

WODC

2 | 25

Justitiële verkenningen

Demonstraties: in wet en praktijk



verschijnt 4 maal per jaar • jaargang 51 • juni

JV

2 | 25

Justitiële verkenningen

Demonstraties: in wet en praktijk

Versijnt 4 maal per jaar • jaargang 51 • juni

Boom



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Datacentrum

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid en Boom Juridisch.

Redactie

prof. dr. W. Bernasco
R. Bleumink MA
prof. mr. dr. M.M. Boone
M. van der Meer MSc
dr. J. van Onna
dr. B. van der Vecht
dr. mr. S. Zebregs

Redactiesecretariaat

drs. A.T.H. van der Schee
e-mail jv@boom.nl

Redactieadres

Ministerie van Justitie en Veiligheid,
WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

WODC-documentatie

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,
e-mail: informatiedesk@wodc.nl, website: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen verschijnt vier keer per jaar. In digitale vorm is het tijdschrift beschikbaar op de website van het WODC, zie www.wodc.nl/publicaties/justitieel-verkenningen, en op www.boomportaal.nl.
Wilt u een abonnement afsluiten? Kijk op www.boom.nl/juridisch/tijdschriften voor meer informatie. Heeft u vragen? Neem dan contact op via klantenservice@boom.nl of via telefoonnummer 088-0301000.

Uitgever

Boom Juridisch
www.boom.nl/juridisch
Retouradres: postbus 15970, 1001 NL Amsterdam

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Coverfoto

ANP/Hollandse Hoogte/Hans van den Bogaard

Voor zover het maken van verveelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de repressie-regeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichtinguvo.nl).

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Inhoud

Inleiding	5
<i>Michiel van Emmerik</i>	
Juridische spelregels rond de demonstratievrijheid	11
<i>Delia Dumitrica en Merel Driessen</i>	
Een tweesnijdend zwaard: de kansen en risico's van sociale media voor burgerlijk ongehoorzaam klimaatactivisme	30
<i>Willemijn Born</i>	
Onvrede ontleed: demonstraties en geweldloos verzet in repressieve regimes	48
<i>Laura Keesman</i>	
Faciliteren én handhaven: politie-ervaringen en de rol van interacties en beeldvorming bij demonstraties	63
<i>Laura Brinkhorst en Carla Hoetink</i>	
Ruimte voor protest. Wat we kunnen leren van historische onderhandelingsprocessen over demonstraties op lokaal niveau	82
<i>Jacquelien van Stekelenburg</i>	
Waarom het zo lastig is om protest – en het verloop daarvan – te voorspellen	94
Summaries	115

Inleiding

Op zondag 18 mei 2025 trokken tienduizenden mensen door Den Haag om te demonstreren tegen het kabinetsbeleid aangaande het Israël-Gaza-conflict. Volgens de organisatoren waren er meer dan 100.000 deelnemers op de been en was het daarmee de grootste demonstratie in twintig jaar.¹ De demonstratie verliep rustig en vreedzaam, zonder incidenten, aanhoudingen of vernielingen. Dat is het geval bij veruit de meeste demonstraties in Nederland (Inspectie Justitie en Veiligheid 2025). Echter, soms loopt het ook anders: klimaatsactivisten op de snelweg, antiracismedemonstraties op de Dam, pro-Palestina-betogingen op universiteiten en boeren met tractoren op openbare wegen zijn voorbeelden van protesten in de afgelopen jaren waarbij de politie steviger heeft ingegrepen.

De vrijheid om je te organiseren met anderen en de vrijheid om te demonstreren zijn belangrijke rechten om te kunnen opkomen voor je mening. Het is een manier om maatschappelijke en politieke verandering teweeg te brengen. Demonstreren is dan ook een grondrecht, vastgelegd in onder andere de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM). Zo stelt artikel 20 van de UVRM in lid 1: 'Eenieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vereniging en vergadering.' Vreedzame demonstraties zijn dus toegestaan bij wet, dat wil zeggen: er gelden kaders. De dagelijkse praktijk laat ook zien dat demonstraties uitdagingen en spanningen met zich meebrengen voor het openbaar bestuur en de handhaving van orde en veiligheid. Bovengevoemde demonstraties zijn daar voorbeelden van. Meer dan eens worden burgemeesters en politie voor dilemma's gesteld die raken aan de vrijheid om te demonstreren enerzijds en de openbare orde en veiligheid anderzijds. Door demonstraties meer te reguleren en door strenger optreden van de overheid komt de demonstratievrijheid voor burgers steeds vaker onder druk te staan. Dat schreef de Nationale ombudsman in 2018 en in december 2024 kondigde hij een nieuw onderzoek aan naar de grenzen die de overheid stelt aan het demonstratierecht in de praktijk (Wiegman 2024). Ook vanuit het openbaar bestuur en de politiek wordt het demonstratierecht onderzocht om grip te krijgen op de balans tussen het demonstratierecht en op te leg-

¹ Zie www.amnesty.nl/actueel/ruim-100-000-mensen-die-een-rode-lijn-trokken-voor-gaza-bedankt.

gen beperkingen vanuit veiligheidsperspectief. In december 2024 startte het WODC daarom een onderzoek naar ‘het wettelijk kader en handelingsperspectief van het lokaal gezag’ in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.² De verschillende rollen van de politie aangaande demonstraties komen aan bod in het rapport ‘Faciliteren of begrenzen?’ (Inspectie Justitie en Veiligheid 2025).

De afgelopen jaren zijn demonstraties en demonstratierecht in toenemende mate onderwerp van maatschappelijke discussie. Nieuwsmedia en onderzoekplatformen berichten erover en ook in de politiek is de discussie levendig. Discussies gaan niet zelden over beperkende maatregelen of repressief optreden door overheid en politie, en daarmee tegen het demonstratierecht in. Tegelijkertijd zijn de meningen en de belangen uiteenlopend; in berichtgeving over overlast of geweld rondom demonstraties worden ook negatieve beelden geschetst over demonstraties, en wordt opgeroepen tot strakkere handhaving.

Met dit themanummer van *Justitiële verkenningen* willen we een inhoudelijke en onderbouwde bijdrage leveren aan deze discussie door het onderwerp ‘demonstratie(recht)’ van verschillende kanten te belichten, met bijdragen vanuit juridisch, historisch, sociologisch en antropologisch perspectief. Vanuit de diverse wetenschappelijke achtergronden komt een aantal typische aspecten van demonstraties en demonstratierecht meerdere keren aan bod. Wat is toegestaan bij demonstraties, hoever mogen demonstranten gaan? Wanneer mag het openbaar bestuur grenzen stellen, en wat is de rol van de politie? Wat maakt dat burgers gaan demonstreren, en wanneer is een demonstratie effectief? In hoeverre veranderen demonstraties door maatschappelijke ontwikkelingen, en wat is de rol van sociale media?

Waar liggen de grenzen van het demonstratierecht? De bijdrage van *Michiel van Emmerik* behandelt de juridische achtergrond en kaders van het demonstratierecht. Hij gaat in op de vraag wat de precieze reikwijdte van het demonstratierecht is, en onder welke voorwaarden de demonstratievrijheid ingeperkt mag worden. Hij concludeert dat lokale overheden voldoende bevoegdheden en middelen hebben die kunnen worden ingezet als demonstraties uit de hand lopen. Vanuit zijn juridische achtergrond bepleit de auteur terughoudendheid en zorgvuldigheid bij de inzet van beperkende middelen door de over-

2 Zie www.wodc.nl/actueel/nieuws/2025/01/20/wodc-onderzoek-naar-demonstratierecht-gestart.

heid, zeker wanneer het besluiten uit voorzorg betreft. Het op voorhand opleggen van beperkende maatregelen mag nooit vanwege de inhoud van de demonstratie, want dan komt de vrijheid van meningsuiting in het geding.

Wat mag en hoever demonstranten mogen gaan, is ook onderwerp van de bijdrage van *Delia Dumitrica en Merel Driessen*. Zij schrijven over protestvormen die gebruik maken van burgerlijke ongehoorzaamheid. Met de vrijheid om te demonstreren als uitgangspunt is burgerlijke ongehoorzaamheid het opzoeken van de grenzen van de wet en (geweldloos) over het randje gaan. De auteurs beargumenteren het belang van burgerlijke ongehoorzaamheid binnen de demonstratievrijheid als democratische waarde, waarbij zij in het bijzonder naar klimaatbewegingen kijken. Ze sluiten aan bij een bredere discussie omtrent de balans tussen democratische zelfexpressie, zoals zij het treffend verwoorden, en bestuurlijke maatregelen bij demonstraties. *Willemijn Born* gaat aan de hand van door haar onderzochte casuïstiek nog een stap verder. Zij onderzoekt demonstraties en geweldloos verzet in repressieve regimes in landen uit de voormalige Sovjet-Unie. Zelfs in landen waar de vrijheid om te demonstreren ver te zoeken is, ontstaan er protestbewegingen en zijn mensen bereid risico's te nemen en de wet te overtreden om hun mening te laten horen. De verhalen uit landen waar het demonstratierecht niet vanzelfsprekend is, geven de waarde ervan voor Nederland extra lading.

Hoe gaat de politie om met demonstraties? Zoals al naar voren kwam, heeft de politie een faciliterende en begrenzendende rol bij demonstraties. *Laura Keesman* gaat dieper in op de rol van de politie, hoe zij haar taak uitvoert en welke uitdagingen daarbij naar voren komen. Ook belicht de auteur aan de hand van etnografisch veldwerk de impact, ervaringen en belevingswereld van politieagenten bij demonstraties. De interactie met demonstranten is daarbij een van de belangrijkste uitdagingen. Vanuit de politie gezien zijn communicatie en afstemming met protestbewegingen belangrijk om demonstraties te faciliteren en te kunnen de-escaleren. De-escalerende maatregelen, zoals onderhandelingen, blijven in de berichtgeving rondom demonstraties echter buiten beeld. Ze krijgen zelfs weinig aandacht in wetenschappelijke literatuur, zo stellen *Laura Brinkhorst en Carla Hoetink*. Zij komen ook tot dezelfde conclusie vanuit historische casestudies uit de jaren zestig, zeventig en tachtig. Zij onderzoeken het verloop van anti-kernwapendemonstraties en krakersprotesten in respectievelijk Roer-

mond en Den Bosch. De auteurs laten zien dat er lessen getrokken kunnen worden uit het verleden en dat er parallellen te trekken zijn tussen deze historische, regionale casussen en actuele, landelijke demonstraties. Communicatie tussen demonstranten en politie en de mate van erkenning van elkaars rechten en bevoegdheden zijn bepalend voor het verloop en voor effectieve inzet van middelen.

Wat zijn drijvende krachten achter demonstraties? Waarom gaan er in het ene land meer mensen de straat op dan in het andere, en wat maakt dat mensen gaan demonstreren? Onderzoek hiernaar speelt zich af op het snijvlak van sociale psychologie en sociologie. *Jacqueline van Stekelenburg* heeft veel onderzoek gedaan naar protesten en demonstraties en deelt belangrijke kennis hierover. Zij laat zien dat het ontstaan en het verloop van demonstraties een complex samenspel zijn van individuele en maatschappelijke factoren. Mobilisatiemechanismen vanuit sociale structuren zijn hierin een verbindende schakel en cruciaal om de dynamiek van protesten te begrijpen. Dat zien we ook terug bij Willemijn Born. In de drie casussen uit de voormalige Sovjet-Unie die zij beschrijft, laat ze zien hoe deze protesten vorm krijgen en georganiseerd worden, soms met en soms zonder succes. De analyses geven inzicht in wat er nodig is om geweldloze demonstraties kans van slagen te geven. Zo blijken sociale structuren, zoals burgerbewegingen, cruciaal voor succes van demonstraties. Deze sociale structuren zijn belangrijk om demonstratievrijheid (en democratie) te laten werken. En om een parallel te trekken naar Nederland: deze sociale structuren hebben daarmee ook grote waarde in onze (individualistische) maatschappij.

Wat is de invloed van nieuwe technologieën, zoals sociale media? Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen hebben invloed op demonstraties. *Jacqueline van Stekelenburg* argumenteert hoe internet en sociale media de sociale verbindingen aanpassen en daarmee de structuren van waaruit mensen gemobiliseerd raken. *Delia Dumitrica* en *Merel Driessen* gaan in op socialemediagebruik vanuit het perspectief van protestbewegingen, en specifiek op socialemediagebruik door het A22-netwerk, een internationale klimaatprotestbeweging. Aan de ene kant gebruikt deze beweging sociale media om (burgerlijk ongehoorzame) protestacties naar buiten te brengen en te legitimeren. Aan de andere maakt de zichtbaarheid hen kwetsbaar en zorgt het voor risico's. Ook in de bijdrage van *Laura Keesman* over de dilemma's van de politie bij demonstraties komen sociale media aan

bod. De beeldvorming en framing van politieoptredens en hoe daarmee om te gaan, is een van de grootste uitdagingen voor de politie. Een selectieve beeldvorming kan zowel op de moraal en het rechtsgevoel van agenten drukken als op het vertrouwen van het publiek in het professionele handelen van de politie.

De discussie over het demonstratierecht in Nederland is actueel en stevig. Echter, door uit te zoomen van het hier en nu wordt ook context gegeven aan de discussie. Het abstractieniveau van gedragswetenschap in de bijdrage van Jacquélien van Stekelenburg, het perspectief op repressieve regimes in de bijdrage van Willemijn Born en de historische analyse van Laura Brinkhorst en Carla Hoetink laten een groter geheel zien. Daarnaast is het van belang om oog te hebben voor de verschillende betrokken partijen. In de bijdragen van dit themanummer is vanuit de burgers, het openbaar bestuur en de politie naar het thema gekeken.

Het moge duidelijk zijn dat niet alle onderwerpen aangaande demonstraties en demonstratierecht volledig uitgediept zijn in dit themanummer. Denk aan de worsteling van burgemeesters als lokaal bestuurder, dilemma's van demonstrerende ambtenaren tegen overheidsbeleid, of de ervaringen van demonstranten zelf. Echter, de breedte van het onderwerp komt dankzij de bijdragen goed in beeld. De gemene deler is dat alle perspectieven in samenhang bekeken moeten worden. Het recht om te demonstreren is een groot goed in een werkende democratie, waar we zeer zorgvuldig mee om moeten gaan.

Bob van der Vecht
Ryenne Bleumink*

* Dr. B van der Vecht is analist bij de Nederlandse Arbeidsinspectie en redactielid van *Justitiële verkenningen*. R. Bleumink MA is onderzoeker bij de politie, Eenheid Midden-Nederland en redactielid van *Justitiële verkenningen*.

Literatuur

Inspectie Justitie en Veiligheid 2025

Inspectie Justitie en Veiligheid, *Faciliteren of begrenzen? Perspectieven op de functie van de politie bij demonstraties*, 2025.

Nationale ombudsman 2018

Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018.

Wiegman 2024

M. Wiegman, 'Ombudsman start onderzoek naar demonstratierecht: "Je kunt niet eindeloos verbieden en verplaatsen"', *Het Parool* 6 december 2024.

Juridische spelregels rond de demonstratievrijheid

*Michiel van Emmerik**

De reikwijdte van de demonstratievrijheid ligt de laatste tijd onder een vergrootglas, denk bijvoorbeeld aan de discussies over acties van Extinction Rebellion en de pro-Palestina-bewegingen, Farmers Defence Force, de antiabortusbeweging en de koranverbrandingen door Pegida. Bij deze demonstraties worden tegenwoordig ook minder klassieke middelen ingezet, zoals wegblokkades, kampementen, tractoren en acties via sociale media. In politiek Den Haag klinkt de roep om het betogingsrecht te beperken mede naar aanleiding van diverse protesten. Zo gaan er in de Tweede Kamer stemmen op voor een verbod op gezichtsbedekkende kleding of het beperken van demonstraties in de nabijheid van herdenkingsplaatsen van de Holocaust.¹ Daarnaast zijn er juist ook geluiden dat het demonstratierecht te veel onder druk is komen te staan.² In deze context is het essentieel om de juridische contouren van de demonstratievrijheid nauwkeurig te schetsen. Deze juridische zoektocht probeert de tweeledige vraag te beantwoorden of de overheid over voldoende bevoegdheden beschikt om demonstraties in goede banen te leiden en of het demonstratierecht onder druk staat.

Eerst wordt daartoe in kaart gebracht waar het demonstratierecht is geregeld (Grondwet (Gw), Wet openbare manifestaties (WOM), Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) etc.). De daarop-

* Mr. dr. M.L. van Emmerik is hoofddocent staatsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen en rechter-plaatsvervanger in de afdeling bestuursrecht van de rechtbank Midden-Nederland. De auteur bedankt zijn collega mr. dr. M.A.D.W. de Jong voor haar waardevolle suggesties.

1 Zie uitgebreid *Kamerstukken II 2023/24, 34324* (Evaluatie Wet openbare manifestaties) met vele interessante bronnen over het demonstratierecht; zie in het bijzonder de brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie en Veiligheid van 19 april 2024 aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II 2023/24, 34324*, nr. 12 en de brief van dezelfde bewindslieden van 15 april 2025 aan de Tweede Kamer over het voornemen om een wettelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties in te voeren met een ontheffingsmogelijkheid voor de burgemeester in bepaalde gevallen, *Kamerstukken II 2023/24, 34324*, nr. 36.

2 Zie onder meer Amnesty International Nederland 2022 en diverse rapporten van de Nationale ombudsman.

volgende paragraaf probeert een antwoord te vinden op de vraag wat er onder de demonstratievrijheid valt, met andere woorden wat de precieze reikwijdte ervan is. Dit is zeer relevant, aangezien ingeval een gedraging en/of uiting onder het betogingsrecht valt, bezien moet worden of en onder welke voorwaarden de overheid de mogelijkheid heeft om deze vrijheid in te perken. Daarbij geldt dat de demonstratievrijheid een fundamenteel recht is dat niet zomaar mag worden beperkt. Voor de overheid bestaan er dan ook – met name op grond van het EVRM – positieve verplichtingen om alles in het werk te stellen om een demonstratie doorgang te laten vinden. Voor het verbieden of beperken van een demonstratie moet de overheid zeer zwaarwegende redenen hebben. Deze verplichtingen worden nader uitgewerkt in de daaropvolgende paragraaf.

Mijn conclusie is dat de overheid waar nodig voldoende bevoegdheden heeft om in te grijpen, maar dat zij daar zeer zorgvuldig mee moet omgaan vanwege het fundamentele karakter van de demonstratievrijheid. Het is daarbij belangrijk om vast te stellen dat de demonstratievrijheid net als de vrijheid van meningsuiting ook mag worden aangevend om schokkende en kwetsende uitlatingen te doen. Dat kan geen reden zijn om een betoging van tevoren vanwege deze inhoud te verbieden, maar eventueel wel om repressief op te treden. Zo kan er tijdens een demonstratie worden ingegrepen als er strafbare uitlatingen worden gedaan of wordt opgeroepen tot geweld. De overheid moet daarbij wel de inzet van het strafrecht beperkt houden om te voorkomen dat vreedzame demonstranten strafrechtelijk worden vervolgd (zie Rozemond 2023a, 2023b).

Deze bijdrage is een zoektocht op hoofdlijnen en probeert de belangrijkste vragen die in de praktijk leven van een nadere juridische context te voorzien.³ Binnen het beperkte bestek van deze bijdrage is het onmogelijk om alle strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en civielrechtelijke dimensies onder ogen te zien, zoals die ook in de jurisprudentie en doctrine aan de orde komen (zie onder meer Swart & Roorda 2023b; Jaasma & De Kort 2024).⁴

3 Zie in dit verband nader <https://demonstratierecht.nl> met zeer handzame antwoorden op veel gestelde vragen over het demonstratierecht, mede aan de hand van de meest recente nationale en Europese jurisprudentie.

4 Ik laat de vraag naar de geoorloofdheid van de inzet van noodbevoegdheden (art. 175 en 176 Gemeentewet) in deze bijdrage onbesproken.

Juridisch kader demonstratievrijheid

Het meest relevante juridische kader van de demonstratievrijheid wordt gevormd door artikel 9 Gw, zoals nader uitgewerkt in de WOM, en artikel 11 EVRM.⁵ Daarbij moet worden opgemerkt dat de juridische rangorde van hoog naar laag als volgt is: EVRM, Grondwet, WOM. Iemand die zijn betogingsvrijheid wil uitoefenen, kan zich hierbij zowel op artikel 11 EVRM, artikel 9 Gw als de bepalingen van de WOM beroepen. Deze garanties worden als het ware bij elkaar opgeteld, waarbij geldt dat de voor de betrokkene meest gunstige bepaling voorgaat.⁶ Verder geldt nog steeds het toetsingsverbod van artikel 120 Gw, op basis waarvan de rechter wetten in formele zin niet aan de Grondwet mag toetsen. Mocht de demonstratievrijheid door een wet in formele zin⁷ worden beperkt, dan mag de rechter deze wet dus niet toetsen aan artikel 9 Gw. De rechter mag deze wet echter wel op grond van artikel 94 Gw toetsen aan zogenaamde 'een ieder verbindende' verdragsbepalingen. Daar vallen de grondrechten uit het EVRM in ieder geval onder. De rechter kan een dergelijke wet dus toetsen aan artikel 11 EVRM en als hij strijd met dit EVRM-recht constateert de betreffende formele wet buiten toepassing laten. Voordat het kabinet-Schoof viel, was het voornemens het toetsingsverbod gedeeltelijk af te schaffen, voor zover het de toetsing aan de klassieke grondrechten uit de Grondwet betreft (waaronder dus ook de betogingsvrijheid van art. 9 Gw). De betekenis van het toetsingsverbod voor de huidige rechterlijke toetsingspraktijk moet dus niet worden overschat, aangezien de rechter de wet zonder meer aan het EVRM kan toetsen. Daar komt nog bij dat er rond demonstraties bij uitstek besluiten van de burgemeester aan de orde zijn (verbieden of beperken van demonstraties) die zonder meer kunnen worden getoetst aan artikel 9 Gw. Ook lagere

5 Het demonstratierecht is verder onder meer gegarandeerd in art. 21 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en art. 12 EU-Grondrechtenhandvest, maar aangezien deze bepalingen vooralsnog vooral met art. 9 Gw en art. 11 EVRM vergelijkbare of minder bescherming lijken te bieden, zullen deze bepalingen in deze bijdrage verder niet aan de orde komen. Daarnaast kan ook nog worden verwezen naar art. 15 lid 1 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).

6 Zie art. 53 EVRM. Art. 9 Gw eist bijvoorbeeld dat een inhoudelijke beperking van de betogingsvrijheid door de wetgever in formele zin (art. 81 Gw) wordt gesteld, terwijl dit op grond van art. 11 lid 2 EVRM ook een lagere regelgever kan zijn.

7 Art. 81 Gw: 'De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk.' Denk bijvoorbeeld aan het voorgenomen wettelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties.

regelgeving (waaronder gemeentelijke verordeningen) kan aan de Grondwet worden getoetst.

De Grondwet

Artikel 9 Gw luidt:

- '1. Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.'

Het recht op betoging is pas in 1983 in de Nederlandse Grondwet opgenomen. Daarvoor waren wel het recht op vergadering en vereniging grondwettelijk verankerd. Verder bestond ook al sinds jaar en dag het nauw verbonden grondrecht van de vrijheid van meningsuiting. De staatscommissie-Cals/Donner was in meerderheid voor het in de Grondwet opnemen van de betogingsvrijheid, zij het dat er nog wel enkele bedenkingen waren over het fundamentele karakter ervan en over het gevaar dat mogelijk 'hierin door kwaadwillige elementen een aanknopingspunt zou kunnen worden gezien om zich van de straat meester te maken' (Staatscommissie-Cals/Donner 1969). Ondanks deze wat zuinige stem van de voorstanders binnen de staatscommissie en vergelijkbare kanttekeningen van de Raad van State later, kreeg het recht op betoging in 1983 grondwettelijke status.

Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt dat een uiting aan drie voorwaarden moet voldoen, wil sprake zijn van een betoging in de zin van artikel 9 Gw. Het moet gaan om een collectieve of gemeenschappelijke uiting in het openbaar en de uitdrukking vormen van een bepaalde opvatting. In de woorden van de regering: 'De betoging heeft voor velen betekenis verworven als middel om, het liefst met zoveel mogelijk mensen, in het openbaar uiting te geven aan gevoelens of wensen op maatschappelijk en politiek gebied.'⁸ Het gaat dus om het collectief en in het openbaar uiten van een bepaalde mening. Dit veronderstelt dat er ten minste twee personen aan deelnemen. Het onderwerp van deze uiting hoeft niet per definitie van maatschappelijke en/of politieke aard te zijn of ergens voor of tegen te zijn, als maar sprake is van

8 *Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3, p. 39.*

het bij anderen onder de aandacht brengen van een bepaalde meningsuiting (Nieuwenhuis 2020, p. 135-136 met nadere verwijzingen).

De Wet openbare manifestaties

De Wet openbare manifestaties (WOM) geeft een nadere uitwerking van de in artikel 6 Gw (vrijheid van godsdienst en levensovertuiging) en artikel 9 Gw (recht tot vergadering en betoging) geboden delegatiemogelijkheid ('De wet kan regels stellen'). In de memorie van toelichting bij de WOM overweegt de regering in het bijzonder ten aanzien van betogingen dat het daarbij gaat 'om het uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten of wensen op politiek of maatschappelijk gebied'. Vervolgens merkt zij op

'dat acties, die niet of niet primair het karakter van een gemeenschappelijke meningsuiting hebben, doch waarbij andere elementen, zoals bij voorbeeld feitelijke dwang, overheersen, geen betogingen zijn in de hier bedoelde zin. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij blokkades van wegen en waterwegen, samenscholingen, volksoplopen en dergelijke (...). Ook optochten, die niet of niet primair het karakter van gemeenschappelijke meningsuiting hebben, zoals Sinterklaas- en carnavalsoptochten, bloemen-corso's, vallen uiteraard buiten de werkingssfeer van het wetsvoorstel (...).'⁹

De beperkingsgronden in de WOM (art. 2) komen overeen met die uit artikel 9, tweede lid, Gw, namelijk de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De beperkingsgronden worden nader uitgewerkt in de volgende paragraaf. Op grond van artikel 4 WOM kan de gemeenteraad een verordening vaststellen met regels voor een voorafgaande kennisgevingsplicht. Hiermee wordt de burgemeester in staat gesteld om eventueel in contact te treden met de organisatoren en zo nodig maatregelen te treffen om de demonstratie in goede banen te leiden (bijvoorbeeld door het inroepen van extra politiecapaciteit in geval van een verwachte tegendemonstratie) of verdergaande maatregelen

9 *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 6.

te treffen. Dit betreft op zichzelf geen voorafgaande toestemming (dat mag immers niet), maar ook aan deze verplichting kunnen (mensenrechtelijke) bezwaren kleven.¹⁰ Zo heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) overwogen dat een vreedzame demonstratie niet enkel mag worden verboden wegens het niet voldoen aan de kennisgevingsplicht.¹¹

De WOM is krachtens artikel 1 van toepassing op openbare plaatsen, dat zijn plaatsen die krachtens bestemming of vast gebruik openstaan voor het publiek. Dit betekent dat iedereen vrij is daar te komen (zonder meldingsplicht), waarbij in het bijzonder kan worden gedacht aan straten, wegen, pleinen, parken, waterwegen en een aantal in het verlengde daarvan liggende plaatsen, zoals het vrij toegankelijke gedeelte van een treinstation (maar weer niet achter de toegangspoo-tjes) (zie Roorda 2023). Als het gaat om een voor het publiek toegankelijke betoging op een andere dan openbare plaats heeft de burgemeester minder bevoegdheden dan op openbare plaatsen (art. 8 WOM). Hij kan dan slechts opdracht geven een betoging te beëindigen en niet vooraf voorschriften of een verbod afkondigen. Bovendien ontbreekt de mogelijkheid om vanwege de verkeersveiligheid maatregelen te nemen. Het gaat hier om voor iedereen toegankelijke plaatsen die geen openbare bestemming hebben (denk aan een winkelcentrum, café of delen van de campus van een universiteit) (zie uitgebreid Roorda 2023). Voor betogers in de nabijheid van het Internationaal Gerechtshof of een diplomatieke vertegenwoordiging geldt op grond van artikel 9 WOM dat zij zich moeten onthouden van gedragingen die het functioneren van de desbetreffende instelling aantasten.

Het EVRM¹²

Artikel 11 EVRM luidt:

‘1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

10 In de praktijk blijken gemeenten verschillende onnodige drempels op te werpen, zie Fetter e.a. 2025.

11 Zie bijvoorbeeld EHRM 17 juli 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0717JUD002569104 (*Bukta e.a./ Hongarije*).

12 Delen van deze paragraaf zijn ontleend aan Barkhuysen & Van Emmerik 2023, p. 136-137.

2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.’

Deze bepaling garandeert naast de verenigingsvrijheid het recht van vergadering en betoging. Het betogingsrecht vertoont nauwe verwantschap met de in artikel 10 EVRM beschermde vrijheid van meningsuiting en moet ook vaak mede in dat licht worden gezien (zie uitgebreid Schilder 1989; Roorda 2016). Onder artikel 11 EVRM worden alleen de *vreedzame* vergadering en betoging beschermd.¹³ Op artikel 11 EVRM kan zowel door de deelnemers aan als door de organisatoren van een vergadering of betoging een beroep worden gedaan. Het verdragsartikel biedt bescherming tegen directe en indirecte beperkingen door de autoriteiten.¹⁴ Onder omstandigheden kan er voor de staat een positieve verplichting uit artikel 11 EVRM voortvloeien om demonstranten te beschermen tegen mogelijke tegendemonstranten. Dit is een verplichting die het EHRM uitdrukkelijk uit artikel 11 EVRM heeft afgeleid, terwijl de rechtspraak over artikel 9 Gw hier veel minder uitgesproken over is. De staat moet dan redelijke en passende maatregelen nemen, zodat rechtmatige demonstraties op vreedzame wijze door gang kunnen vinden.¹⁵ Het EHRM leidt uit artikel 11 in samenhang met artikel 13 EVRM af dat een rechterlijke uitspraak voorafgaand aan de geplande demonstratiedatum moet kunnen worden verkregen. Dit is relevant wanneer de autoriteiten weigeren goedkeuring te verlenen voor de locatie, het tijdstip of de wijze van demonstreren. Indien een dergelijke weigering structureel is en demonstranten niet op de voor hen wenselijke tijd en plaats mogen demonstreren (bijvoorbeeld wan-

13 EHRM 2 oktober 2001, *EHRC Updates* 2001/84, par. 77, m.nt. Brems (*Stankov e.a./Bulgarije*); EHRM 9 april 2002, *EHRC Updates* 2002/42, par. 39-40, m.nt. Gerards (*Cisse/Frankrijk*).

14 Vgl. EHRM 20 februari 2003, *EHRC Updates* 2003/40, par. 56-57 (*Djavit An/Turkije*).

15 EHRM 21 juni 1988, ECLI:NL:XX:1988:AD0376, *NJ* 1991/641, par. 32-34, m.nt. Alkema (*Plattform Ärzte für das Leben/Oostenrijk*).

neer zij zich niet binnen het zicht en de gehoorafstand mogen begeven van het doel c.q. publiek dat zij willen bereiken en de impact van de demonstratie maar minimaal kan zijn), wordt artikel 11 EVRM geschonden.¹⁶

Als een demonstratie wordt geweigerd met als enige reden dat er een andere demonstratie staat gepland, zonder duidelijke en objectieve indicatie dat beide evenementen niet op gepaste wijze kunnen worden begeleid door de politie, wordt door het Hof een disproportionele beperking van het recht op demonstratie aangenomen.¹⁷ Uit vaste jurisprudentie van het EHRM blijkt dat overheidsmaatregelen (bestuurlijk, strafrechtelijk) geen ‘chilling effect’¹⁸ mogen hebben op de demonstratievrijheid.¹⁹

Reikwijdte van de demonstratievrijheid

De kern van het demonstratierecht is duidelijk: het vrijelijk en collectief in het openbaar uiten van een bepaalde opvatting, doorgaans over maatschappelijke vraagstukken. Het wordt lastiger wanneer daarbij minder klassieke middelen worden gebruikt. De grondwetgever heeft in de jaren tachtig als grens van de demonstratievrijheid (in de zin van een gemeenschappelijke meningsuiting) aangegeven dat andere elementen, zoals het uitoefenen van feitelijke dwang, niet de overhand mogen krijgen. De regering noemt hier het voorbeeld van blokkades en volksoptochten.²⁰ Daarbij moet worden opgemerkt dat uit meer recente jurisprudentie van het EHRM blijkt dat het Hof wegblokkades onder omstandigheden wel een rechtmatige uitoefening van de

16 In de bewoordingen van het EHRM gaat het hier om het ‘sight and sound criterium’, zie bijvoorbeeld EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin e.a./Rusland*), par. 426: ‘The Court considers that the practice whereby the authorities allow an assembly to take place, but only at a location which is not within sight and sound of its target audience and where its impact will be muted, is incompatible with the requirements of Article 11 of the Convention.’

