens die zijn uitgerust met camera's, surveillancevoertuigen met uitschuifbare camera's en cameraopstellingen langs demonstratieroutes en protestlocaties. Daarnaast werden voorbeelden genoemd van agenten die demonstranten fotograferen met mobiele telefoons of camera's met telelenzen. Ook gezichtsherkennende camera's werden door verschillende deelnemers genoemd als onderdeel van het aanwezige cameratoezicht, al gaven zij aan niet zeker te weten in hoeverre deze functie ook daadwerkelijk gebruikt wordt door de politie. Naast toezicht door politie beschreven een enkele respondent ook cameratoezicht door andere partijen. In dit verband werd een voorbeeld genoemd van universiteiten en particuliere beveiligingsdiensten die camera's inzetten rondom demonstraties. Ook vertelde een respondent dat gebouwen of werkplekken zijn gebruikt als observatiepunt om demonstranten te filmen. Als zodanig komt cameratoezicht dus niet uitsluitend voor in de openbare ruimte, maar ook in semipublieke omgevingen, zoals universiteitscampussen.

Een aantal uitspraken van maatschappelijke organisaties op het gebied van cameratoezicht en visuele observatie vanaf de grond zijn als volgt:

> *"Allereerst is er zichtbare surveillance, waarvan je ziet dat het gebeurt, maar niet precies weet waarom. Neem als voorbeeld politiewagens met een camera erop die beweegt; je weet dat iemand die bestuurt en ergens naar kijkt, maar niet waarvoor die beelden worden gebruikt. Hetzelfde geldt voor een ander type voertuig, lager, met meerdere kleine camera's rondom. Die staan soms langs een marsroute."*

> *Ik heb meerdere keren meegemaakt dat bij acties agenten op afstand staan met telelenzen en foto's maken van individuen in de menigte. Dat is één manier waarop foto's worden gemaakt, naast de cameravoertuigen."*

> *Wat betreft camera's: als je met mensen spreekt, valt het hen op dat er steeds meer camera's zijn, bijvoorbeeld surveillanceauto's met uitschuifbare camera's en gezichtsherkenningstechnologie. Daar krijgen we af en toe meldingen over, omdat dat een intimiderend en eng effect heeft op mensen."*

> *Er hing een bodycam voor het raam om de demonstranten te filmen. Dat was onze werkplek, en wij waren daar erg van geschrokken. Wij vonden het niet oké dat onze werkplek gebruikt werd om demonstranten te filmen, en dat de politie daar zonder ons medeweten toegang had gekregen en vrij kon filmen."*

> *Wij merken sinds twee jaar bij het organiseren van de Klimaatmars dat er altijd politie rondrijdt met gezichtsherkennende camera's. We herkennen die ook van de pro-Palestina protesten."*

3.2. Cameratoezicht en visuele observatie vanuit de lucht

Een tweede vorm van surveillance die door maatschappelijke organisaties is genoemd, betreft toezicht vanuit de lucht. In de gesprekken zijn voornamelijk drones genoemd, maar ook helikopters kwamen kort ter sprake. Waar camera's en surveillancevoertuigen veelal op specifieke locaties of langs demonstratieroutes aanwezig zijn, maken drones en helikopters het mogelijk om grotere groepen mensen, verplaatsingen en demonstraties vanuit de lucht in beeld te brengen. De maatschappelijke organisaties vertelden onder meer het volgende over deze vorm van surveillance:

> *De aanwezigheid van drones bij demonstraties. Vijf of zes jaar geleden zag ik dat eigenlijk nooit, en de laatste twee jaar wel. Ik weet niet precies wat ermee gebeurt of welk type surveillance daarmee wordt uitgevoerd, maar ze zijn er wel."*

> *Bij grote demonstraties zie je bijvoorbeeld drones en veel politie, zoals bij XR-demonstraties."*

> *Daarnaast zijn er helikopters en drones. Bij sommige demonstraties hoor je ze, soms moet je omhoog kijken om een drone te zien. Je weet dan ook niet precies of die van de politie is en wat er met de beelden gebeurt: of er überhaupt wordt opgenomen en of gegevens worden bewaard of vernietigd."*

3.3. Identificatie en registratie van persoonsgegevens

Een derde, zeer vaak genoemde categorie betreft een vorm van surveillance die gericht is op het vaststellen, registreren of verifiëren van de identiteit van demonstranten. Anders dan bij cameratoezicht of luchttoezicht, die primair zijn gericht op observatie, hebben deze middelen als doel dat zij worden ingezet om personen rechtstreeks te identificeren. De meest prominente voorbeelden hiervan zijn: identiteitscontroles, het registreren van persoonsgegevens, het maken van identificatiefoto's, het afnemen van vingerafdrukken en het (zoals hierboven al genoemd) mogelijke gebruik van gezichtsherkenningstechnologie.

Identiteitscontroles werden daarbij door verschillende organisaties genoemd als één van de meest voorkomende vormen van surveillance bij demonstraties. Zij verwezen naar situaties waarin demonstranten of organisatoren worden gevraagd zich te identificeren, zowel tijdens demonstraties als bij aanhoudingen of andere contactmomenten met politie of marechaussee. Daarnaast werd er gesproken over het verzamelen en registreren van persoonsgegevens van deelnemers en organisatoren van demonstraties, wat op uiteenlopende manieren gebeurt (dit komt ook deels aan bod bij de categorieën hieronder). Ook vertelden enkele respondenten over identificatieprocedures na aanhoudingen, waarbij er ervaringen waren met het maken van foto's voor identificatiedoeleinden en het afnemen van vingerafdrukken.

Tevens werd in verschillende gesprekken gewezen op een vorm van identificatie die indirect samenhangt met deelname aan demonstraties. Respondenten vertelden over situaties waarin organisatoren persoonsgegevens moesten verstrekken bij kennisgevingen van demonstraties of waarbij het gebruik van DigiD wordt gevraagd bij het aanmelden van demonstraties.

Een aantal uitspraken door maatschappelijke organisaties op dit gebied zijn als volgt:

> *De signalen die wij veruit het meest krijgen, gaan over ID-controles. Daarnaast horen we ook over camera's, maar daar mailen mensen ons minder vaak over. Waar mensen ons vanuit verschillende demonstratiegroepen echt over benaderen, zijn vooral de ID-controles, vaak met het gevoel dat er iets niet klopt. Ze vragen zich af hoe het zit en of het wel mag. Mensen kennen hun rechten daarin niet goed. Dat herkennen wij heel sterk."*

> *Zelf heb ik wel ervaring met surveillance, al weet ik niet of je het zo moet noemen. Bij de klimaatwake bij het Catshuis waren er marechaussees die om onze identiteitsbewijzen vroegen, en die heb ik gegeven omdat ik niet wist dat dat eigenlijk niet mocht."*

> *Een andere vorm waar wij vanuit (…) mee te maken hebben gehad, is het registreren van persoonsgegevens zonder duidelijke wettelijke grondslag. Dat heb ik zelf meegemaakt als organisator van kleinere demonstraties. Dan wordt er gewoon om gevraagd, en als je die gegevens niet geeft, zeggen ze bijvoorbeeld 'Ja, dan nemen we je mee'. Maar er wordt ook aan deelnemers om persoonsgegevens gevraagd, ogenschijnlijk zonder duidelijke reden. Daarbij is onduidelijk waar die gegevens voor worden gebruikt."*

> *Als je bij Extinction Rebellion anoniem gaat, word je apart gezet van de mensen die zich wel willen identificeren. Als je je identificeert, word je snel vrijgelaten, maar als je dat niet doet, moet je naar het politiebureau. Daar maken ze foto's van je en nemen ze vingerafdrukken af. Dat is wat ik heb meegemaakt."*

> *Tijdens het verhoor werd mij gevraagd om mijn persoonsgegevens. Ik gaf aan dat ik mij beriep op mijn zwijgrecht. Toen zei de agent dat ik geen zwijgrecht had als het ging om persoonsgegevens."*

3.4. Digitale surveillance en online monitoring

Een vierde categorie die herhaaldelijk naar voren kwam in de gesprekken, betreft digitale surveillance en online monitoring. Deze categorie omvat vormen van surveillance waarbij informatie wordt verzameld uit digitale communicatiemiddelen en online omgevingen. Respondenten verwijzen hierbij met name naar het monitoren van sociale media, het volgen van online activiteiten van demonstranten en organisaties, het verzamelen van informatie uit openbare online bronnen en het observeren van digitale communicatie voorafgaand aan, tijdens of na demonstraties.

Concreet beschreven verschillende organisaties hoe informatie afkomstig van platforms als Twitter, Facebook of andere online omgevingen wordt gebruikt in relatie tot demonstraties. Daarbij werd zowel verwezen naar monitoring van publieke uitingen als naar het volgen van activiteiten van demonstranten en organisatoren op sociale media. Ook zijn er voorbeelden genoemd waarin online geplaatste berichten volgens respondenten aanleiding vormden voor verdere observatie of andere vormen van optreden. Naast het monitoren van openbare sociale media verwezen verschillende geïnterviewden naar vormen van digitale observatie binnen meer afgeschermde online omgevingen. Zij noemden onder meer infiltratie in online groepen, het gebruik van alternatieve of anonieme accounts en voorstellen om toegang te verkrijgen tot besloten digitale gemeenschappen. Dit punt hangt ook samen met de laatste categorie die hieronder is uitgewerkt.

Verschillende respondenten plaatsten digitale monitoring nadrukkelijk binnen een bredere ontwikkeling waarin online en offline surveillance steeds meer met elkaar zijn vervlochten, wat in het volgende hoofdstuk nader wordt toegelicht. Zij beschreven hoe informatie afkomstig uit digitale bronnen onderdeel kan worden van toezicht rond demonstraties en noemden sociale media als een belangrijke informatiebron binnen het hedendaagse surveillancelandschap.

Onderstaande uitspraken illustreren de ervaringen van organisaties met deze vorm van surveillance:

> *Drie jaar geleden zijn we met een groep mensen opgepakt wegens vermeende opruiing, op basis van informatie van sociale media, zoals onze Twitterberichten. Dus ook op sociale media vindt er surveillance plaats."*

> *Ik wil ook nog socialemediamonitoring noemen. Dat moet ook niet onvermeld blijven. Er zijn wetsvoorstellen en beleid in ontwikkeling om meer te kunnen monitoren op sociale media en besloten groepen te kunnen infiltreren, bijvoorbeeld onder een dekmantel of alias. Dat hangt hier ook mee samen."*

> *Ja, en wat we ook wel horen, (...) een soort infiltratie in actiegroepjes. Dit gebeurt ook wel online. Er ligt natuurlijk een voorstel om de politie toegang te geven tot besloten groepen, dus dan gaat het nog meer gebeuren, maar er zijn al eerder gevallen bekend van de politie die al in appgroepen zit, of die met een ander profiel online contact legt met mensen. Dan is het weer meer een vorm van online socialemediamonitoring."*

> *We hebben het nu vooral over filmen, maar een ander aspect van surveillance waar wij als organisatie mee te maken hebben, is dat ook onze communicatie wordt gevolgd. De informatie die wij met de gemeente delen, zoals e-mails, wordt opgeslagen. We merken dat wij als organisatoren ook in de gaten worden gehouden, niet alleen tijdens het protest zelf. Er is bijvoorbeeld bij ons een keer een steen door het raam gegooid, en toen we daarover contact hadden met de politie, bleek dat zij precies wisten op welke dagen wij op kantoor zijn. Ze weten dus veel meer dan alleen wat er tijdens het protest gebeurt. Ook alles wat voorafgaat, lijkt bekend te zijn. Ze weten bijvoorbeeld ook met welke organisaties wij spreken als we samen een klimaatmars organiseren. De surveillance gaat dus verder dan alleen het protest zelf; er zit een hele context omheen."*

> *Zoals eerder gezegd gaat het niet alleen om surveillance bij demonstraties, maar ook om controle van e-mails, berichten en zelfs huisbezoeken achteraf."*

> *In diezelfde situatie met de camera hadden wij iets opvallends. Een collega had een foto van die camera gedeeld in een privéchat. Later kwam de politie langs bij die collega om hem daarop aan te spreken. Ze waarschuwden dat het niet de bedoeling was om informatie over politieoptreden te delen, uit veiligheidsoverwegingen. Niemand weet hoe ze daarvan op de hoogte waren geraakt."*

> *Waar ik aan moest denken, zijn verschillende vormen van socialemediamonitoring. Dat is natuurlijk een tijd gebeurd door de NCTV en gebeurt wellicht nog steeds door de NCTV. Maar, ook door die club bij Defensie, een of andere afkorting die ik nu even ben vergeten, en ook door de TOOI van de politie. (…) Dat het plaatsvindt, weten we wel. (…). We hebben meegemaakt dat er foto's zijn gemaakt van demonstranten. In dat geval heeft de marechaussee geprobeerd een databank op te stellen met profielfoto's van socialemediaprofielen van mensen die online hadden aangegeven bij een demonstratie aanwezig te zijn, en vervolgens gezichtsherkenning toe te passen om die databases met elkaar te matchen en mensen te identificeren."*

Aanvullend op bovenstaande werd door twee organisaties de mogelijke inzet van IMSI-catchers genoemd. Hoewel geen van de respondenten aangaf concrete kennis te hebben over inzet van IMSI-catchers bij demonstraties, wordt het genoemd als een technisch middel dat in theorie gebruikt zou kunnen worden om demonstranten te identificeren of hun aanwezigheid op verschillende locaties in kaart te brengen. Zij vertelden hierover het volgende:

> *Een IMSI-catcher is een apparaatje dat je kunt gebruiken en dat eigenlijk een zendmast nabootst. Mobiele telefoons maken altijd verbinding met de zendmast die het dichtstbij is. Dus als je zo'n apparaat bijvoorbeeld in een auto zet en je rijdt daarmee langs een demonstratie, of je zet het naast een actiekamp, dan is de kans groot dat de meeste telefoons die daar aanwezig zijn verbinding maken met die zogenaamde zendmast. Zo kun je de IMEI-nummers van toestellen achterhalen en op basis daarvan kun je mensen identificeren, of kijken waar deze telefoons mogelijk nog meer zijn geweest. Als je dit op meerdere plekken doet, kun je zien of dezelfde nummers terugkomen of welke telefoons vaak bij elkaar zijn. Op die manier kun je allerlei analyses uitvoeren."*

> *We hebben daar één keer een melding over gekregen van een demonstrant. Ik weet niet hoe dat is afgelopen en het is ook geen zaak geworden, dus ik weet niet of er daadwerkelijk zo'n IMSI-catcher was of dat het niet te achterhalen was. Maar het vermoeden van die demonstrant was wel dat die was ingezet bij een protest."*

3.5. Registratiesystemen en dossieropbouw

Naast het verzamelen van informatie tijdens demonstraties noemden organisaties ook verschillende vormen van surveillance die betrekking hebben op het opslaan, koppelen en benutten van gegevens over demonstranten. Het gaat hier om (al dan niet het vermoeden van) het vastleggen van gegevens in registratiesystemen, het opbouwen van databanken en profielen die gedurende langere tijd kunnen worden geraadpleegd of aangevuld. Respondenten verwezen onder meer naar politiedossiers, registraties van demonstranten, CTER-codes, persoonsgerichte aanpakken en het herhaaldelijk opvragen van BRP-gegevens. Naast het verzamelen van nieuwe gegevens gaat het dus om het raadplegen, combineren en benutten van reeds bestaande informatie.

Een aantal respondenten vertelt hierover het volgende:

> *Wat ik nog wilde toevoegen, is dat er signalen zijn dat de politie dossiers opbouwt op basis van aanwezigheid bij demonstraties. Dat hoeft niet eens te zijn omdat je de politie hebt tegengewerkt, maar puur omdat je aanwezig bent, kan er al een soort preventief dossier worden aangelegd."*

> *Ik wil nog benadrukken dat er ook een hele laag is van surveillance die je niet direct ziet. Daar reken ik bijvoorbeeld het opvragen van BRP-gegevens onder, of het voortdurend opzoeken van mensen van wie wordt gedacht dat ze activist zijn, zoals wij hier. Dat is ook een vorm van surveillance waar je bijna niets van merkt, tenzij je er expliciet naar vraagt."*

> *Daarnaast zijn mensen zich er vaak niet van bewust dat ze mogelijk zijn opgenomen in de zogenoemde persoonsgerichte aanpak. Dat is een vrij ondoorzichtig domein waar weinig over bekend is. De afgelopen jaren is daar iets meer duidelijkheid over gekomen door rechtspraak van de Raad van State, waar wij ook bij betrokken waren, en door wetgeving die vorig jaar door de Eerste Kamer is aangenomen over de persoonsgerichte aanpak van radicalisering en terrorisme. Toch is er nog weinig aandacht voor in het publieke debat, terwijl het een belangrijk onderwerp is. In onze optiek is er bij demonstranten vaak sprake van zo'n persoonsgerichte aanpak, of in ieder geval de mogelijkheid daartoe."*

> *Morgen speelt er toevallig ook een belangrijke zaak bij de Raad van State over de zogenoemde CTER-codes, in de zaak van Frank van der Linde. Demonstranten krijgen soms zo'n code toegekend zonder dat zij dat zelf weten en zij worden daar ook niet over geïnformeerd door de politie. Vervolgens word je geregistreerd als potentieel radicaal of terrorist in verschillende databanken."* [1]

> *Om hier kort op aan te haken: dat dossier herken ik ook. Ik heb bijvoorbeeld eens deelgenomen aan een Kick Out Zwarte Piet-demonstratie waarbij we zijn gearresteerd. Toen moesten we ook vingerafdrukken afstaan, terwijl we waren aangehouden voor een overtreding. In zulke gevallen mogen eigenlijk geen vingerafdrukken worden afgenomen. Wat betreft dat dossier: als je op straat wordt gecontroleerd, zie je dat op de telefoon van de agent zo'n dossier verschijnt. Je ziet ze er dan doorheen scrollen. En hoe langer ik meedoe aan demonstraties, hoe langer die lijst wordt waar agenten doorheen scrollen. Ik weet niet wat daarin staat."*

3.6. Informatievergaring via direct contact

Een zesde categorie die in de bevindingen naar voren komt, betreft een vorm van surveillance waarbij informatie niet primair wordt verzameld via technische middelen of registratiesystemen, maar door direct contact met personen. Respondenten benoemden hierbij onder meer huisbezoeken, gesprekken aan de deur, het actief benaderen van demonstranten en organisatoren, en het ondervragen van personen in relatie tot hun deelname aan demonstraties. Verschillende organisaties spraken van situaties waarin demonstranten thuis zijn bezocht door politie of andere instanties. Dergelijke bezoeken werden door hen in verband gebracht met uiteenlopende contexten, waaronder demonstraties, maar ook online uitingen of registraties die eerder hebben plaatsgevonden. Onder deze huisbezoeken vallen volgens respondenten ook gesprekken die aan de deur worden gevoerd met demonstranten of personen die volgens de politie betrokken kunnen zijn bij toekomstige demonstraties. In zo'n geval zoekt de politie contact met personen om informatie op te halen of vragen te stellen. Ook het actief benaderen van organisatoren van demonstraties wordt genoemd als vorm van informatievergaring die gericht is op specifieke individuen in plaats van op groepen of openbare bijeenkomsten als geheel. Verschillende uitspraken illustreren dit:

1 Meer informatie hierover staat beschreven in de jaarrapportage 2025-2026 'Demonstreren in beeld: Mensenrechten onder druk door toenemende monitoring' van het College voor de Rechten van de Mens (College voor de Rechten van de Mens, 2026)."

