Jaarlijkse rapportage

Demonstreren in beeld

Mensenrechten onder druk door toenemende monitoring



College voor
de Rechten van de Mens

2025/2026

Inhoudsopgave

1. Inleiding 6

1.1 Demonstratierecht en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld 7
1.2 Maatregelen kunnen beperking van het demonstratierecht opleveren 7
1.3 Om demonstraties te faciliteren is informatie nodig 9
1.4 Informatievergaring heeft risico's 10
1.5 Gevolgen van informatievergaring voor andere mensenrechten 12
1.6 Beperkingen moeten rechtmatig zijn 12
1.7 Thema van deze rapportage 13
1.8 Afbakening, onderzoeksmethode en leeswijzer 13

2. Het recht op demonstratievrijheid 15

2.1 Vreedzame demonstraties 16
2.2 Verplichting van de overheid om demonstraties te faciliteren 16
2.3 Onder faciliteren valt ook beschermen en begrenzen 17
2.4 Vrijheid en veiligheid zijn geen tegengestelde waarden 18
2.5 Informatie maakt niet alleen demonstreren makkelijker – ook monitoren 20
2.6 Voorwaarden aan beperking van de rechten 21

3. Vormen van vergaren, opslaan en gebruiken van informatie 23

3.1 Inleiding 24

3.2 Kennisgeving van een demonstratie 24

3.2.1 Internationale normen 24

3.2.2 Nederlandse wetgeving en praktijk 25

3.2.3 Actuele ontwikkelingen 27

3.2.4 Reflectie 28

3.3 Informatie die de politie vergaart over demonstraties en demonstranten – algemeen 29

3.3.1 Internationale normen 29

3.3.2 Nederlandse wetgeving en praktijk 30

3.3.3 Actuele ontwikkelingen 33

3.3.4 Reflectie 35

3.4 Verzamelen van online informatie 36

3.4.1 Internationale normen 36

3.4.2 Nederlandse wetgeving en praktijk 37

3.4.3 Actuele ontwikkelingen 40

3.4.4 Reflectie 43

3.5 Cameratoezicht in de openbare ruimte 44

3.5.1 Internationale normen 44

3.5.2 Nederlandse wetgeving en praktijk 44

3.6 Opslaan en gebruiken van camerabeelden 47

3.6.1 Internationale normen 47

3.6.2 Nederlandse wetgeving en praktijk 47

3.7 Cameratoezicht en gezichtsherkenningstechnologie 48
3.7.1 Internationale normen – EVRM 48
3.7.2 AI-verordening 48
3.7.3 Nederlandse wetgeving en praktijk 50
3.7.4 Actuele ontwikkelingen 51
3.7.5 Reflectie 52
3.8 Gezichtsbedekkende kleding tijdens demonstraties 53
3.8.1 Internationale normen 53
3.8.2 Nederlandse wetgeving en praktijk 53
3.8.3 Actuele ontwikkelingen 54

4. Overkoepelende reflecties 57

4.1 Cumulatief effect van maatregelen en bevoegdheden 58
4.2 Regel-reflex na incidenten 59
4.3 Oproep om een vicieuze cirkel van wantrouwen en escalatie te doorbreken 59
4.3.1 Risico dat wantrouwen toeneemt tussen overheid en mensen die willen demonstreren 59
4.3.2 De-escalatie 61
4.4 Verschillen tussen regio's en gemeenten 63

5. Conclusie en aanbevelingen 65

5.1 Overkoepelende conclusie 66
5.2 Aanbevelingen 67

1. Inleiding

1.1 Demonstratierecht en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld

Het recht op vreedzame demonstratie biedt een legitieme manier voor mensen om aandacht te vragen voor maatschappelijke kwesties, te laten zien wat in de samenleving leeft, om deel te nemen aan het publieke debat en te proberen het beleid van de overheid te beïnvloeden. Dat is cruciaal voor een gezonde democratische rechtsstaat. De relatie tussen het demonstratierecht en de democratie heeft het College voor de Rechten van de Mens uitgewerkt in een recent position paper, *Demonstraties omarmen als democratische uitingen*. Het vraagt van de wetgever en het bevoegd gezag dat zij de demonstratievrijheid principieel steunen, de waarde ervan onderschrijven en demonstraties helpen mogelijk te maken.

Deze vrijheid van demonstreren is niet onbeperkt. De overheid mag demonstraties inperken op grond van de Grondwet en het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM). Inperken mag alleen onder bepaalde voorwaarden. Het demonstratierecht, beschermd in de Grondwet, mensenrechtenrechtenverdragen en uitgewerkt in nationale wetgeving en uitgelegd in nationale en internationale rechtspraak, is een uitgebalanceerd systeem. Het geeft veel ruimte aan demonstranten en tegelijk bevoegdheden aan het bevoegd gezag om demonstraties te beperken als dat noodzakelijk is in een democratische samenleving.[1] In deze jaarlijkse rapportage stelt het College de vraag centraal welke informatie de overheid verzamelt om demonstraties te faciliteren en monitoren, en hoe dit het demonstratierecht beïnvloedt. Welke verplichtingen heeft de overheid daarbij om het demonstratierecht en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer te garanderen?

De vorige jaarlijkse rapportage, *Tegenspraak onder druk*, ging over de ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Nederland. Het College liet daarin zien hoe die ruimte krimpt en wat daarvan de gevolgen zijn. Het College concludeerde dat 'de optelsom van wetsvoorstellen, maatregelen en gebeurtenissen in 2024 en 2025 een potentiële bedreiging vormt voor de maatschappelijke ruimte in Nederland.'[2] Mensenrechten beschermen die maatschappelijke ruimte en waarborgen dat individuen en maatschappelijke organisaties kunnen deelnemen aan het publieke debat. De nieuwe jaarlijkse rapportage bouwt hierop voort.

1.2 Maatregelen kunnen beperking van het demonstratierecht opleveren

Het overgrote deel van de demonstraties, 97%, vindt plaats zonder incidenten en vormt geen risico voor de openbare orde en veiligheid. Bij slechts 3% van de demonstraties is een incident geregistreerd. In 1% van de gevallen waarin sprake is van een incident, zijn meer dan 10 incidenten geregistreerd, oftewel in 0,03% van alle demonstraties.[3]

1 College voor de Rechten van de Mens, Position paper *Demonstraties omarmen als democratische uitingen, Inbreng Commissiedebat demonstratierecht*, 3 september 2026.

2 College voor de Rechten van de Mens, *Tegenspraak onder druk. Mensenrechten en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld*, Jaarlijkse rapportage 2024-2025. Utrecht: CRM, 2025, p. 47.

3 Inspectie Justitie en Veiligheid, *Faciliteren of begrenzen, Perspectieven op de functie van de politie bij demonstraties*, Den Haag: Inspectie J&V, 2025, p. 29.

Ondanks deze cijfers, lijkt een groot deel van de volksvertegenwoordiging bereid te zijn meer middelen in te zetten om de risico's op ongeregeldheden bij demonstraties zoveel mogelijk in te dammen.[4] En om sneller en steviger ingrijpen door de politie mogelijk te maken, wanneer ongeregeldheden plaatsvinden.

In het coalitieakkoord erkent het kabinet dat het demonstratierecht een fundamenteel onderdeel is van onze democratie. Tegelijk wijst het erop dat demonstreren soms doorslaat in grootschalige verstoring van de openbare orde. Dit is voor het kabinet aanleiding om een aantal aanpassingen van wetgeving voor te stellen 'om dit belangrijke recht te waarborgen'.[5] Inmiddels is een aantal wetten in voorbereiding die politie en burgemeesters nieuwe of verdergaande bevoegdheden geven om preventief en/of repressief op te treden, met als doel (ernstige) verstoringen van de openbare orde te voorkomen en tijdig in te grijpen bij verstoringen of mogelijke strafbare feiten.[6] Het verruimen van de bevoegdheden om informatie te verzamelen en te gebruiken is daar onderdeel van. Deze bevoegdheden kunnen worden ingezet bij verstoringen van de openbare orde in de context van demonstraties.

Het College ziet deze voorstellen van het kabinet niet los van andere actuele ontwikkelingen die de uitoefening van mensenrechten kunnen beperken ter bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid. Zo ligt er een wetsvoorstel dat de verheerlijking van terrorisme strafbaar stelt.[7] De inzet van deze wet kan leiden tot een inperking van, onder meer, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van demonstratie. Op 28 augustus 2026 is een wetsvoorstel in consultatie gegaan dat de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) verdergaande bevoegdheden geeft en het toezicht op de inzet van deze bevoegdheden verandert.[8] Deze wet gaat voor een belangrijk deel over de bevoegdheid informatie te vergaren. Ook relevant is dat het kabinet verschillende maatregelen heeft aangekondigd om verstoringen van de openbare orde te voorkomen, waaronder verstoringen die in de context van demonstraties

4 *Kamerstukken II* 2024/25, 34324, nr. 30 (motie Boswijk e.a.), 22 januari 2025; *Kamerstukken II* 2025/26, 28684, nr. 805 (motie Bontenbal en Yesilgöz-Zegerius), 25 september 2025.

5 D66, VVD en CDA, *Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland. Coalitieakkoord 2026-2030*. Zie de eerste uitwerking in een brief aan de Tweede Kamer van 3 juni 2026, *Kamerstukken II* 2025/26, 34324 nr. 40.

6 De wetten die in voorbereiding zien op verschillende typen verstoringen van de openbare orde. Het wetsvoorstel gegevensvergaring openbare orde is bedoeld om de informatiepositie van de burgemeester te versterken bij (dreigende) ernstige verstoring van de openbare orde (artikel 3 wetsvoorstel); het initiatiefvoorstel wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring kent bevoegdheden toe in het geval van verstoring van de openbare orde of ernstige vrees het ontstaan daarvan (voorgesteld nieuw artikel 173 Gemeentewet).

7 Het wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties is op 30 juni 2026 ingediend bij de Tweede Kamer, *Kamerstukken II* 2025/26, 36971, nr. 2. Op het voorstel dat in internetconsultatie is gegaan, heeft het College gereageerd en gewezen op de inmenging met het recht op de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vergadering en betoging, en de vrijheid van godsdienst die onvoldoende is gerechtvaardigd. Zie het wetgevingsadvies van het College voor de Rechten van de Mens, *Wetsvoorstel Strafbaarstelling verheerlijken van terrorisme en steunbetuiging terroristische organisaties*, 26 augustus 2025. Zie ook College voor de Rechten van de Mens, *Inbreng verslag wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijking terrorisme*, 8 oktober 2026.

8 Wetsvoorstel bescherming nationale veiligheid door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het College heeft op 14 oktober zijn advies op dit wetsvoorstel ingediend.

plaatsvinden. Het kabinet heeft het voornemen de Gemeentewet aan te passen om een grondslag te creëren om demonstranten en andere groepen personen gedwongen te verplaatsen.

Om meer duidelijkheid te bieden over de mogelijkheid om noodbevelen en noodverordeningen uit te vaardigen rondom demonstraties wil het kabinet een bepaling opnemen in de Wet openbare manifestaties (Wom), die verwijst naar de noodbevoegdheden in de Gemeentewet.[9]

Verder zet het kabinet stappen om buitenlandse inmenging in en manipulatie van informatiestromen (*Foreign information manipulation and interference* – FIMI) tegen te gaan en te streven naar een weerbare democratische rechtsstaat. Het kabinet werkt aan wetgeving en de inrichting van een organisatie die buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging gericht op ondermijning van de democratische rechtsstaat structureel kan detecteren.[10] In deze rapportage komen niet alle wetsvoorstellen aan bod. Het College heeft ervoor gekozen ontwikkelingen te bespreken die direct of indirect voortvloeien uit de wens van het kabinet of leden van de Tweede Kamer om wanordelijkheden in de context van demonstraties te voorkomen en te bestrijden.

1.3 Om demonstraties te faciliteren is informatie nodig

Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om demonstraties te faciliteren. Dat houdt ook in dat de overheid de veiligheid van demonstranten, omstanders en de samenleving beschermt. Ook draagt de overheid verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het personeel dat zij inzet om demonstraties in goede banen te leiden. Doet de overheid dat alles niet, of onvoldoende, dan kan dat nadelige gevolgen hebben voor de uitoefening van het demonstratierecht. Zo kunnen mensen terughoudend worden om aan demonstraties deel te nemen uit angst voor gewelddadigheden. Voor de overheid is informatie onmisbaar bij deze faciliterende taak. De overheid kan informatie op verschillende manieren gebruiken: om in te schatten hoeveel capaciteit de politie beschikbaar moet hebben om een demonstratie in goede banen te leiden, om de risico's in te schatten dat tijdens een demonstratie strafbare feiten worden gepleegd, of dat een (ernstige) verstoring van de openbare orde plaatsvindt omdat de demonstratie het verkeer kan hinderen, of dat er ongeregeldheden te verwachten zijn – bijvoorbeeld omdat er een tegendemonstratie op komst is. Op basis van beschikbare informatie kunnen de autoriteiten besluiten of het nodig is de uitoefening van het recht op demonstratievrijheid te beperken. Zo kunnen zij voorwaarden stellen aan het tijdstip of de locatie van de demonstratie.[11] De overheid

9 *Kamerstukken II* 2025/26, 32324, nr. 42, Evaluatie Wet openbare manifestaties, 4 september 2026.

10 *Kamerstukken II* 2025/26, 26643, nr. 1516.

11 Een voorbeeld is ABRvS 3 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5683. In een zaak over demonstraties bij een abortuskliniek, oordeelde de Afdeling dat een burgemeester demonstranten kan voorschrijven op een alternatieve plek te staan, mits dit binnen zicht- en gehoorafstand is. Hierbij speelde de kwetsbaarheid van de bezoekers van een abortuskliniek mee, en de omstandigheid dat zij gebruik maken van hun recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ook kan van belang zijn of een demonstratie eenmalig plaatsvindt, regelmatig terugkeert of zelfs een quasi-permanent karakter heeft.

moet daarvoor over betrouwbare informatie beschikken. Na afloop van een demonstratie kan beeldmateriaal een belangrijke rol spelen bij het reconstrueren van incidenten, bijvoorbeeld als de politie geweld heeft toegepast, of bij het opsporen van strafbare feiten.

1.4 Informatievergaring heeft risico's

Het is technisch mogelijk voor overheidsorganen, zoals de politie, informatie te verzamelen over mensen die herhaaldelijk of zo nu en dan aan demonstraties deelnemen. Of over mensen die misschien van plan zijn aan demonstraties deel te nemen. In gesprekken met de politie wordt aangegeven dat informatieverzameling zich met het oog op de handhaving van de openbare orde alleen richt op groeperingen en daaraan verbonden kenbare (potentieel) verstoorders van de openbare orde. De politie zegt geen informatie te verzamelen over het (enkele) feit dat iemand deelneemt of heeft deelgenomen aan een demonstratie. Informatie verzamelen met dit doel kan een inbreuk vormen op het demonstratierecht of op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Op het gebied van informatievergaring is er veel mogelijk, zeker technisch. Technische ontwikkelingen gaan sneller dan juridische ontwikkelingen. Dat heeft tot gevolg dat voor de inzet van verschillende technologieën, zoals geavanceerd cameratoezicht, geen expliciete wettelijke grondslag bestaat. Toch zijn er signalen dat de politie deze al zou toepassen bij demonstraties.[12]

Niet alles wat kan, mag. Om het recht op de persoonlijke levenssfeer te beschermen zijn er voorwaarden gesteld aan het vergaren, opslaan en delen van dergelijke gegevens. Het kan daarbij gaan om gevoelige informatie zoals politieke of religieuze overtuiging. Mensen die willen demonstreren, kunnen zich belemmerd voelen door het idee dat de overheid hen in de gaten houdt en informatie over hen en hun denkbeelden verzamelt. Dat er een afschrikwekkende werking van informatieverzameling uitgaat, of dat mensen zich ontmoedigd voelen hun demonstratierecht uit te oefenen, wordt ook wel het *chilling effect* genoemd. Hoe persoonlijker de informatie is die wordt verzameld, hoe sterker mensen zich belemmerd kunnen voelen zich te uiten. Dit raakt daarom het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vreedzame demonstratie en heeft directe gevolgen voor de ruimte van het maatschappelijk middenveld.[13]

12 Zie verder paragraaf 3.3 (informatie die de politie vergaart over demonstraties en demonstranten) en verder van deze rapportage.

13 Zie daarover uitgebreider College voor de Rechten van de Mens, *Tegenspraak onder druk. Mensenrechten en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld, Jaarlijkse rapportage 2024-2025*. Utrecht: CRM, 2025.

Wat is het chilling effect?

Een recent rapport van de VN Speciale rapporteur inzake vrijheid van vergadering en vereniging gaat over het *chilling effect* van digitale surveillance.[14] Het rapport verscheen in april 2026. Zij zet in dat rapport uiteen wat een *chilling effect* inhoudt en hoe het ontstaat. *Chilling effect* betekent in deze context dat mensen hun gedrag aanpassen uit zorg over de gevolgen van monitoring – of die nu daadwerkelijk plaatsvindt, of dat mensen denken dat die plaatsvindt.

Het kan om verschillende gevolgen gaan, zoals invloed op het gedrag op sociale media, bezoeken van websites, de vragen die men aan zoekmachines stelt en het bijwonen van (online en offline) bijeenkomsten. Het kan gevolgen hebben voor met wie iemand praat, wat iemand zegt, activiteiten in het openbaar en privé, en of en hoe iemand deelneemt aan democratische processen en politieke activiteiten. Het kan mensen weerhouden van het organiseren van of deelnemen aan demonstraties, zich verenigen, meedoen aan activiteiten of betrekkingen aangaan met bepaalde actoren, zoals autoriteiten, donoren, gemeenschappen en journalisten.[15]

Het *chilling effect* kan zich ook voordoen bij anderen dan degenen die (daadwerkelijk of vermeend) voorwerp zijn van monitoring. Het kan ook leden van het gezin raken, sociale bewegingen en de samenleving als geheel.[16] Als de maatregelen vooral mensen of bewegingen raken die uitingen over bepaalde onderwerpen doen, kan dat – behalve het recht op vrijheid van meningsuiting – ook gevolgen hebben voor het recht op vrijheid van levensovertuiging en het recht op non-discriminatie.

Een chilling effect kan ook andere oorzaken hebben, zoals de angst voor gewelddadigheden die zich tijdens of rond demonstraties voordoen.

14 Unmasking the chilling effects of the digital surveillance ecosystem: the erosion of assembly and association rights, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Gina Romero, april 2026, VN Doc. A/HRC/62/45, 2026 (hierna: VN Speciale rapporteur 2026).

15 VN Speciale rapporteur 2026 (noot 14), par. 41.

16 VN Speciale rapporteur 2026 (noot 14), par. 44.

1.5 Gevolgen van informatievergaring voor andere mensenrechten

Vergaren van informatie met het oog op (dreigende) verstoringen van de openbare orde of strafbaar gedrag kan directe gevolgen hebben voor de rechten van demonstranten. Het kan daarbij gaan om het recht op vreedzame demonstratie en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ook andere rechten kunnen in het geding komen. Denk aan de mogelijkheid dat de politie mensen op basis van de informatie aanhoudt, hun vrijheid beneemt, hen met gebruik van geweld uit elkaar haalt of groepen mensen verplaatst. Dan gaat het over het recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon, het recht op lichamelijke integriteit en het recht op bewegingsvrijheid. Daarmee is nog niet gezegd dat ook sprake is van een *schending* van deze rechten. In deze rapportage gaat het College niet op al deze rechten in; het stelt het demonstratierecht centraal in samenhang met het recht op bescherming van het privéleven.

1.6 Beperkingen moeten rechtmatig zijn

Het recht op vreedzame demonstratie is niet onbegrensd. Dat geldt ook voor het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten is een legitieme reden om deze rechten in te perken (artikel 11 lid 2 resp. artikel 8 lid 2 EVRM).[17] Maar wanneer een vrijheidsrecht te snel, te vaak of te ver wordt ingeperkt, dan schiet die maatregel haar doel voorbij. Er ontstaat een risico dat mensen zich niet meer vrij voelen om aan het publieke debat deel te nemen (*chilling effect*, zie kader hierboven), of dat zij de autoriteiten gaan wantrouwen, zich afkeren van de overheid of zich stevig gaan verzetten met alle gevolgen van dien.

Het is cruciaal dat de wetgever duidelijk vastlegt welke bevoegdheden de overheid heeft en onder welke voorwaarden de overheid deze mag gebruiken. Het uitgangspunt dient te zijn dat de vrijheidsrechten gewaarborgd blijven en dat de inperkingen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk. Wanneer burgemeester of politie te vergaande bevoegdheden zouden krijgen, of onduidelijke bevoegdheden, of wanneer rechtsbescherming tekortschiet, is dat een risico voor de vrijheid van individuen om te kunnen demonstreren en zich op die manier te kunnen uitspreken in het publieke debat. Dat is schadelijk voor de democratische rechtsstaat. Voor het oordeel over de proportionaliteit van een maatregel moet het *chilling effect* meewegen.[18]

De wetgever dient bij het ontwerpen van wetgeving mee te wegen dat het vergaren van informatie in verband met (dreigende) verstoringen van de openbare orde bij een beoogde demonstratie nadelige gevolgen kan hebben voor de mate waarin mensen hun democratische rechten kunnen uitoefenen.