17 EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, *EHRC Updates* 2017/88, m.nt. Roorda (*Lashmankin e.a./Rusland*).

18 Volgens Wikipedia: ‘(letterlijk: “afkoelend effect”) wanneer op iemand druk wordt uitgeoefend om af te zien van het gebruik van zijn/haar rechten, door te dreigen met een sanctie of procedure’.

19 Vgl. reeds EHRM 26 april 1991, nr. 11800/85 (*Ezelin/Frankrijk*), par. 53.

20 Onder verwijzing naar de grondwetgeschiedenis overwegen Akkermans en Koekkoek: ‘Een afdoende afbakening tussen een betoging en dwangmiddelen als een blokkade is moeilijk te geven.’ Zie Akkermans & Koekkoek 1992, p. 212.

demonstratievrijheid ex artikel 11 EVRM acht.²¹ Voor het Straatsburgse Hof geldt dat de demonstratievrijheid nu eenmaal enige overlast met zich kan brengen. Verder kunnen zogenaamde kampementen en andere meer langdurige manifestaties onder de rechtmatige uitoefening van het betogingsrecht vallen. Hierbij is van belang dat demonstranten in beginsel plaats en middel mogen bepalen en dat bijvoorbeeld een demonstratie op de weg, al dan niet met voertuigen, in sommige omstandigheden direct verband houdt met het doel c.q. onderwerp van de betoging. Hierbij valt te denken aan boerenprotesten, maar ook aan de blokkade van de A1 door Extinction Rebellion bij de ministeries die over het klimaatbeleid en de subsidies aan bedrijven in fossiele brandstoffen gaan. Ook daarbij gelden voorwaarden: als door het tijdsverloop het uiten van een gemeenschappelijke mening naar de achtergrond verdwijnt, is niet langer sprake van een beschermde demonstratie. Bovendien kan op een gegeven moment worden geoordeeld dat demonstranten voldoende tijd en gelegenheid hebben gehad om hun mening te uiten op die plaats en kunnen andere belangen (zoals bescherming van de gezondheid of bestrijding van wanordelijkheden) prevaleren.²² Ook zijn beperkingen mogelijk als de locatie waar wordt gedemonstreerd steeds verder verwijderd is van het doel c.q. onderwerp van de demonstratie. Verder speelt de vreedzaamheid van de demonstratie een rol. Zo kunnen vreedzame betogers in een demonstratie waar een deel van de deelnemers agressief is nog steeds bescherming ontnemen aan het demonstratierecht. Dit wordt geïllustreerd door de Straatsburgse veroordeling van Nederland in de zaak *Laurijsen*. Bij de ontruiming van een kraakpand werd door de politie onvoldoende onderscheid gemaakt tussen vreedzame en niet-vreedzame demonstranten. Van de klagers is niet vastgesteld dat zij gewelddadige intenties hadden, noch aangezet hebben tot geweld. Het Hof overweegt daarbij dat individuen niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de gewelddaden van andere deelnemers. De deelname van klagers aan de protestacties viel daarom onder de reikwijdte van artikel 11 EVRM. Het Hof oordeelt daarnaast dat de Hoge Raad niet heeft onderzocht of de rol van klagers in de protestacties vreedzaam is geweest in de zin van artikel 11 EVRM en ten onrechte geen belangenafweging als vereist in artikel 11, tweede lid, EVRM heeft

21 Zie bijv. EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevicius e.a./Litouwen*).

22 ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3173 (*Occupy*). Zie nader De Jong 2015.

gemaakt. Om die reden is niet op overtuigende wijze aangetoond waarom het noodzakelijk is geweest om in te grijpen in het recht van klagers op vrijheid van vergadering en vereniging. Daarmee is sprake van een schending van artikel 11 EVRM.²³

Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen de kern van het recht en connexe rechten (zoals geluidsversterkende apparatuur en het meedragen van fakkels), welke laatste niet onder de bescherming van het demonstratierecht vallen.²⁴ Zo ziet het EHRM het door Greenpeace met rubberboten verhinderen van de walvisvaart niet vallen onder de kern van de betogingsvrijheid in de zin van artikel 11 EVRM.²⁵ Ook valt er te onderscheiden tussen evenementen (zoals de intocht van Sinterklaas) en demonstraties, alhoewel daar de grenzen ook niet altijd duidelijk zijn te trekken.

Beperkingsgronden en positieve verplichtingen

Op basis van artikel 9, eerste lid, Gw kunnen inhoudelijke beperkingen aan de demonstratievrijheid slechts (achteraf) door de formele wetgever worden gesteld.²⁶ Op grond van artikel 9, tweede lid, Gw, zoals uitgewerkt in de WOM, kunnen ook door andere regelgevers, zoals de gemeenteraad, regels en voorschriften worden opgesteld ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Dit betekent dat de burgemeester op basis van artikel 5, tweede lid, juncto artikel 2 WOM op genoemde gronden een demonstratie kan verbieden dan wel beperkingen kan stellen. Daarbij mag hij, zoals ik eerder aangaf, zeker niet lichtvaardig te werk gaan: als het even kan, moet de demonstratie doorgang vinden en mogen eventuele beperkingen het wezen van de demonstratievrijheid niet beperken. Een verbod is slechts toegestaan bij 'bestuurlijke overmacht'. Een en ander is in lijn met de Straatsburgse jurisprudentie op grond waarvan de overheid strenge positieve

23 EHRM 21 november 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:1121JUD005689617 (*Laurijsen/Nederland*).

24 Vgl. ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, AB 1996/179, m.nt. J.A. Hofman (geluidsversterking), Rb. 's-Gravenhage 15 november 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY5462 (meedragen fakkels) en Rb. 's-Gravenhage 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013 (kamperen).

25 EHRM 4 mei 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0504DEC003367896 (*Drieman e.a./Noorwegen*) (ontvangen besluit).

26 Denk in het bijzonder aan in het Wetboek van Strafrecht strafbaar gestelde meningsuitingen, zoals belediging op grond van ras en het oproepen tot geweld.

verplichtingen heeft om demonstraties zo veel mogelijk te faciliteren, ook als er heftige tegendemonstraties zijn te verwachten ('hostile audience').²⁷ Dit is essentieel, omdat anders controversiële meningen al snel niet meer in het openbaar geuit zouden kunnen worden.

Op grond van artikel 7 WOM kan de burgemeester bevelen tot beëindiging van de demonstratie als de betogers handelen in strijd met een door de burgemeester gesteld voorschrift of als een van de in artikel 2 WOM gestelde doelen dat vordert.

Verder gelden in Straatsburg op grond van het tweede lid van een aantal grondrechten (met name art. 8 t/m 11 EVRM) drie beperkingsgronden op basis waarvan de overheid gerechtvaardigd een inbreuk kan maken op het in het eerste lid beschermde grondrecht. In de eerste plaats moet deze inmenging bij wet zijn voorzien ('prescribed by law'). Het EHRM kleurt het begrip 'law' op materiële wijze in. Deze beperking kan ook zijn opgenomen in lagere regelgeving of zelfs in het ongeschreven recht. De voorwaarde is wel dat deze beperking toegankelijk (in de zin van kenbaar) en voorzienbaar is (in de zin dat burgers hun handelen of nalaten kunnen afstemmen op de door de overheid te verwachten reactie daarop).²⁸ De Grondwet is – zoals hiervoor opgemerkt – strenger waar artikel 9, eerste lid, Gw een formeel-wettelijke basis vereist. In de tweede plaats moet de beperking een gerechtvaardigd doel dienen, zoals bij artikel 11, tweede lid, EVRM het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De derde grond is de eis van de noodzakelijkheid in een democratische samenleving. Daarbij gaat het om de vraag of de maatregel noodzakelijk is, waarbij relevant is of hetzelfde doel niet met minder verstrekkende middelen kan worden bereikt. Verder is dit in de kern ook de toets naar de proportionaliteit van de maatregel (in de zin van evenredigheid tussen doel en middelen). Bij de afweging of de inbreuk op het betreffende EVRM-grondrecht gerechtvaardigd is, concentreert de toetsing zich meestal op deze vraag naar noodzakelijkheid c.q. proportionaliteit (zie Barkhuysen & Van Emmerik 2023, p. 24-25).

27 EHRM 21 juni 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0621JUD001012682 (*Ärzte für das Leben/Duitsland*).

28 Zie de klassieker EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74 (*The Sunday Times/Verenigd Koninkrijk*).

Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat de demonstratievrijheid ruimhartig moet worden geïnterpreteerd en dat beperkingen erop eng moeten worden uitgelegd (zie bijv. Roorda 2016, p. 20 met nadere verwijzingen). Deze jurisprudentie laat een divers palet zien van zaken waarin de bijzondere omstandigheden van het geval een belangrijke rol spelen. Zo was in een recente Russische zaak evident sprake van schending van diverse EVRM-rechten, waaronder de demonstratievrijheid,²⁹ en demonstreert de zaak *Laurijsen/Nederland* dat de politie voorzichtig moet zijn met het over één kam scheren van alle betogers. Voor beperkende maatregelen tijdens een demonstratie moet van de individueel betrokken demonstranten ook vaststaan dat zij gewelddadige intenties hadden en hun daarmee geen beroep toekwam op het recht op vreedzame betoging in de zin van artikel 11 EVRM.³⁰ In een Franse gele-hesjeszaak kregen de lokale autoriteiten veel ruimte om de plaatselijke omstandigheden precies te beoordelen (26 dagen opeenvolgend protest met vernielingen en gewelddadigheden en een verbod tot demonstratie in een klein gebied in het centrum van Bordeaux ter voorkoming van wanordelijkheden), waarbij in de ogen van het Hof de kern van het betogingsrecht niet werd aangetaast.³¹ De recente zaak *Bodson/België* betrof de blokkade van een druk verkeerspunt met een complete verkeerschaos ten gevolg. Het EHRM achtte het verbod op de demonstratie van de lokale overheid ook gezien de ernst van de gevolgen niet in strijd met artikel 11 EVRM en liet daarbij veel ruimte aan de plaatselijke autoriteiten.³² Het Hof probeert aldus een balans te bewaren tussen enerzijds bescherming van het demonstratierecht en anderzijds het belang van ordehandhaving en de bescherming van rechten van anderen.

Een belangrijke vraag is in hoeverre de rechten en belangen van anderen een rol moeten spelen bij eventuele beperkingen op de demonstratievrijheid. Wij zagen hiervoor al dat het inherent is aan de uitoefening van het betogingsrecht dat daar overlast en ongemak voor ande-

29 EHRM 26 november 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:1126JUD004928219 (*Kotov/Rusland*) (schending art. 11 EVRM vanwege strafrechtelijke veroordeling voor deelname aan een vreedzame demonstratie).

30 EHRM 21 november 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:1121JUD005689617 (*Laurijsen/Nederland*).

31 EHRM 24 oktober 2024, nr. 56270/21 (*Eckert/Frankrijk*).

32 EHRM 16 januari 2025, ECLI:CE:ECHR:2025:0116JUD003583422 (*Bodson e.a./België*). Het Hof respecteert hierbij de conclusie van de nationale autoriteiten dat de klagers, leden van de vakbond, een cruciale rol hebben gespeeld bij de wegblokkade en daarbij 'laakbaar gedrag' zouden hebben vertoond. Zie kritische noot van A. Dejean de la Bâtie in *ECHR Updates* 2025/18.

ren door kunnen ontstaan. Demonstreren geschiedt nu eenmaal vooral in de openbare ruimte. Andere personen (niet betrokken bij de demonstratie) zullen dan ook veel moeten dulden, maar er kan een moment komen dat de overlast zo groot is en maar voortduurt dat er een rechtvaardiging kan zijn voor de overheid om op grond van artikel 11, tweede lid, EVRM in te grijpen. Doorgaans zullen de daarin genoemde doelcriteria volstaan, nu daar ook de bescherming van de rechten van anderen uitdrukkelijk wordt genoemd. Soms zal er ook sprake kunnen zijn van een duidelijke botsing van grondrechten. Dit speelt bijvoorbeeld bij Pro Life-demonstranten bij abortusklinieken die bezoekers daarvan (soms vrij indringend) confronteren met de vraag of ze niet beter kunnen afzien van abortus. Diverse burgemeesters worstelen met deze kwestie en proberen de demonstranten op afstand te plaatsen, en dat wordt door de rechter ook wel goedgekeurd.³³ Daarbij lijkt de beperkingsgrond in de Grondwet van de voorkoming van wanordelijkheden soms nogal ver te worden opgerekt, omdat het aantasten van de (grond)rechten van anderen daar niet per definitie onder valt. Vandaar dat er ook wel voor gepleit is om de bescherming van de rechten van anderen uitdrukkelijk als grondwettelijke beperkingsgrond op te nemen (vgl. Swart & Roorda 2023a).³⁴ Swart en Roorda trekken in dit verband de voorzichtige conclusie dat wanneer een protestactie primair gericht is op het frustreren van de uitoefening van andermans grondrecht deze actie niet valt onder de bescherming van artikel 9 Gw (zie Swart & Roorda 2023a).³⁵ Daar valt zeker iets voor te zeggen, al moet dit tegelijkertijd niet te snel worden aangenomen.

Besluit

Het beeld dat uit het voorgaande valt op te maken is divers. Voorop staat dat de demonstratievrijheid een essentieel recht is in de democratische rechtsorde. Zij dient ertoe om burgers een middel te geven

33 Zie bijv. Rb. Noord-Holland 21 juli 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:5579.

34 Zie ook over de spanning tussen het demonstratierecht en het woonrecht Swart 2025.

35 Swart en Roorda verwijzen naar de zaak *Blokkeerfriezen* (blokkade van de snelweg om anti-Zwarte Piet-demonstranten het betogen in Dokkum onmogelijk te maken, Rb. Noord-Nederland 9 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4561) en de op 4 mei geplande lawaai-demonstratie op de Dam (Rb. Amsterdam 20 september 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:8341, bevestigd door ABRvS 29 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1835).

om vrijelijk en collectief hun standpunt te verkondigen over allereerste maatschappelijke kwesties. Het is een klassieke vrijheid en dus een recht dat in beginsel zo veel mogelijk zonder overheidsbemoeienis uitgeoefend mag worden: de overheid heeft primair een onthoudingsplicht. Het recht functioneert als het ware als ventiel waardoor deze opvattingen kenbaar kunnen worden gemaakt aan de overheid en in bredere zin aan de gehele maatschappij, ook en met name door groeperingen die controversiële meningen uiten.³⁶ Het cruciale belang van dit recht en het feit dat het vooral in de openbare ruimte wordt uitgeoefend, maken dat op de overheid behalve een onthoudingsplicht ook een zware (positieve) inspanningsverplichting rust, met name afgeleid uit artikel 11 EVRM. Dat maakt de positie van de overheid c.q. het bestuur vaak lastig. Enerzijds moet zij alles in het werk stellen om een (tegen)demonstratie te faciliteren en te beschermen tegen vijandige reacties. Anderzijds kunnen er gerechtvaardigde redenen zijn op basis waarvan de overheid beperkingen aan deze demonstratievrijheid kan en moet stellen. Daarbij is een genuanceerde aanpak, afgestemd op de feitelijke omstandigheden en het gedrag van individuele demonstranten, in de regel noodzakelijk. Een aantal algemene lijnen is echter wel uit te tekenen. De beperkingen vooraf mogen nooit op de inhoud betrekking hebben en zijn alleen mogelijk als ondubbelzinnig vaststaat dat de demonstratie uit de hand zal lopen en de overheid kan aantonen dat zij er alles aan heeft gedaan om bijvoorbeeld voldoende politie-inzet te organiseren. Verder kan er tijdens een betoging worden ingegrepen als er strafbare uitlatingen worden gedaan of wordt opgeroepen tot geweld. Ook kan waar nodig onmiddellijk worden ingegrepen bij ander strafbaar gedrag. Repressief optreden is hierbij het devies (zie bijv. Rozemond 2023b).

De overheid moet zeer voorzichtig zijn bij het treffen van flankerende strafrechtelijke maatregelen. Ook daarbij moet een aanpak die demonstranten ervan zou weerhouden in de toekomst te gaan demonstreren, worden voorkomen. Dit is immers bij uitstek een aanpak die een 'chilling effect' kan hebben. Omstreden is dan ook de inzet van de bevoegdheid om een gedragsaanwijzing op grond van artikel 509hh Wetboek van Strafvordering (Sv) te geven. Op basis van deze bevoegdheid zijn beperkingen gesteld aan de deelname aan toekomstige

36 Vgl. de bijdrage van Van Stekelenburg aan dit themanummer.

demonstraties.³⁷ Het is twijfelachtig of deze maatregel voldoet aan de eisen van artikel 11 EVRM.³⁸ De onlangs bepleite (preventieve) inzet van de bestuursrechtelijke last onder dwangsom³⁹ om overtreding van artikel 11 WOM⁴⁰ te voorkomen is om deze reden ook zeer dubieus. Met een eenvoudig door het bestuur algemeen in te zetten herstel-sanctie wordt immers vooraf grove inbreuk gemaakt op een zeer fundamenteel grondrecht (Wirken & Wirken 2025, met reactie van Broeksteeg e.a. 2025). Strafbaarstelling van discriminerende uitlatingen en andere strafbare feiten kan zeker geboden zijn, ook ter bescherming van de rechten van anderen. Daarbij moet ook voorzichtigheid worden betracht, zodat bepaalde strafbare feiten niet te ver worden opge-rekt. Er moet met andere woorden worden gewaakt voor criminalisering van het demonstratierecht (vgl. Witmond 2024; Buruma & Van Noorloos 2025).

Iedere demonstratie moet opnieuw op haar eigen merites worden beoordeeld. De vrijheid van demonstratie en eventuele beperkingen daarop vergen een genuanceerde benadering en dat is lastig als er in de samenleving op allerlei vlakken steeds meer sprake is van polarisatie. In vele politieke debatten worden desondanks allerlei demonstraties over één kam geschoren: er wordt bijvoorbeeld niet gedifferentieerd tussen vreedzame en gewelddadige protesten. Daarbij geldt dat 97% van de demonstraties vreedzaam verloopt, terwijl tegelijkertijd het aantal demonstraties met incidenten in absolute zin toeneemt (zie

37 Vgl. Mevis 2023, die terecht kritisch is over de inzet van art. 509hh Sv in de context van demonstraties; daarbij bepleit hij meer preventieve betrokkenheid van de rechter bij de gedragsaanwijzing.

38 Zie in dit verband EHRM 13 maart 2025, nr. 26424/23 (*Hofstede e.a./Nederland*). Het betrof een gedragsaanwijzing in de vorm van een gebiedsverbod ten aanzien van vier Extinction Rebellion-demonstranten. In het kader van deze minnelijke schikking erkent de Nederlandse regering dat in de specifieke omstandigheden van het geval art. 11 EVRM is geschonden. Naast een kostenvergoeding ontvangt iedere klager een bedrag van € 900 ter vergoeding van immateriële schade.

39 Volgens art. 5:31d Algemene wet bestuursrecht 'is een last onder dwangsom de herstel-sanctie inhoudende: a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd'. Deze herstelsanctie kan in het algemeen pas worden opgelegd nadat een overtreding heeft plaatsgevonden. De last onder dwangsom kan echter op grond van art. 5:7 Awb ook preventief worden opgelegd, 'indien het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt'.

40 Art. 11 WOM stelt overtreding van de voorschriften van de WOM, zoals het deelnemen aan een niet-aangemelde demonstratie en handelen in strijd met art. 5 lid 1 WOM ('De burgemeester kan naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven'), strafbaar. Op overtreding kan ten hoogste een hechtenis van twee maanden of een geldboete van de tweede categorie worden opgelegd (per 1 januari 2024 maximaal € 5.150).

Stekelenburg 2025).⁴¹ Bij demonstraties waarin sprake is van ongeregelde heden moet in ieder individueel geval weer goed worden gekeken wat er precies aan de hand is. Daarbij staat voorop dat aan de belangrijke rechtsstatelijke waarde van het demonstratierecht een prijskaartje hangt. Dat vergt de inzet van extra middelen en handhavingscapaciteit door de overheid. Zoals besproken, betekent dit echter niet dat de overheid geen noodzakelijke beperkingen kan aanbrengen op de demonstratievrijheid. Daarbij zal zij, afgestemd op de concrete situatie, bij de cruciale vraag wanneer zij gerechtigd is om in te grijpen, alle relevante aspecten moeten meewegen, zoals de vreedzaamheid van de demonstranten, het tijdsverloop en de andere relevante maatschappelijke belangen (zie art. 9, tweede lid, 2 Gw en art. 11, tweede lid, EVRM) die daarbij in de knel komen, het wel of niet uit beeld raken van het doel een gemeenschappelijke opvatting kenbaar te maken en het al of niet gebruik maken van middelen of locaties die verband houden met het onderwerp van de betoging. Daarbij geldt dat de overheid heel precies moet kijken naar de specifieke voorliggende demonstratie en niet te snel mag aannemen dat alle demonstranten gewelddadig zijn.⁴² Zeker, dat kan een lastige opdracht zijn, maar dat is het fundamentele belang van de demonstratievrijheid zeker waard. Daarbij laten de diverse voorbeelden, zowel uit de nationale als uit de Europese jurisprudentie, een genuanceerd beeld zien. In deze uitspraken zien we enerzijds veel respect voor de demonstratievrijheid, maar anderzijds voorbeelden waarin de overheid op gerechtvaardigde wijze beperkingen kan stellen aan betogingen wegens ernstige verstoring van de openbare orde en de bescherming van de rechten van anderen. Dat vergt in ieder individueel geval een passende afweging door de overheid.⁴³ Daarbij is de conclusie, gezien het voorgaande, dat de overheid hiertoe voldoende instrumenten in de gereedschapskist heeft om eventueel beperkingen te stellen aan demonstratievrijheid, maar

41 Deze absolute toename houdt gelijke tred met de stijging van het aantal demonstraties (tussen 2015-2022 steeg het aantal demonstraties met 311% van 2.085 naar 6.502). Hierbij gaat het om geweld tegen en door agenten.

42 Vgl. EHRM 21 november 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:1121JUD005689617 (*Laurijsen/Nederland*).

43 Zie bijv. Rb. Den Haag 15 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:371: beperking tot maximaal vijf betogers bij de (publieks)ingang van de Tweede Kamer is goedgekeurd ter voorkoming van wanordelijkheden (onder meer ook toegankelijkheid voor hulpdiensten).

dat zij daar zeer zorgvuldig⁴⁴ mee moet omgaan vanwege het fundamentele karakter van deze vrijheid. Het voert misschien wat ver te concluderen dat het demonstratierecht wordt ondermijnd, maar met name de klachten van demonstranten in Straatsburg laten zien dat de Nederlandse overheid in het bijzonder voorzichtigheid moet betrachten bij het over één kam scheren van vreedzame en niet-vreedzame demonstranten alsmede bij de te vergaande inzet van (strafrechtelijke) middelen om demonstranten te beletten aan betogingen deel te nemen. Het ‘chilling effect’ ligt dan op de loer. Het nationale recht en de Straatsburgse jurisprudentie gaan ervan uit dat het overheidsingrijpen ter regulering c.q. beteugeling van het demonstratierecht repressief moet zijn en niet preventief, wil dit recht voldoende beschermd worden. De rechter dient erop toe te zien dat de afweging van de verschillende belangen in ieder voorliggend geval op evenwichtige en zorgvuldige wijze plaatsvindt. Deze gebalanceerde afweging ligt in de eerste plaats op het bord van het bestuur.

Literatuur

Akkermans & Koekkoek 1992

P.W.C. Akkermans & A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet, een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992.

Amnesty International Nederland 2022

Amnesty International Nederland, *Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter*, Amsterdam 2022.

Barkhuysen & Van Emmerik 2023

T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *Europese grondrechten en het Nederlandse bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

⁴⁴ Vgl. mogelijke huisbezoeken van de politie aan demonstranten, waarover de Nationale ombudsman terecht geschokt is en spreekt van een ‘chilling effect’. Hij stelt een nader onderzoek in. De Nationale Politie heeft inmiddels excuses aangeboden, maar een en ander is schokkend om kennis van te nemen (zie onder meer nos.nl 25 maart 2025).

Broeksteeg e.a. 2025

J.L.W. Broeksteeg, M.L. van Emmerik, M.A.D.W. de Jong & S.K. Hooijer, 'Preventieve inzet bestuursrecht bij demonstraties: onrechtmatig en ongewenst. Reactie op Van repressie naar preventie. Een bestuursrechtelijk perspectief op demonstraties', *Nederlands Juristenblad* 2025/1041.

Buruma & Van Noorloos 2025

T.M.D. Buruma & L.A. van Noorloos, 'De oproep tot demonstreren strafbaar? Een verkenning van het opruiingsdelict bij demonstraties in het licht van de uitingsvrijheid en de betogingsvrijheid', *Boom Strafblad* 2025/1.

Fetter e.a. 2025

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.

Jaasma & De Kort 2024

B.S. Jaasma & J.V. de Kort, 'Demonstratierecht anno 2024: hoe zit het nu echt?', *Jurisprudentie Bestuursrecht Plus* 2024/14.

De Jong 2015

M.A.D.W. de Jong, 'Semipermanent betogen met een tent. De jurisprudentie over Occupybetogingen nader beschouwd', *de Gemeentestem* 2015/103.

Mevis 2023

P.A.M. Mevis, 'Van Provo tot Extinction Rebellion: bevelen tot handhaving van de rechtsorde; OvJ, burgemeester, of toch ook de rechter?', *Delikt en Delinkwent* 2023/19.

Nieuwenhuis 2020

A.E. Nieuwenhuis, 'Vrijheid van vereniging, vergadering en betoging', in: J.H. Gerards (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020, p. 115-143.

Roorda 2016

B. Roorda, *Het recht om te demonstreren. Een vergelijkende studie naar de betogingsvrijheid in Nederland, Duitsland en Engeland vanuit internationaalrechtelijk perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2016.

Roorda 2023

B. Roorda, commentaar op artikel 1 WOM, in: E.R. Muller e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 87-89.

Rozemond 2023a

N. Rozemond, 'De strafrechtelijke grenzen van het demonstratierecht', *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht* 2023/37.

Rozemond 2023b

N. Rozemond, 'Discriminerende demonstranten', *Boom Strafblad* 2023/4.

Schilder 1989

A.E. Schilder, *Het recht tot vergaardering en betoging. Een vergelijkende studie naar het Nederlandse en Westduitse recht* (diss. Leiden), Arnhem: Gouda Quint 1989.

Staatscommissie-Cals/Donner 1969

Staatscommissie-Cals/Donner, *Tweede rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1969.

Van Stekelenburg 2025

J. van Stekelenburg, 'In hoeverre moet en kan een weerbare democratie ruimte bieden aan demonstraties?', *Burgemeestersblad* (30) 2025/110, p. 72-74.

Swart 2025

N.J.L. Swart, "A man's house as his castle?" Over het verdergaand beperken van demonstraties bij woningen', *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten* 2025, afl. 1, p. 39-64.

Swart & Roorda 2023a

N.J.L. Swart & B. Roorda, 'Beperkt de burgemeester de betogingsvrijheid te vergaand? Een analyse van de rechtspraak inzake demonstraties bij abortusklinieken', *Nederlands Juristenblad* 2023/1088.

Swart & Roorda 2023b

N.J.L. Swart & B. Roorda, 'De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht', *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten* 2023, afl. 1, p. 28-50.

Wirken & Wirken 2025

S.J. Wirken & S.T. Wirken, 'Van repressie naar preventie. Een bestuursrechtelijk perspectief op demonstraties', *Nederlands Juristenblad* 2025/584.

Witmond 2024

R. Witmond, 'Opruiing en het betogingsrecht. Beoordeling van oproepen tot demonstreren door de Nederlandse strafrechter', *Ars Aequi* 2024, p. 721-729.

Een tweesnijdend zwaard: de kansen en risico's van sociale media voor burgerlijk ongehoorzaam klimaatactivisme

*Delia Dumitrica en Merel Driessen**

Steeds vaker wordt klimaatactivisme geassocieerd met beelden van met soep bedekte schilderijen en aan objecten vastgelijmde activisten. De toename van dit soort disruptieve protesten laat zien dat burgerlijke ongehoorzaamheid opnieuw een populaire protestfilosofie is geworden binnen klimaatactivisme.

Burgerlijke ongehoorzaamheid is een protestvorm waarin openbare, confronterende en vaak dramatische wetsovertredingen strategisch worden ingezet (Celikates 2016; Delmas 2018). De historische protesten van Gandhi, Rosa Parks en Martin Luther King laten zien dat burgerlijke ongehoorzaamheid politieke verandering kan bewerkstelligen – en dat het dus een democratische waarde heeft (Aitchison 2018). In de afgelopen decennia hebben de Griekse antibezuiningsprotesten in 2011 en de transnationale mobilisaties van Black Lives Matter in 2013 diverse technieken van burgerlijke ongehoorzaamheid toegepast, zoals het bezetten van openbare ruimtes en het bekladden van standbeelden. Dergelijke technieken zijn provocerend: ze doorbreken de status quo enagaan bewust wetsovertredingen. Ook zijn ze vaak visueel indrukwekkend, waardoor ze symboliek en publiciteit genereren. Deze provocerende en visuele aard zorgt er echter voor dat burgerlijke ongehoorzaamheid, in vergelijking met andere protestvormen, sneller als *niet legitiem* wordt bestempeld door journalisten en politici. Bovendien maakt het burgerlijke ongehoorzaamheid extra vatbaar voor repressie (Bedau 1991). Hoewel het gebruik van burgerlijke onge-

* Dr. D.D. Dumitrica is universitair hoofddocent bij de afdeling Media & Communicatie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Haar onderzoek centreert zich rondom digitaal activisme en politieke communicatie. A.E.M. Driessen MSc is promovenda criminologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en onderzoekt hoe verschillende protestbewegingen hun mogelijkheden om te protesteren in Nederland ervaren.

hoorzaamheid klimaatbewegingen op de publieke agenda zet, doet het dit dus op polariserende manieren.

In de huidige politieke tijdsgeest gaat de 'securitization' van de maatschappij, oftewel het bekijken van sociale fenomenen door een veiligheidslens, hand in hand met de opkomst van extreemrechtse populistten. In deze context zit de polariserende neiging van burgerlijke ongehoorzaamheid de impact van klimaatactivisme in de weg.

Ondanks dat het uiten van zorgen over het klimaat via burgerlijke ongehoorzaamheid een democratische waarde heeft, hebben klimaatbewegingen steeds vaker te maken met massa-arrestaties, surveillance en negatieve berichtgeving. In Nederland zien we dit terug in grootschalige arrestaties van Extinction Rebellion (hierna: XR) (Trouw 2023), ervaringen van politie-infiltratie in hun Signalgroepen (Van Benthem e.a. 2023) en berichtgeving die zich voornamelijk richt op de veroorzaakte hinder (Kok 2025). In dit kader kunnen sociale media nieuwe mogelijkheden bieden aan activisten om zelf een legitieme positie op te eisen in het politiek debat.

Dit artikel beschrijft hoe burgerlijke ongehoorzaamheid ondanks haar democratische waarde wordt beschouwd als een veiligheidsrisico.

Hierna zal dit artikel ingaan op de kansen en risico's die het gebruik van sociale media door protestbewegingen met zich meebrengen in deze context. Hiervoor zal dit artikel inzichten uit de literatuur combineren met een analyse van het Instagramgebruik van groepen uit het A22-netwerk. Dit netwerk is een internationaal burgerlijk ongehoorzaamheidscollectief, waar de onderzochte bewegingen, Just Stop Oil (Verenigd Koninkrijk), Letzte Generation (Duitsland) en Ultima Generazione (Italië), onderdeel van zijn. Deze analyse komt voort uit een nog lopend onderzoek naar hoe burgerlijk ongehoorzaam protest wordt gepresenteerd door zowel nieuwsmedia als activisten. Het onderzoek vergelijkt de Instagram-posts van de drie genoemde bewegingen gedurende mei 2023 (toen A22 een maand lang burgerlijk ongehoorzaam protesteerde) met hoe linkse, centrum- en rechtse kranten uit de drie landen dezelfde protesten weergaven. Aan de hand van een kwalitatief codeboek analyseert het onderzoek de verschillen in betekenisgeving tussen deze mediarepresentaties.