> *Het ondervragen van mensen gebeurt ook, los van of je je beroept op je zwijgrecht. Dat wordt vaak toch geprobeerd, en dat zie ik ook als een vorm van surveillance."*

> *Een ander punt dat ik wil noemen, en dat misschien al bekend is maar nog niet expliciet is genoemd, zijn huisbezoeken aan demonstranten. Dat komt ook voor."*

> *We zien ook dat bijvoorbeeld huisbezoeken, die een directe confrontatie vormen met surveillance, een duidelijk chilling effect hebben. Daar gaat vaak socialemedia-amonitoring aan vooraf, want zo'n bezoek volgt meestal op iets wat iemand online heeft gezegd."*

> *(…) er gevallen zijn gedocumenteerd van onaangekondigde politiebezoeken aan huis bij personen die aan protesten hebben deelgenomen, waarbij de demonstranten werden ondervraagd over hun betrokkenheid bij demonstraties."*

> *Een collega van ons is na een (…)-protest thuis bezocht in het kader van een CTER-huisbezoek. Dat is een zogenoemd contraterrorisme-, extremisme- en radicaliseringshuisbezoek, naar aanleiding van een vreedzaam protest."*

3.7. Infiltratie en heimelijke aanwezigheid

Een laatste vorm van surveillance die door respondenten wordt genoemd, omvat de aanwezigheid van personen die zich niet of niet direct kenbaar maken als politiefunctionaris, toezichthouder of beveiliger. In de interviews en focusgroepen werd gesproken over agenten in burger, zogenoemde 'Romeo's', beveiligers die zich voordoen als studenten en informanten. Anders dan bij cameratoezicht, identiteitscontroles of registratiesystemen staat in deze categorie niet een technisch middel centraal, maar de aanwezigheid van personen die informatie verzamelen of aanwezig zijn binnen een groep zonder dat hun rol voor anderen altijd zichtbaar is. Ook hier vertelden de gesproken organisaties het volgende over:

> *Je ziet dat het gebruik van 'Romeo's' (agenten in burger) naar mijn gevoel is toegenomen."*

> *Daarnaast zie je dat politiemensen zelf met camera's rondlopen, soms niet herkenbaar als politie."*

> *Wij kregen vorig jaar signalen dat er op de Universiteit (…), beveiligers in burger werden ingezet. Zij zouden bijvoorbeeld in tassen van studenten kijken of zich voordoen als studenten op de campus."*

> *Een ander punt dat hiermee samenhangt, is het gebruik van informanten. Ik denk dat daar structureel sprake van is. Dat hoor ik ook in politieverbanden. Er wordt bij allerlei groeperingen getapt en afgeluisterd, en er wordt gewerkt met informanten. Dat lijkt, als je het mij vraagt, een standaard werkwijze."*

> *Ook horen wij regelmatig van de inzet van agent in burger."*

3.8. Overkoepelende reflectie

Bovenstaand overzicht laat zien dat surveillance bij demonstraties zich niet langer uitsluitend in de fysieke openbare ruimte afspeelt. In een recente wetenschappelijke studie spreken Storbeck en collega's (2025) dan ook van een 'hybridisering van straat en scherm', waarbij protest policing zich zowel op straat als in digitale infrastructuren voltrekt. Waar traditionele vormen van toezicht primair waren gericht op zichtbare aanwezigheid en directe ordehandhaving, maakt hedendaagse surveillance het mogelijk om demonstranten ook voorafgaand aan, tijdens en na afloop van protesten te volgen via digitale middelen. In feite ontstaat hierdoor een geïntegreerd surveillancesysteem dat fysieke observatie verweeft met digitale monitoring (in de vorm van dataverzameling, data-analyse en dataopslag). Deze hybridisering maakt duidelijk dat de verschillende vormen van surveillance die hierboven zijn besproken, niet los van elkaar functioneren, maar elkaar juist kunnen versterken in een bredere infrastructuur van toezicht op demonstraties.

4 Ervaringen, ontwikkelingen in en gevolgen van surveillance

In dit hoofdstuk presenteren we verschillende bevindingen uit het onderzoek, namelijk de ervaringen van maatschappelijke organisaties met surveillance, de negatieve en positieve ontwikkelingen die zij signaleren in of als gevolg van surveillance bij demonstraties, hoe zij deze ontwikkelingen eventueel duiden en de effecten die zij ondervonden of signaleren als gevolg van surveillance.

4.1. Algemene ervaringen met surveillance

Op basis van de met ons gedeelde ervaringen ontstaat een beeld van organisaties die zowel kritische, negatieve als ook neutrale en in sommige gevallen positieve ervaringen hebben. Over het algemeen lijken ervaringen met surveillance echter vaker als belastend, onduidelijk of ingrijpend te worden ervaren, alhoewel de mate waarin verschilt per context, demonstratie en positie van betrokken organisatie ten opzichte van de toezichthoudende partijen. We bespreken hieronder de meest voorkomende en meest relevante ervaringen met surveillance bij demonstraties.

(1) Wisselende ervaringen, van positief tot negatief
Een eerste noemenswaardige bevinding is dat surveillance verschillend wordt ervaren, afhankelijk van het type demonstratie, de doelgroep, het thema en de lokale context. Waar we eerder beschreven dat het merendeel van de gesproken organisaties kritisch is, geldt dit niet voor alle organisaties. Concreet houdt dat in dat de ene organisatie politieaanwezigheid en toezicht beschouwt als een noodzakelijke vorm van bescherming en de andere organisatie dezelfde middelen vooral ervaart als instrumenten van controle en intimidatie. In het geval van eerstgenoemde gaat het vaak om demonstraties waar sprake is van spanningen of veiligheidsrisico's voor de demonstrerende groep. Vooral demonstraties rond maatschappelijk gepolariseerde thema's lijken vaker te worden verbonden aan zwaardere of zichtbaardere surveillance. Een aantal uitspraken hieronder illustreert het contrast in ervaringen:

> *"Wij waarderen dat vaak positief bij onze demonstraties, omdat het vaak gaat om bescherming van onze demonstraties. Wij demonstreren eigenlijk altijd in Den Haag of Amsterdam. Het thema (…) wordt intensief gevolgd uiteraard, omdat dit enorme deining veroorzaakt in de samenleving. Het vergroot ons gevoel van veiligheid. Onze achterban is niet heel vertrouwd met demonstreren, dus de maatregelen zijn fijn. Wij duiden meer surveillance en controle dan ook positief in onze context."*

> *"Via onze achterban horen we dat bij evenementen zoals Pride soms juist een gevoel van veiligheid ontstaat door de aanwezigheid van politie. Door de toename van conservatieve reacties zijn mensen bang voor geweld, en in dat geval kan de aanwezigheid van politie als beschermend worden ervaren. Ik zou dat niet per sé als surveillance benoemen, maar wel als een vorm van veiligheid."*

> *"Vanuit verschillende groepen, van coronademonstranten tot Kick Out Zwarte Piet en pro-Palestina-demonstranten, horen we dat mensen het gevoel hebben dat de camera's vooral op hén gericht zijn en hen als risico zien. Terwijl sommige groepen juist bang zijn voor vijandig publiek en camera's daarvoor misschien wel zouden accepteren, hebben ze het idee dat die niet daarvoor worden ingezet."*

> *"Bij Kick Out Zwarte Piet hebben demonstranten vaak te maken gehad met vijandig publiek en op een gegeven moment hebben zij zelfs een rechtszaak moeten voeren om ervoor te zorgen dat daartegen werd opgetreden. Er waren camera's aanwezig bij die demonstratie, maar het Openbaar Ministerie heeft daar toen niets mee gedaan, terwijl er dus beelden waren van mensen die de demonstranten aanvielen. Zij zijn zelf een procedure gestart om ervoor te zorgen dat er iets met die beelden gebeurde. Je kunt je voorstellen dat dat niet het gevoel geeft dat de camera's en de politie er zijn om jou te beschermen."*

(2) Onzekerheid en onduidelijkheid
Een tweede, zeer opvallende bevinding in de gesprekken is dat surveillance vaak wordt ervaren als iets waarvan de precieze werking voor demonstranten en organisaties moeilijk te doorgronden is. Respondenten gaven regelmatig aan niet te weten welke gegevens worden verzameld, welke vormen van surveillance worden toegepast, hoe informatie wordt opgeslagen of wat er uiteindelijk met verzamelde gegevens gebeurt. Het gaat bovendien niet alleen om een gebrek aan informatie hierover, maar ook om onduidelijkheid over de bredere informatiehuishouding rondom demonstraties. De ervaringen van organisaties laten daarmee in feite zien dat de impact van surveillance niet uitsluitend wordt bepaald door de aanwezigheid van toezichtmiddelen zelf, maar vooral door de betekenis die deelnemers eraan geven. De zorg zit dus niet alleen in dat er surveillance plaatsvindt, maar vooral in de onduidelijkheid eromheen. Dit blijkt dan ook een belangrijke bron voor wantrouwen onder demonstranten en organisaties, iets wat later in dit rapport uitgebreider aan bod komt.

Onderstaande uitspraken laten op uiteenlopende wijzen zien hoe en wanneer deze onzekerheid en onduidelijkheid worden ervaren:

> *Neem als voorbeeld politiewagens met een camera erop die beweegt; je weet dat iemand die bestuurt en ergens naar kijkt, maar niet waarvoor die beelden worden gebruikt. Hetzelfde geldt voor een ander type voertuig, lager, met meerdere kleine camera's rondom. (…). Je weet niet of die camera's aanstaan, of er wordt opgenomen en wat ermee gebeurt."*

> *Daarnaast zijn er helikopters en drones. Bij sommige demonstraties hoor je ze, soms moet je omhoog kijken om een drone te zien. Je weet dan ook niet precies of die van de politie is en wat er met de beelden gebeurt: of er überhaupt wordt opgenomen en of gegevens worden bewaard of vernietigd."*

> *Twee weken geleden ben ik op de A12 in Utrecht aangehouden. Ik ben toen drie keer op de foto gezet. De eerste keer was direct na mijn arrestatie, tijdens het fouilleren. Een agent draaide mij om en een andere agent maakte foto's met een mobiele telefoon. Je hebt geen enkel idee waarvoor die foto's worden gebruikt. Op het politiebureau moest ik vervolgens door wat zij de 'zuil' noemen, dus een identificatieproces met vingerafdrukken en een foto. Een paar uur later werd ik uit mijn cel gehaald door twee rechercheurs. Ik moest in de gang met mijn rug tegen de muur staan en toen zijn er opnieuw met een mobiele telefoon foto's gemaakt, van voren, in profiel en van achteren. Dit moment zou je als 'officieel' kunnen zien, maar bij de andere twee had ik geen idee waarom ze foto's maakten."*

> *Een andere vorm waar wij vanuit (…) mee te maken hebben gehad, is het registreren van persoonsgegevens zonder duidelijke wettelijke grondslag. Dat heb ik zelf meegemaakt als organisator van kleinere demonstraties. Dan wordt er gewoon om gevraagd, en als je die gegevens niet geeft, zeggen ze bijvoorbeeld ‹Ja, dan nemen we je mee›. Maar er wordt ook aan deelnemers om persoonsgegevens gevraagd, ogenschijnlijk zonder duidelijke reden. Daarbij is onduidelijk waar die gegevens voor worden gebruikt."*

> *Demonstranten krijgen soms zo'n code toegekend zonder dat zij dat zelf weten en zij worden daar ook niet over geïnformeerd door de politie. Vervolgens word je geregistreerd als potentieel radicaal of terrorist in verschillende databanken."*

> *Ik wil nog benadrukken dat er ook een hele laag is van surveillance die je niet direct ziet. Daar reken ik bijvoorbeeld het opvragen van BRP-gegevens onder, of het voortdurend opzoeken van mensen van wie wordt gedacht dat ze activist zijn, zoals wij hier. Dat is ook een vorm van surveillance waar je bijna niets van merkt, tenzij je er expliciet naar vraagt."*

> *De politie kan wel zeggen dat de gezichtsherkenning uitstaat, maar de vraag is of mensen dat geloven."*

> *Een collega van ons is na een (…)-protest thuis bezocht in het kader van een CTER-huisbezoek. Dat is een zogenoemd contraterrorisme-, extremisme- en radicaliseringshuisbezoek, naar aanleiding van een vreedzaam protest. Wij zijn daar nu mee bezig in een klachtenprocedure. Dat laat zien dat ID-controles kunnen leiden tot allerlei registraties waar burgers zelf geen zicht op hebben. Hij is daar behoorlijk van geschrokken, omdat je niet weet wat zo'n CTER-huisbezoek betekent en welke gegevensverwerking daarmee gepaard gaat. Het is ook een zwaar middel. En het is heel ingewikkeld om erachter te komen welke gegevens er precies worden verwerkt."*

> *Ik weet niet precies wat ermee gebeurt of welk type surveillance daarmee wordt uitgevoerd, maar ze [drones] zijn er wel."*

> *Waar mensen ons vanuit verschillende demonstratiegroepen echt over benaderen, zijn vooral de ID-controles, vaak met het gevoel dat er iets niet klopt. Ze vragen zich af hoe het zit en of het wel mag."*

(3) Bredere infrastructuur van monitoring rondom activisme

Zoals genoemd, beperkt surveillance zich niet tot de demonstratie zelf. Omdat deze bevinding al uitvoerig naar voren is gekomen in het voorgaande hoofdstuk, bespreken we het hier kort. Verschillende deelnemers beschreven surveillance als iets dat verder reikt dan de demonstratie zelf, waarmee een beeld ontstaat van een bredere infrastructuur van monitoring en uiteindelijk toezicht rondom activisme. In hun ervaringen lopen surveillance tijdens demonstraties, monitoring voorafgaand aan demonstraties en handelingen achteraf regelmatig in elkaar over. Deze uitspraken illustreren dit:

> *(…) een ander aspect van surveillance waar wij als organisatie mee te maken hebben, is dat ook onze communicatie wordt gevolgd. De informatie die wij met de gemeente delen, zoals e-mails, wordt opgeslagen. We merken dat wij als organisatoren ook in de gaten worden gehouden, niet alleen tijdens het protest zelf. Er is bijvoorbeeld bij ons een keer een steen door het raam gegooid, en toen we daarover contact hadden met de politie, bleek dat zij precies wisten op welke dagen wij op kantoor zijn. Ze weten dus veel meer dan alleen wat er tijdens het protest gebeurt. Ook alles wat voorafgaat, lijkt bekend te zijn. Ze weten bijvoorbeeld ook met welke organisaties wij spreken als we samen een klimaatmars organiseren. De surveillance gaat dus verder dan alleen het protest zelf; er zit een hele context omheen..”*

> *Zoals eerder gezegd gaat het niet alleen om surveillance bij demonstraties, maar ook om controle van e-mails, berichten en zelfs huisbezoeken achteraf.”*

(4) Van toezicht op demonstraties naar toezicht op personen

Het verzamelen van persoonsgegevens, monitoring van communicatie, hergebruik van beelden, huisbezoeken en het mogelijk opbouwen van dossiers zorgen ervoor dat deelnemers het gevoel kunnen krijgen dat hun betrokkenheid bij protestactiviteiten langdurig wordt gevolgd. De grens tussen toezicht op een demonstratie en toezicht op personen vervaagt hierdoor in de beleving van verschillende gesproken betrokkenen. Identiteitscontroles, foto’s, vingerafdrukken en registraties worden als bijzonder ingrijpend ervaren, omdat het demonstranten persoonlijk traceerbaar maakt. Bovendien beschreven respondenten situaties waarin zij als individu herkenbaar waren, werden aangesproken of het gevoel hadden dat informatie over hen beschikbaar is. Dit draagt volgens hen in grote mate bij aan een ervaring waarin demonstreren niet langer anoniem of tijdelijk is. Verschillende citaten laten dit zien:

> *Wat mij opvalt, en dat heb ik zelf meegemaakt en ook bij anderen gezien, is dat individuele agenten laten merken dat ze weten wie je bent. Ik heb meegemaakt dat ik ergens vastgeketend zat en een agent zei: “Meneer (…) is er ook weer bij.” Dat raakt mij persoonlijk niet heel erg, maar het gebeurt vaker. Agenten herkennen je en spreken je daarop aan, bijvoorbeeld door te verwijzen naar eerdere demonstraties of zelfs naar wat je droeg. Ik heb zelfs gehoord dat een agent in Haarlem niet alleen iemands naam noemde, maar ook haar adres. Dat is echt intimiderend. Dat zijn individuele agenten die blijkbaar denken dat dit zo hoort.”*

> *Wat we ook hebben gemerkt, is dat beelden van kleinere protesten later opnieuw worden gebruikt. Ik ben bijvoorbeeld bij één protest gefilmd, en twee weken later, bij het bezetten van een brug in Nijmegen, hadden ze mijn foto opgehangen en mijn spullen afgepakt. Toen iemand naar het bureau ging om die spullen op te halen, werd die foto getoond en zeiden ze: nee, we willen dat zij zelf komt. Maar die foto kwam dus niet van dat protest op de brug, maar van een eerder protest. Er werd dus heel duidelijk een link gelegd tussen mij als organisator van verschillende protesten. Het afpakken van spullen was ook een manier om mij naar het bureau te krijgen.”*

> *Wat betreft dat dossier: als je op straat wordt gecontroleerd, zie je dat op de telefoon van de agent zo’n dossier verschijnt. Je ziet ze er dan doorheen scrollen. En hoe langer ik meedoe aan demonstraties, hoe langer die lijst wordt waar agenten doorheen scrollen. Ik weet niet wat daarin staat.”*

(5) Gevoel van ongelijke en willekeurige surveillance

Tot slot, een laatste terugkerende ervaring is dat een aantal respondenten zich afvraagt in hoeverre bepaalde demonstraties of groepen demonstranten met meer toezicht te maken krijgen dan andere. Zij signaleerden dat de aanpak niet overal gelijk lijkt te zijn en dat ervaringen kunnen verschillen tussen gemeenten, burgemeesters, politiekorpsen en individuele politiefunctionarissen. Ook werden verschillen genoemd tussen demonstratiethema’s. Zo ervaarden sommige respondenten dat protesten rond thema’s als klimaat, Palestina, antiracisme of antifascisme vaker gepaard gaan met zichtbare vormen van surveillance, terwijl zij bij andere demonstraties minder politieaanwezigheid of cameratoezicht waarnemen. Dit patroon van differentiële behandeling wordt door enkele gesproken respondenten ervaren als een vorm van discriminatie, waarbij de intensiteit van surveillance samenhangt met de politieke inhoud van het protest en de samenstelling van de deelnemersgroep.

