Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Politieoptreden bij de demonstratie van Kick Out Zwarte Piet in Staphorst

Rapportage demonstratie Kick Out Zwarte Piet in Staphorst, 19 november 2022

Inhoudsopgave

Voorwoord ... **2**

Samenvatting ... **3**

Analyse en eindconclusies ... 3

Aanbevelingen ... 5

Slotbeschouwing ... 5

Inleiding ... **7**

1. Aanleiding ... 7
2. Doelstelling ... 7
3. Centrale vraag en deelvragen ... 7
4. Onderzoeksaanpak ... 8

Documenten ... 8

Interviews ... 8

Videomateriaal ... 9

Analyse en toetskader ... 9

Rapportage ... 9

5. Afbakening ... 9
6. Toelichting op gebruikte terminologie in deze rapportage ... 10
7. Leeswijzer ... 10

Hoofdstuk 1: taken van de politie bij demonstraties ... **12**

1. Demonstratie als grondrecht ... 12
2. Taken van de politie bij demonstratie ... 13

Hoofdstuk 2: de voorbereidingen door de politie en de dag van de demonstratie ... **15**

9 november 2022: aankondiging van de demonstratie ... 15

10 – 12 november 2022: verzamelen van informatie in aanloop naar de demonstratie en delen van eerste beelden ... 15

13 – 15 november 2022: aanvullen van informatie, inrichting van de SGBO en benoemen aandachtspunten en scenario's. ... 16

16 - 18 november 2022: het concretiseren van de voorbereidingen en het uitwerken van scenario's ... 19

19 November 2022: de dag van de demonstratie ... 23

Terugblik op de gebeurtenissen ... 32

Hoofdstuk 3: analyse, conclusies en aanbevelingen ... **35**

1. Analyse en conclusies ... 35

Voorbereiding op de demonstratie ... 35

Het politieoptreden op de dag van de demonstratie ... 36

2. Aanbevelingen ... 37
3. Slotbeschouwing ... 38

Bijlage 1: Afkortingen ... **40**

Voorwoord

Dit rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) beschrijft de gebeurtenissen voor, tijdens en na de beoogde demonstratie van Kick Out Zwarte Piet op 19 november 2022 in Staphorst. De burgemeester van Staphorst verbood de demonstratie op het laatste moment vanwege ongeregeldheden in Staphorst. Relschoppers vielen voertuigen met daarin demonstranten van Kick Out Zwarte Piet en waarnemers van Amnesty International aan. De voertuigen werden daarbij vernield en de inzittenden bedreigd.

Dit rapport benadrukt naast het belang van een goede voorbereiding door de politie, ook het nauwgezet uitvoeren daarvan. Daarbij moet vooraf rekening wordt gehouden met andere scenario's als de feitelijke uitvoering anders verloopt dan voorzien. Omdat de politie onvoldoende was voorbereid op de situatie zoals die uiteindelijk is ontstaan heeft zij de demonstranten onvoldoende beschermd tegen het geweld van relschoppers.

Demonstraties roepen steeds vaker reacties op van tegenstanders. De gebeurtenissen in Staphorst zijn hiervan een voorbeeld. Steeds vaker leiden demonstraties tot confrontaties, al dan niet met de politie. Met dit rapport wil de Inspectie inzichtelijk maken wat zich rondom de voorgenomen demonstratie in Staphorst heeft afgespeeld om daarvan te leren. Ik hoop dat dit rapport bijdraagt aan een goede taakuitvoering van de politie bij demonstraties in de toekomst.

Omdat het aantal demonstraties en de polarisatie in de samenleving toeneemt zal er meer en meer een beroep worden gedaan op de politie. De Inspectie gaat daarom in 2024 en 2025 breder kijken naar de inzet en het handelingsperspectief van de politie bij demonstraties.

Esther de Kleuver

Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

Samenvatting

Op 19 november 2022 vindt de intocht van Sinterklaas plaats in Staphorst. De actiegroep Kick Out Zwarte Piet (hierna: KOZP) geeft aan tijdens deze intocht te willen demonstreren. Amnesty International besluit de demonstratie te monitoren. De demonstraties van KOZP roepen vaak reacties op van tegenstanders. In Staphorst wordt het risico op een tegenreactie hoog ingeschat. Kort voor aanvang van de demonstratie worden zowel demonstranten van KOZP als waarnemers van Amnesty fysiek belaagd door relschoppers die de demonstratie willen tegenhouden. De burgemeester besluit de demonstratie te verbieden.

Er ontstaat hierna kritiek op de politie omdat zij onvoldoende gedaan zou hebben om de groep KOZP-demonstranten en Amnesty-waarnemers te beschermen. De politie heeft namelijk als taak om de demonstratie te faciliteren, te beschermen en zo nodig de-escalerend op te treden. Voor de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) vormt dit vanuit haar toezicht op de taakuitvoering van de politie een aanleiding om de kwaliteit van de voorbereiding op en de handhaving door de politie rondom deze (voorgenomen) demonstratie te bekijken.

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

> Hoe heeft de politie gehandeld in aanloop naar de aangekondigde demonstratie van KOZP én na het verbod ervan door de burgemeester van Staphorst en welke besluiten lagen aan dit handelen ten grondslag?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden zijn documenten geanalyseerd, interviews gehouden en videomateriaal bekeken. Voor de interviews is gesproken met medewerkers van de politie die sleutelposities hadden op de dag van de demonstratie en de voorbereiding daarop. Daarnaast is gesproken met leden van KOZP, Amnesty International en de burgemeester van Staphorst.

Analyse en eindconclusies

Ten aanzien van de voorbereidingen

Op 9 november 2022 meldt KOZP de voorgenomen demonstratie bij de gemeente Staphorst. Vanaf dat moment vinden er veel voorbereidingen in korte tijd plaats. Er wordt een Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO) opgezet met daarin verschillende functionarissen met specifieke aandachtsgebieden, zoals informatie, mobiliteit en ordehandhaving. De politie stemt met verschillende partijen over de aanpak af, zowel in de SBGO als daarbuiten.

In de documentatie is terug te lezen dat de veiligheid van de demonstranten als risico wordt gezien en daarmee een expliciet punt van aandacht is tijdens de voorbereidingen. Vooraf denkt de SGBO daarom na over verschillende scenario's van mogelijke risicosituaties waarmee de politie kan worden geconfronteerd, inclusief het blokkeren van demonstranten zodat zij de plaats van bestemming niet kunnen bereiken.

Ondanks dat men de voorbereidingen snel oppakt en de nodige scenario's op papier zet, ontbreekt het aan een stuk concretisering voor de uitvoering in de praktijk. Hoe tegen blokkades in Staphorst en tegen mogelijke relschoppers concreet opgetreden gaat worden blijkt niet uit de documenten of besprekingen. Daarnaast is tijdens de voorbereidingen informatie beschikbaar die niet geconcretiseerd wordt in de aanpak. Zo is informatie beschikbaar over het opzetten van blokkades en het monitoren van de demonstranten door relschoppers. Aan de ene kant ziet men de mogelijke stevige weerstand wel onder ogen, aan de andere kant blijven mogelijke consequenties - anders dan in algemene termen - onvoldoende besproken. Met de lokale context in gedachten accepteert de politie tegenacties van inwoners van Staphorst en probeert daar omheen te werken in plaats van daartegenop te treden.

Ten aanzien van de uitvoering

Op 19 november zou de demonstratie van KOZP plaatsvinden. Zoals afgesproken verzamelen de demonstranten zich bij het politiebureau in Zwolle. Kort na vertrek uit Zwolle raken enkele voertuigen uit de colonne. De Inspectie ziet dit als een sleutelmoment in de gebeurtenissen van deze dag. Vanaf dit moment verloopt de inzet van de politie niet meer zoals dat vooraf is bedacht. Door te kiezen voor gidsen in plaats van verkeerstechnische begeleiding is de kans dat de voertuigen uit de colonne raakten vergroot en uiteindelijk realiteit geworden. Ook het feit dat er geen routekaartjes (zoals vooraf bedacht) zijn uitgedeeld aan de demonstranten heeft niet bijgedragen aan de duidelijkheid van het vervoer naar Staphorst.

Hoewel de politie probeert de voertuigen terug in de colonne te krijgen, lukt dat bij twee voertuigen niet. Twee voertuigen van de demonstranten en een voertuig van Amnesty International worden vervolgens op de afrit van de A28 bekogeld, vernield en de inzittenden bedreigd. De politie probeert op dat moment de plek van de confrontatie te bereiken. De Mobiele Eenheid treft onderweg echter een blokkade aan waardoor het alsnog tien minuten duurt voordat zij de afrit van de A28 bereiken. De aanwezige politie bij de afrit van A28 is op dat moment van onvoldoende omvang om op dat moment daadwerkelijk de demonstranten en Amnesty te ontzetten. Dit is naar oordeel van de Inspectie een gevolg van (1) de tijdens de voorbereiding gemaakte keuze om niet tegen de tegenacties, zoals blokkades, van de relschoppers op te treden maar daarom heen te werken en (2) de aanname dat de dag van de demonstratie volgens plan zou verlopen.

Vlak na de ongeregeldheden bij de afrit van de A28 ontstaat een dreigende situatie in Meppel. Over het exacte verloop van wat zich op deze locatie afspeelde bestaan verschillende perspectieven. De Inspectie heeft over de feitelijke toedracht (deels) een eigen beeld kunnen vormen.

De politie besluit de colonne met demonstranten vanwege de ongeregeldheden bij de A28 te stoppen bij een tankstation in Meppel. Ondanks dat de politie kiest voor een locatie die naar hun oordeel uit het zicht is, worden de demonstranten snel gevonden door de relschoppers. Verkenningseenheden nemen waar dat trekkers onderweg zijn naar de locatie waar de demonstranten staan te wachten. De politie deelt KOZP mee dat ze de locatie moeten verlaten voor hun eigen veiligheid en rijdt vervolgens weg. Vlak hierna wordt de bus van KOZP klemgereden door enkele voertuigen van relschoppers. Enkele relschoppers stappen uit hun voertuigen en lopen richting de bus. De bus met demonstranten weet weg te rijden van het terrein van het tankstation. De politie staat op afstand en grijpt niet in. De Inspectie is van oordeel dat de politie in deze situatie niet doortastend en adequaat heeft gehandeld. De politie had in moeten grijpen en de demonstranten moeten beschermen tegen de relschoppers.