Dit artikel zal eerst laten zien hoe burgerlijke ongehoorzaamheid te maken krijgt met wat wij de verharding van protestbestuur noemen: bestuurlijke maatregelen die protest behandelen als een veiligheidsrisico in plaats van als een democratische uiting. Hierna worden de cul-

turele, organisatorische en politieke mogelijkheden van sociale media voor klimaatbewegingen besproken. Sociale-media-platforms zijn echter niet neutraal. Daarom eindigen we met een overzicht van de mogelijke risico's van socialemediagebruik. Op deze manier beargumenteert dit artikel dat sociale media een 'double-edged sword' blijft (Uldam & Askanius 2013; Uldam 2017), dat zowel kansen als risico's produceert voor burgerlijk ongehoorzame klimaatcollectieven.

Burgerlijke ongehoorzaamheid: van een democratische praktijk tot een veiligheidsrisico

Burgerlijke ongehoorzaamheid is een complexe vorm van politiek protest. In het algemeen wordt het gedefinieerd als een publieke, gewetensvolle en niet-gewelddadige wetsovertreding die een beleidsverandering nastreeft (Delmas 2018; Welchman 2001). In de praktijk uit zich dit in directe of symbolische wetsovertredingen die een politiek bezwaar uiten (Bedau 1991). Zo overtraden The Freedom Riders, een interracial groep activisten, in 1961 segregatiewetten om *direct* zichtbaar te maken hoe immoreel deze wetten waren en zo tegen segregatie te protesteren. De vertraging van het verkeer door Britse Just Stop Oil-activisten in 2023 was een *symbolische* wetsovertreding. Het overtreden van de wet maakte het protest een disruptief spektakel, waardoor de politieke eis van de groep, het overtuigen van de Britse overheid om geen fossiele-brandstof-vergunningen meer te verstrekken, meer aandacht kreeg. Op deze twee manieren fungeert burgerlijke ongehoorzaamheid als een signalerende actie in de strijd voor socio-economische en politieke gelijkwaardigheid. In deze paragraaf geven we een overzicht van waarom sommigen burgerlijke ongehoorzaamheid als democratisch legitiem beschouwen, hoe dit door de media wordt betwist, en hoe dit weer relateert aan de verharding van protestbestuur. Het A22-netwerk zal worden toegepast ter illustratie.

Het A22-netwerk is opgericht in 2021 en is een schoolvoorbeeld van hedendaagse burgerlijke ongehoorzaamheid. Het netwerk presenteert zijn ongehoorzaamheid als een uiting van democratische waarden (vrijheid, rechtvaardigheid en mensenrechten) en van een intergenerationele morele verantwoordelijkheid: 'protect our generation and all

future generations'.¹ A22's wetsovertredingen komen overeen met academische definities van burgerlijke ongehoorzaamheid. Ze zijn openbaar, gewetensvol, gewelddoos en communiceren een politieke eis (Aitchison 2018; Celikates 2016; Delmas 2018; Welchman 2001). Het netwerk berust op digitale technologieën voor zijn uitbreiding en om zijn boodschap te verspreiden. Door burgerlijke ongehoorzaamheid te omarmen en ook online uit te dragen accepteert A22 publiekelijk de mogelijke consequenties van de ondernomen acties.

Ondanks dat burgerlijke ongehoorzaamheid een wetsovertreding begaat, waardoor de arrestatie en vervolging van activisten te verwachten zijn, benadrukken activisten en academici haar democratische legitimiteit. Voor hen komt deze legitimiteit voort vanuit het feit dat burgerlijke ongehoorzaamheid zich onderscheidt van andere wetsovertredingen in politieke acties (zoals vandalisme, terrorisme of militaire opstanden). Drie kenmerken spelen hierbij een rol: (a) het nastreven van sociale rechtvaardigheid, (b) vreedzaamheid en (c) het respecteren van de rechtsstaat.

Sociale rechtvaardigheid wordt nagestreefd doordat burgerlijke ongehoorzaamheid een unieke en diepgaande vorm van politieke communicatie biedt aan burgers (Delmas 2018). Volgens de filosoof John Rawls (1999 [1971]) is burgerlijke ongehoorzaamheid een 'laatste middel' voor burgers om de morele aanvaardbaarheid van beleid in een rechtsstaat te kunnen bevragen, wanneer dit via andere democratische middelen onvoldoende lukt. Door in het openbaar een wet te overtreden communiceren activisten dat nationaal bestuur in hun ogen (deels) onrechtvaardig is. In het geval van A22 gaat het erom dat de geuite zorgen van burgers rondom klimaatverandering niet gereflecteerd worden in klimaatbeleid. Het overtreden van de wet fungeert als een manier om deze zorgen wel onder de aandacht te brengen en zo sociale rechtvaardigheid na te streven. Op deze manier krijgt burgerlijke ongehoorzaamheid een democratische functie, als een actie die de onrechtvaardigheid die (sommige) burgers voelen zichtbaar maakt en staatsautoriteiten forceert hierop te reageren (Brownlee 2007).

In academische definities wordt burgerlijke ongehoorzaamheid gekenmerkt door een niet-dwingend en vreedzaam karakter (Rawls 1999 [1971]; Lefkowitz 2007). De wetsovertredingen zijn gewelddoos en

1 Zie de homepage van A22, 'Our declaration', <https://a22network.org/> (geraadpleegd op 8 april 2025).

hebben niet het doel om te beangstigen. Hierdoor zien activisten en academici burgerlijke ongehoorzaamheid als moreel en democratisch legitiem: de actie dient als een vreedzaam middel om de bredere maatschappij te overtuigen van de onrechtvaardigheid van beleid (Brownlee 2007). Burgerlijke ongehoorzaamheid valt dan ook onder het recht op vreedzame vergadering zoals beschreven in internationale mensenrechtenverdragen (Amnesty International 2024). Bovendien respecteert burgerlijke ongehoorzaamheid de autoriteit van de rechtsstaat. Dit is te zien in hoe de consequenties van de wetsovertredingen, zoals mogelijke arrestaties en vervolgingen, door activisten worden geaccepteerd (Rawls 1999 [1971]). Het feit dat activisten protest ondernemen waarbij het risico op vervolging hoog is, toont de oprechtheid en de diepgang van hun bezwaar (Brownlee 2007). De arrestaties komen zo te fungeren als een 'offer', in de hoop dat dit de bredere maatschappij de serieuzeheid van het politieke doel doet erkennen (Lefkowitz 2007). Om deze redenen wordt burgerlijke ongehoorzaamheid door activisten en academici gezien als een democratisch legitiem protestmiddel.

In de praktijk wordt de democratische legitimiteit van burgerlijke ongehoorzaamheid regelmatig betwist. Overheidsinstanties en volksvertegenwoordigers doen aan een woordenspel rondom protest, waarin sommige gedragingen als 'goed' (en dus democratisch) worden bestempeld en andere als 'violent and uncivil' (Celikates 2016, p. 984). Door de confronterende dimensies van burgerlijke ongehoorzaamheid kunnen tegenstanders deze protestvorm gemakkelijker beschuldigen van het ondermijnen van de publieke orde. De veelal negatieve berichtgeving over confronterende vormen van activisme voedt dit narratief (Chan & Lee 1984; Dardis 2006). Nieuwsmedia hebben de neiging om ongehoorzame activisten en hun politieke streven als niet legitiem te bestempelen. Deze neiging is vervlochten met de journalistieke gewoonte om 'officiële bronnen' zoals de overheid en politie meer op waarde te schatten dan verhalen van burgers (Bennett e.a. 2007; Gitlin 1980). Hierdoor benadrukt berichtgeving over burgerlijke ongehoorzaamheid vaak de kosten van politieoptredens en de 'criminaliteit' van activisten. Op deze manier worden confronterende protestvormen bekeken door de lens van publieke veiligheid. Uiteindelijk tast dit de publieke perceptie van burgerlijke ongehoorzaamheid als een democratische, dan wel uitdagende, praktijk aan, waardoor er harder en nauwer protestbestuur kan worden geëist.

Het betwisten van burgerlijke ongehoorzaamheid is onderdeel van de verharding van protestbestuur die in Europese democratieën te observeren is. Burgerlijke ongehoorzaamheid heeft altijd al veel bestuurlijke weerstand opgeroepen (Bedau 1991). Desondanks signaleren mensenrechtenorganisaties dat hedendaags protestbestuur ontkent dat burgerlijke ongehoorzame protesten onder mensenrechtelijke bescherming valt (Amnesty International 2024). In deze verharding wordt protest steeds minder gezien als een democratische uiting, maar wordt het frequent in het veiligheidsdomein geplaatst (Storbeck e.a. 2025). Dit is te herkennen in de aanscherping van juridische kaders, de toenemende surveillance en vervolging van activisten en praktijken van intimidatie.

Een voorbeeld van juridische aanscherpingen is de 2023 Public Order Act van het Verenigd Koninkrijk (hierna: VK). Deze wet criminaliseerde protest waarin activisten zichzelf vastketenen, tunnels graven of infrastructuur bezetten. De wet breidde ook de 'stop and search'-macht van de politie uit, waardoor burgers kunnen worden aangehouden als politie vermoedt dat ze objecten bij zich hebben die aan deze protesttechnieken relateren.² De wet is herschreven in 2023, toen XR and Just Stop Oil wekelijks protesteerden in het VK. De normalisering van het veiligheidsperspectief op protest is in de wet terug te zien, aangezien zij burgerlijke ongehoorzaamheid beschrijft als 'dangerous and highly disruptive tactics, used by a minority of protesters, to wreak havoc for people going about their daily lives'.³ Het VK is niet het enige land waarin juridische ontwikkelingen het demonstratierecht vernauwen. Recent onderzoek vond dat er in westerse landen sinds 2019 al 22 nieuwe wetten rondom protest zijn ingevoerd (Berglund e.a. 2024). Ook in Nederland debatteerde de Tweede Kamer in 2025 over de toename van ongehoorzaam protest en diens 'ordeverstoring'. Het gebruik van de term 'orde verstoren' reflecteert de macht die overheden hebben over het definiëren van welk type protest veilig is en welk type meer veiligheidsmaatregelen behoeft. Burgerlijke ongehoorzaamheid werd bestempeld als een 'orde-verstorende' actie, toen de VVD uitte een Nederlandse Public Order Act te wensen: 'omdat ik gewoon van dit fenomeen [snelweg blokkades; DD & MD] af wil' (Tweede Kamer-debat 2025). Als coalitiepartij tonen de VVD's uitingen de poli-

2 Zie www.gov.uk/government/collections/the-public-order-bill, geraadpleegd op 4 april 2025.

3 Idem, par. 1.

tieke intentie om een bestuurlijk kader te ontwikkelen om specifieke – met name ongehoorzame – protestvormen aan te pakken. Zo werkt het kabinet momenteel aan een wijziging van de Wet openbare manifestaties om een verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties te implementeren (Rijksoverheid 2025). Naast juridische aanscherpingen zien we meer surveillance van activisten. In Duitsland en Frankrijk is afluisterapparatuur ingeschakeld richting demonstranten (Alkousaa & Jabkhiro 2023) en in Nederland volgde de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid via anonieme accounts de Instagramaccounts van activisten (Kouwenhoven e.a. 2021). Ook in de vervolging van protest is een verharding zichtbaar. Massa-arrestaties zijn een veelvoorkomende reactie op klimaatprotest; alleen al in Londen waren er 6.252 demonstratie-gerelateerde arrestaties tussen 2019 en 2023 (Berglund e.a. 2024). Hiernaast krijgen klimaatactivisten in heel Europa ongeëvenaard hoge celstraffen opgelegd voor hun deelname in burgerlijk ongehoorzaam protest. Zo kreeg een Duitse klimaatactivist 22 maanden cel en kregen meerdere Just Stop Oil-activisten in het VK celstraffen van vijf jaar opgelegd (Climate Rights International 2024). Volgens sommigen worden deze hoge straffen opgelegd in het kader van intimidatie (Climate Rights International 2024). Intimidatie is ook een kenmerk van de verharding van protestbestuur. In Nederland zagen we dit terug in de inmiddels befaamde opruiingarrestaties, waarbij XR-activisten al vooraf aan hun protest werden aangehouden (Storbeck e.a. 2025). Bovendien worden demonstranten met enige regelmaat thuis door de politie opgezocht (Keukenkamp & Bogdanovic 2025). Naast dat deze vormen van verharding het demonstratierecht belemmeren, bepaalt dit bestuur welke vormen van protest worden gezien als democratisch legitiem en welke niet.

Het potentieel van sociale media: controle over het narratief

De klimaatbeweging doet meer dan enkel burgerlijke ongehoorzaamheid en past ook andere vormen van burgerparticipatie, zoals petitie, toe. Wat echter vooral blijft van klimaatgroepen, zijn hun ongehoorzame protesttechnieken: de schoolstakingen van Fridays for the Future, de oranje verf van Just Stop Oil en de snelwegblokkades van XR. Binnen de bredere klimaatbeweging heeft burgerlijke ongehoorzaamheid zo gezorgd voor meer aandacht van de politiek, de media en

het algemene publiek, maar heeft het ook meer weerstand opgeroepen.

Vaak werken verschillende klimaatgroepen actief met elkaar samen om politieke verandering te bewerkstelligen. Deze samenwerkingsverbanden, maar ook de banden met andere burgers, worden gefaciliteerd doordat klimaatgroepen socialemediaplatforms (Instagram, X, TikTok etc.) hebben geïntegreerd met andere digitale middelen (websites, instant messaging etc.) in hun dagelijkse communicatie-praktijken.

Het Italiaanse collectief Ultima Generazione combineert bijvoorbeeld een website waarop het zijn politieke eis en zijn keuze voor burgerlijke ongehoorzaamheid uitlegt, met communicatie via sociale media. Het collectief heeft sinds november 2021 1,5K berichten en 93K volgers op Instagram verzameld. Het account combineert mobiliserende berichten, waarin volgers worden opgeroepen om on- en offline meetings bij te wonen, met zelfrepresentaties van protestacties (vaak vanuit een eerste-persoonsperspectief) en kritiek op het handelen van de politiek (figuur 1).

Figuur 1 Drie posts van @ultima.generazione



Van links naar rechts (Engelse vertaling): September 28, 2024, titled: Rebel with us. Events from September 27 to October 6, online and face to face; October 12, 2022, captioned: 'It is necessary for the government, but also for the people, to be forced to look at the crisis in the face, even if it is scary and uncomfortable and we would rather not think about it'; December 19, 2024, text on slide: 'Police, open the door! What happened to me is incredibly absurd and unjust. They violated my privacy, entering my house armed and turning everything upside down in a desperate attempt to prove a crime never committed.'

Instagram biedt klimaatbewegingen, door middel van zelfrepresentaties, een manier om een gezicht aan de beweging te geven. Op de meeste afbeeldingen van burgerlijk ongehoorzame acties komen de deelnemende burgers over als ‘gewone mensen’ (figuur 2). Ze worden vaak aan de hand van hun beroep geïntroduceerd (student, dokter) en de posts zijn een platform om hun keuze om deel te nemen uit te leggen. Deze niet-bedreigende dimensie van zelfrepresentatie geeft weer dat activisten zich bewust zijn van (en vaak ook bang zijn voor) de risico’s die ze nemen, maar dat ze desondanks toch de consequenties hiervan accepteren. De jongere uit de Ultima Generazione-post (figuur 1) presenteert zichzelf als een studente die houdt van haar werk, maar bang is dat klimaatverandering in de weg zal staan van haar toekomst. Deze existentiële angst weegt voor haar zwaarder dan de angst voor de mogelijke repercussies van burgerlijke ongehoorzaamheid.

Figuur 2 Drie posts: @ultima.generazione, 15 mei 2023; @lezte.generation, 3 mei 2023; @just.stopoil, 25 mei 2023



Op eenzelfde wijze toont Just Stop Oil op zijn Instagrampagina jongere en oudere burgers die protesteren of die worden gearresteerd. Een post van 6 mei 2023 laat een jonge man in een wit ‘Just Stop Oil’-shirt zien die wordt omringd door ten minste vijf politieagenten. De caption luidt: ‘This is Kush, He’s a 33-year-old doctor. Today he was planning to quietly hold a sign saying Just Stop Oil, whilst in the crowd for the Coronation. He was arrested along with 20 others.’ De caption wordt ingezet om uit te leggen dat deze arrestaties tegen de vrijheid van meningsuiting ingaan, maar ook om Kush zijn acties te laten motiveren: ‘As a doctor I cannot stand by and watch as the government is taking action that is harming the health of my patients. We know new

oil and gas is a death sentence to millions of people around the world, including here in the UK, and that is why I am demanding that they stop it.' Eenzelfde motivatie is te vinden in een Instagramcaption van Ultima Generazione. Hierin legt een participant van een snelwegblokkade zijn deelname uit door bezwaar te maken tegen staatsubsidies voor fossiele brandstoffen: 'It is incredible how we're walking towards collapse because of fossil fuel, and the politics that keep on incentivizing them.' Doordat ze berusten op persoonlijke verhalen en professionele status laten deze posts zien dat activisten 'gewone mensen' zijn. Zo gebruiken klimaatcollectieven Instagram om direct tegen het narratief van de politiek en de media, waarin activisten weergegeven worden als gevaarlijke en gewelddadige probleemzoekers, in te gaan. Dit wordt voortgezet door Instagram ook in te zetten als middel om machtsmisbruik door de politiek weer te geven. Klimaatcollectieven posten regelmatig over de excessieve surveillance of privacyschendingen die zij ervaren (zie figuur 1), evenals over de arrestaties en vervolging van activisten. In mei 2023 refereerden dertien van de negentien posts over Just Stop Oil-acties op een tekstuele of visuele manier aan de politie, arrestaties of rechtszaken. Captions en protestborden gebruikten consequent woorden als 'extreme', 'draconian' en 'crack down' om de excessieve optredens van politie aan te kaarten. Dergelijke beschuldigingen worden vaak op humoristische wijze verpakt (zoals door te refereren aan de strijd tussen het Empire en de Resistance uit Star Wars) of juist gekoppeld aan een vastberaden aanmoediging om door te gaan met burgerlijk ongehoorzaam verzet. De mogelijkheden tot zelfrepresentatie die sociale-media-platforms bieden, zijn van belang aangezien, zoals eerder omschreven, nieuwsmedia voornamelijk rapporteren over de 'criminaliteit' van ongehoorzaam protest. Het is bekend dat protestbewegingen afhankelijk zijn van nieuwsmedia voor legitimiteit en het verspreiden van hun boodschap (Gamson & Wolfsfeld 1993). Nu politici openlijk klimaatcollectieven benoemen als redenen om meer protestsurveillance te implementeren, en de media dit soort uitspraken volop rapporteren, gaat het publieke debat niet meer over de inhoudelijke argumenten die klimaatprotest presenteert. In plaats daarvan ontstaat er een normatief debat over hoe protest eruit hoort te zien (Zlobina & Gonzalez Vasquez 2018). Dit is problematisch, omdat het de problemen die een protest aankaart, ondergeschikt maakt aan diens organisatorische invulling. De vele nieuwsberichten over het arresteren en vervolgen van activis-

ten reproduceren dit narratief en bestempelen hun activisme als niet legitiem (Amenta e.a. 2019). Dit heeft tot gevolg dat de democratische functie en legitimiteit van burgerlijke ongehoorzaamheid als vorm van burgerparticipatie in het geding raken. In deze context kunnen sociale media klimaatcollectieven helpen zichzelf te organiseren en te mobiliseren. Bovendien stelt het hun in staat om overheids- en media-representaties uit te dagen, politiegeweld vast te leggen en elkaar te kunnen ondersteunen zonder gebonden te zijn aan nationale grenzen. Door op deze manier de dominante framing van burgerlijke ongehoorzaamheid als een veiligheidsrisico tegen te gaan, en in plaats daarvan haar democratische legitimiteit te benadrukken, berusten klimaatcollectieven op sociale media om overheidsperspectieven te betwisten. Zo geven socialemediaplatforms klimaatbewegingen meer controle over hoe hun protest begrepen en gerepresenteerd wordt.

De risico's van sociale media: zichtbaarheid en marginalisatie

Alhoewel sociale media burgerlijk ongehoorzame klimaatcollectieven meer controle geven, is deze controle afhankelijk van hun online bereik en zichtbaarheid. Online zichtbaarheid kan echter ook problematisch zijn voor burgerlijk ongehoorzame collectieven (Storbeck e.a. 2025; Uldam 2017). In deze paragraaf bespreken we hoe sociale media ook risico's omvatten voor klimaatbewegingen.

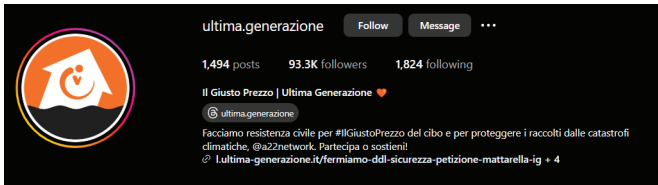
Allereerst is het bereiken van zichtbaarheid op sociale-media-platforms complex. Just Stop Oil, Ultima Generazione en Letzte Generation hebben tussen de 73K en 103K volgers verzameld op Instagram en vallen dus onder de micro-influencercategorie. Dit betekent dat ze, vergeleken met mega-influencers (accounts met >1 miljoen volgers), minder bereik hebben (Conde & Casais 2023). Volger-aantallen zijn echter een ambigue maatstaf; het is niet volledig duidelijk waarom gebruikers de accounts volgen en ook niet iedere volger krijgt elke post te zien. Anekdotisch bewijs suggereert dat de meeste volgers van burgerlijk ongehoorzame collectieven al geïnteresseerd in of zelfs onderdeel waren van klimaatactivisme. Als we een blik werpen op de reacties onder de Instagram-posts van de collectieven zien we veel aanmoediging (figuur 3). Posts waarin directe actie wordt weergegeven, ontvangen meer polariserende reacties, waarin kritiek wordt geuit op de burgerlijk ongehoorzame tactiek of op dat waar de actie tegen strijdt.

Figuur 3 Ondersteunend commentaar op @just.stopoil-post over Ella, een gearresteerde activist (23 oktober 2024)



Bovendien wordt online zichtbaarheid bepaald door bedrijfseigen algoritmes. Deze algoritmes zijn ontworpen met het doel om prioriteit te geven aan content die de commerciële interesses van de platformeigenaren ten goede komt – oftewel, content die gebruikers langer op het platform houdt als publiek voor advertenties. Om gebruikers dus te bereiken, moeten activisten ‘het spel van zichtbaarheid’ spelen (Cotter 2019). In dit spel proberen activisten te achterhalen welke soort content voorrang krijgt in algoritmes. Dit komt vaak neer op het implementeren van dramatische beelden, visuele branding en emotionele storytelling in sociale-media-posts (Dumitrica & Hockin-Boyers 2022; Treré & Bonini 2024). Echter, dergelijke aanpassing aan ‘platform-logica’ kan de confronterende dimensie van burgerlijke ongehoorzaamheid evenals de ernst van klimaatverandering trivialisieren. Algoritmes dienen ook niet enkel commerciële doeleinden, maar worden ook beïnvloed door politieke agenda’s (Bär e.a. 2024). Algoritmische zichtbaarheid berust dus ook op een gepolitiseerde rangschikking. Dergelijke commerciële en politieke dynamieken zetten druk op klimaatcollectieven om na te gaan of een aanwezigheid op deze platforms, en het moeten aanpassen van hun boodschap richting de bijhorende algoritmes, nog wel ethisch te rijmen is met hun doel.

Figuur 4 Voorbeeld van de anonimiteit van een sociale-media-account



Engelse vertaling: Ultima Generazione's Instagram account bio introduces the collective with the bio 'civil resistance for the #rightprice for food and for protecting the crops from climate disaster, @a22network. Participate or support!' (9 april 2025).

Tot slot introduceert een publieke aanwezigheid op sociale media nieuwe mogelijkheden voor surveillance en repressie (Storbeck e.a. 2025; Uldam 2017). Alhoewel een socialemedia-account enige anonimiteit biedt, aangezien gebruikers zelf beslissen hoeveel van hun identiteit ze prijsgeven (zie figuur 4),⁴ vergroten het posten over geplande evenementen en het livestreamen van protesten de mogelijkheid tot digitale surveillance (Uldam 2017). Allereerst kunnen politieke tegenstanders, zoals extreemrechtse groepen, de kanalen van burgerlijk ongehoorzame groepen in de gaten houden met het doel hen te kunnen discrediteren. Hiernaast geeft de sociale-media-aanwezigheid van klimaatcollectieven ook de politie de mogelijkheid om hen te monitoren. Door online 'broodkruimels' te verzamelen kan de politie achterhalen wanneer disruptieve evenementen zullen plaatsvinden, of kan ze deelnemers identificeren om hen vervolgens te intimideren of te arresteren. Dit impliceert dat digitale media kunnen gaan functioneren als bewijs om activisten te vervolgen. In de eerdergenoemde opruiingarrestaties van Nederlandse XR-activisten was dit het geval: sociale-mediaberichten waren bij de meeste veroordelingen leidend⁵.

Dit kan het verontrustende effect hebben dat activisten een oneindige surveillance gaan internaliseren. Recent onderzoek van Storbeck en

4 Het relatief anoniem blijven van klimaatcollectieven als Just Stop Oil is mogelijk doordat ze gedecentraliseerd werken.

5 Zeven XR-activisten zijn veroordeeld voor hun online activiteit, o.a. op Signal en Twitter. Deze uitspraken zijn terug te vinden via: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/Taakstraffen-voor-verdachten-Extinction-Rebellion-na-oproepen-blokkade-A12.aspx>.

collega's (2025) toont dat surveillance-ervaringen bij activisten zijn doorgedrongen tot in de private sfeer. In plaats van enkel tijdens het protesteren ervaren activisten nu gevoelens van surveillance in hun dagelijks leven. Dit beïnvloedt hun mentale welzijn, evenals dat van hun omgeving. De persoonlijke kosten van burgerlijke ongehoorzaamheid nemen hierdoor enkel toe. Bovendien heeft deze internalisering invloed op de zelfexpressie van activisten tijdens protesten: steeds meer activisten dragen nu gezichtsbedekking om zichzelf te beschermen.

Werknemers van de politie ervaren echter ook zorgen over hun digitale traceerbaarheid. Zij geven aan digitale 'backlash' te ontvangen voor hun rol in protesten, waarin ze worden beschouwd als de fysieke representaties van de staat of zelfs als de vijanden van demonstranten (Storbeck e.a. 2025). Deze polariserende dynamieken komen protestde-escalatietactieken in de weg te staan en kunnen zo de houding van de politie op een protest verharderen. Dit, en de vergrote angst onder activisten om digitaal in de gaten te worden gehouden, kan uiteindelijk het publieke vertrouwen in de proportionaliteit van politie-optredens ondermijnen (Storbeck e.a. 2025).

Conclusie

Dit artikel heeft een overzicht gegeven van de kansen en risico's die het gebruik van sociale media heeft voor burgerlijk ongehoorzame klimaatcollectieven. Eerst is beschreven op welke wijze burgerlijke ongehoorzaamheid door activisten en academici wordt begrepen, namelijk als een democratisch legitieme praktijk, waarna getoond is hoe deze protestvorm door bestuurlijke maatregelen steeds meer in het veiligheidsdomein wordt geplaatst. Dit frame benadrukt voornamelijk de wetsovertredingen in burgerlijke ongehoorzaamheid, waardoor haar democratische functie vrijwel teniet wordt gedaan. Sociale-media-platforms bieden activisten kansen om hun controle over dit frame te vergroten. Door sociale media in te zetten voor zelfrepresentaties kunnen burgerlijk ongehoorzame collectieven een eigen narratief presenteren waarin de democratische legitimiteit die zij hun acties toeschrijven centraal staat. Zichtbaarheid op sociale media blijft echter ambigu, aangezien de mogelijkheden die het biedt ook risico's met zich meebrengen. Alhoewel zichtbaarheid activisten de kans geeft om

het geweld en de ongelijkheid die zij ervaren te delen, stelt deze zichtbaarheid hen ook bloot aan meerdere vormen van monitoring: door de politie, door commerciële actoren, door de media en door andere burgers (Uldam 2017). Aangezien protest in het hedendaagse politieke klimaat vooral als veiligheidsrisico wordt gezien, is het voor klimaatgroepen lastig om steun te mobiliseren voor burgerlijke ongehoorzaamheid. Aanwezigheid op sociale media kan klimaatgroepen hierin ondersteunen. Vooralsnog lijkt deze aanwezigheid echter niet in staat om het publieke debat te kantelen richting erkenning van de democratische waarde van burgerlijke ongehoorzaamheid – en brengt het nieuwe risico's voor activisten teweeg.

Literatuur

Aitchison 2018

G. Aitchison, '(Un)civil disobedience', *Raisons politiques* (69) 2018, afl. 1, p. 5-12, <https://shs.cairn.info/journal-raisons-politiques-2018-1-page-5?lang=en>.

Alkousaa & Jabkhiro 2023

R. Alkousaa & J. Jabkhiro, 'Insight: Europe cracks down after rise in "direct action" climate protests', *Reuters* 10 augustus 2023, www.reuters.com/world/europe/after-rise-climate-direct-action-europe-cracks-down-2023-08-10/.

Amenta e.a. 2019

E. Amenta, T.A. Elliott, N. Shortt, A.C. Tierny, D. Türkoğlu & B. Vann Jr., 'Making good news: what explains the quality of coverage of the civil rights movement', *Mobilization: An International Quarterly* (24) 2019, afl. 1, p. 19-37.

Amnesty International 2024

Amnesty International, *Underprotected and over restricted*, 2024, https://cdn.amnesty.at/media/11988/amnesty-report_recht-auf-protest-europa_under-protected-and-over-restricted.pdf.

Bär e.a. 2024

D. Bär, F. Pierri, G. De Francisci Morales & S. Feuerriegel, 'Systematic discrepancies in the delivery of political ads on Facebook and Instagram', *PNAS Nexus* (3) 2024, afl. 7, p. 247-258.

Bedau 1991

H.A. Bedau, *Civil disobedience in focus*, Londen: Routledge 1991.

Bennett e.a. 2007

W.L. Bennett, R.G. Lawrence & S. Livingston, *When the press fails. Political power and the news media from Iraq to Katrina*, Chicago, IL: University of Chicago Press 2007.

Van Benthem e.a. 2023

D. van Benthem, F. Bosma, S. Dequeker, D. ten Klooster & S. Polm, 'Demonstratierecht in de knel', *Investico*, 2023, www.platform-investico.nl/onderzoeken/onderzoek-demonstratierecht-in-de-knel.

Berglund e.a. 2024

O. Berglund, T. Franco Brotto, C. Pantazis, C. Rosedale & R. Pessoa Cavalcanti, *Criminalisation and repression of climate and environmental protest*, University of Bristol 2024.

Brownlee 2007

K. Brownlee, 'The communicative aspects of civil disobedience and lawful punishment', *Criminal Law and Philosophy* (1) 2007, afl. 2, p. 179-192.

Celikates 2016

R. Celikates, 'Democratizing civil disobedience', *Philosophy & Social Criticism* (42) 2016, afl. 10, p. 982-994.

Chan & Lee 1984

J.M. Chan & C.C. Lee, 'Journalistic paradigms on civil protests: a case study of Hong Kong', in: A. Arno & W. Dissanayake (red.), *The news media in national and international conflict*, Boulder, CO: Westview Press 1984, p. 183-202.

Climate Rights International 2024

Climate Rights International, *On thin ice. Disproportionate responses to climate change protesters in democratic countries*, 2024, <https://cri.org/reports/on-thin-ice/>.

Conde & Casais 2023

R. Conde & B. Casais, 'Micro, macro and mega-influencers on Instagram: the power of persuasion via the parasocial relationship', *Journal of Business Research* (158) 2023, <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2023.113708>.

Cotter 2019

K. Cotter, 'Playing the visibility game: How digital influencers and algorithms negotiate influence on Instagram', *New media & society* (21) 2019, afl. 4, p. 895-913.

Dardis 2006

F.E. Dardis, 'Marginalization devices in US press coverage of Iraq war protest: a content analysis', *Mass Communication & Society* (9) 2006, afl. 2, p. 117-135.

Delmas 2018

C. Delmas, 'Is hacktivism the new civil disobedience?', *Raisons politiques* (69) 2018, afl. 1, p. 63-81, <https://shs.cairn.info/journal-raisons-politiques-2018-1-page-63?lang=en>.

Dumitrica & Hockin-Boyers 2022

D. Dumitrica & H. Hockin-Boyers, 'Slideshow activism on Instagram: constructing the political activist subject', *Information, Communication & Society* (26) 2022, afl. 16, p. 3318-3336.

Gamson & Wolfsfeld 1993

W.A. Gamson & G. Wolfsfeld, 'Movements and media as interacting systems', *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* (528) 1993, afl. 1, p. 114-125.

Gitlin 1980

T. Gitlin, *The whole world is watching*, Berkeley, CA: University of California Press 1980.

Keukenkamp & Bogdanovic 2025

S. Keukenkamp & Z. Bogdanovic, 'Politie zoekt meerdere actievoerders thuis op. "Dit schrikt mensen af hun mening te uiten"', *Trouw* 25 maart 2025, www.trouw.nl/binnenland/politie-zocht-meerdere-actievoerders-thuis-op-dit-schrikt-mensen-af-hun-mening-te-uiten-b5861ff24/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.ecosia.org%2F.