Tevens beschreven enkele respondenten dat de omgang met demonstranten mede lijkt te worden beïnvloed door lokale bestuursculturen, de manier waarop demonstratierecht wordt geïnterpreteerd en de afwegingen van individuele functionarissen. Hoewel deze ervaringen niet door alle organisaties worden gedeeld, laten zij zien dat een deel van de respondenten surveillance niet uitsluitend ziet als een uniforme uitvoering van landelijke regels, maar als een praktijk die in hun beleving mede wordt gevormd door lokale omstandigheden, politieke gevoeligheden en de betrokken uitvoerders. Diverse uitspraken laten deze ervaring zien:

> *Ik zie ook verschillen. De FNV organiseert jaarlijks de 1 mei-demonstratie, een van de grootste demonstraties in Nederland. Daar zie ik eigenlijk weinig politie en ook weinig cameravoertuigen. Dat is een heel ander beeld dan bij pro-Palestijnse, antiracisme- of antifascisme-demonstraties. Daar zie ik bijna altijd cameravoertuigen en vaak ook veel meer politie. En ook vaker politie in ME-uitrusting die al klaarstaat. Terwijl bij de 1 mei-demonstratie agenten meestal in normale uniformen aanwezig zijn, als je ze al ziet. Dat geeft een heel ander beeld."*

> *Bij groepen met mensen die niet tot de dominante meerderheid behoren, bijvoorbeeld mensen van kleur, zie je niet alleen meer politiegeweld, maar ook meer surveillance."*

> *Vanuit verschillende groepen, van coronademonstranten tot Kick Out Zwarte Piet en pro-Palestina-demonstranten, horen we dat mensen het gevoel hebben dat de camera›s vooral op hén gericht zijn en hen als risico zien."*

> *Ja, ik sprak deze week nog met een demonstrant die in Limburg demonstraties organiseert, in een context waar niet zo vaak demonstraties plaatsvinden en de gemeente daar minder ervaring mee heeft. Zij waren bang voor vijandig publiek, dus niet voor tegendemonstranten, en daar werd helemaal geen politie ingezet, maar werd puur vertrouwd op camera›s. Daardoor voelden zij zich helemaal niet beschermd en niet gefaciliteerd in hun protest door de gemeente en de politie."*

> *Wat mij opvalt, en dat gaat misschien iets verder dan alleen surveillance, is dat de manier waarop de driehoek, en vooral de burgemeester, met demonstraties omgaat, sterk verschilt per stad. Den Haag is heel anders dan Utrecht, en Utrecht is weer anders dan Amsterdam of Rotterdam."*

> *Er wordt volgens mij ook met twee maten gemeten. Neem bijvoorbeeld corona-protesten of asielprotesten die uit de hand lopen: hoeveel arrestaties worden daar gedaan? Je zou verwachten dat juist daar meer controle nodig is. Maar bij klimaat-protesten, zoals bij XR, waar acties meestal vreedzaam verlopen, zie je soms honderden arrestaties. Dat staat voor mij niet in verhouding."*

Deze ervaring hangt niet alleen samen met de aanwezigheid van surveillance zelf, maar ook met wederom de moeilijkheid (en onduidelijkheid) om te begrijpen wanneer en waarom bepaalde vormen van toezicht worden toegepast.

4.2. Negatieve ontwikkelingen

Deze paragraaf gaat in op de diverse ontwikkelingen die door maatschappelijke organisaties zijn genoemd, welke zij als negatief ervaren. Wat hier ook zal blijken, is dat veel van deze ontwikkelingen onderling nauw samenhangen of hand in hand gaan met elkaar, met als gevolg dat de impact ervan bij demonstraties of op het demonstrerende maatschappelijk middenveld in deze cumulatie nog groter is dan de individuele ontwikkelingen op zichzelf. Tevens zijn er een aantal ontwikkelingen genoemd die breder zijn dan alleen surveillance bij demonstraties, maar die hier nadrukkelijk verband mee houden en zijn aangevoerd door organisaties als duiding.

4.2.1. Toename en intensivering van surveillance

Eén van de meest genoemde negatieve ontwikkelingen in de afgelopen jaren is niet alleen de ervaren toename, maar vooral intensivering van surveillance bij demonstraties. Respondenten beschreven dat surveillancemiddelen die enkele jaren geleden slechts incidenteel werden ingezet, tegenwoordig bij steeds meer demonstraties zichtbaar aanwezig zijn. Er werd niet alleen gewezen op een groter aantal camera's, drones en observatiemiddelen, maar ook op een bredere verzameling technieken waarmee gegevens over demonstranten kunnen worden verzameld. Verschillende organisaties gaven aan dat zij de indruk hebben dat demonstraties inmiddels vrijwel standaard gepaard gaan met een vorm van toezicht of monitoring. Zo merkte een respondent op dat "er geen politieaanwezigheid meer is zonder surveillance". Ook werd gewezen op het gegeven dat middelen die aanvankelijk werden ingezet bij specifieke situaties, zoals coronademonstraties, vervolgens onderdeel lijken te zijn geworden van het reguliere demonstratiebeleid. Enkele uitspraken illustreren dit:

> *"Vijf jaar geleden zag je bijvoorbeeld nog geen politiebus met gezichtsherkenning bij demonstraties. Nu zie je dat wel, vooral bij grotere groepen."*

> *"Ik denk dat er steeds meer surveillance wordt ingezet en ook steeds eerder."*

> *"De algemene trend is dat er steeds meer wordt gekeken naar wat we allemaal kunnen registreren en hoe we dat kunnen gebruiken, bijvoorbeeld bij vervolging of bij het aanpakken van demonstraties die uit de hand lopen."*

Diverse gesproken organisaties plaatsten deze ontwikkeling tegen een bredere maatschappelijke achtergrond, namelijk de technologische versnelling van ontwikkelingen op dit gebied en commerciële belangen die hier volgens hen een rol in spelen. Er is onder meer gewezen op de opkomst van kunstmatige intelligentie, gezichtsherkenningstechnologie, geavanceerde camera's en nieuwe mogelijkheden om grote hoeveelheden gegevens te verzamelen en te analyseren. Volgens organisaties verdwijnen hierdoor eerdere praktische beperkingen op gegevensverzameling:

> *"Technologie wordt steeds goedkoper. Dataopslag wordt goedkoper en AI wordt slimmer en goedkoper, waardoor analyses sneller kunnen worden uitgevoerd. Eerder kon je wel veel gegevens verzamelen, maar als je de analysecapaciteit niet had, werkte het averechts om te veel te verzamelen. Die bottlenecks of natuurlijke barrières verdwijnen steeds meer."*

> *"Ik denk dat kunstmatige intelligentie de wereld ook heeft veranderd. We zien dat al bij de toeslagenaffaire. Mensen worden steeds vaker beoordeeld op basis van data. AI wordt gebruikt om mensen te categoriseren en te kwalificeren, zonder dat er nog echt naar de menselijke maat wordt gekeken. De manier waarop de politie naar mensen kijkt, wordt ook beïnvloed door dit soort systemen. We zijn daar misschien al aan gewend, maar het is eigenlijk nog een relatief nieuw instrument."*

Hiermee ontstaat volgens hen een situatie waarin er steeds minder barrières bestaan om gegevens over demonstranten vast te leggen en langdurig te bewaren. Ook spelen commerciële belangen een rol volgens organisaties in de toenemende en geïntensiveerde surveillance door actieve promotie van surveillancetechnologieën door partijen met financiële belangen. Een respondent vertelt:

> *"Er is veel geld te verdienen in de surveillance-industrie. De Nederlandse overheid werkt bijvoorbeeld samen met bedrijven als Palantir en gebruikt software als Pegasus. Dat zijn grote contracten waar weinig transparantie over is. (…). Anderzijds is surveillance ook een industrie die actief wordt gepromoot. Als directeur krijg ik bijvoorbeeld regelmatig aanbiedingen van bedrijven die surveillanceproducten willen verkopen. Het is dus niet alleen een politieke keuze vanuit veiligheid, maar ook een markt waarin veel geld omgaat. Die twee dingen hangen nadrukkelijk samen. Het is niet zo dat de politiek ineens zelfstandig heeft bedacht om overal gezichtsherkenning in te zetten; daar zitten bedrijven achter die dit actief aanbieden. Het is volgens mij naïef om te denken dat het alleen gebeurt, omdat demonstranten als probleem worden gezien. Er zijn ook commerciële belangen die hier een rol spelen."*

De toenemende omvang en intensivering van surveillance gaat nadrukkelijk hand in hand met ten minste enkele van onderstaande beschreven ontwikkelingen; als wisselwerking waarin het één het ander versterkt.

4.2.2. Normalisering van surveillance

Deze ontwikkeling omvat de geleidelijke gewenning aan structureel toezicht. Niet alleen een toename en intensivering van surveillance speelt volgens organisaties, maar ook in bredere zin de normalisering van surveillance. Een ontwikkeling die hiermee hand in hand gaat. Een belangrijke bevinding in dit onderzoek is dat surveillance (in algemene zin) volgens de respondenten steeds meer als een gegeven wordt beschouwd, zowel door overheden als door demonstranten zelf. Deze alomtegenwoordigheid van bijvoorbeeld camera's vormt volgens hen de materiële basis voor normalisering van surveillance, wat de deur openzet voor meer en intensievere vormen van surveillance, wat ook hierboven al is beschreven. Benoemd werd dan ook dat de intensivering van surveillance bij demonstraties niet zozeer een plotselinge verandering is geweest, maar een geleidelijke verschuiving waarbij grenzen worden verlegd. Respondenten beschreven dit als volgt:

> *"Op het moment dat er steeds een beetje wordt opgeschoven, dus dat er wel camera's worden ingezet en steeds vaker ID-controles plaatsvinden, is het niet zo gek dat dat genormaliseerd raakt. Je zou juist willen dat iedere burger en iedere demonstrant erop kan vertrouwen dat dat niet gebeurt als het niet noodzakelijk en niet rechtmatig is. Maar als dat niet duidelijk wordt gemaakt, gaan mensen eraan wennen."*

> *"Er treedt ook een soort normalisering op van de inzet van surveillancetechnologie. Mensen wennen aan de hoeveelheid camera's die je in het straatbeeld ziet. Dat een demonstratie wordt gefilmd, vindt bijna niemand meer vreemd."*

Normalisering betreft een psychologisch en sociaal proces van gewenning. Dit proces van gewenning werkt in twee richtingen. Enerzijds gaan overheidsfunctionarissen en veiligheidsdiensten surveillance als vanzelfsprekend handhavingsinstrument beschouwen, met als risico dat de ruimte die hiervoor gecreëerd wordt steeds breder wordt. Anderzijds gaan demonstranten surveillance internaliseren als inherent en onvermijdelijk aan het demonstreren. Verschillende organisaties wijzen erop dat surveillancemaatregelen die aanvankelijk als uitzonderlijk werden gezien, geleidelijk onderdeel zijn geworden van reguliere veiligheids- en bestuurspraktijken. Volgens hen verschuift hierdoor de grens van wat als proportioneel toezicht wordt beschouwd. Deze uitspraak illustreert dit:

> *"Je ziet wel dat bepaalde surveillancemiddelen zijn ingezet tijdens coronademonstraties, bijvoorbeeld drones en videosurveillanceauto's, met als argument dat daarmee afstandsregels gehandhaafd konden worden. Die middelen zijn daarna gebleven en niet meer verdwenen. Dat zie je vaker: middelen worden eerst ingezet voor ernstige of specifieke situaties, maar verschuiven daarna naar bredere toepassingen."*

Meerdere respondenten plaatsen de normalisering van surveillance bij demonstraties wederom in een breder maatschappelijk kader. Zij wijzen erop dat surveillance in het algemeen ook genormaliseerd raakt in allerlei domeinen van het dagelijkse leven:

> *"Het gaat niet alleen om politie bij demonstraties, maar om iets breder. Surveillance wordt steeds normaler in allerlei aspecten van het leven. Mensen die daar zelf minder mee te maken hebben, zien politie-surveillance vaak niet als probleem en zeggen: 'je hebt toch niets te verbergen'. Daardoor begrijpen ze ook niet waarom demonstranten bijvoorbeeld gezichtsbedekkende kleding dragen. Er ontstaat volgens mij een soort 'surveillerende klasse': mensen met macht die het heel normaal vinden dat ze bepaalde groepen in de gaten mogen houden."*

Dit concept van een 'surveillerende klasse' verwijst naar een sociale laag die vanuit verschillende posities van autoriteit het monitoren van anderen als legitiem en vanzelfsprekend beschouwt. Ook andere respondenten signaleren dit in andere domeinen:

> *"Op universiteiten zie je dat bij tentamens. In de coronaperiode was er speciale software om te controleren of studenten niet spiekten. In die tijd is het volgens mij genormaliseerd dat je het recht hebt om mensen te monitoren. Je ziet dit ook bij bedrijven die bijhouden of medewerkers wel actief zijn als ze thuiswerken. Dat zijn vaak dezelfde groepen, vaak directeuren, die niet inzien dat surveillance iets is waar je je mensen tegen zou moeten beschermen. Dan krijg je dus de redenering: we controleren studenten tijdens tentamens, dus waarom zouden we de politie niet toelaten als er op onze universiteit wordt gedemonstreerd? Het idee dat het normaal is dat sommige mensen anderen in de gaten houden, is op allerlei terreinen van het leven doorgedrongen. Dat beïnvloedt ook hoe mensen naar politieoptreden kijken en hoe er wordt gereageerd op demonstranten met gezichtsbedekking. Het werkt dus door in hoe mensen samenwerken met de politie en hoe 'gewone' burgers naar demonstranten kijken."*

> *Een camera bij de ingang van een collegezaal die telt hoeveel studenten er binnenkomen lijkt misschien onschuldig, maar het is wel een stap in de normalisering van toezicht. (…). Een recent voorbeeld is de Universiteit (…), waar de universiteitsraad heeft bereikt dat zulke camera's zijn verwijderd. Het College van Bestuur begreep aanvankelijk niet waarom dat een probleem was. Dat vond ik wel zorgwekkend, omdat het laat zien hoe vanzelfsprekend surveillance wordt gevonden."*

> *Instellingen gaan daardoor ook steeds meer opereren als een soort autoriteit of handhaver. Ik heb het daarnaast ook over zaken als Big Tech. Organisaties als Meta bepalen bijvoorbeeld welke berichten wel en niet geplaatst mogen worden. Surveillance speelt dus ook in andere domeinen een rol. Andere organisaties nemen dan ook een soort autoriteitspositie in. Het gaat dus verder dan alleen de overheid; ook andere partijen bouwen profielen van mensen op."*

Het feit dat surveillance aanwezig is bij sommige demonstraties heeft volgens sommige respondenten bovendien ook een symbolische betekenis. De fysieke aanwezigheid van dergelijke middelen kan er volgens hen namelijk aan bijdragen dat demonstreren in negatieve zin van karakter verandert in de perceptie van mensen. Surveillance kan impliciet communiceren dat demonstreren potentieel verdacht gedrag is dat registratie verdient. We bespreken dit bij de volgende ontwikkeling. Deze symbolische betekenis van surveillance wordt tevens versterkt door de onduidelijkheid over de precieze functie van de ingezette surveillancemiddelen, zoals eerder al uitgebreid is besproken. Het gegeven dat surveillance wordt ingezet, kan dus een negatieve lading geven aan demonstraties. Als dan ook niet duidelijk is voor individuele demonstranten of organisaties waarom dit precies nodig is, dan kan dit deze boodschap versterken en angst in de hand werken:

> *Een voorbeeld is dat antiracismedemonstranten zich niet meer zelf willen aanmelden, omdat ze niet willen dat hun naam bekend wordt. Dan neemt een andere organisatie die rol over en doet de kennisgeving namens hen. Omdat mensen dat zelf niet willen. Gezichtsbedekking wordt ook vaak gedragen met het argument: kijk naar al die camera's, en naast de angst voor doxing en vijandig publiek, ook voor de camera's van de politie. We krijgen signalen van mensen die niet bij een organisatie gaan of eruit stappen nadat ze door de politie zijn gebeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor mensen zonder verblijfsstatus of in afwachting daarvan, die denken: dan ga ik niet bij die organisatie, want daar wordt misschien naar gekeken of over gesproken met de politie. Of mensen die uit een organisatie stappen nadat ze veel werden gebeld omdat ze een demonstratie hadden aangemeld. Dat zijn dus concrete voorbeelden."*

De alomtegenwoordigheid van surveillancemiddelen past ook in de bredere literatuur hierover. Zo zijn cameranetwerken en cameratoezicht volgens eerder genoemde Lyon (2001, 2007) niet louter afzonderlijke veiligheidsinstrumenten, maar maken deel uit van bredere surveillanceprocessen waarin monitoring, registratie en gegevensverwerking steeds sterker verweven raken met alledaagse praktijken en publieke ruimtes. Deze ontwikkeling beschrijft Lyon als kenmerkend voor de hedendaagse 'surveillance society', waarbinnen uiteenlopende vormen van toezicht en dataverzameling een structureel onderdeel zijn geworden van het sociale leven. Hierdoor raken surveillancetechnologieën steeds sterker ingebed in bestuurlijke en veiligheidspraktijken, waardoor zij niet langer worden gezien als uitzonderlijke maatregelen, maar als routinematige en vanzelfsprekende onderdelen van governance en sociale controle (Monahan, 2011). De uitbreiding van surveillance naar verschillende domeinen als gevolg van normalisering creëert uiteindelijk een zichzelf versterkend systeem door processen van gewenning aan beide kanten: de autoriteit die surveilleert en de mensen die gesurveilleerd worden.