17 Dezelfde toets geldt ook onder het EU Handvest: Artikel 52 lid 3 van het Handvest bepaalt expliciet dat de in het Handvest gegarandeerde rechten die corresponderen met EVRM-rechten dezelfde inhoud en reikwijdte hebben.

18 EHRM 14 mei 2006, nr. 28793/02 (*Christian Democratic People's Party/Moldavië*), par. 77.

1.7 Thema van deze rapportage

Als reactie op incidenten rond demonstraties volgt vaak een oproep van politici om de overheid meer bevoegdheden te geven om wanordelijkheden te voorkomen. Bijvoorbeeld om de politie de bevoegdheid toe te kennen meer digitale bronnen te gebruiken om informatie te verzamelen en om de mogelijkheden om tijdens demonstraties cameratoezicht toe te passen uit te breiden. Vanwege het grote belang van het demonstratierecht voor de democratische rechtsstaat, gaat deze Jaarlijkse Rapportage 2025-2026 over het verzamelen, opslaan, gebruiken en delen van informatie over demonstraties en demonstranten door overheidsinstanties. Het College onderzoekt dit thema vanuit het perspectief van het recht op vreedzame demonstratie.

Beperkingen op het recht op vreedzame demonstratie en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zijn toegestaan, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Zo moeten beperkingen noodzakelijk zijn, wat onder meer inhoudt dat deze voorzien in een dringende maatschappelijke behoefte en mogen zij het recht niet verder beperken dan nodig is. Ook moeten beperkingen een duidelijke wettelijke basis hebben. Het College onderzoekt verschillende vormen van informatievergaring door de overheid die directe of indirecte gevolgen hebben voor de uitoefening van het demonstratierecht. Het onderzoekt of deze beperkingen in overeenstemming zijn met de voorwaarden die mensenrechten stellen. Het doet dat voor elk van deze beperkingen afzonderlijk. Vervolgens kijkt het College naar de gevolgen die alle beperkingen gezamenlijk kunnen hebben.

Centrale vraag van deze rapportage:

> Welke risico's brengt het vergaren van informatie in de context van demonstraties mee en aan welke voorwaarden moet dergelijke informatievergaring voldoen om geen ongerechtvaardigde beperking van mensenrechten op te leveren?

1.8 Afbakening, onderzoeksmethode en leeswijzer

In 2025 en 2026 zijn verschillende grote onderzoeken over het demonstratierecht in Nederland gepubliceerd door de Nationale ombudsman (NO),[19] de Inspectie Justitie en Veiligheid[20] en door wetenschappers, in opdracht van het WODC.[21] Ook relevant voor deze rapportage is het onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) naar de inzet van het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI).[22] Het College bouwt voort op hun bevindingen en op zijn eigen Jaarlijkse Rapportage 2024-2025. De Jaarlijkse Rapportage

19 Nationale ombudsman, *Sta voor protest! Een onderzoek naar de mate waarin de overheid het demonstratierecht behoorlijk beschermt en faciliteert*, Den Haag: Nationale ombudsman 2026.

20 Inspectie Justitie en Veiligheid (noot 3).

21 N.J.L. Swart e.a., Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat. Onderzoek naar het Nederlandse demonstratierecht vanuit internationaalrechtelijk, empirisch, rechtsvergelijkend en rechtstheoretisch perspectief, Den Haag: WODC 2025.

22 Autoriteit Persoonsgegevens, *Afgerond onderzoek van de AP naar de verwerking van persoonsgegevens door het TOOI, Brief aan de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid*, 6 maart 2026.

2025-2026 gaat in op het verzamelen en gebruiken van informatie in de context van demonstraties, tegen de achtergrond van de balans tussen het recht op vreedzame demonstratie en de bescherming van de veiligheid en de openbare orde. Het College kijkt daarbij zowel naar de grondslag voor de bevoegdheden als naar het feitelijke gebruik van bestaande mogelijkheden tot het vergaren en gebruiken van informatie.

Deze rapportage is toegespitst op de bevoegdheid van burgemeester en politie om in de context van demonstraties informatie te verzamelen, op te slaan, te gebruiken en te delen.[23] Burgemeester en politie spelen daarbij een belangrijke rol vanwege hun verantwoordelijkheden voor het handhaven van de openbare orde.[24] De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde (artikel 172 Gemeentewet). De politie staat bij de uitoefening van deze taak onder het gezag van de burgemeester en adviseert deze over eventueel te nemen veiligheidsmaatregelen rond demonstraties. Voor de uitoefening van deze verantwoordelijkheden hebben politie en burgemeester informatie nodig.

De vormen van informatieverzameling omvatten observatie, identificatie, registratie, gebruik van online gegevens en de inzet van burgerinformanten. De rechten die in dit kader aan de orde komen, zijn het recht op vrijheid van meningsuiting, het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en het recht op bescherming van het privéleven.

Het College schetst hiervoor het toepasselijke Nederlandse recht en de internationale normen en de interpretatie daarvan door internationale toezichthoudende instanties, zoals het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het VN Mensenrechtencomité. Daarnaast gebruikt het College andere gezaghebbende bronnen waarin deze normen worden uitgelegd.

Voor inzichten uit de praktijk heeft het College onderzoek gedaan door middel van semigestructureerde interviews onder burgemeesters, medewerkers van de politie en het Openbaar Ministerie. Onder burgemeesters is geselecteerd op variatie in grootte van de gemeente, politieke samenstelling, en ervaring met demonstraties. Interviews met de politie vonden plaats bij verschillende teams van de grootste politie-eenheden. Daarnaast heeft het College empirisch onderzoek laten uitvoeren door het Verwey-Jonker Instituut naar de ervaringen van maatschappelijke organisaties die demonstraties organiseren.[25]

23 Het komt ook voor dat burgers – demonstranten, omstanders, journalisten – informatie over andere burgers vergaren en delen. Dat kunnen anderen ongewenst vinden en het kan zelfs in strijd met de wet zijn als burgers zonder toestemming beelden of andere informatie over anderen openbaar maken. Dat valt echter buiten het bereik van deze rapportage.

24 Deze rapportage beperkt zich tot bevoegdheden die gericht zijn op de handhaving van de openbare orde. Het vergaren van informatie door inlichtingen- en veiligheidsdiensten komt daarom niet aan de orde.

25 Burggraaf, D. en Coenders, M. (2026). *Demonstreren onder toezicht: een verkenning van ervaringen van maatschappelijke organisaties met surveillance bij demonstraties in Nederland*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

2. Het recht op demonstratie-vrijheid

2.1 Vreedzame demonstraties

Internationale normen beschermen het recht op *vreedzame* demonstratie. Daar vallen dus geen demonstraties onder waarbij organisatoren en deelnemers de bedoeling hebben geweld te plegen, of aan te zetten tot geweld of de grondslagen van de democratische samenleving te verwerpen.[26] Met andere woorden: als mensen of groeperingen acties organiseren die als doel hebben om de orde ernstig te verstoren en de democratie te ondermijnen, oefenen zij niet het recht op vreedzame demonstratie uit en kunnen zij daarom geen bescherming ontlenen aan het demonstratierecht.

Tegelijkertijd: als een of enkele deelnemers aan de demonstratie geweld gebruiken, mogen de autoriteiten dit geweldgebruik niet toeschrijven aan de hele groep. Bovendien, dat de kans bestaat dat er mensen met de intentie geweld te plegen zich aansluiten bij de demonstratie, ontneemt de organisatoren niet het recht te demonstreren. In andere woorden: de organisatoren behouden het recht om te demonstreren, ook als er een kans is dat zich mensen bij de demonstratie aansluiten met de intentie geweld te plegen (een demonstratie 'kapen').[27] Ook als er een reëel risico is dat een demonstratie ontaardt in wanordelijkheden door ontwikkelingen waar de organisatoren geen invloed op hebben, dan nog valt zo'n demonstratie niet buiten het bereik van artikel 11 lid 1 EVRM. Dus ook dan moeten beperkingen op het demonstratierecht voldoen aan de voorwaarden die artikel 11 lid 2 EVRM stelt.[28]

De Nederlandse Grondwet gebruikt in artikel 9 een andere formulering. Artikel 9 Grondwet (Gw) garandeert het recht tot vergadering en betoging, 'behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet'. Dat houdt in dat demonstranten de wet moeten naleven, maar dat in het geval demonstranten strafbare feiten plegen, zij het recht tot vergadering en betoging daardoor niet meteen kwijt zijn. In de juridische bewoordingen is het plegen van strafbare feiten door demonstranten op zichzelf genomen 'geen reden (...) om de demonstrant en de demonstratie buiten de reikwijdte van artikel 9 Gw te plaatsen'.[29]

2.2 Verplichting van de overheid om demonstraties te faciliteren

Uit het recht op vreedzame demonstratie vloeit voor de overheid de verplichting voort deze te faciliteren. Mensen moeten veilig aan vreedzame demonstraties kunnen deelnemen zonder te worden blootgesteld aan discriminatie of geweld, ook van niet-statelijke actoren, zoals omstanders. De verplichting van de overheid te faciliteren gaat niet zo ver dat staten anderen helemaal moeten weghouden van demonstraties: ook tegendemonstraties moeten gehouden kunnen worden. De overheid moet zich er dus voor inspannen om in dergelijke gevallen beide demonstraties vreedzaam te laten verlopen.[30]

26 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius/Litouwen*), par. 92. Zie ook EHRM 9 juli 2013, nr. 35943/10 (*Vona/Hongarije*), par. 64-69.
27 EHRM 21 november 2023, nrs. 56896/1, 56910/17, 56914/17, 57307/17 (*Laurijsen e.a./Nederland*), par. 50.
28 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius/Litouwen*), par. 94.
29 Swart e.a. (noot 21), p. 66.
30 EHRM 21 juni 1988, nr. 10126/82 (Plattform "*Ärzte für das Leben*"/*Austria*), par. 32-34, zie ook VN Mensenrechtencomité 17 december 2020, *General comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, VN Doc. CCPR/C/GC/37, par. 24-26.

Dit volgt mede uit de verplichting van de overheid mensen te beschermen tegen geweld en discriminatie. Bijzondere inspanningen kunnen daarom nodig zijn om het recht op vreedzame demonstratie te garanderen van groepen in een kwetsbare situatie, zoals gemarginaliseerde groepen of mensen die worden gediscrimineerd.[31]

2.3 Onder faciliteren valt ook beschermen en begrenzen

Het overgrote deel van de demonstraties vindt zonder incidenten plaats (zie 1.2). De Inspectie Justitie en Veiligheid signaleert dat de demonstraties waar wel incidenten plaatsvinden, leiden tot knelpunten bij de politie. De Inspectie rapporteert dat de politie haar taak bij het handhaven van de openbare orde en veiligheid als tweeledig ziet: beschermen en begrenzen. Zij beschermt demonstranten, zodat zij hun boodschap kunnen overbrengen, ook als die heftige reacties in de maatschappij oproept. Volgens de politie is er tijdens een klein deel van de demonstraties voor deze beschermende taak steeds meer politie-inzet nodig, omdat die demonstraties vaker reacties oproepen. Die reacties gaan tot fysiek geweld aan toe van relschoppers tegen demonstranten.[32] Tegelijkertijd blijkt uit gesprekken die het College met teams van verschillende politie-eenheden heeft gevoerd, dat zij zien dat politiek en bestuur na een incident soms snel in een reflex schieten om risico's volledig uit te sluiten bij een volgende demonstratie. Het is niet wenselijk om beleid te maken op basis van een incident, geven meerdere medewerkers van de politie aan. Dat put politiecapaciteit onnodig uit. 'We moeten accepteren dat we niet alles kunnen voorzien,' aldus een medewerker van de politie.

De Inspectie Justitie en Veiligheid rapporteert ook dat het voor het waarborgen van de openbare orde en veiligheid nodig kan zijn om demonstraties te begrenzen. De politie signaleert in dit verband dat demonstranten vaker de grenzen van het demonstratierecht opzoeken en overschrijden.[33] Dat blijkt ook uit het WODC-onderzoek. Het gaat dan om demonstraties waarbij demonstranten een wettelijk voorschrift overtreden, bijvoorbeeld door wegen te blokkeren, gebouwen of terreinen te bezetten of cultureel erfgoed te beschadigen of vernielen.[34] Andere voorbeelden zijn het langzaam rijden met tractoren over de snelweg en op het spoor lopen of zitten.

Burgemeesters en politiemedewerkers noemen in hun gesprekken met het College voorbeelden van vormen van demonstraties die net wel of net niet binnen de grenzen van het demonstratierecht vallen, zoals doorgaand waterverkeer te verstoren door sluizen te blokkeren. In verschillende gesprekken komt naar voren dat de coronatijd een kentering lijkt te hebben veroorzaakt. Sindsdien lijkt wantrouwen tegenover overheid

31 *Model Protocol for Law Enforcement Officials to Promote and Protect Human Rights in the Context of Peaceful Protests, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Clément Nyaletsossi Voule*, VN Doc. A/HRC/55/60, par. 15.

32 Inspectie Justitie en Veiligheid (noot 3), p. 97-98.

33 Inspectie Justitie en Veiligheid (noot 3), p. 97-98.

34 Swart e.a. (noot 21), hoofdstuk 6.2, p. 140-156. Het rapport bespreekt elk van deze acties in het licht van verdragsrechtelijke bepalingen en Nederlandse wetgeving.

en politie onder sommige groepen te zijn toegenomen. Daardoor valt met een klein deel van de demonstranten minder goed te overleggen. Een burgemeester nuanceert dit met de opmerking dat het opzoeken van grenzen op zich niets nieuws is: in de jaren 80 ketende mensen zich ook vast aan gebouwen tijdens protestacties. Enkele burgemeesters geven aan dat steeds meer acties worden gepresenteerd als vreedzame demonstraties, maar eigenlijk als doel hebben om te ontwrichten, bijvoorbeeld door intimidatie van bestuurders. De voorbeelden die zij daarvoor geven, zoals vuurwerk dat door het raam van een gemeentehuis wordt gegooid tijdens een anti-AZC-demonstratie, vallen duidelijk buiten de bescherming van het demonstratierecht.



2.4 Vrijheid en veiligheid zijn geen tegengestelde waarden

Vrijheidsrechten beschermen en veiligheid beschermen sluiten elkaar niet uit. Het zijn geen tegengestelde waarden. Maatregelen kunnen nodig zijn om veiligheid in en rond demonstraties te garanderen, maar die maatregelen mogen nooit zo ver gaan dat daardoor vrijheden te ver worden ingeperkt. Dat zou leiden tot een onvrije en onveilige samenleving. Bij het invullen van de verplichting vreedzame demonstraties te faciliteren, laat het EHRM een ruime beoordelingsmarge voor staten.[35]

Wetgever, beleidsmakers en handhavers dienen steeds het recht op vreedzame demonstratie als uitgangspunt te nemen en dit recht alleen te beperken als dat in overeenstemming is met nationale en internationale normen.

35 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius/Litouwen*), par. 156.

Uit sociaalwetenschappelijk onderzoek blijkt dat strenger optreden niet per definitie leidt tot een veiliger verloop van demonstraties. Escalatie kan een reactie zijn op het optreden van de politie. Goed contact tussen politie en demonstranten, zodat politie en demonstranten elkaar niet als tegenstanders zien, is daarom belangrijk.[36]

De burgemeester van Eindhoven zegt in een gesprek met het College: 'Het lijkt mij heel belangrijk dat wetgevers, wij als bestuurders, en politie niet meegaan in een vermeende escalatie.' Hij pleit voor zeer grote terughoudendheid bij de neiging om meer informatie te willen verzamelen als reactie op demonstraties waarbij incidenten plaatsvinden. De burgemeester van Zwolle benadrukt het belang van de-escalerende maatregelen en het werken aan verbinding met moeilijk bereikbare groepen. Maatschappelijke organisaties geven aan dat escalatie kan leiden tot een indirect *chilling effect*: een voorbeeld is dat extra cameratoezicht tot gevolg heeft dat mensen gezichtsbedekking gaan dragen om anoniem te kunnen demonstreren, waardoor andere demonstranten zich weer minder veilig voelen tussen hun mededemonstranten en misschien minder snel aan een demonstratie (durven) deelnemen. De zorgen om het indirecte *chilling effect* vormen een signaal over de onbedoelde effecten van cameratoezicht. Het is echter onvoldoende rechtvaardiging van een verbod op gezichtsbedekkende kleding.[37]

Surveillancemaatregelen kunnen een klimaat van wantrouwen en ondermijning van solidariteit voeden. Ze hebben het gevaar bepaalde groepen te stigmatiseren.[38] In het onderzoek dat het Verwey-Jonker Instituut heeft gedaan, beschrijven maatschappelijke organisaties dit mechanisme als volgt: 'de fysieke aanwezigheid van surveillancemiddelen bij demonstraties kan aan omstanders impliciet communiceren dat demonstreren potentieel verdacht gedrag is dat registratie verdient. Als dan ook niet duidelijk is voor individuele demonstranten waarom dit nodig is, kan dit deze boodschap versterken en angst in de hand werken.'[39] Organisaties ervaren daarnaast een verschuiving: demonstreren wordt niet meer gezien als grondrecht, maar als veiligheidsrisico. Als vreedzame demonstranten als gevaar worden gezien, leidt dat tot legitimering en inzet van surveillancemaatregelen, geven organisaties aan in het onderzoek door het Verwey-Jonker Instituut.

In strafrechtelijk kader beschikken wetshandhavers in toenemende mate over technologie om mensen op afstand te kunnen herkennen. In een rapport dat in oktober 2026 verscheen, beschreef het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) dat de inzet van dergelijke technologie kan bijdragen aan bijvoorbeeld het voorkomen van misdrijven en het identificeren van slachtoffers.[40] Het FRA waarschuwde tegelijk voor

36 J. Terpstra en O. Adang, 'Policing protest, abstract police and negotiated management', *European Journal of Policing Studies*, 2025/3, p. 307-327.

37 Zie verder over gezichtsbedekkende kleding par. 3.8 van deze rapportage.

38 VN Speciale rapporteur 2026 (noot 14), par. 63-65.

39 Burggraaf, D. en Coenders, M. (2026). *Demonstreren onder toezicht: een verkenning van ervaringen van maatschappelijke organisaties met surveillance bij demonstraties in Nederland*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, p. 25.

40 European Union Agency for Fundamental Rights, *Remote Biometric Identification for Law Enforcement Purposes: Fundamental Rights Implications*, Vienna: FRA, 2026, p. 15.

de risico's die het inzetten van deze technologie meebrengt voor de bescherming van mensenrechten. Het wees in het bijzonder op de toenemende mogelijkheden om te surveilleren, te controleren en mensen te herkennen en op de kans dat fouten worden gemaakt.[41] De centrale boodschap is dat openbare veiligheid en fundamentele rechten geen tegenstrijdige doelen zijn; democratieën beschermen mensen door zowel hun veiligheid als hun rechten te beschermen.[42]

2.5 Informatie maakt niet alleen demonstreren makkelijker – ook monitoren

Mensen gebruiken op grote schaal technologie om informatie uit te wisselen. Dat helpt hen bij het mobiliseren van steun en het organiseren van vreedzame demonstraties. Door het gebruik van moderne technologie is het veel makkelijker geworden om snel een spontane demonstratie te organiseren. Platforms die encryptie gebruiken, zorgen ervoor dat de uitwisseling van informatie beschermd is tegen monitoring om zo de vertrouwelijkheid van communicatie te garanderen.[43] Niet alleen demonstranten gebruiken moderne technologieën. Ook voor overheden is het gemakkelijker om demonstraties, organisatoren en deelnemers te monitoren en hun online-activiteiten te volgen. Hoofdstuk 3 van deze rapportage gaat in op verschillende vormen van informatievergaring.

Het begrip 'privéleven' in artikel 8 lid 1 EVRM omvat aspecten van de persoonlijke identiteit, zoals iemands naam, foto en geestelijke en lichamelijke integriteit. Het verzamelen, opslaan en gebruiken van persoonlijke gegevens in de context van demonstraties valt dan ook binnen de reikwijdte van het recht op bescherming van het privéleven. Informatie over wie aan welke demonstratie deelneemt, kan gevoelige persoonlijke gegevens bevatten. Denk aan politieke of religieuze overtuiging. Als organen van de staat, zoals de politie, privégegevens systematisch verzamelen en opslaan in een bestand dat toegankelijk is voor organen van de staat, is dat een inmenging in dat recht. Dat mag alleen als dat in overeenstemming is met artikel 8 lid 2.[44]

Autoriteiten die relevante informatie vergaren, kunnen zo bijdragen aan het faciliteren van een vreedzaam verloop van demonstraties. Maar vergaring en gebruik van informatie mag niet zo ver gaan dat het de uitoefening van rechten onmogelijk maakt of een *chilling effect* tot gevolg heeft.[45] Dat maakt meteen duidelijk dat er snel spanning kan ontstaan. Voor burgers en politici die het risico op ongeregeldheden tijdens een demonstratie zo klein mogelijk willen maken, kan het aantrekkelijk klinken om zoveel mogelijk te weten wie wat wanneer van plan is en vervolgens het verloop van de demonstratie goed te volgen. Daaruit kan een roep ontstaan om alles wat technisch kan, ook in te zetten.