Niet lang nadat de demonstranten door de relschoppers op de afrit van de A28 worden aangevallen, geeft de SGBO de burgemeester het advies om de demonstratie te verbieden om verdere wanordelijkheden te voorkomen. Ongeveer 35 minuten nadat de groep demonstranten uit Zwolle vertrekt, verbiedt de burgemeester - als lid van de driehoek waar ook politie en het Openbaar Ministerie deel van uit maken - de demonstratie.

Op basis van deze analyse komt de Inspectie tot de volgende eindconclusies.

Eindconclusies

- De politie heeft de voorbereidingen op de demonstratie snel opgepakt. In de voorbereidingen worden diverse risico's en punten van aandacht benoemd. Desondanks sluit de voorbereide aanpak niet aan op de beschikbare informatie en de ernst van de risico's.
- De politie heeft te veel vertrouwd op het goed verlopen van de voorgenomen aanpak. Hierdoor was de politie niet in staat effectief in te grijpen op het moment dat de gebeurtenissen anders verliepen dan voorzien.
- De politie heeft niet doortastend en adequaat genoeg opgetreden bij de bescherming van de demonstranten van KOZP en de waarnemers van Amnesty International bij de voorgenomen demonstratie in Staphorst.

Aanbevelingen

Op basis van haar conclusies doet de Inspectie de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen aan de Korpschef van de nationale politie

- Beschrijf in de voorbereiding expliciet en concreet de mogelijke gevolgen van vooraf benoemde risico's, zodat het handelingsperspectief voor iedereen duidelijk is.
- Houd beter rekening met het niet volgens plan verlopen van de begeleiding van een demonstratie. Blijf flexibel zodat onverwachte situaties alsnog adequaat kunnen worden aangepakt.
- Geef nadrukkelijker aandacht aan de bescherming van demonstranten wanneer het risico op confrontaties groot is.
- Communiceer duidelijk met demonstranten over wat de taak van de politie is bij demonstraties, hoe die taak ingevuld gaat worden en wat over en weer van elkaar wordt verwacht om eventuele misverstanden te voorkomen.

Slotbeschouwing

Bovenstaande analyse, conclusies en aanbevelingen richten zich specifiek op het handelen van de politie rondom de gebeurtenissen in Staphorst op 19 november 2022. Hierin geeft de Inspectie een kritische blik op het handelen van de politie in zowel de voorbereidingen op de demonstratie als de uitvoering op de dag zelf. De Inspectie ziet de noodzaak om de gebeurtenissen in Staphorst in een breder perspectief te plaatsen.

Het aantal demonstraties in Nederland neemt toe.[1] Demonstraties worden daarbij steeds vaker niet vooraf aangemeld, waardoor de gemeente en politie minder tijd hebben om een demonstratie te faciliteren. Tegelijkertijd is een ontwikkeling te zien op het gebied van openbare orde en veiligheid rondom demonstraties. Steeds vaker staan bij demonstraties partijen lijnrecht tegenover elkaar. De gemoederen kunnen daarbij flink oplopen, zowel in de wisseling van woorden als het handelen daarbij.[2] De politie wordt hierbij niet zelden vijandig bejegend. De gebeurtenissen in Staphorst zijn daarvan een goed voorbeeld.

[1] Zie: Grote toename demonstraties in 2021, gemeenten steeds vaker niet vooraf ingelicht | BNR Nieuwsradio
[2] Zie bijvoorbeeld: Fenomeenanalyse 'De verschillende gezichten van de coronaprotesten' | Publicatie | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (nctv.nl); Aan de kant van de politie is op de A12 de frustratie te horen -

De Inspectie is niet als eerste in het signaleren van het spanningsveld rondom demonstraties in Nederland. Andere organisaties hebben onderzoek gedaan naar de spanning tussen het demonstratierecht en openbare orde.[3] Meerdere onderzoeken concluderen dat de overheid zich volledig moet inzetten om het demonstratierecht te garanderen.

De Inspectie onderschrijft deze stellingen gezien het belang van het demonstratierecht als grondrecht volledig. De Inspectie ziet dat bij demonstraties in een polariserende samenleving partijen steeds scherper tegenover elkaar komen te staan. Dit vraagt veel van de politie - vanwege de steeds heftigere reacties op demonstraties en de openbare orde vraagstukken die daarbij komen kijken – en kan betekenen dat de politie tegen grenzen aanloopt en dat dit ten koste gaat van andere politietaken. Het is daarom van belang om breder te kijken of en hoe de politie voldoende geëquipeerd is om dit ook in de toekomst te blijven doen.

De Inspectie zal met het oog op deze ontwikkelingen in 2024 en 2025 verder onderzoek doen naar het handelingsperspectief van de politie bij demonstraties. Daarbij zal centraal staan wat van de politie wordt verwacht bij demonstraties en in hoeverre de politie aan die verwachtingen kan voldoen.

NRC; 'Bestuurders kunnen niet optreden tegen ontwrichtende demonstraties' (nos.nl); Kan de overheid het boerenprotest nog aan? - NRC

[3] Zie bijvoorbeeld: Demonstratierecht onder druk | Nationale ombudsman; Onderzoek: Demonstratierecht in de knel - Investico (platform-investico.nl); Rapport demonstratierecht in Nederland: overheid schiet te kort (Amnesty.nl).

Inleiding

1. Aanleiding

Op 19 november 2022 vindt de intocht van Sinterklaas plaats in Staphorst. De actiegroep Kick Out Zwarte Piet (KOZP) geeft aan tijdens deze intocht te willen demonstreren. KOZP streeft naar de afschaffing van 'Zwarte Piet' en voert diverse campagnes om 'een zichtbare verandering van de racistische figuur Zwarte Piet'[4] te bewerkstelligen. Amnesty International besluit de demonstratie te monitoren.

De demonstraties van KOZP roepen doorgaans tegenreacties op. In Staphorst wordt door de politie en gemeente vooraf het risico op een tegenactie hoog ingeschat. Kort voor aanvang van de demonstratie worden zowel demonstranten van KOZP als waarnemers van Amnesty International fysiek belaagd door relschoppers die de demonstratie willen tegenhouden. De burgemeester besluit de demonstratie te verbieden. Er ontstaat hierna kritiek op de politie, omdat zij onvoldoende zou hebben gedaan om de groep KOZP-demonstranten en Amnesty-waarnemers te beschermen. Er wordt openlijk getwijfeld aan de neutraliteit van de politie. Het incident in Staphorst wordt breed uitgemeten in de media[5] en over het politieoptreden worden Kamervragen aan de minister van Justitie en Veiligheid gesteld.[6] De politie heeft namelijk als taak om de demonstratie te faciliteren, te beschermen en zo nodig de-escalerend op te treden.

Voor de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) zijn de gebeurtenissen in Staphorst vanuit haar toezicht op de taakuitvoering van de politie aanleiding om de kwaliteit van de voorbereiding op en de handhaving door de politie rondom deze (voorgenomen) demonstratie te bekijken.

2. Doelstelling

Met dit onderzoek wil de Inspectie inzicht geven in hoe de politie heeft gehandeld in relatie tot haar taken en bevoegdheden in aanloop naar de aangekondigde demonstratie van KOZP én na het verbod ervan door de burgemeester van Staphorst kort voor aanvang van de demonstratie. Met dit inzicht beoogt de Inspectie een bijdrage te leveren aan het bevorderen van de kwaliteit van handelen van de politie bij demonstaties.

3. Centrale vraag en deelvragen

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

> Hoe heeft de politie gehandeld in aanloop naar de aangekondigde demonstratie van KOZP én na het verbod ervan door de burgemeester van Staphorst en welke besluiten lagen aan dit handelen ten grondslag?

Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag, zijn de volgende aspecten bestudeerd die in de navolgende deelvragen[7] zijn geformuleerd:

---

[4] Zie: Kick Out Zwarte Piet - Kick Out Zwarte Piet (kozwartepiet.nl)
[5] Zie bijvoorbeeld: Amnesty: Te weinig agenten voor anti-Zwarte Piet-demonstratie in Staphorst | Binnenland | NU.nl; Kick Out Zwarte Piet wil excuses van Staphorst en politie, straf voor agressievelingen en vergoeding van materiële schade - Dagblad van het Noorden (dvhn.nl)
[6] Zie: Antwoorden Kamervragen over het Zwarte Piet geweld in Staphorst | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
[7] De deelvragen zijn leidend geweest bij de interviews van de Inspectie, maar zullen in deze rapportage niet afzonderlijk worden beantwoord.

1. Welke taak heeft de politie bij de voorbereiding op een demonstratie en wat zijn haar bevoegdheden tijdens een demonstratie?

2. Welke informatie was er bij de politie voorafgaand aan de demonstratie van 19 november 2022 in Staphorst beschikbaar?

3. Welke operationele besluiten zijn door de politie voorafgaand aan de demonstratie genomen, mede in relatie tot faciliteren, beschermen en de-escaleren? Wat was het beoogde effect en wat was het daadwerkelijke effect?

4. Welke operationele besluiten zijn er vervolgens genomen, mede in relatie tot faciliteren, beschermen en de-escaleren? Wat was het beoogde effect en wat was het daadwerkelijke effect?

5. Welke informatie heeft geleid tot het verbod op de demonstratie door de burgemeester?

6. Welke informatie had de politie tot haar beschikking nadat de burgemeester besloot de demonstratie van KOZP te verbieden? Welke informatie was voorhanden tijdens de (aanhoudende) ongeregeldheden?

4. Onderzoeksaanpak

Om tot de beantwoording van de onderzoeksvraag te komen, heeft de Inspectie de volgende aanpak gehanteerd.

Documenten

Voor de documentanalyse zijn de volgende documenten gebruikt:

- Algemene beleidslijnen bij de voorbereiding op demonstraties;
- Informatieproducten en besluiten die de politie ter beschikking had voorafgaand aan de demonstratie in Staphorst en die zij heeft gebruikt in haar voorbereiding naar- en taakuitvoering gedurende haar inzet. Dit betreffen zowel producten die door de politie zelf zijn opgesteld als relevante documenten van de gemeente, lokale driehoek[8], veiligheidsregio en partners;
- Informatieproducten en besluiten die de politie heeft gebruikt na het verbod op de demonstratie en de ongeregeldheden nadien;
- Evaluatiedocumenten van de eenheid Oost-Nederland over de gehele politie-inzet;
- Draaiboeken voor de politie-inzet;
- Verslaglegging politie ten aanzien van de politie-inzet;
- Verslagen van de lokale driehoek;
- Politiejournaal van de gebeurtenissen rondom de demonstratie;
- Processen-verbaal van de gebeurtenissen rondom de demonstratie;
- Processen-verbaal van aangiften die zijn gedaan naar aanleiding van de gebeurtenissen in Staphorst op 19 november 2022;
- Van KOZP ontvangen verslag van gebeurtenissen bij de A28 door de inzittenden.