4.2.3. Risicobenadering en negatieve framing van demonstraties

Een andere negatieve ontwikkeling die genoemd is door organisaties, en deels ook verklarend werkt ten aanzien van de eerdergenoemde ontwikkelingen, is de manier waarop demonstreren als activiteit wordt benaderd door autoriteiten, media en politiek. Deze ontwikkeling omvat het herdefiniëren van protest als veiligheidsprobleem. Verschillende organisaties ervaren een verschuiving van demonstreren als democratisch grondrecht naar demonstreren als veiligheidsrisico, hetgeen vervolgens gevolgen heeft voor de legitimering en inzet van surveillance. Wat in de vorige sectie werd beschreven als de normalisering van surveillance, krijgt hier in zekere zin onderbouwing. Surveillance wordt namelijk als acceptabel en 'normaal' geacht wanneer demonstranten als potentieel gevaar worden neergezet. Organisaties adresseerden deze ervaren verschuiving richting een risicobenadering en de impact ervan op demonstranten op verschillende manieren:

> *Wat wij vooral merken, is dat het beeld rondom demonstreren aan het kantelen is. Dat demonstreren steeds meer wordt gezien als iets subversiefs, zelfs bij relatief rustige demonstraties zoals die van ons. Wij opereren normaal gesproken vrij gematigd, maar toch zien we dit beeld ontstaan. Het voelt als een glijdende schaal."*

> *"Toch maken wij ons zorgen over een klimaat waarin demonstreren wordt gezien als iets subversiefs. Zichtbare camera's dragen daaraan bij: ze versterken het gevoel dat je iets doet wat eigenlijk niet mag. Dat kan soms leiden tot irrationele angsten, maar die hebben echte gevolgen. Als ik met mensen spreek, hoor ik ook vaak dat ze soms banger zijn voor dingen waarvan wij denken, en waarvan de politie ook zegt dat ze niet gebeuren. Maar dat neemt de angst niet weg. Dit horen we bijvoorbeeld bij gezichtsherkenningstechnologie vaak. De politie zegt dan: we hebben de gezichtsherkenningsfunctie op onze camera's uitstaan*

> *De Klimaatmars was eerst juist iets laagdrempeligs, maar nu krijgen mensen het gevoel: als er zoveel surveillance is, doen we dan iets verkeerds met z'n allen? Voor sommige mensen voelt het inmiddels al heel radicaal om gewoon op het Malieveld te staan."*

> *In 2025 werd in het parlement een groot aantal moties aangenomen waarin werd opgeroepen tot strengere regels rond protesten, met name burgerlijke ongehoorzaamheidsacties. (…). Dit soort voorstellen, hoewel niet alle aangenomen, kunnen de deur openen voor het monitoren van groepen demonstranten en een afschrikkend effect kunnen hebben op het recht om te demonstreren."*

> *Wij merken ook dat er steeds vaker wordt gekozen voor een meer traditionele en hardere benadering van veiligheid, waarbij kracht en repressieve middelen worden ingezet. Dat zie je niet alleen bij politie, maar bijvoorbeeld ook breder, met inzet van militairen of andere zware middelen. Uiteindelijk werkt dat vaak averechts. Als je mensen onderdrukt of het gevoel geeft dat hun stem wordt afgenomen, gaan ze andere manieren zoeken om zich te uiten, en dat kan juist tot escalatie leiden."*

Specifiek in deze risicobenadering benoemde één van de organisaties de verschuiving van reactief naar preventief handelen. Surveillance wordt daarbij niet langer primair ingezet om incidenten vast te leggen wanneer deze zich voordoen, maar om potentiële risico's te identificeren en te beheersen voordat er daadwerkelijk iets is gebeurd. Het cruciale punt hier is de categorie-verschuiving, namelijk dat "geëngageerde burgers" impliciet worden behandeld als potentiële risico's:

> *Ik denk dat er nu te veel preventief wordt gesurveilleerd, wat een onnodig groot chilling effect met zich meebrengt, terwijl er op dat moment nog niets aan de hand is, behalve geëngageerde burgers. Dat zou je juist moeten aanmoedigen. Dat preventieve aspect is dus een belangrijk punt."*

Ook licht één van de respondenten uit dat de benadering van specifiek organisatoren van bepaalde demonstraties veranderd lijkt (overigens raakt onderstaand citaat aan meer relevante ontwikkelingen, die hieronder uitgebreider aan bod komen):

> *Ja, ik denk dat er verschillende vormen van surveillance zijn. Een daarvan richt zich meer op de organisatoren van demonstraties. Daar is nu echt een specifieke manier van benaderen, die ook richting intimidatie gaat. Niet alleen intimidatie, maar ook verhalen over wat je doet, waarbij wordt gezegd dat je de samenleving verstoort. Het is een negatief narratief over demonstranten, dat suggereert dat hun recht om te demonstreren minder legitiem is, bijvoorbeeld omdat ze een vijand zouden steunen of anti-waarden zouden vertegenwoordigen, bijvoorbeeld rond Palestina of terrorisme. Dat soort verhalen bereiken ook gewone burgers en hebben effect op vreedzame demonstranten. Surveillance wordt op verschillende manieren ingezet om hen het gevoel te geven dat ze op de verkeerde weg zitten en dat ze niet zouden moeten demonstreren. Dit creëert angst en werkt bedreigend. (…). We hebben signalen ontvangen van mensen bij wie dit speelt. Hun nationaliteit staat onder druk, hoewel er nog steeds rechtsbescherming is. Tegelijk zien we signalen vanuit de politiek, vanuit partijen als die van Wilders, en ook op lokaal niveau, dat de neutraliteit van de politie onder druk staat. De politie wordt daardoor ook niet meer als neutraal ervaren, maar als een actor die bepaalde belangen verdedigt."*

Als zodanig ontstaat er volgens sommige respondenten een negatief frame van demonstraties, dat ook door de politiek en media wordt gevoed en versterkt. Incidentele escalaties worden volgens hen disproportioneel uitvergroot in media en politieke debatten, waardoor dit kan bijdragen aan een generiek beeld van demonstraties als potentieel ordeverstorend. Ook dit beeld legitimeert vervolgens onder een breder publiek (dan alleen autoriteiten) surveillance als 'vanzelfsprekende' respons hierop. Respondenten beschreven dit als volgt:

> *"In bredere zin zie je dat het publiek via de media en het debat in de Tweede Kamer vaker hoort dat demonstraties problematisch zijn. Daardoor ontstaat het beeld dat demonstreren vaak uitloopt op rellen. Dan lijkt het logisch dat de politie allerlei surveillancemiddelen inzet, en het is voor demonstranten moeilijk om daar een ander beeld tegenover te zetten."*

> *"Ik denk dat de norm rond demonstreren is veranderd: demonstreren wordt in de politiek steeds meer neergezet als iets gevaarlijks."*

Aanvullend speelt hier ook het ervaren verschil in toegepaste surveillance mee, dit betreft de eerder besproken perceptie dat surveillance niet gelijkmatig wordt toegepast op verschillende typen demonstraties en demonstranten. Het roept bij sommige organisaties vragen op over gelijke behandeling en mogelijke discriminatie, wat onder meer toegeschreven wordt aan een verandered politiek klimaat en polarisatie rondom gepolitiseerde thema's:

> *"Er wordt volgens mij ook met twee maten gemeten. Neem bijvoorbeeld corona-protesten of asielprotesten die uit de hand lopen: hoeveel arrestaties worden daar gedaan? Je zou verwachten dat juist daar meer controle nodig is. Maar bij klimaat-protesten, zoals bij XR, waar acties meestal vreedzaam verlopen, zie je soms honderden arrestaties. Dat staat voor mij niet in verhouding. Ik kan het moeilijk anders verklaren dan door het veranderende politieke klimaat."*

> *"Ik denk dat sommige thema's sterk gepolitiseerd zijn geraakt. Er zijn duidelijke tegenstellingen ontstaan, bijvoorbeeld rond emancipatie van bepaalde groepen en rondom Palestina en Gaza. Door die sterke polarisatie lijkt het soms alsof extra surveillance wordt gerechtvaardigd, omdat het als risicovol wordt gezien en er angst is dat situaties uit de hand lopen. Het idee is dan dat er meer toezicht nodig is om escalatie te voorkomen."*

Het is van belang hier te benadrukken dat respondenten hier hun waarnemingen en interpretaties delen. Of er daadwerkelijk sprake is van systematisch ongelijke behandeling, en zo ja, welke factoren daaraan ten grondslag liggen, vereist nader onderzoek. Afsluitend stelde een respondent:

> *"Mijn ervaring heeft niet alleen te maken met surveillance, maar ook met het bredere klimaat. We stellen ons veel vragen, zoals: leven we nog in een rechtsstaat en in hoeverre wordt het recht op vrije meningsuiting beschermd, met name voor activisten? (…). We zien dat er een ontwikkeling is richting criminalisering. Daarom is controle en surveillance bij demonstraties voor ons normaler geworden. Wat voor ons nieuw was, is nu bijna normaal geworden. (…). We demonstreren niet meer met plezier, maar het voelt alsof we naar een soort strijd gaan."*

4.2.4. Rechtsbescherming en transparantie raken in de knel

De toename van surveillance bij demonstraties gaat gepaard met een andere ontwikkeling waarover organisaties zorgen hebben, namelijk de ervaren of gesignaleerde afnemende mogelijkheden van burgers om te weten welke gegevens over hen worden verzameld, of deze verzameling van gegevens rechtmatig is en hoe burgers zich kunnen verweren tegen eventuele onterechte registraties. Dit heeft volgens de organisaties gevolgen voor de rechtsbescherming van demonstranten.

Allereerst beschreven meerdere organisaties dat er surveillancemiddelen gehanteerd worden waarvoor de juridische basis onduidelijk of zelfs afwezig is. Hoewel met name dat eerste heerst, onduidelijk over hoe dit precies in elkaar zit, roept dit bij organisaties vragen op over het tweede, of het allemaal juridisch wel in orde is. Ondanks dat er verantwoording op hoger niveau plaatsvindt door politiediensten, en andersom, dat op politiek niveau bepaald wordt wat de kaders zijn waarbinnen geopereerd mag worden, is de onduidelijkheid hierover en de ervaren verruiming van regels hieromtrent aanleiding voor organisaties om vraagtekens te stellen bij deze juridische basis. Enkele respondenten ervaren dan ook dat ingezette praktijken die in eerste instantie mogelijk buiten de wet vallen achteraf via nieuwe wetgeving worden gelegitimeerd. Deze uitspraken laten dit zien:

> *"Daarnaast gaat het volgens mij niet goed als het gaat om voorzienbaarheid en de wettelijke basis. Alles moet een duidelijke wettelijke grondslag hebben. (…). De reactie daarop is vaak dat, zodra dit naar buiten komt en duidelijk wordt dat het niet klopt, er snel nieuwe wetgeving wordt gemaakt die dit alsnog probeert te legitimeren. Er wordt dan eigenlijk geen fundamentele discussie gevoerd over hoe ver dit zou mogen gaan en wat de consequenties zijn van overtreding van de wet door overheidsinstanties."*

> *Er wordt bijvoorbeeld gesproken over nieuwe wetgeving om gegevensverzameling rond openbare orde te legaliseren, maar in de praktijk gebeurt dat al. De wet lijkt dan vooral achteraf legitimiteit te geven aan wat al gebeurt."*

> *Er liggen klachtoordelen waarin de politie erkent dat ID-controles bij vreedzame demonstranten moeten stoppen. Maar, in de praktijk gebeurt dat nog steeds. (…). Je zou verwachten dat die oordelen doorwerken in de praktijk. Er wordt niet echt geleerd van die klachtoordelen."*

Eén van deze respondenten plaatst dit in een breder, kritisch perspectief en waarschuwt:

> *Zelfs als je dat zou verbieden, zie je dat praktijken toch doorgaan. Daarom is een verbod op zichzelf niet voldoende. Je moet echt kijken naar hoe de staat met dit soort informatie omgaat en waarom het zo aantrekkelijk is om die te verzamelen. Het is een fundamenteel probleem van grote, gecentraliseerde staatsorganen dat zij op deze manier informatie verzamelen. Dat vraagt om een bredere benadering dan alleen juridische regels."*

Een tweede element in deze ontwikkeling betreft de signalering door organisaties dat demonstranten vaak niet weten dat zij worden geregistreerd of gemonitord. Op het gebied van rechtsbescherming is dit volgens hen cruciaal en beschreven dit als de 'rode draad' in rechtsbeschermingsproblematiek:

> *Mijn indruk is dat het vooral ontbreekt aan rechtsbescherming voor burgers. Dat is hier al een paar keer genoemd en dat is volgens mij de rode draad. Dat begint vaak met een notificatieplicht. Als mensen bijvoorbeeld worden getapt, gemonitord of er registraties over hen worden gemaakt, zou je hen daarover moeten informeren. Zo'n notificatieplicht bestaat bijvoorbeeld onder de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, maar die wordt voor zover wij weten nauwelijks nageleefd."*

> *Bijvoorbeeld bij die CTER-codes weten mensen vaak niet eens dat zij geregistreerd zijn en kunnen ze dus ook geen bezwaar maken of klacht indienen, of die worden niet in behandeling genomen. Dat moet beter worden geregeld. Dat geldt ook voor de persoonsgerichte aanpak waar demonstranten mee te maken kunnen krijgen zonder dat zij dat zelf weten."*

> *Zelfs als informatie onder de Wet open overheid valt, moet je eerst weten dat die informatie bestaat om ernaar te kunnen vragen. Dat maakt het complex."*

Dit paradoxale karakter, je moet weten wat je niet weet om ernaar te kunnen vragen, vormt volgens hen een belangrijke belemmering voor effectieve rechtsbescherming. En zelfs wanneer demonstranten vermoeden dat zij geregistreerd zijn, en hierover meer informatie willen, stuiten zij volgens enkele organisaties op praktische obstakels bij het verkrijgen van inzage of correctie:

> *Eigenlijk zou je als burger ook zonder hulp van een advocaat of een organisatie als Amnesty moeten kunnen achterhalen wat er met je gegevens gebeurt. Dat is nu gewoon niet te doen."*

> *Je zou eigenlijk ook internationale druk willen. Alleen kun je na een klachtenprocedure bij bijvoorbeeld de ombudsman niet direct naar een Europees Hof of het VN-mensenrechtencomité. Dan moet je eerst een civiele procedure starten en die helemaal doorzetten tot aan de Hoge Raad, en dat kost enorm veel tijd en geld."*

Tot slot, verschillende organisaties spraken hun zorg uit over het vermoeden dat de eenmaal verzamelde gegevens door middel van surveillance niet worden verwijderd, zelfs niet wanneer registratie onrechtmatig is gebleken of de bewaartermijn is verstreken. Respondenten wezen hier op het gegeven dat er op beleidsniveau wel erkenning is dat praktijken moeten veranderen, maar dat de uitvoeringspraktijk daarin achterblijft. Zij verwoordden dit als:

> *Databases worden niet opgeschoond. Er wordt wel gezegd dat er kaders moeten komen en dat bepaalde praktijken moeten stoppen, zoals huisbezoeken bij vreedzame demonstranten, maar wij merken dat dat nog niet goed gebeurt."*

> *Het gebeurt op zo'n grote schaal dat de politie daar zelf actief mee aan de slag zou moeten gaan om onrechtmatige gegevens uit de systemen te verwijderen. Dat gaat waarschijnlijk niet gebeuren zonder hulp van toezichthouders."*

> *Er is een 'recht om vergeten te worden' in Europa, maar in de praktijk werkt dat niet altijd goed. Daar is nog veel te winnen, zowel in regelgeving als in handhaving."*

De rechtsbescherming die in de knel komt, als gevolg van onduidelijkheid over de juridische basis en het ervaren gebrek aan transparantie, creëert volgens respondenten een "scheve verhouding" en "machtsdisbalans" tussen overheid en burger, in dit geval demonstranten. Volgens hen verzamelt de overheid steeds meer en intensiever informatie, terwijl burgers te weinig mogelijkheden hebben om te weten wat er over hen wordt verzameld en hoe zij zich daartegen kunnen verweren. Dit versterkt het wantrouwen jegens overheidsinstanties, zie ook de volgende deelparagraaf.