41 FRA (noot 40), p. 15.
42 Sirpa Rautio, directeur FRA in FRA (noot 40), Press release.
43 *Impact of new technologies on the promotion and protection of human rights in the context of assemblies, including peaceful protests, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, VN Doc. A/HRC/44/24, 24 juni 2020, par. 16 e.v.
44 EHRM 4 mei 2000, nr. 28341/95 (*Rotaru/Roemenië*), par. 44.
45 VN Mensenrechtencomité (noot 30), par. 61.

Door nieuwe technologieën hebben overheden steeds meer mogelijkheden om informatie voorafgaand aan, tijdens en na afloop van demonstraties te verzamelen en te gebruiken. De VN Speciale rapporteur inzake het recht op vreedzame vergadering en vereniging heeft een rapport gewijd aan de ingrijpende gevolgen van wat zij het 'digitale surveillance ecosysteem' noemt. Staten rechtvaardigen het gebruik van digitale technologieën met een verwijzing naar, bijvoorbeeld, terroristische dreigingen en de noodzaak de nationale veiligheid te beschermen. Het risico bestaat dat diezelfde technologieën worden ingezet om deelnemers aan demonstraties te monitoren. De inzet van de verschillende beschikbare mogelijkheden kan leiden tot 'een normalisering van surveillance'.[46] En, zoals hiervoor ook toegelicht, alleen al het idee dat je constant in de gaten kan worden gehouden, heeft gevolgen voor hoe je je gedraagt en uit. Het kan zelfs gevolgen hebben voor de geestelijke gezondheid.[47] Als het *chilling effect* is dat mensen niet meer deelnemen aan het publieke debat, schaadt dat de democratische rechtsstaat.

2.6 Voorwaarden aan beperking van de rechten

In dit hoofdstuk heeft het College uiteengezet hoe het vergaren, opslaan en gebruiken van informatie het recht op vreedzame demonstatie kan beïnvloeden. Goede en betrouwbare informatie is noodzakelijk voor de uitoefening van het recht op vreedzame demonstratie. Maar voor het verzamelen, opslaan en gebruiken van informatie over demonstraties en demonstranten gelden strikte voorwaarden. Dat is niet voor niets. Het vergaren van informatie in de context van demonstraties kan grote gevolgen hebben voor zowel de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als voor de uitoefening van het demonstratierecht. Als de overheid te veel informatie vergaart, of dat op ongeoorloofde of ondoorzichtige wijze doet, kan dat schadelijke gevolgen hebben voor het demonstratierecht. Dit recht is van groot belang voor de democratische rechtsstaat: het is een manier voor mensen om in het openbaar van zich te laten horen.

Het recht op vreedzame demonstratie en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zijn niet onbegrensd. Beperkingen zijn toegestaan, mits aan voorwaarden is voldaan. In internationale normen en interpretatie daarvan in jurisprudentie, met name die van het EHRM, zijn criteria ontwikkeld om te beoordelen of een inmenging in een recht gerechtvaardigd is. Hieronder volgt een korte schets van deze criteria.

46 VN Speciale rapporteur 2026 (noot 14), par. 4-9.
47 VN Speciale rapporteur 2026 (noot 14), par. 90-99.

1. **Bij wet voorzien:** Een inmenging moet een basis hebben in het nationale recht. Dit vereiste houdt onder meer in dat de wet toegankelijk is voor betrokkenen en de gevolgen ervan voorzienbaar zijn. Ook moet de wet voldoende bescherming bieden tegen willekeurige toepassing en daarom voldoende precies zijn in het beschrijven van de beoordelingsvrijheid die de nationale autoriteiten hebben en de manier waarop zij deze uitoefenen.

2. **Legitiem doel:** Een beperking op de rechten is alleen toegestaan als deze noodzakelijk is in een democratische samenleving en een legitiem doel dient. Deze doelen zijn opgesomd in artikel 8 lid 2 en artikel 11 lid 2 EVRM. De doelen zijn bij beide rechten grotendeels dezelfde: de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Artikel 8 lid 2 staat ook toe dat een inmenging plaatsvindt in het belang van het economisch welzijn van het land. Het is aan de staat om te laten zien dat een (voorgestelde) maatregel een legitiem doel dient. De meeste maatregelen die in deze rapportage aan de orde komen, hebben als doel het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten.

3. **Noodzakelijk in een democratische samenleving:**
   Een inbreuk kan 'noodzakelijk in een democratische samenleving' zijn als:
   a. de inbreuk voorziet in een dringende maatschappelijke behoefte; de vraag die de wetgever hier dient te beantwoorden, is of een voorgestelde inmenging echt nodig is, en niet alleen wenselijk, of redelijk. De maatregel dient ook daadwerkelijk te kunnen bijdragen aan de oplossing van het probleem. De redenen die de autoriteiten aanvoeren ter motivatie dienen relevant en voldoende te zijn.
   b. de inbreuk proportioneel is ten opzichte van het legitieme doel dat wordt nagestreefd; de ernst van de inmenging moet in verhouding staan tot het nagestreefde doel.
   c. geen minder ingrijpende maatregel mogelijk is om het legitieme doel te bereiken (subsidiariteit).

In het volgende hoofdstuk onderzoekt het College verschillende vormen van informatievergaring die al in gebruik zijn en die worden voorgesteld. Per vorm van informatievergaring beschrijven we de relevante internationale normen. Daarna beschrijven we de Nederlandse wetgeving en praktijk. Het College verwerkt daarbij de resultaten van het empirisch onderzoek door het Verwey-Jonker Instituut en elementen van de interviews die het College heeft afgenomen. Vervolgens bespreken we actuele ontwikkelingen die spelen rond de verschillende vormen van informatievergaring.

3. Vormen van vergaren, opslaan en gebruiken van informatie

3.1 Inleiding

Voor het vergaren, opslaan en gebruiken van informatie in de context van demonstraties bestaan veel technische mogelijkheden. Van het traditionele fysieke observeren of een demonstratie goed verloopt, tot het surveilleren met hightech camera's die mensen realtime kunnen identificeren. De overheid mag niet alle beschikbare mogelijkheden zonder meer inzetten. Sommige mogelijkheden mag zij helemaal niet gebruiken, zoals technologie voor realtime identificatie. In hoofdstuk 2 is uiteengezet wat de risico's zijn voor individuen en samenleving als mensen vermoeden dat zij in de gaten gehouden worden.

In dit onderdeel van de rapportage bespreekt het College de verschillende vormen van het vergaren, opslaan en gebruiken van informatie in de context van demonstraties. Eerst bespreken we de informatie die gemeenten vragen als organisatoren een kennisgeving doen van een demonstratie (par. 3.2). In paragraaf 3.3 gaan we in het algemeen in op informatie die de politie vergaart over demonstraties en demonstranten. Ook bespreken we in deze paragraaf observatie van demonstraties door de politie in persoon.

Dan volgt een paragraaf specifiek over het vergaren van online informatie (par. 3.4). Dat kan gaan om het verzamelen van persoonsgegevens die mensen zelf in openbare bronnen delen en om het online volgen van mensen in publiek toegankelijke bronnen. In paragraaf 3.5 bespreken we cameratoezicht, waarbij achtereenvolgens de inzet van camera's, het opslaan en gebruiken van camerabeelden (par. 3.6) en het gebruik van gezichtsherkenningstechnologie (par. 3.7) aan bod komen. In paragraaf 3.8 gaan we in op het dragen van gezichtsbedekkende kleding tijdens demonstraties.

We beschrijven steeds eerst kort het internationale mensenrechtenkader en de Nederlandse wetgeving en praktijk. Daarin zijn de uitkomsten uit het empirisch onderzoek verwerkt. Per onderdeel zijn actualiteiten in de vorm van recente gebeurtenissen, politieke ontwikkelingen en wetsvoorstellen opgenomen. De ontwikkelingen over de verschillende vormen van cameratoezicht en gebruik van camerabeelden zijn nauw met elkaar verbonden. Deze bespreken we dan ook samen in paragraaf 3.7.4.

3.2 Kennisgeving van een demonstratie

3.2.1 Internationale normen

In de afgelopen decennia is er veel jurisprudentie ontwikkeld over het demonstratierecht. Daaruit zijn de volgende uitgangspunten te halen. Allereerst mag het houden van een demonstratie niet afhangen van voorafgaande goedkeuring. De eis een demonstratie aan te melden is *de facto* een inbreuk op het recht te demonstreren en moet daarom zijn voorzien bij wet, noodzakelijk en proportioneel zijn. Aanmelding kan de staat helpen het vreedzame karakter van een demonstratie te bewaken en maatregelen te treffen om deze te faciliteren, de openbare orde en de rechten en vrijheden van demonstranten te beschermen.[48] Een aanmeldingsprocedure mag niet een verkapte procedure voor goedkeuring zijn.

48 Swart e.a. (noot 21), p. 206.

De procedure mag niet zwaar of te bureaucratisch zijn. Het moet mogelijk blijven spontane demonstraties te organiseren.[49] Het EHRM wijst erop dat een vereiste van voorafgaande kennisgeving zowel het doel heeft het recht op vreedzame demonstratie af te stemmen met de rechten en belangen van anderen, als het doel wanordelijkheden en misdrijven te voorkomen.[50] Het niet-aanmelden van een demonstratie is op zichzelf onvoldoende grond om een demonstratie te verbieden of te beëindigen. Verbieden mag ook niet als de organisatie niet (tijdig) alle gegevens aanlevert die worden geëist.

Het is niet zo dat een niet-aangemelde demonstratie nooit mag worden ontbonden. Volgens het EHRM dient aanmelding legitieme doelen. De plicht aan te melden is dan ook gerechtvaardigd, als dat geen onoverkomelijke obstakels voor de uitoefening van het recht op vreedzame demonstratie oplevert.[51] Het EHRM heeft zich er in zijn jurisprudentie niet over uitgesproken welke gegevens de autoriteiten mogen vragen van de organisatoren van demonstraties. Volgens het VN Mensenrechtencomité moeten procedures voor aanmelding transparant zijn en niet onnodig bureaucratisch. De belasting voor de organisatoren moet in verhouding staan tot de mogelijke impact van de demonstratie op de samenleving. De procedure moet kosteloos zijn.[52]

3.2.2 Nederlandse wetgeving en praktijk

Met artikel 9 Grondwet wordt het recht tot vergadering en betoging erkend. Ook is bepaald dat de wet regels kan stellen 'ter bescherming van gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden'.

Artikel 4 lid 1 Wet openbare manifestaties (Wom) bepaalt dat gemeenten in hun Algemene Plaatselijke Verordening (APV) een bepaling opnemen over de gevallen waarin voor betogingen op openbare plaatsen een kennisgeving vereist is.[53] De wet bepaalt dat de verordening in ieder geval duidelijk moet maken in welke gevallen een kennisgeving vereist is, binnen welke termijn en welke gegevens moeten worden verstrekt. De kennisgeving kan leiden tot voorschriften, beperkingen of een verbod. De burgemeester kan een verbod alleen geven als de kennisgeving niet tijdig is gedaan, de gegevens niet tijdig zijn verstrekt of als dat nodig is ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (artikel 5 lid 2, in samenhang met artikel 2 Wom).[54]

Ter bescherming van de vrijheid van meningsuiting bepaalt de wet expliciet dat er geen gegevens mogen worden verlangd over de inhoud van hetgeen men wil openbaren (artikel 4 lid 3 Wom).

49 European commission for democracy through law (Venice Commission) en OSCE Office for democratic institutions and human rights (OSCE/ODIHR), *Guidelines on freedom of peaceful assembly*, 3rd ed., 2020, Guideline 25.

50 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius/Litouwen*), par. 148.

51 EHRM 7 oktober 2008, nr. 10346/05 (*Eva Molnar/Hongarije*), par. 37-38.

52 VN Mensenrechtencomité (noot 30), par. 70.

53 Voor een empirisch onderzoek naar de praktijk zie F.H. Fetter, A.H.M. Peters & R. Stolk, 'Een goed begin is het halve werk: een empirische analyse van lokale kennisgevingsprocedures bij demonstraties', *De Gemeentestem* 2025/8, p. 37-46.

54 De Wet openbare manifestaties biedt gemeenten uitsluitend de bevoegdheid om kennisgevingsregels voor betogingen vast te stellen. Het betogingsrecht kan alleen door een wet in formele zin worden beperkt, niet door een gemeentelijke verordening. Zie Hoge Raad 24 maart 2026, ECLI:NL:HR:2026:483.

Dit is in het kader van het vergaren van informatie een wezenlijke waarborg. De meldingsprocedure is bedoeld voor organisatie en veiligheid, niet als kanaal om de boodschap, overtuiging of het onderwerp van een demonstratie inhoudelijk te registreren of te kunnen beperken. Dit vormt daarmee een belangrijke waarborg tegen inhoudelijke screening van demonstraties op voorhand. Gemeenten vragen in het algemeen wel naar het onderwerp van de demonstratie.[55] De meldplicht heeft een faciliterend karakter, en draagt bij aan het inschatten van de risico's voor de openbare orde. Door de demonstratie aan te melden ontstaat er geen toestemming voor ruimere observatie, identificatie, registratie of andere vormen van gegevensverwerking dan in andere gevallen toelaatbaar zou zijn.

De Wom geeft de burgemeester bevoegdheden om demonstraties te reguleren wanneer dat nodig is om de belangen die in de Grondwet worden genoemd te dienen. De burgemeester kan voorschriften en beperkingen stellen, bijvoorbeeld over route, tijdstip of plaats (artikel 5 Wom), en kan tijdens het verloop van de demonstratie aanwijzingen geven (artikel 6 Wom). Bij niet-naleving van die voorschriften, beperkingen of aanwijzingen kan handhaving volgen. In de Wom staan ook strafbepalingen voor overtreding van voorschriften of verboden, onder meer in artikel 11 Wom. Voor informatievergaring is dit relevant, omdat keuzes over inzet, vastlegging van gebeurtenissen en identificatie van betrokkenen in de praktijk samenhangen met de vraag of sprake is van enkel (bestuurlijke) begeleiding en regulering, of van handhaving bij overtreding of strafbare feiten.

In de praktijk moeten deelnemers de kennisgeving vaak online doen, met vermelding van hun gegevens. Gemeenten vragen organisatoren bijvoorbeeld in te loggen met hun DigiD.[56] De politie geeft aan dat de informatie die zij via de kennisgeving ontvangt, dikwijls voldoende is om een inschatting te maken van de demonstratie en het vervolgtraject.[57] De afgelopen jaren is het aantal demonstraties toegenomen. Daarnaast is er een ontwikkeling dat demonstraties vaker niet of maar deels zijn aangemeld, bijvoorbeeld door niet alle informatie te verstrekken over de voorgenomen demonstratie.[58] Als de politie meer informatie wil verzamelen dan uit het contact met de organisatoren komt, gebruikt zij alternatieve bronnen van informatie.[59] In de praktijk is dat vaak door Open Source Intelligence (OSINT) en de inzet van het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI). In gesprekken met het College geeft de politie aan dat zij uit (online) openbare bronnen over het algemeen de nodige informatie kan halen om een demonstratie te faciliteren wanneer er geen kennisgeving is gedaan. De informatie betreft vaak een oproep om te gaan demonstreren op een bepaalde locatie. De politie probeert dan vaak alsnog in contact te treden met de organisatoren om te overleggen over het faciliteren van de demonstratie.

55 Swart e.a. (noot 21), p. 76.
56 Nationale ombudsman (noot 19), p. 26.
57 Inspectie Justitie en Veiligheid, (noot 3), p. 73.
58 Nationale ombudsman (noot 19), p. 25 e.v.
59 Inspectie Justitie en Veiligheid (noot 3), p. 74.

Zonder kennisgeving hebben burgemeester en politie minder informatie over de locatie, verwachte grootte en aard van de demonstratie. Zij kunnen dan niet of moeilijk afspraken maken met de organisatoren. Vooral groepen tegendemonstranten maken vaak bewust geen of pas heel laat afspraken met de overheid.[60] Ook de Inspectie Justitie en Veiligheid rapporteert deze knelpunten. Er zijn actiegroepen die geen kennisgeving doen, omdat de gemeente dan voorwaarden of eisen gaat stellen aan de demonstratie. Dan mag de demonstratie bijvoorbeeld niet op de gewenste plek plaatsvinden.[61] Ook als er wel een kennisgeving is, kan contact leggen moeilijk zijn, omdat er steeds vaker sprake is van losse organisatiestructuren zonder vast aanspreekpunt, of omdat onduidelijk is wie de feitelijke organisator is.

Demonstranten waarderen goed contact in de voorfase, maar sommige van hen zijn niet erg te spreken over het contact vooraf. Bijvoorbeeld als zij in gesprekken te horen krijgen dat bepaalde dingen niet mogen en zij het gevoel hebben met de overheid in onderhandeling te zijn over hun recht te demonstreren.[62]

3.2.3 Actuele ontwikkelingen

Praktijksignaal: Gemeenten vragen veel gegevens bij aanmelden demonstratie

Uit onderzoek is gebleken dat sommige gemeenten veel informatie vragen als iemand een demonstratie wil aanmelden, zoals het burgerservicenummer, een kopie van een legitimatiebewijs, informatie over verblijfsdocumenten, de gemiddelde leeftijd van de deelnemers of ‘een omschrijving van de deelnemers’.[63] Dat belemmert anoniem demonstreren.

Maatschappelijke organisaties signaleren ook dat gemeenten soms om gegevens over sociale media vragen:

> ‘In sommige gemeenten moet je bij een kennisgeving ook je socialmedia-account doorgeven, in plaats van dat je alleen laagdrempelige contactgegevens van een organisator kunt achterlaten.’[64]

Het effect van het uitvragen van (veel) gegevens kan verschillen per groep. Daarbij speelt mee hoe kwetsbaar de positie van die groep in de maatschappij is. Zo noemt een respondent:

60 Henk Ferwerda e.a., *Leren van demonstreren, Een onderzoek naar nieuwe manieren van demonstreren en wat die betekenen voor de inzet en aanpak van de politie*, Den Haag: SDU / Apeldoorn: Politie & Wetenschap, 2026, p. 116.
61 Inspectie Justitie en Veiligheid, (noot 3), p. 58.
62 Nationale ombudsman (noot 19), p. 26.
63 Fetter, Peters & Stolk (noot 53), p. 37-46.
64 Burggraaf, D. en Coenders, M. (2026). *Demonstreren onder toezicht: een verkenning van ervaringen van maatschappelijke organisaties met surveillance bij demonstraties in Nederland*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

‘Een voorbeeld is dat antiracisme-demonstranten 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.’[65]

Maatschappelijke organisaties geven ook aan dat zij door de optelsom van maatregelen, waarbij steeds meer informatie wordt verzameld, juist zien dat de bereidheid een kennisgeving te doen afneemt:

‘Maar wat 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.’[66]

Burgemeesters vertellen dat de gemeente natuurlijk ook kan handelen wanneer zij niet vooraf is voorbereid op een demonstratie. Maar het is al snel lastiger, bijvoorbeeld om materiaal in te zetten, zoals dranghekken en verkeersafzettingen.

3.2.4 Reflectie

Deze ontwikkelingen laten zien hoe een vicieuze cirkel kan ontstaan. Het opvragen van veel persoonlijke gegevens om een kennisgeving van een demonstratie te doen, kan leiden tot minder grote bereidheid een kennisgeving te doen. Er is dan minder kans op een overleg tussen organisatoren en politie. Dat leidt ertoe dat de politie in sommige gevallen meer gegevens uit andere bronnen haalt. Toegenomen informatieverzameling kan vervolgens een afschrikwekkend effect of een escalerend effect hebben op organisatoren, waardoor zij nog minder snel bereid zijn in overleg te treden. De behoefte aan meer informatie is op zichzelf begrijpelijk en legitiem, maar het uitbreiden van de bevoegdheid persoonlijke gegevens uit openbare bronnen of uit besloten groepen te vergaren vormt een inmenging met het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het recht op vrijheid van meningsuiting en demonstratierecht. Dat is dan ook alleen toegestaan als het gerechtvaardigd is. We gaan in paragraaf 3.4 in op het vergaren van online gegevens.

65 Burggraaf, D. en Coenders, M. (2026). *Demonstreren onder toezicht: een verkenning van ervaringen van maatschappelijke organisaties met surveillance bij demonstraties in Nederland*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, p. 25.

66 Burggraaf, D. en Coenders, M. (2026). *Demonstreren onder toezicht: een verkenning van ervaringen van maatschappelijke organisaties met surveillance bij demonstraties in Nederland*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, p. 30.