Interviews

Voor de interviews sprak de Inspectie met medewerkers van de politie die sleutelposities hadden op de dag van de demonstratie en de voorbereiding daarop. Daarnaast sprak de Inspectie met medewerkers van KOZP, Amnesty International Nederland en de burgemeester van Staphorst. In totaal zijn tien interviews gehouden. Alle interviews zijn door de Inspectie uitgewerkt en de

[8] Overleg tussen de burgemeester, officier van justitie en politiechef. De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente. Samen met de officier van justitie en de politiechef vormt de burgemeester de gezagsdriehoek. In dit overleg worden afspraken gemaakt over de inzet van de politie op de lokale prioriteiten en de aanpak van criminaliteit.

conceptverslagen zijn voor wederhoor aan de respondenten voorgelegd. Eventuele feitelijke onjuistheden zijn daarna aangepast.

Videomateriaal

Aan de Inspectie is videomateriaal ter beschikking gesteld door KOZP. Deze zijn bij het feitenrelaas omtrent de gebeurtenissen betrokken. In de wederhoorfase van het onderzoek heeft de Inspectie beelden ingezien die zijn gemaakt door een videoauto van de politie die de demonstranten begeleidde. Daarnaast heeft de Inspectie beelden van (social) media gebruikt bij haar beeldvorming van de gebeurtenissen. Deze beelden zijn gemaakt door mensen die aanwezig waren bij de ongeregeldheden bij de afrit van de A28.

Analyse en toetskader

De Inspectie richt zich in haar toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering. Dit centrale begrip bestaat uit vier verschillende toezichtsaspecten. Te weten: governance (sturing), informatievoorziening, samenwerking en toerusting. Deze toezichtsaspecten zijn randvoorwaardelijk voor de taakuitvoering en worden als volgt gedefinieerd:

- Governance: het proces dat er voor moet zorgen dat de organisatiedoelstellingen worden behaald. Kernbegrippen zijn hierbij: organisatiedoelen, doelmatigheid, doeltreffendheid, rechtmatigheid en samenhang.
- Samenwerking: het bundelen van krachten van organisaties of organisatieonderdelen om een gezamenlijk doel te bereiken. Kernbegrippen zijn: afstemming, uitvoering, informatiedeling en bepaling gezamenlijke doelstelling.
- Informatievoorziening: hetgeen organisaties ondernemen om te beschikken over de gegevens die nodig zijn voor het uitvoeren van de taken, en de mate waarin zij daar daadwerkelijk over die gegevens beschikken. Kernbegrippen zijn: tijdigheid, comptabiliteit, volledigheid, herleidbaarheid, juistheid en actualiteit.
- Toerusting: de middelen die een organisatie ter beschikking heeft voor de taakuitvoering. Denk hierbij aan: personeel, materieel, financiën, gezag, bevoegdheden en kennis.

Voor de beantwoording van de centrale vraagstelling - waarbij o.a. de (kwaliteit van de) taakuitvoering in de praktijk centraal staat - is getoetst aan deze vier toezichtsaspecten.

Rapportage

De Inspectie heeft haar bevindingen vastgelegd in een conceptrapport, dat in zijn geheel of delen daarvan aan de betrokken organisaties voor wederhoor is voorgelegd. Als uit de wederhoor bleek dat er sprake was van feitelijke onjuistheden in het rapport, zijn deze punten aangepast. In de tabellen wederhoor zijn de reacties en aanpassingen weergegeven. Deze tabellen worden als afzonderlijk onderdeel bij dit rapport gepubliceerd. Na vaststelling van het rapport is het door de Inspectie aan de minister Justitie en Veiligheid aangeboden.

5. Afbakening

Het onderzoek van de Inspectie richt zich op de taakuitvoering van de politieorganisatie, zowel voorafgaand aan de demonstratie als nadat de burgemeester tot het besluit kwam de aangekondigde demonstratie van KOZP te verbieden en de wanordelijkheden toch aanhielden.

De Inspectie richt zich in haar onderzoek niet op het bestuurlijke proces. Wel is het zo dat de Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO)[9] werkt onder lokaal bevoegd gezag en wordt het

[9] Als er sprake is van (buiten)gewone omstandigheden, waarbij reguliere bevoegdheden en/of reguliere coördinatie niet toereikend zijn voor het wegnemen van de dreiging, kan gekozen worden voor een bijzondere vorm van commandovoering of coördinatie ter uitvoering van de taakstelling van de politie. Dit wordt grootschalig of bijzonder optreden genoemd. Een SGBO staat onder leiding van een Algemeen Commandant. Deze commandant stuurt de zogeheten knoppen aan:

optreden van de politie in samenspraak bepaald in de lokale driehoek. De informatie(-uitwisseling) van en naar de lokale driehoek speelt een belangrijke rol in het SGBO-proces en de besluitvorming en daarmee ook in het onderzoek naar dit politieoptreden. De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt echter geen toezicht op het OM en gemeenten en zal daarom in dit onderzoek geen oordeel geven over de besluitvorming in de lokale driehoek.

De gemeente Staphorst heeft advies- en onderzoeksbureau RadarAdvies opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de gemeentelijke rol rond de KOZP-demonstratie. Het onderzoek van RadarAdvies richt zich op het bestuurlijke proces en de eventuele leerpunten die daaruit gehaald kunnen worden.[10]

Het verloop van de voorgenomen demonstratie in Staphorst was achteraf aanleiding voor een stevig maatschappelijk debat, waarbij ook de neutraliteit van de politie ter sprake kwam. De focus van dit onderzoek is niet gericht op de neutraliteit[11] van de politie tijdens de gebeurtenissen op 19 november. Wel is de Inspectie als de ontvangen stukken en gevoerde gesprekken daar aanleiding toe gaven op dit aspect nader ingegaan.

De Inspectie verwijst in deze rapportage niet naar activiteiten van afzonderlijke (verantwoordelijke) functionarissen. Gekozen is om bij de acties/werkzaamheden/beslissingen te verwijzen naar de organisatie of het organisatieonderdeel waar de betreffende functionaris werkzaam was.

6. Toelichting op gebruikte terminologie in deze rapportage

In dit rapport gebruikt de Inspectie enkele termen die voor verschillende lezers verschillende betekenissen kunnen hebben. Hieronder geeft de Inspectie verdere toelichting op deze specifieke termen zodat duidelijk is wat de Inspectie daarmee bedoelt in dit rapport.

Demonstranten: de personen die voornemens waren deel te nemen aan de demonstratie van KOZP.

Relschoppers: de personen die de demonstratie van KOZP met geweld trachten te verhinderen, onder andere bij de afrit van de A28.

Tegenstanders: personen die tegen de demonstratie van KOZP zijn, maar daarbij geen geweld toepassen.

Waarnemers: leden van Amnesty International die toezien op een goed verloop van de demonstratie waarbij de waarborgen van het demonstratierecht in acht worden genomen.

Tegenacties: het (onrechtmatig) handelen van tegenstanders van de KOZP als reactie op de (voorgenomen) demonstratie.

Neutraliteit: een onpartijdige houding ten opzichte van de standpunten van betrokkenen. Neutraliteit is dus nadrukkelijk niet onpartijdig ten opzichte van het onrechtmatig handelen van betrokkenen.

7. Leeswijzer

In hoofdstuk 1 zet de Inspectie de meest relevante wet- en regelgeving voor deze casus uiteen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 een weergave gegeven van de gebeurtenissen vooraf en tijdens

---

specialisten die zich richten op een specifieke taak binnen de SGBO. Voorbeelden hiervan zijn het hoofd informatie (HIN), hoofd ordehandhaving (HOHA) en hoofd mobiliteit (HMOB). Zie voor meer: Landelijke SGBO Regeling 2019.

[10] Zie voor het volledige rapport: Wat er op 19 november 2022 gebeurd is, mag zich niet herhalen | Gemeente Staphorst.

[11] Zie hierna paragraaf 6: toelichting op gebruikte terminologie.

het incident. In hoofdstuk 3 analyseert de Inspectie de bevindingen en geeft op basis van de haar conclusies aanbevelingen. In de slotbeschouwing aan het eind van dit hoofdstuk blikt de Inspectie terug op de gebeurtenissen in Staphorst in het licht van de van de taken van de politie bij demonstraties en de ontwikkelingen die zich daarbij voordoen.

Hoofdstuk 1: taken van de politie bij demonstraties

1. Demonstratie als grondrecht

Op basis van artikel 9 van de Grondwet en de uitwerking hiervan in de Wet openbare manifestaties (Wom) heeft iedereen in Nederland het recht om te demonstreren. Het recht om te demonstreren is een belangrijk democratisch grondrecht en is daarom opgenomen in artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten en artikel 11 van het Europees verdrag van de Rechten van de Mens. Het demonstratierecht stelt burgers in staat om hun stem te laten horen en deel te nemen aan het maatschappelijk debat. Het draagt bij aan een levendige en pluralistische samenleving waarin verschillende opvattingen en standpunten kunnen worden geuit.

De uitoefening van het recht tot vergadering en betoging ligt, zoals gezegd, vast in de Grondwet en moet in de basis worden gefaciliteerd, mits dit binnen de kaders van geldende wet- en regelgeving plaatsvindt. De overheid moet hierbij het recht op betoging waarborgen, maar zich ook onthouden van het nemen van indirecte maatregelen die de uitoefening van dat recht onredelijk beperken. Zo vormt de enkele omstandigheid dat het gewone leven in enige mate wordt verstoord op zichzelf genomen nog geen rechtvaardiging voor het nemen van maatregelen.