4.2.5. Groeiend verticaal en horizontaal wantrouwen

Deze ontwikkeling beschrijven organisaties als het dalende vertrouwen tussen de overheid en demonstranten, als gevolg én als versterker van surveillance, en in sommige gevallen het ontstaan van wantrouwen. In de kern veronderstelt het demonstratierecht immers een functionele vertrouwensrelatie tussen overheid en burgers. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid hun grondrechten respecteert en beschermt, terwijl de overheid erop moet kunnen vertrouwen dat burgers zich aan democratische spelregels houden. Surveillance speelt hierin een dubbele rol. Het kan enerzijds veiligheid bieden, maar kan anderzijds ook wantrouwen aanwakkeren wanneer het als onevenredig of ondoorzichtig wordt ervaren, wat volgens de gesproken organisaties nu vaak het geval is. Belangrijk in deze context is dan ook het lage vertrouwen in de overheid onder burgers op dit moment, als achtergrond waartoe surveillancepraktijken zich op dit moment verhouden. We laten hieronder zien hoe de inzet van surveillance bij demonstraties verschillende vertrouwensrelaties volgens organisaties (verder) onder druk zet; niet alleen tussen burgers en de overheid of politie (verticaal), maar ook tussen burgers onderling en richting journalisten (horizontaal).

In de eerste plaats was een terugkerend thema in de gesprekken met organisaties het afgenomen vertrouwen in de overheid onder burgers, in bredere zin, en andersom het gevoel dat de overheid haar burgers niet vertrouwt. Verschillende respondenten plaatsten surveillance daarom in de context van een breder patroon van overheidshandelen dat als problematisch wordt ervaren en wat wederzijds wantrouwen in de hand werkt. Zij beschreven dit als volgt:

> *"Wat je ziet, is dat het vertrouwen in de overheid sterk afneemt. Niet alleen bij een bepaalde politieke stroming, maar breder. Er ontstaat een sfeer waarin mensen het gevoel hebben dat er anti-mensenrechten wordt gedacht en gehandeld. (…). Vroeger spraken we erover dat Nederland een land was waar mensenrechten werden gerespecteerd en waar je daarvoor kon strijden, ook wereldwijd. Nu wordt de vraag gesteld of die strijd niet in Nederland zelf gevoerd moet worden."*

> *"En de toename van surveillance versterkt dat, omdat het vertrouwen vanuit de overheid richting burgers ontbreekt. Dat gevoel wordt daardoor alleen maar sterker."*

> *"Er wordt dan eigenlijk geen fundamentele discussie gevoerd over hoe ver dit [surveillance] zou mogen gaan en wat de consequenties zijn van overtreding van de wet door overheidsinstanties. Dat draagt bij aan wantrouwen bij burgers, omdat het een scheve verhouding creëert. Daar valt volgens mij veel winst te behalen. En dat wantrouwen is dus een belangrijk punt."*

> *"Hier speelt ook mee dat er vaak weinig vertrouwen is in hoe zorgvuldig met die gegevens wordt omgegaan."*

> *"Ik denk dat er binnen onze achterban al een relatief groot wantrouwen bestaat richting instituties. Je ziet dat surveillance dat wantrouwen versterkt. Het draagt niet bij aan het idee dat de overheid of instituties er voor je zijn, of dat ze handelen vanuit jouw veiligheid. Ik zou dus niet zeggen dat surveillance bijdraagt aan meer vertrouwen in de overheid, zeker niet voor groepen die sowieso al minder vertrouwen hebben in instituties."*

> *"Ja, en het creëert wantrouwen. Niet alleen wantrouwen vanuit de overheid richting demonstranten, maar ook andersom. Als organisatoren voelen wij ons niet gehoord; er wordt niet bij ons nagevraagd hoe het zit, terwijl anderen wel worden geloofd. Dat versterkt het gevoel dat je bij voorbaat geen gelijk krijgt."*

In de tweede plaats signaleerden organisaties afnemend vertrouwen in de politie. Respondenten benadrukten dat politieagenten eveneens een belangrijke rol hebben bij het faciliteren van demonstraties, maar beschrijven tegelijk een groeiende afstand tussen demonstranten en politiefunctionarissen. Deze afstand hangt volgens hen samen met ervaringen waarbij demonstranten het gevoel hebben dat zij primair als potentiële risico's worden benaderd. Hoewel respondenten zien dat politieagenten ook "gewoon mensen" zijn, ervaren sommigen van hen een groeiende kloof. Een respondent vertelde hierover:

> *"Je merkt nu veel agitatie. De vraag is ook in hoeverre er nog echt contact en gesprek is tussen politie en demonstranten. (…). Ik heb zelf veel conflicten met de politie gehad en me op een gegeven moment afgevraagd: kennen we elkaar eigenlijk wel?"*

Deze vraag raakt aan een belangrijk punt: effectieve handhaving bij demonstraties vereist tot op zekere hoogte ook wederzijds begrip. Wanneer dat begrip volledig lijkt te ontbreken, ontstaat ruimte voor wederzijds wantrouwen. Verschillende respondenten noemden concrete ervaringen die dit wantrouwen voeden; dit zijn de eerder beschreven ervaringen die zij als intimiderend ervaarden (o.a. de huisbezoeken en expliciet benoemen van persoonlijke informatie tijdens demonstraties). Dit draagt volgens verschillende organisaties bij aan het idee dat de politie er niet voor de veiligheid van de demonstranten is, maar juist om deze demonstranten zelf in de gaten te houden.

Het afnemende vertrouwen in politie en overheid heeft volgens organisaties ook praktische gevolgen. Respondenten geven aan dat demonstranten en organisatoren terughoudender worden in contacten met autoriteiten, minder snel informatie delen en soms zelfs afzien van directe samenwerking. Dit speelt onder meer rond kennisgevingen van demonstraties. Verschillende ervaringen illustreren deze ontwikkeling als volgt:

> *"Dat maakt de drempel voor ons ook hoger om naar de politie te stappen. We worden best vaak bedreigd, maar als we naar de politie gaan, voelt het alsof we hen weer extra informatie geven die ons op de lange termijn kan schaden, bijvoorbeeld als ze het niet eens zijn met wat wij doen of met groepen waar we mee samenwerken. Ze hebben ons eerder ook wel eens verantwoordelijk gehouden voor acties van Extinction Rebellion, puur omdat we in het verleden met hen hebben samengewerkt. Wij weten dus ook niet hoeveel informatie we kunnen delen zonder demonstranten of samenwerkingspartners mogelijk in de problemen te brengen. Tegelijk maakt dat bedreigingen lastiger om te melden, want we hebben eigenlijk niemand om echt op terug te vallen. Dat maakt ons kwetsbaar, zeker gezien de opkomst van extreemrechts. Dat maakt de situatie nog ingewikkelder."*

> *"Een voorbeeld is dat antiracismedemonstranten zich niet meer zelf willen aanmelden, omdat ze niet willen dat hun naam bekend wordt. Dan neemt een andere organisatie die rol over en doet de kennisgeving namens hen. Omdat mensen dat zelf niet willen."*

> *"Maar wat mij wel opvalt, is dat de gelederen zich wat meer sluiten. Burgers worden met behoorlijk wat wantrouwen benaderd, en ik zie dat organisaties daardoor vaker geneigd zijn om demonstraties niet meer aan te melden. Of om niet uitgebreid het gesprek aan te gaan met de driehoek over de voorwaarden van een demonstratie, hoe die eruitziet en wie waarvoor verantwoordelijk is. Deze verhouding raakt verstoord door de hoeveelheid surveillance, waardoor mensen denken: ik ga gewoon uit van mijn rechten. Ze stellen dan: ik heb het recht om te demonstreren en hoef dat niet telkens te verantwoorden. Dat zorgt voor een andere verhouding."*

> *"Vorig jaar hebben we volgens mij een demonstratie georganiseerd in Utrecht over onderwijsbezuinigingen. Hier kregen we te horen dat er signalen waren dat de demonstratie mogelijk gekaapt zou worden door pro-Palestijnse demonstranten en dat deze daarom beter kon worden afgezegd. Dat soort informatie is voor ons niet controleerbaar. Het is moeilijk om te beoordelen of die informatie klopt of niet."*

In de derde plaats ervaren organisaties niet alleen een afname in het verticale vertrouwen, maar ook in het horizontale vertrouwen tussen burgers onderling. Met name de vermeende inzet van agenten in burger en andere minder zichtbare vormen van toezicht zouden ertoe leiden dat demonstranten minder goed weten wie zij tijdens demonstraties kunnen vertrouwen. Zoals een respondent stelde:

> *"Ook zie je dat het gebruik van 'Romeo's' naar mijn gevoel is toegenomen. Dat heeft ook een 'chilling effect', omdat je niet meer goed weet wie je kunt vertrouwen tijdens een demonstratie. Dat zorgt voor wantrouwen onder demonstranten en tussen organisaties."*

Een vergelijkbare dynamiek werd beschreven in de relatie tussen demonstranten en journalisten. Volgens vertegenwoordigers van de journalistiek kan de inzet van camera's door politiefunctionarissen en het vervagen van grenzen tussen toezicht en verslaglegging ertoe leiden dat demonstranten ook journalisten met meer achterdocht benaderen. Dit wordt problematisch gevonden, omdat journalisten juist volgens deze organisatie afhankelijk zijn van vertrouwen om hun werk te kunnen doen. Hier raakt de surveillancepraktijk van de politie direct aan de veiligheid van derden, namelijk journalisten die kwetsbaarder worden, doordat zij worden geassocieerd met heimelijke beeldverzameling door autoriteiten. De organisatie merkt ook op dat de politie soms toenadering zoekt bij de media om beelden te verkrijgen. Dit wordt door de respondent nadrukkelijk als een vorm van rolverwarring aangemerkt die voorkomen moet worden. Verschillende uitspraken illustreren dit:

> *"Je ziet dat politiemensen zelf met camera's rondlopen, soms niet herkenbaar als politie. Dat maakt journalisten extra kwetsbaar, omdat demonstranten iedereen met een camera kunnen wantrouwen. Als de politie beelden wil maken, moet dat zichtbaar gebeuren, duidelijk herkenbaar als politie. Dat onderscheid moet je altijd helder houden (…) De scheiding van rollen is cruciaal. Politie moet zichtbaar opereren, bijvoorbeeld door alleen in uniform beelden te maken en niet in burger. Dat voorkomt verwarring en is eerlijker richting journalisten."*

> *"Daarom zijn wij ook heel streng als het gaat om het opvragen van camerabeelden door politie of justitie. Dat moet eigenlijk niet gebeuren, omdat journalisten geen verlengstuk mogen zijn van opsporing. Het kan alleen in zeer extreme gevallen, maar in principe moet dat niet gebeuren. (…). Journalisten maken een bewuste afweging tussen het maken en het uitzenden van beelden. Als de politie beelden opvraagt, gaat dat vaak voorbij aan die afweging, omdat die beelden dan juist wel worden gebruikt, terwijl ze misschien bewust niet zijn gepubliceerd."*

4.2.6. Chilling effecten, ongelijke impact en gedragsverandering

Nu hierboven vijf ervaren negatieve ontwikkelingen in en als gevolg van surveillance uiteen zijn gezet, sluiten we hier af met het veelgenoemde chilling effect van surveillance en eventuele veranderingen in gedrag die door de gesproken organisaties zijn ervaren of gesignaleerd, maar die nog niet in voorgaande bespreking zijn uitgewerkt. Zoals al is gebleken, heeft surveillance verschillende gevolgen voor demonstranten, maar het beïnvloedt ook hun bereidheid om überhaupt deel te nemen aan protestacties. Dit wordt in de literatuur en door respondenten aangeduid als het chilling effect: het afschrikkende effect dat surveillance heeft op de uitoefening van grondrechten. In alle focusgroepen en interviews met respondenten kwam dit onderwerp naar voren. Een respondent stelde zelfs:

> *"Dat is denk ik ook de kern van waarom surveillance problematisch is."*

De gevolgen van dit chilling effect, vaak in de vorm van concrete gedragsveranderingen, worden op verschillende niveaus ervaren. We lichten deze hieronder toe. Allereerst beschreven verschillende organisaties dat de meest directe manifestatie van het chilling effect voor hen is dat mensen besluiten niet meer deel te nemen aan demonstraties, omdat de surveillance die er plaatsvindt of plaats kan vinden (in het geval dat het van tevoren niet duidelijk is in hoeverre er surveillance wordt ingezet) een afschrikkende werking heeft. Uiteenlopende uitspraken illustreren dit:

> *"In bredere zin denk ik dat surveillance actief een 'chilling effect' creëert. Mensen worden terughoudender om mee te doen. Veel mensen maken zich zorgen over het klimaat, maar haken af omdat ze bang zijn voor repercussies, zoals politie aan de deur."*

> *"We zien ook dat dit echt effect heeft op de mensen die komen. Mensen komen bijvoorbeeld niet, omdat ze niet herkend willen worden. Het heeft dus een 'chilling effect'."*

> *"Vroeger kregen we in één keer veertig mensen bij elkaar, en nu moeten we echt moeite doen om er twaalf te verzamelen, omdat mensen bang zijn voor die repressie. Het feit dat ze gefilmd kunnen worden en dat dit later problemen kan opleveren, speelt daarin een grote rol."*

> *Het gaat niet alleen om mensen die heel actief of politiek gemotiveerd zijn, maar ook om gewone mensen die hun stem willen laten horen tegen onrecht of solidariteit willen tonen. Die durven nu minder snel de straat op.”*

> *Verder hoor ik van studenten dat zij zich zorgen maken over foto’s die van hen worden gemaakt tijdens demonstraties. Ze zijn bang dat die beelden worden opgeslagen en later invloed kunnen hebben op bijvoorbeeld sollicitaties. Daardoor kiezen sommige studenten er bewust voor om niet deel te nemen aan demonstraties.”*

> *De dingen die hier worden genoemd, hebben een groot ‘chilling effect’ op mensen. Het is belangrijk om dat te blijven benoemen. Mensen durven vaak niet meer te demonstreren, omdat ze bang zijn voor gevolgen in hun privéleven, hun professionele leven of hun carrière. Ze durven zich steeds minder te uiten, zowel online als offline. Dat zien we al tien tot twintig jaar als bredere maatschappelijke ontwikkeling.”*

> *Dat komt ook omdat er voorbeelden zijn van politie die mensen thuis opzoekt. Dat is in activistische kringen bekend geworden en zorgt voor extra angst, omdat het laat zien dat er daadwerkelijk iets met die surveillance gebeurt.”*

> *Of dat mensen wel aanwezig zijn bij een demonstratie, maar zich vooraf niet uitspreken. Daardoor maken ze minder deel uit van een mobiliserend geheel, terwijl ze dat anders wel zouden doen als ze zich ook online zouden uitspreken.”*

In de tweede plaats zien organisaties, naast de gesignaleerde verminderde deelname, dat mensen hun gedrag aanpassen om minder herkenbaar te zijn en hierop soms ook advies gegeven wordt door organisaties:

> *Ik denk dat mensen ook op een andere manier gaan demonstreren. Bijvoorbeeld dat ze zich genoodzaakt voelen om gezichtsbedekking te dragen tijdens een demonstratie. Dat kan weer andere mensen afschrikken, waardoor er een indirect effect ontstaat.”*

> *Ook zie je dat mensen soms, wanneer ze een demonstratie verlaten, onderweg naar huis worden aangehouden. Ook dat heeft een ‘chilling effect’. Daarom wordt vaak geadviseerd om niet alleen naar huis te gaan en om zichtbare kenmerken, zoals kleding of symbolen, te verbergen.”*

> *Daardoor kiezen mensen er soms bewust voor om geen identiteitsbewijs mee te nemen, uit angst dat hun gegevens worden gebruikt en mogelijk op lange termijn gevolgen hebben. Bijvoorbeeld voor hun mogelijkheid om gebruik te maken van het demonstratierecht.”*

Een andere belangrijke constatering die in de derde plaats door meerdere organisaties is aangestipt ten aanzien van het chilling effect, is dat dit effect zich niet voor iedereen gelijk of op dezelfde manier uit. Zij spreken van een disproportionele impact op gemarginaliseerde groepen, en benoemen daarmee de intersectionele dimensie van effecten als gevolg van surveillance. Enkele respondenten beschreven dit als volgt:

> *Aansluitend daarop: dat ‘chilling effect’ werkt niet voor iedereen hetzelfde. Voor mensen die al gemarginaliseerd zijn, vormt het een extra drempel.”*

> *Mensen in een asielprocedure doen soms helemaal niet meer mee aan protesten, omdat ze bang zijn dat surveillance gevolgen heeft voor hun aanvraag. Dat geldt niet alleen voor mensen in een asielprocedure, maar ook voor mensen zonder Nederlandse nationaliteit, zoals studenten of expats van buiten de EU.”*

> *Het is dus belangrijk om te benoemen dat, ook als surveillance in gelijke mate voorkomt, het effect voor sommige groepen schadelijker kan zijn dan voor andere. Denk bijvoorbeeld aan pro-Palestina-demonstranten, transpersonen en antiracisme-demonstranten. Die kunnen harder geraakt worden door dezelfde surveillancemiddelen.”*

> *Ook verandert de maatschappelijke en politieke context. Er is angst voor backlash in een politiek klimaat dat als anti-trans wordt ervaren. Dat vergroot de drempel om zichtbaar te zijn en om op te komen voor eigen mensenrechten.”*

Het chilling effect beperkt zich, tot slot, niet alleen tot het moment van demonstreren nu, maar sommige respondenten kijken ook met zorgen naar hun toekomst en hoe surveillance en registratie doorwerken in hun eigen dagelijkse leven. Zij lichtten dit als volgt toe:

> *“Wat dit met mij doet, is dat ik er altijd rekening mee houd, ook buiten demonstraties. Als ik gewoon op straat loop en ik zie een politieauto, denk ik: als ik straks bijvoorbeeld word aangehouden omdat ik door rood fiets, dan krijgt die agent meteen mijn hele demonstratieverleden te zien. Dat is iets wat ik altijd meeneem als ik over straat ga.”*

> *“De optelsom van je activiteiten en je demonstratieverleden kan in de toekomst een reden worden om je baan te verliezen. Daar hebben we het dan over. We kennen zulke voorbeelden uit het buitenland, bijvoorbeeld Hongarije en in nog extremere vorm Turkije. Daar maken wij ons zorgen over.”*

> *“Dat is in het onderwijs extra gevoelig, omdat je voor veel functies een Verklaring Omtrent het Gedrag nodig hebt. Die regels worden aangescherpt. Er komt een vorm van permanente screening van je justitiële verleden. Bij nieuwe meldingen kan opnieuw worden beoordeeld of je nog een VOG krijgt.”*

Ten aanzien van het chilling effect in het algemeen stellen de gesproken organisaties nadrukkelijk dat het gebrek aan controle (over de verzamelde data) en het gebrek aan transparantie (over wat hiermee gedaan wordt en hoe lang het bewaard wordt) bij surveillance een cruciaal versterkend mechanisme vormt voor dit effect en de concrete gevolgen ervan. Respondenten stellen namelijk dat het gebrek aan controle en transparantie een diffuse onzekerheid rondom surveillance creëert die verder reikt dan de directe impact van surveillance zelf. Zoals een respondent het verwoordde: “het niet weten wat er gebeurt en wat er met informatie wordt gedaan, heeft op zichzelf al impact”. En zelfs al heb je juridische kennis en weet je dat gegevens eigenlijk vernietigd zouden moeten worden, daar houdt het chilling effect geen rekening mee, aldus een andere respondent. Deze onzekerheid relateert ook wederom aan wantrouwen. Wanneer demonstranten niet kunnen achterhalen wat er met hun gegevens gebeurt, kan dit de basis voor vertrouwen in de overheid als beschermer van grondrechten verslechteren. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op een aantal van deze spanningsvelden.