Politiek signaal:
Waarborg anoniem demonstreren

De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen die de regering oproept het recht op anonieme deelname aan demonstraties actief te waarborgen.[67] De indiener verwijst er in de motie expliciet naar dat de mogelijkheid om anoniem te demonstreren essentieel is voor de veiligheid van kwetsbare groepen, waaronder diasporagemeenschappen die demonstreren tegen repressieve regimes en daarbij veiligheidsrisico's lopen. Het kabinet heeft aangekondigd hierover in debat te gaan met de Kamer.[68] Vervolgens is in september 2026 een motie aangenomen om begin 2027 een landelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in consultatie te brengen.[69]

3.3 Informatie die de politie vergaart over demonstraties en demonstranten – algemeen

3.3.1 Internationale normen

Op de overheid rust een positieve verplichting om passende maatregelen te treffen om vreedzame demonstraties te faciliteren en de veiligheid van mensen te beschermen.[70] Dat kan betekenen dat politie-inzet nodig is. De Venetiëcommissie beveelt een op mensenrechten gebaseerde benadering aan voor de politie bij alle aspecten rond het plannen en voorbereiden van demonstraties en tijdens handhaving. Dit omvat volgens de Venetiëcommissie de verplichting om demonstraties te faciliteren, mogelijk te maken en het recht op vreedzame demonstratie te beschermen. Agenten zouden goed opgeleid moeten zijn om te kunnen omgaan met openbare bijeenkomsten en weten hoe zij bij de uitvoering van hun taken mensenrechten voorop moeten stellen.[71]

De Venetiëcommissie beveelt aan dat staten openlijke en heimelijke surveillance van deelnemers aan demonstraties strikt reguleren en ervoor zorgen dat dit in overeenstemming is met vooraf gepubliceerd beleid. Digitale beelden van organisatoren en demonstranten mogen niet worden opgeslagen, behalve wanneer daarvoor een wettelijke grondslag bestaat en dat noodzakelijk is in het geval dat er een redelijke grond is om aan te nemen dat de planners, organisatoren of deelnemers ernstige strafbare feiten zullen plegen. Openlijke of heimelijke surveillance zou alleen moeten worden ingezet bij concrete dreiging van strafbare feiten.[72] In sommige landen hebben agenten als undercover politie geïnfiltreerd bij demonstraties en zich voorgedaan als demonstranten. Dat mag volgens de Venetiëcommissie alleen in uitzonderlijke gevallen en dan alleen als het doel is informatie te verzamelen over strafbare feiten. Daar is onafhankelijk en strikt toezicht op nodig.[73]

67 *Kamerstukken II* 2025/26, 36800-VI, nr. 130 (gewijzigde motie Teunissen).
68 *Kamerstukken II* 2025/26, 32324, nr. 40, Inzet kabinet op terrein demonstratierecht, 3 juni 2026.
69 *Kamerstukken II* 2026/27, 37020, nr. 12, Nota over de toestand van 's Rijks Financiën, (motie Eerdmans), 17 september 2026
70 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 159.
71 Europese Commissie voor Democratie door Recht (hierna: Venetiëcommissie, een adviesorgaan van de Raad van Europa) & OSCE/ODIHR (noot 49), par. 158.
72 Venice Commission & OSCE/ODIHR (noot 49), par. 172.
73 Venice Commission & OSCE/ODIHR (noot 49), par. 173.

3.3.2 Nederlandse wetgeving en praktijk

De politie heeft een belangrijke taak bij het beschermen en faciliteren van vreedzame demonstraties en het handhaven van de openbare orde. De taak is tweeledig: enerzijds demonstraties begeleiden, de openbare orde handhaven en hulp bieden waar nodig. Bij het uitoefenen van die taak staat de politie onder gezag van de burgemeester. Anderzijds heeft de politie de taak bij een demonstratie eventueel op te treden als iemand strafbare feiten pleegt. Die taak valt onder het gezag van de officier van justitie. De bevoegdheden van de politie bij de uitoefening van deze taken zijn in verschillende wetten vastgelegd. Dat heeft tot gevolg dat ook de bevoegdheden die de politie heeft bij het verzamelen en gebruiken van informatie verschilt per regeling (en dus per taak).

Bij de informatie die de politie vergaart voor demonstraties gaat het ook om persoonsgegevens (zie ook par. 3.4 over online gegevens). Bestuursorganen die persoonsgegevens verwerken moeten zich houden aan de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Voor verwerking van persoonsgegevens voor de uitvoering van de hier aan de orde zijnde politietaak door de politie geldt de Wet politiegegevens (Wpg). Dit onderscheid is van groot belang als het gaat om demonstraties, omdat daaruit volgt wie welke gegevens mag vastleggen, gebruiken, bewaren en delen en welke rechten en waarborgen betrokkenen hebben.

Als een vermoeden bestaat dat strafbare feiten zijn gepleegd, gelden het Wetboek van Strafrecht (strafbaarstellingen) en het Wetboek van Strafvordering (opsporing en waarborgen). Dit is vooral relevant wanneer informatie en beeldmateriaal worden gebruikt voor de inzet van het strafrecht tijdens een demonstratie en onderzoek en identificatie achteraf. En relevant wanneer de vraag is welke waarborgen gelden. Waar een vermoeden bestaat dat strafbare feiten zijn gepleegd, speelt het Openbaar Ministerie een eigen rol in opsporing en vervolging.

Respondenten van het Openbaar Ministerie (OM) hebben voor deze jaarrapportage alleen inbreng geleverd over de rol van het strafrecht bij demonstraties en andere aangelegenheden die met de openbare orde te maken hebben. Zij hebben geen uitspraken gedaan over informatie die burgemeester en politie voorafgaand of tijdens demonstraties vereisen voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Respondenten van het OM beschrijven in een gesprek met het College dat er voor het OM, gezien zijn taak, in het algemeen geen behoefte is om de politie voorafgaand aan een demonstratie algemene informatie te laten verzamelen over deelnemers of het doel van een demonstratie. Die gegevens hebben immers geen betrekking op strafbare feiten. Informatie die voorafgaand aan een demonstratie bij de politie bekend is, kan na een incident wel worden gebruikt in de opsporingsfase. Vanuit het OM gezien, zijn het in belangrijke mate waarnemingen die de politie ter plekke tijdens een demonstratie doet en die grond kunnen zijn voor een verdenking van een strafbaar feit. Een aangifte kan natuurlijk ook de basis zijn, net als de constatering achteraf dat een strafbaar feit is begaan (bijvoorbeeld op basis van beelden of berichtgeving in de media). Het OM handelt bij de inzet van het strafrecht tijdens demonstraties vanuit het principe dat een maatschappij een behoorlijk incasseringsvermogen moet hebben om het grondrecht demonstratievrijheid trouw te zijn.

Het uitgangspunt is dat strafrechtelijk optreden alleen plaatsvindt als dat noodzakelijk en

proportioneel is. Dat zal bij ernstige misdrijven (bijvoorbeeld bij geweldpleging en grootschalige vernielingen eerder het geval zijn dan bijvoorbeeld een overtreding van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990). Een geconstateerd strafbaar feit leidt dus niet automatisch tot opsporing en vervolging, het OM maakt daartoe in elk geval steeds een afweging, op basis van het opportuniteitsbeginsel. Het weegt daarbij mee dat vervolging een beperking van het demonstratierecht betekent.

Het strafrecht is een van de zwaarste instrumenten die de overheid kan inzetten. Om die reden moet er terughoudend worden omgegaan met die inzet, zeker tegen de achtergrond van de uitoefening van grondrechten. Bestuursrechtelijke instrumenten zijn verhoudingsgewijs minder ingrijpend. Respondenten van het OM adviseren daarom eerst te kijken naar de mogelijkheid beperkingen op te leggen vanuit het bestuursrecht, dan vanuit het strafrecht. Een einde maken aan de waargenomen strafbare feiten door het gericht staande houden of aanhouden van plegers van die strafbare feiten, of in extreme gevallen bijvoorbeeld het groepsgewijs aanhouden, is vaak voldoende. Het is dan niet nodig om persoonlijke gegevens te verzamelen.

Wat lopende wetsvoorstellen om bevoegdheden uit te breiden betreft, hebben respondenten van het OM zelf geen nadrukkelijke wens om meer of anders informatie te vergaren. Volgens de respondenten wordt het strafrecht proportioneel ingezet als middel om de uitoefening van het demonstratierecht te beperken wanneer dat noodzakelijk is. In de context van het demonstratierecht biedt het strafrecht op dit moment voldoende mogelijkheden. Respondenten van het OM zien ook dat sinds de opkomst van sociale media, een demonstratie op een andere manier groot wordt dan vroeger. Maar de vraag is of nieuwe bevoegdheden voor informatievergaring hier een antwoord op zijn.

De lokale driehoek (burgemeester, politiechef en hoofdofficier van justitie) is het vaste overleg voor afstemming tussen bestuur, politie en OM. In dit overleg kunnen zij afspraken maken over de inzet van de politie bij demonstraties voor de handhaving van de openbare orde en hulpverlening, en voor strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (artikel 13, tweede lid, Politiewet). Voor het informatiedomein is dat relevant omdat daar keuzes kunnen worden gemaakt over de inzet van middelen, de omgang met informatie en de opvolging van incidenten.

TOOI

In 2025 en 2026 was er veel aandacht voor de activiteiten van het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI). Het TOOI werd oorspronkelijk ingezet om informatie over extremisten te verzamelen, maar wordt ook ingezet om informatie te verzamelen over demonstranten. Het TOOI heeft als taak om potentiële ernstige verstoringen van de openbare orde te voorkomen door informatie in te winnen bij informanten. Dat doet het bijvoorbeeld door heimelijk informatie te verzamelen over mensen die eerder betrokken waren bij ordeverstoringen bij demonstraties. Soms gebeurt dat door politieambtenaren van het TOOI zelf en soms door de inzet van burgerinformanten uit de omgeving van deze mensen. Deze informanten doen dat vrijwillig, of tegen betaling.[74]

74 A.E. Schilder, *In de schaduw van het recht, Over de geheime politie, veiligheid en privacy, Rede uitgesproken bij het afscheid als hoogleraar Staats- en bestuursrecht, aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam op 20 juni 2025*, p. 4.

Voor het vergaren van informatie in deze context baseert de politie zich op artikel 3 Pw. Uit jurisprudentie van de Hoge Raad volgt dat de politie op basis van die bepaling alleen informatie mag verzamelen die niet meer dan een geringe inbreuk oplevert op het recht op bescherming van persoonsgegevens en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.[75] Daarvan is volgens de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) geen sprake indien met de inwinning van inlichtingen een min of meer compleet beeld van bepaalde aspecten van het privéleven van mensen kan worden verkregen. Dat gebeurde in verschillende gevallen die de AP heeft onderzocht. De AP constateert dat een wettelijke basis voor een deel van deze activiteiten ontbreekt.[76]

De minister heeft aangekondigd met de Korpschef en het gezag een juridische verkenning naar de mogelijke handelingsopties van de politie uit te voeren. Daaruit moet duidelijk worden hoe de werkprocessen van het TOOI moeten worden aangepast om de informatievergaring en -verwerking binnen de wettelijke kaders te laten plaatsvinden.[77]

In een reactie op het rapport van de AP benadrukken burgemeesters hoe belangrijk het is dat mensen hun ongenoegen kunnen uiten, maar dat zij regelmatig zien dat onvrede omslaat in (grootschalige) openbare ordeverstoringen waarbij 'de politie het moet ontgelden, publieke voorzieningen worden vernield en goedwillende demonstranten en omstanders in het nauw komen'.[78] Het is dan volgens de burgemeesters die zijn geïnterviewd, aan de burgemeester om op te treden en de orde te herstellen. Zij wijzen op het belang van een goede informatiepositie om inzicht te krijgen in risico's voor de openbare orde als gevolg van demonstraties. Het TOOI zien zij als het sluitstuk voor informatievergaring om de openbare orde te kunnen handhaven. Informatie die het TOOI verzamelt, kan vaak niet op een andere manier worden verkregen. Volgens de burgemeesters 'kan TOOI-informatie dan ook het verschil maken tussen grootschalige rellen, met alle gevolgen voor mensen en hun bezittingen van dien, en een rustig verlopen betoging'.[79]

Met behulp van landelijke handreikingen vullen burgemeesters hun bestuurlijk toezicht op de taakuitvoering van het TOOI in. Zij erkennen dat bij informatievergaring er een fase kan zijn waarin niet duidelijk is in welke gemeente een ordeverstoring op handen kan zijn. Dan is dus ook niet duidelijk welke burgemeester het gezag uitoefent. Ook in zulke gevallen kan de regionale adviescommissie TOOI overleggen met de politie en adviseren over de proportionaliteit en subsidiariteit van de TOOI-inzet. Deze regionale commissies bestaan sinds kort.

De burgemeesters benadrukken dat zij zich zeer bewust zijn van het belang van het eerbiedigen van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen. Zij vertrouwen erop dat de politie zorgvuldige

75 Hoge Raad, 21 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:725.
76 Autoriteit Persoonsgegevens, *Afgerond onderzoek van de AP naar de verwerking van persoonsgegevens door het TOOI, Brief aan de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid*, 6 maart 2026.
77 *Kamerstukken II* 29628, 32761, nr. 1317, *Brief van de minister van Justitie en Veiligheid*, 20 maart 2026.
78 Regioburgemeesters, *Onderzoek Autoriteit Persoonsgegevens TOOI, brief aan de vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid*, 6 maart 2026, p. 1.
79 Regioburgemeesters (noot 78), p. 2.

afwegingen maakt en wijzen erop dat zij als gezag op verschillende momenten betrokken zijn.[80] De burgemeester van Vijfheerenlanden, portefeuillehouder TOOI, vertelt in een gesprek met het College over stappen die de afgelopen jaren gezet zijn om het gezag van de burgemeester over het TOOI beter in te vullen. Zo wordt informatie die vanuit het TOOI komt, nu expliciet zo doorgegeven aan de burgemeester. Eerder kwam alle informatie in één grote bulk zonder bronvermelding. Het uitgangspunt bij het wegen van proportionaliteit van TOOI-activiteiten is altijd wat nodig is om een demonstratie veilig te laten verlopen voor demonstranten en politiemedewerkers, benadrukt de burgemeester van Vijfheerenlanden.

3.3.3 Actuele ontwikkelingen

Wetgeving en beleid:
Er zijn voornemens om de werkwijze van het TOOI aan te passen

De minister van Justitie en Veiligheid benadrukt het belang van TOOI. In zijn brief van 2 september 2026 schrijft hij dat TOOI-informatie bijdraagt aan 'een adequate informatiepositie van burgemeesters en de politie' en burgemeesters in staat stelt betekenisvol invulling te geven aan hun gezagsrol.[81] De informatie draagt bij aan het waarborgen van de veiligheid van politiemedewerkers en burgers, wat bijvoorbeeld van belang is bij demonstraties en tegendemonstraties.[82] De minister informeert de Tweede Kamer over 'het proces dat wordt gevolgd om de werkwijze van TOOI vorm te geven in het licht van het rapport van de AP', voor zover de vertrouwelijkheid dat toelaat. Op onderdelen past de politie de werkwijze van het TOOI aan. Er komen nadere afspraken tussen politie, departement en het gezag (de burgemeesters) over het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens en welke waarborgen daarbij gelden.

Ook komt er een 'centraal landelijk weegpunt', dat – vooraf en tijdens – toeziet op de naleving van de aangepaste werkwijze.[83] Na 2027 wordt onderzocht welke gevolgen de nieuwe werkwijze heeft voor het verkrijgen van relevante informatie. Verder meldt de minister dat de regionale adviescommissies TOOI, die in 2025 zijn ingericht, het gezag adviseren en ondersteunen bij de invulling van de betekenisvolle gezagsrol en de uitoefening van het bestuurlijk toezicht. Volgens de minister zijn de eerste ervaringen hiermee positief. Deze adviescommissies dragen onder meer bij aan nauwere betrokkenheid van het gezag bij het TOOI en het bestuurlijk toezicht achteraf.[84]

80 Regioburgemeesters (noot 78), p. 3.
81 *Kamerstukken II* 2025/26, 29628, nr. 1346, Minister van Justitie en Veiligheid, Nader proces TOOI, 2 september 2026.
82 *Kamerstukken II* 2025/26, 29628, nr. 1346, Minister van Justitie en Veiligheid, Nader proces TOOI, 2 september 2026, p. 1.
83 *Kamerstukken II* 2025/26, 29628, nr. 1346, Minister van Justitie en Veiligheid, Nader proces TOOI, 2 september 2026, p. 2.
84 *Kamerstukken II* 2025/26, 29628, nr. 1346, Minister van Justitie en Veiligheid, Nader proces TOOI, 2 september 2026, p. 3.

Praktijksignaal: Inzet van agenten in burger

De politie zet tijdens demonstraties soms agenten in burger in 'omdat die sneller het sentiment van een demonstratie zouden kunnen oppikken en kunnen optreden tegen strafbare feiten'.[85] Demonstranten kunnen agenten in burger echter als escalerend, provocerend en uitlokkend ervaren.[86] Ook kan het gebruik van agenten in burger leiden tot wantrouwen bij demonstranten onderling, omdat demonstranten niet goed weten wie ze kunnen vertrouwen bij een demonstratie.

Politiemedewerkers hebben in gesprekken met het College aangegeven dit middel in de praktijk minder vaak in te zetten tijdens demonstraties, als reactie op ontvangen negatieve ervaringen van demonstranten. Respondenten vanuit maatschappelijke organisaties geven juist aan het gevoel te hebben dat de inzet van agenten in burger is toegenomen.[87] Respondenten hebben ook de ervaring dat agenten in burger beelden maken met camera's.

Praktijksignaal: Politie op huisbezoek bij mensen die (mogelijk) gaan demonstreren

In 2025 heeft de politie het Handelingskader demonstraties aangescherpt,[88] mede naar aanleiding van kritische vragen over huisbezoeken van de politie bij mensen die (mogelijk) zouden gaan demonstreren.[89] De politie benadrukt in dit document hoe belangrijk het is dat zij goed is geïnformeerd voorafgaand aan een demonstratie. Daarom wil zij contact zoeken met de organisatie van een demonstratie, of als de organisator onduidelijk is, met iemand die (mogelijk) deel uitmaakt van de organisatie.

Dat kan de politie in sommige gevallen helpen om ernstige verstoring van de openbare orde te voorkomen bij een voorgenomen demonstratie. De politie geeft aan dat huisbezoeken enkel omdat iemand deelnam of wil gaan deelnemen aan een demonstratie, niet (meer) plaatsvinden.[90] De Nationale ombudsman heeft geconstateerd dat demonstranten huisbezoeken als 'zeer intimiderend' ervaren; voor een aantal van hen was zo'n huisbezoek de directe reden te stoppen met demonstreren.[91]

85 Nationale ombudsman (noot 19), p. 36.
86 Nationale ombudsman (noot 19), p. 36.
87 Burggraaf, D. en Coenders, M. (2026). *Demonstreren onder toezicht: een verkenning van ervaringen van maatschappelijke organisaties met surveillance bij demonstraties in Nederland*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, p. 18.
88 Politie, *Aanvullend handelingskader demonstraties*, zoals geaccordeerd door het Breed Operationeel Overleg (BOO) d.d. 26 mei 2025, via. www.politie.nl
89 Zie onder meer *Aanhangsel Handelingen II* 2024/25, nr. 2856.
90 Nationale ombudsman (noot 19), p. 36.
91 Nationale ombudsman (noot 19), p. 36.

In het onderzoek dat het College door het Verwey-Jonker Instituut heeft laten uitvoeren, beschrijven maatschappelijke organisaties het effect van huisbezoeken op mensen die willen demonstreren als volgt:

> **'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.'**
>
> **'We zien ook dat huisbezoeken, die een directe confrontatie vormen met surveillance, een duidelijk *chilling effect* hebben. Daar gaat vaak sociale media-monitoring aan vooraf, want zo'n bezoek volgt meestal op iets wat iemand online heeft gezegd.'** [92]

Volgens de minister van Justitie en Veiligheid zijn huisbezoeken niet gericht op het ontmoedigen van deelname aan demonstraties en wordt hier op een evenredige manier mee omgegaan. [93] Volgens het aangescherpte handelingskader kan enkel het deelnemen aan een demonstratie nooit aanleiding zijn om contact met burgers op te nemen.

3.3.4 Reflectie

Uit bovenstaande beschrijving blijkt hoe belangrijk de rol van de politie bij demonstraties is. In 2025 en 2026 was er niet alleen veel te doen over huisbezoeken door de politie, maar ook over de rol van het TOOI. Daarbij ging veel aandacht uit naar de manier waarop burgemeesters hun gezagsrol over de activiteiten van het TOOI invullen. Naar aanleiding van een rapport van de AP en de reactie van burgemeesters daarop, heeft de minister van Justitie en Veiligheid voorgesteld om de werkwijze van het TOOI aan te passen. Een belangrijke constatering van de AP was dat artikel 3 Pw in een aantal gevallen onvoldoende grondslag bood voor de gegevensvergaring door de politie. Deze conclusie volgde uit de constatering dat een aantal activiteiten van de politie een inmenging zijn in de persoonlijke levenssfeer, zonder expliciete wettelijke basis. De minister stelt nu geen wijziging van de Politiewet voor, maar kondigt aanpassingen aan in de werkwijze van het TOOI. De vraag is of dat de tekortkomingen oplost. Het EVRM vereist dat de wet een duidelijke en expliciete grondslag biedt voor een inmenging in de persoonlijke levenssfeer.