De burgemeester heeft een inspanningsverplichting om een demonstratie in zijn gemeente door te laten gaan, ook als de inhoud van de demonstratie aanleiding geeft tot vijandige reacties en tegendemonstraties. Pas als van tevoren wordt ingeschat dat wanordelijkheden niet kunnen worden voorkomen, kan de burgemeester overgaan tot een demonstratieverbod. Artikel 9, lid 2 van de Grondwet en artikel 2 van de Wom[12] bieden de burgemeester de bevoegdheid om een demonstratie te beperken en in het uiterste geval zelfs te verbieden, bijvoorbeeld ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters schrijft over wanordelijkheden:

'Bij 'ernstige wanordelijkheden' wordt primair gedacht aan grootschalige onlusten en rellen waarbij een groot aantal personen over de schreef gaat, zoals bij de Facebookrellen (Project X) in Haren in september 2012 of bij voetbalrellen. Ernstige wanordelijkheden is een minder ruim begrip dan verstoring van de openbare orde in artikel 172 lid 3 Gemeentewet. Van een openbare-ordeverstoring is reeds sprake bij overtredingen zoals wildplassen in het uitgaanscentrum. Bij ernstige wanordelijkheden moet evenwel worden gedacht aan situaties waarin op grote schaal misdrijven worden gepleegd (bijvoorbeeld vernielingen, vechterij, mishandeling of brandstichting).'

Belangrijk is het onderscheid tussen 'wanordelijkheden' en 'verstoring van de openbare orde'. Het blijkt in de praktijk niet altijd duidelijk waar de precieze scheidslijn ligt tussen verstoring van de openbare orde en wanordelijkheden. Aangezien de omgang met demonstraties een lokale verantwoordelijkheid is die voortkomt uit de specifieke lokale context[13], kan er variatie optreden in de beoordeling en behandeling van demonstraties. Hierdoor kan het beeld ontstaan dat de overheid (en meer in het bijzonder de politie) niet op dezelfde manier optreedt bij demonstraties of met twee maten meet.

Uit de literatuur komt wel een duidelijk beeld naar voren dat van wanordelijkheden die een verbod of beëindiging van een demonstratie rechtvaardigen pas sprake kan zijn wanneer deze zich op

---

[12] Artikel 2 Wet openbare manifestaties*: 'De bij of krachtens de bepalingen uit deze paragraaf aan overheidsorganen gegeven bevoegdheden tot beperking van het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging, kunnen slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.'*

[13] Zie voor meer: Uitspraak 201809792/1/A3 - Raad van State

dusdanig grote schaal voordoen, dat zelfs met voldoende politie-inzet de situatie niet te beteugelen is.[14]

Tot het verbieden van een demonstratie op basis van wanordelijkheden moet daarom niet te snel besloten worden. De Nationale ombudsman stelde in zijn rapport 'Demonstreren, een schurend grondrecht?':

'Het demonstratierecht mag geen onderdeel zijn van een belangenafweging. De essentie van het demonstratierecht is dat burgemeesters zich tot het uiterste moeten inspannen om de demonstratie mogelijk te maken en te beschermen. Elke andere houding doet afbreuk aan het grondrecht.' [15]

2. Taken van de politie bij demonstratie

In de meeste gevallen kondigt een organisatie van een demonstratie deze vooraf aan bij de gemeente waar de demonstratie wordt gehouden.[16] De gemeente geeft deze kennisgeving door aan de politie. Als er (nog) geen formele kennisgeving is, kan de intentie om te demonstreren aan het licht komen via andere kanalen zoals de social media, posters, flyers of mondelinge communicatie.[17]

Wanneer de demonstratie is kennisgegeven of bekend is dat er een demonstratie gaat plaatsvinden is het zaak om politie en/of gemeente van tevoren goede afspraken te laten maken met de organisator over onder andere de locatie van de demonstratie, de af te leggen route (bij dynamische demonstraties), de duur van de demonstatie en de verantwoordelijkheid van de organisator voor het ordelijk verloop van de demonstratie.

De politie maakt als onderdeel van haar werkwijze voorafgaand aan de demonstratie een risico-inschatting. Hierbij kijkt de politie naar de beoogde demonstratielocatie, het risico op vermenging van groepen, het aantal demonstranten, het programma van de demonstratie en het kunnen waarborgen van de veiligheid van wijkbewoners en demonstranten. De politie kijkt tevens naar eerdere ervaringen met de organisator en de sfeer waarmee de demonstratie is omgeven. Indien nodig organiseert de politie een vooroverleg met de organisator om praktische zaken en de standaardvoorschriften te bespreken.

Op basis van de risico-inschatting werkt de politie operationele scenario's uit die zich voor en tijdens de demonstratie kunnen voordoen, zoals een groter aantal deelnemers dan verwacht of een eventuele tegendemonstratie. De politie gebruikt dit om de noodzakelijke maatregelen te bepalen.[18]

De algemene uitgangspunten van de politie bij demonstraties zijn:

'De politie dient te waarborgen dat de democratische rechtsorde ongestoord doorgang kan vinden. Daartoe faciliteert de politie demonstraties, maar intervenieert op mogelijk buitenwettelijke acties door deze te voorkomen en waar nodig en mogelijk stevig in te grijpen. Dit geldt bij zowel de aangekondigde (al dan niet met kennisgeving) als onaangekondigde demonstraties.'

'Onverlet blijft dat de besluitvorming over eventueel optreden binnen de lokale context en op basis van geldende wet- en regelgeving bij het lokale bevoegde gezag ligt.'[19]

---

[14] B. Roorda, Het recht om te demonstreren, 2016, par. 472-473.
[15] Nationale ombudsman, Demonstreren, een schurend grondrecht?, 2018, p. 4 en 15.
[16] Het verschilt per gemeente hoeveel tijd de organisator deze voorafgaand aan de demonstratie moet aanmelden. In de meeste gemeenten is de termijn vastgelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De termijn kan variëren van 24 uur tot 96 uur voorafgaand aan de demonstratie. Het niet (tijdig) aanmelden van een demonstratie is geen reden om een demonstratie te verbieden. De aanmelding is bedoeld om gemeenten en politie voldoende tijd te geven de demonstratie te faciliteren.
[17] Zie hierover o.a. het inspectierapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid: Demonstraties in coronatijd.
[18] 'Handelingskader politie inzake optreden bij demonstraties met een (potentieel) disruptief karakter' 8 maart 2023.
[19] Handelingskader politie inzake optreden bij demonstraties met een (potentieel) disruptief karakter' 8 maart 2023.

De organisator van een demonstratie is primair verantwoordelijk voor het veilige en ordelijke verloop van de demonstratie. Daarnaast is de organisator verantwoordelijk voor de veiligheid en het gedrag van deelnemers en sprekers. Als iemand zich niet aan de afspraken en/of voorschriften houdt, is de organisatie als eerste aan zet om deze persoon tot de orde te roepen.

Tijdens de demonstratie is de politie verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde en fungeert de politie als het aanspreekpunt voor de organisatie, deelnemers, omwonenden en ondernemers. Handhaving van de openbare orde is weliswaar een van de hoofdtaken van de politie, maar in geval van verstoringen van de openbare orde en/of strafbare feiten zal niet automatisch het demonstratierecht komen te vervallen of begrensd worden.

Om aan het uitgangspunt voor een veilig en ordelijk verloop van de demonstratie en het voorkomen van escalatie zoveel als mogelijk recht te doen, kan door de politie besloten worden tot het inrichten van een Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO). Voor een SGBO wordt gekozen als er sprake is van buitengewone omstandigheden[20], waarbij reguliere bevoegdheden en/of reguliere coördinatie niet toereikend zijn voor het wegnemen van de dreiging of het beschermen van vitale belangen van de samenleving[21]. Hierbij kan gekozen worden voor een bijzondere vorm van commandovoering of coördinatie ter uitvoering van de taakstelling van de politie. Dit wordt grootschalig of bijzonder optreden genoemd.[22]

[20] De term 'buitengewone omstandigheid' verwijst naar de situatie waarin een vitaal belang wordt geraakt of bedreigd en reguliere bevoegdheden ontoereikend zijn bij het beschermen daarvan.
[21] Uit Landelijke regeling SGBO, versie 9 september 2020: *'Voor de politie gaat het daarbij om de bescherming van de nationale rechtsorde (handhaving van de openbare orde en strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde) en verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.'*
[22] Landelijke Regeling SGBO versie 9 september 2020.

Hoofdstuk 2: de voorbereidingen door de politie en de dag van de demonstratie

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste gebeurtenissen op dag van de demonstratie en de dagen daarvoor. Deze beschrijving baseert de Inspectie op gesprekken met betrokkenen, documenten van de politie en gemeente, het onderzoek van RadarAdvies en beeldmateriaal van de gebeurtenissen.

De voorbereidingen op de demonstratie beginnen op 9 november 2022. Om die reden geeft de Inspectie in dit hoofdstuk een overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen van 9 november tot en met 19 november (de dag van de demonstratie). Hierbij maakt de Inspectie een onderscheid tussen de voorbereidingen op de demonstratie en de handelingen van de politie op de dag van de demonstratie zelf. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een terugblik op de gebeurtenissen.

9 november 2022: aankondiging van de demonstratie

Op zaterdag 19 november 2022 zal de jaarlijkse Sinterklaasintocht plaatsvinden op het marktplein in Staphorst. KOZP wil tijdens deze intocht op hetzelfde plein demonstreren. Op 9 november kondigt KOZP de demonstratie aan. Dit gebeurt door middel van een kennisgeving per e-mail bij de gemeente. De gemeente geeft dit dezelfde dag aan bij de eenheid Oost-Nederland, district IJsselland van de politie.

10 – 12 november 2022: verzamelen van informatie in aanloop naar de demonstratie en delen van eerste beelden

De gemeente en de politie beginnen direct met de voorbereidingen. Door de gemeente wordt een kernteam[23] samengesteld die de burgemeester moet ondersteunen en adviseren bij de voorbereidingen op een de demonstratie én de intocht van Sinterklaas. Eén van de taken is het – in samenspraak met de politie - voorbereiden van scenario's en het uitwerken van bijbehorende handelingsperspectieven.

Uit overleg met de gemeente op 10 november blijkt dat er binnen de gemeente verschillende sentimenten spelen die een diverse voedingsbodem hebben. Die sentimenten vinden hun oorsprong in onder andere de boerenprotesten, de coronalockdowns en de noodopvang van statushouders in Staphorst.

De betrokken teamchef van de politie informeert de burgemeester over mogelijke groeperingen die de voorgenomen demonstratie zullen aangrijpen om hun ongenoegen over de landelijke en regionale politiek te uiten. Eén van de betrokkenen formuleert het sentiment als volgt:

'Het gevoel dat leeft, is dat 'Den Haag' en andere externe partijen zich continu met Staphorst bemoeien, maar dat ze prima zélf in staat zijn hun eigen zaken te regelen zonder bemoeienis van buitenaf. Toen KOZP aankondigde in Staphorst te willen demonstreren was er een sterk gevoel van: 'er is weer een groep van buiten die ons de wetten wil voorschrijven.'[24]

[23] Het kernteam bestaat uit ambtenaren met Openbare Orde en Veiligheid in hun takenpakket, juristen en communicatiemedewerkers.
[24] Interview met kenmerk 4836365.