4.3. Positieve ontwikkelingen

Naast ervaren en gesignaleerde negatieve ontwikkelingen, benoemden de gesproken organisaties enkele positieve ontwikkelingen. Dit zijn er aanzienlijk minder en hier moest in de gesprekken vaak expliciet naar gevraagd worden. We lichten deze hieronder toe, met de kanttekening dat deze slechts door een relatief klein aantal respondenten zijn beschreven en vaak voorzien werden van nuance of een kanttekening.

4.3.1. Beschermende functie van surveillance

Hoewel de meeste organisaties vooral risico’s en nadelen van surveillance bespreken, noemen enkele respondenten ook situaties waarin surveillance een beschermende functie kan vervullen, en waarbij meer surveillance dus positief kan zijn. Het gaat daarbij met name om demonstraties waarbij organisatoren of deelnemers te maken hebben met vijandig publiek, risico’s op verstoringen of een sterk gepolariseerde context. In dergelijke situaties kan de aanwezigheid van camera’s, politie en andere vormen van toezicht bijdragen aan een gevoel van veiligheid of aan het voorkomen dat demonstraties worden verstoord. Hier wordt vooral benadrukt dat deze beschermende werking afhankelijk is van de wijze waarop surveillance wordt ingezet en van het vertrouwen dat demonstranten hebben in de uitvoerende instanties. Onderstaande uitspraak illustreert deze ontwikkeling als volgt:

> *“Wij waarderen dat vaak positief bij onze demonstraties, omdat het vaak gaat om bescherming van onze demonstraties. Wij demonstreren eigenlijk altijd in Den haag of Amsterdam. Het thema (…) wordt intensief gevolgd uiteraard, omdat dit enorme deining veroorzaakt in samenleving. Het vergroot ons gevoel van veiligheid. Onze achterban is niet heel vertrouwd met demonstreren, dus de maatregelen zijn fijn. Wij duiden meer surveillance en controle dan ook positief in onze context.”*

4.3.2. Bewustwording en maatschappelijke tegenbeweging

De meeste gesproken organisaties ervaren surveillance bij demonstraties primair als een zorgelijke ontwikkeling, maar zij signaleerden ook een positief neveneffect. De groeiende aandacht voor surveillance heeft volgens hen geleid tot meer bewustwording over privacy, grondrechten en het demonstratierecht. Demonstranten en maatschappelijke organisaties zijn zich bewuster geworden van de mogelijke gevolgen van gegevensverzameling en van het belang van kennis over hun rechten. Als gevolg hiervan wordt volgens hen vaker stilgestaan bij de voorwaarden waaronder mensen deelnemen aan demonstraties en wordt deelnemers vaker uitgelegd hoe met persoonsgegevens, beeldmateriaal en andere vormen van informatieverzameling wordt omgegaan.

Bovendien heeft surveillance volgens verschillende respondenten bijgedragen aan een bredere maatschappelijke discussie over de verhouding tussen veiligheid, privacy en grondrechten. Mensenrechten-, privacy- en belangenorganisaties spelen daarin een belangrijke rol door onderzoek te doen, ervaringen van demonstranten zichtbaar te maken en aandacht te vragen voor mogelijke risico's van surveillance. Ook wijzen respondenten op juridische procedures, klachtenprocedures en publieke discussies waarin de inzet van surveillance kritisch wordt bevraagd. Ondanks dat veel organisaties benadrukten dat verdere verbeteringen noodzakelijk blijven, zagen zij deze ontwikkeling als een teken dat surveillance steeds nadrukkelijker onderwerp is van maatschappelijk debat. In die zin heeft de groeiende aandacht voor surveillance niet alleen geleid tot meer kennis en bewustwording, maar in het algemeen ook tot een grotere betrokkenheid bij de bescherming van grondrechten en het demonstratierecht. Respondenten vertelden hierover het volgende:

> *"Tegelijk zie ik ook iets positiefs: dat veel mensenrechtenorganisaties zich duidelijker uitspreken. Organisaties zoals Amnesty en andere maatschappelijke organisaties laten steeds vaker hun stem horen. Ook zie je dat de publieke opinie in beweging komt."*

> *"Aan de andere kant kun je ook zeggen: het is positief dat er weer meer wordt gedemonstreerd. Twintig jaar geleden gebeurde er veel minder. Nu zie je dat jonge mensen zich uitspreken en de straat op gaan, en dat is op zichzelf een goede ontwikkeling."*

> *"Wij werken al geruime tijd aan het demonstratierecht en hebben de afgelopen jaren verschillende onderzoeken gepubliceerd over het demonstratierecht in brede zin, in Nederland en Europa, en ook een aantal rapporten specifiek over surveillance bij demonstraties."*

> *"We krijgen hier veel signalen over van verschillende demonstrantengroepen, echt uit verschillende hoeken, van links tot rechts. Dat gebruiken we voor onderzoek en we proberen soms ook te ondersteunen in bijvoorbeeld klachtenprocedures."*

4.4. Politievakbond

Ten behoeve van dit onderzoek is ook gesproken met één van de politievakbonden over surveillance bij demonstraties. Omdat in dit gesprek toch een vrij afwijkend perspectief naar voren komt ten opzichte van de meeste gesproken organisaties, kiezen we ervoor om dit in deze deelparagraaf uit te werken. De gesproken politievakbond benadrukte in de eerste plaats dat de politie opereert binnen een democratische rechtsstaat waarin het demonstratierecht een belangrijk grondrecht is, maar waarin ook de verantwoordelijkheid bestaat om de openbare orde te bewaken en de veiligheid van burgers te beschermen. Surveillance wordt vanuit dat perspectief beschouwd als een noodzakelijk middel om voldoende informatie te verkrijgen om deze taak uit te voeren.

Een centraal uitgangspunt in het gesprek was dat de politie een informatiegestuurde organisatie is en dat besluitvorming rondom demonstraties niet mogelijk is zonder informatievergaring. Volgens de respondent staat de politie voortdurend voor de opgave om risico's in te schatten, demonstraties veilig te laten verlopen en te voorkomen dat demonstraties worden verstoord door personen of groepen met andere bedoelingen. Hierbij wordt onderkend dat dit spanningen kan opleveren met grondrechten en met de wijze waarop demonstranten surveillance ervaren. De respondent beschreef dit als:

> *"Als burgemeester ben je in belangrijke mate afhankelijk van de informatie die door de politie wordt aangeleverd. Als je de openbare orde rondom en tijdens een demonstratie wilt bewaken, in relatie tot het recht om te demonstreren en het risico op verstoringen, dan kun je eigenlijk alleen maar werken met informatie. Daar zit een paradox in: je hebt nooit genoeg informatie, en het blijft een voortdurende afweging."*

Vanuit deze benadering wordt surveillance nadrukkelijk gekoppeld aan het beschermen van het demonstratierecht zelf. De respondent stelt dat informatievergaring noodzakelijk kan zijn om te voorkomen dat demonstraties worden verstoord, gekaapt of uit de hand lopen. Surveillance wordt daardoor niet zozeer gezien als een beperking van demonstraties, maar juist als een voorwaarde waaronder demonstraties veilig doorgang kunnen vinden. Hierover werd verteld:

> *"Een positieve ontwikkeling is dat een groep die wil demonstreren, ook daadwerkelijk kan demonstreren, zonder dat die groep als het ware wordt gekaapt door personen of groepen die de demonstratie gebruiken om andere belangen mee te laten wegen. Surveillance draagt hier op verschillende manieren aan bij, bijvoorbeeld door het gebruik van camera's tot het aanspreken en eventueel uit de groep halen van personen."*

Een belangrijk verschil met veel maatschappelijke organisaties betreft de beoordeling van de effecten van surveillance. Waar andere gesproken maatschappelijke organisaties regelmatig spreken over een chilling effect, stelt de gesproken politievakbond juist vraagtekens bij de omvang ervan. Er werd in dit verband gewezen op het grote aantal demonstraties dat in Nederland plaatsvindt en op de ruime mogelijkheden die burgers volgens de respondent hebben om hun mening publiekelijk te uiten:

> *“Hoe bijzonder is het dat je in Nederland al jarenlang op deze manier kunt demonstreren? Er worden veel vragen gesteld over hoe vaak er wordt gedemonstreerd en over mogelijke chilling effects van surveillance. Als er hard genoeg wordt geroepen dat het een remmend effect heeft, zou je dat ergens moeten terugzien. Ik zie dat echter niet terug in het aantal demonstraties. Ik zie het ook niet terug in het gedrag rondom demonstraties.”*

> *“Tegelijkertijd zou ik de vraag willen terugleggen: word je als demonstrant daadwerkelijk belemmerd in je recht om te demonstreren door deze overheid? Het is niet erg dat er tegenstellingen zijn. Maar, de vraag is ook: krijg je ruimte om te demonstreren voor wat jij belangrijk vindt? Als je kijkt naar het aantal demonstraties, denk ik dat die ruimte er in Nederland is.”*

Ook ten aanzien van transparantie verschilt het perspectief van deze politievakbond van dat van veel maatschappelijke organisaties. Andere gesproken organisaties vragen namelijk om meer openheid over de verzameling en verwerking van gegevens, terwijl de politievakbond benadrukte dat volledige transparantie niet verenigbaar is met de taken die politie en veiligheidsdiensten uitvoeren. Volgens de respondent vindt verantwoording wel degelijk plaats, maar niet altijd in de openbaarheid. Diegene beschreef hierover het volgende:

> *“Wel geldt dat sommige onderdelen van wat de overheid met informatie doet, uit bescherming van de samenleving niet openbaar zijn. Als je dat steeds moet uitleggen, dan gaat er iets mis in het begrip. Verantwoording wordt wel degelijk afgelegd, maar dat gebeurt aan de politiek, via de daarvoor bedoelde commissies. Dat die processen niet openbaar zijn, betekent niet dat er geen verantwoording plaatsvindt.”*

> *“De politie zal geen volledige openheid geven over de diepere lagen van intelligence en surveillance. Dat gaat de politie simpelweg niet doen.”*

Hier staat tegenover dat de politievakbond niet zonder meer afwijzend staat tegenover de zorgen die door maatschappelijke organisaties worden geuit. De respondent erkent dat surveillance spanning kan veroorzaken. Ook werd benadrukt dat de rechtsstaat uiteindelijk afhankelijk is van het zorgvuldig bewaren van een evenwicht tussen veiligheid, democratische vrijheden en grondrechten. Deze uitspraken illustreren dit:

> *“Ik begrijp goed dat er groepen zijn die daar principieel bezwaar tegen hebben. Het volgen van mensen kan juist ook onrust in de samenleving veroorzaken. Dat staat dus op gespannen voet met elkaar.”*

> *“Waar ik mij zorgen over maak, is dat er mogelijk een regering komt die wezenlijk anders denkt over minderhedenrechten en het demonstratierecht. Dan is de vraag of de uitvoerende organisaties van de overheid voldoende weerbaar zijn om die balans te bewaken.”*

Afsluitend laat het perspectief van de gesproken politievakbond zien dat dezelfde surveillancepraktijken vanuit fundamenteel verschillende uitgangspunten kunnen worden beoordeeld. Precies deze (vaak ervaren) spanning tussen veiligheid en vrijheid vormt een rode draad door de verschillende perspectieven die in dit onderzoek naar voren kwamen.

5 Spanningsvelden en dilemma’s

Aanvullend op de beschreven ontwikkelingen en impact als resultaat van surveillance voor, tijdens en na demonstraties, gaven de gesprekken met organisaties inzicht in uiteenlopende spanningsvelden en dilemma’s waartegen zij aanlopen. Een deel hiervan ligt in het verlengde van de ontwikkelingen, of is hier een gevolg van, en een ander deel hangt samen met de bredere context van surveillance. Voordat we in het volgende hoofdstuk behoeften en oplossingsrichtingen toelichten, bespreken we hieronder eerst (in willekeurige volgorde) de belangrijkste spanningsvelden rondom surveillance.

(1) Overkoepelend: informatiegestuurde veiligheid vs. democratische ruimte
Voordat we ingaan op de verschillende spanningsvelden en dilemma’s, valt op dat veel daarvan terug te voeren zijn op een fundamenteel verschil in perspectief op de rol van surveillance bij demonstraties. Vanuit het perspectief van de overheid en politie wordt surveillance vaak beschouwd als een noodzakelijk middel om demonstraties in goede banen te leiden, risico’s in te schatten en verstoringen van de openbare orde te voorkomen. In die redenering draagt informatieverzameling bij aan het mogelijk maken van demonstraties, omdat zij het bevoegd gezag in staat stelt afgewogen beslissingen te nemen over veiligheid en openbare orde. Veel van de gesproken maatschappelijke organisaties kijken hier echter anders naar. Zij erkennen dat demonstraties veilig moeten kunnen plaatsvinden, maar ervaren ook dat toezicht steeds nadrukkelijker aanwezig is rondom demonstraties. Volgens hen leidt dit ertoe dat deelname aan protest zichtbaar wordt vastgelegd, dat gegevens over demonstranten worden verzameld en dat demonstraties steeds vaker onderwerp worden van monitoring en bestuurlijke sturing. Juist daarin zien zij een risico voor de vrije uitoefening van het demonstratierecht. De kern van het spanningsveld ligt daarmee niet zozeer in een tegenstelling tussen veiligheid en vrijheid, maar in de vraag hoeveel toezicht noodzakelijk is om demonstraties te faciliteren zonder dat demonstranten het gevoel krijgen voortdurend gevolgd, geregistreerd of beoordeeld te worden.

(2) Faciliteren vs. controleren
Een ander relevant spanningsveld gaat over de praktische inrichting van demonstraties. De overheid heeft de taak demonstraties mogelijk te maken. Verschillende maatschappelijke organisaties ervaren daarentegen dat de voorwaarden rond demonstraties steeds sterker worden ingericht op overzicht, voorspelbaarheid en monitorbaarheid, waardoor voor sommige organisaties het perspectief van facilitering te veel verschuift naar controle. Een respondent beschreef bijvoorbeeld hoe organisatoren zelf moesten bijdragen aan de surveilleerbaarheid van hun demonstratie:

> *“Wij moeten nu zelf ‘sfeerbeheer’ regelen, zodat de politie overzicht kan houden. We moeten ook zorgen dat de demonstratie toegankelijk blijft, bijvoorbeeld voor mensen die slecht ter been zijn. Dat betekent dat we een route moeten kiezen die zowel voor iedereen toegankelijk is als goed te monitoren door de politie, bijvoorbeeld met drones. Als iemand toch een andere route neemt, wordt die tegengehouden. Dat maakt het lastiger om de demonstratie toegankelijk te houden voor iedereen. Tegelijkertijd komen de extra kosten bij ons als organisatie terecht. Het organiseren van massaprotesten is daardoor moeilijker geworden. Waar we vroeger met drie organisaties een Klimaatmars organiseerden, hebben we nu vaak acht partijen nodig. Als bijvoorbeeld een vakbond afhaakt, lukt het financieel al niet meer. De eisen draaien steeds om hetzelfde: de politie moet alles kunnen zien. Vroeger was het geen probleem als de politie even geen zicht had of als er wat chaos ontstond. Nu moet alles direct worden vastgelegd, zelfs als het gaat om iets kleins, zoals iemand die stilstaat om een veter te strikken of een banner ophangt.”*

Hier gaat het dus niet alleen om surveillance als middel, maar om surveillance vanuit een organiserend principe. Een demonstratie moet niet alleen veilig verlopen, maar ook continu zichtbaar en bestuurbaar zijn, wat logischerwijs gevolgen heeft:

> *“Een andere ontwikkeling die wij zien, is dat er geen politieaanwezigheid meer is zonder surveillance. Dat betekent ook dat protesten niet meer ‘chaotisch’ kunnen zijn, terwijl dat juist inherent is aan demonstraties. Bij de Klimaatmars mogen we bijvoorbeeld alleen nog over de grote wegen lopen. Als iemand een zijstraat in gaat, wordt die met geweld tegengehouden, omdat de politie anders niet meer kan overzien wat er gebeurt. Dat hebben we ook bij Pride gezien: je moet je strikt aan de route houden.”*