Kok 2025

M. Kok, 'Utrechtsebaan weer vrij na demonstratie Extinction Rebellion, ruim 500 aanhoudingen', *Den Haag FM*, 2025, www.denhaagfm.nl/dhfm/4952685/utrechtsebaan-weer-vrij-na-demonstratie-extinction-rebellion-ruim-500-aanhoudingen.

Kouwenhoven e.a. 2021

A. Kouwenhoven, E. Rosenberg & R. van der Poel, 'NCTV volgt heimelijk burgers op sociale media', *NRC* 9 april 2021, www.nrc.nl/nieuws/2021/04/09/nctv-volgt-heimelijk-burgers-op-sociale-media-a4039223.

Lefkowitz 2007

D. Lefkowitz, 'On a moral right to civil disobedience', *Ethics* (117) 2007, afl. 2, p. 202-233.

Rawls 1999 [1971]

J. Rawls, *A theory of justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press 1999 [1971].

Rijksoverheid 2025

Rijksoverheid, 'Kabinet werkt aan wet om gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties te verbieden', 15 april 2025, www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/04/15/kabinet-werkt-aan-wet-om-gezichtsbedekkende-kleding-bij-demonstraties-te-verbieden.

Storbeck e.a. 2025

M. Storbeck, G. Jacobs, M. Schuilenburg & R. van den Akker, 'Surveillance experiences of Extinction Rebellion activists and police: unpacking the technologization of Dutch protest policing', *Big Data & Society* (12) 2025, afl. 1, p. 1-15.

Treré & Bonini 2024

E. Treré & T. Bonini, 'Amplification, evasion, hijacking: algorithms as repertoire for social movements and the struggle for visibility', *Social Movement Studies* (23) 2024, afl. 3, p. 303-319.

Trouw 2023

Trouw, 'Zo'n 700 klimaatactivisten aangehouden bij demonstratie XR op A12', 11 maart 2023, www.trouw.nl/binnenland/zo-n-700-klimaatactivisten-aangehouden-bij-demonstratie-xr-op-a12-bf2232e7/.

Uldam 2017

J. Uldam, 'Social media visibility: challenges to activism', *Media, Culture & Society* (40) 2017, afl. 1, p. 41-58.

Uldam & Askanius 2013

J. Uldam and T. Askanius, 'Online civic cultures? Debating climate change activism on YouTube.', *International Journal Of Communication* (7) 2013, afl. 20.

Welchman 2001

J. Welchman, 'Is ecosabotage civil disobedience?', *Philosophy & Geography* (4) 2001, afl. 1, p. 97-107.

Zlobina & Gonzalez Vasquez 2018

A. Zlobina & A. Gonzalez Vasquez, 'What is the right way to protest? On the process of justification of protest, and its relationship to the propensity to participate in different types of protest', *Social Movement Studies* (17) 2018, afl. 2, p. 234-250.

Onvrede ontleed: demonstraties en geweldloos verzet in repressieve regimes

*Willemijn Born**

In Nederland staat het demonstratierecht onder druk. Zoals de bijdragen van Dumitrica en Driessen, Keesman en Van Emmerik ook toelichten, worstelen lokale overheden, de politie en het Openbaar Ministerie met de aanpak van grootschalige protesten, terwijl maatschappelijke organisaties de nauwe interpretatie van het Europese recht op demonstraties bevechten.¹ Demonstraties vervullen een essentiële rol binnen een goed functionerende democratie, door een pad te bieden waar burgers, naast de vierjarige kanalen van stemmen, de besluitvorming kunnen beïnvloeden (Dalton 2021). De straat opgaan om je ongenoegen te uiten, is niet iets dat alleen in goed functionerende democratieën voorkomt. Deze vorm van verzet is juist instrumenteel gebleken om autocratieën te veranderen in democratieën, of democratische erosie te beperken (Chenoweth & Stephan 2011; Chenoweth 2021). In Servië speelde het geweldloze verzet van onder andere studentenbeweging Otpor! een grote rol in het afzetten van Slobodan Milosevic (Popovic e.a. 2024). In Georgië zijn presidenten Edoeard Sjvardnadze en Micheil Saakasjvili beiden afgezet door burgerlijke ongehoorzaamheid, en wordt dit middel vandaag de dag nog breeduit ingezet (Panchulidze & Youngs 2025).

Er is echter geen garantie dat geweldloos verzet gelijk zal slagen in het afzetten van machthebbers. Denk bijvoorbeeld aan Syrië, waar burgers na de Arabische Lente nog meer dan een decennium overgeleverd waren aan het regime van Bashir al-Assad. In de afgelopen jaren is er steeds meer onderzoek gedaan naar hoe dit kan gebeuren, hoe

* W.E. Born MSc is promovenda aan de Vrije Universiteit Amsterdam bij het Centre for International Criminal Justice.

1 Zie www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/nieuws/2025/02/4/terugblik-nieuwjaarsbijeenkomst-demonstratierecht-onder-druk, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/demonstratierecht-nederland of <https://hetactiefonds.nl/demonstreren-is-een-mensenrecht/>.

geweldloos verzet ontstaat en waarom sommige bewegingen wel of niet succes behalen. Wij hebben dit onderzoek in een eerdere publicatie (Born e.a. 2024) samengebracht in een analysekader om handvatten te bieden om het ontstaan en mogelijk succes van geweldloos verzet in verschillende landen te bestuderen en vergelijken. Dit kader bestaat uit zeven factoren, zijnde het politieke en economische systeem, de internationale relaties, het niveau van modernisering, de machtsrelaties in de samenleving, en de doelen, middelen en organisatorische capaciteit van de verzetsbeweging. Zo wordt het mogelijk om naar de context en acties van verscheidene verzetsbewegingen te kijken en te analyseren waarom sommige wel werken, en andere niet. In dit artikel wordt dit kader gebruikt om het verzet in drie landen, waar verzet met verschillende mate van succes heeft plaatsgevonden, te vergelijken. In Turkmenistan is er nog nooit een georganiseerde, geweldloze verzetsbeweging geweest, terwijl het land al sinds de post-Sovjetonafhankelijkheid geregeerd wordt door drie opeenvolgende dictators. In Belarus hebben meerdere verzetsbewegingen en revoluties plaatsgevonden, waarvan de grootste in 2020, maar Lukashenko is nog steeds aan de macht. In Kirgizië zijn er drie revoluties ontstaan, in 2005, 2010 en 2020, die allemaal de machthebbers hebben afgezet. Toch is het land op het moment gegrepen door conservatief, nationalistisch populisme en worden vrijheden afgebouwd. Aan de hand van het analysekader licht ik in dit artikel toe waarom het verzet in deze landen zo gelopen is.

Deze drie landen heb ik onderzocht aan de hand van interviews met Turkmeense, Belarussische en Kirgizische experts en activisten. Hun getuigenissen zijn aangevuld met literatuur over de bewegingen. Zo belicht ik de belangrijkste dynamieken die ruimte voor verzet boden, of deze ruimte juist deden krimpen. Ik start met een korte theoretische verkenning van geweldloos verzet en de mechanismen waarmee het politieke verandering teweegbrengt, gevolgd door een verdere toelichting van de methodologie. Vervolgens beschrijf en analyseer ik de beperkte vormen van verzet in Turkmenistan, de massale maar tot nu toe onsuccesvolle beweging in Belarus en de drie revoluties in Kirgizië. In de conclusie breng ik de inzichten uit de verschillende casussen samen en reflecteer ik nader op wat deze betekenen voor de studie van geweldloos verzet en demonstratierecht, ook binnen de Nederlandse context.

Theoretisch kader

Geweldloos verzet is een strategie die burgers in staat stelt om zonder fysiek geweld een politiek regime onder druk te zetten. Deze vorm van verzet vindt plaats buiten de reguliere politieke kanalen en maakt gebruik van een breed scala aan niet-institutionele, en vaak illegale, strategieën die collectieve actie stimuleren en machtsstructuren ondermijnen (Chenoweth & Stephan 2011). Gene Sharp (1973), de grondlegger van de studie van geweldloos verzet, stelde 198 verschillende methoden van geweldloos verzet op, van demonstraties tot boycotts, alternatieve overheden en nepbegravenissen. Het kenmerkende van deze strategie is het gebrek aan geweld (lees: een andere persoon fysiek schaden of dreigen te schaden). De term 'geweldloos' sluit echter niet uit dat er enige vorm van geweld plaatsvindt bij deze acties – botsingen met de politie en rellen kunnen nog steeds voorkomen (Abbs & Gleditsch 2021; Beck e.a. 2022; Case 2018). Sterker nog, bij 80% van de voornamelijk geweldloze bewegingen tussen 1945 en 2013 die Chenoweth en Shay (2022) vergeleken, werd er incidenteel enige vorm van geweld ingezet. Wanneer een beweging echter afwijkt van haar geweldloze ambitie en systematisch geweld inzet, kan deze beweging niet meer als geweldloos beschouwd worden (Chenoweth 2021). Empirisch onderzoek toont aan dat geweldloze campagnes gemiddeld twee keer zo succesvol zijn als gewelddadige opstanden in het bewerkstelligen van regimeverandering. Bij dit onderzoek vergeleken Chenoweth en Stephan (2011) 323 casussen van gewelddadig en geweldloos verzet tussen 1900 en 2006. Geweldloze verzetsbewegingen waren in driekwart van de gevallen (deels) succesvol, bij gewelddadige bewegingen was dit maar een derde. Het succes van de geweldloze bewegingen was volgens Chenoweth en Stephan grotendeels te danken aan de brede maatschappelijke participatie die geweldloos verzet mogelijk maakt, en de mogelijkheid om mensen binnen het regime te overtuigen om deel te nemen.

Sinds dit onderzoek is er een reeks aan studies geweest die verschillende aspecten en factoren rondom het ontstaan en succes van geweldloos verzet proberen te verklaren. Hierin wordt zowel gekeken naar structurele factoren, zoals de mate van politieke en burgerlijke vrijheden, als naar de *agency* van de beweging, zoals haar keuze voor bepaalde tactieken. Binnen dit onderzoeksveld wordt breeduit bediscussieerd welke factoren nou het meest impact hebben (Beck e.a.

2022; Chenoweth & Ulfelder 2017; Meyer 2019; Nepstad 2015). In mijn poging om dit veld samen te vatten, neem ik al deze factoren mee in mijn analysekader, om zo een werkbaar instrument te ontwerpen dat naar deze bewegingen en contexten in hun geheel kan kijken. Deze exercitie heeft geresulteerd in een kader met zeven factoren, op verschillende analyseniveaus, zijnde:

1. *Het politieke en economische systeem*, op het macroniveau. Veranderingen in het politieke en economische systeem, zoals verkiezingen, democratische erosie of verminderde overheidsuitgaven, inspireren burgers om te straat op te gaan. Een sterk verankerd politiek leiderschap is lastiger af te zetten dan een alleenheerser.² Als de overheid burgers slim onderdrukt, is de kans op succes vaak kleiner. Een land met een politiek en economisch systeem dat sterk afhankelijk is van andere landen kan makkelijker door deze landen ondersteund of onder druk gezet worden tijdens episodes van verzet.
2. *De internationale relaties*, op het macroniveau. Verzetsbewegingen kunnen overvloeien van het ene naar het andere land, zoals tijdens de Arabische Lente of de Kleurenrevoluties. De internationale tijdsgeschiedenis bepaalt ook of er veel druk wordt gezet op repressieve landen om te democratiseren en verzet niet te onderdrukken. De mate van druk die er gezet kan en zal worden, hangt af van hoeveel internationale actoren aanwezig zijn in het land, inclusief internationale organisaties, transnationale media en ngo's.
3. *Het niveau van modernisering*, op het macroniveau. Sterke urbane of arbeidsnetwerken faciliteren het ontstaan en coördineren van een grote verzetsbeweging, terwijl een diverse, hoogopgeleide arbeidspopulatie vaak een indicatie is in hoeverre de overheid leunt op deze burgers. Onderwijs kan burgers leren over hun rechten en mogelijkheden tot verzet. Samenlevingen met gendergelijkheid neigen meer naar geweldloze methoden van verzet en inspireren zo ook meer overlopers vanuit de overheid.
4. *De machtsrelaties in de samenleving*, op het mesoniveau. Geweldloos verzet draait om de macht die burgers over hun overheid hebben. Pluralistische machtsrelaties maken verzet dus succesvoller. Indicaties van een dergelijk soort relatie zijn onder andere burgerlijke vrijheden en politieke rechten, democratische kanalen om ver-

2 Al blijkt deze verandering vaak cosmetisch. Zie de casus van Kirgizië voor een illustratie hiervan.

zet te uiten en politieke competitie. Daarnaast moet een succesvolle verzetsbeweging ook leden van de politieke, economische of sociale elite, én de politie en het leger, weten te overtuigen. De overheid kan deze coalities proberen te voorkomen door de samenleving te polariseren.

5. *De grieven van de beweging*, op het microniveau. Plotselinge dalingen in de kwaliteit van leven, toename van armoede en hoge inflatie leiden tot frustraties en inspireren burgers tot verzet. Bewegingen die succesvol willen worden, moeten hun doel zorgvuldig overwegen: het doel moet behapbaar en realistisch zijn, en breed worden gedragen binnen alle lagen van de samenleving.
6. *De middelen van de beweging*, op het microniveau. Middelen helpen een verzetsbeweging met groeien. De specifieke middelen die gelinkt zijn aan succesvollere verzetsbewegingen zijn nieuwe communicatiemiddelen, zoals Telegram, toegang tot media, internationale connectiviteit, steun van diaspora, geld, politieke invloed, sociale banden met de samenleving, sociale cohesie en vertrouwen.
7. *De organisatorische capaciteit van de beweging*, op het microniveau. Bij het bouwen van een grote, succesvolle verzetsbeweging is het essentieel om te blijven leren van eerdere acties en de strategie constant aan te passen op de omstandigheden. Zodra de beweging enigszins gevestigd is, kunnen kennis over geweldloos verzet, georganiseerd leiderschap en een sterke langetermijnstrategie helpen met het behalen van de doelen. Splitsingen binnen de beweging vormen een risico.

Dit kader kan worden gebruikt als hulpmiddel voor het analyseren van diverse gevallen van verzet, door te wijzen naar factoren die de kans op ontstaan en succes beïnvloeden.

Methodologie

Om het geweldloos verzet in Turkmenistan, Belarus en Kirgizië te analyseren, heb ik 52 diepte-interviews afgenomen met activisten, journalisten, voormalig overheidsmedewerkers en politieagenten, oppositieleiden en experts uit deze landen. Vanwege de veiligheidsrisico's in Turkmenistan en Belarus zijn er alleen interviews afgenomen met mensen die hun thuisland al verlaten hadden. Ondanks dat actuele,

lokale inzichten zo ontbraken, kon de meerderheid van het Turkmeense en Belarussische verzet, die zich voor eigen veiligheid al in ballingschap bevond, wel inzicht geven in de bredere dynamiek. Ten tijde van de dataverzameling was het nog wel mogelijk om zonder veel risico's te interviewen in Kirgizië zelf, hoewel dit sindsdien lastiger is geworden. De interviews hebben plaatsgevonden tussen 2020 en 2024, varieerden in duur van 45 minuten tot twee uur en vonden zowel online als fysiek plaats in Praag, Warschau³ en Bishkek. Engels was grotendeels de voertaal, maar enkele interviews zijn gehouden in het Russisch met een tolk. Het doel van de interviews was om te achterhalen waarom de geïnterviewden dachten dat de verzetsbewegingen zijn ontstaan en zo ontwikkeld waren in hun respectievelijke landen. Deze interviews zijn vervolgens getranscribeerd en geanalyseerd, de veiligheidsrisico's in acht nemend en met alle voorzorgsmaatregelen van dien.

Naast deze interviews heb ik uitgebreid literatuuronderzoek gedaan naar de drie landen. Hierin heb ik zowel academische bronnen als rapporten en nieuwberichten meegenomen. Dit onderzoek diende ter triangulatie van de interviews en hielp een mogelijke retrospectieve bias te verminderen. Bijna twintig jaar na de eerste revolutie, zoals in Kirgizië het geval was, kijkt men immers anders terug naar wat er wel of niet goed is gegaan dan in publicaties van rond die tijd staat.

*Turkmenistan*⁴

'Toen ik nog in Turkmenistan was, wist ik niet eens wat vrijheid betekende. Daar weten we niets van. Mensenrechten, we weten niet wat onze rechten zijn. We denken dat we geen rechten hebben.' (een gevluchte Turkmeense activist)

Turkmenistan is een van de meest repressieve en afgesloten landen in de wereld, met nog minder vrijheid dan Eritrea of Noord-Korea,⁵ wat mede verklaart waarom er nog nooit een georganiseerde, substantiële vorm van verzet is ontstaan. Toch zijn er in Turkmenistan enkele, beperkte pogingen gedaan om zich te verzetten tegen het geconsolideerde autoritaire bewind. Rond de eeuwwisseling is er zelfs gepro-

3 Veel post-Sovjetdiaspora is gevestigd in deze steden.

4 Deze analyse is ook te vinden in Born e.a. n.n.g.

5 Zie: <https://freedomhouse.org/country/scores>.

beerd om een verenigde oppositie in het buitenland op te zetten. In 2020 is het land geraakt door een verwoestende orkaan, waarna ontoereikende hulp van de staat leidde tot de grootste protesten in de Turkmeense geschiedenis. Er wordt geschat dat er zo'n duizend Turkmenen deelnamen. Tegelijkertijd organiseerde de diaspora in Turkije, Cyprus en New York solidariteitsprotesten. Daarvoor en sindsdien hebben er alleen kleine vormen van verzet plaatsgevonden, voornamelijk gericht op toegang tot primaire levensbehoeften, zoals water. Het Turkmeense politieke en economische systeem draait om de president Serdar Berdimuhamedow en zijn vader, Gerbanguly Berdimuhamedow, voormalig president en voorzitter van de *Halk Mashlahaty*, Turkmenistans volksraad/Tweede Kamer. Veranderingen in het politieke systeem zijn nog nooit voorgekomen. De overgang tussen eerdere dictator Sapurmarat Niyazov, die overleed in ambt, en de Berdimuhamedows verliep verrassend soepel. Zo was er dus weinig ruimte voor verzet. Daarbij draait het regime voornamelijk op gaswinning, wat de heersende familie voldoende onafhankelijke inkomsten geeft om het land onder controle te houden. De internationale relaties zijn beperkt omdat het land een officiële, VN-erkende 'neutrale' status heeft, wat het regime de vrijheid geeft om buitenlandse inmenging te weren en zo buiten internationale verdragen en organisaties te blijven. Rusland is wel een belangrijke handelspartner, maar doet dit, in tegenstelling tot de EU, niet op voorwaarde van respect voor mensenrechten. Het niveau van modernisering in Turkmenistan is, mede hierdoor, laag. Veel Turkmenen wonen wel in steden, maar door de hoge werkloosheid en zware repressie is het niet mogelijk om sterke urbane of arbeidsnetwerken op te zetten. Het gebrekkige onderwijs leert burgers weinig over hun rechten of mogelijkheden tot verzet, zoals de quote hierboven illustreert.

De machtsrelaties in Turkmenistan draaien volledig om de president en zijn familie. Iedereen binnen het overheidsorgaan wordt regelmatig herplaatst, ontslagen of zelfs vervolgd. Het regime leunt vooral op de goedbetaalde inlichtingen- en veiligheidsdiensten om de burgers te onderdrukken, terwijl bredere overheidsdiensten (ambtenarij, politie en leger) systematisch onderbetaald en ondergeschoven worden. Zo staan de diensten met macht zo ver mogelijk van de burgers af.

De grieven binnen Turkmenistan zijn urgent en worden breed gedragen. Veranderingen in het regime zijn echter zo lastig voor te stellen, dat zelfs activisten en oppositieleden moeite hadden met hun doelen

in kaart brengen. De middelen zijn in Turkmenistan beperkt – niemand behalve de elite heeft toegang. Belangrijke *soft* middelen, zoals vertrouwen en sociale cohesie, zijn bijna onmogelijk te ontwikkelen onder dergelijke zware repressie. Zoals een Turkmeense journalist illustreerde: ‘Als ik zeg, “Hé, laten we morgen gaan protesteren, en nog tien of honderd andere mensen uitnodigen”, dan zeg jij, “Oh, ja, prima”, waarna je de telefoon zou pakken om de politie te bellen.’ De organisatorische capaciteit van de beweging lijdt hier ook onder, met verschillende flanken die elkaar diep wantrouwen en niet bereid zijn samen te werken. Zelfs als er een sterke oppositie zou zijn geweest, was strategievorming lastig geweest: de sprong van de huidige situatie naar een context waar men veilig zou kunnen demonstreren, is groot, en lastig voor te stellen.

Het toepassen van het analysekader in Turkmenistan laat zien dat het niet verrassend is dat er nooit georganiseerd geweldloos verzet is ontstaan. Het beeld dat geschetst is in de interviews was dat van een land dat niet alleen internationaal geïsoleerd is, maar ook te maken heeft met machtsisolatie rondom de president en interpersoonlijke isolatie tussen burgers. Het ontstaan van succesvol geweldloos verzet wordt niet alleen bemoeilijkt door gebrek aan internationale steun, maar ook door het gebrek aan machtige alternatieve stemmen en de diepgewortelde angst voor repressie die alle gesprekken tussen burgers kleurt. Het bestuderen van Turkmenistan als een casus waar nooit geweldloos verzet is ontstaan, benadrukt zo het belang van zowel internationale als verticale en horizontale verbindingen in de samenleving.

*Belarus*⁶

‘Het begon zo goed. De onafhankelijke kandidaten, hun programma’s, hoe ze verenigden. Maar hun fout was dat ze dachten dat het kon lukken. Dat ze oprecht de verkiezingen konden winnen. Ze hadden geen plan voor erna. Daarom kwamen al deze tieners zoals ik op het toneel om de protesten te organiseren. Maar het was zo chaotisch, en zo snel, er was zo veel aan de hand. Er was geen plan, geen strategie, geen idee van wat we wouden.’ (een gevluchte Belarussische activist)

6 Deze analyse is ook te vinden in Born n.n.g.

De president van Belarus, Alexander Lukashenko, wordt vaak de 'laatste dictator van Europa' genoemd. Hij is sinds 1994 aan de macht in Belarus en heeft het land volledig onder controle. Toch organiseert hij regelmatig verkiezingen, die, nadat de duidelijk vervalste resultaten gepubliceerd worden, leiden tot een golf van verzet. Hoewel de oppositie in 2001, 2006 en 2010 ook de straten opging, was 2020 de eerste keer dat burgers zich in grote mate tegen Lukashenko mobiliseerden. Er wordt geschat dat 10% van de Belarussische bevolking direct betrokken was bij de protesten (Onuch & Sasse 2023). Toch is Lukashenko nog steeds aan de macht.

Binnen het politieke en economische systeem vormden de verkiezingen van 2020 de directe aanleiding voor de verzetsbeweging. Belarus had in de jaren tien een relatieve liberalisering meegemaakt, wat oppositiekandidaten Viktor Barbaryko, Valery Tsepalo, Sergei Tsikhanouski/Svetlana Tsikhanouskaya en hun volgers de indruk gaf dat ze een eerlijke kans hadden in de verkiezingen. De arrestaties van de kandidaten leidden zo tot grote ontzetting bij de bevolking, en doordat Tsikhanouskaya het kandidaatschap van haar man overnam, kon deze ontzetting zich ontwikkelen in steun voor haar presidentschap. Rusland, als dé grootmacht binnen de internationale relaties van Belarus, bekende enkele dagen na de protesten echter steun voor Lukashenko, wat burgers en elite overtuigde dat de kans van slagen nihil was. Qua niveau van modernisering faciliteerde urbane, arbeids- en regionale netwerken het ontstaan van de beweging, terwijl het leiderschap van Tsikhanouskaya haar strategisch positioneerde als een huisvrouw die streed voor de vrijlating van haar man, een sentiment dat breed gedeeld werd in Belarus. Dit zorgde er echter wel voor dat zij niet meer gezien werd als een legitiem alternatief voor Lukashenko.

De verkiezingen en het proces waarin de presidentskandidaten handtekeningen moesten verzamelen voor hun kandidaatschap, werden door veel Belarussen gezien als een opening in de machtsrelaties. Toch was het Lukashenko gelukt om bij de paar machtige actoren die naast hem in Belarus bestaan het imago te behouden dat hij niet afgezet kon/zou worden. Zo voorkwam hij dat deze actoren zich aansloten bij de beweging. De paar overlopers, voornamelijk uit het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de politie, waren makkelijk te vervangen. De grieven van verkiezingsfraude, COVID-19-wanbeleid en repressie waren wijdverspreid en doordringend, maar de beweging had moeite met dit omvormen tot een concreet doel. Op het afzetten van Luka-

shenko na. Barbaryko en Tsepkalov, als oppositiekandidaten vanuit de elite, hadden voldoende toegang tot middelen om de beweging te ondersteunen, maar dit verdween als sneeuw voor de zon na hun arrestatie en emigratie. Mede hierdoor worstelde de beweging met haar organisatorische capaciteit, waarbij de oppositiekandidaten geen strategie na de verkiezingen hadden en de protesten door gewone burgers en jonge activisten op Telegram werden gecoördineerd. Dit machtsvacuüm zorgde voor een beperkte langetermijnvisie, waardoor het verzet uiteindelijk is uitgedoofd.

Het toepassen van het analysekader in Belarus laat zien hoe de frauduleuze verkiezingen, gecontrasteerd met de relatieve liberalisering en sterke, nieuwe netwerken tussen burgers, het ontstaan van een geweldloze verzetsbeweging faciliteerden. Deze onverwachte kans was echter lastig te benutten, omdat de zware repressie ervoor zorgde dat er nog geen sterke tegenbeweging in Belarus bestond. Zonder ervaring, kennis of duidelijk leiderschap was het bijna onmogelijk voor de beweging om invloedrijke actoren te overtuigen en zo succes te behalen. Waar de horizontale verbindingen dus sterk genoeg waren voor het ontstaan van een beweging, ontbraken de verticale en internationale verbindingen die nodig lijken te zijn voor succes.

Kirgizië⁷

'We hebben een nationaal spel genaamd Kok-Buru, waar het karkas van een geit rond gesleept wordt door jonge, gezonde mensen. Op een gegeven moment werd de politieke macht in Kirgizië het karkas van een geit: wie het momentum beheert, kaapt het.' (een Kirgizische academicus)

Kirgizië kreeg al snel na zijn post-Sovjetonafhankelijkheid een reputatie als het democratische eiland in Centraal-Azië. Het beleid van president Askar Akaev draaide de eerste jaren ogenschijnlijk om privatisering en democratisch pluralisme. Deze beloftes bleken hol na geweldadige repressie van protesten in 2002 en frauduleuze, corrupte verkiezingen in 2005, waardoor de bevolking Akaev in de Tulpenrevolutie afzette. Kurmanbek Bakiev, als leider van de oppositie, verving hem. Na vijf jaar van toenemende corruptie en nepotisme werd Bakiev in 2010 ook afgezet. Er volgde een korte periode van hervorming in Kirgi-

7 Deze analyse is ook te vinden in Born & Weerdesteijn n.n.g.

zië, waarbij een coalitie van voormalige oppositieleden de stabiliteit probeerde te herstellen. Mismanagement van COVID-19, duidelijk vervalste verkiezingen en toenemend wantrouwen in de politiek dwongen de Kirgiezen in 2020 opnieuw de straat op, nu om president Sooronbay Jeenbekov af te zetten. Hij werd vervangen door de populistische, zogenaamde anti-establishmentpoliticus Sadyr Japarov, die sindsdien een conservatieve, autoritaire koers najaagt.

In Kirgizië zijn het politieke en (informele) economische systeem versmolten, wat oorspronkelijk veel alternatieve machtscentra en mogelijkheden voor verzet bood. Na decennia aan uitbuiting en zelfverrijking heeft dit er ervoor gezorgd dat Kirgiezen het politieke systeem zijn gaan wantrouwen. Elke poging van de zittende president om voor de verkiezingen macht naar zich toe te trekken, leidden tot het ontstaan van een verzetsbeweging. De internationale relaties van Kirgizië bestaan uit een politieke koorddans tussen het Westen en Rusland, waarbij beide beschuldigd zijn van het aanzetten tot respectievelijk de revolutie in 2005 en 2010. De internationale oriëntatie van Kirgizië heeft wel gezorgd voor een relatief hoog niveau van modernisering, maar in de revoluties bleken juist meer traditionele leiders en structuren centraal te staan.

In Kirgizië zijn de alternatieve machtscentra en pluralistische machtsrelaties diepgeworteld in de nomadische geschiedenis, wat gedeeltelijk verklaart waarom er in elke revolutie voldoende toegang tot macht was om de president af te zetten. De elite stond liever aan de winnende kant en schaarde zich snel achter de oppositie. De meeste veiligheidsdiensten hielden zich ook afzijdig tijdens de revoluties, aangezien zij vaak de frustraties van de bevolking deelden.

Hoewel de revoluties dus allemaal 'succesvol' waren, laat de selectie van de grieven deels zien waarom de situatie herhaaldelijk verslechterde nadat de president was afgezet. Het was duidelijk dat alle demonstranten de president af wilden zetten, maar een alternatief toekomstbeeld ontbrak. Zo hielpen de middelen, en dan zeker de sterke sociale verbindingen, met het behalen van succes, maar liet de organisatorische capaciteit te wensen over. Bij elke revolutie waren er twee conflicterende processen – burgers die uit oprechte frustratie demonstreerden en elites die op basis van eigen ambities en visies vervolgens deze beweging hervormden en de macht innamen. Het leiderschap en het vormgeven van een organisatie binnen de beweging werden zo een strijd op zich.

Het toepassen van het analysekader op Kirgizië laat ook zien hoe belangrijk horizontale en verticale verbindingen zijn in het ontstaan en succesvol worden van geweldloze verzetsbewegingen. In de interviews werd mij verteld dat iedereen altijd wel iemand hoog in de politiek kent, wat druk zetten vergemakkelijkt. Het overweldigende karakter van de revoluties zorgde er alleen voor dat er weinig tijd was om ambities op de lange termijn te formuleren en zo het land echt te veranderen.

Conclusie en reflectie

De vergelijking van Turkmenistan, Belarus en Kirgizië laat zien hoe belangrijk verbindingen in de samenleving zijn voor het ontstaan en succes van geweldloze verzetsbewegingen. De isolatie in Turkmenistan heeft alle vormen van verzet kunnen voorkomen, terwijl juist de nieuwe horizontale, interpersoonlijke verbindingen in Belarus, ontstaan tijdens COVID-19, ervoor zorgden dat er zoveel burgers de straat opgingen. In Kirgizië zijn de horizontale én verticale banden altijd sterk geweest, wat ervoor zorgde dat de beweging meermaals voldoende sterk kon worden om de president af te zetten.

De vergelijking laat echter ook zien hoe essentieel strategie is voor het teweegbrengen van systeemverandering. In Belarus ontbrak het de protestleiders van 2020 aan ervaring, waardoor het lastig was richting te geven aan de beweging. Kirgizië heeft een rijke erfenis van verzet, met duidelijke methoden om het regime onder druk te zetten, maar hoe het systeem echt veranderd kon worden, bleef onduidelijk. Zoals een Kirgizische activist reflecteerde over de revolutie van 2005: 'Ik denk dat we in die tijd weinig ervaring hadden met democratie. Misschien wisten we niet hoe het er uit zou moeten zien.'

Dit is ook waar internationale steun voor geweldloos verzet het verschil kan maken. Zoals Chenoweth en Stephan (2021) al aangaven, kan vooral het trainen van democratische en verzetsvaardigheden voordat er een grote beweging is ontstaan, het verschil maken. Gene Sharps stappenplan in zijn boek *From dictatorship to democracy* (1993) diende bijvoorbeeld voor vele activisten als inspiratiebron tijdens de Arabische Lente. De internationale tendens, waar de bereidheid voor dergelijke langetermijninvesteringen afneemt, belooft dus weinig goeds. Toch zitten hier ook mogelijkheden in. Het werk dat nu in

Nederland gedaan wordt om het demonstratierecht te verankeren, zorgt ook voor vernieuwde interesse in de vraag wat burgers kunnen doen om democratie te beschermen en vorm te geven. Landen, zoals Turkmenistan, Belarus en Kirgizië, waarin het demonstratierecht veel nauwer wordt geïnterpreteerd, of ronduit niet wordt gerespecteerd, geven ook inzicht in wat er in Nederland zou kunnen werken. Het versterken van de verbindingen in de samenleving en het vergroten van de kennis over strategische vormen van verzet zouden in Nederland ook essentieel kunnen zijn voor het bouwen aan een gezond tegengeluid. Zo laten andere landen zien wat de meerwaarde van demonstraties is voor democratieën, en wat de kosten zullen zijn als we dit recht laten aftakelen.