Ook wordt aangegeven dat het bij de sentimenten die spelen in Staphorst niet zozeer om Sinterklaas en Zwarte Piet ging, maar om de identiteit van Staphorst.[25]

Er worden door de politie diverse acties uitgezet (o.a. benaderen van wijkagenten, scannen van social media) om een zo compleet en samenhangend beeld van de te verwachten situatie te krijgen.

Op vrijdag 11 november vindt een eerste online kennismakingsbijeenkomst plaats tussen de gemeenten en leden van KOZP.

Op zaterdag 12 november worden de fractievoorzitters van de gemeenteraad bijgepraat. Daarbij komt naar voren dat binnen Staphorst sterke negatieve sentimenten aanwezig zijn, gericht tegen de voorgenomen demonstatie van KOZP. Een mogelijk complicerende factor voor een ongestoord verloop van de demonstratie is de mogelijke bemoeienis van externe groeperingen (bijvoorbeeld voetbalhooligans) met de demonstratie. De politie en gemeenten bespreken meerdere scenario's, maar duidelijk is dat eerst meer informatie moet worden verzameld. Daarbij zijn de exacte plannen van KOZP, het aantal demonstranten en de vervoersmiddelen waarmee men naar Staphorst wil komen belangrijke aspecten.

13 – 15 november 2022: aanvullen van informatie, inrichting van de SGBO en benoemen aandachtspunten en scenario's.

De politie overlegt dagelijks met (het kernteam van) de gemeente over mogelijke scenario's en de uitwerking daarvan (handelingsperspectief). Terwijl de gemeente zich onder meer focust op voorbereiding van bestuurlijke instrumenten zoals cameratoezicht, richt de politie zich vooral op het verzamelen en veredelen van informatie over de lokale sentimenten en over mogelijke externe groeperingen die zich mogelijk willen aansluiten bij lokale acties gericht tegen de demonstratie van KOZP. Ook onderzoekt de politie wat de plannen zijn van de actiegroep Extinction Rebellion die zich mogelijkerwijs aansluit bij de demonstratie van KOZP.

Op 14 november monitort de politie verschillende facebookpagina's en appgroepen om te kunnen bepalen hoeveel demonstranten en tegenstanders men mogelijkerwijs zou kunnen verwachten en wat de mogelijke plannen zijn op 19 november. Zo blijkt dat in twee andere gemeenten is besloten geen Zwarte Piet toe te staan maar alleen roetveegpieten. KOZP besluit in die gemeenten niet te demonstreren. De politie verwacht dat deze demonstranten nu naar Staphorst zullen gaan. Men houdt dus rekening met een grotere opkomst in Staphorst bij de KOZP-demonstratie.

Binnen de gemeente Staphorst leeft op dat moment nog even de veronderstelling dat als KOZP zou afzien van de demonstratie als de pieten niet zwart gekleurd zijn. Maar het gegeven dat bij de intocht 'Staphorster-Stipwerk-Pieten'[26] aanwezig zouden zijn, is voor KOZP geen overweging om van de demonstratie af te zien.

Het scenario waarbij de ontvangst van Sinterklaas in Staphorst wordt geannuleerd speelt op dat moment in de gedachtenvorming over handelingsperspectieven feitelijk geen rol meer. De organisatoren (en hun achterban) zijn vastbesloten om de intocht door te laten gaan en ook de gemeente stuurt aan op het gelijktijdig organiseren van het Sinterklaasfeest naast de demonstratie van KOZP.[27]

---

[25] Interviews met kenmerk 4825597 en 4776679.
[26] Dat is een 'Zwarte Piet' die in een pak loopt dat gemaakt is van streekeigen stoffen. Op het zwarte gezicht van de Piet worden stipwerkmotieven (gekleurde stippen) getekend, bekend van het Staphorster stipwerk.
[27] Driehoeksoverleg Sinterklaasintocht 17-11-2023, 17:30-18:40u.

Uit de informatie op social media blijkt ook de weerstand vanuit de inwoners van Staphorst tegen de demonstratie van KOZP. Zo merkt een politiemedewerker op:

'*De opmerkingen welke erbij staan blijven in de trend van het sentiment dat de Staphorsters bereid zijn alles te doen om KOZP tegen te houden en het Sinterklaasfeest door te laten gaan met zwarte pieten. Te denken valt aan tractoren blokkeren de toegangswegen, mesttankwagens, eieren gooien, geweld.*'[28]

Om de voorgenomen demonstratie naast de ontvangst van Sinterklaas in goede banen te leiden besluit de politie een SGBO in te richten. Dit gezien de mogelijke omvang en complexiteit van het begeleiden van de demonstratie naast de intocht. Het is de politie duidelijk dat, gezien alle sentimenten en mogelijke weerstand, dit extra inspanning op het gebied van leiding en coördinatie, inlichtingen, logistiek en operatiën vereist om alles in goede banen te leiden. De reden om met een SGBO te gaan werken is (onder andere) gelegen in de noodzakelijke inzet van zogenoemde 'kwaliteitsgroepen' zoals de Mobiele Eenheid (ME). Uit overleg binnen de politie wordt duidelijk dat in elk geval een peloton ME en ondersteuning zoals een verkenningseenheid noodzakelijk is.

Die avond ontvangt een politiemedewerker van een lokaal contact een bericht over de sentimenten in Staphorst. Het contact geeft aan dat de inwoners niet gediend zijn van de demonstratie en ze niet zullen buigen voor een groep van buitenaf. Daarbij geeft het contact aan:

'*dat er een gedachte circuleert om bij de afrit Staphorst de weg te blokkeren richting tankstation Krale. De Stovonde zo te blokkeren dat ze slechts 1 keuze hebben en rechtsomkeert de oprit Zwolle weer nemen. Helaas hebben ze dan hun ontvangst gehad bij Waanders. Daarbij wordt gezegd; en dan gaan ze wel graag spoorslag richting Zwolle...*'[29]

Op 15 november vindt om 14:00u het eerste SGBO-overleg plaats.[30] Binnen de SGBO wordt rekening gehouden met een flinke reactie vanuit de lokale bevolking. In dit overleg wordt de bredere context geschetst van de sentimenten die binnen Staphorst spelen. Als voorbeelden worden de discussies over de opvang van statushouders in Staphorst, de coronacrisis en de stikstofcrisis genoemd. Het sentiment onder de plaatselijke bevolking dat men ook 'Zwarte Piet wil afpakken' leeft sterk. Daarbij speelt dat de politie de afgelopen jaren in december veel heeft moeten optreden in Staphorst, met name rondom de kerst- en Oud-en-Nieuwviering, vanwege problemen met de plaatselijke jeugd. Binnen de SGBO wordt zodoende gezocht naar een manier om de situatie niet te laten escaleren en te voorkomen dat wederom rondom de feestdagen problemen ontstaan.

Daarnaast komen er steeds meer signalen binnen dat inwoners van Staphorst de demonstratie van KOZP willen voorkomen en zij mogelijk een tegendemonstratie gaan organiseren. Er is zelfs informatie ontvangen dat personen uit Staphorst zich aanmelden als demonstranten voor KOZP om de demonstratie te kunnen infiltreren.[31] Dat het niet eenvoudig is om een-en-ander in goede banen te leiden is wel duidelijk. In het SGBO-verslag staat:

[28] Mutatierapport basisteam IJsselland-Noord. 14 november 2022.
[29] Mutatierapport basisteam IJsselland-Noord. 14 november 2022.
[30] Aan het SGBO-overleg nemen deel: de algemeen commandant, het Hoofd Ordehandhaving, het Hoofd Opsporing, het Hoofd Informatie, het Hoofd Handhaven Netwerken, Het Hoofd Interventie, het Hoofd Ondersteuning, het Hoofd mobiliteit, het Hoofd Coördinatie Communicatie, een Beleidsadviseur, de Adviseur Regionale Conflict en Crisisbeheersing, de betrokken Teamchef Oost-Nederland en Administratief Ondersteuner.
[31] Mutatierapport basisteam IJsselland-Noord. 15 november 2022.

'Het wordt een uitdaging voor ons hoe de demonstranten daar komen en hoe zorgen we ervoor dat ze veilig zijn.'[32]

In het overleg van de SGBO wordt benadrukt dat de doelstelling is:

'een veilig, ongestoord en ordelijk verloop van de intocht van Sinterklaas en aan de andere kant een veilig en ordelijk verloop van de demonstraties i.v.m. vrijheid van meningsuiting. Insteek van een democratische rechtsstraat is om de demonstratie te faciliteren.'[33]

In het SGBO-overleg passeren diverse aandachtpunten de revue, zoals mogelijke acties van tegenstanders van KOZP. Ook mogelijke inmenging van voetbalsupporters komt aan de orde. Daarnaast bespreekt men tal van organisatorische zaken. Bijvoorbeeld hoe men via de afrit van de A28 de demonstranten naar het demonstratievak kan begeleiden.

Op 15:30u vindt in het stadhuis van Staphorst onder voorzitterschap van de burgemeester het eerste driehoeksoverleg plaats tussen bestuurders, Openbaar Ministerie en politie. Het uitgangspunt van de politie wordt als volgt omschreven in dit overleg:

'*Doel politie: ordelijk en ongestoord Sinterklaasintocht te houden, en de demonstratie zo goed mogelijk te laten verlopen. De inzet van kwaliteitsgroepen is noodzakelijk. […] Politie gaat de-escalerend te werk, vriendelijk en neutraal, maar grijpt in indien noodzakelijk.'*[34]

Uit dit overleg komt naar voren dat de politie het oproepen van de ME voor mogelijke inzet op de dag van de demonstratie noodzakelijk acht. In dit overleg komt ook een mogelijke blokkade op de afrit van de A28 ter sprake. De politie schat in dat men de afrit van de A28 kan vrijhouden. '*Over dit scenario is nagedacht'*, zo geeft de politie aan.

Ook wordt gesproken over de vraag of het veilig genoeg is om het Sinterklaasfeest doorgang te laten vinden. De gemeente (burgemeester) geeft aan dat '*er geen aanleiding is om het feest af te blazen*'.