(3) Bescherming in het moment vs. schade achteraf door surveillance
Een derde spanningsveld betreft het veiligheidsargument, wat in het verlengde ligt van voorgaand spanningsveld. Surveillance wordt regelmatig gelegitimeerd als bescherming van demonstranten. Respondenten ervaren echter lang niet altijd dat dit het geval is, bijvoorbeeld doordat dezelfde beelden of gegevens die zijn verzameld later tegen henzelf gebruikt kunnen worden. Het dilemma is dus niet 'veiligheid' versus 'geen veiligheid', maar de vraag of een beschermingsmiddel ook een risico wordt voor degenen die beschermd zouden moeten worden. Een maatschappelijke organisatie verwoordt deze dubbelheid als volgt:

> *"Wat daarbij speelt: als wij als organisatie met de politie praten over gezichtsherkenning en camera's, zeggen zij dat het alleen voor het moment zelf is. Bijvoorbeeld: als extreemrechts jullie aanvalt, dan hebben wij dat in beeld. Met het idee dat het voor onze veiligheid is. Maar, we weten dat die beelden niet worden verwijderd en dat er niet zorgvuldig met onze privacy wordt omgegaan. Het kan ons later dus alsnog schaden."*

(4) Collectieve zichtbaarheid vs. individuele herleidbaarheid
Een ander relevant spanningsveld betreft de verhouding tussen collectieve zichtbaarheid en individuele herleidbaarheid. Demonstraties zijn bij uitstek publieke acties; deelnemers gaan de straat op om een boodschap zichtbaar te maken, steun te mobiliseren en deel te nemen aan het maatschappelijk debat. Tegelijkertijd benadrukten sommige respondenten dat publieke zichtbaarheid iets anders is dan (blijvende) persoonlijke identificeerbaarheid. Deze spanning ontstaat wanneer gemaakte beelden, gezichten en gegevens niet alleen op het moment zelf zichtbaar zijn, maar ook kunnen worden opgeslagen of worden gekoppeld. Respondenten beschreven dan ook dat zij niet alleen vrezen om op het moment zelf in beeld te komen, maar vooral om wat er daarna met beelden en gegevens gebeurt. Een respondent verwoordt dit als:

> *"Beelden blijven bestaan en kunnen later tegen je gebruikt worden, bijvoorbeeld door werkgevers of andere groepen. Herkenbaarheid van gezichten is daarbij een belangrijk probleem."*

In die zin gaat het niet om een eenvoudige weigering om zichtbaar te zijn, maar om de vraag wie controle heeft over de overgang van publieke aanwezigheid naar duurzame registratie. Ook hier speelt weer de ervaren onzekerheid en onduidelijk op, wat het spanningsveld vergroot:

> *"Er is echt angst voor herleidbaarheid en voor de manier waarop beelden gebruikt kunnen worden. Mensen vrezen dat ze op basis van beelden gekoppeld worden aan een groep: dat ze bijvoorbeeld geassocieerd worden met een bepaalde beweging en dat daar conclusies uit worden getrokken."*

De kern van dit spanningsveld is dus niet dat demonstranten onzichtbaar willen blijven. Het gaat erom dat zij zichtbaar willen kunnen zijn als onderdeel van een collectieve politieke uiting, zonder dat hun aanwezigheid automatisch wordt omgezet in persoonlijke identificatie.

(5) Informatieverzameling vs. rechtsbescherming
Ook de overgang van observeren naar registreren brengt dilemma's met zich mee. Respondenten noemden onder meer foto's, vingerafdrukken, identiteitscontroles, dossiers, CTER-codes en databanken. De spanning zit niet alleen in het verzamelen zelf, maar vooral in de beperkte mogelijkheid om te weten wat is vastgelegd, om dat te corrigeren of om verwijdering af te dwingen. Omdat hier in de voorgaande paragrafen al over is geschreven, houden we het hier beknopt.

(6) Controleerbare informatie vs. geheime informatie
Een zesde spanningsveld gaat over de vraag of informatie die door politie, gemeente of veiligheidsdiensten wordt gebruikt, controleerbaar is voor demonstranten en organisatoren. Aan de ene kant hebben autoriteiten namelijk informatie nodig om risico's rond demonstraties te beoordelen. Aan de andere kant krijgen maatschappelijke organisaties vaak alleen de conclusie te horen, zonder zicht op de onderliggende informatie. Hierdoor kunnen zij niet beoordelen of de inschatting klopt, terwijl die inschatting wel grote gevolgen kan hebben voor de demonstratie. De spanning zit hier niet simpelweg in het bestaan van geheime informatie. Het dilemma is dat veiligheidsinformatie bestuurlijke besluiten kan sturen, terwijl degenen die door die besluiten worden geraakt de basis niet kunnen toetsen. Dit spanningsveld onderscheidt zich van het spanningsveld rond rechtsbescherming. Controleerbaarheid gaat primair over kenbaarheid van informatie en om deze informatie te toetsen vóór of tijdens besluitvorming. Rechtsbescherming gaat over wat burgers achteraf kunnen doen als gegevens zijn vastgelegd of gebruikt. Beide versterken elkaar wel: als informatie niet controleerbaar is, wordt rechtsbescherming moeilijker.

(7) Formele rechten vs. uitvoeringspraktijk

Een ander terugkerend spanningsveld omvat de verhouding tussen de formele rechtsbescherming van demonstranten en de manier waarop regels in de praktijk worden toegepast. Verschillende gesproken organisaties benadrukken dat er juridische grenzen bestaan aan surveillance; bijvoorbeeld bij identificatiecontroles en bij gegevensverwerking, maar zij ervaren soms dat deze grenzen niet altijd duidelijk zijn voor uitvoerende instanties of niet consequent worden nageleefd. Zo beschreven verschillende respondenten situaties waarin zij het gevoel hebben dat bevoegdheden verder worden opgerekt dan juridisch is toegestaan. Dit spanningsveld wordt versterkt doordat veel demonstranten onvoldoende kennis hebben van hun rechten. Enkele respondenten benadrukken dat de juridische werkelijkheid vaak complex is en dat demonstranten in interacties met politie of andere autoriteiten geneigd zijn verzoeken op te volgen, ook wanneer daarvoor geen duidelijke wettelijke basis bestaat. Zoals respondenten stellen:

> *Als je die regels niet goed kent, geef je misschien zomaar je gegevens omdat je denkt dat je moet meewerken."*

> *Voor mensen zonder juridische achtergrond is het vaak onduidelijk wat hun rechten zijn."*

> *Het is heel logisch dat als de politie vraagt om je ID, je eerste reactie is dat dat wel nodig zal zijn en dat het vast rechtmatig is. We willen ook dat mensen dat vertrouwen kunnen hebben, maar dan moeten de regels wel heel duidelijk zijn en ook worden nageleefd."*

De spanning zit echter niet alleen bij demonstranten die hun rechten niet kennen. Uit de gesprekken blijkt ook dat respondenten ervaren dat politiefunctionarissen en uitvoerende instanties juridische grenzen niet altijd eenduidig interpreteren:

> *In die zaken zie je ook dat het voor de politie niet altijd duidelijk is waar de grens ligt. Mensen worden staande gehouden en er wordt met het Openbaar Ministerie gebeld om te checken of iets wel of niet is toegestaan."*

> *Je kunt op dat moment dus niet echt in verweer gaan tegen strafbaarheid. De politie blijft soms ook vaag over of iets wel of niet strafbaar was. Je bord wordt afgepakt en je wordt geregistreerd."*

(8) Toezicht op demonstranten vs. toezicht op politie en overheid

Tot slot, een laatste spanningsveld raakt aan de ervaren asymmetrie in toezicht. Demonstranten worden gefilmd, gevolgd en geregistreerd, terwijl respondenten ervaren dat het optreden van politie zelf veel minder te controleren is. Surveillance is dus niet alleen een technisch middel, maar creëert ook een machtsverhouding: de burger wordt zichtbaar gemaakt, de overheid blijft relatief onzichtbaar. Een respondent stelde hierover:

> *Ik vind het opvallend dat het politieoptreden zelf niet wordt gesurveilleerd. Agenten hebben bijvoorbeeld geen bodycams, waardoor demonstranten juist de noodzaak voelen om zelf te filmen, bijvoorbeeld wanneer er politiegeweld plaatsvindt. Er is dus veel surveillance van demonstranten, maar weinig ruimte om het optreden van de politie zelf te controleren of te evalueren."*

6 Oplossingsrichtingen en behoeften

Dit onderzoek heeft veelzijdige inzichten gegeven in hoe maatschappelijke organisaties surveillance bij demonstraties ervaren, welke ontwikkelingen zij signaleren en welke spanningsvelden deze context met zich meebrengt. Met het oog op de toekomst is daarom ook aan de gesproken organisaties gevraagd welke behoeften zij hebben ten aanzien hiervan, en meer specifiek welke oplossingsrichtingen zij voor zich zien. Deze zijn hieronder uitgewerkt in verschillende thema's.

1. **Meer transparantie over gegevensverzameling, bewaartermijnen en gebruik van surveillance-informatie:** verschillende respondenten benadrukten dat voor demonstranten en organisaties veel duidelijker moet zijn welke gegevens tijdens demonstraties worden verzameld, met welk doel dat gebeurt, wie toegang heeft tot die gegevens en wanneer ze weer worden verwijderd. Het gaat hierbij niet alleen om camera- of beeldmateriaal, maar ook om registraties, ambtsberichten, databanken en andere vormen van informatieverzameling. Transparantie wordt gezien als een minimale voorwaarde om deelnemers aan demonstraties goed te kunnen informeren, risico's te kunnen inschatten en achteraf te kunnen controleren of surveillance rechtmatig en proportioneel is ingezet.

2. **Heldere wettelijke grondslagen en toetsbare grenzen aan surveillance:** een terugkerende behoefte is dat alle vormen van surveillance rond demonstraties op een duidelijke, specifieke en controleerbare wettelijke basis moeten rusten. Respondenten vonden dat nu te vaak wordt gewerkt met brede of rekbare bevoegdheden, waardoor onduidelijk blijft wat precies wel en niet mag. Zij waarschuwden dan ook voor het achteraf legaliseren van praktijken die al plaatsvinden, zonder fundamentele discussie over de vraag of deze praktijken wenselijk of toelaatbaar zijn. De behoefte is daarom niet alleen nieuwe regels, maar vooral scherpere grenzen en naleving daarvan in de praktijk.

3. **Terughoudendheid met preventieve surveillance en grondrechten als vertrekpunt in plaats van risico's:** verschillende respondenten gaven aan dat demonstranten te vaak vooraf als risico worden benaderd, terwijl demonstreren juist een grondrecht is dat door de overheid moet worden gefaciliteerd. Surveillance zou daarom minder vanzelfsprekend en minder preventief moeten worden ingezet, zeker wanneer er geen concrete aanleiding is. De inzet van camera's, monitoring of registratie moet volgens hen telkens worden afgewogen tegen het mogelijke chilling effect en tegen het belang van vrije, anonieme en laagdrempelige deelname aan demonstraties. De gewenste verandering is dat vertrouwen, faciliteren en bescherming van demonstratierecht (weer) het vertrekpunt en uitgangspunt vormen.

4. **Onafhankelijker en actiever toezicht op politie, veiligheidsdiensten en andere betrokken instanties:** respondenten noemden herhaaldelijk de behoefte aan sterk onafhankelijk toezicht op surveillance bij demonstraties. Dat toezicht zou niet alleen achteraf moeten beoordelen of regels zijn overtreden, maar ook actief moeten handhaven, signaleren, adviseren en bijdragen aan verbetering van de praktijk. Genoemd worden onder meer toezichthouders als de Autoriteit Persoonsgegevens, de ombudsman, het College voor de Rechten van de Mens en de CTIVD. De kern is dat burgers en maatschappelijke organisaties de controle op politie en veiligheidsdiensten niet alleen kunnen dragen; daarvoor zijn toezichthouders met voldoende mandaat, capaciteit en gezag nodig.

5. **Betere rechtsbescherming, notificatie en mogelijkheden voor inzage, bezwaar en herstel:** een rode draad voor verschillende organisaties is dat burgers beter beschermd moeten worden wanneer zij onderwerp zijn van monitoring, registratie of gegevensverwerking. Respondenten pleitten voor een notificatieplicht, zodat mensen weten wanneer zij zijn geregistreerd, gemonitord of opgenomen in een traject of databank. Vervolgens moeten zij daadwerkelijk toegang hebben tot inzage, bezwaar, verwijdering, klachtenprocedures en rechtsherstel. In de huidige praktijk ervaren organisaties dat deze mogelijkheden formeel soms bestaan, maar feitelijk moeilijk toegankelijk zijn, veel tijd en expertise vragen en vaak weinig opleveren.

6. **Opschonen van databanken en aanpak van onrechtmatige of achterhaalde registraties:** meerdere respondenten benoemden dat databanken niet vanzelf worden opgeschoond en dat onterechte registraties van vreedzame demonstranten kunnen blijven bestaan. Zij vinden dat politie en andere instanties actief moeten nagaan welke gegevens rechtmatig en noodzakelijk zijn, en welke gegevens verwijderd moeten worden. Dit mag niet afhankelijk zijn van individuele burgers die zelf inzage- of verwijderverzoeken indienen, zeker omdat zij vaak niet weten dat zij geregistreerd zijn. Toezichthouders zouden hierin volgens hen een aanjagende rol moeten spelen en erop moeten toezien dat eerdere klachtoordelen en juridische grenzen daadwerkelijk doorwerken.

7. **Duidelijke communicatie tijdens en voorafgaand aan demonstraties:** respondenten zien ook een belangrijke praktische oplossingsrichting in betere communicatie door politie en gemeenten. Niet alleen over route, regels of aanwijzingen, maar ook over de inzet van surveillance. Wat wordt gefilmd, waarom gebeurt dat, hoe lang worden beelden bewaard en wat gebeurt er daarna mee? Ook bij kennisgevingsgesprekken zou de inzet van camera's of andere vormen van toezicht bespreekbaar moeten zijn met organisatoren. Daarmee kan surveillance minder eenzijdig worden opgelegd en ontstaat meer ruimte om rekening te houden met de kennis en zorgen van demonstratieorganisaties.

8. **Zichtbare rolafbakening tussen politie, journalisten en andere actoren met camera's:** benadrukt werd dat rolverwarring moet worden voorkomen, vooral wanneer politieagenten, journalisten en mogelijk andere partijen allemaal beelden maken. Politie zou herkenbaar en transparant moeten opereren, bijvoorbeeld door alleen zichtbaar in uniform te filmen en niet als burger tussen demonstranten te bewegen. Dat is in het bijzonder belangrijk voor journalisten, omdat zij anders door demonstranten kunnen worden aangezien voor politie of surveillance-actoren. Een heldere scheiding van rollen draagt volgens respondenten bij aan vertrouwen, veiligheid en duidelijkheid over wie waarvoor aanwezig is.

9. **Aanspreekbaarheid en verantwoording door politie in de praktijk:** naast formele regels wezen respondenten op het belang van praktische aanspreekbaarheid. Politieagenten zouden volgens hen hun dienstnummer moeten geven, vragen moeten beantwoorden en klachten serieus moeten behandelen. Respondenten ervaren nu dat mensen soms van het kastje naar de muur worden gestuurd en dat eerdere oordelen of klachten onvoldoende leiden tot verandering. De behoefte is daarom dat politie niet alleen bevoegdheden heeft, maar ook zichtbaar verantwoordelijkheid aflegt over de manier waarop die bevoegdheden bij demonstraties worden gebruikt.

10. **Versterking van bewustwording, digitale weerbaarheid en kennis bij burgers en organisaties:** een deel van de oplossingsrichtingen ligt volgens respondenten ook bij het maatschappelijk middenveld zelf. Organisaties kunnen ervaringen met surveillance delen, deelnemers beter informeren over hun rechten en kennis verspreiden over veilig technologiegebruik. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om bewustwording over digitale sporen, beeldvorming, monitoring en manieren om minder zichtbaar of kwetsbaar te zijn. Organisaties als Bits of Freedom, Public Spaces en Amnesty zijn genoemd als partijen die hierbij een rol kunnen spelen, omdat deze stappen niet volledig afhankelijk zijn van politieke besluitvorming. Respondenten wezen bovendien op de rol van sociale mediaplatforms en andere digitale infrastructuren als bronnen van gegevensverzameling, en pleiten voor meer aandacht voor de regulering en maatschappelijke gevolgen hiervan.

11. **Heractiveren van samenwerking tussen maatschappelijke organisaties en mensenrechteninstituties:** respondenten hebben daarnaast behoefte aan een sterker netwerk van mensenrechtenorganisaties rond binnenlandse mensenrechtenkwesties, waaronder surveillance bij demonstraties. Er werd in dit verband gewezen op het belang van samenwerking tussen ngo's, maatschappelijke organisaties en het College voor de Rechten van de Mens. Volgens sommige respondenten zijn bestaande structuren of overleggen in de loop der tijd verzwakt of stilgevallen, terwijl de druk op mensenrechten in Nederland juist is toegenomen. Een hernieuwde gezamenlijke structuur kan helpen om signalen te bundelen, kennis te delen en sterker richting politiek en beleid op te treden.

12. **Publieke agendering en bredere maatschappelijke bewustwording over demonstratierecht en surveillance:** tot slot noemden respondenten dat het onderwerp sterker op de publieke en politieke agenda moet komen. Er bestaat volgens hen nog te weinig urgentiebesef bij zowel politie, politiek als de brede samenleving over de risico's van surveillance bij demonstraties, maar ook in het algemeen. Media-aandacht, publiekscampagnes en duidelijke informatie over rechten zouden volgens hen kunnen helpen om burgers bewuster te maken van wat wel en niet mag. Het gaat dan nadrukkelijk niet alleen om bescherming van individuele demonstranten, maar ook om het bredere normatieve debat: hoeveel toezicht vinden we aanvaardbaar in een democratische rechtsstaat?