Literatuur

Abbs & Gleditsch 2021

L. Abbs & K.S. Gleditsch, 'Ticked off, but scared off? Riots and the fate of nonviolent campaigns', *Mobilization* (26) 2021, afl. 1, p. 21-39.

Beck e.a. 2022

C.J. Beck e.a., *On revolutions: unruly politics in the contemporary world*, New York: Oxford University Press 2022.

Born n.n.g.

W. Born, 'Protest without a plan: The Belarusian 2020 nonviolent resistance movement', n.n.g.

Born & Weerdesteijn n.n.g.

W. Born & M. Weerdesteijn, 'Revolutie-moe: de verloren beloftes van de Kirgizische revoluties', *Tijdschrift voor Cultuur & Criminaliteit* 2025, n.n.g.

Born e.a. 2024

W. Born, M. Weerdesteijn & J. van Wijk, 'Dissecting dissent in Russia: a multilevel framework of nonviolent resistance in repressive regimes', *International Criminal Law Review* (24) 2024, afl. 4, p. 462-493.

Born e.a. n.n.g.

W. Born, M. Weerdesteijn & J. van Wijk, 'The path of least resistance: repression of nonviolent resistance through isolation in Turkmenistan', *Central Asian Affairs* 2025, n.n.g.

Case 2018

B.S. Case, 'Riots as civil resistance: rethinking the dynamics of "nonviolent" struggle', *Journal of Resistance Studies* (4) 2018, afl. 1, p. 9-44.

Chenoweth 2021

E. Chenoweth, *Civil resistance: what everyone needs to know*, Oxford: Oxford University Press 2021.

Chenoweth & Shay 2022

E. Chenoweth & C.W. Shay, 'Updating nonviolent campaigns: introducing NAVCO 2.1', *Journal of Peace Research* (59) 2022, afl. 6, p. 876-889.

Chenoweth & Stephan 2011

E. Chenoweth & M. Stephan, *Why civil resistance works: the strategic logic of nonviolent conflict*, New York: Colombia University Press 2011.

Chenoweth & Stephan 2021

E. Chenoweth & M.J. Stephan, *The role of external support in nonviolent campaigns: poisoned chalice or holy grail*, Washington, DC: International Centre for Nonviolent Conflict 2021.

Chenoweth & Ulfelder 2017

E. Chenoweth & J. Ulfelder, 'Can structural conditions explain the onset of nonviolent uprisings?', *Journal of Conflict Resolution* (61) 2017, afl. 2, p. 298-324.

Dalton 2021

R.J. Dalton, 'Political action, protest, and the functioning of democratic governance', *American Behavioral Scientist* (66) 2021, afl. 4, p. 533-550.

Meyer 2019

D.S. Meyer, 'How the effectiveness of nonviolent action is the wrong question for activists, academics and everyone else', in: H. Johnston (red.), *Social movements, nonviolent resistance, and the state*, Oxon: Routledge 2019, p. 151-161.

Nepstad 2015

S.E. Nepstad, 'Nonviolent resistance research', *Mobilization: An International Quarterly* (20) 2015, afl. 4, p. 415-426.

Onuch & Sasse 2023

O. Onuch & G. Sasse, 'The dynamics of mass mobilization in Belarus', *Nationalities Papers* (51) 2023, afl. 4, p. 736-743.

Panchulidze & Youngs 2025

E. Panchulidze & R. Youngs, 'The source of Georgia's democratic resilience', *Journal of Democracy* (36) 2025, afl. 1, p. 123-134.

Popovic e.a. 2024

S. Popovic, S. Djinovic & E. Mujkic, 'Nonviolent struggle and effective tactics: a comprehensive analysis of the OTPOR! movement', *International Criminal Law Review* (24) 2024, afl. 4, p. 494-511.

Sharp 1973

G. Sharp, *The politics of nonviolent action. Volumes I-III*, Boston: Porter Sargent Publishers 1973.

Sharp 1993

G. Sharp, *From dictatorship to democracy*, Committee for the Restoration of Democracy in Burma, Bangkok 1993.

Faciliteren én handhaven: politie-ervaringen en de rol van interacties en beeldvorming bij demonstraties

*Laura Keesman**

Op 22 januari 2025 debatteerde de Tweede Kamer over het (inperken van het) demonstratierecht in Nederland.¹ Aanleiding voor dit debat waren onder meer de recente blokkades van snelwegen, verstoringen van herdenkingen en demonstraties die escaleerden in wanordelijkheden en geweld. Ministers David van Weel (Ministerie van Justitie en Veiligheid) en Judith Uitermark (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) schreven voorafgaand aan het debat in hun brief 'Actuele dilemma's over demonstreren' dat ontwrichtende acties van een kleine groep demonstranten mogelijk het draagvlak voor demonstreren in Nederland eroderen.² Zij wezen ook op de uitdagingen voor de politie voor het handhaven van de openbare orde, en voor het Openbaar Ministerie (OM) in het kader van opsporing en strafvervolging. Van Weel en Uitermark pleitten namens het kabinet voor een scherper onderscheid maken tussen 'ordeverstorende acties' en een 'kleine groep relschoppers' enerzijds en 'vreedzame demonstranten en demonstraties' anderzijds. Doel van hun pleidooi is het beter hoofd willen bieden aan het toenemend aantal demonstraties waarin volgens hen 'de grenzen van het wettelijk toelaatbare worden opgezocht en soms overschreden' (p. 1). In essentie spreken Van Weel en Uitermark over het onderzoeken of meer regulering van demonstraties nodig is, en hoe dit te realiseren valt binnen de al bestaande wet- en regelgeving.

In dit artikel staat centraal hoe politieagenten in Nederland de hedendaagse dynamiek rond demonstraties ervaren. Voortbouwend op Van Stekelenburg (2023) bespreek ik eerst drie recente ontwikkelingen in

* Dr. L.D. Keesman is Assistant Professor Sociologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

1 Debat 'Evaluatie Wet openbare manifestaties', 22 januari 2025.

2 Zie www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025D00458&did=2025D00458.

het demonstratielandschap. Vervolgens ga ik in op de wet- en regelgeving waarbinnen de politie opereert, en op de bevoegdheden en middelen die zij tot haar beschikking heeft bij het begeleiden van demonstraties. Daarna bespreek ik, gebaseerd op etnografisch veldwerk bestaande uit participerende observaties tijdens demonstraties en interviews met Nederlandse agenten,³ hoe zij demonstraties beleven, hoe zij hun interacties momenteel met demonstranten ervaren, en welke impact dit heeft op hun werk en welzijn. Ik focus hierbij op twee uitdagingen: (1) de interacties en relatie(s) tussen politie en demonstranten, en (2) de impact van beeldvorming en framing van de politie, met name via sociale media. Hiermee biedt dit artikel inzicht in hedendaagse uitdagingen voor de politie in het omgaan met demonstraties, waaronder mentale druk, politielegitimiteit en rechtsgevoelens.

Recente ontwikkelingen in het demonstratielandschap

Demonstreren is een fundamenteel grondrecht, essentieel voor de democratische rechtsorde. Het bevoegd gezag – de burgemeester – heeft de taak om het demonstratierecht te beschermen door vreedzame demonstraties te faciliteren. De politie voert deze taak uit door demonstraties te begeleiden en ervoor te zorgen dat deze ordelijk en veilig verlopen voor alle deelnemers. Tegelijkertijd wordt van de politie verwacht dat zij kordaat optreedt wanneer wanordelijkheden zich voordoen, om orde te handhaven dan wel te herstellen. Recentelijk concludeerde de Inspectie Justitie en Veiligheid (2025) echter dat momenteel helderheid ontbreekt wat het woord ‘faciliteren’ concreet inhoudt – specifiek welke taken daar wel en niet bij horen, en dat de uiteenlopende verwachtingen van de politie het onmogelijk maken om aan alle eisen te voldoen. In navolging van Van Stekelenburg licht ik drie recente ontwikkelingen toe die de uitvoering van politietaken bij demonstraties in toenemende mate complexer maken. Ten eerste betreft dit de schaal waarop demonstraties zich voordoen en de capaciteit dat dit van de politie vraagt. In ‘Het nieuwe demon-

3 Deze onderzoeksactiviteiten zijn onderdeel van een groter lopend Europees vergelijkend onderzoek naar politiewerk rondom demonstraties in Nederland, Duitsland, Zweden, Frankrijk, België en Verenigd Koninkrijk voor Politie & Wetenschap samen met Don Weenink.

streren' (2023) schrijft Van Stekelenburg dat er wereldwijd een explosieve stijging is in het aantal demonstraties en dat ook in Nederland demonstraties drastisch zijn toegenomen, vooral vanaf 2019 (p. 14), zie ook het inspectierapport van het Ministerie van Justitie en Veiligheid dat wijst op een meer dan verdrievoudiging sinds 2015 (Inspectie Justitie en Veiligheid 2025, p. 25). Protesten zijn vaker 'importproducten' geworden: door digitalisering en globalisering krijgen mondiale gebeurtenissen en conflicten een lokale weerklank en mobilisatie (Van Stekelenburg 2023, p. 28). Zo worden demonstraties in Nederland geïnspireerd door demonstraties in het buitenland (bijvoorbeeld 'Black Lives Matter').

Ten tweede wijst Van Stekelenburg erop dat de manier waarop geprotesteerd wordt, verandert. Zo lijkt er zich 'een trend te voltrekken waarin demonstraties steeds meer ad hoc georganiseerd worden vanuit (een groepje van) individuen in plaats vanuit maatschappelijke politieke structuren en organisaties zoals vakbonden' (2023, p. 14). Organisatoren melden demonstraties ook niet altijd aan bij gemeenten, zij doen daarmee niet aan 'kennisgeving',⁴ waardoor het bevoegd gezag en de politie zich minder gemakkelijk kunnen voorbereiden. Een derde belangrijke ontwikkeling is dat sinds de covidpandemie maatschappelijk ongenoegen is toegenomen. Onzekerheid en (wederzijds) wantrouwen, waaronder jegens de overheid, werken volgens Van Stekelenburg (2023) als zuurstof voor polarisatie, en zijn daarmee belangrijk voor het begrijpen van de mobilisatie van demonstranten en het duiden van het verloop van demonstraties (p. 15). Een hoge mate van polarisatie – verscherping van tegenstellingen tussen groepen – kan de kans op spanningen en sociale onrust vergroten (Esteban & Schneider 2008) alsook verzet tegen overheid en autoriteit (Van Stekelenburg 2023, p. 17), en leiden tot verhoogd risico op conflicten tussen demonstranten en/of richting de politie. Van Stekelenburg wijst ook op de invloed van macroprocessen zoals individualisering om het 'hedendaags demonstreren', waaronder spontane protesten, beter te begrijpen. Volgens Van Stekelenburg is het mobiliseren en protesteren dus zowel in aantal als in verschijningsvorm veranderd.

Deze drie ontwikkelingen geven het idee dat er een omslag heeft plaatsgevonden in het demonstratielandschap. Dit omslagpunt zou

4 Zie <https://demonstratierecht.nl/category/kennisgeving/#:~:text=Een%20demonstratie%20moet%20volgens%20de,demonstratie%20heet%20de%20'kennisgeving.>

zich dan kenmerken door vormen van anti-institutioneel sentiment, zowel verticale polarisatie (groepen die zich tegen vormen van autoriteit keren) als horizontale polarisatie (waarbij groepen demonstranten tegenover elkaar staan), en een toenemende mate van actie- of gewelddbereidheid tegen de overheid, waaronder tegen de politie (Kuppens e.a. 2019; SCP 2023). Een belangrijke kanttekening is dat daadwerkelijke geweldpleging altijd beperkt blijft tot een klein aantal deelnemers aan demonstraties (Adang 2011; Adang e.a. 2018). Bovendien verloopt 97% van alle demonstraties in Nederland (meer dan 6.000 per jaar) vreedzaam. Toch is een veelgehoord geluid dat hedendaagse protestacties, met name die welke de grenzen van het recht opzoeken of van actievoerders die deze zelfs (bewust) overschrijden, het demonstratierecht onder druk zetten (zie NCTV 2021). Mensenrechtenorganisaties zoals Amnesty International wijzen er juist op dat het demonstratierecht in Nederland en Europa onder druk staat omdat demonstraties sneller worden beëindigd en vaker gepaard gaan met opgelegde beperkingen.⁵ Door deze ontwikkelingen wordt er vaker vanuit een juridische blik naar demonstraties gekeken, met nadruk op de handhaafbaarheid en mogelijke beperkingen van het recht. Recentelijk pleitten Wirken en Wirken (2025) nog voor het benutten van bestuursrechtelijke mogelijkheden. Minder aandacht is er voor hoe agenten het werken met demonstraties in dit maatschappelijk en politiek klimaat ervaren. Waar loopt de politie tegen aan bij het begeleiden van demonstraties?

Wet- en regelgeving

Het demonstratierecht wordt in Nederland beschermd door artikel 9 Grondwet (recht tot betoging), artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR), en artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) (recht op vrijheid van vreedzame vergadering). Deze nationale en internationale vredesbepalingen waarborgen dat eenieder recht heeft op vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging. Alle demonstraties en betogingen, dus 'niet alleen klassieke manifestatievormen zoals vergaderingen, persconferenties, demonstraties en protestmarsen', maar ook

5 Zie onder meer Nationale ombudsman (2018) en Amnesty International (2022), en het College voor de Rechten van de Mens.

‘indringende vormen zoals sit-ins, blokkadeacties en bezettingen’ (Swart & Roorda 2023, p. 38-39), vallen onder de reikwijdte van artikel 11 EVRM. Daarnaast raken demonstraties vaak aan artikel 10 EVRM (vrijheid van meningsuiting) en gelden uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) als richtlijnen voor de bescherming van demonstranten en beperkingen op de regulering van demonstraties en het politieoptreden. Deze bepalingen verplichten de overheid om zich maximaal in te spannen voor het faciliteren van (vreedzame) demonstraties.

Het demonstratierecht is echter niet absoluut. De overheid mag, via het bevoegd gezag, beperkingen opleggen, zoals aan de locatie en duur, of in het uiterste geval zelfs een protest verbieden. Bijvoorbeeld wanneer verwacht wordt dat er sprake zal zijn van wanordelijkheden, of gevaar voor de veiligheid van deelnemers of anderen. Ook kunnen gebiedsverboden voor personen, noodverordeningen of een ‘veiligheidsrisicogebied’ worden ingesteld wanneer er acute risico’s zijn, hetgeen de politie extra bevoegdheden geeft, bijvoorbeeld het preventief mogen fouilleren van burgers. Dit regelt het bevoegd gezag op basis van de Wet openbare manifestaties (Wom).⁶ Beperkingen, via een Wom-brief toegelicht, moeten altijd noodzakelijk, proportioneel en wettig zijn. Toezichhouders, zoals de Nationale ombudsman en rechtbanken, wijzen op soms vergaande inperkingen die volgens het EHRM onder beperking van het recht vallen, zoals de arrestatie van deelnemers tijdens of na afloop van een demonstratie (Swart & Roorda 2023, p. 38).

Rozemond (2023, p. 130) beargumenteert dat de overheid wel een ruime ‘margin of appreciation’ heeft in het beperken van demonstratierecht, maar dat niet te snel geconcludeerd kan worden dat er sprake is van het ontstaan van gevaar, geweld of strafbare lokaalvredebreuk. Dit sluit aan bij het standpunt van de Venetië Commissie van de Raad van Europa uit 2019, die in de *Guidelines on freedom of peaceful assembly*⁷ benadrukt dat autoriteiten bij het inschatten van risico’s niet te veel risico mogen veronderstellen. Beperkingen mogen het recht om te demonstreren niet ondermijnen, en autoriteiten moeten vreedzame protesten met minimale inmenging faciliteren. Het

6 Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004318/2010-10-10>. Zie ook www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/veiligheid/handboek-demonstreren-bijkans-heilig/.

7 Zie [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e).

demonstratierecht wordt beschouwd als essentiële pijler van een goed functionerende rechtsstaat en een democratische samenleving. Demonstraties hebben historisch gezien een cruciale rol gespeeld in maatschappelijke veranderingen en de totstandkoming van democratische rechten, zoals het stemrecht. Bovendien vormen ze een belangrijk middel voor gemarginaliseerde groepen om deel te nemen aan het maatschappelijk debat, die mogelijk minder directe invloed kunnen uitoefenen via traditionele politieke kanalen. Onder meer Roorda (2016) wijst erop dat demonstreren juist bijdraagt aan democratische stabiliteit, omdat het burgers een vreedzame manier biedt om onvrede te uiten.

Bevoegdheden en middelen

Bij het begeleiden van demonstraties kan de politie verschillende middelen inzetten. Het gebruik van middelen en bevoegdheden is vastgelegd in de Politiewet 2012⁸ en de Ambtsinstructie.⁹ Daarnaast kan de politie acteren op basis van het Wetboek van Strafrecht,¹⁰ bijvoorbeeld aanhoudingen verrichten voor strafbare feiten zoals vernieling, geweldpleging en opruiing.

In beginsel werkt de Nederlandse politie volgens het – internationaal bekendstaande – ‘negotiated public order model’, dat focust op de-escalatie, communiceren en differentiëren (Reicher e.a. 2007). Op basis van het werk van Otto Adang hanteert de politie vier strategische basisprincipes: communicatie, het kennen van demonstranten, faciliteren van legitieme bedoelingen en differentiëren in gedrag om zelfregulering te bevorderen en geweldgebruik te minimaliseren.¹¹ De politie onderscheidt verschillende fasen, oplopend van het handhaven tot het herstellen van de openbare orde: *public order management*, *crowd management*, *crowd control* en *riot control* (Adang & Schreiber 2024, p. 69). Het gebruik van middelen volgt hierbij trapsgewijs, waarbij de politie begint met het inzetten van de minst ingrijpende maatregelen en naar zwaardere middelen overgaat wanneer een situatie dit vereist. De inzet hangt af van het gedrag van mensen, ordeverstorende dyna-

8 Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2024-08-01>.

9 Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006589/2024-01-01>.

10 Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2025-01-01>.

11 Zie www.politieacademie.nl/over-ons/nieuws/principes-crowd-management-nog-steeds-gebruikt.

miek en inschattingen van risico's. Het gefaseerde optreden moet voldoen aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel. Dit betekent dat de politie bijvoorbeeld alleen geweld mag gebruiken als dit strikt noodzakelijk is en in verhouding staat tot de ernst van de situatie.

Hoewel er doorgaans veel aandacht is voor politieoptreden in escaleerende fasen – zoals de inzet van de Mobiele Eenheid (ME) of geweldsmiddelen zoals het waterkanon of de wapenstok waarvoor expliciet instemming nodig is van de burgemeester –, gebruikt de politie een scala aan middelen, juist ook in voorbereidings- en beginfasen van demonstraties. Dit uit zich onder meer in samenwerking met organisatoren en het vooraf afstemmen van wensen en voorwaarden om verstoringen van de openbare orde te voorkomen. Zo wordt organisatoren doorgaans gevraagd een eigen 'ordedienst' in te stellen die als eerste aanspreekpunt fungeert voor demonstranten. In toenemende mate worden Netwerkeenheden ingezet, die zich richten op communicatie met demonstranten en relaties bouwen. Ook minder zichtbare middelen spelen een steeds nadrukkelijker rol in het begeleiden van demonstraties, waaronder intelligence, zoals het monitoren van sociale media voor informatie over opkomst, en (visuele) technologie. Denk bijvoorbeeld aan drones om een stoet te monitoren. Dergelijke technieken roepen ook vragen op over privacy en mogelijke criminalisering van vreedzame demonstranten. Platform Investico wees in 2023 op het verzamelen van persoonsgegevens van demonstranten en het heimelijk meekijken in chatgroepen.¹² In maart 2025 was er ophef toen een demonstrant thuis werd bezocht door een wijkagent, waarna korpschef Janny Knol excuses aanbood.¹³ Amnesty concludeerde in 'In beeld bij de politie' dat de inzet van camerasurveillance door de Nederlandse politie en het filmen van demonstranten niet in overeenstemming is met mensenrechten (Amnesty International 2024). Omdat elk middel dat de politie inzet gevolgen kan hebben voor het demonstratierecht en het verloop van situaties, zijn evaluaties binnen en buiten de politie belangrijk om te begrijpen waarom en hoe deze bijdragen aan het beheersen of verergeren van (de-)escalatie processen. Zowel uit interne als uit externe onderzoeken, zoals van de Inspectie Justitie en Veiligheid, blijkt dat de politie soms te veel ver-

12 Zie www.platform-investico.nl/onderzoeken/onderzoek-demonstratierecht-in-de-knel.

13 Zie www.politie.nl/nieuws/2025/maart/25/00-korpschef-kritisch-over-huisbezoek.html.

trouwt op het goed verlopen van haar voorgenomen aanpak en beter kan communiceren met demonstranten.¹⁴

Uit veldwerk dat ik momenteel verricht naar de vraag hoe agenten hun werk en rol bij demonstraties ervaren, komt naar voren dat zij niet alleen uitdagingen ondervinden in de omgang met demonstranten, maar ook moeite hebben met de publieke beeldvorming over hun optreden bij demonstraties. In de volgende paragrafen ga ik nader in op beide aspecten.

Interacties en relatie(s) met demonstranten

De Nederlandse politie legt grote nadruk op het onderhouden van contact met demonstranten. Door aanwezigheid in het alledaagse uniform tijdens demonstraties, in gesprek gaan met deelnemers, en het vooraf maken van afspraken bouwt de politie soms langdurige relaties op met organisatoren en demonstranten. De politie heeft met het merendeel van organisaties en groepen goed contact en het overgrote deel van demonstraties, zo'n '90%', aldus een agent, 'wordt op voorhand geregeld'. Dat contact is belangrijk, omdat daarmee in beeld komt wat intenties en motivaties van demonstranten zijn, waar de politie vervolgens op kan afstemmen, en waardoor zij risico's kan inschatten en de demonstratie optimaal kan begeleiden. Door de grote verscheidenheid aan groepen is het wel uitdagender geworden om te begrijpen en duiden wie waarvoor staat. De COVID-19-demonstraties op het Malieveld en het Museumplein, de corona-'avondklokrellen', Sinterklaasintochten, Black Lives Matter-protessen, de Coolsingel-rel, de boeren- en Extinction Rebellion (XR)-protessen, en de recente pro-Palestina-(studenten)beweging lieten zien dat interacties, begeleiding en sturing complexer werden.

Door de toename van demonstraties die bottom-up worden georganiseerd, heeft de politie soms geringer inzicht in de aard van een demonstratie, de omvang ervan of de intenties van demonstranten. Enerzijds komt dit omdat sommige groepen niet weten dat kennisgeving gevraagd wordt, anderzijds zijn er demonstranten die niet in gesprek willen gaan of dit uitbesteden aan 'liaisons'. Daarnaast, waar

14 Zie bijv. www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2023/11/02/inspectie-kritisch-op-politieoptreden-bij-beoogde-demonstratie-staphorst.

demonstraties voorheen werden gekenmerkt door duidelijke politieke oriëntaties of ideologieën (Van Stekelenburg 2023, p. 22), organiseren protesten zich nu vaker rondom bredere thema's, zoals antikapitalisme of sociale onrechtvaardigheid. Dit leidt tot een grotere diversiteit van groepen die zich verenigen, zoals bleek bij de 'Demonstratie tegen Racisme en Discriminatie' op zondag 22 maart 2025, waar ruim 220 verschillende groeperingen aan deelnamen. Dit geeft demonstraties een intersectioneel karakter: verschillende belangen en doelen kruisen elkaar. Inspectie Justitie en Veiligheid (2025) noemt dit 'vermenging' van groepen. Uit observaties en interviews wordt duidelijk dat agenten het complexer vinden om uiteenlopende motivaties en intenties van de verschillende deelnemers te duiden. Dit vraagt van de politie niet alleen inzicht in hoe thema's en belangen met elkaar verweven zijn of samenhangen, maar ook inzicht in de samenwerkingsverbanden en wrijvingen die tussen groepen kunnen ontstaan. In interviews benadrukken agenten dat contact en dialoog essentieel zijn voor het begrijpen van demonstranten, en ook dat dit moeilijker is wanneer er gebrekkige verbinding is (zie ook Inspectie Justitie en Veiligheid 2025).

Ingewikkelder is het contact met demonstranten die het gehele politieapparaat afwijzen, er anti-institutionele ideeën op nahouden of gericht lijken op het verstoren van demonstratiedynamiek. Voor deze demonstranten is politie-inmenging niet alleen ongewenst, maar wordt dit als een bedreiging gezien van hun recht. Sommigen beschouwen agenten als een representatie van autoritair beleid en onderdrukking, en zien politieacties per definitie als disproportioneel of politiegeweld. Eerder schreef ik dat voorheen aan links-extremistische groepen of hooligans voorbehouden leuzen als 'All Cops Are Bastards' of 'Politie, Fascisten, Straatterroristen' genormaliseerd lijken te raken (Keesman 2024). Uit gesprekken met agenten tijdens demonstraties blijkt dat zij een verharding ervaren in hoe zij worden benaderd en meer uitingen van antipolitiesentiment merken. Zij vertellen dat deze ervaren verharding weerslag heeft op hun (mentale) welzijn en moraal: zo begeleiden sommige agenten nu minder graag demonstraties dan voorheen door negatieve interacties, bijvoorbeeld herhaaldelijk uitgescholden worden en andere agressie-uitingen. Leidinggevende agenten geven aan dat het moeilijker is geworden om collega's te motiveren voor het werken tijdens demonstraties.

Van Weel en Uitermark waarschuwen dat ervoor ‘gewaakt moet worden’ dat ‘het rechtsgevoel in de samenleving erodeert’, bijvoorbeeld wanneer demonstranten ‘pre-emptief en doelbewust herkenning bij opsporing of handhaving van de openbare orde frustreren’.¹⁵ Dit eroderen van het rechtsgevoel speelt ook binnen de politie. In interviews vertellen agenten dat zij zich soms een ‘verplaatspolitie’ voelen en opvolging aan strafbaar gedrag missen. Rechters beschouwen ‘bestuurlijk verplaatsen’ daarentegen als een vorm van tijdelijke vrijheidsberoving, en dus als straf. Tijdens veldwerk en in interviews geven agenten aan dat zij het gevoel hebben dat ‘alles kan en alles mag’ in de context van demonstraties.¹⁶ Zoals een agent verwoordt: ‘Mensen mogen demonstreren, we zien leuzen, banners, mensen met een boodschap, maar we zien ook: stenen oppakken, graffiti spuiten, beledigingen. Als je dat gewoon op de straat doet, dan krijg je een boete of word je aangehouden, maar in de context van een demonstratie doen we dat ineens niet meer.’ Ervaringen dat demonstranten soms niet vervolgd worden voor strafbaar gedrag of vooraf vastgestelde tolerantiegrenzen niet worden gehandhaafd, ‘schuren’ volgens een agent omdat het moeilijk uit te leggen is naar zowel de samenleving als de politie zelf: het geeft ‘een signaal aan de gemeenschap en het doet iets met de legitimiteit van ons bestaan. Het doet afbreuk aan ons politiewerk.’ Agenten krijgen de indruk dat in de context van demonstraties gedrag gedoogd lijkt te worden dat in andere situaties wél vervolgd zou worden. Sommige agenten reflecteren dat hierdoor de grenzen van gedrag verschuiven, bijvoorbeeld dat het extremer wordt omdat dit lange tijd niet begrensd is, en dat demonstraties als een vrijbrief lijken te fungeren. Door het uitblijven van opvolging aan strafbare uitingen voelt de politie zich niet altijd gesteund door het OM, en door het niet kunnen uitleggen hiervan wordt ‘een grote mate van zinloosheid ervaren’, dat ‘niet goed is voor de moraal van de politie’, aldus agenten.

15 Zie www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025D00458&did=2025D00458.

16 Recentelijk schreef de togadriehoek van Amsterdam (hoofdofficier van justitie, president van de rechtbank en deken van de orde van advocaten) in een opiniestuk dat het negeren van een rechterlijk goedgekeurd verbod op demonstreren door burgers het gezag ondermijnt. Zie *De Telegraaf* 25 februari 2025.

Beeldvorming en framing politieoptredens

De politie wordt daarnaast steeds vaker gefilmd tijdens haar werk door burgers, ook tijdens demonstraties. En door de opkomst van smartphones en sociale media wordt veelvuldig beeldmateriaal gedeeld van politieoptredens op online platforms, waar beelden in een razendsnel tempo kunnen verspreiden. Uit veldwerk en interviews blijkt dat agenten ervaren dat fragmenten soms zonder context of aanloop worden gedeeld of dat enkel momenten van escalatie in beeld worden gebracht. Dit kan volgens hen een eenzijdig beeld geven van het volledige politieoptreden, en de indruk wekken dat zij voornamelijk repressief of gewelddadig te werk gaan. Dit beïnvloedt niet alleen de publieke opinie over politielegitimiteit, zeggen agenten, maar heeft ook impact op hoe zij hun werk ervaren. Agenten noemen de ‘strijd om de beeldvorming’ een van de grootste uitdagingen van dit moment.

Het filmen van politieacties door burgers en demonstranten (naast journalisten) wordt in de literatuur aangeduid als ‘copwatching’ en/of ‘video activism’ (Bock 2016), en gezien als een vorm van counter-surveillance tegen het filmen van demonstranten door de politie (Ullrich & Knopp 2018). Sommige onderzoekers betogen dat het filmen van politieoptredens de verantwoording (*accountability*) van de politie kan verhogen, omdat dit haar in enige mate dwingt transparant te zijn over haar werkwijzen en onrechtmatig en excessief politieoptredens en politiegeweld kan identificeren (Wilson & Serisier 2010). De video van het politieoptreden dat leidde tot de dood van George Floyd in 2020 is hier een prominent voorbeeld van. De burgerrechtenorganisatie Ctrl Alt Del roept zelfs op om alle politie-burgerinteracties te filmen.

Uit observaties en interviews blijkt dat het voor agenten voelt alsof beeldmateriaal soms gebruikt wordt om politieoptredens te framen als grensoverschrijdend, disproportioneel en niet legitiem. Hoewel disproportioneel geweldgebruik voorkomt en de politie alleen onder voorwaarden geweld mag gebruiken, wat ook getoetst wordt (maar zie Schalkwijk 2025 over de beoordeling van politiegeweld als onvoldoende in lijn met de vereisten van het EHRM), verwoorden sommige agenten dat zij ‘in een frame worden gezet van politiegeweld’ wanneer hier geen sprake van is. Naast selectieve beelden, of fragmenten zonder context of aanloop, leiden uitspraken en bijschriften bij foto’s en video’s als ‘de politie brutaliseert demonstranten’ of ‘bloed aan het

uniform'¹⁷ soms ook tot gevoelens van frustratie en onrechtvaardigheid, omdat het haaks staat op hoe zij het begeleiden van demonstraties ervaren: als een poging om rekening te houden met belangen van demonstranten en het uiten ervan te faciliteren, en het demonstratierecht te beschermen. Agenten vertellen ook dat zij soms het idee hebben bewust geprovoceerd te worden tijdens demonstraties om tot actie over te gaan, zodat zij geframed kunnen worden. En uit vrees voor 'doxing', het delen van foto's en persoonsgegevens op internet, willen zij soms hun gezicht bedekken (zie ook Inspectie Justitie en Veiligheid 2025). Beeldvorming beïnvloedt dus niet alleen de publieke opinie, maar ook interacties tussen demonstranten en agenten. De verspreiding van beelden waarin de nadruk ligt op het gebruik van geweld laat volgens agenten niet zien wat er voorafgaat aan demonstraties, zoals pogingen tot overleg, afspraken of het inzetten van de-escalatietactieken. Door het ontbreken van context kan volgens agenten het beeld ontstaan dat de politie vooral optreedt als repressief, en daardoor mogelijk antipolitiesentiment versterken of zelfs ertoe leiden dat alleen al hun aanwezigheid als bedreigend wordt ervaren. Zo beschreef een agent hoe vrouwelijke demonstranten aangaven zich niet meer veilig te voelen om 's avonds te demonstreren, omdat eerder op diezelfde dag bij een andere demonstratie geweld was gebruikt. Eenzijdige weergave of framing zet volgens agenten druk op het vertrouwen in hun professionele handelen, waardoor beeldvorming naar het publiek steeds belangrijker wordt. Maar het uitdragen van 'waarom we de dingen doen die we doen, en waarom we soms iets niet kunnen doen is momenteel het aller moeilijkst', aldus een agent. Dit blijft in publieke discussies vaak onderbelicht volgens deze agent, en '[d]an zie je dat er dingen ontstaan over gebeurtenissen en video's terwijl er in de context ook iets aan vooraf is gegaan'. Volgens sommige agenten biedt de politieorganisatie dan ook (te) weinig uitleg over of respons op vormen van framing door demonstranten, maar kan de organisatie zelf ook werken aan 'uitleggen naar buiten wat je doet'. Want hoewel de politie gebruik maakt van persverklaringen, sociale media en televisie om context en uitleg te bieden, zijn beelden vaak al viraal gegaan. Het is niet nieuw dat agenten geconfronteerd worden met situaties waarin hun professionele integriteit of ethisch handelen ter discussie

17 Instagram 19 maart 2025: 'Radboud University allows police to brutalize students with dogs.' Uitspraak 'bloed aan het uniform' gehoord tijdens pro-Palestina-protessen.

staat, maar het debat is recent wel prominenter geworden, ondersteund met beeldmateriaal. Wanneer dit leidt tot negatieve gevoelens, wordt dit soms aangeduid als ‘moral injury’ (Molendijk e.a. 2025). Agenten geven aan dat eenzijdige en negatieve beeldvorming hun moraal aantast, en dat het de publieke perceptie van de politie en haar handelen beïnvloedt. Moet er dan iets aan beeldvorming worden gedaan – en zo ja, door wie? Agenten noemen betere communicatie over het politiehandelen vanuit de eigen organisatie, en strafrechtelijke opvolging door het OM als manieren om legitimiteit en moraal te verbeteren. Maar ook burgers, de politiek en media dragen bij aan het beeld van demonstraties en politieoptreden. Het inspectierapport van Justitie en Veiligheid (Inspectie Justitie en Veiligheid 2025) benoemt dat er regelmatig een verband wordt gelegd tussen demonstraties en vernielingen, opstootjes en overlast waardoor het beeld kan ontstaan dat zij vaak samengaan met geweld, maar dat dit beeld niet strookt met de werkelijkheid. Lopend onderzoek naar berichtgeving over XR-protesten in Engeland laat zien dat media en politici demonstranten regelmatig framen als ‘goed’ of ‘slecht’, en als vijandig. Beeldvorming over demonstraties en over politieoptreden wordt dus niet alleen vormgegeven door demonstranten of politie, maar ook door hoe media en politiek dit duiden. Dit raakt aan een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid om demonstraties en ordehandhaving te beschouwen binnen een democratisch kader.