Op 15 november vindt aan het einde van de dag een gesprek plaats tussen de gemeente, politie en KOZP. Het doel is inzicht krijgen in de plannen van KOZP zodat alle partijen zich voor kunnen bereiden op de demonstratie. Men bespreekt onder andere het verwachte aantal demonstranten, hoe zij naar Staphorst komen en hoe lang de demonstratie zal duren. Tijdens het overleg geeft KOZP aan zich zorgen te maken over de veiligheid gezien de reacties op social media over de demonstratie in Staphorst. Naar aanleiding hiervan spreekt men af dat voorbeelden van bedreigingen van KOZP via social media met de politie worden gedeeld. KOZP stuurt de e-mail met screenshots van bedreigingen de volgende dag naar een wijkagent uit Staphorst. In de bijlage van de e-mail staan enkele tientallen voorbeelden van bedreigingen richting KOZP.

Tijdens deze gesprekken bespreekt KOZP meerdere scenario's met de politie en gemeente, zo geeft KOZP aan. KOZP heeft inmiddels meerdere jaren ervaring met demonstraties en weet wat hen te wachten kan staan. Om die reden is bijvoorbeeld de inzet van bussen voor het vervoer besproken. Volgens KOZP lijkt het alsof de informatie die zij tijdens de voorbereidende gesprekken delen niet landt of niet serieus wordt genomen. De voorbereidende gesprekken voelen voor KOZP als tegenwerking.[35]

[32] Verslag SGBO 15 november 2022.
[33] Verslag SGBO 15 november 2022.
[34] Verslag Driehoeksoverleg Sinterklaasintocht 15 november 2022.
[35] Interview met Kenmerk 4888080

16 - 18 november 2022: het concretiseren van de voorbereidingen en het uitwerken van scenario's

In de laatste dagen voor de demonstratie werkt de politie (in samenspraak met de gemeente) aan de concretisering van de voorbereidingen. Zo werkt de SBGO aan de uitwerking van het draaiboek voor de demonstratie. Hierin formuleert zij haar opdracht voor de demonstratie.

'De SGBO heeft de verantwoordelijkheid voor de te nemen politiemaatregelen in aanloop naar en tijdens de intocht in Staphorst en de aangekondigde demonstratie van KOZP.'[36]

Daarbij specificeert de SGBO twee doelstellingen voor de betreffende dag:

- een veilig, ongestoord en ordelijk verloop van de festiviteiten rondom de intocht van Sinterklaas, en;
- een veilig, ongestoord en ordelijk verloop van eventuele demonstraties.

Het draaiboek voegt daaraan toe dat de *commander's intent* 'neutraal, verbindend, vriendelijk en duidelijk' is. In het draaiboek wordt dit later nogmaals nadrukkelijk herhaald onder de algemene uitgangspunten politieoptreden waarbij men aangeeft een neutraal midden te zijn tussen regulier publiek en de groepen pro en contra de figuur Zwarte Piet. Onder algemene beleidsuitgangspunten politieoptreden staat:

'Een demonstratie mag gezien worden, gehoord worden en mag de aandacht trekken. Maar een demonstratie mag geen wanordelijkheden veroorzaken. Bij een evenement waar veel kinderen aanwezig zijn, is de tolerantie voor wanordelijkheden zeer laag. Kinderen mogen best iets meekrijgen van het feit dat er een vreedzame demonstratie gaande is, maar zij hebben er recht op om niet in gedrang terecht te komen of blootgesteld te worden aan gespannen situaties, verbale of fysieke confrontaties tussen voor- en tegenstanders en ook niet aan grensoverschrijdende zaken als beledigingen, discriminatie of geweld.' [37]

'De veiligheid van kinderen staat voorop. De politie bewaakt de balans tussen het kinderfeest en de vrijheid van meningsuiting door in contact te zijn met bezoekers van het evenement en transparant te zijn over ons handelen. Door waar nodig kordaat en professioneel op te treden, liefst op de achtergrond, en met respect voor ieders mening. Wij zijn de politie voor iedereen en dat laten we zien in ons optreden.' [38]

Hoewel in eerste instantie de-escalerend zal worden opgetreden, zal bij concrete ordeverstoringen of strafbare feiten adequaat worden opgetreden, zo geeft het draaiboek aan. Hierover staat in het draaiboek:

'Het politieoptreden heeft een gefaseerd en gedifferentieerd karakter. Bij ongeregeldheden hanteert de politie een opschalingsmodel waar proportionaliteit, subsidiariteit en de-escalatie centraal staan. Door de inzet van verschillende eenheden wordt geborgd dat de politie in verschillende fasen van escalatie effectief kan optreden. Daarbij zal de politie personen blijven aanspreken op hun gedrag en steeds trachten om de situatie terug te brengen naar rust. Indien wanordelijkheden aanhouden dan wel grootschalig worden, is inzet van de Mobiele Eenheid noodzakelijk.'[39]

Op 16 november om 14:25u stemt de wijkagent van Staphorst telefonisch af met KOZP. Ook in dit gesprek wordt het mogelijk aantal demonstranten besproken, hoe zij naar de plek van de demonstratie verwachten te komen en welke middelen zij gaan gebruiken om hun boodschap over

[36] Algemeen draaiboek SGBO, Demo KOZP in relatie tot Intocht Sinterklaas Staphorst 19 november 2022.
[37] Algemeen draaiboek SGBO. Demo KOZP in relatie tot intocht Sinterklaas Staphorst 19 november 2022.
[38] Daarbij wordt overigens opgemerkt dat dit geen reden is om de demonstratie af te gelasten. ('Wom-reden').
[39] Algemeen draaiboek SGBO. Demo KOZP in relatie tot intocht Sinterklaas Staphorst 19 november 2022.

te brengen tijdens de demonstratie. KOZP geeft in dit gesprek aan te verwachten met ongeveer 100 man naar Staphorst te komen.[40] De exacte route naar Staphorst wordt, volgens KOZP, niet gedeeld in dit gesprek maar het plan is via een omweg naar Staphorst te rijden.[41]

Inmiddels worden de signalen over de tegenactie van relschoppers concreter. Bronnen vermelden aan de gemeente en politie dat relschoppers van plan zijn de afrit bij de A28 te blokkeren zodat KOZP Staphorst niet in zou kunnen. Daarnaast lijkt even sprake te zijn van een tegendemonstratie van een lokale motorclub, maar die aanmelding wordt kort daarna weer ingetrokken.

Scenario's

Op basis van de informatie wordt een aantal scenario's verder uitgewerkt waarmee de politie rekening houdt tijdens de demonstratie. De voornaamste risico's zijn 'verstoring openbare orde' en 'verstoring mobiliteit'.[42] Bij verstoring 'openbare orde' wordt rekening gehouden met de volgende scenario's:

1. Onaangekondigde demonstraties/manifestaties.
2. Belediging of discriminatie.
3. Confrontatie demonstranten pro – contra.
4. Confrontatie pro/contra versus publiek.

Bij 'verstoring openbare orde' denkt men aan diverse vormen van strafbaar gedrag waaronder geweldpleging en vernielingen. Bij 'verstoring mobiliteit' wordt aangegeven dat men rekening houdt met het risico dat de demonstranten hun bestemming (om te demonstreren) niet kunnen bereiken. Daardoor wordt – zo is aangegeven – het demonstratierecht aangetast.

Bovengenoemde risico's zijn nader uitgewerkt in scenario's, in het zogeheten Informatie-, Risico-, en Scenariomanagement (IRS). In het IRS staan vervolgens per scenario de acties beschreven per functie (rol) binnen de SGBO. Bij de 'verstoring mobiliteit' beschrijft men drie scenario's te weten:

a) een beperkte stremming (minder dan 30 minuten) waarbij geen blokkade wordt opgeworpen, maar wel geweld wordt gebruikt, en;
b) een stremming tussen de 30 en 60 minuten waarbij geen geweld wordt gebruikt, maar wel een blokkade wordt opgeworpen, en;
c) een stremming door een blokkade waarbij een blokkade is opgeworpen en geweld wordt gebruikt.

In dit laatste (meest kritieke) scenario staat over de acties per functie beschreven dat het Hoofd Ordehandhaving zich onder in dat geval richt op de-escalatie, het opheffen van de blokkade, repressief optreden tegen verdachten, het signaleren van de bron(nen) van onrust en eventueel het inzetten van de arrestatie-eenheid. Het Hoofd Mobiliteit richt zich op het afzetten van het gebied, het voorkomen van toevoer van verkeer en de calamiteitenroutes in de gaten houden. Op deze manier is voor elk lid van de SGBO een takenlijst per scenario uitgewerkt.

De uitwerking van de intenties over het gewenste optreden zijn voornamelijk in algemene termen geformuleerd. Wat dat voor de uitvoering in de praktijk betekent wordt verder niet toegelicht. De uitwerking van scenario's en de bijbehorende taken zijn puntsgewijs uiteengezet, maar wat dat concreet betekent in de context van Staphorst blijft onbesproken.[43]

In de SGBO van 17 november bespreken alle leden de voorbereidingen op de demonstratie. De exacte omvang van het aantal deelnemers aan de demonstratie is nog steeds niet bekend. Deze

[40] Mutatierapport basisteam IJsselland-Noord. 16 november 2022.
[41] Interview met Kenmerk 4888080
[42] Dashboard politiemaatregelen ON Sint 22, 19 november 2022.
[43] In de evaluatie van haar eigen optreden op de voorbereidingen signaleren de betrokken medewerkers van de SGBO op deze voorbereidingen ook de nodige onvolkomenheden. (Enquête SGBO KOZP Staphorst, 12 december 2022). Meer specifiek hierover : Paragraaf 'Terugblik op de gebeurtenissen' Hoofdstuk 2.

kan variëren van enkele tientallen tot honderd mensen. Inmiddels wordt gewerkt aan het vervoer van de demonstranten.

In het verslag van de SGBO is te lezen dat men bezig is met de definitieve routes voor de begeleiding. Er wordt gezocht naar alternatieve routes in het geval van een blokkade zoals in scenario's 'b' en 'c' onder 'verstoring van mobiliteit'. Daarnaast zal er op de dag van de demonstratie een lokale medewerker aanwezig zijn die Staphorst goed kent. Hij kan ad-hoc een alternatieve route uitstippelen mocht dat nodig zijn.