7 Conclusies en reflectie

In dit onderzoek stond de vraag centraal hoe maatschappelijke organisaties surveillance, registratie en het gebruik van persoonsgegevens rondom demonstraties ervaren en duiden. Het onderzoek richtte zich daarbij op ervaringen en percepties. Niet om vast te stellen welke surveillancepraktijken feitelijk precies worden ingezet, maar om inzicht te krijgen in wat organisaties signaleren, verwachten en ervaren, en welke gevolgen dit volgens hen heeft voor de ruimte om onbevangen te kunnen demonstreren, onder meer aan de hand van ervaren positieve en negatieve ontwikkelingen. De resultaten zijn gebaseerd op gesprekken met en schriftelijke input van diverse maatschappelijke organisaties, met uiteenlopende achtergronden, achterbannen en rollen binnen het maatschappelijk middenveld. Als zodanig geven de resultaten geen representatief beeld van alle maatschappelijke organisaties in Nederland, maar wel een rijk en veelvormig inzicht in hoe surveillance rondom demonstraties door verschillende organisaties wordt beleefd en geïnterpreteerd.

Om te beginnen, laat dit onderzoek zien dat maatschappelijke organisaties op uiteenlopende wijzen in aanraking komen met surveillance bij demonstraties. Voor hen omvat surveillance niet zozeer één specifiek middel of één specifieke actor, maar veeleer het geheel van kijken, volgen, vastleggen, registreren en verwerken van informatie. Er zijn talrijke surveillancemiddelen genoemd waarmee organisaties ervaring hebben of waarover zij signalen hebben opgevangen. Voorbeelden hiervan zijn cameratoezicht vanaf de grond, drones en helikopters, identiteitscontroles, registratie van persoonsgegevens, online monitoring, dossieropbouw, huisbezoeken en vormen van heimelijke aanwezigheid. Sommige daarvan zijn zichtbaar en direct merkbaar, andere spelen zich juist buiten het zicht van demonstranten af. Precies deze combinatie maakt het onderwerp ingewikkeld. De vraag is niet alleen of er toezicht is, maar vooral wat er met verzamelde informatie gebeurt, waarom deze informatie nodig wordt gevonden, wie daar toegang toe heeft en of burgers daar zelf nog enige controle over hebben.

Een belangrijke bevinding is daarnaast dat veel organisaties surveillance niet los zien van bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Zij plaatsen hun ervaringen in een context waarin het aantal demonstraties is gegroeid, de politie-inzet bij demonstraties is toegenomen en technologische middelen steeds gemakkelijker beschikbaar zijn. Hierbij signaleren zij dat surveillance steeds meer genormaliseerd raakt. Wat enkele jaren geleden nog als uitzonderlijk of zwaar middel werd gezien, lijkt volgens verschillende respondenten inmiddels vaker onderdeel te zijn van de reguliere praktijk rond demonstraties. Deze normalisering werkt aan twee kanten door. Voor overheid en politie kan surveillance vanzelfsprekender worden als instrument om risico's te beheersen. Voor demonstranten kan het juist gaan voelen alsof bekeken, gefilmd of geregistreerd worden nu eenmaal bij demonstreren hoort.

Wat verder opvalt, is dat de ervaren impact van surveillance niet alleen voortkomt uit de aanwezigheid van camera's, drones of registraties zelf. Minstens zo belangrijk is de onzekerheid daaromheen. Veel respondenten weten niet of beelden worden opgeslagen, hoe lang gegevens bewaard blijven, of informatie wordt gekoppeld aan andere systemen en of zij daar later nog mee geconfronteerd kunnen worden. Als gevolg hiervan wordt surveillance voor veel organisaties niet alleen een veiligheids- of privacyvraagstuk, maar ook een vertrouwensvraagstuk. Wanneer demonstranten niet goed kunnen achterhalen wat er over hen wordt vastgelegd, kan het gevoel ontstaan dat de overheid meer over hen weet dan zij zelf kunnen overzien of controleren. Dat voedt wantrouwen; zowel richting politie en overheid, maar soms ook tussen demonstranten of burgers onderling. Ook kan rolverwarring ontstaan, bijvoorbeeld wanneer agenten in burger aanwezig zijn, wanneer onduidelijk is wie filmt of wanneer de politie beelden opvraagt bij journalisten.

Een andere belangrijke uitkomst is dat surveillance volgens de gesproken organisaties niet iedereen op dezelfde manier raakt. Voor sommige demonstranten is de aanwezigheid van politie of camera's vooral hinderlijk of ongemakkelijk. Voor anderen kan zij zwaarder wegen, bijvoorbeeld omdat zij vrezen voor gevolgen voor hun verblijfspositie, werk, studie, veiligheid of toekomstige kansen. Vooral groepen die zich al kwetsbaar voelen in relatie tot overheid, politie of maatschappelijke beeldvorming, kunnen daardoor sterker worden geraakt door dezelfde surveillancemiddelen. Het gaat dus niet alleen om de feitelijke inzet van surveillance, maar ook om de positie van degene die wordt bekeken, geregistreerd of geïdentificeerd. Ons onderzoek laat daarmee zien dat het mogelijke chilling effect van surveillance ongelijk kan uitpakken. Sommige mensen blijven demonstreren, maar anderen passen hun gedrag aan, blijven weg, melden demonstraties niet meer zelf aan of zoeken manieren om minder herkenbaar te zijn.

Desondanks is het beeld niet eenduidig negatief. Enkele organisaties benoemden dat toezicht en politieaanwezigheid onder bepaalde omstandigheden juist bescherming kunnen bieden, bijvoorbeeld wanneer demonstranten te maken hebben met vijandig publiek of wanneer er reële risico's bestaan op verstoring of geweld. Ook het gesprek met de politievakbond laat zien dat surveillance vanuit politieperspectief wordt gezien als een middel om het demonstratierecht mogelijk te maken. Zonder informatie is het immers lastig om risico's te beoordelen en demonstraties veilig te begeleiden. Die tegenstelling is belangrijk; het laat zien dat de kern van het vraagstuk niet simpelweg ligt in de keuze vóór of tegen surveillance. De vraag is vooral onder welke voorwaarden

surveillance noodzakelijk, proportioneel en te controleren is, en hoe kan worden voorkomen dat een middel dat demonstraties moet beschermen, door demonstranten zelf wordt ervaren als beperking van hun grondrechten.

De spanningsvelden die in dit rapport zijn beschreven, komen uiteindelijk samen in één bredere vraag: hoe blijft demonstreren een laagdrempelig, vrij en niet onnodig risicovol middel om mee te doen aan het democratisch debat? Demonstraties zijn er juist op gericht om zichtbaar te zijn. Mensen gaan de straat op om een boodschap uit te dragen en samen met anderen publieke aandacht te vragen voor een kwestie. Maar zichtbaarheid in democratische zin is iets anders dan blijvende individuele herleidbaarheid. Wanneer deelname aan een demonstratie kan leiden tot registratie, dossieropbouw of latere herkenning, verandert de betekenis van die zichtbaarheid. Dan wordt zichtbaar zijn niet alleen een vorm van politieke expressie, maar ook iets waarvan mensen vooraf moeten inschatten welke gevolgen het later kan hebben.

Omwille van deze bevindingen vragen de gesproken maatschappelijke organisaties om meer dan alleen technische of juridische duidelijkheid. Onder meer heldere wettelijke grondslagen, bewaartermijnen, notificatie, toezicht en effectieve rechtsbescherming zijn volgens hen essentieel. Maar daarachter ligt volgens hen een bredere democratische opdracht. Overheid en politie moeten niet alleen kunnen uitleggen dát surveillance rechtmatig wordt ingezet, maar ook laten zien dat het demonstratierecht steeds het vertrekpunt blijft. Dat vraagt om terughoudendheid, om zichtbare proportionaliteit en om serieuze aandacht voor de ervaringen van demonstranten. Want ook wanneer surveillance juridisch is toegestaan, kan zij in de praktijk uiteraard gevolgen hebben voor deelname aan demonstraties en het gevoel vrij te kunnen spreken.

De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is daarom dat surveillance bij demonstraties niet alleen moet worden beoordeeld op basis van afzonderlijke middelen, maar op basis van de optelsom van praktijken, ervaringen en gevolgen. Als grondrechten laagdrempelig en onbevangen moeten kunnen worden uitgeoefend, is het volgens de gesproken organisaties van groot belang dat surveillance bij demonstraties geen vanzelfsprekend beginpunt is, maar steeds opnieuw zorgvuldig moet worden afgewogen.

8 Referentielijst

Amnesty International Nederland. (2022, november). *Demonstratierecht onder druk: Regels en praktijk in Nederland moeten beter.* Amnesty International Nederland. Geraadpleegd via: https://www.amnesty.nl/content/uploads/2022/11/AMN_22_33_demonstratierecht-onder-druk.pdf.

Amnesty International. (2023a). *Ongecontroleerde macht: IDcontroles en gegevensverzameling van vreedzame demonstranten in Nederland.* Index: EUR 35/6650/2023. Geraadpleegd via: https://www.amnesty.nl/content/uploads/2023/05/2023_AINL-rapport-Ongecontroleerde-macht.pdf.

Amnesty International. (2023b). *Politie schendt rechten van demonstranten.* Geraadpleegd via: https://www.amnesty.nl/actueel/politie-schendt-rechten-van-demonstranten.

Amnesty International. (2024). *Nederland: In beeld bij de politie - Camerasurveillance bij vreedzaam protest in Nederland*. Geraadpleegd via: https://www.amnesty.nl/content/uploads/2024/10/2024_Amnesty-International_In-beeld-bij-de-politie_DEF-1.pdf?x33885.

Amnesty International. (z.d.). *Surveillance en mensenrechten*. Amnesty International Nederland. Geraadpleegd via: https://www.amnesty.nl/encyclopedie/surveillance-en-mensenrechten.

Aston, V. (2017). State surveillance of protest and the rights to privacy and freedom of assembly: a comparison of judicial and protester perspectives. *European Journal of Law and Technology, 8*(1).

Bijlsma, B., & Van Boheemen, P. (2025). *Democratie Monitor 2025*. Stichting Democratie Monitor. Geraadpleegd via: https://www.democratiemonitor.nl.

Bock, M. A. (2016). Film the police! Cop-watching and its embodied narratives. *Journal of Communication, 66*(1), 13–34. https://doi.org/10.1111/jcom.12204.

Brucato, B. (2016). Standing by police violence: On the constitution of the ideal citizen as sousveiller. *American Studies Journal, 61*. http://www.asjournal.org/61-2016/standing-police-violence-constitution-ideal-citizen-sousveiller/.

Cateriano-Arévalo, E. (2025). Community Protests and Demonstrations. In *The Palgrave Encyclopedia of Social Marketing* (pp. 1-7). Cham: Springer Nature Switzerland.

College voor de Rechten van de Mens. (2025). *Tegenspraak onder druk.* Geraadpleegd via: https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/24d329a2-cdb0-4f6e-9429-fb7ef9cf5e38.

Coenders, M., Burggraaff, D., & Yenga, M. (2025). *De ervaren ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Nederland: Een verkenning van de percepties en ervaringen van maatschappelijke organisaties*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

College voor de Rechten van de Mens (2026). D*emonstreren in beeld: Mensenrechten onder druk door toenemende monitoring.* Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.

Della Porta, D., & Reiter, H. (Eds.). (1998). P*olicing protest: The control of mass demonstrations in Western democracies.* University of Minnesota Press. https://doi.org/10.5749/9780816688722.

Demonstratierecht.nl. (z.d.). *Welke beperkingsmogelijkheden heeft de politie tijdens een demonstratie?* Geraadpleegd via: https://demonstratierecht.nl/welke-beperkingsmogelijkheden-heeft-de-politie-tijdens-een-demonstratie/.

European Union Agency for Fundamental Rights. (2019, 27 november). *Facial recognition technology: fundamental rights considerations in the context of law enforcement.* Geraadpleegd via:https://fra.europa.eu/en/publication/2019/facial-recognition-technology-fundamental-rights-considerations-context-law.

Fernback, J. (2013). Sousveillance: Communities of resistance to the surveillance environment. *Telematics and Informatics, 30*(1), 11-21.

Gerling, M. (2025, 9 juni). *Drones en vaste camera's in Utrecht houden 'anonieme' demonstranten nauwlettend in de gaten, hoe zit dat?* AD. https://www.ad.nl/utrecht/drones-en-vaste-camera-s-in-utrecht-houden-anonieme-demonstranten-nauwlettend-in-de-gaten-hoe-zit-dat~a742f53a.

Gillham, P. F. (2011). Securitizing America: Strategic incapacitation and the policing of protest since the 11 September 2001 terrorist attacks. *Sociology compass, 5*(7), 636-652.

Inspectie Justitie en Veiligheid. (2025). *Faciliteren of begrenzen? Perspectieven op de functie van de politie bij demonstraties.* Ministerie van Justitie en Veiligheid. Geraadpleegd via: https://www.inspectie-jenv.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2025/05/15/rapport-faciliteren-of-begrenzen/rapport-faciliteren-of-begrenzen.pdf.

Landman, W., & Groothuis, S. (2022). *Politiewerk op het web: Een verkennend onderzoek naar online gegevensvergaring door de politie*. Sdu Uitgevers. Geraadpleegd via: https://cdn.prod.website-files.com/69a01b6633acdb4d088351b0/69a01b6633acdb4d0883550e_pw126.pdf.

Lasky, J. (2023). *Protest*. EBSCO Research Starters. Geraadpleegd via: https://www.ebsco.com/research-starters/political-science/protest.

Lyon, D. (2001). *Surveillance society: Monitoring everyday life*. Open University Press.

Lyon, D. (2007). *Surveillance studies: An overview*. Polity Press.

Marx, G. T. (2015). Surveillance studies. *International encyclopedia of the social & behavioral sciences, 23*(2), 733-741.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2024, 13 december). *Beleidsreactie rapport 'In beeld bij de politie: camerasurveillance bij vreedzaam protest in Nederland'*. DirectoraatGeneraal Politie en Veiligheidsregio's. Geraadpleegd via: https://open.overheid.nl/documenten/dpc-8ebdd946b7b523ae4cd87ded04a59922393c2637/pdf.

Monahan, T. (2011). Surveillance as governance: Social inequality and the pursuit of democratic surveillance. In K. D. Haggerty & M. Samatas (Red.), *Surveillance and democracy* (pp. 91–110). Routledge.

Montesquieu Instituut. (z.d.). *Artikel 9: Vrijheid van vergadering en betoging.* De Nederlandse Grondwet. Geraadpleegd via: https://www.denederlandsegrondwet.nl/artikel/2017/9-vrijheid-van-vergadering-en-betoging.

Nederlands Genootschap van Burgemeesters. (z.d.). *Wet openbare manifestaties*. Geraadpleegd via: https://www.burgemeesters.nl/themas/bevoegdheden/wet-openbare-manifestaties/.

United Nations Human Rights Council. (2014). *The promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests (A/HRC/RES/25/38)*. United Nations.

Politie. (z.d.-a). *Veiligheidsmaatregelen rond een demonstratie.* Geraadpleegd via: https://www.politie.nl/informatie/veiligheidsmaatregelen-rond-een-demonstratie.html.

Politie. (z.d.-b). *Wat is de rol van de politie bij demonstraties?* Geraadpleegd via: https://www.politie.nl/informatie/wat-is-de-rol-van-de-politie-bij-demonstraties.html.

Politie. (z.d.-c). *Regels voor demonstraties en manifestaties.* Geraadpleegd via: https://www.politie.nl/informatie/regels-voor-demonstraties-en-manifestaties.html.

Rijksoverheid. (2010, 10 oktober). *Wet openbare manifestaties*. wetten.nl. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0004318/2010-10-10/0.

Romero, G. (2026). *Unmasking the chilling effects of the digital surveillance ecosystem: The erosion of assembly and association rights* (UN Doc. A/HRC/62/45). United Nations Human Rights Council. https://docs.un.org/en/A/HRC/62/45.

Schuilenburg, M., & Soudijn, M. (2023). Digitale surveillance. Achtergrond, opkomst en onderzoek. *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit*. 2023 (13) 2. doi: 10.5553/TCC/221195072023013002001.

Storbeck, M., Jacobs, G., Schuilenburg, M., & van den Akker, R. (2025). Surveillance experiences of extinction rebellion activists and police: Unpacking the technologization of Dutch protest policing. *Big Data & Society, 12*(1), 20539517241307892.

Thomas, W. I., & Thomas, D. S. (1928). *The child in America*. Knopf.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2026, 10 september). *Demonstratierecht*. Geraadpleegd via: https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/uitgelicht/demonstratierecht.

Ullrich, P., & Knopp, P. (2018). Protesters' reactions to video surveillance of demonstrations: Counter-moves, security cultures, and the spiral of surveillance and counter-surveillance. *Surveillance & Society, 16*(2), 183-202.

United Nations Human Rights Committee. (2020). *General comment No. 37 on Article 21: Right of peaceful assembly.* CCPR/C/GC/37.

Van Benthem, D., Bosma, F., Dequeker, S., Ten Klooster, D., & Polm, S. (2023, 23 maart). Klein tegen de grote politie. *De Groene Amsterdammer.* Geraadpleegd via: https://www.groene.nl/artikel/klein-tegen-de-grote-politie.

Walsh, J. P. (2018). Countersurveillance. *The handbook of social control*, 374-388.

Werren, C. (2014). Intelligence gathering and the need for control: managing risk in public order policing: Charmian Werren explores the benefits and drawbacks of an intelligence-led approach to policing protest. *Criminal Justice Matters, 96*(1), 22-23.

Wilson, D. (2012). Counter-surveillance, protest and policing. T*he Plymouth Law and Criminal Justice Review, 4*(1), 33-42.

Wilson, D., & Serisier, T. (2010). Video activism and the ambiguities of counter-surveillance. *Surveillance & Society, 8*(2), 166-180. Geraadpleegd via: https://www.surveillance-and-society.org.

COLOFON

Auteurs:	D.W.M. Burggraaf, MSc Dr. M.T.A. Coenders
Met medewerking van	M. de Boer
Omslag	AdobeStock ,1076061175, HuynhThiThuy
Opmaak	B. de Bruijn
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Giessenplein 59-C 3522 KE Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
http://www.verwey-jonker.nl

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, november 2026

ISBN: 978-94-6409-458-9

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.
Partial reproduction of the text is allowed, on the condition that the source is mentioned.