Verder betwijfelt het College of de regionale adviescommissies TOOI voldoende waarborgen bieden. Omdat het TOOI als politieonderdeel vaak in regionaal verband opereert, is niet altijd duidelijk welke burgemeester verantwoordelijk is voor de activiteiten.

Doordat burgemeesters zowel het gezag hebben over het TOOI als deelnemen in de adviescommissies, zijn zij niet onafhankelijk. Al eerder hebben experts erop gewezen dat het beter zou zijn onafhankelijk toezicht achteraf te realiseren door een organisatie die buiten de

92 Burggraaf, D. en Coenders, M. (2026). *Demonstreren onder toezicht: een verkenning van ervaringen van maatschappelijke organisaties met surveillance bij demonstraties in Nederland*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, p. 18.

93 *Aanhangsel Handelingen II* 2024/25, nr. 2856, p. 1.

politie staat, vergelijkbaar met de commissie die toezicht houdt op het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.[94] Die instantie zou volledige toegang moeten hebben tot alle relevante gegevens. Daarnaast zou de AP toezicht moeten houden op het verwerken van persoonsgegevens. Huisbezoeken in de context van demonstraties heeft een bijzonder sterke afschrikwekkende werking. Terecht heeft de politie haar werkwijze aangepast.

3.4 Verzamelen van online informatie

3.4.1 Internationale normen

Omdat mensen steeds meer informatie online delen, ook in bronnen die publiek toegankelijk zijn, is het voor de overheid relatief eenvoudig om dergelijke informatie te zoeken en te gebruiken bij haar werk om demonstraties te faciliteren. Maar de overheid mag op die manier geen persoonlijke gegevens verzamelen en opslaan zonder wettelijke basis. Zelfs niet als het om gegevens gaat die mensen vrijwillig over zichzelf delen op platforms als Facebook, Instagram en LinkedIn. Ook het Europese Hof van Justitie (HvJ EU) heeft erop gewezen waar dergelijke gegevensverzameling toe kan leiden.[95] Een uitspraak van dit Hof die over het uitlezen van gegevens op een mobiele telefoon gaat, laat zien welke risico's het ziet als de overheid toegang heeft tot alle gegevens. Het HvJ EU wijst erop dat dit het mogelijk maakt zeer nauwkeurige conclusies te trekken over het privéleven van betrokkene, zoals diens dagelijkse gewoonten, verblijfplaats, bewegingen, sociale contacten en activiteiten. Er kunnen gevoelige persoonsgegevens naar boven komen, zoals informatie over afkomst en politieke of religieuze of levensbeschouwelijke opvattingen. Volgens het HvJ EU levert het verzamelen van dergelijke gegevens een ernstige of zelfs bijzonder ernstige inmenging op in de grondrechten die artikel 7 en 8 van het EU Grondrechtenhandvest garandeert. Ook het EHRM heeft gewezen op de ernst van de inmenging en benadrukt de noodzaak van een duidelijke wettelijke basis. Bovendien gelden de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Dat geldt nog sterker voor het geval de gegevens worden opgeslagen en verwerkt en door de politie worden gebruikt, zeker als mensen niet worden verdacht van een strafbaar feit en als het om bijzondere persoonsgegevens gaat. Volgens het EHRM:

> 'The greater the scope of the recording system, and thus the greater the amount and sensitivity of data held and available for disclosure, the more important the content of the safeguards to be applied at the various crucial stages in the subsequent processing of the data. The Court considers that the obligation on the authorities responsible for retaining and disclosing criminal record data to secure respect for private life is particularly important, given the nature of the data held and the potentially devastating consequences of their disclosure.'[96]

94 A.E. Schilder (noot 74), p. 14.
95 Zie HvJ EU 4 oktober 2024, C-548/21 (*C.G./Bezirkshauptmannschaft Landeck*), par. 93-95.
96 EHRM 13 november 2012, nr. 24029/07 (*M.M./Verenigd Koninkrijk*), par. 200.

Verzamelen en opslaan van persoonlijke gegevens in een database mag alleen als aan strikte eisen is voldaan.

Er moet een wettelijke basis zijn; de regeling moet voldoende duidelijk zijn over reikwijdte van de bevoegdheid die aan autoriteiten is verleend om persoonlijke informatie te verzamelen en op te slaan.[97] De wetgeving moet voldoende precieze, effectieve en allesomvattende waarborgen bieden voor het bevelen, uitvoeren en eventueel herstellen van surveillancemaatregelen.[98]

Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat inmenging in de persoonlijke levenssfeer alleen is toegestaan als dat 'noodzakelijk in een democratische samenleving' is voor het bereiken van een legitiem doel, als er een dringende maatschappelijke noodzaak is, en in het bijzonder, als de motivering voor de inmenging door de nationale autoriteiten 'relevant en voldoende' is, en als de inmenging proportioneel is ten opzichte van het nagestreefde legitieme doel.[99] Er dienen voldoende waarborgen te zijn om de ernst van de inmenging in de persoonlijke levenssfeer zo beperkt mogelijk te houden en misbruik van bevoegdheden te voorkomen.[100] Zodra de overheid methoden gebruikt die een meer ingrijpende inbreuk op grondrechten maken, met name het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, stelt artikel 8 EVRM daar strengere en specifieke eisen aan.

3.4.2 Nederlandse wetgeving en praktijk

Openbare online bronnen

In Nederland zijn regels over vergaren van informatie vastgelegd in verschillende wetten, maar deze wetten bieden onvoldoende basis voor het vergaren van informatie uit online bronnen. De Gemeentewet regelt niet hoe online onderzoek in publiek toegankelijke bronnen moet plaatsvinden en binnen welke kaders, wanneer het gaat om het bewaren of herstellen van de openbare orde. Ook de jurisprudentie biedt beperkte handvatten voor het doen van dergelijk onderzoek.[101] Op basis van artikel 3 Pw[102] mag de politie ter handhaving van de openbare orde online onderzoek verrichten in publiek toegankelijke bronnen, zo heeft de Hoge Raad overwogen, zolang zij daarmee een niet meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van mensen maakt.[103] Zodra de politie uit die bronnen persoonsgegevens overneemt, is daar al snel sprake van en mag de politie het online onderzoek niet meer op die basis voortzetten. De noodzakelijke wettelijke grondslag ontbreekt.[104]

97 EHRM 21 juni 2011, nr. 30194/09 (*Shimovolos/Rusland*), par. 66.
98 EHRM 12 januari 2016, nr. 37138/14 (*Szabó en Vissy/Hongarije*), par. 72-73.
99 EHRM 8 april 2021, nr. 47621/13 (*Vavřička e.a./Tsjechië*), par. 273.
100 EHRM 25 mei 2021, nrs. 58170/13, 62322/14 en 24960/15 (*Big Brother Watch e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 333-334.
101 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Juridisch kader online onderzoek in publiek toegankelijke bronnen door gemeenten in het kader van de openbare orde*, 2023, p. 5. Hoofdstuk 3 van dit kader legt uit onder welke omstandigheden de Gemeentewet een rechtsgrondslag zou kunnen bieden voor het verwerken van persoonsgegevens bij online onderzoek.
102 Artikel 3 Politiewet luidt: De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.
103 Hoge Raad, 21 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:725; zie ook Wetsvoorstel gegevensvergaring openbare orde, Memorie van Toelichting (consultatieversie), p. 4.
104 Wetsvoorstel gegevensvergaring openbare orde, Memorie van Toelichting (consultatieversie), p. 4.

De AP is kritisch over de toepassing van *Open source intelligence* (OSINT) zonder duidelijk (beleids)kader.[105]

Op basis van de geldende regels is het onder voorwaarden mogelijk om groepen op internet te monitoren, meent de Inspectie Justitie en Veiligheid. Namelijk wanneer het redelijkerwijs aannemelijk is dat een demonstratie of evenement gepaard zal gaan met strafbare feiten, en de maatregel is afgestemd met de informatieofficier van justitie.[106] Voor wat betreft opsporingsonderzoek introduceert het nieuwe Wetboek van Strafvordering, dat waarschijnlijk per 1 april 2029 in werking treedt, een nieuwe bevoegdheid: het stelselmatig overnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen, al dan niet op geautomatiseerde wijze.[107] Deze bevoegdheid kan de politie op bevel van de officier van justitie inzetten in het geval van een verdenking van een misdrijf.

De politiemedewerkers geven in de gesprekken aan dat het ter voorkóming of beëindiging van ernstige verstoring van de openbare orde in sommige gevallen nodig is aanvullende informatie te verzamelen uit online bronnen. Voor een belangrijk deel gebeurt dat via OSINT, waarbij in principe informatie wordt verzameld uit openbare bronnen. De politie geeft aan dat dit nodig is om voldoende informatie te hebben over het aantal mensen dat zal komen, het sentiment dat heerst en wat men van plan is te doen. Dat gebeurt pas, aldus de politie, als er een reële dreiging is voor de openbare orde of strafbare feiten. Maar de politie bekijkt wel voorafgaand aan (bepaalde) demonstraties sociale media, om te zien wat er leeft en of er mogelijke openbare ordeverstoringen zouden kunnen plaatsvinden.[108]

Besloten online bronnen

De politie heeft niet de bevoegdheid in gesloten online groepen, zoals Whatsappgroepen, te kijken. Toch geven demonstranten aan dat de politie veel gebruik maakt van online bronnen, ook besloten omgevingen, bijvoorbeeld door deel te nemen aan gesloten appgroepen. Daarmee zou zij zich richten op organisatoren en kernfiguren.[109] De minister van Justitie en Veiligheid heeft aangekondigd dat het kabinet het voor de politie mogelijk wil maken informatie te halen uit besloten groepen of websites.[110]

In de praktijk vervaagt de grens tussen publiek toegankelijke bronnen en (semi)besloten groepen. Ook al zien mensen WhatsAppgroepen en Telegramkanalen als privé of vertrouwelijk, ze zijn vaak wel technisch bereikbaar voor bepaalde overheidsinstanties. In digitale netwerken speelt de maatschappelijke dynamiek zich deels buiten het zicht van de overheid af. Bestuurders en handhavers die een betere online informatiepositie als essentieel zien voor preventief optreden tegen verstoringen van de openbare orde, observeren

105 Autoriteit Persoonsgegevens, *Wetgevingsbeleid - ontwikkeling beleidskader toelaatbaarheid, waarborgen en beperkingen bij meer dan lichte vormen van onderzoek via internet door overheden*, Brief van 29 september 2025.
106 Inspectie Justitie en Veiligheid (noot 3), p. 75.
107 Artikel 2.8.8 en 2.9.1 (voor het verkennend onderzoek) WvSv .
108 Nationale ombudsman (noot 19), p. 34.
109 Nationale ombudsman (noot 19), p. 34.
110 nos.nl/artikel/2608076-kabinet-wil-politie-extra-bevoegdheden-geven-voor-doorzoeken-sociale-media

de communicatie in een digitaal netwerk.[111] Deze vorm van informatievergaring vindt meestal plaats in het kader van openbare orde en veiligheid, dus binnen het bestuursrechtelijk kader en niet het strafrechtelijk kader. Er zijn voorbeelden dat gemeente, politie en instanties zoals de NCTV met nepaccounts en heimelijke surveillance toegang hebben gezocht tot besloten groepen. Wetenschappers waarschuwen dat heimelijk surveilleren via anonieme accounts een groot risico heeft op een *chilling effect*. Mensen die zich bespied voelen, uiten zich minder vrij of mijden deelname aan online gemeenschappen.[112]

Respondenten van de politie geven in gesprekken met het College aan dat zij een verschuiving zien van oproepen in openbare bronnen naar besloten appgroepen, waar soms duizenden mensen aan worden toegevoegd. Zij hebben behoefte aan juridische duidelijkheid over de vraag wanneer zij informatie uit dergelijke groepen mogen verzamelen. De behoefte is niet om te weten welke individuen deelnemen, zeggen de respondenten, maar om het tijdstip, locatie, omvang, en verloop van een demonstratie te kunnen inschatten.

Politiemedewerkers en burgemeesters brengen in gesprekken met het College naar voren dat wat zij offline kunnen, ook online zouden moeten kunnen doen, zoals opruiing op het spoor komen en verbieden. In gesprekken met het College wijzen specialisten van de politie erop dat waar mogelijk het opbouwen van een netwerk en het onderhouden van een vertrouwensband gescheiden zou moeten plaatsvinden van het verzamelen van informatie. Als later namelijk blijkt dat informatie die is opgedaan in een vertrouwensband, wordt ingezet zonder dat dat doel expliciet werd gemaakt, dan is het vertrouwen geschaad en de band verbroken.

Behoefte aan nieuwe kaders?

In gesprekken met het College wijzen medewerkers van de politie naar de risico-regel-reflex. Na een incident is de reflex vanuit politiek en bestuur om snel te kijken naar wijzigingen in het beleid, terwijl het niet wenselijk is op basis van een incident beleid te maken. Tegelijkertijd geven politie en enkele burgemeesters aan dat zij dilemma's ervaren rond zowel toegang als het duiden van online informatie. Hoewel er meer informatie beschikbaar is dan in de tijd waarop het internet nog niet bestond, zit er ook veel ruis tussen en is moeilijk te duiden wanneer welke informatie relevant wordt. Zij maken zich soms zorgen dat mensen zich in een online 'echoput' bevinden, wat polarisatie en wantrouwen in de hand kan werken en bijvoorbeeld tot felle tegendemonstraties kan leiden.

Sommige burgemeesters geven aan dat zij graag meer grip zouden willen op online informatie om ernstige verstoringen van de openbare orde te kunnen voorkomen. Andere burgemeesters pleiten juist voor terughoudendheid bij de neiging om online sentiment onder burgers in de gaten te willen houden en beargumenteren dat er geen extra bevoegdheden nodig zijn.

111 Willem Bantema e.a., 'Geen open deur. Burgerperspectieven op overheidssurveillance in online besloten groepen', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2025 (24) 3, p. 14-15.

112 Bantema e.a. (noot 111), p. 15, met verdere verwijzingen.

3.4.3 Actuele ontwikkelingen

Wetgeving en beleid: Wetsvoorstel gegevensvergaring openbare orde

Het wetsvoorstel gegevensvergaring openbare orde heeft als doel een wettelijke grondslag te bieden voor het verzamelen van online gegevens.[113] De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verwijst expliciet naar demonstraties, ook al is het daar niet in de eerste plaats op gericht. De regering acht het noodzakelijk om via het online volgen van een persoon gegevens te vergaren over ernstige verstoring van de openbare orde, wat met name zal voorkomen 'als de ernstige verstoring van de openbare orde sterk verbonden is aan die persoon, bijvoorbeeld omdat het online gedrag van die persoon ertoe leidt dat een ernstige verstoring van de openbare orde plaatsvindt of escaleert'.[114] De informatie kan gebruikt worden om maatregelen te nemen, zoals het aanspreken van de persoon, of het opleggen van een gebiedsverbod. Dit maakt het 'eenvoudiger (...) voor de burgemeester en de politie om een evenement of demonstratie adequaat te faciliteren'.[115] Tijdens de consultatiefase zijn veel kritische reacties op dit wetsvoorstel gekomen, onder meer omdat deze voorziene ingrijpende bevoegdheid om stelselmatig te zoeken grote gevolgen kan hebben voor de demonstratievrijheid. Het College beval onder meer aan te onderbouwen waarom bestaande bevoegdheden niet toereikend zijn.[116]

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft dat de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheden 'een substantiële inbreuk' op de persoonlijke levenssfeer maakt.[117] De Afdeling ziet deze uitoefening niet als de inzet van 'secret surveillance' door inlichtingen- en veiligheidsdiensten, ook al kunnen de bevoegdheden worden ingezet zonder medeweten van betrokkenen.[118] De Afdeling adviseert het wetsvoorstel te beperken tot informatie die daadwerkelijk publiek toegankelijk is, en duidelijk af te bakenen wat het begrip 'publiek toegankelijke bron' inhoudt.[119] Ook adviseert de Afdeling ervoor te zorgen dat er een samenstel van waarborgen is om het door artikel 8 EVRM vereiste redelijke evenwicht tussen de belangen van het individu en het nagestreefde algemeen belang te bereiken.[120] De Afdeling is kritisch over het voorstel de rechter-commissaris vooraf te laten toetsen, omdat het de vraag is of dat een effectieve waarborg zal bieden. De Afdeling adviseert daarom die keuze dragend te motiveren.[121]

113 Regels over gegevensvergaring voor de handhaving van de openbare orde (Wet gegevensvergaring openbare orde) (consultatieversie).
114 Wetsvoorstel gegevensvergaring openbare orde, Memorie van Toelichting (consultatieversie), p. 8.
115 Wetsvoorstel gegevensvergaring openbare orde, Memorie van Toelichting (consultatieversie), p. 8.
116 College voor de Rechten van de Mens, *Wetsvoorstel gegevensvergaring openbare orde, advies*, 11 september 2025.
117 Raad van State, Afdeling advisering, 7 september 2026, *Wet gegevensvergaring openbare orde*, Advies W16.26.0085/II, par. 4.
118 Raad van State, Afdeling advisering (noot 117), par. 4.
119 Raad van State, Afdeling advisering (noot 117), par. 4 b.
120 Raad van State, Afdeling advisering (noot 117), par. 4 c.
121 Raad van State, Afdeling advisering (noot 117), par. 5.

Wetgeving en beleid: **Kabinet onderzoekt mogelijkheid van toegang tot besloten appgroepen**

Het kabinet onderzoekt de mogelijkheid om een apart voorstel te doen om politie de bevoegdheid te geven informatie uit besloten appgroepen te verzamelen.[122] In gesprekken met het College geven specialisten van de politie aan dat er behoefte is aan juridische duidelijkheid nu voorbereidingen van demonstraties vaker plaatsvinden in besloten appgroepen dan alleen in openbare (online) bronnen.

Het College wijst erop dat een verschuiving naar besloten appgroepen juist een reactie kan zijn op (ervaren) toename van informatieverzameling en -verwerking. Een onbedoeld effect van extra maatregelen kan wantrouwen tussen politie en mensen die willen demonstreren versterken.

Wetgeving en beleid: **Initiatiefwetsvoorstel online aangejaagde openbare-ordeverstoring**

Bovendien ligt een initiatiefwetsvoorstel voor dat voorziet in de uitbreiding van bevoegdheden van de burgemeesters en gezaghebbers voor de handhaving van de openbare orde.[123] De kern van dit voorstel is dat burgemeesters de bevoegdheid krijgen online berichten te laten verwijderen via een verwijderbevel, opgelegd aan degene die het bericht heeft geplaatst. De burgemeester kan een dergelijk bevel opleggen wanneer een online bericht de openbare orde binnen de eigen gemeentegrenzen ernstig verstoort, of wanneer er een ernstige vrees bestaat dat het tot een dergelijke ernstige verstoring van de openbare orde zal komen.

De Raad van State adviseerde in februari 2026 het wetsvoorstel te heroverwegen.[124] Een verwijderbevel vormt een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting. Als het gaat om een oproep te demonstreren, vormt het ook een inbreuk op het recht op vrijheid van demonstratie. De Raad van State komt tot de conclusie dat de nieuwe bevoegdheid nu te breed is geformuleerd om te voldoen aan de eisen die de Grondwet en het EVRM stellen. Omdat het begrip ‘openbare orde’ erg breed is, is het voor mensen onvoldoende te voorzien wanneer zij een verwijderbevel opgelegd kunnen krijgen.

122 nos.nl/artikel/2608076-kabinet-wil-politie-extra-bevoegdheden-geven-voor-doorzoeken-sociale-media

123 Voorstel van wet van het lid Michon-Derkzen tot Wijziging van de Gemeentewet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de toevoeging van een bevoegdheid voor burgemeesters en gezaghebbers ter bevordering van de handhaving van de openbare orde met betrekking tot online oproepen (Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring), *Kamerstukken II* 2024/25, 36789, nr. 2.

124 Raad van State, 25 februari 2026, *Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring (initiatiefwetsvoorstel van het Kamerlid Michon-Derkzen)*, Advies W16.25.00201/II.

Daarnaast heeft de Raad ernstige twijfels of de voorgestelde bevoegdheid effectief kan zijn, en daarmee bij de noodzakelijkheid en geschiktheid ervan. De Raad wijst erop dat niet altijd duidelijk zal zijn welke burgemeester bevoegd is om in te grijpen. Ook is onduidelijk hoe de burgemeester tijdig over de juiste informatie kan beschikken om te kunnen ingrijpen. De Raad van State wijst voorts op al bestaande bevoegdheden om het online aanjagen van ordeverstoringen tegen te gaan en constateert dat de meerwaarde van het voorgestelde verwijderbevel niet duidelijk is.