Het is duidelijk dat er serieus rekening wordt gehouden met tegenstanders die het vervoer van de KOZP-demonstranten willen tegenhouden. Zo maakt een medewerker een notitie:

'*Vanaf Zwolle-Noord kan al gemonitord worden door Staphorsters. De A28 en de buitengebieden zijn aandachtsgebieden en worden in de gaten gehouden door Staphorsters. Strakke begeleiding zou helpen.*'[44]

In de SGBO van 18 november wordt de voortgang van de voorbereidingen besproken. Inmiddels is bekend dat een inwoner van Staphorst heeft opgeroepen om wegen te blokkeren zodat de demonstranten Staphorst niet in kunnen komen. In een informatierapport staat aanvullende informatie over de plannen van de relschoppers:

'*OE wijk van Staphorst krijgt vanuit bron die sleutelrol heeft in een Staphorst te horen dat de bus waarin de demonstranten zich gaan verplaatsen een serieus doelwit is voor tegenstanders van KOZP. Er wordt gesproken om de bus, alvorens deze in de bebouwde kom van Staphorst aankomt, te vernielen. De vernielingen zullen van dien aard zijn dat bus niet meer kan rijden en mogelijk afgesleept zal moeten worden. De inzittenden van de bus zullen mogelijk ook te maken krijgen met intimidatie/vernieling en mogelijk geweld gericht op personen. De sleutelrol gaf ook aan dat men al vanaf Zwolle-Noord gaat monitoren of men de betrokken bus ziet rijden.*'[45]

Er wordt in de SGBO aangegeven dat er twee routes zijn uitgewerkt om de plek van de demonstratie te bereiken. KOZP zal in Zwolle verzamelen en worden vanuit daar *begidst* naar Staphorst. Hierbij wordt vermeld dat het gaat om *gidsen*, niet om *begeleiden*. Er zullen voertuigen beschikbaar zijn die met de demonstranten meerijden en de route aangeven. De politie kiest er voor om de stoet met auto's en bussen te begidsen met onopvallende politieauto's voor en achter de stoet. De reden om te begidsen is tweeledig; ten eerste om (relatief) onopvallend de stoet te verplaatsen richting Staphorst en ten tweede om daarmee niet de indruk te geven dat men (politie/gemeente) op enigerlei wijze door een 'zware begeleiding' partij te kiezen voor welk standpunt dan ook.

Gidsen en begeleiden

Voor het begeleiden van demonstranten is het belangrijk om onderscheid te maken tussen gidsen en begeleiden. Verkeerstechnische begeleiding is de begeleiding door motorrijders van de Nationale Politie of Koninklijke Marechaussee van bepaalde transporten of vervoersbewegingen. Het is doel het zorg dragen voor een juiste en vlotte verplaatsing door het verkeer, waarbij een vrije doorgang bij knelpunten verzorgd wordt. Hierbij kunnen aan zowel de bestuurder van het te begeleiden transport als aan de overige weggebruikers aanwijzingen worden gegeven. Deze staan boven ter plaatse geldende

[44] Mutatierapport basisteam IJsselland-Noord. 18 november 2022.
[45] Informatie Verslag Tijdlijn KOZP Staphorst

verkeersregels en -tekens en kunnen hier van afwijken.

Gidsen is een variant hierop. Bij het gidsen wordt het reglement Verkeersregels en Verkeerstekens in acht genomen. De plaatselijk geldende verkeersregels en -tekens worden daarom door alle betrokkenen opgevolgd en er worden geen afwijkende aanwijzingen gegeven.

Verkeersbegeleiding dient niet te pas en te onpas toegepast te worden. Er moet een weloverwogen besluit genomen worden over te gaan tot begeleiding, bijvoorbeeld bij een dringende taak ten dienste van algemeen belang of bij een verhoogd risico. Mogelijke criteria bij deze overweging kunnen volgens de Circulaire bijzondere verkeerstechnische begeleiding zijn:

- De functie/status van de te begeleiden persoon of groep en/of programmaonderdeel.
- Het borgen van de integriteit van het betreffende transport.
- Het waarborgen van de verkeersveiligheid.

Voor de bestuurders van de voertuigen van KOZP worden routekaartjes gemaakt. Op de kaartjes staan meerdere routes richting Staphorst aangegeven. Op de dag van de demonstratie zal de beste route worden gekozen op basis van de situatie van dat moment.

In de SGBO wordt rekening gehouden met eventuele wanordelijkheden. De inzet van de ME is geregeld door de politie en goedgekeurd door de gemeente. Daarnaast is er een noodbevel in voorbereiding. Mocht het nodig zijn, dan kan de burgemeester ingrijpen, bijvoorbeeld door de demonstratie te verbieden.

Amnesty International

Ook Amnesty International geeft aan bij de demonstratie aanwezig te zullen zijn.[46] Amnesty informeert per brief hierover op vrijdag 18 november de gemeente en de politie. Zij bieden aan beschikbaar te zijn voor overleg en vragen. Dezelfde dag vindt een telefonisch gesprek plaats met een vertegenwoordiger van de politie en een vertegenwoordiger van de gemeente. Daarbij licht Amnesty nogmaals de rol en werkwijze van Amnesty toe.

Amnesty-waarnemers zijn relatief vaak bij demonstraties van KOZP aanwezig vanwege het patroon van ernstige schendingen van het demonstratierecht van KOZP in de afgelopen jaren, aldus Amnesty International.

Ook spreekt Amnesty bij die gelegenheid de verwachting uit dat haar waarnemers de ruimte zou worden geboden om waar te nemen. Amnesty vraagt de gemeente en politie ook of hun veiligheid gewaarborgd is. Deze vraag komt ook bij de SGBO terecht.

De gemeente wordt door de politie geadviseerd om contact met Amnesty International te leggen om de mogelijkheid te bespreken dat Amnesty vanuit het gemeentehuis de demonstratie zou monitoren, met zicht op het plein waar de demonstratie zou plaatsvinden.[47] Amnesty International geeft in het interview met de Inspectie aan dat dit aanbod haar nooit heeft bereikt.[48]

[46] Amnesty International neemt waar en rapporteert onafhankelijk over demonstraties. Zij doet dit vanuit het oogpunt het demonstratierecht te beschermen. Zie voor meer: Wat doen Amnesty-waarnemers bij demonstraties?
[47] Interview met kenmerk 4828101.
[48] Interview met kenmerk 4874428.

19 November 2022: de dag van de demonstratie

Op 19 november vinden er meerdere bijeenkomsten van de SGBO plaats. De eerste is om 9:30u. Hier wordt de stand van zaken besproken. Wat betreft het vervoer wordt aangegeven dat KOZP de dag voor de demonstratie de gemeente om busvervoer had gevraagd:

'KOZP wilde niet meer met eigen vervoer richting Staphorst. Ze hebben de gemeente gevraagd om een bus te regelen. Gemeente heeft dit geweigerd'.[49]

KOZP geeft in het gesprek met de Inspectie aan dat in het verleden bussen zijn ingezet bij hun demonstraties in andere gemeenten, maar de politie en gemeente in het geval van Staphorst dit pertinent niet wilden. De reden hiervoor werd niet gegeven, volgens KOZP, ook al is daar meerdere keren naar gevraagd.

Dat de gemeente dit vervoer 'had geweigerd' moet genuanceerd worden blijkt uit de interviews. Ten eerste bleek het praktisch onhaalbaar om op zo'n korte termijn bij touringoperators een bus te organiseren en ten tweede had de burgemeester op advies van de politie het besluit genomen om geen vervoer te organiseren.[50] Het advies luidde: 'als we daarmee beginnen, dan krijgen we voortaan altijd dit soort verzoeken. En daar hebben we geen behoefte aan'.[51]

Na overleg met de gemeente is afgesproken dat KOZP met eigen vervoer naar de demonstratie gaat, met drie negenpersoonsbusjes en een touringcar. Het vertrekpunt is het politiebureau in Zwolle, waar de demonstranten om 12:30u zullen vertrekken richting Staphorst. De politie is op de hoogte dat Amnesty International bij de demonstratie aanwezig zal zijn, maar het is op dat moment binnen de SGBO onduidelijk hoe Amnesty naar Staphorst gaat. Om 10:53u heeft de politie contact met Amnesty en de gemeente. Aan Amnesty wordt de situatie rondom de demonstratie uitgelegd. Amnesty International wil observeren bij de demonstratie en zal zich met acht mensen in het publiek begeven, herkenbaar aan witte hesjes.

In de ochtend rijden verkenningsvoertuigen van de politie rond in Staphorst en de omgeving om eventuele acties van relschoppers te onderkennen. Men let daarbij op eventuele blokkades zoals betonblokken, trekkers of giertanks.

KOZP probeert contact op te nemen met een politiemedewerker om te melden dat zij zijn vertrokken uit Amsterdam en onderweg zijn naar Zwolle. Ze krijgen in eerste instantie geen contact. Wanneer het contact uiteindelijk gelegd wordt, reageert de politiemedewerker verrast, volgens KOZP. Deze kon volgens KOZP niet goed uitleggen wat de bedoeling was als men in Zwolle was aangekomen. De politiemedewerker geeft nog wel mee dat iemand van de verkeerspolitie zal bellen over het begeleiden naar Staphorst. KOZP is daarna gebeld door een agent van de verkeerspolitie.

De volgende bijeenkomst van de SGBO vindt plaats om 11:00u. Omstreeks 11:00u worden de eerste acties van de relschoppers waargenomen. Agenten zien dat mensen zich op verschillende plekken in Staphorst – waaronder de afrit van de A28 naar Staphorst – aan het verzamelen zijn. Sommigen hebben hun gezicht zwart geschminkt of zijn als Zwarte Piet verkleed. Op een andere plek worden bewoners met dozen met eieren en zakken met appels gezien die mogelijk gebruikt gaan worden om te gooien naar de demonstranten.

Omstreeks 11:30u arriveren de eerste demonstranten van KOZP bij het politiebureau in Zwolle. Volgens KOZP was er op dat moment niemand bij het politiebureau aanwezig, ondanks dat was afgesproken in Zwolle bij elkaar te komen en vanuit daar onder begeleiding van de politie naar

[49] Verslag SGBO 19 november 2023, 9:30u.
[50] Interviews met kenmerk 4825597en 4828101.
[51] Interview o.a. met kenmerk 4825597.