Conclusie

Het verloop van demonstraties en het optreden van de politie daarbij zijn de afgelopen jaren steeds vaker onderwerp van publiek en politiek debat. Hierbij gaat veel aandacht naar het demonstratierecht, handhaving van openbare orde en gedragingen van demonstranten. Onderbelicht is hoe politieagenten recente ontwikkelingen in het demonstratielandschap ervaren. In dit artikel heb ik twee hedendaagse uitdagingen voor de politie uitgelicht: (1) de interacties en relatie(s) tussen politie en demonstranten, en (2) de impact van beeldvorming en framing van politieoptreden.

Agenten ervaren het duiden van de toename aan diversiteit van groepen en belangen, en het intersectionele karakter van demonstraties als uitdagend. Daarnaast roept het niet altijd opvolgen van strafbare

gedragingen door het OM in de context van demonstraties gevoelens van zinloosheid en zelfs onrecht op. Dit wordt versterkt door selectieve (online) framing en beeldvorming, wat niet alleen druk kan uitoefenen op de moraal van agenten, maar volgens agenten ook invloed kan hebben op het vertrouwen van het publiek in het professionele handelen van de politie.

Demonstraties zijn inherent verstorend van aard, bedoeld om aandacht te genereren en politieke besluitvorming te beïnvloeden. Ze maken deel uit van een goed functionerende democratische rechtsstaat, ook wanneer ze zich uiten in disruptieve vormen. En, zoals Otto Adang treffend stelt, ‘wanorde is ook een vorm van orde’. Het begeleiden van demonstraties vraagt van de politie om voortdurend te balanceren tussen rechtsbescherming van demonstranten en het handhaven van de openbare orde. Dit is geen gemakkelijke taak, maar wel een fundamentele, die juridische, praktische en morele uitdagingen met zich meebrengt. In het publieke debat over demonstraties gaat het echter meer en meer over juridische overwegingen en veiligheidskaders, waarbij wordt afgevraagd wanneer het vreedzame karakter van protesteren ophoudt of de bescherming van het recht niet langer van toepassing is.¹⁸ In het kort: wat mag wel en wat mag niet? Hierbij wordt voorbijgegaan aan de uitdagingen die de politie tijdens demonstraties ervaart, en aan hoe zij nu ook al effectief vele demonstraties begeleidt. Hierin schuilt waardevolle kennis over hoe demonstraties goed kunnen of al worden gefaciliteerd en begeleid. Door een overmatige focus op juridisering missen we kennis over de ervaring van interacties en relaties met demonstranten, en waar kansen liggen voor het voorkomen van vormen van escalatie.

De Inspectie Justitie en Veiligheid (2025) adviseert een nationaal handelingskader te ontwikkelen waarin de reikwijdte van faciliteren helder wordt afgebakend, de functie en taken van de politie wordt geëxpliciteerd, en wordt vastgelegd wat van demonstranten verwacht mag

18 In haar rechtspraak geeft het EHRM aan dat een protestactie niet meer vreedzaam is wanneer er sprake is van gewelddadig gedrag of een gewelddadig karakter van de actie, of wanneer de organisatoren of deelnemers de grondslagen van een democratische samenleving verwerpen. Het is niet nodig dat er daadwerkelijk gewelddadig gedrag heeft plaatsgevonden; de intentie tot geweld is voldoende om een protest als niet vreedzaam te kwalificeren. Maar zelfs wanneer een klein aantal demonstranten zich gewelddadig gedraagt, blijft het protest in principe vreedzaam, en behouden vreedzame demonstranten bescherming onder art. 11 EVRM, tenzij een aanzienlijk aantal deelnemers geweld gebruikt en daarmee het vreedzame karakter van de demonstratie ondermijnt (Swart & Roorda 2023, p. 40).

worden volgens het principe van wederkerigheid. Zo'n kader zou recht doen aan zowel uniformiteit als lokale autonomie, en onderling vertrouwen en legitimiteit bevorderen. Tegelijkertijd stelt de Inspectie terecht de vraag of alle taken rondom het faciliteren van demonstraties wel bij één organisatie moeten blijven liggen gezien de druk op capaciteit en kerntaken, en het feit dat het merendeel van demonstraties geen risico vormt voor de openbare orde. Wel is het belangrijk om op te merken dat de meeste demonstraties geen risico vormen mede dankzij de verbindende rol van de politie – óók een kerntaak – die preventief werkt omdat het wanordelijkheden voorkomt. Als verbindende taken worden overgenomen door bijvoorbeeld de gemeente, ontbreekt het vermogen om gedragingen op straat te beïnvloeden omdat zij hier geen gezag in heeft. Wanneer de politie pas in beeld zou komen bij escalatie, wordt zij gereduceerd tot handhaver in plaats van partner in vreedzaam verloop. Hoewel de Inspectie benadrukt dat verbinding met demonstranten cruciaal is om ongeregelde heden te voorkomen en de paradox benoemt dat de politie soms geweld moet gebruiken tegen mensen met wie zij in contact staat, had zij ook kunnen pleiten voor versterking van die verbindende rol – juist omdat de politie het vermogen heeft om demonstratiedynamiek te beïnvloeden. Aan de andere kant kunnen demonstraties naast een 'veiligheidsbril' dus ook worden bekeken door een rechtsstatelijke, mensenrechtelijke, vrijzinnige of een pragmatische bril. De toename van demonstraties en de nadruk op wat als 'disruptief' wordt beschouwd, zouden niet moeten leiden tot een verschuiving waarbij demonstranten meer als juridische casus dan als gesprekspartners worden gezien. Agenten benadrukken tevens dat het niet altijd te voorkomen is dat er incidenten ontstaan: 'We moeten niet de illusie hebben dat alles maakbaar is.' Het omgaan met demonstraties die bewegen tussen vreedzaamheid, ongehoorzaamheid, vijandigheid en confrontatie is bovendien niet alleen een juridische kwestie, maar ook een morele vraag. Wanneer vinden we gedrag 'disruptief' of 'ontwrichtend', en wie bepaalt dit? Deze vraag is belangrijk omdat slechts een fractie van het aantal demonstraties leidt tot ongeregelde heden, maar ook tot knelpunten bij de politie. Demonstraties zorgen in veruit de meeste gevallen niet voor grootschalige problemen, stelt ook de Inspectie Justitie en Veiligheid (2025), maar het huidige debat gaat vaak over beheersing en begrenzing. Vormen van burgerlijke ongehoorzaamheid maken deel uit van een rijke geschiedenis van protest en veranderingen in de maatschap-

pij. Een zekere mate van acceptatie en tolerantie hiervoor – nadrukkelijk ook vanuit de politiek en het bevoegd gezag – draagt bij aan een sterkere legitimiteit van de overheid en van de politie dan vormen van repressie – een trend die in veel Europese landen is ingezet en kritiek ontvangt.¹⁹ Zoals Eysink Smeets (2022) stelt: om draagvlak voor demonstreren te behouden is verbinding belangrijk en luisteren naar wat er in de samenleving speelt.

Literatuur

Adang 2011

O.M.J. Adang, 'Initiation and escalation of collective violence: an observational study', in: T.D. Madensen & J. Knutsson (red.), *Preventing crowd violence*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers 2011, p. 47-68.

Adang & Schreiber 2024

O.M.J. Adang & M. Schreiber, 'How collective violence emerges and escalates', in: B. Bürger, T.D. Herold & R. Lee (red.), *Public order policing: a professional's guide to international theories, case studies, and best practices*, Cham: Springer International Publishing 2024, p. 61-78.

19 In Engeland is de herijking van de Police, Crime, Sentencing and Courts Act (2022) en de New Public Order Act (2023) hevig bekritiseerd omdat zij de politie meer bevoegdheden geven om demonstraties strenger te reguleren en bestraffen, bijvoorbeeld door het introduceren van nieuwe strafbare feiten, zoals 'locking-in'. Mensenrechtenorganisaties waarschuwen dat dit zorgt voor een uitholling van democratische rechten, het risico van overmatige repressieve staatsmacht, en zelfs dat de wet een stap richting paramilitaire politietactieken zou kunnen betekenen en burgerlijke vrijheden bedreigt. In Frankrijk leidde judicialisering tot een 'policing by numbers'-strategie, waarbij hoge aantallen arrestaties tijdens demonstraties als succesindicator dienden, en het politiewerk rond demonstraties gelijkgesteld werd aan criminaliteitsbestrijding (Fillieule e.a. 2025, p. 521). Op basis van een nieuwe wet konden groepen jongeren die met het openbaar vervoer reisden worden gecontroleerd, en bij het bezit van bepaalde voorwerpen – zoals een veiligheidsbril (de aanname dat dit tegen traangas was) – strafrechtelijk worden vervolgd voor 'deelname aan een samenkomst met het doel een misdrijf te plegen'. De wet is bekritiseerd omdat zij veroordelingen op basis van intentie mogelijk maakte, zonder dat er daadwerkelijk een overtreding had plaatsgevonden.

Adang e.a. 2018

O.M.J. Adang, S. Stronks, M. van de Klomp & G. van den Brink, 'Keeping the peace or enforcing order? Overcoming social tension between police and civilians', in: P. Verbeek & B.A. Peters (red.), *Peace ethology: behavioral processes and systems of peace*, Hoboken, NJ: Wiley Blackwell 2018, p. 171-190.

Amnesty International 2022

Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk*, Amsterdam: Amnesty International Netherlands 2022, https://www.amnesty.nl/content/uploads/2022/11/AMN_22_33_demonstratierecht-onder-druk.pdf?x33554.

Amnesty International 2024

Amnesty International, *In beeld bij de politie*, 2024, file:///D:/Downloads/EUR3584692024DUTCH.pdf.

Bock 2016

M.A. Bock, 'Film the police! Copwatching and its embodied narratives', *Journal of Communication* (66) 2016, afl. 1, p. 13-34.

Esteban & Schneider 2008

J. Esteban & G. Schneider, 'Polarization and conflict: theoretical and empirical Issues', *Journal of Peace Research* (45) 2008, afl. 2, p. 131-141.

Eysink Smeets 2022

M. Eysink Smeets, *Onrust begrijpen begint bij anders kijken. Een veiligheidspsychologisch perspectief op maatschappelijke onrust*, Hogeschool Inholland 2022.

Fillieule e.a. 2025

O. Fillieule, F. Jobard & A. Wuilleumier, 'Protest and repression during Emmanuel Macron's presidency', in: S. Collard (red.), *Revolution revisited: Emmanuel Macron and the limits of political change in France*, Londen: Routledge 2025, p. 241-262.

Inspectie Justitie en Veiligheid 2025

Inspectie Justitie en Veiligheid (2025), *Faciliteren of begrenzen? Perspectieven op de functie van de politie bij demonstraties. Inspectierapport Ministerie van Justitie en Veiligheid*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2025.

Keesman 2024

L.D. Keesman, 'Studentenprotesten, polarisatie en de rol van de politie in de democratische rechtsorde', *Mens en Maatschappij* (99) 2024, afl. 3, p. 233-236.

Kuppens e.a. 2019

T. Kuppens, F. Gootjes, M. Boendermaker, E. Gordijn & T. Postmes, *Ongenoegen, migratie, gastvrijheid en maatschappelijke onrust*, Den Haag: WODC 2019.

Molendijk e.a. 2025

T. Molendijk, T. Eikenaar, N. Gilhuis & S. van der Maarel, *Handboek moral injury in context. Een wetenschappelijke gids over morele verwonding voor de praktijk*, Den Haag: Boom 2025.

Nationale ombudsman 2018

Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?* (rapportnr. 2018/015), Den Haag 2018, <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/2018%20015%20RAP%20Demonstraties.pdf>.

NCTV 2021

NCTV, *De verschillende gezichten van de coronaprotesten*, Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 2021, www.nctv.nl/documenten/publicaties/2021/04/14/fenomeenanalyse-de-verschillende-gezichten-van-de-coronaprotesten.

Reicher e.a. 2007

S. Reicher, C. Stott, J. Drury, O. Adang, P. Cronin & A. Livingstone, 'Knowledge-based public order policing: principles and practice', *Policing: A Journal of Policy and Practice* (1) 2007, afl. 4, p. 403-415.

Roorda 2016

B. Roorda, 'Hoe om te gaan met Pegida-demonstraties. Controversiële uitingen en vijandig publiek bij demonstraties' (paper gepresenteerd op *Jaarcongres onderzoeksprogramma Public Trust and Public Law 'Vertrouwen in de lokale rechtsstaat: nieuwe idealen en perspectieven'*), december 2016.

Rozemond 2023

K. Rozemond, 'De strafrechtelijke grenzen van het demonstratierecht', *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht*, 2023, nr. 3, p. 120-131

SCP 2023

SCP, *Burgerperspectieven 2023, bericht 3*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2023.

Van Stekelenburg 2023

J. van Stekelenburg, 'Het nieuwe demonstreren', in: T. Kansil e.a. (red.), *Nieuwe spanningen* (Cahiers Politiestudies, vol. 67, nr. 2), Antwerpen: Gompel & Svacina 2023, p. 13-43.

Schalkwijk 2025

J. Schalkwijk, 'De beoordeling van politiegeweld in Nederland', *Nederlands Juristenblad* 2025/480, afl. 9.

Swart & Roorda 2023

N.J.L. Swart & B. Roorda, 'De reikwijdte van het bijkans heilige demonstratierecht', *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten* (48) 2023, afl. 1, p. 28-50.

Ullrich & Knopp 2018

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

Wilson & Serisier 2010

D. Wilson & T. Serisier, 'Video activism and the ambiguities of counter-surveillance', *Surveillance & Society* (8) 2010, afl. 2, p. 166-180.

Wirken & Wirken 2025

S.J. Wirken & S.T. Wirken, 'Van repressie naar preventie. Een bestuursrechtelijk perspectief op demonstraties', *Nederlands Juristenblad* 2025/584.

Ruimte voor protest

Wat we kunnen leren van historische onderhandelingsprocessen over demonstraties op lokaal niveau

*Laura Brinkhorst en Carla Hoetink**

In het voorjaar van 2023 wijdde *De Groene Amsterdammer* in samenwerking met Investico een uitgebreid artikel aan de ontwikkeling van het demonstratierecht in Nederland over de afgelopen tien jaar. Uit dat onderzoek ontstaat het beeld: sinds de COVID-19-pandemie is er minder ruimte voor protest in Nederland: ‘De politie arresteert en slaat vaker, burgemeesters leggen striktere regels op en demonstranten worden nauwlettend gevolgd’ (Van Benthem e.a. 2023, p. 24). Onlangs kondigde de Nationale ombudsman aan om een onderzoek in te stellen naar onaangekondigde huisbezoeken van de politie bij burgers die hebben deelgenomen of willen deelnemen aan een protest. Uit alles spreekt: de sfeer tussen demonstranten en autoriteiten is verhard.

De spanningen beperken zich ondertussen niet tussen demonstranten en autoriteiten. Ook binnen de politiek, het openbaar bestuur, de politie en onder burgers onderling leidt het uitoefenen van het demonstratierecht tot spanningen en debat. Waar stuit demonstratievrijheid op haar grenzen, en krijgt bescherming van burgers tegen maatschappelijke ontwrichting voorrang? Wat mag dan wel en wat niet bij een demonstratie? Welke middelen zijn geoorloofd, gepast, geschikt, als je door ‘de andere kant’ wordt uitgedaagd? Dit zijn maatschappelijke en tegelijkertijd ook heel concrete vragen voor degenen die het gezag van de overheid vertegenwoordigen: burgemeester, politie en justitie. Maar uiteraard evengoed voor actiegroepen en demonstranten: zij anticiperen en acteren op de regels en praktijken van openbare-ordehandhaving.

* L. Brinkhorst RMA is promovenda politieke geschiedenis aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Prof. dr. A.C. Hoetink is politiek historica en directeur van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Een kwestie van onderhandelen

Vanuit historisch onderzoek weten we dat spanningen rond demonstratierecht, het handhaven van de openbare orde en de ruimte voor burgers om te protesteren in feite eeuwige spanningen zijn.¹ En belangrijker nog: uit onderzoek naar demonstraties en protest uit het heden en verleden beginnen we te leren hoe deze spanningen voortkomen uit een interactieve dynamiek – een dynamiek die neiging heeft tot escalatie, maar die ook gekeerd kan worden. Om deze dynamiek te vatten hebben sociaal wetenschappers het perspectief van ‘strategische interactie’ ontwikkeld. Deze benadering richt zich op de manier waarop verschillende spelers zich tot elkaar verhouden, en veronderstelt dat het ontstaan, de effectiviteit en de escalatie van protest steeds het resultaat zijn van een optelsom van acties, reacties en interacties van verschillende en wisselende spelers: van de organisatoren van het protest, de demonstranten en de betrokken autoriteiten, maar ook van toeschouwers, media en externe actoren die sympathiseren met de ene of de andere partij (Jasper & Duyvendak 2015).

In lijn met deze benadering kan elke demonstratie worden begrepen als een moment waarop een belangenafweging plaatsvindt tussen democratie en openbare orde. Steeds wordt de ruimte voor protest in een complex samenspel door autoriteiten en actievoerders ‘uitonderhandeld’. Dat maakt dat die ruimte niet vastomlijnd is. Het toestaan, beperken of verbieden van demonstraties is altijd een plaats- en contextgebonden aangelegenheid. Veranderlijk over de tijd, verschillend per historische en maatschappelijke context.

Interessant genoeg hebben dergelijke onderhandelingsprocessen nog weinig tot geen aandacht gekregen in bestaande historische en juridische literatuur. Politiewetenschapper Otto Adang stelt vast dat onderzoek naar protest zich hoofdzakelijk richt op de periode ná de manifestatie, en veelal op het moment van escalatie (Adang 2012, p. 327). Bovendien zijn het vooral de uitzonderlijke gevallen van oproer, ordeverstoring en demonstratie in de grotere steden die onderzocht wor-

1 Dit artikel vloeit voort uit twee lopende onderzoeksprojecten aan de Radboud Universiteit: het NWO-promotieonderzoek van Laura Brinkhorst “‘Waakzaam en Dienstbaar.’ Over de manier waarop diverse Gemeentepolitiekorpsen in de twintigste eeuw zich hebben aangepast aan veranderende verwachtingen vanuit de politiek en maatschappij” en het in 2022 door Carla Hoetink opgezette onderzoek ‘Ruimte voor protest. Botsingen tussen democratie en openbare orde in Nederland, 1919 tot heden’, dat kan worden verricht dankzij steun van het KNAW Fonds Staatsman Thorbecke.

den. Naar alleदाags politieoptreden bij openbare-ordeverstoring in lokale gemeenschappen is nog veel minder serieuze studie verricht, ook niet door historici. En dat laatste is op zichzelf al een gemis, want de beruchtste rellen en beroemdste demonstraties uit de canon van Nederland demonstratieland – denk aan het Jordaanoproer van 1934, de Telegraafrellen van juni 1966, het Kroningsoproer van 1980 en de massale antikruisraketdemonstraties van 1981 en 1983 – zijn niet representatief voor meer diffuse, plaatselijk gekleurde motieven en praktijken van protest. Ook al is het repertoire aan protest historisch gezien beperkt en volgen demonstraties een herkenbaar script (Tilly 2008), de verklaring voor het verloop van protest en (patronen in) de dynamiek met autoriteiten liggen in de lokale context. Om dat punt te benadrukken, bespreken wij in deze bijdrage vanuit het perspectief van strategische interactie twee historische casussen uit de Nederlandse periferie: de Roermondse antikernwapenprotesten van 1967 respectievelijk 1984 en de krakersacties in Den Bosch in 1979. We zoomen daarbij in op de interactie en onderhandelingen tussen lokaal gezag, politie en demonstranten, nog voordat het protest plaatsvond of zijn piek bereikte.

Wat deze casuïstiek uit het Brabantse en Limburgse verleden laat zien, is hoe divers en hoe gelaagd de onderhandelingsprocessen rondom demonstraties zijn. Dat komt mede doordat de doelen en motieven van betrokkenen zo verschillend kunnen zijn – en vaak ook nog eens meervoudig. Vooral wanneer het protest zich richt tegen ‘de Staat’, ligt het onderhandelen over de ruimte daarvoor ingewikkeld. Bovendien is er sprake van verschillende grootheden. Vanwege hun potentiële bereidheid om ‘transgressief’ te handelen – oftewel: wet- en regelgeving aan de laars te lappen – beschikken demonstranten over een onbegrensd arsenaal aan drukkiddelen. Voor bestuur en politie geldt dat niet: als ambtsdragers moeten zij juist wel de bereidheid tonen zich aan de wet te houden. Daartegenover staat dat zij het geweldsmonopolie van de staat mogen uitoefenen, en het recht hebben om te bepalen waar uit het oogpunt van openbare orde en veiligheid de grens van het toelaatbare ligt. Dit alles maakt dat het lokaal gezag, met de lokale politie als uitvoeringsorgaan, elk protest weer voor lastige keuzes kan komen te staan.

Ordehandhaving in Amsterdam: niet representatief, wel richtinggevend

Voordat we echter met deze vraag aankomen in Roermond en Den Bosch, houden we toch nog een moment halt in Amsterdam. De hoofdstad is al een eeuw lang richtinggevend, niet alleen voor onze beeldvorming over protest in Nederland, maar ook voor de manier waarop openbare-ordehandhaving invulling krijgt. Oproer in de hoofdstad brengt vaak bezinning op de bestaande regels en praktijken: lokaal, maar in het geval van Amsterdam met landelijke uitstraling. Dat is vandaag de dag zo – denk aan de coronaprotesten en Gazademonstraties –, dat was tussen 1918 en 1940 zo, toen de straten van Amsterdam geregeld het toneel waren van massale politieke manifestaties (Kaal 2009), en dat was ook zo in de roerige jaren zestig. Het jaar 1966 in het bijzonder staat in de geschiedenis van openbare-ordehandhaving te boek als rampjaar (Fijnaut 2007, p. 150-151). In een paar maanden tijd kregen de burgemeester en politie van Amsterdam te maken met een hevige uitbarsting van politiek en sociaal gevoed protest tegen de autoriteiten, waarbij pleinen en straten volliepen, klinkers door de lucht vlogen en gebouwen gemolesteerd werden. In maart escaleerden de protesten rondom het huwelijk van prinses Beatrix en prins Claus. In juni volgden de Telegraafrellen, ook wel bekend als de bouwvakkersrellen. Het neerslaan van het protest met behulp van speciale ordepolitie-eenheden veroorzaakte een golf van maatschappelijke discussie.² Dat de protesten escaleerden in geweldsuitingen van beide kanten, waarbij gewonden en zelfs een ongelukkig sterfgeval vielen te betreuren, riep de vraag op of de harde lijn van repressie – zo die al noodzakelijk werd geacht – niet het tegengestelde effect had gesorteerd. Een onderzoeksrapport constateerde scherp dat de politie het contact met de burger was verloren. Het bestuur van de stad – de burgemeester – had onvoldoende aansturing gegeven en de politie niet in de hand gehad. Op de momenten dat het ertoe deed, waren de korpschef, de burgemeester en het Openbaar Ministerie elkaar misgelopen (Van der Heiden & Van Kessel 2010, p. 220-235). De harde conclusies leidden niet alleen tot het vertrek van de eerstverantwoordelijken – korpschef H.J. van der Molen en burgemeester G. van Hall –, zij stelden ook het beleid ten aanzien van demonstraties en

2 Van beide gebeurtenissen heeft het televisieprogramma *Andere Tijden* een documentaire gemaakt, terug te vinden via www.geschiedenis24.nl/andere-tijden.

ordehandhaving ter discussie. Enerzijds zorgde ‘Amsterdam 1966’ nog jaren voor terughoudendheid ten aanzien van de grondwettelijke verankering van het recht op betoging (Leenknecht 2021). Anderzijds was de overtuiging gegroeid, zowel in de Amsterdamse politiek als aan het Binnenhof, dat harde repressie niet de weg vooruit was. Versterking van de onderlinge afstemming tussen gemeente, justitie en politie – later geformaliseerd in het driehoeksoverleg – moest ervoor zorgen dat de burgemeester in zijn beslissingen minder alleen stond. Ook diens politieke ruimte om zich te beroepen op autonomie in ordehandhaving werd kleiner. De Gemeentewet van 1969 regelde dat de burgemeester ook op dit punt voortaan volledige verantwoording schuldig was aan de gemeenteraad.

Ook de hoofdstedelijke politie trok lessen. Dichter bij de burger komen te staan en contact maken werd de kern van een nieuwe werkwijze. De politie moest repressieve tactieken vervangen door een meer flexibele aanpak, gericht op de-escalatie en het voorkomen van uit de hand lopende conflicten. Specifiek bij de inzet rond protesten begon de politie de dialoog met demonstranten op te zoeken. Zo werd er vooraf contact gelegd met de organisatoren van demonstraties, waardoor er onderhandelingsprocessen op gang kwamen tussen politie en demonstranten. Het doel van deze onderhandelingen was om vooraf afspraken te maken over de omvang en logistiek van de demonstratie, zodat de politie beter kon inspelen op wat er zou gebeuren. Daarnaast waren deze gesprekken vooral bedoeld om een vriendelijke relatie met de demonstranten op te bouwen en eventuele vijandige gevoelens tegenover het gezag weg te nemen, zodat escalatie kon worden voorkomen (Adang & Van Ham 2024, p. 119; Waddington 1998, p. 120-121).

Amsterdam zou kortom in de loop van de jaren zeventig overgaan op een meer faciliterend disciplinerende aanpak, met behulp van voorafgaande kennisgeving. Deze handelwijze was tot op zekere hoogte een voorafschaduwing van de werkwijze die in de Wet openbare manifestaties (WOM) in 1988 voor alle gemeenten zou worden vastgelegd.

Antikernwapenprotesten in Roermond in 1967 en 1984: meedenkend voorwerk

Terwijl Amsterdam de aandacht trok, had 200 kilometer zuidelijker de stad Roermond haar eigen uitdagingen. In mei 1967 was de mijnstad

het toneel van protestacties tegen de atoombewapening van nabije buur Duitsland. Aan de hand van documentatie uit het gemeentelijke politiearchief kan worden achterhaald hoe de autoriteiten in Roermond zich tot de bewuste antikernwapendemonstranten verhielden. Het Roermondse politiearchief bevat namelijk de aanvraag van de protestmars, de daaropvolgende interactie tussen de organisatoren, burgemeester en politie, de uitkomst van deze interactie en de *evaluaties* van het verloop van de protesten.³

De bronnen tonen hoe de gemeentelijke politie meteen na de aankondiging van het protest op 24 april 1967 in contact trad met de organisatoren over de logistiek, de fysieke en ook de inhoudelijke ruimte voor het protest. Dat contact verliep vooral top-down, met weinig ruimte voor dialoog. Het 'Komitee Provincietocht tegen de Duitse atoombewapening' had een zondagse protestmars aangekondigd door het centrum van de stad, waarbij de deelnemers te voet zouden worden vergezeld door geluidswagens die met muziek en gescandeerde leuzen de demo kracht moesten bijzetten. Op basis van de verkregen informatie formuleerde de lokale korpschef een aantal voorwaarden, die via de burgemeester aan de organisatoren werden overgebracht. Toestemming zou alleen worden gegeven als de te volgen route vooraf was afgestemd met de politie; bovendien moesten de organisatoren beloven tijdens de demonstratie zonder meer de aanwijzingen van de politie te volgen. De politie begrensde ook de boodschap die de organisatie wilde uitdragen. Voorwaarde voor toestemming was dat er tijdens de demonstratie geen andere leuzen zouden worden gevoerd dan die vermeld in het aanvraagdocument. De demonstranten zouden deze bovendien op eigen kracht ten gehore moeten brengen; vanwege de Zondagswet en de langs de route gelegen kerken was het gebruik van geluidswagens niet toegestaan. Met die voorwaarden moesten de demonstranten het doen. Het aanvraagdocument met wensen werd wel als uitgangspunt genomen, maar er was geen ruimte om verder in discussie te gaan met het lokaal gezag.

Bij een Roermonds antikernwapenprotest ruim vijftien jaar later is het beeld anders. In mei 1984, in de hoogtijdagen van het verzet tegen de plaatsing van kruisraketten in Europa, ontving de gemeente weer een aanvraag om een protestmars te houden door het centrum van Roermond, ditmaal op een zaterdag. Op het eerste gezicht trad de politie

3 Archief van de Gemeentepolitie te Roermond 1945-1994, inv.nr. 240 en 244. Onderstaande uitwerking is op bronnen uit dit archief gebaseerd.

deze aankondiging met een veel opener houding tegemoet dan in 1967. Er was ruimte voor afstemming over locatie, faciliteiten en voorwaarden. Uit voorzorg achtte de politie het verstandig het hele centrum de bewuste zaterdag af te sluiten, zodat de demonstratie veilig kon verlopen. De politie bood bovendien aan om grotere vervoersmiddelen, zoals bussen, naar speciale parkeerplaatsen te begeleiden om opstoppingen in het centrum te voorkomen. Ook voor aanvullende wensen – de organisatie wilde ook graag informatiestands en een muziekpodium inrichten – schiepen de lokale autoriteiten ruimte. De politie toonde zich een meedenkende gesprekspartner: ze wees het verzoek om nog eens twee extra wegen af te sluiten vanwege de grote verkeershinder van de hand, maar bood wel een alternatieve locatie voor het podium. De Roermondse politie gaf in de praktijk gestalte aan de faciliterende houding die met de nieuwe Grondwet van 1983 als uitgangspunt gold: de autoriteiten moesten het de burger mogelijk maken om te demonstreren, onder waarborging van de openbare orde. Het lokaal gezag toonde zich een stuk inschikkelijker en flexibeler dan in 1967; er was daadwerkelijk sprake van onderhandelingsruimte.

Terwijl deze afstemming tamelijk harmonieus verliep, bereidde de politie zich op de achtergrond voor op een scenario van escalatie. In het archief is een gedetailleerd draaiboek met veiligheidsmaatregelen en richtlijnen ten behoeve van openbare-ordehandhaving te vinden. Het draaiboek voorzag in een brede inzet van politiekrachten die op verschillende manieren moesten bijdragen aan de-escalatie, en zo nodig interventie: naast de geüniformeerde agenten die de stoet begeleiden, zou er ook een inlichtingenteam in burger onder de demonstranten aanwezig zijn, een interventieteam dat verantwoordelijk was voor het tegengaan van kleine opstootjes, plus twee hondengeleiders; als achterwacht ten slotte ook een peloton ME. Mocht de demonstratie ondanks de gecreëerde ruimte wanordelijk verlopen, dan was de politie voorbereid. Die sterke arm hoefde de burger echter pas te zien als het nodig was.