Op 2 juli 2026 bracht de Tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing advies uit over het initiatiefwetsvoorstel.[125] De tijdelijke commissie adviseerde de Kamerleden onder meer om de initiatiefnemer te vragen te verduidelijken onder welke omstandigheden de burgemeester een verwijderbevel kan opleggen. Ook adviseerde de tijdelijke commissie de Kamerleden om de initiatiefnemer te vragen om een nadere reflectie op de verhouding van het verwijderbevel tot het grondwettelijk kader ten aanzien van de vrijheid om te demonstreren en de rol die het doel 'bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' daarin speelt.[126]

Uit WODC-onderzoek naar de buitenlandse aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen blijkt het belang van fundamentele rechten. Een van de lessen die de onderzoekers trekken luidt: 'De aanpak van openbare-ordeverstoringen begint niet bij de vraag hoe kan worden ingegrepen, maar bij de bescherming van fundamentele rechten en vrijheden.'[127] Volgens de onderzoekers kunnen interventies gevolgen hebben voor gedrag en maatschappelijke verhoudingen. Zij onderschrijven dat monitoring kan leiden tot zorgen over privacy en *chilling effects*, terwijl repressief optreden onder omstandigheden juist wantrouwen kan vergroten en kan bijdragen aan verdere mobilisatie of escalatie. Hun conclusie is dan ook dat de uitdaging daarom niet alleen ligt in de vraag 'óf de overheid kan optreden, maar ook in welke gevolgen verschillende vormen van optreden hebben voor gedrag, vertrouwen en maatschappelijke verhoudingen'.[128]

125 *Kamerstukken II* 2025/26, 36789, nr. 7.
126 *Kamerstukken II* 2025/26, 36789, nr. 7, p. 8.
127 Hans Moors, Marnix Eysink Smeets en Lidwien van de Wijngaert, *Over de grens. Lessen uit buitenlandse aanpakken van online aangejaagde ordeverstoringen. Eindrapport WODC*, Den Haag: Emma 2026, p. 81.
128 Moors, Eysink Smeets en Van de Wijngaert (noot 127), p. 81.

Wetgeving en beleid:
Noodzaak een samenhangend wettelijk kader te ontwikkelen

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) pleit voor een rijksbreed kader voor wetgeving die overheden bevoegdheden geeft in het kader van toezicht, uitvoering of openbare orde om onderzoek op internet te doen en een meer dan lichte inbreuk op de grondrechten van burgers maakt. De achtergrond van deze oproep is dat op meerdere terreinen wetsvoorstellen zijn gedaan, waarin bepalingen zijn opgenomen die overheden in het kader van toezicht, uitvoering of openbare orde ingrijpende bevoegdheden geven om onderzoek te doen op internet. Volgens de AP is het bijzonder urgent en van bijzonder groot belang dat hiervoor algemeen kabinetsbeleid tot stand komt.[129]
In het advies over de Wet gegevensvergaring openbare orde, van 7 september 2026, komt de Afdeling advisering van de Raad van State tot een vergelijkbaar advies. De Afdeling constateert dat de toekomstbestendigheid van het openbare-orderecht onder druk staat door verschillende ontwikkelingen. Volgens de Afdeling moet de wetgever met het oog op de uitvoerbaarheid van het stelsel hierop 'niet ad hoc blijven reageren met afzonderlijke nieuwe wettelijke bevoegdheden'. De Afdeling constateert dat een integrale doordenking nodig is om het openbare-orderecht toekomstbestendig te maken. De uitoefening van openbare-ordebevoegdheden kan aan verschillende grondrechten raken. Niet alleen het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, ook het demonstratierecht en de vrijheid van meningsuiting. Een gezamenlijke aanpak van de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is belangrijk.[130]

3.4.4 Reflectie

Er zijn veel mogelijkheden om online informatie te verzamelen. Maar niet alles wat technisch kan, is toegestaan. Dat geldt ook voor publiek toegankelijke bronnen, zelfs als het gebruik nuttig of handig lijkt voor het handhaven van de openbare orde. Als de overheid informatie uit online bronnen verzamelt, kan dat een inmenging in de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen opleveren. Uit bovenstaande blijkt duidelijk – en dat is ook erkend door het kabinet – dat het huidige wettelijke kader onvoldoende basis is voor online informatievergaring. Burgemeesters en politie hebben behoefte aan duidelijkheid. Ook voor burgers is het van het grootste belang dat zij weten wie onder welke omstandigheden toegang heeft tot wat voor informatie en waar de gegevens voor worden gebruikt. Zowel de AP als de Afdeling advisering van de Raad van State hebben erop gewezen dat het goed zou zijn als er niet verschillende wetten met vergelijkbare bevoegdheden naast elkaar gaan bestaan. Bestaande en nieuwe bevoegdheden dienen met voldoende waarborgen te zijn omkleed.

129 Autoriteit Persoonsgegevens, Wetgevingsbeleid - ontwikkeling beleidskader toelaatbaarheid, waarborgen en beperkingen bij meer dan lichte vormen van onderzoek via internet door overheden, 29 september 2025.
130 Raad van State, Afdeling advisering (noot 117), par. 2.

3.5 Cameratoezicht in de openbare ruimte

3.5.1 Internationale normen

Het recht op bescherming van het privéleven is ook relevant voor activiteiten die in de openbare ruimte plaatsvinden. Het EHRM spreekt van een 'zone van interactie' van iemand met anderen, ook in de publieke context.[131] Een persoon die zich in het openbaar op straat begeeft, is vanzelfsprekend zichtbaar voor iedereen die daar tegelijkertijd ook aanwezig is. Het technologisch monitoren van deze openbare plek door middel van bijvoorbeeld beveiligingscamera's wordt geacht van vergelijkbare aard te zijn en leidt dus op zichzelf niet tot een inbreuk op het recht op bescherming van het privéleven van die persoon.[132] In paragraaf 3.6 wordt besproken dat dit anders is wanneer beelden (langere tijd) worden opgeslagen.

3.5.2 Nederlandse wetgeving en praktijk

Bij demonstraties kunnen gemeenten zowel vaste als flexibele camera's inzetten.[133] De bevoegdheid daartoe is vastgelegd in artikel 151c Gemeentewet. Deze bepaling vormt de basis voor cameratoezicht op openbare plaatsen in het belang van de handhaving van de openbare orde. De burgemeester kan besluiten mobiel of flexibel cameratoezicht in te zetten; de politie is verantwoordelijk voor het verwerken van de camerabeelden.[134] Het kan daarbij gaan om drones, camera's op een auto of op een verplaatsbare mast. Daarvoor gelden dezelfde eisen als voor vaste camera's. De aanwezigheid van camera's moet duidelijk kenbaar zijn voor iedereen die het gebied betreedt (artikel 151c lid 6 Gemeentewet). Op basis van artikel 3 Pw mag de politie incidenteel cameratoezicht inzetten als daarvoor een concrete aanleiding is en de inzet noodzakelijk is om de openbare orde te handhaven. Bijvoorbeeld als zij vreest voor ordeverstoring tijdens een demonstratie.[135]

Zoals eerder benoemd, bepaalt artikel 3 Pw dat de politie tot taak heeft te zorgen voor de handhaving van de rechtsorde. Op basis van dat artikel mag de politie niet meer dan een 'geringe inbreuk op grondrechten' maken. Cameratoezicht op basis van artikel 3 Pw is alleen toegestaan als het niet stelselmatig is. Van stelselmatig cameratoezicht is sprake als een min of meer volledig beeld wordt verkregen van bepaalde aspecten van iemands privéleven. Om dat te beoordelen, spelen verschillende factoren een rol, waaronder de duur van de observatie, de intensiteit en frequentie ervan en de aard van de plaatsen waar is geobserveerd.[136]

Inbreuken dienen 'bij wet voorzien' te zijn. Dit betekent dat het voor degene die door de beperking wordt geraakt te voorzien moet zijn welke maatregel kan volgen op bepaald gedrag en onder welke voorwaarden de beperking mag worden gedaan. In 2024 rapporteerde Amnesty

131 EHRM 4 juli 2023, nr. 11519/20 (*Glukhin/Rusland*), par. 64.
132 EHRM 28 januari 2003, nr. 44647/98 (*Peck/Verenigd Koninkrijk*), par. 58-59.
133 Flexibel kan betekenen verplaatsbaar cameratoezicht, maar ook kortdurend toezicht, dus een vaste camera die voor een kortere periode, meestal een aantal maanden, wordt geplaatst.
134 Artikel 151c lid 9 Gemeentewet, in samenhang met de Wet politiegegevens.
135 Voorwaarden cameratoezicht op openbare plaatsen | Autoriteit Persoonsgegevens | autoriteitpersoonsgegevens.nl
136 Sander Flight, *Cameratoezicht door gemeenten: evaluatie wetswijziging artikel 151c Gemeentewet*, uitgevoerd in opdracht van WODC, Amsterdam: Sander Flight Onderzoek en Advies, 2022, p. 39.

International Nederland dat demonstranten zich zorgen maken over welke beelden hoe lang worden opgeslagen in politiedatabanken en wanneer de politie beelden maakt met bijvoorbeeld mobiele telefoons of andere draagbare camera's.[137] De Nationale ombudsman vermeldt in zijn rapport uit 2026 dat de politie in een nieuw (intern) beleidskader als uitgangspunt heeft vastgelegd dat de politie geen camera's inzet vanwege het *chilling effect*. Zij doet dat alleen als het risicobeeld daartoe aanleiding geeft.[138] De politie geeft aan drones te gebruiken voor 'realtime sturingsinformatie en crowd control', niet voor opsporing.[139] Volgens de politie worden camerabeelden die tijdens demonstraties zijn gemaakt verder niet gebruikt, tenzij er sprake is van (de verdenking van) een strafbaar feit. In gesprekken met het College geeft de politie aan dat naar aanleiding van reacties van demonstranten die aangeven een afschrikwekkend effect te ervaren, cameravoertuigen minder vaak worden ingezet.

Maatschappelijke organisaties beschrijven hoe camera's bijdragen aan het gevoel dat een demonstrant iets doet dat niet mag:

> '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 gezichtsherkennings-technologie vaak. De politie zegt dan: we hebben de gezichtsherkenningsfunctie op onze camera's uitstaan.'[140]

Overigens geeft de politie aan dat camera's van de politie deze gezichtsherkenningsfunctie niet hebben. Dit illustreert voor het College hoe verschillende beelden bestaan over de feitelijke situatie en zich verhouden tot het *chilling effect*. Nationale regels en praktijk rond het gebruik van gezichtsherkenningstechnologie worden verder besproken in paragraaf 3.7.3.

137 Amnesty International, *In beeld bij de politie. Camerasurveillance bij vreedzaam protest in Nederland*, Amsterdam: Amnesty International 2024.

138 Nationale ombudsman (noot 19), p. 35. Het nieuwe beleidskader is in werking getreden nadat de NO de interviews voor zijn onderzoek had afgerond.

139 Nationale ombudsman (noot 19), p. 35.

140 Burggraaf, D. en Coenders, M. (2026). Demonstreren onder toezicht: een verkenning van ervaringen van maatschappelijke organisaties met surveillance bij demonstraties in Nederland. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, p. 26.


POLITIE

3.6 Opslaan en gebruiken van camerabeelden

3.6.1 Internationale normen

Het vergaren en opslaan van gegevens over bepaalde individuen is een inmenging in het privéleven van betrokkenen. Zelfs als het daarbij alleen gaat om activiteiten in het openbaar. Indien er sprake is van een inmenging in het privéleven, moet aan de hand van het eerder (par. 3.4.1) besproken kader van artikel 8 EVRM worden beoordeeld of die inmenging gerechtvaardigd is. Het kan daarbij om bijzondere persoonsgegevens gaan. Als iemand deelneemt aan demonstraties voor of tegen beleid van de regering, zegt dat iets over diens politieke voorkeur. Politieke voorkeur hoort tot de bijzondere persoonsgegevens en valt onder speciale categorieën van gevoelige informatie waar een hoger niveau van bescherming bij hoort.[141] Om vast te stellen of de informatie over de persoonlijke levenssfeer gaat, kijkt het EHRM naar de context waarbinnen die informatie is vastgelegd en opgeslagen, de aard van de gegevens, de manier waarop de gegevens worden gebruikt en verwerkt en de resultaten die kunnen worden verkregen.[142] Dat er gelegenheden zijn waar mensen bewust of opzettelijk deelnemen aan activiteiten die worden opgenomen of waarover in het openbaar verslag wordt gedaan, kan meewegen bij het beoordelen van de vraag of sprake is van persoonlijke informatie die het privéleven van betrokkenen raakt. Maar dit is niet per se een doorslaggevende factor.

Als het gaat om het monitoren van de activiteiten van een persoon met gebruik van foto- of videoapparatuur in de openbare ruimte, is er op zichzelf geen sprake van inmenging in de persoonlijke levenssfeer als die camera de beelden niet opslaat. Daar kan wel sprake van zijn, zodra er een systematische of permanente opslag van persoonlijke gegevens ontstaat, vooral als dat om beelden van een geïdentificeerde persoon gaat. Iemands beeltenis is immers een van de belangrijkste kenmerken van diens persoonlijkheid. Mensen moeten dus zeggenschap hebben over het gebruik van dit beeld en daarmee ook bezwaar kunnen maken tegen het opnemen, bewaren en delen van het beeld door iemand anders.[143]

3.6.2 Nederlandse wetgeving en praktijk[144]

Een burgemeester is in politiek-bestuurlijk opzicht verantwoordelijk voor de inzet van cameratoezicht om de openbare orde te handhaven. Maar de verwerking van camerabeelden valt onder de Wet politiegegevens (Wpg). De korpschef is daarmee verantwoordelijk voor de verwerking van camerabeelden. Verwerking van camerabeelden is alleen toegestaan als dat noodzakelijk is om het doel te bereiken dat is gesteld voor het cameratoezicht. Als dit doel ook met minder ingrijpende maatregelen te bereiken is, is verwerking van de beelden niet toegestaan.

Verder geldt de plicht vooraf een ‘data protection impact assessment’ (DPIA) uit te voeren. De politie heeft een informatieplicht, wat inhoudt dat zij

141 EHRM 4 juli 2023, nr. 11519/20 (*Glukhin/Rusland*), par. 67, met verwijzing naar EHRM 24 januari 2019, nr. 43514/15 (*Catt/Verenigd Koninkrijk*), par. 93. Beide zaken gingen over het verzamelen van informatie vanwege deelname aan demonstraties.
142 EHRM 4 juli 2023, nr. 11519/20 (*Glukhin/Rusland*), par. 65.
143 EHRM 4 juli 2023, nr. 11519/20 (*Glukhin/Rusland*), par. 66.
144 Deze paragraaf is gebaseerd op informatie van de website van de Autoriteit Persoonsgegevens.

betrokkenen moet informeren over de verwerking van de camerabeelden. De politie moet hen duidelijk maken met welk doel de beelden worden verwerkt en hen informeren over hun privacyrechten. Betrokkenen hebben recht op inzage in de beelden. Dat veronderstelt natuurlijk wel dat de politie op de hoogte is van hun identiteit.

De politie mag de beelden niet langer bewaren dan noodzakelijk is voor het doel waarvoor ze zijn gemaakt. De politie mag de camerabeelden bekijken en gebruiken om de openbare orde te handhaven. De gemeente heeft niet zonder meer recht op toegang tot de camerabeelden; dat mag alleen als het op grond van de Wpg is toegestaan.

Als de camera's die zijn ingezet voor handhaving van de openbare orde incidenten hebben vastgelegd, mag de politie de beelden gebruiken om de daders van strafbare feiten op te sporen. De grondslag daarvoor is artikel 151c Gemeentewet.

3.7 Cameratoezicht en gezichtsherkenningstechnologie

3.7.1 Internationale normen – EVRM

Uit rechtspraak van het EHRM blijkt dat de opslag van foto's door de politie, in combinatie met de mogelijkheid daarop gezichtsherkenningstechnieken toe te passen om iemand te identificeren en vervolgens om hem te lokaliseren en te arresteren, een inbreuk vormt op het recht op bescherming van het privéleven onder artikel 8 lid 1 EVRM.[145] Daarbij beschouwt het EHRM gezichtsherkenningstechnologie in real time als bijzonder ingrijpend, waarvoor de hoogste mate van rechtvaardiging is vereist om 'noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving'.[146]

3.7.2 AI-verordening

De AI-verordening van de EU maakt een duidelijk verschil tussen biometrische identificatie op afstand in real time en achteraf.[147] Considerans 32 van de AI-verordening legt uit waarom de regels biometrische identificatie op afstand in real time door rechtshandhavingsinstanties zo streng zijn. Het gebruik van deze maatregel is 'bijzonder ingrijpend' voor de rechten en vrijheden van betrokkenen. Het kan de persoonlijke levenssfeer van een groot deel van de bevolking aantasten, een gevoel van voortdurende bewaking oproepen en indirect de uitoefening van de vrijheid van vergadering en andere grondrechten ontmoedigen. Ook is er gevaar voor technische onnauwkeurigheden die tot vertekende resultaten en discriminerende effecten kunnen leiden. Considerans 33 legt vervolgens uit dat de AI-verordening daarom het gebruik van zulke systemen verbiedt, behalve in limitatief opgesomde en nauwkeurig omschreven situaties, waarin het gebruik strikt noodzakelijk is om een zwaarwegend algemeen belang te dienen, dat zwaarder weegt dan de risico's.

145 EHRM 4 juli 2023, nr. 11519/20 (*Glukhin/Rusland*), par. 72-73.

146 EHRM 4 juli 2023, nr. 11519/20 (*Glukhin/Rusland*), par. 86. Ook wijst het EHRM in deze zaak erop dat bij de verwerkte persoonsgegevens over deelname aan een demonstratie de politieke overtuiging van iemand in beeld komt, waarvoor een verhoogd beschermingsniveau geldt als bijzondere cateogrie van gevoelige gegevens.

147 Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 en (EU) 2019/2144, en de Richtlijnen 2014/90/EU, (EU) 2016/797 en (EU) 2020/1828 (verordening artificiële intelligentie (hierna: AI-verordening).

Artikel 5 van de AI-verordening omschrijft de AI-praktijken die verboden zijn. In het eerste lid, onder h, van deze bepaling staat expliciet dat 'het gebruik van biometrische identificatie op afstand in real time in openbare ruimten met het oog op de rechtshandhaving' is verboden, tenzij en voor zover strikt noodzakelijk voor een van de vastgelegde doelstellingen. Deze zijn:

1. het gericht zoeken naar specifieke slachtoffers van ontvoering, mensenhandel of seksuele uitbuiting van mensen, alsook het zoeken naar vermiste personen;
2. het voorkomen van een specifieke, aanzienlijke en imminente dreiging voor het leven of de fysieke veiligheid van natuurlijke personen of een reële en actuele of reële en voorspelbare dreiging van een terroristische aanslag;
3. de lokalisatie of identificatie van een persoon die ervan wordt verdacht een strafbaar feit te hebben gepleegd, ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek of vervolging of tenuitvoerlegging van een straf voor in bijlage II genoemde strafbare feiten waarop in de betrokken lidstaat een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel staat met een maximumduur van ten minste vier jaar.

Lid 2 voegt daaraan toe:

Het gebruik van systemen voor biometrische identificatie op afstand in real time in openbare ruimten met het oog op de rechtshandhaving voor de in lid 1, eerste alinea, punt h), bedoelde doelstellingen wordt ingezet voor de in dat punt bedoelde doeleinden, uitsluitend om de identiteit van de specifiek beoogde persoon te bevestigen en daarbij wordt rekening gehouden met het volgende:

a. de aard van de situatie die aanleiding geeft tot het mogelijke gebruik van het systeem, met inbegrip van de ernst, waarschijnlijkheid en omvang van de schade die zonder het gebruik van het systeem zou worden veroorzaakt;
b. de gevolgen van het gebruik van het systeem voor de rechten en vrijheden van alle betrokken personen, en met name de ernst, waarschijnlijkheid en omvang van deze gevolgen.

AI mag ook niet zonder meer worden gebruikt voor biometrische identificatie op afstand achteraf. De AI-verordening bepaalt dat dit wordt gezien als een AI-systeem met een hoog risico. Considerans 95 licht toe dat waarborgen nodig zijn, gezien de indringende aard van deze systemen. Dit soort systemen moeten dan ook te allen tijde worden gebruikt 'op een evenredige, legitieme en noodzakelijke wijze'. Dat wil zeggen dat systemen 'gericht moeten worden op de te identificeren personen en de locatie, binnen een beperkte tijdspanne, met gebruikmaking van een gesloten reeks wettelijk verkregen videobeelden'. Biometrische identificatie op afstand achteraf voor rechtshandhaving mag nooit leiden tot algemene surveillance.
Ook mogen de voorwaarden voor biometrische identificatie geen ruimte bieden voor het omzeilen van de voorwaarden van het strikte verbod of van de strikte uitzonderingen voor realtime gebruik.

Artikel 26 lid 10 AI-verordening legt de verplichtingen van de gebruiksverantwoordelijke van een AI-systeem met een hoog risico voor biometrische identificatie op afstand achteraf vast. Ook bepaalt dit artikel dat een dergelijk AI-systeem in geen geval op niet-gerichte wijze mag worden gebruikt

voor rechtshandhavingsdoeleinden, zonder enig verband met een strafbaar feit, een strafrechtelijke procedure, een werkelijke en actuele of werkelijke en te verwachten dreiging van een strafbaar feit, of zoektocht naar een specifieke vermiste persoon.

Volgens het FRA zouden de lidstaten technologieën voor biometrische identificatie, zoals gezichtsherkenningstechnologie, nooit moeten gebruiken om deelnemers aan vreedzame demonstraties te identificeren – niet realtime en ook niet achteraf.[148] Volgens het FRA is dit essentieel om de normalisering van algemene en ongerichte surveillance te vermijden en om *chilling effects* op de uitoefening van een aantal fundamentele rechten te voorkomen, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vreedzame demonstratie. Als het in het kader van een strafrechtelijk onderzoek nodig is om na afloop van een demonstratie deze technologie toe te passen op opnames, mag dat alleen onder dezelfde voorwaarden als die gelden voor de inzet van realtime biometrische identificatie (artikel 5 lid 1 onder h, zie hierboven). De inzet van deze technologie mag geen gevolgen hebben voor deelnemers enkel vanwege het feit dat zij aan de demonstratie hebben deelgenomen. Bovendien moet de inzet van de technologie aan andere EU-wetgeving voldoen, waaronder de regels voor gegevensbescherming en artikel 26 lid 10 van de AI-verordening.[149]

3.7.3 Nederlandse wetgeving en praktijk

De inzet van camera's om demonstraties te monitoren is niet per definitie verboden (zie par. 3.5.2). Maar het gebruik van gezichtsherkenningstechnologie om mensen die deelnemen aan een demonstratie te identificeren, mag alleen onder strikte voorwaarden.

De burgemeester heeft op basis van artikel 151c Gemeentewet de bevoegdheid om camera's in te zetten voor de handhaving van de openbare orde en beschrijft het de rol van de politie hierbij. Volgens de *Principes Cameratoezicht onder art. 151c Gemeentewet* wordt biometrische herkenning niet ingezet.[150] In strafrechtelijk kader bestaat nog geen expliciete wettelijke grondslag voor het gebruik van gezichtsherkenningstechnologie voor opsporingsdoeleinden door de politie. De politie zet deze techniek wel in. In antwoord op Kamervragen reageerde de toenmalige demissionaire minister van Justitie en Veiligheid, op een uitspraak van een woordvoerder van de Autoriteit Persoonsgegevens, dat er 'op dit moment geen expliciete wettelijke grondslag bestaat voor de inzet van gezichtsherkenning.'[151]

Zij schreef dat dat echter niet betekent dat er geen wettelijke grondslag bestaat voor de toepassing van technologie door de politie en evenmin dat het handelen van de politie niet voldoet aan het legaliteitsbeginsel. Zij verwees naar de Politiewet 2012 en de Wet politiegegevens. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft zijn zorgen geuit over de toepassing van nieuwe technieken zoals

148 FRA (noot 40), p. 12.
149 FRA (noot 40), p. 12, met verwijzing naar considerans 32 van de AI-verordening.
150 VNG & Politie, *Principes Cameratoezicht onder art*. 151c Gw, 14 februari 2024, p. 6, via www.politie.nl
151 *Aanhangsel Handelingen II* 2023/24, nr. 1198, 11 maart 2024.

deze. Volgens de AP is artikel 3 Pw 'onvoldoende duidelijk en nauwkeurig' om als grondslag te dienen voor dit soort invasieve nieuwe verwerkingen.[152]

Demonstranten maken zich veel zorgen over cameratoezicht, omdat zij daardoor het gevoel krijgen dat anoniem demonstreren bijna niet meer mogelijk is.[153] De politie wijst erop dat cameratoezicht ook voordelen heeft voor demonstranten: de beelden, bijvoorbeeld van bodycams, kunnen helpen als er een klacht over de politie is ingediend.[154]

De burgemeester van Zwolle vertelt in gesprek met het College over de wisselwerking die hij ziet tussen cameratoezicht en escalatie: 'Cameratoezicht is schaalbaar natuurlijk. Als er te veel incidenten zijn schalen we op. Maar het is een wisselwerking, je probeert zo laag mogelijk te blijven. De-escaleren vind ik een heel belangrijke term.'

3.7.4 Actuele ontwikkelingen

Politiek signaal: Moties voor meer mogelijkheden om camerabeelden te gebruiken tijdens demonstraties, ook gezichtsherkenning

In de Tweede Kamer zijn moties aangenomen om camera's met gezichtsherkenning in te zetten bij ordeverstorende acties.[155] Het doel daarvan zou zijn dat de politie makkelijker wetsovertreders kan identificeren. Volgens de motie Bontenbal en Yesilgöz-Zegerius blijven maatregelen die noodzakelijk zijn om de veiligheid van politie en omstanders te vergroten uiteindelijk vaak uit vanwege privacy. De minister van Justitie en Veiligheid legt in reactie op de moties uit, dat er geen nationale grondslag komt voor de inzet van realtime gezichtsherkenningstechnologie met het doel plegers van ordeverstorende acties te identificeren.

Onder verwijzing naar de AI-verordening zegt de minister dat het uitgesloten is dat zo'n grondslag er komt. Ook bevestigt hij dat er binnen de grenzen van de wet geen mogelijkheden zijn om camera's met realtime gezichtsherkennings-technologie in te zetten om de openbare orde te handhaven.[156] Hij wijst erop dat als er bij een demonstratie strafbare feiten zijn gepleegd en

152 Autoriteit Persoonsgegevens, 25 april 2024, Brief aan de minister van Justitie en Veiligheid, Thema vrijheid en veiligheid informatie uitvraag.
153 Nationale ombudsman (noot 19), p. 35.
154 Nationale ombudsman (noot 19), p. 35.
155 *Kamerstukken II* 2024/25, 34324, nr. 30 (Motie Boswijk e.a.), 22 januari 2025; *Kamerstukken II* 2025/26, 28684, nr. 805 (Motie Bontenbal en Yesilgöz-Zegerius), 25 september 2025.
156 *Kamerstukken II* 2025/26, 29628, nr. 1318, Brief van de minister van Justitie en Veiligheid, Politie, p. 5.

de verdachten herkenbaar op camerabeelden te zien zijn, de politie achteraf met behulp van gezichtsherkenningstechnologie kan proberen de identiteit van die persoon te achterhalen. De politie kan een verdachten-foto dan alleen vergelijken met foto's van andere verdachten en veroordeelden.

Praktijksignaal: Cameratoezicht Rode Lijnprotest

Intussen loopt nog een zaak over cameratoezicht dat de politie toepaste tijdens het Rode Lijn protest op 5 oktober 2025. PILP, een organisatie die strategische juridische procedures voor mensenrechten in Nederland voert, ondersteunt een demonstrant die een klacht heeft ingediend, omdat de politie demonstranten filmde met een geavanceerde camera op een politiewagen. Met het gebruikte type kan scherp beeld worden gemaakt over zeer grote afstanden. PILP meldt dat de camera gebruik maakt van een geïntegreerde AI-processor voor geautomatiseerde analyse, inclusief beweging- en objectdetectie, en gezichtsvlakken kan markeren. Ook stelt PILP dat de beelden verwerkt kunnen worden met gezichts-herkenningssoftware, waardoor identificatie mogelijk is. De demonstrant die de klacht heeft ingediend, wijst erop dat het om een vreedzaam protest ging, waarbij geen sprake was van geweld, vernielingen of wanordelijkheden. Demonstranten werden gefilmd zonder waarschuwing vooraf. Ook was er geen informatie over de rechtsgrond, het doel of de bewaartermijn van de beelden.[157] PILP heeft de klacht op 8 december 2025 ingediend bij de politie. De klacht is niet in behandeling genomen. PILP verwijst naar een e-mail van de klachtbehandelaar politie waarin geconcludeerd zou zijn dat de klachtpunten van cliënt niet gaan over gedragingen van politiemedewerkers, maar over de uitvoering van het beleid.[158] PILP heeft op 9 juli 2026 een klacht ingediend bij de Nationale ombudsman. De klacht gaat zowel over het filmen, als over het niet in behandeling nemen van de klacht door de politie.

3.7.5 Reflectie

Cameratoezicht kan een indringende manier zijn om informatie te vergaren, in het bijzonder als niet vooraf duidelijk is gemaakt dat dit plaatsvindt, wat precies wordt opgenomen en opgeslagen, en evenmin duidelijk is wat met de beelden gebeurt. Dat geldt eens te meer als daarbij gebruik wordt gemaakt van technieken voor gezichtsherkenning. Daarom is een stevige wettelijke basis nodig en zijn waarborgen nodig voor het maken, opslaan en gebruiken van beelden. De AI-verordening bevat een expliciet verbod op het inzetten van camera's met realtime gezichtsherkenningstechnologie voor de rechtshandhaving. Deze technologie voor gezichtsherkenning achteraf inzetten, mag alleen onder strikte voorwaarden.

157 Klacht tegen onrechtmatig cameratoezicht bij Rode Lijn Protest Amsterdam - PILP

158 PILP, Klacht over camerasurveillance door politie bij rode lijn demonstratie en over het niet in behandeling nemen van de klacht door de politie, 9 juli 2026, par. 22.

3.8 Gezichtsbedekkende kleding tijdens demonstraties

In de discussies over het demonstratierecht gaat het ook vaak over gezichtsbedekkende kleding. Verschillende politieke partijen pleiten ervoor het dragen van dergelijke kleding tijdens demonstraties te verbieden. In deze rapportage besteden we aandacht aan dit onderwerp, omdat het er in de discussies mede over gaat dat gezichtsbedekkende kleding het mogelijk maakt anoniem te demonstreren en de privacy van betrokkenen waarborgt, maar het moeilijk of zelfs onmogelijk maakt de identiteit van een demonstrant vast te stellen.

3.8.1 Internationale normen

De Venetië Commissie en OSCE/ODIHR benadrukken in hun *Guidelines on freedom of peaceful assembly* dat het dragen van maskers en andere vormen van gezichtsbedekking tijdens demonstraties kan vallen onder de vrijheid van meningsuiting en het recht op vergadering. Gezichtsbedekking kan immers gebruikt worden om specifieke standpunten of religieuze overtuigingen uit te dragen of als beschermende functie, zoals het voorkomen van represailles tegen deelnemers of naasten van deelnemers (bijvoorbeeld door buitenlandse regimes). Daarnaast kan gezichtsbedekkende kleding uit privacyoverwegingen worden gedragen (bijvoorbeeld als deelname aan de demonstratie ongewenst iemands seksuele oriëntatie kan onthullen).[159] Volgens deze richtlijnen dient het dragen van gezichtsbedekking in beginsel te worden toegestaan, tenzij er concrete aanwijzingen zijn voor dreigend geweld. Ook mogen mensen niet verplicht worden de gezichtsbedekking te verwijderen, behalve wanneer hun gedrag aanleiding geeft tot arrestatie en de bedekking hun identificatie verhindert.[160]

Ook het VN-Mensenrechtencomité onderstreept in *General comment No.37 on the right of peaceful assembly* dat het dragen van gezichtsbedekking onderdeel uit kan maken van het expressieve karakter van een vreedzame bijeenkomst, kan dienen om represailles tegen te gaan of privacy te waarborgen, mede gezien de context van toenemende surveillancetechnologieën. Volgens het Comité moet de anonimiteit van deelnemers worden toegestaan en zijn beperkingen slechts gerechtvaardigd indien het gedrag van betrokkene een goede reden vormt voor arrestatie of indien sprake is van andere zwaarwegende redenen. Het dragen van een vermomming mag op zichzelf niet worden gezien als een teken dat iemand gewelddadige bedoelingen heeft.[161]

3.8.2 Nederlandse wetgeving en praktijk

Naar huidig recht is er – los van de specifieke context van demonstraties – een gedeeltelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding. Dit houdt in dat het op bepaalde locaties verboden is kleding te dragen die het gezicht geheel bedekt. Het verbod geldt in onderwijsinstellingen, zorginstellingen, het openbaar vervoer en overheidsgebouwen. Er bestaat geen algemeen verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding

159 College voor de *Rechten van de Mens, Wetgevingsadvies verbod gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties*, 12 februari 2026, p. 3.
160 Venice Commission & OSCE/ODIHR (noot 49), par. 153.
161 VN Mensenrechtencomité (noot 30), par. 34.

bij demonstraties. Op basis van artikel 5 Wom kan de burgemeester voorschriften en beperkingen stellen voorafgaand aan een demonstratie, wanneer dit noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid, ter bescherming van het verkeer of ter voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden. Daarnaast kan de burgemeester op grond van artikel 6 Wom tijdens een demonstratie aanwijzingen geven aan de deelnemers. In de praktijk komt het voor dat burgemeesters op basis van deze bepalingen een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties opleggen als voorschrift voorafgaand aan een demonstratie of als aanwijzing tijdens een demonstratie. De Nationale ombudsman heeft geconstateerd dat 28% van de beperkingen een verbod op gezichtsbedekking bevat.[162]

Uit het WODC-onderzoek komt naar voren dat alle burgemeesters die aan het onderzoek deelnamen, geen voorstander zijn van een generiek verbod op gezichtsbedekkende kleding. Dat hebben politievertegenwoordigers de WODC-onderzoekers laten weten. Zij zien dat dergelijke kleding demonstranten bescherming kan bieden, zoals bij demonstraties tegen buitenlandse regimes. Wel hebben verschillende burgemeesters aangegeven het lastig te vinden dat demonstranten soms alleen in gesprek willen als zij gezichtsbedekking dragen. Zij hebben behoefte aan meer duidelijkheid over de mogelijkheden om in specifieke situaties voorschriften te kunnen stellen over gezichtsbedekkende kleding.[163]

3.8.3 Actuele ontwikkelingen

Wetgeving en beleid:
Verbod gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties

Het vorige kabinet stelde een wijziging voor van de Wet openbare manifestaties (Wom), zodat het dragen van gezichtsbedekkende kleding tijdens en onmiddellijk volgend op een demonstratie kon worden verboden. Het betrof een algemeen verbod, met een uitzondering voor gevallen waarin gezichtsbedekkende kleding noodzakelijk is ter bescherming van de veiligheid van een of meer personen of andere zwaarwegende belangen van persoonlijke aard. Volgens de memorie van toelichting is het doel van het wetsvoorstel allereerst om de veiligheidsbeleving van personen die worden geconfronteerd met demonstraties, en de open communicatie tijdens demonstraties, te bevorderen. Volgens het kabinet is het uitgangspunt van het demonstratierecht dat het lokale gezag demonstraties zoveel mogelijk faciliteert. Om dit te kunnen doen is goede communicatie tussen demonstranten en het gezag essentieel.[164] Op het wetsvoorstel kwam veel kritiek. Het College adviseerde het wetsvoorstel niet door te zetten, omdat het een ongerechtvaardigde inbreuk op het fundamentele recht op vreedzame demonstratie vormt. Het College constateerde dat de voorgestelde maatregel niet noodzakelijk

162 Nationale ombudsman (noot 19), p. 30-31. De Nationale Ombudsman heeft 804 Wom-brieven van in totaal 36 gemeenten over de periode 2020 tot en met 2025 nader bekeken.
163 Swart e.a. (noot 21), p. 234.
164 Wijziging van de Wet openbare manifestaties in verband met de strafbaarstelling van het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties, Memorie van Toelichting (versie internetconsultatie), p. 4.

is om de gestelde legitieme doelen, tegengaan van geweld en strafbare feiten, te bereiken. Een algemeen verbod is disproportioneel in verhouding tot het nagestreefde doel, aldus het College. De voorgestelde maatregel kan een afschrikkende werking hebben (*chilling effect*).[165] Het wetsvoorstel was opgesteld naar aanleiding van moties die de Tweede Kamer had aangenomen.[166] Met verwijzing naar de vele kritische reacties, kondigt het kabinet aan met de Kamer in debat te gaan over vervolgstappen.[167] Tijdens het Commissiedebat van 10 september 2026 over het demonstratierecht uitten verschillende politieke partijen opnieuw de wens te komen tot een wettelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft toegezegd de Kamer begin 2027 te informeren over de afgeronde gesprekken inzake het verbieden van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties.[168]

165 College voor de Rechten van de Mens, *Wetgevingsadvies verbod gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties*, 13 februari 2026.

166 *Kamerstukken II* 2024/25, 36600, nr. 34 (motie Eerdmans/Stoffer) en *Kamerstukken II* 2025/26, 28684, nr. 798 (motie Yesilgöz-Zegerius).

167 *Kamerstukken II* 2025/26, 32324, nr. 40, Inzet kabinet op terrein demonstratierecht, 3 juni 2026.

168 Tweede Kamer, het demonstratierecht, Verslag van een commissiedebat 10 september 2026, Concept.



4. Overkoepelende reflecties

Hoofdstuk 3 bespreekt de verschillende vormen van informatieverzameling die in Nederland bij demonstraties worden ingezet, los van elkaar. Dit hoofdstuk gaat in op overkoepelende signalen en het effect van de optelsom van maatregelen en bevoegdheden.

4.1 Cumulatief effect van maatregelen en bevoegdheden

Technologische ontwikkelingen hebben gezorgd voor een verschuiving van traditioneel toezicht in de vorm van zichtbare aanwezigheid en directe ordehandhaving, naar het digitaal volgen van demonstraties en demonstranten voorafgaand, tijdens en na afloop van protesten. Fysieke observatie en digitale monitoring functioneren niet los van elkaar, beschrijft de wetenschappelijke literatuur, maar kunnen elkaar versterken en zorgen voor een bredere infrastructuur van toezicht op demonstraties.[169] De Autoriteit Persoonsgegevens wijst erop dat het bundelen van informatiebronnen, zoals OSINT-informatie, uitwisseling van gegevens tussen overheidsinstanties, en het lang bewaren van gegevens, al snel uitmondt in een compleet beeld van het privéleven van een individu.[170] Maatschappelijke organisaties signaleren een verschuiving van het reactief registreren van incidenten naar preventieve registratie van gegevens om risico's te beheersen. Zij maken duidelijk hoe dat een *chilling effect* kan hebben:

> 'Ik denk dat er nu te veel preventief wordt gesurveilleerd, wat een onnodig groot *chilling effect* veroorzaakt, terwijl er op dat moment nog niets aan de hand is, behalve geëngageerde burgers. Dat zou je juist moeten aanmoedigen.'[171]

> 'Aansluitend daarop: dat *chilling effect* werkt niet voor iedereen hetzelfde. Voor mensen die al gemarginaliseerd zijn, vormt het een extra drempel.'[172]

In gesprekken met het College geven respondenten van de politie aan dat zij een toename zien in tegendemonstraties, waardoor een analyse van de risico's vooraf nodig kan zijn om de demonstranten veilig te houden: 'zeker als er twee groepen dynamisch door de stad willen lopen waarvan één een tegendemonstratie.' Teams binnen de politie die een risicoanalyse maken en politie-inzet bepalen, doen dit over het algemeen op basis van informatie vanuit de 'Dienst Regionale Intelligence Organisatie' (DRIO).

169 Zie de weergave in het Verwey-Jonker rapport: M. Storbeck e.a.,'Surveillance experiences of Extinction Rebellion activists and police: Unpacking the technologization of Dutch protest policing', *Big Data & Society*, Vol. 12 (1), p. 1-15.

170 AP: streng beleid nodig voor overheid die informatie over burgers verzamelt via OSINT | Autoriteit Persoonsgegevens

171 Burggraaf, D. en Coenders, M. (2026). *Demonstreren onder toezicht: een verkenning van ervaringen van maatschappelijke organisaties met surveillance bij demonstraties in Nederland*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, p. 26.

172 Burggraaf, D. en Coenders, M. (2026). *Demonstreren onder toezicht: een verkenning van ervaringen van maatschappelijke organisaties met surveillance bij demonstraties in Nederland*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, p. 32.

DRIO levert hen een informatiebeeld aan op basis van analyse van verschillende bronnen.

Het College ziet in de optelsom van (aangekondigde) maatregelen die in hoofdstuk 3 besproken zijn, een voortzetting van toename van informatieverzameling die gevolgen kan hebben voor de uitoefening van het recht op vreedzame demonstratie. Deze maatregelen zijn in veel verschillende wetten en beleidsstukken geregeld. Het is daarom belangrijk om bij ieder voorstel voor een extra maatregel of bevoegdheid een aantal elementen te toetsen. In de eerste plaats is het van belang per maatregel te toetsen of deze kan leiden tot een inmenging met een mensenrecht en zo ja, of deze inmenging gerechtvaardigd is. In de tweede plaats is het belangrijk om te wegen of de optelsom van maatregelen en bevoegdheden niet leidt tot een disproportioneel *chilling effect* bij (mogelijke) demonstranten. Vervolgens moet worden bekeken of dit effect verschilt per groep in de samenleving, en wat de gevolgen zijn voor de samenleving als geheel.