De omgang van het lokaal gezag met de kernwapenprotesten illustreert in de eerste plaats hoe de ruimte voor protest in een provinciale stad als Roermond een eigen ontwikkeling kende van disciplineren naar faciliteren. Het voorbeeld toont in de tweede plaats ook de toegenomen ruimte van de politie om op te treden als voorwaarden-scheppende onderhandelingspartner. Dat was al in 1967 zichtbaar, al

was het toen nog in een hiërarchische en dienende rol ten opzichte van de burgemeester. In 1984 had de politie in de uitonderhandeling van de ruimte voor protest duidelijk het voortouw.

Krakersverzet in Den Bosch in 1979: gevoeligheid voor lokale context

Voor een ander perspectief trekken we een provincie verder. In Brabant werd van de jaren zestig tot begin jaren tachtig eveneens volop actiegevoerd.⁴ Ook hier roerden zich antikernwapendemonstranten, net als vredesactivisten en milieuactivisten, de vrouwenbeweging en de homo-emancipatiebeweging. Een bijzondere groep actievoerders waren de krakers, die in de jaren zeventig en begin jaren tachtig in verzet kwamen tegen de woningnood onder jongeren. Kraken was in feite een permanente vorm van protest, waarbij krakers het recht op wonen in eigen hand namen. De juridische context was een andere dan bij demonstraties en protest in de openbare ruimte. Een kraak was in de eerste plaats een inbreuk op het eigendomsrecht, niet direct een openbare-ordeaangelegenheid. Waar demonstraties in de openbare ruimte vanaf eind jaren zestig vaker een onderhandelingsproces op gang brachten tussen de lokale autoriteiten en de demonstranten, zoals we in de casus Roermond zagen, gebeurde dat bij een kraak veel minder. Zodra er een gerechtelijke uitspraak lag dat de krakers het pand dienden te verlaten, moest het lokaal gezag tot uitvoering overgaan. Toch was er ook in dit proces sprake van een interactie tussen gemeentebeheer, politie en actievoerders, die inzichtgevend is voor de effecten van bepaalde keuzes en benaderingen.

De Brabantse hoofdstad Den Bosch was op 18 december 1979 getuige van een gewelddadige confrontatie tussen krakers en politiemensen die de geschiedenis zou ingaan als 'de Slag bij Kruisbroedershof'. Voor een reconstructie van de dynamiek die tot deze escalatie leidde, beschikken we – anders dan in het geval van Roermond – ook over bronnen vanuit het perspectief van de krakers. Zo deed het lokale 'aktivistische' blad *Kleintje Muurkrant* uitgebreid verslag van de gebeurtenissen voorafgaand aan de ontruiming en van de bewuste dag

4 Het Brabants Historisch Informatiecentrum (BHIC) verzamelt verhalen en materialen uit deze tijd, om ze online te presenteren op de website 'Protest in Brabant': www.bhic.nl/ontdekken/verhalen/protest-in-brabant.

zelf. In aanvulling hierop verzamelde het Brabants Historisch Informatiecentrum herinneringen van de krakers van destijds. Uit al die verhalen komt naar voren hoe de krakers de interactie met de autoriteiten hadden beleefd.⁵

Interessant genoeg beschreven de krakers de verstandhouding met de lokale autoriteiten als vriendschappelijk, in het bijzonder met de Gemeentepolitie. Men kende elkaar; politie en krakers waren onderdeel van dezelfde gemeenschap. Als er een pand gekraakt was, kwam een Bossche politiemann vaak wel even kijken. Als die had vastgesteld dat aan de basale regels was voldaan – er was sprake van daadwerkelijke bewoning en de eigenaar was ingelicht –, werden de krakers meestal met rust gelaten.

In het geval van de Kruisbroedershof eiste de eigenaar echter ontruiming. In oktober 1979 werd deze eis door de rechter bekrachtigd. Toen de krakers weigerden aan de uitspraak gehoor te geven, zag het lokaal gezag zich genoodzaakt in te grijpen. De gebrekkige communicatie daarover deed het verloop van de ontruiming niet veel goed. De communicatie die er was, vond plaats via de pers en niet direct met de krakers. Dit gebrek aan rechtstreeks contact met de politie zorgde voor onrust en een gevoel van dreiging; uit vrees voor escalatie gingen de krakers over tot het opwerpen van barricades rond het pand. Het zorgde op voorhand al voor een verharde sfeer.

Op de dag van de ontruiming vond er dan eindelijk een rechtstreeks contact plaats tussen deurwaarder, politievoorlichter en krakers. De politiewoordvoerder deelde mede dat hij een rustige en vriendelijke ontruiming voor ogen had en de krakers deelden dit doel, hoewel ze aangaven niet vrijwillig weg te zullen gaan. Vervolgens verscheen er eerst een peloton Bossche Gemeentepolitie die probeerde rustig tot ontruiming over te gaan. De interventie begon met een vriendschappelijk, bijna symbolisch duwen en trekken. Toen bleek dat de krakers echt niet weg wilden gaan, werd er wat harder opgetreden, maar escalatie bleef uit.

Volgens ooggetuigen sloeg de sfeer volledig om toen er een extra peloton ME bij werd gehaald. Deze politiemannen waren afkomstig uit plaatsen in de buurt en hadden geen binding met de Bossche kraakge-

5 Zie 'De Slag bij Kruisbroedershof', op de website 'Protest in Brabant', <https://a.bhic.nl/ontdekken/verhalen/protest-in-brabant/de-slag-bij-kruisbroedershof> en de aldaar online gepubliceerde *Kleintje Muurkrant* van 1979 (inv.nr. DIGEXT.00071). Onderstaande is op deze bronnen gebaseerd.

meenschap. Zij waren niet op de hoogte van de lokale context en handelden met minder begrip en geduld dan de Bossche Gemeentepolitie, maar slechts naar hun primaire taakstelling: het pand moest leeg. Niet lang na het verschijnen van de ME escaleerde de situatie. De krakers begonnen zich nu hardhandig te verzetten tegen hun verwijdering. De gewelddadigheden waarmee de ontruiming uiteindelijk gepaard ging, zou sommige Bossche agenten hebben verbaasd. Was dat nou nodig geweest? Na verwijdering uit het pand werden de krakers niet opgepakt en weggevoerd, maar zonder identificatie op vrije voeten gesteld.

Tot besluit

Van het top down ingekaderde antikernwapenprotest in Roermond in 1967 tot de confrontatie tussen krakers en ME in Den Bosch in 1979: bij elke openbare manifestatie van protest is een belangenafweging waarneembaar tussen democratie en openbare orde, tussen ruimte geven aan protest en het beperken daarvan. Die belangafweging was en is – ondanks de ontwikkeling van wettelijke kaders – tot op de dag van vandaag een lokale aangelegenheid. De ruimte voor protest wordt letterlijk en figuurlijk op lokaal niveau ingevuld. Wat kan en mag op straat staat daarbij niet vast, maar verschilt per context en is veranderlijk over tijd. De demonstranten die in 1984 een protestmars tegen kernwapens door het centrum van Roermond wilden organiseren, werden door het lokaal gezag aanmerkelijk welwillender tegemoet getreden dan hun voorgangers in 1967. Burgemeester en politie waren in de loop der jaren veel meer gericht geraakt op het aangaan van dialoog en het faciliteren van demonstraties – zonder dat het doel van openbare ordehandhaving was veranderd. Hoewel niet met zo veel woorden in de bronnen teruggevonden, weerspiegelde deze ontwikkeling zonder twijfel de lessen uit Amsterdam in de late jaren zestig. Het perspectief van strategische interactie veronderstelt dat de wisselwerking tussen de verschillende spelers die elkaar in verschillende arena's treffen, allesbepalend is voor het verloop van de protestacties. In de Bossche casus belichtten we met name de dynamiek tussen de krakers en de politie, om te laten zien hoe de politiek op lokaal niveau voorwaarden kan scheppen voor een ordentelijk protest – maar deze voorwaarden ook kan wegnemen. In dit geval zagen we hoe een gebrek aan rechtstreekse communicatie van het lokaal gezag bij de

krakers voor een gevoel van onveiligheid en oplopende spanningen zorgde. Het spreekwoord ‘vertrouwen komt te voet en gaat te paard’ manifesteerde zich hier wel heel letterlijk. Het besluit tot inzet van een ‘vreemd’ ME-peloton zonder lokale sociale binding, dat op pad was gestuurd met een specifieke taakstelling – namelijk ontruiming – en optrad zonder aanzien des persoons, werkte bepaald niet de-escalierend. Het effect hiervan op het doorbreken van de lokale dynamiek en bekende gezagsverhoudingen mag niet worden veronachtzaamd. De ME had helmen, een lange wapenstok en rieten schilden, maar ontbeerde het waardevolle instrument van de informele gezagshandhaving op basis van kennis van de lokale context, waar de lokale Gemeentepolitie wél over beschikte. Daarmee is uiteraard niet gezegd dat de inzet van de ME per definitie tot ongewenste effecten leidt; wel dat het besluit daartoe genomen moet worden vanuit een erkenning van het dynamische proces van onderhandeling tussen alle betrokkenen. Het verloop van een protest is immers een optelsom van acties, reacties en interacties. Hoe sterker dat besef, hoe effectiever de inzet van middelen. In Roermond hadden ze dat begin jaren tachtig aardig door.

Literatuur

Adang 2012

O. Adang, ‘Reforming the policing of public order in Sweden: combining research and practice’, *Policing: A Journal of Policy and Practice* 2012, p. 326-335.

Adang & Van Ham 2024

O.M.J. Adang & T. van Ham, ‘Openbare-ordehandhaving’, in: E.R. Muller, N. Kop & E.J. van der Torre (red.), *Politie. Organisatie en functioneren van de politie in Nederland* (Handboek Veiligheid), Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 113-132.

Van Benthem e.a. 2023

D. van Benthem, F. Bosma, S. Dequeker, D. ten Klooster & S. Polm, ‘Demonstratierecht in de knel. Klein tegen de grote politie’, *De Groene Amsterdammer* 23 maart 2023.

Fijnaut 2007

C. Fijnaut, *De geschiedenis van de Nederlandse politie*, Amsterdam: Boom 2007.

Van der Heiden & Van Kessel**2010**

P. van der Heiden & A. van Kessel (red.), *Rondom de Nacht van Schmelzer. De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra 1963-1967* (Parlementaire Geschiedenis van Nederland na 1945, deel 8), Amsterdam: Boom 2010.

Jasper & Duyvendak 2015

J. Jasper & J.W. Duyvendak (red.), *Players and arenas: the interactive dynamics of protest*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2015.

Kaal 2009

H. Kaal, 'Democratie onder druk. De reglementering van politieke manifestaties in Amsterdam tijdens het interbellum', *BMGN – Low Countries Historical Review* (124) 2009, afl. 2, p. 186-209.

Leenknecht 2021

G.J. Leenknecht, 'Wetenschappelijk commentaar op de Grondwet. Artikel 9 – Recht tot vergadering en betoging', in: *Nederland Rechtsstaat, over grondwet en rechtsstaat*, 2021, www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet.

Tilly 2008

Ch. Tilly, *Contentious performances*, Cambridge: Cambridge University Press 2008.

Waddington 1998

P.A.J. Waddington, 'Controlling protest in contemporary historical and comparative perspective', in: D. della Porta & H. Reiter (red.), *Policing protest. The control of mass demonstrations in Western democracies*, Minnesota: University of Minnesota Press 1998, p. 117-140.

Waarom het zo lastig is om protest – en het verloop daarvan – te voorspellen

*Jacqueline van Stekelenburg**

Het aantal protesten is wereldwijd sterk toegenomen. In de meeste landen is politiek protest hét modale non-institutionele repertoire geworden dat burgers gebruiken om politieke veranderingen te eisen of hun verontwaardiging te uiten (Meyer & Tarrow 1998). Dit wordt empirisch bevestigd door Granberg (2013), die data verzamelde over het aantal demonstraties, grootschalige rellen en opstanden, en stakingen in achttien westerse democratieën, waaronder Nederland, tussen 1919 en 2012 (zie figuur 1). In deze achttien landen schoot het aantal demonstraties rond 2009 als reactie op de financiële crisis en de bezuinigingsmaatregelen van vele overheden opeens omhoog naar het hoogste niveau sinds de roemruchte jaren zestig. Ook zien we dat de aard van de protesten is veranderd. Terwijl in de jaren zestig rellen de boventoon voerden, zijn (antioverheids)demonstraties op dit moment veruit het meest gebruikte repertoire.

Granbergs data (zie figuur 1 op de volgende pagina) bieden een prachtig overzicht van de algemene trend van protest, maar helaas reiken ze maar tot 2012 en geven ze geen inzicht in de Nederlandse ontwikkelingen. Dit roept de vraag op of de toename in demonstraties ook voor Nederland geldt en of deze trend doorzet.

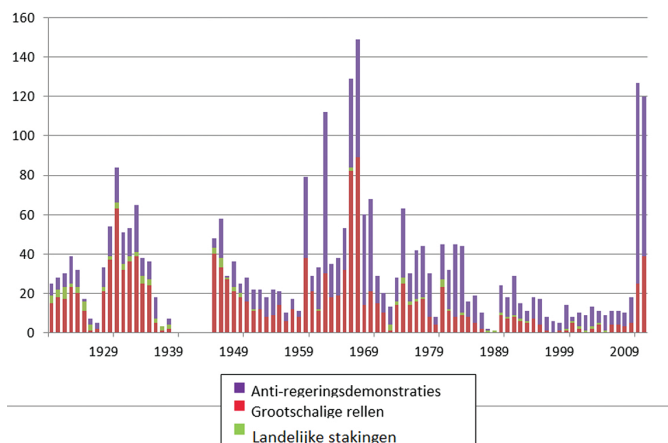
Het Informatie- en analyseteam (IAT) van de Nationale Politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid (zie figuur 2), laat zien dat in Nederland de opwaartse trend doorzet. Alleen al tussen 2015 en 2022 het aantal demonstraties 311% steeg, van 2.085 naar 6.502¹. Zij concluderen dat de toename van het aantal demonstraties het meest uitge-

* Prof. dr. J. van Stekelenburg is hoogleraar Sociale Verandering en Conflict. Daarnaast is ze vicedecaan Onderzoek en Valorisatie van de Faculteit Sociale Wetenschappen aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

1 Zie IAT, www.informatieanalyseteam.nl/onze-analyses/handhaving-openbare-orde.

sproken was tussen 2019 en 2021, gevolgd door een stabilisatie in 2022. Volgens hen is deze stijging voornamelijk toe te schrijven aan een toename van het aantal kleine demonstraties. Waarover later meer.

Figuur 1 Aantal demonstraties, grootschalige rellen en opstanden, en stakingen in achttien westerse democratieën tussen 1919 en 2012 (bron: Granberg 2013)²

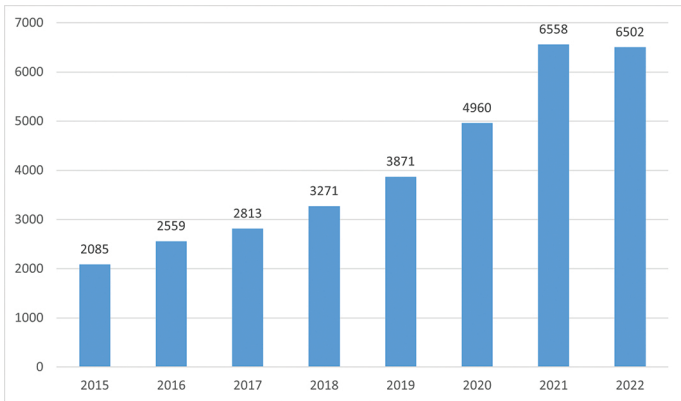


Van 2023 en 2024 zijn nog geen landelijke cijfers beschikbaar, maar data uit de drie ‘demonstratiehoofdsteden’ wijzen op een voortzetting van de stijgende trend. Alleen al in Amsterdam verdubbelde het aantal aangemelde demonstraties van 1.600 (2023) naar 3.000 (2024).³ Utrecht zag een toename van 380 naar 479.⁴ In Den Haag werden in

2 De opgenomen landen zijn Oostenrijk, België, Canada, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Nederland, Noorwegen, Portugal, Spanje, Zweden, Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

3 ‘Politie cijfers Amsterdam: “Steeds meer demonstraties en verwarde mensen, te weinig agenten”’, *NRC* 3 februari 2025, [www.nrc.nl/nieuws/2025/02/03/politiecijfers-amsterdam-steeds-meer-demonstraties-en-verwarde-mensen-te-weinig-agenten-a4881863#:~:text=Door%20een%20verdubbeling%20van%20het, onvoldoende"%2C%20aldus%20De%20Beukelaer](http://www.nrc.nl/nieuws/2025/02/03/politiecijfers-amsterdam-steeds-meer-demonstraties-en-verwarde-mensen-te-weinig-agenten-a4881863#:~:text=Door%20een%20verdubbeling%20van%20het, onvoldoende).

4 ‘Elk weekend een nieuwe demonstratie: “De impact op politie is groot”’, *RTV Utrecht* 23 december 2024, www.rtvutrecht.nl/nieuws/3830416/elk-weekend-een-nieuwe-demonstratie-de-impact-op-politie-is-groot.

Figuur 2 Aantal demonstraties per jaar (bron: IAT, p. 2)

2023 ruim 1.879 demonstraties gemeld; cijfers voor 2024 ontbreken nog.

Menig journalist vraagt mij dan ook waar we zitten in de protestgolf, zal deze nog verder aanwakkeren of juist afnemen? Maar protest voorstellen is zo eenvoudig nog niet. Sociale veranderingen lokken geregeld conflict uit, maar vaak ook niet. Neem de vluchtelingen crisis. Die levert grote spanningen op. Vluchtelingenopvang leidt tot protest tijdens inspraakavonden, blokkades van geplande azc's en bedreigingen van bestuurders. Tegelijkertijd worden inzamelingsacties op poten gezet en wordt andere praktische hulp geboden. Gemeentebesturen willen maar wat graag weten of de geplande komst van vluchtelingenopvang leidt tot protesten en/of solidariteitsacties. Maar ook collectieve acties voorspellen is zo eenvoudig nog niet (Van Stekelenburg 2018).

Natuurlijk spelen de zorgen en frustraties van individuele burgers, hun percepties van mogelijke gevolgen, een belangrijke rol. Ze zijn bang hun baan te verliezen, ze vrezen dat de veiligheid in de gemeente in het geding komt, ze vinden dat er te veel gemeenschapsgeld naar de vluchtelingen gaat. Maar ontevredenheid alleen maakt niet opstandig (Klandermans 1987). Ter illustratie even van de vluchtelingen crisis naar de antioorlogsdemonstraties op 15 februari 2003. Over de hele wereld werd actiegevoerd tegen de plannen om Irak binnen te vallen. Zo ook in Amsterdam, waar 70.000 mensen de kou trotseerden. Ze

waren verontwaardigd over de plannen van Bush. Maar dat was 80% van de Nederlanders en daarvan protesteerde slechts 0,6% (Van Stekelenburg & Boekkooi 2013). Waarom sommige ontevreden mensen wél tot protest overgaan en andere niet, is een vraag die sociaalwetenschappers al decennialang bezighoudt, en die door recente sociale veranderingen – zoals individualisering en digitalisering – alleen maar urgenter is geworden.

Demonstranten zijn inderdaad ontevreden, maar zoals ik al zei, onvrede alleen maakt niet opstandig, daar is mobilisatie voor nodig (Van Stekelenburg & Klandermans 2024). Mensen komen pas in actie wanneer hun grieven en morele verontwaardiging worden omgezet in betrokkenheid en actiegerichtheid. Dat gebeurt meestal via organisaties of digitale netwerken die deze gevoelens benoemen, verwoorden en kanaliseren. Zulke actoren spelen een cruciale rol: ze geven richting aan de onvrede, maken de stap naar actie laagdrempeliger en creëren gelegenheid en steun voor deelname. Zonder deze cruciale mobiliserende schakels blijft protest vaak uit, hoe groot de ontevredenheid ook is. Kortom, om de explosieve toename van demonstraties te begrijpen, moeten we verder kijken dan onvrede alleen en ook oog hebben voor de mobiliserende context – het geheel aan beschikbare netwerken, middelen, organisaties en strategische mogelijkheden waaruit organisatoren van protest kunnen putten om individuen te activeren (McAdam e.a. 1996) –, waar individuele frustratie omgezet wordt in collectieve actie.

Juist deze mobiliserende context is sterk aan verandering onderhevig (Van Stekelenburg & Boekkooi 2013). Mensen geven de voorkeur aan losse, flexibele verbanden boven hiërarchische lidmaatschappen (Van Stekelenburg & Boekkooi 2013). Hoewel traditionele instituties blijven bestaan (Atkinson 2008, in SCP 2021), ontstaan onder invloed van sociale media nieuwe gemeenschappen en scheidslijnen (Lee 2011, in SCP 2021). Politieke verantwoordelijkheid komt dan ook vaker voort uit persoonlijke overtuiging dan uit groepsloyaliteit (Lichterman 1996). Sociale media versnelt individualisering: ze verspreiden informatie razendsnel, verlagen de drempel tot deelname en versterken activisme, vooral onder jongeren (Brannen e.a. 2020; Van Stekelenburg & Klandermans 2017). Brannen en collega's (2020) zien sociale media als een van de 'root causes of unrest and the continued increase in global uprisings' (p. 19). Internet en sociale media verspreiden niet alleen informatie snel en breed, maar creëren ook dynamische net-

werken waarin politieke grieven en alternatieven voor de status quo kunnen circuleren. Deze netwerken faciliteren een directe en vaak anonieme uitwisseling van activerende informatie, wat bijdraagt aan een gevoel van veiligheid bij politiek grensoverschrijdend gedrag. De lage drempel en snelheid van communicatie verlagen barrières tot deelname, versterken collectieve actie en vergroten betrokkenheid, vooral onder jongere, digitaal vaardige burgers, zie bijvoorbeeld de Hyves Ophokplicht-protesten (2007) of de Fridays for Future-protesten (Van Stekelenburg & Klandermans 2017). Naast individualisering en digitalisering, zorgt de opeenvolging van crises voor onzekerheid, wantrouwen en een verhoogde protestbereidheid (Beck 2016, in Eysink Smeets 2022; Van Stekelenburg 2023). Hedendaagse protesten ontstaan dan ook steeds vaker ad hoc, geïnitieerd door individuen in plaats van gevestigde organisaties (Bennett & Segerberg 2012), en conflicten elders zijn invoelbaar, waardoor protesten internationaal echoën.

In wat volgt staat de vraag centraal waarom het in toenemende mate lastig is geworden om protesten en hun verloop te voorspellen. Ik betoog dat deze onvoorspelbaarheid nauw samenhangt met diepgaande sociale veranderingen zoals individualisering, digitalisering en toenemend wederzijds wantrouwen en onzekerheid. Deze ontwikkelingen hebben niet alleen invloed op de motieven en zorgen van burgers, maar veranderen ook fundamenteel de wijze waarop protest ontstaat en zich verspreidt. In de conclusie ga ik in op de implicaties hiervan voor autoriteiten zoals burgemeesters en politie, en plaats ik deze in de bredere context van het toekomstbestendig waarborgen van het demonstratierecht.

Waarom we protesteren: grieven en motieven

Vaak worden politieke, economische en/of sociale veranderingen aangewezen als oorzaak van protest, bijvoorbeeld de financiële crisis, de vluchtelingencrisis of de klimaatcrisis (zie bijvoorbeeld het onderzoek van Amarins Jansma e.a. (2025) naar klimaatactivisme). Tegelijkertijd weten we heel goed dat zelfs in een land dat er politiek, sociaal én economisch slecht voor staat – neem Griekenland – niet alle Grieken de straat opgaan of auto's in brand steken. Waarom demonstreert de ene Griek wel en de andere niet?

Dit is wat Anastasia Garyfallou en ik (2014) onderzochten in Griekenland toen daar in 2008 de economische crisis uitbrak, waarbij abrupt een einde kwam aan decennia van economische groei. Jonge Grieken, geboren rond 1990, werden politiek volwassen tijdens de economische crisis. Deze zogenaamde € 700-generatie, vernoemd naar het inkomen waarvan ze rond moesten komen, was uitermate gefrustreerd en zag revolutie als enige oplossing. Dit gold echter niet voor de generatie geboren rond 1955. Zij werden politiek volwassen rond 1979, tijdens de omwenteling van het totalitaire regime naar democratie. De zogenaamde Polytech-generatie, vernoemd naar de universiteit in Athene waar de revolutie destijds startte, verkoos sociale hervormingen boven revolutie. De economische crisis in 2008 baarde ook hun grote zorgen, maar vanuit hun ervaring in het verleden wilden ze de democratie waar ze zo hard voor gevochten hadden niet zomaar opgeven voor een revolutie met een onzekere afloop. De Polytech-generatie was wel degelijk bezorgd, maar zag toch vooral een systeem dat hun verbetering gebracht had. Al met al prefereerde de Polytech-generatie sociale hervormingen boven revolutie. Dit onderzoek laat zien dat mensen dezelfde crisis op verschillende wijze duiden, en dat deze verschillende duidingen ook andere gevolgen hebben voor hun gedrag. Het laat ook zien dat de sociologische duiding niet voldoende handvatten biedt om individuele verschillen te beschrijven. Daarvoor hebben we de sociale psychologie nodig.

Sociaal psychologen verklaren menselijk gedrag uit de interactie tussen persoonlijke factoren en sociale omstandigheden. Kurt Lewin – een van de grondleggers van de sociale psychologie – stelde dat deze interactie als een formule beschouwd kan worden waarbij gedrag een functie is van de persoon en de omgeving, $G=f(P,O)$. De sociale psychologie heeft het individuele analyseniveau als vertrekpunt, met als belangrijk uitgangspunt dat niet de sociale omstandigheden iemands gedrag sturen, maar de percepties daarvan. Onderzoek laat zien dat de opvattingen van mensen over politiek en samenleving sterk bepaald worden door hun referentiekader, door hun mens- en wereldbeeld, door de opvattingen die ze toch al hadden (Taber & Lodge 2006). Dit maakt inzichtelijk waarom – als reactie op dezelfde crisis – de Polytech-generatie hervormingen nastreefde en de € 700-generatie revolutie. Grieven verwijzen dan ook naar gepercipieerde gevoelens van onrechtvaardigheid, marginalisatie of politieke uitsluiting die individuen ertoe aanzetten zich te mobiliseren voor collectieve actie. Derge-

lijke grieven kunnen voortkomen uit specifieke beleidsmaatregelen, ervaren discriminatie of een bredere mismatch tussen burgerverwachtingen en overheidsrespons (Gurr 1970; Klandermans 1997).

Hoewel grieven een noodzakelijke voorwaarde vormen voor protest, zijn zij op zichzelf niet voldoende om collectieve actie te verklaren. Als grieven automatisch tot protest zouden leiden, zou het aantal protesterende burgers immers veel groter zijn. Protestgedrag is en blijft een minderheidsverschijnsel, slechts 12% van de Nederlanders is bereid te demonstreren als de Tweede Kamer een wetsvoorstel behandelt dat zij als onrechtvaardig beschouwen (SCP

2023). De vraag die sociaal psychologen dan ook al veertig jaar bezighoudt, is waarom de ene gegriefde burger wel besluit tot actie over te gaan en de andere niet. Door de jaren heen heeft dit onderzoek verschillende motieven geïdentificeerd die verklaren waarom gegriefden besluiten te protesteren. Eerst toonden zij aan dat deelname aan protest wordt bepaald door instrumentele overwegingen (Klandermans 1984). De geïnvesteerde tijd, geld en energie worden afgewogen tegen de kans dat het protest het probleem oplost, bijvoorbeeld omdat politici bereid zijn hun plannen in te trekken. Daarna werd identificatie toegevoegd: mensen protesteren omdat ze zich identificeren met de getroffen en anderen die zich inzetten voor hetzelfde doel (o.a. Simon e.a. 1998). Vervolgens werden emoties ingebracht: emoties versterken de andere motieven, zoals Bill Gamson (1992) zo treffend zei: '[A]nger puts fire in the belly and iron in the soul.' Bovendien werkt deelname aan protest als een uitlaatklep van de emoties die een bepaalde sociale of politieke misstand oproept (Van Troost e.a. 2013; Van Zomeren e.a. 2008). In mijn promotieonderzoek voegde ik daar de expressieve route en sociale inbedding aan toe (Van Stekelenburg e.a. 2009). Mensen die participeren met een expressief motief participeren omdat een misstand tegen hun normen en waarden indruist, denk bijvoorbeeld aan de situatie in Gaza. Deelname aan protest is een manier om te laten zien dat je het er niet mee eens bent! Als laatste sociale inbedding. In sociale netwerken worden ervaringen uitgewisseld en wordt gesproken over politiek. Persoonlijk ervaren onrecht wordt gedeelde onrechtvaardigheid en individuele verontwaardiging collectieve woede. Bovendien fungeren sociale netwerken – reële en steeds vaker virtuele – als informatiekanal over ophanden zijnde demonstraties. Mensen worden door vrienden, collega's, kennissen gevraagd om mee te gaan demonstreren én vervolgens door hen aan hun

belofte gehouden (Klandermans e.a. 2008; Van Stekelenburg e.a. 2013).

Vele studies tonen aan dat de kans groter is dat mensen de straat opgaan naarmate ze er meer van overtuigd zijn dat protesteren effectief is, ze zich sterker identificeren met de protesterende groep en menen dat iets tegen hun waarden indruist. Dit alles wordt versterkt door krachtige emoties als boosheid of verontwaardiging en krijgt vorm in de netwerken waar mensen zich in bevinden. Deze studies laten bovendien zien dat demonstranten vaak een mix van motieven hebben, dat in een en dezelfde demonstratie mensen met een heel verschillende motievenmix lopen, en dat zogenoemd power-oriented protest, gericht op het krijgen van invloed, een meer instrumentele motievenmix aantrekt, terwijl value-oriented protest, gericht op ideologie of waarden, juist een expressieve motievenmix aantrekt (Van Stekelenburg e.a. 2009). Hoewel dit onderzoek ons leert over de motieven van demonstranten, geeft al dit onderzoek een onvolledig antwoord op de vraag waarom de een wel en de ander niet protesteert.

Mobilisatie als linking pin tussen individuele grieven en collectieve actie

Tussen individuele grieven en collectieve actie bevindt zich een cruciale schakel: mobilisatie. Protest ontstaat pas wanneer gevoelens van onvrede via consensusmobilisatie worden verwoord, gedeeld en geleitimeerd binnen een groep, en vervolgens via actiemobilisatie worden omgezet in concrete deelname aan protest. Organisatoren, dat kunnen organisaties, netwerken en digitale platforms zijn, spelen hierin een centrale rol: zij verwoorden grieven, wijzen een schuldige aan, bieden handelingsperspectieven en verlagen de drempel tot actie, waardoor individuele grieven kunnen uitgroeien tot gezamenlijke actie. In wat volgt ga ik dieper in op consensusmobilisatie en actiemobilisatie (vgl. Van Stekelenburg & Klandermans 2024).

Consensusformatie: een kwestie van de neuzen een kant op

Om consensusmobilisatie goed te kunnen begrijpen, eerst een korte uitleg over het proces van *consensusformatie*. Consensusformatie verwijst naar het proces waarin gedeelde betekenissen, interpretaties en

identiteiten ontstaan binnen sociale netwerken, dus zonder centrale aansturing van organisaties of organisatoren (Klandermans 1988). Dit proces voltrekt zich via alledaagse interacties, discursieve praktijken en mediale representaties. Cruciaal hierbij is het begrip *collective action frame*, zoals geconceptualiseerd door Gamson (1992), dat bestaat uit drie elementen: onrechtvaardigheid, *agency* en identiteit. Deze frames helpen mensen om hun persoonlijke ervaringen te koppelen aan een gedeeld gevoel van onrecht, handelingsvermogen en groepslidmaatschap. *Talking politics* bij de koffiemachine op het werk en je realiseren dat niet alleen jij, maar alle vrouwen op de afdeling een lager salaris krijgen dan de mannen.

In digitale netwerken ontstaat consensusformatie vaak spontaan wanneer morele verontwaardiging gedeeld wordt via sociale media, hashtags of virale content. Zonder formele coördinatie creëren duizenden mensen een gedeeld narratief, waardoor een gedeeld interpretatiekader ontstaat dat collectieve actie mogelijk maakt. Samen met collega's (2010) laat ik zien hoe na heftige gebeurtenissen mensen de behoefte hebben om hun visie op de situatie te delen door *posts* van twee webfora – NL.Politiek en Marokko.nl – van 2003 tot en met 2005 te analyseren. Roerige tijden met de Al Qaeda-aanslagen in Madrid en Londen, de moord op Theo van Gogh en de Deense cartoonrellen. De analyse kende een eenvoudige, computer-assisted opzet: we telden het gebruik van sleutelwoorden in discussies op NL.Politiek en Marokko.nl rond thema's als identiteit, emoties, moraliteit en politieke actoren.

Door het taalgebruik vóór en ná ingrijpende gebeurtenissen systematisch te vergelijken konden we in kaart brengen hoe mensen binnen hun eigen groep sociopolitieke gebeurtenissen probeerden te duiden. Zo konden we reconstrueren hoe gedeelde interpretatiekaders ontstonden en hoe identiteitsgebonden frames zich langs voorspelbare lijnen ontwikkelden. Allereerst zagen we dat na zulke heftige gebeurtenissen meer mensen de behoefte hadden om hun visie te delen, er werd op beide webfora aanzienlijk meer gepost. Ook zagen we dat zich razendsnel consensus vormde over wat er aan de hand was, en wiens schuld dat was, morele afkeuring over en weer, 'wij' zijn goed, 'zij' zijn kwaadaardig, en dit alles gepaard met heftige emoties. De gedeelde interpretatiekaders op de twee webfora kregen dus niet willekeurig vorm, maar werden systematisch geconstrueerd langs de lijnen van etnisch-culturele identificatie. Deze frames werden versterkt door

hevige emoties zoals woede, angst en gekrenktheid, die in digitale omgevingen snel circuleren en worden opgepikt. Zo voltrok zich binnen enkele uren een proces van consensusformatie waarin identiteit en emotie centraal stonden.

Consensusmobilisatie: een kwestie van overtuigen

Consensusmobilisatie is het proces waarin deze gedeelde interpretaties door organisaties of organisatoren worden geactiveerd om mensen daadwerkelijk tot actie aan te zetten (Klandermans 1988). Waar consensusformatie veelal spontaan en interactief verloopt binnen groepen, vereist consensusmobilisatie doelgerichte strategieën van mobilisatie vanuit de organisatoren. Een centraal instrument hierbij zijn ook weer *collective action frames* – betekenisstructuren die protest voorzien van richting, legitimiteit en urgentie (Snow & Benford 1988). Deze *collective action frames*, gedefinieerd door organisatoren, bestaan uit drie strategische componenten:

1. *diagnostic framing*: het benoemen van het probleem en het aanwijzen van verantwoordelijken;
2. *prognostic framing*: het aandragen van oplossingen en handelingsstrategieën;
3. *motivational framing*: het geven van morele en praktische redenen om tot actie over te gaan.

Organisatoren ontwerpen deze frames bewust om morele verontwaardiging te kanaliseren, participatie te legitimeren en protest richting te geven. Effectieve frames sluiten aan bij de consensusgeformeerde interpretatiekaders, en dus heersende maatschappelijke zorgen en bestaande culturele narratieven (Benford & Snow 2000). Ze moeten herkenbaar, overdraagbaar en emotioneel resonant zijn. Neem XR, zij hanteert het frame ‘Tell the Truth, Act Now’ als mobiliserend narratief. Dit benoemt klimaatverandering als existentieel probleem en beschuldigt overheden van nalatigheid (*diagnostic framing*), bepleit burgerlijke ongehoorzaamheid als noodzakelijke strategie (*prognostic framing*) en roept burgers op hun verantwoordelijkheid te nemen via directe actie (*motivational framing*) (Reitan 2020). Door de combinatie van morele urgentie, visuele herkenbaarheid en digitale deelbaarheid is dit frame effectief in het aanzetten tot actie (Reitan 2020).

Het succes van consensusmobilisatie wordt mede bepaald door bredere contextuele factoren, zoals politieke instabiliteit, afbrokkelend vertrouwen in instituties of geopolitieke spanningen. Zulke factoren kunnen het mobilisatiepotentieel van een samenleving versterken (Van Stekelenburg & Klandermans 2013; Tilly & Tarrow 2015).

Al dan niet geholpen door breed maatschappelijk ongenoegen spelen organisatoren dus een cruciale rol in het overtuigen. Zij zorgen ervoor dat binnen een bepaalde gemeenschap de geesten rijp worden gemaakt voor een bepaalde oplossing. Dat doen ze door hun boodschap te *framen*, waarbij organisatoren een bepaalde situatie als een probleem definiëren, de verantwoordelijken aanwijzen, en beschrijven hoe die situatie gewijzigd *kán* en *móét* worden door protest. Kortom, consensusmobilisatie. Bij een betere *fit* tussen wat een actieorganisatie verkondigt en de opinies van het publiek is consensusmobilisatie succesvoller.

Actiemobilisatie: een kwestie van motiveren

Succesvolle actiemobilisatie bouwt voort op consensusmobilisatie en zet denken om in doen. Evenals consensusmobilisatie kan ook actiemobilisatie uiteen worden getrokken in verschillende processen, waarin bij elke stap potentiële deelnemers verloren gaan – een ware afvalrace (Klandermans & Oegema 1987). Een klassiek onderzoek maakt de stappen en afvallers prachtig inzichtelijk (Klandermans & Oegema 1987). In 1983, tijdens de antikruisrakettencampagne rondom de grootste demonstratie ooit in Nederland, vond 75% van de Nederlanders dat kernwapens Europa uit moesten, van die 75% wist 59% van de ophanden zijnde demonstratie, van die resterende 59% was slechts 10% bereid om daarheen te gaan, en van die 10% is uiteindelijk maar 4% gegaan. Met een opkomst van 500.000 was dit wel de grootste demonstratie in Nederland! Deze cijfers illustreren het klassieke vierstappenmodel van mobilisatie (Van Stekelenburg & Klandermans 2024):

1. sympathiseren met het doel;
2. weten dat er actie aan komt;
3. willen deelnemen;
4. kunnen deelnemen.

Deze sequentie begint op het punt waar consensusmobilisatie, na zeven jaar campagne voeren door een brede maatschappelijke coalitie, succesvol is gebleken. 75% van de Nederlanders sympathiseert met het doel van de beweging en vond dat kernwapens Europa uit moesten.

De tweede stap – *het weten* – vereist dat mensen op de hoogte zijn van het geplande protest. Organisatoren informeren mensen over een ophanden zijnde actie. De actiemobilisatie rolt als een sneeuwbal door de samenleving (Boekkooi 2012). Dit proces start vaak bij bewegingen of organisatoren die via hun eigen, reeds geëngageerde achterban mobiliseren. Organisatoren activeren directe netwerken – bijvoorbeeld leden, vrijwilligers of ideologisch verwante groepen – en roepen hen op tot deelname aan protest. Vervolgens breidt de mobilisatie zich uit naar informele netwerken van deze eerste deelnemers: vrienden, collega's, studiegenoten of online connecties. Boekkooi benadrukt dat het juist deze doorsijpelende verspreiding is die protest van de kern naar de bredere samenleving draagt. De *call for action* rolt als het ware door het mobilisatiepotentieel, waarbij tegenwoordig sociale media, digitale platforms, nieuwsmedia en publieke ruimtes fungeren als versterkers en versnellers van deze verspreiding. In dit klassieke onderzoek wist 59% van de sympathisanten dat er een actie aan zat te komen. Tegenwoordig met sociale media zal stap twee – *het weten* – waarschijnlijk minder afvallers zien dan in het verleden. Informatie over protestacties verspreidt zich razendsnel via informele netwerken, digitale platforms en journalistieke media (Boekkooi 2012).

De derde stap – *willen deelnemen* – blijkt het grootste knelpunt, van de 59% sympathisanten die van de actie gehoord hadden, wilde slechts 10% demonstreren. Hoewel veel mensen achter het doel van de demonstratie staan, blijft daadwerkelijke bereidheid tot demonstreren laag. Ik zei het al, demonstreren is minderheidsgedrag. De cijfers van het recente SCP-onderzoek (2023), dat slechts 12% van de Nederlanders bereid is te demonstreren als de Tweede Kamer een wetsvoorstel behandelt dat zij als onrechtvaardig beschouwen, komen opvallend overeen met de 10% bereidheid in de antikruisraketten campagne van dit klassieke actiemobilisatieonderzoek.

De laatste stap – *kunnen deelnemen* – laat zien dat de intentie om deel te nemen nog geen voldoende voorwaarde is om ook écht te demonstreren. Van de 10% sympathisanten die bereid waren te gaan demonstreren, ging uiteindelijk 4%. Zelfs wie wil kan door praktische bezwa-

ren of barrières, bijvoorbeeld omdat ze moeten werken, door ziekte of zorgplicht, niet altijd deelnemen (Klandermans & Oegema, 1987).

Waarom het steeds lastiger is om protesten en hun verloop te voorspellen

Hoewel maatschappelijke onvrede vaak als voedingsbodem voor protest wordt gezien, leidt die zelden rechtstreeks tot collectieve actie. Tussen individuele grieven en collectieve actie ligt een complex mobilisatieproces, waarin mensen niet alleen ervan overtuigd moeten raken dat er iets mis is, maar ook dat protest legitiem, noodzakelijk én haalbaar is. Opvallend genoeg worden het bestuderen van grieven en motieven en het bestuderen van mobilisatie doorgaans als gescheiden onderzoeksvelden benaderd; literatuur over protestparticipatie en over mobiliseringsstrategieën bestaat grotendeels naast elkaar. Onderzoekers haken vaak pas aan wanneer er al een oproep tot actie klinkt – de aanloop daartoe, dus consensusformatie en consensusmobilisatie, blijft grotendeels onzichtbaar. Juist dat voorafgaande mobilisatieproces blijkt cruciaal om te begrijpen waarom sommige mensen wél en andere níét protesteren.

Hieronder betoog ik dat het niet alleen nodig is om deze deelprocessen integraal te analyseren, maar ook om oog te hebben voor hoe het mobilisatieproces zelf verandert onder invloed van diepgaande maatschappelijke transformaties. Individualisering en het opkomende belang van sociale media herconfigureren zowel hoe grieven ontstaan als hoe zij gemobiliseerd worden, en dus zich tot collectieve actie verhouden. Mobilisatie is daarmee een linking pin, een dynamisch en historisch veranderlijk proces dat fundamenteel bepaalt of, wanneer en hoe protest ontstaat en hoe het verloopt. Processen van individualisering versneld door sociale media hebben geleid tot een verschuiving van traditionele *collective action* naar *connective action* (Bennett & Segerberg 2012), waarbij mobilisatie niet langer primair door formele actieorganisaties plaatsvindt, maar veeleer door individuen en informele netwerken. ‘Vroeger’ vergrootte de aanwezigheid van actieorganisaties de kans op demonstraties, omdat zij optraden als vertegenwoordigers van gedeelde belangen binnen stabiele maatschappelijke achterbannen. Zij mobiliseerden hun eigen leden of sympathisanten via institutioneel ingebedde netwerken, en wie daarop afkwam was relatief voorspelbaar (Damen & Van Stekelenburg 2019). Tegenwoor-

dig verschuift protest naar *connective action*, waarbij gedecentraliseerde netwerken, flexibele organisaties en zelfs individuen communiceren, coördineren en organiseren op manieren die bijna uitsluitend haalbaar waren voor formele organisaties (Bennett & Segerberg 2012). Dit leidt tot leiderloze, dynamische protesten die snel en laagdrempelig ontstaan, waardoor de traditionele rol van actieorganisaties als spil in demonstraties afneemt, en daarmee de voorspelbaarheid van wie er komen en in welke getalen. Dit maakt ook het verloop onvoorspelbaarder. Dit zagen we bijvoorbeeld bij de anticoronamaatregelen-demonstraties op het Museumplein, waarbij de organisator zei ‘slechts een kopje koffie te willen drinken’ en ook geen verantwoording wilde dragen voor de achterban. Deze demonstraties trokken een hele heterogene massa aan, niet allemaal gemotiveerd om vreedzaam te demonstreren, en liepen geregeld uit de hand (Van Stekelenburg 2023).

Ook brengen sociale media – vergeleken met traditionele media – een andere media-ervaring met zich mee en beïnvloeden daarmee het proces van consensusformatie. De wijze waarop mensen elkaar informeren via sociale media is vaak scherper van toon dan die van traditionele media, en in de vorm van filmpjes, denk aan George Floyd, ‘I can’t breathe’, op ieders netvlies gebrand. Dergelijke filmpjes raken sneller een emotionele snaar, verontwaardiging en boosheid verspreiden zich dan als een lopend vuurtje en motiveren om je stem te laten horen. Via sociale media worden incidenten ver weg getransformeerd tot transnationale symbolen van verontwaardiging, wat sociale en politieke scheidslijnen ook in de lokale context op scherp zet (Uldam & Vestergaard 2015; Tufekci 2017). Dit zagen we bijvoorbeeld bij de Black Lives Matter-protesten en recent bij de pro-Palestina-demonstraties.

Ik zei het al, mede door sociale media is het mobilisatievermogen exponentieel toegenomen (Brannen e.a. 2020). We zien dan ook meer en meer demonstraties waarin betrokken burgers via de straat hun zorgen uiten en verandering eisen in een levendige democratische rechtsstaat. Hoewel het mobilisatievermogen exponentieel is toegenomen, heeft de erosie van formele organisatorische structuren protesten en hun dynamiek juist vluchtiger en onvoorspelbaarder gemaakt. Waar traditionele actieorganisaties doorgaans over expertise in demonstratieorganisatie en onderhandeling met autoriteiten beschikten, zien we bij hedendaagse mobilisaties een afname van formele

coördinatie, leiderschap en verantwoordelijkheid. Hierdoor zien we allereerst een toename van demonstraties zonder kennisgeving, wat resulteert in vluchtige, minder gestructureerde en minder voorspelbare demonstraties.

Zo is het aantal demonstraties in Eindhoven zonder kennisgeving gestegen van 2,5% in 2019 tot 16% in 2021, waarbij in 2021 74,5% van de antioverheidsdemonstraties zonder kennisgeving was tegen 5,2% van de demonstraties rondom overige thema's (Van Stekelenburg 2023). Kortom, een stevige stijging, voornamelijk door antioverheidsdemonstraties. Deze demonstraties waarbij demonstranten zonder centrale aansturing opereren en waar het ontbreken van duidelijke woordvoerders de mogelijkheid tot dialoog met autoriteiten bemoeilijkt, verlopen zonder vooraf besproken route en mobiliseren voor- en tegenstanders. Het ontbreken van kennisgevingen maakt demonstraties dus niet alleen onvoorspelbaarder, er zit een stevige vertekening in de thematiek, met gevolgen voor het verloop van die demonstraties. Ook zien we bij een deel van de antioverheidsdemonstranten dat demonstreren verwordt tot demonstranten 'beschermen tegen de politie'. Het onvoorspelbare karakter van hedendaagse protesten wordt verder versterkt door het gebruik van versleutelde communicatiekanalen, zoals Telegram, die protestorganisatie en mobilisatie gedeeltelijk aan het zicht van autoriteiten onttrekken. Bovendien zijn protesten steeds vaker rizomatisch van aard –letterlijk vertaald: zoals gras groeit–, kortstondige, gelijktijdige mobilisaties op verschillende locaties die moeilijk te faciliteren zijn en zich onvoorspelbaar verspreiden (Van Stekelenburg 2023).

Deze veranderende dynamieken stellen de politie en andere autoriteiten voor aanzienlijke uitdagingen. Zij balanceren tussen het waarborgen van het demonstratierecht en het handhaven van de openbare orde. Enerzijds wordt van hen verwacht dat zij demonstraties faciliteren en het demonstratierecht beschermen als een grondrecht, een essentieel democratisch principe. Anderzijds worden zij geconfronteerd met een groeiende demonstratiefrequentie en een veranderende protestdynamiek. Hoewel 97% van de demonstraties vreedzaam verloopt, nemen door de stijging van het aantal protesten demonstraties met incidenten proportioneel toe. Bij deze incidenten zien we geweld tegen én door agenten. Het gebruik van sociale media maakt politietoetreden transparanter door incidenten vast te leggen en te verspreiden, wat bijdraagt aan publieke controle op politiegeweld. Tegelijkertijd

tijd functioneren ze als een virtueel glazen huis, waarin beelden – vaak los van hun context – uitvergroot kunnen worden, wat het vertrouwen in en de legitimiteit van instituties onder druk zet. Dit bleek bij de coronaprotesten, waar klachten en aangiften tegen politieoptreden de discussie over demonstratierechten en handhaving versterkten. Bovendien voelt de politie zich steeds vaker een politieke speelbal in een terugkerend ritueel.⁵ De politie moet ruimte bieden voor meningsuiting, de-escaleren waar mogelijk en optreden waar nodig, terwijl ze haar gezag en legitimiteit bewaart. Hoe kan zij, gezien de groei en complexiteit van demonstraties, effectief blijven opereren zonder het evenwicht tussen grondrechten, veiligheid en vertrouwen in de handhaving te verliezen?

Conclusie – een weerbare democratie en het demonstratierecht

De explosieve groei van protesten, de verschuiving naar gedecentraliseerde mobilisatievormen en de veranderende protestdynamiek stellen de democratische rechtsstaat voor fundamentele vragen. Hoe kan een weerbare democratie ruimte blijven bieden aan het demonstratierecht, terwijl protesten steeds onvoorspelbaarder en complexer worden? De balans tussen vrijheid van meningsuiting, openbare orde en veiligheid komt hiermee onder druk te staan.

Daarnaast roepen de discussies in de Tweede Kamer en de groeiende maatschappelijke discussie over het demonstratierecht de vraag op of het huidige juridische raamwerk voldoende handvatten biedt om zowel de bescherming van het demonstratierecht te waarborgen als adequaat op te treden bij escalaties. De discussie hierover is niet slechts juridisch of bestuurlijk van aard, maar raakt aan bredere vraagstukken rondom mobilisatie en politieke participatie, democratische veerkracht en institutioneel vertrouwen. Dit volgt logisch uit dit essay: alleen door een integrale analyse, waarin mobilisatieprocessen centraal staan, begrijpen we de dynamiek van hedendaags protest. Een weerbare democratie vereist dat we protest en facilitering/handhaving in samenhang evalueren, om te voorkomen dat vanuit geïsoleerde perspectieven protestgedrag wordt gestereotypeerd in termen van cri-

5 'Politiebond is toneelstuk met XR helemaal zat: Waarom krijgt die groep geen straf?', *De Telegraaf* 12 januari 2025.

minalisering, terwijl politieoptreden wordt gereduceerd tot politiegeweld.

De hedendaagse demonstratiecultuur en de bijbehorende governance-uitdagingen nopen tot een hernieuwd academisch en beleidsmatig debat over hoe een democratische rechtsstaat een effectief en legitiem demonstratiebeleid kan blijven waarborgen. De vraag is niet of demonstraties een plek hebben binnen een democratische samenleving – dat is evident –, maar hoe een toenemend aantal, steeds minder voorspelbare en vaker grensoverschrijdende demonstraties binnen een democratisch kader gereguleerd kan worden zonder de kernprincipes van de rechtsstaat te ondermijnen.

Literatuur

Benford & Snow 2000

R.D. Benford & D.A. Snow, 'Framing processes and social movements: An overview and assessment', *Annual Review of Sociology* (26) 2000, afl. 1, p. 611-639.

Bennett & Segerberg 2012

L. Bennett & A. Segerberg, 'The logic of connective action. Digital media and the personalization of collective action', *Information, Communication & Society* (15) 2012, afl. 5, p. 739-768.

Boekkooi 2012

M.E. Boekkooi, *Mobilizing protest: The influence of organizers on who participates and why* (diss. Amsterdam VU), 2012.

Brannen e.a. 2020

S. Brannen, C.S. Haig & K. Schmidt, *The age of mass protests: Understanding an escalating global trend*, Center for Strategic and International Studies (CSIS) 2020,

www.csis.org/analysis/age-mass-protests-understanding-escalating-global-trend.

Damen & Van Stekelenburg 2019

M.L. Damen & J. van Stekelenburg, 'Crowd-cleavage alignment: Do protest issues and protesters' cleavage position align?', in: S. Zajak & S. Haunss (red.), *Social stratification and social movements*, Londen: Routledge 2019, p. 82-108.

Eysink Smeets 2022

M. Eysink Smeets, *Onrust begrijpen begint bij anders kijken: Een veiligheidspsychologisch perspectief op maatschappelijke onrust*, geschreven op verzoek van het Interdepartementaal Programma Maatschappelijke Onrust en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2022, https://hetccv.nl/app/uploads/2023/09/Essay_Onrust_begrijpen.

Garyfallou & Van Stekelenburg 2014

A. Garyfallou & J. van Stekelenburg, *Politics of interest vs. politics of representation in the Greek crisis. The role of political socialization* (Research Master Social Psychology, Amsterdam VU), 2014.

Gamson 1992

W.A. Gamson, *Talking politics*, Cambridge: Cambridge University Press 1992

Gurr 1970

T.R. Gurr, *Why men rebel*, Princeton: Princeton University Press 1970.

Granberg 2013

M. Granberg, 2013. *The Resurgence of Contention and the Enduring Significance of Labour Militancy. Paper presented at Conference of the European Sociological Association*, Turijn, 28-31 augustus 2013.

Jansma e.a. 2025

A. Jansma, A.W. Kruglanski, K. van den Bos, B.A. de Graaf & O. Riordan, 'Protecting the earth radically: Perceiving police injustice activates climate protesters' need for significance', *Journal of Environmental Psychology* (103) 2025, 102578.

Lichterman 1996

P. Lichterman, *The search for political community: American activists reinventing commitment*, Cambridge: Cambridge University Press 1996.

Klandermans 1984

B. Klandermans, 'Mobilization and participation: Social-psychological expansions of resource mobilization theory', *American Sociological Review* (49) 1984, afl. 5, p. 583-600.

Klandermans 1987

B. Klandermans, 'Ongeluk alleen maakt niet opstandig. De complexe relatie tussen ontevredenheid en protestgedrag', *Nederlands Tijdschrift voor de Psychologie en Haar Grensgebieden* (42) 1987, afl. 5, p. 239-249.

Klandermans 1988

B. Klandermans, 'The formation and mobilization of consensus', *International Social Movement Research*, 1988, afl. 1, p. 173-196.

Klandermans 1997

B. Klandermans, *The social psychology of protest*, Cambridge (VS): Blackwell 1997.

Klandermans & Oegema 1987

B. Klandermans & D. Oegema, 'Potentials, networks, motivations, and barriers: Steps toward participation in social movements', *American Sociological Review* (52) 1987, afl. 4, p. 519-531.

Klandermans e.a. 2008

B. Klandermans, J. van der Toorn & J. van Stekelenburg, 'Embeddedness and identity: How immigrants turn grievances into action', *American Sociological Review* (73) 2008, afl. 6, p. 992-1012.

Klandermans e.a. 2014

B. Klandermans, J. van Stekelenburg, M.-L. Damen, D. van Troost & A. van Leeuwen, 'Mobilization without organization: The case of unaffiliated demonstrators', *European Sociological Review* (30) 2014, afl. 6, p. 702-716.

McAdam e.a. 1996

D. McAdam, J.D. McCarthy & M.N. Zald, *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, Cambridge: Cambridge University Press 1996.

Meyer & Tarrow 1998

D. Meyer & S. Tarrow (red.), *The social movement society: Contentious politics for a new century*. Lanham (VS): Rowman & Littlefield 1998.

Reitan 2020

R. Reitan, *Framing climate urgency: Extinction Rebellion and the performance of protest* (diss. Rotterdam), 2020.

Simon e.a. 1998

B. Simon, M. Loewy, S. Stürmer, U. Weber, P. Freytag, C. Habig e.a., 'Collective identification and social movement participation', *Journal of Personality and Social Psychology* (74) 1998, afl. 3, p. 646-658.

SCP Burgerperspectieven 2021

L. van Noije, S. Kamoen, H. Kruijkemeier & J. de Ridder, *Burgerperspectieven 2021*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2021.

SCP Burgerperspectieven 2023

J. den Ridder, A. van den Broek & L. van 't Hul, *Burgerperspectieven 2023*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2023.

Snow & Benford 1988

D.A. Snow & R.D. Benford, 'Ideology, frame resonance, and participant mobilization', *International Social Movement Research* (1) 1988, p. 197-217.

Van Stekelenburg 2018

J. van Stekelenburg, 'Protest voorspellen is zo eenvoudig nog niet', in: S. de Lange & J. Zuure (red.), *#WOEST De kracht van verontwaardiging*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2018, p. 88-103.

Van Stekelenburg 2023

J. van Stekelenburg, 'Het nieuwe demonstreren', in: T. Kansil e.a. (red.), *Nieuwe spanningen*, Antwerpen: Gompel & Svacina 2023, p. 13-43.

Van Stekelenburg & Boekkooi 2013

J. van Stekelenburg & M. Boekkooi, 'Mobilizing for change in a changing society', in: J. van Stekelenburg, C. Roggeband & B. Klandermans (red.), *The future of social movement research: Dynamics, mechanisms, and processes*, Minneapolis: University of Minnesota Press 2013, p. 217-234.

Van Stekelenburg & Klandermans 2013

J. van Stekelenburg & B. Klandermans, 'The social psychology of protest', *Current Sociology* (61) 2013, afl. 5-6, p. 886-905.

Van Stekelenburg & Klandermans 2017

J. van Stekelenburg & B. Klandermans, 'Protesting youth. Collective action and connective action compared', *Zeitschrift für Psychologie* (225) 2017, afl. 4, p. 336-346.

Van Stekelenburg & Klandermans 2018

J. van Stekelenburg & B. Klandermans, 'In politics we trust... or not? Trusting and distrusting demonstrators compared', *Political Psychology* (39) 2018, afl. 4, p. 775-792.

Van Stekelenburg & Klandermans 2024

J. van Stekelenburg & B. Klandermans, *A social psychology of protest: Individuals in action*, Cambridge: Cambridge University Press 2024.

Van Stekelenburg e.a. 2009

J. van Stekelenburg, B. Klandermans & W.W. van Dijk, 'Context matters: Explaining how and why mobilizing context influences motivational dynamics', *Journal of Social Issues* (65) 2009, afl. 4, p. 815-838.

Van Stekelenburg e.a. 2010

J. van Stekelenburg, D. Oegema & B. Klandermans, 'No radicalization without identification: How ethnic Dutch and Dutch Muslim web forums radicalize over time', in: A. Azzi, X. Chrysochoou, B. Klandermans & B. Simon (red.), *Identity and participation in culturally diverse societies. A multidisciplinary perspective*, Oxford: Blackwell Wiley 2010, p. 256-274.

Van Stekelenburg e.a. 2013

J. van Stekelenburg, B. Klandermans & W.W. van Dijk, 'Combining motivations and emotion: The motivational dynamics of protest participation', *Revista de Psicología Social* (28) 2013, afl. 3, p. 277-292.

Taber & Lodge 2006

C.S. Taber & M. Lodge, 'Motivated skepticism in the evaluation of political beliefs', *American Journal of Political Science* (50) 2006, afl. 3, p. 755-769.

Tilly & Tarrow 2015

C. Tilly & S. Tarrow, *Contentious politics*, Oxford: Oxford University Press 2015.

Van Troost e.a. 2013

D. van Troost, J. van Stekelenburg & B. Klandermans, 'Emotions and collective action: Differential emotions and motivations for collective action in the context of student protests in the Netherlands', *Journal of Social Issues* (69) 2013, afl. 1, p. 91-111.

Tufekci 2017

Z. Tufekci, *Twitter and tear gas: The power and fragility of networked protest*, New Haven: Yale University Press 2017.

Uldam & Vestergaard 2015

J. Uldam & A. Vestergaard, *Civic engagement and social media: Political participation beyond protest*, New York: Palgrave Macmillan 2015.

Van Zomeren e.a. 2008

M. van Zomeren, T. Postmes & R. Spears, 'Toward an integrative social identity model of collective action: A quantitative research synthesis of three socio-psychological perspectives', *Psychological Bulletin* (134) 2008, afl. 4, p. 504-535.

Summaries

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published four times a year by the Research and Data Centre of the Dutch Ministry of Justice and Security in cooperation with Boom juridisch. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (no. 2, 2025) is *Protests: Legal framework and realities*.

Legal rules regarding the freedom of demonstration

Michiel van Emmerik

The right to protest is under increasing scrutiny in the Netherlands, particularly in light of recent demonstrations by groups such as Extinction Rebellion, pro-Palestinian movements, and Farmers Defence Force. This contribution explores whether the government has sufficient legal tools to manage protests and whether the right to demonstrate is under threat. It outlines the legal basis of this right (e.g., Constitution, Public Assemblies Act, ECHR) and examines its scope and limitations. The analysis concludes that while authorities have adequate powers, they must exercise them with restraint, given the fundamental nature of protest rights, even when expressions are provocative or offensive.

A double-edged sword: the promises and risks of social media use for civil disobedient climate activism

Delia Dumitrica and Merel Driessen

Civil disobedient action has re-emerged as a core activist strategy and protest philosophy across contemporary climate change movements. This produces 'tension' to protest governance: whilst the democratic nature of civil disobedience demands protection, its law-breaking nature often disrupts the public order. In practice, this tension is often associated with negative media coverage and a securitization of civil disobedient activism. In turn, civil disobedience collectives have increasingly turned towards social media platforms to provide alternative moral justifications for their protest tactics in an effort to raise further awareness and mobilize for collective actions. This article aims to provide an overview of the advantages and disadvantages of social

media for climate change civil disobedience, blending a review of current literature on the topic with examples from the Instagram practices of collectives such as Letzte Generation and Ultima Generazione. The authors connect this overview with a broader discussion of the tension between democratic self-expression and the increased securitization of protest governance.

Dissent dissected: protests and nonviolent resistance in repressive regimes

Willemijn Born

Even though the right to protest is under pressure in the Netherlands, citizens still have a multitude of means to express their discontent and resist against the government. This cannot be said for everywhere in the world. In autocracies, activists do so while risking their own lives. Why people in these contexts still choose to resist nonviolently, and when this can work, is explained through the study of Turkmenistan, Belarus and Kirgizstan. Through interviews with 52 Turkmen, Belarusian and Kyrgyz experts and activists, triangulated with literature, the author shows why Turkmenistan has never seen any organized resistance, why the 2020 Belarusian revolution could become so significant, without achieving success, and why Kirgizstan has seen three successful revolutions. Building connections is found to be essential in the onset of a nonviolent resistance movement, while a strong long-term strategy is instrumental for achieving success. In the Netherlands, these factors could also aid healthy opposition and therein strengthen democracy.

Facilitating *and* enforcing: police experiences and the role of interactions and framing in demonstrations

Laura Keesman

This article focuses on how police officers in the Netherlands experience the contemporary dynamics of demonstrations. Following Van Stekelenburg, the author notes three recent developments in the protest landscape and briefly discusses the legal framework and police powers. Based on ethnographic fieldwork, including observations and interviews throughout the Netherlands, she studies how officers experience demonstrations, how they experience their interactions with protesters, and the impact this has on their work and well-being. The focus is on two key challenges: (1) the interactions and relationships

between police and protesters, and (2) the impact of framing of police actions, notably on social media. The article provides insight into the mental pressures, police legitimacy, and sense of (in)justice experienced by officers.

Space for protest. What we can learn from historical negotiation processes about local demonstrations

Laura Brinkhorst and Carla Hoetink

The scope for protest is not only determined by legal frameworks, but also by the complex interaction between the authorities and protesters. Social, cultural and power dynamics also influence this interplay. In this article, the authors examine two regional case studies in the Netherlands: Roermond and Den Bosch. They demonstrate how the scope for protest can vary according to time and location, and what this teaches us about the use of resources to manage demonstrations. The authors deliberately chose provincial cities because protests often occur within a local culture and context of local interests, even when they serve a higher purpose. In Roermond (1968 and 1984), they observed that while the space for protest increased, the authorities also devoted more resources to law enforcement. In Den Bosch (1979), the mobilization of a non-local riot police unit led to a breakdown of local authority relations, resulting in escalation.

Why protest – and its course – is so hard to predict

Jacqueline van Stekelenburg

Why does one person take to the streets, while another does not? Despite decades of research, it is becoming increasingly difficult to predict who will take action – and under what circumstances. This is partly because studies often focus either on the societal context in which protest occurs, or on individuals' grievances and motivations. What remains largely invisible is the process that links the two: mobilization. This essay places that very process at the center. The author shows how mobilization functions as the linking pin between individual grievances and collective action, and how this process is becoming more unpredictable under the influence of individualization, digitalization, and shifting social relations. Anyone seeking to understand protest behavior must grasp this often invisible but crucial trajectory. In the conclusion, the author argues that it is becoming increasingly difficult for authorities – such as mayors and police forces – to antici-

pate protests and how they will unfold. They must navigate the delicate balance between safeguarding freedom of expression and maintaining public order and safety. The author raises the question of whether the explosive increase in demonstrations, along with the changing forms of mobilization and protest, poses a growing challenge to authorities and thereby puts pressure on the democratic process.



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Datacentrum