4.2 Regel-reflex na incidenten

Zowel politiemedewerkers als demonstranten signaleren dat politici en bestuurders in een regel-reflex schieten, nadat zich incidenten hebben voorgedaan tijdens een demonstratie. In gesprekken met het College geven respondenten van de politie bijvoorbeeld aan dat onmiddellijk wordt gevraagd alle risico's uit te sluiten tijdens een volgende demonstratie die overeenkomsten vertoont met de demonstratie waarbij incidenten plaatsvonden. Dat put politiecapaciteit uit, terwijl het normale beleid ook tot voldoende risicobeheersing had geleid.

> 'We moeten accepteren dat we niet alles kunnen voorzien. Je kunt niet alle risico uitsluiten. De eerste vraag na een groot incident is altijd: wat is de oorzaak en wie is er schuldig. Dat zie je overal, zeker op het snijvlak van politiek en geopolitiek. Dan speelt de media een rol, komt er druk bij kijken, komen er Kamervragen.' – respondent van de politie

Deze regel-reflex kan er ook toe leiden dat er voorstellen worden gedaan voor extra bevoegdheden, terwijl uit onderzoek blijkt dat in vrijwel alle gevallen de bevoegdheden die het gezag al heeft om wanordelijkheden, en erger, tijdens demonstraties te voorkomen en tijdig in te grijpen, voldoen. Extra bevoegdheden kunnen, zoals in de vorige hoofdstukken beschreven (zie met name paragrafen 1.4 en 2.5), voor een *chilling effect* zorgen voor mensen om te gaan demonsteren, en voor mensen in een kwetsbare positie in het bijzonder. Dit terwijl er in slechts 0,03% van het totaal aantal demonstraties meer dan tien incidenten plaatsvinden.

4.3 Oproep om een vicieuze cirkel van wantrouwen en escalatie te doorbreken

4.3.1 Risico dat wantrouwen toeneemt tussen overheid en mensen die willen demonstreren

Maatschappelijke organisaties, politie en burgemeesters beschrijven allen in gesprekken met het College dat het merendeel van demonstraties goed gefaciliteerd wordt, rustig verloopt, en dat er goed overleg mogelijk is tussen organisaties en politie en bestuur. Toch maken zij zich wel degelijk

zorgen over een mogelijke toename van wederzijds wantrouwen tussen overheid en mensen die willen demonstreren. Vanuit al deze hoeken klinkt de roep om een vicieuze cirkel van wantrouwen en escalatie te voorkomen.

In Den Haag worden de meeste demonstraties gehouden. In 2025 waren dat er zo'n 3.000. De burgemeester van Den Haag zegt:

> 'Minder verbinding met demonstranten komt ook door de coronatijd. Zo lijkt het net of politie tegenover mensen staat, maar die faciliteert juist. Mensen zijn sinds de coronaperiode zoveel radicaler. Verbinding is er echt nog wel, maar inderdaad moeilijker. We hebben het uiteindelijk over een kleine minderheid van de demonstraties; we hebben het ergens over, maar ook nergens over. Bij slechts enkele demonstraties lukt het niet om het in goede banen te leiden.'

Feit is dat Nederland de laatste jaren is opgeschrikt door enkele bijeenkomsten die flink uit de hand liepen en dat sommige groepen naar steeds hardere middelen te grijpen om hun meningen naar voren te brengen. Maar dat blijven uitzonderingen. Maatschappelijke organisaties maken zich niettemin zorgen dat *alle* demonstranten worden gestigmatiseerd als potentiële relschoppers:

> 'Wat wij vooral merken, is dat het beeld over 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.'

Verder geven maatschappelijke organisaties aan dat wantrouwen bij organisatoren en deelnemers aan demonstraties toeneemt, omdat zij steeds meer informatieverzameling opmerken, waarbij niet duidelijk is waar de informatie voor dient en wat er wordt opgeslagen:

> '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. (...). Je weet niet of die camera's aanstaan, of er wordt opgenomen en wat ermee gebeurt.'

> ‘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. Ik weet ook niet zeker of je dat kunt opvragen.’

Ook beschrijven maatschappelijke organisaties dat wantrouwen groeit wanneer een beslissing om een demonstratie niet te laten doorgaan niet goed wordt uitgelegd:

> ‘Vorig jaar hebben we een demonstratie georganiseerd in Utrecht over onderwijsbezuinigingen. We kregen 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 te controleren. Het is moeilijk om te beoordelen of die informatie klopt of niet.’

4.3.2 De-escalatie

Respondenten vanuit de politie geven aan hoe belangrijk het is dat de burgemeester de beperkingen die worden opgelegd goed uitlegt. Bijvoorbeeld een verbod om te demonstreren op een terrein waar gevaarlijke stoffen in de grond zitten. Zonder goede uitleg ziet de politie onmiddellijke afname in contact met mensen die willen demonstreren. Respondenten vanuit de politie beschrijven ook dat het belangrijk is dat netwerkactiviteiten om te kunnen overleggen met organisatoren wordt losgekoppeld van het verzamelen van informatie. Anders is de vertrouwensband meteen weg. Respondenten vanuit de politie ervaren dat het soms moeilijk is om uit te leggen dat drones bijvoorbeeld alleen worden ingezet om lijnen te trekken tussen demonstraties en tegendemonstraties.

Een voorbeeld is dat bij een grote demonstratie kon worden gezien waar hooligans een gevecht wilden beginnen tegen klimaatactivisten. Door de drones was er niet overal maximale politiecapaciteit nodig, maar konden er mensen gericht naar een plek worden gestuurd. Respondenten van de politie benadrukten dat het in het kader van de-escalatie belangrijk is om zo terughoudend mogelijk te zijn met de inzet van middelen. Niet alles dat kan, hoeft te worden ingezet. Maatschappelijke organisaties onderstrepen het belang van terughoudendheid ook in de context van het aanbod dat maar blijft groeien vanuit de technologische sector: dataopslag wordt steeds goedkoper, er wordt flink gelobbyd om nieuw materiaal te verkopen aan de overheid.

Maar al deze technologie kan ook schijnveiligheid opleveren. Hoe meer wordt ingezet, hoe meer mensen zich in de gaten gehouden voelen, waardoor wantrouwen groeit. De vicieuze cirkel is dan al ingezet.

Burgemeesters geven voorbeelden waarbij uitleg bijdroeg aan meer begrip tussen groepen in de samenleving onderling en tussen groepen en de overheid. De burgemeester van Zwolle zegt:

‘Er zijn ook felle Palestina-betogingen geweest. Hier wonen veel mensen met een christelijke achtergrond, dus dat lag erg gevoelig. Om het in veilige banen te leiden zijn er veel gesprekken gevoerd. Toen kreeg ik veel e-mails van bewoners die de betogingen intimiderend en schandalig vonden en vonden dat ik als burgemeester had moeten optreden. Ik heb gezorgd voor een persoonlijke mail terug, nog dezelfde dag, met uitleg waarom ik moest handelen zoals ik gedaan heb, en waarop wél gehandhaafd kon worden. Ook dat heeft geholpen, merkte ik. Het creëert meer begrip. Dat persoonlijk communiceren is best even werk, maar helpt enorm. Uiteindelijk is er nog wel een tegendemonstratie gekomen. De partijen met elkaar in gesprek laten gaan lukte niet; dat ligt te gevoelig. Het is belangrijk te blijven uitleggen wat je aan het doen bent. Dat doen we ook via de media, zoals met persverklaringen.’

Politie en burgemeesters geven ook voorbeelden waarbij escalatie kan worden voorkomen door meer ruimte te geven voor een demonstratie. Bijvoorbeeld door na te gaan wat belangrijk is voor demonstranten:

Zo beschrijft een respondent van de politie: ‘Soms is een blokkade symbolisch belangrijk. Dan kun je ze beter dat even laten doen. Bijvoorbeeld een deur van een gebouw was geblokkeerd, daar wilden ze een foto van, maar aan de andere kant van het gebouw konden mensen er gewoon in en uit.’

De respondent noemt dat het goed zou zijn als de politie hiervoor vaker bestaande sociaalwetenschappelijke kennis inzet om te kunnen duiden wat een groep wil.

De burgemeester van Eindhoven onderschrijft met een voorbeeld ook het belang van ruimte geven om te de-escaleren:

‘Er was een demonstratie bij de luchthaven. De demonstranten zijn door de hekken heen gegaan, richting de landingsbanen. Dat is streng verboden; het is ook nog een militaire basis. Defensie zou zeker hebben ingegrepen als zij verder waren gegaan. Wij hebben toen besloten de groep demonstranten op het terrein voor de hangar van privéjets te laten blijven. Ze konden daar twee uur lang demonstreren. Daarna is ze verzocht het terrein te verlaten; dat deed bijna iedereen. Enkelen zijn door de politie buiten het hek gezet. Het was een gevaarlijke situatie, dan kun je zeggen: ‘keihard optreden’, maar we hebben besloten te de-escaleren.’

In gesprekken met het College signaleren respondenten van de politie ook dat het faciliteren van demonstraties een zware taak kan zijn, waarbij mensen uitgeput raken. ME'ers vallen bijvoorbeeld sneller dan vroeger uit met stressklachten, noemen deze respondenten. Het aantal demonstraties neemt toe, terwijl andere werkzaamheden niet minder worden en capaciteit niet wordt uitgebreid. Politiemensen op straat wijzen op het grote belang van het doorbreken van een vicieuze cirkel van wantrouwen en escalatie. Wantrouwen jegens de politie kan er bijvoorbeeld toe leiden dat zij langdurig worden uitgescholden tijdens demonstraties. Anders dan bij andere politietaken moet de politie bij het faciliteren van een demonstratie terughoudend zijn en kan zij in principe niet reageren. Dat is emotioneel zwaar, geven politiemedewerkers aan. Respondenten van de politie zien hierin ook een omslag sinds de corona-tijd.

4.4 Verschillen tussen regio's en gemeenten

In het Verwey-Jonker onderzoek wijzen maatschappelijke organisaties erop dat gemeenten en politieteams verschillend omgaan met het faciliteren en monitoren van demonstraties. De variatie zorgt voor onzekerheid onder demonstranten, omdat niet duidelijk is wat zij bij een volgende demonstratie kunnen verwachten.[173]

In gemeenten waar minder ervaring en kennis is opgedaan kunnen zo middelen worden ingezet die demonstranten een onveilig gevoel geven, terwijl dat niet de bedoeling was van de burgemeester en de politie.

Een maatschappelijke organisatie geeft in het Verwey-Jonker onderzoek een voorbeeld:

> '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 op ingezet, maar werd puur vertrouwd op camera's. Daardoor voelden zij zich in hun protest helemaal niet beschermd en niet gefaciliteerd door de gemeente en de politie.'

Ook politie en burgemeesters geven in gesprekken aan dat zij verschillen zien in beleid en kennis tussen gemeenten, en tussen verschillende regio's.

173 Burggraaf, D. en Coenders, M. (2026). *Demonstreren onder toezicht: een verkenning van ervaringen van maatschappelijke organisaties met surveillance bij demonstraties in Nederland*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, p. 22.


POLITIE

5. Conclusie en aanbevelingen

5.1 Overkoepelende conclusie

Een gezonde democratie vereist een omgeving die het mogelijk maakt dat individuele burgers en organisaties hun recht op vrije meningsuiting en vreedzame demonstratie kunnen uitoefenen (*enabling environment*). Ruimte voor het maatschappelijk middenveld is een kernelement van democratische weerbaarheid. Maar die ruimte wordt in heel Europa steeds kleiner, omdat staten steeds meer beperkingen opleggen aan het maatschappelijk middenveld, journalisten en activisten.[174] Dat is een zorgelijke ontwikkeling. Een democratie is erbij gebaat dat mensen aan elkaar en aan de besluitvormers duidelijk kunnen maken hoe zij over specifieke onderwerpen denken. Demonstraties kunnen de rechtstreekse invloed van mensen vergroten. Tegelijkertijd zijn signalen uit de samenleving over wat er leeft voor wetgever en bestuur onmisbaar om tot goede besluitvorming te komen.[175]

Het College constateerde in zijn Jaarlijkse Rapportage 2024-2025 dat de ruimte voor het maatschappelijk middenveld ook in Nederland afneemt. In de Jaarlijkse Rapportage 2025-2026 bouwt het voort op dit thema en komt het tot de conclusie dat de toenemende mate waarin de overheid in Nederland informatie over demonstranten verzamelt en verwerkt het recht op vreedzame demonstratie beperkt en een *chilling effect* kan hebben. Deze praktijk kan mensen ervan weerhouden deel te nemen aan een demonstratie of ertoe leiden dat zij zelfs helemaal afzien van deelname aan het publieke debat. Voor sommige mensen is het effect niet dat zij van deelname afzien, maar dat zij hun recht willen uitoefenen zonder overleg met de overheid. Dat betekent bijvoorbeeld dat zij een voorgenomen demonstratie niet van tevoren aanmelden. De overheid reageert daar dan weer op door op andere manieren informatie te verzamelen over aanstaande demonstraties. Zo ontstaat een vicieuze cirkel van wantrouwen en escalatie. Dat kan weer een *chilling effect* hebben op de grote meerderheid van mensen die zouden willen demonstreren, maar dat niet doen uit angst voor ongeregeldheden.

Uit onderzoeken blijkt dat de politie dialoog met demonstranten van groot belang vindt om hen te begrijpen. Een verbindende rol van de politie kan bijdragen aan het voorkomen van wanordelijkheden.[176] Een randvoorwaarde daarvoor is dat potentiële demonstranten voldoende vertrouwen in de politie hebben om in gesprek te gaan en informatie te delen. Demonstranten die zich bewust zijn van, of het gevoel hebben dat de politie hen continu in de gaten houdt, kunnen de indruk krijgen dat informatievergaring leidt tot identificatie en mogelijke sancties. Dat kunnen sancties zijn van de autoriteiten, maar er bestaat ook angst voor sancties van anderen, zoals hun werkgever. Demonstranten zijn daardoor eerder geneigd maatregelen te treffen waardoor zij minder herkenbaar in beeld komen. Bijvoorbeeld door gezichtsbedekkende kleding te dragen,

174 *The new democratic pact for Europe in times of rupture. Report of the Secretary General of the Council of Europe 2026*. Strasbourg: Council of Europe, 2026, p. 60.

175 College voor de Rechten van de Mens, *Position paper Demonstraties omarmen als democratische uitingen, Inbreng Commissiedebat demonstratierecht*, 3 september 2026, p. 3.

176 Laura Keesman, 'Faciliteren én handhaven: politie-ervaringen en de rol van interacties en beeldvorming bij demonstraties', *Justitiële Verkenningen*, 2025/2, p. 63-81, p. 77.

of paraplu's te gebruiken om zich achter te verschuilen voor camera's. Ook kan het ertoe leiden dat ze de politie meer op afstand houden, of zelf meer gaan vastleggen over acties van de politie. Ze maken bijvoorbeeld video's en onthullen namen van individuele politieagenten. Dat kan weer leiden tot wantrouwen bij de politie richting demonstranten.[177] Steeds verdergaande informatievergaring kan dus onbedoelde gevolgen hebben en zelfs het tegenovergestelde bereiken van wat beleidsmakers ermee beoogden.

Maatregelen om strafbare feiten op te sporen zijn uiteraard legitiem. Als dat gebeurt in de context van een demonstratie, geldt dat strafrechtelijk ingrijpen een inmenging met het demonstratierecht vormt. Die inmenging is alleen toegestaan als die voldoet aan de gronden voor rechtvaardiging. Om de demonstratievrijheid te waarborgen, is het dan ook belangrijk dat per concreet geval wordt afgewogen en onderbouwd welke maatregelen noodzakelijk zijn en welke bevoegdheden de overheid kan inzetten. Gezien de belangrijke rol die het demonstratierecht speelt in de democratische rechtsorde, is het essentieel dat overheid en politici de waarde van het demonstratierecht erkennen en vermijden een beeld neer te zetten waarbij zij het overgrote deel van demonstranten bestempelen als mensen die strafbare feiten plegen, ofwel daarop uit zijn.

De voorstellen tot uitbreiding van bevoegdheden om informatie te vergaren over demonstraties en demonstranten en ontwikkelingen die raken aan het demonstratierecht kunnen niet los worden gezien van initiatieven die het kabinet neemt ter bescherming van de nationale veiligheid.

Ook op dit terrein zijn wetten in voorbereiding die het mogelijk maken informatie over mensen te vergaren. Het College benadrukt dat het beschermen van de nationale veiligheid en openbare orde kerntaken van de overheid zijn en verplichtingen die voortvloeien uit mensenrechten. Als we echter alle voorgestelde bevoegdheden om informatie over personen te vergaren bij elkaar optellen, zien we een zorgelijk beeld. Als mensen merken dat de overheid hen bespiedt, of voortdurend het gevoel hebben dat de overheid hen bespiedt of zou kunnen bespieden, staat dat op gespannen voet met mensenrechten.

5.2 Aanbevelingen

Het is van groot belang dat bij alle discussies over demonstraties niet uit het oog wordt verloren dat de mensenrechten die in het geding zijn, een fundamentele rol spelen in onze democratie: de demonstratievrijheid, de vrijheid van meningsuiting en het recht op bescherming van persoonsgegevens van (potentiële) deelnemers. Deze rechten zijn niet absoluut, en ze zijn uiteraard geen vrijbrief voor het gebruik van geweld. Maar beperkingen mogen niet de overhand krijgen: het blijven uitzonderingen.

177 Terpstra en Adang (noot 36), p. 317-318.

1. **Voorkom ongerechtvaardigde inperking van het demonstratierecht.**
   a. Bestaande bevoegdheden en maatregelen leiden al tot steeds verdergaande informatievergaring. Analyseer elke maatregel die betrekking heeft op informatieverwerking voor, tijdens en na demonstraties zowel op zichzelf, als in de optelsom van het geheel van maatregelen, en ga daarbij na of is voldaan aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

   b. Blijf incidenten in de context van demonstraties in perspectief zien: het overgrote deel van demonstraties verloopt zonder incidenten. En mocht zich een incident voordoen, dan voorzien het openbare-orderecht en het strafrecht in het algemeen in voldoende bevoegdheden om daarmee om te gaan. Tref alleen maatregelen waaraan een dringende maatschappelijke behoefte bestaat en die daadwerkelijk kunnen bijdragen aan de oplossing van een geconstateerd probleem.

   c. Zorg voor een overkoepelend samenhangend wettelijk kader. Leg expliciet vast wie welke bevoegdheden heeft tot het verzamelen, verwerken en bewaren van informatie, onder welke voorwaarden deze bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend, wie deze informatie mag gebruiken, en welke waarborgen bestaan voor de mensen die erdoor worden geraakt.

2. **Stel bij het opstellen van nieuwe wetgeving en beleid de-escalatie en vertrouwen tussen bestuur, politie, en mensen die willen demonstreren centraal.**
   a. Doorbreek de vicieuze cirkel van toenemende informatievergaring en groeiend wederzijds wantrouwen: tref alleen maatregelen waaraan een dringende maatschappelijke behoefte is, en streef ernaar dat de overheid en (potentiële) demonstranten met elkaar in gesprek blijven.

   b. De toenemende monitoring door de overheid kan mensen ervan weerhouden deel te nemen aan het publieke debat. Dat is zelfs al het geval als mensen vermoeden dat de overheid hen in de gaten houdt. Versterk transparantie bij de besluitvorming en de inzet van middelen om informatie over individuen voor, tijdens, en na demonstraties te verzamelen, verwerken, op te slaan en te gebruiken. Laat mensen weten welke rechten zij hebben.

   c. Bevorder dat demonstranten worden geïnformeerd over de opvolging die al dan niet wordt gegeven aan ervaringen die zij delen met politie en burgemeester, zoals aanpassingen aan beleid en praktijk.

   d. Faciliteer kennisuitwisseling tussen gemeenten en politie-eenheden op het gebied van informatieverwerking, de-escalatie, en een mensenrechtenbenadering van demonstraties.

3. **Concrete stappen die nu gezet kunnen worden op centraal en lokaal niveau:**
   a. Breng in kaart waar en hoe online gegevensvergaring, het maken, opslaan en gebruiken van camerabeelden in de context van demonstraties nu al plaatsvinden in de praktijk en hoe deze (bundeling van) informatieverwerking zich verhoudt tot grondwettelijke en internationale normen. Staak alle activiteiten die niet in overeenstemming zijn met deze normen. Zorg voor een wettelijke basis en bijpassende waarborgen voor activiteiten die wel gerechtvaardigd zijn op basis van deze normen.

   b. Staak activiteiten van het TOOI die die toets van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit niet doorstaan. Zorg voor een wettelijke basis voor die activiteiten van het TOOI die wel voldoen aan deze eisen. Zorg voor onafhankelijk toezicht op het TOOI.

   c. Verzamel zo min mogelijk persoonlijke gegevens in standaard formulieren die worden gebruikt voor kennisgeving van demonstraties. Maak daarbij duidelijk dat organisatoren ook anoniem kennisgeving kunnen doen van een demonstratie.

College voor de Rechten van de Mens
Postbus 16001
3500 DA Utrecht

Bezoekadres
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Fotografie
Reuters (cover) & ANP

Eindredactie
APCtekst

Opmaak
Enof creatieve communicatie

November 2026