Staphorst te gaan. De aanwezige politiemedewerkers lijken niet op de hoogte te zijn van de komst van KOZP. Vervolgens belt KOZP de contactpersoon van de politie om te vragen waar iedereen is. Na enige tijd is een medewerker in Zwolle gaan bellen naar collega's om te achterhalen wat de bedoeling is. KOZP geeft aan dat het leek alsof de politie had verwacht dat KOZP niet zou komen. Ook Amnesty International geeft aan dat de aanwezige politie op het bureau in Zwolle enigszins 'overvallen' leek te zijn door hun aanwezigheid en de reden van hun komst. De agenten op het politiebureau in Zwolle leken niet op de hoogte over het feit dat KOZP bij het bureau zou verzamelen. Amnesty heeft ter plekke niet zelf met politiefunctionarissen in persoon gesproken, maar heeft alleen telefonisch contact gehad met een politiefunctionaris.

In de interviews met de politie wordt aangegeven dat er mensen aanwezig waren bij het politiebureau in Zwolle. Er was vooraf geen duidelijke taakverdeling besproken, omdat – zo geeft de politie aan – dit zich doorgaans in de praktijk vanzelf wijst.

Kort voor 12:00u wordt door de politie definitief gekozen voor een langere (alternatieve) route richting Staphorst (via Meppel). Dit wordt gedaan om de oploop bij de afrit van de A28 te ontwijken. Op deze manier kunnen de demonstranten ongehinderd het demonstratie-vak op het marktplein te bereiken is de achterliggende gedachte.

Vertrek van demonstranten KOZP uit Zwolle naar Staphorst

Om 12:15u is een deel van de demonstranten aangekomen bij het politiebureau in Zwolle. Ook is een auto met drie waarnemers van Amnesty International aanwezig. Omdat nog niet alle demonstranten aanwezig zijn, wordt op verzoek van KOZP gewacht tot 13:00u met het vertrek naar Staphorst. Voor de commandant ter plaatse is het onduidelijk hoeveel auto's van de demonstranten uiteindelijk vanaf Zwolle meerijden naar Staphorst. KOZP kan op dat moment daarover geen duidelijkheid geven. Mensen kunnen zich vooraf inschrijven voor de demonstratie, maar dat komt vaak niet overeen met het daadwerkelijke aantal mensen dat komt, volgens KOZP. Het is daarom vooraf niet exact aan te geven hoeveel mensen er komen.

Inmiddels is bij de politie bekend dat er zo'n dertig tot veertig mensen staan te wachten bij de afrit van de A28 bij Staphorst om de demonstranten tegen te houden. Deze groep wordt door de SGBO niet als een risico gezien omdat de langere route waarvoor gekozen is niet langs deze locatie zal komen. De aanwezigheid van de relschoppers op de afrit van de A28 zou zelfs het risico op een confrontatie op het marktplein verkleinen omdat deze mensen daar niet aanwezig zijn.

'Wij hadden er operationeel belang bij dat de focus van de relschoppers op een plek lag waar wij zeker niet zouden komen'.[52]

Het bespreken van de route en vertrek uit Zwolle richting Staphorst

Over de te volgen route en het bespreken daarvan met de demonstranten van KOZP en de waarnemers van Amnesty International bestaat achteraf onduidelijkheid.

Voor de begidsing zijn onopvallende politievoertuigen geregeld die de weg wijzen. Het is KOZP bij het politiebureau in Zwolle niet meteen duidelijk hoe die politievoertuigen eruit zien.[53] De bestuurders van de voertuigen hebben zich niet voorgesteld, dus KOZP weet niet zeker welke voertuigen hen begeleiden. Wel is duidelijk dat een politievoertuig voor de colonne gaat rijden en een erachter. KOZP spreekt af dat de grote bus als eerste achter het voorste politievoertuig rijdt, zodat de andere auto's de bus kunnen volgen.

Bij navraag door KOZP vertelt de politie dat zij onderweg geen kruispunten afzetten en niet door rood rijden.[54] KOZP geeft in het gesprek met de Inspectie aan dat zij deze manier van vervoer nog

[52] Interview met kenmerk 4776679. In dezelfde zin interviews met kenmerk: 4836365, 4836365.
[53] Interview met Kenmerk 4888080.
[54] Interview met Kenmerk 4888080.

niet eerder hebben meegemaakt. Normaliter is er sprake van begeleiding die overeenkomt met verkeerstechnische begeleiding, zoals het blokkeren van rotondes en afritten zodat KOZP direct naar de locatie van de demonstratie kan rijden. Bij de besprekingen vooraf is echter aangegeven dat de politie er voor zou zorgen dat de demonstranten veilig in Staphorst aankomen, dus KOZP vertrouwt erop dat de dag alsnog goed gaat verlopen.

Amnesty International geeft aan dat zij op geen enkele wijze door de politie betrokken is over de te volgen route.[55] Ook KOZP geeft in het interview met de Inspectie aan niet te weten welke route gevolgd moest worden.[56] De politie geeft daarentegen aan met woordvoerders van KOZP afspraken te hebben gemaakt over het 'begidsen' waarbij aan KOZP duidelijk is gemaakt dat het voor hun eigen veiligheid belangrijk was om in de colonne te blijven.

'Het is heel duidelijk gemaakt aan KOZP dat het voor hun eigen veiligheid belangrijk was om in de colonne te blijven. Er is gecommuniceerd aan KOZP dat Staphorsters hen stonden op te wachten. Of er ook gecommuniceerd is dat de Staphorsters onderaan de afrit van de A28 stonden, weet [ik] niet.'[57]

Uit de documentatie[58] en interviews met politiemedewerkers[59] blijkt dat de waarnemers van Amnesty International hebben aangegeven de gekozen route niet (helemaal) te zullen volgen ondanks dat dit anders geadviseerd is. Dat was voor de politie reden om hen niet in de stoet richting Staphorst mee te laten rijden: 'Onderweg de stoet verlaten verstoort de stoet en daarmee de kans dat mensen uit de colonne raken.'

Een medewerker van Amnesty International die ter plaatse was bij het vertrek het politiebureau in Zwolle schetst een ander beeld[60]:

'*…[er] verzamelden zich langzamerhand meerdere auto's om samen naar Staphorst te rijden. De auto's stonden aan beide kanten van de weg en verder was er weinig verkeer in de straat. [We] hebben daar heel lang hebben staan wachten. Op een gegeven moment zijn de auto's opgesteld in een colonne (allemaal achterelkaar). [We] wilden dichtbij de grote bus van KOZP staan omdat de ervaring leert de bus vaak een mikpunt is. Terwijl ze daar opgesteld stonden, gaf de politie het advies om achteraan de colonne aan te sluiten en weg te gaan van waar ze stonden. [Amnesty] heeft aan de telefoon meerdere keren gevraagd achter welke auto zij moest aanrijden omdat ter plekke niemand zich heeft voorgesteld als politiemedewerker achter wie aan zou moeten worden gereden. [De politie] zei dat ze achter een politievoertuig in burger aan moesten rijden, maar Amnesty kon niet herkennen welke auto van de politie was. Toen de colonne eenmaal vertrok, stond de auto van Amnesty aan de zijkant, terwijl de bus van KOZP al om de hoek reed.'*

KOZP geeft eenzelfde beeld van de gebeurtenissen vooraf aan het vertrek uit Zwolle. Zij zeggen geen uitleg te hebben gekregen over de route en waarom die is gekozen. Hierbij verwijst KOZP ook naar de voorbereidende gesprekken die zijn gevoerd. Ook daar werd niets gezegd over de te volgen route. Die zou, mede vanwege de veiligheid van de demonstranten, geheim blijven.

Later blijkt dat de eerder gemaakte routekaarten met daarop de alternatieve route naar Staphorst niet zijn uitgedeeld aan de demonstranten. Uit de interviews blijkt dat de opdracht tot het uitdelen van de kaartjes niet duidelijk is geweest.[61] De commandant is per mail aangegeven dat hij de routekaartjes uit *kon* delen, niet dat hij deze uit *moest* delen. Later wordt in de briefing op bureau Zwolle aangegeven dat de routekaartjes niet uitgedeeld moesten worden.

---

[55] Interview met kenmerk 4874428.
[56] Interview met kenmerk 4888080.
[57] Interview met kenmerk 4828101.
[5858] Verslag SGBO 19 november 2023, 15:30u.
[59] Interviews met kenmerk 4790731, 4828101 en SGBO verslag 19-11-2023; 15:30u.
[60] Interview met kenmerk 4874428.
[61] Interviews met kenmerk 4790731 en 4836365 en evaluatie SGBO 12-12-2022.

Wat men vlak voor het moment van vertrek niet weet, is dat door 'spotters' uit Staphorst een voorverkenning plaatsvindt bij het politiebureau in Zwolle.[62] Deze spotters noteren kentekennummers van de auto's van de demonstranten en Amnesty International en delen die met hun plaatsgenoten. Hierdoor weten de relschoppers in Staphorst wie ze tegen moeten houden als deze auto's Staphorst binnenrijden.

Tussen 12:00u en 13:00u zijn diverse personen op meerdere plekken in Staphorst bezig met het voorbereiden van acties. De politie neemt verschillende trekkers waar die waarschijnlijk gebruikt gaan worden voor blokkades, groepen mensen die verkleed zijn als Zwarte Piet en er zijn berichten dat er eieren worden verstopt om te gooien. De politie en gemeente gaan met relschoppers in gesprek om te de-escaleren. Vanuit de gemeente gaat bijvoorbeeld de 1ste locoburgemeester naar de groep die zich verzamelt op de afrit van de A28 om daar het gesprek aan te gaan. Ook neemt de politie contact op met de officier van justitie. Die geeft aan dat er gebruik gemaakt kan worden van artikel 2.1 van de Algemene Plaatselijke Verordening Staphorst[63] bij personen die zich verzamelen met trekkers, giertanks of gooimateriaal.

Om 13:14u zijn de demonstranten van KOZP klaar om naar Staphorst te gaan. Op dat moment bestaat het aantal voertuigen niet uit de eerder aangekondigde vier, maar elf[64] voertuigen (inclusief de auto met waarnemers van Amnesty International). In de stoet rijden een touringcar, drie negenpersoonsbusjes en zeven personenauto's met daarin ongeveer tachtig demonstranten. De exacte omvang van de stoet wordt pas duidelijk op het moment dat men vertrekt om 13:18u.[65] De commandant ter plaatse geeft het aantal voertuigen door aan de SGBO. Tot op dat moment is men bij de SGBO nog in de veronderstelling dat het gaat om de oorspronkelijk door KOZP aangekondigde drie busjes en een touringcar.

Achteraf geeft de politie aan dat wanneer vooraf duidelijk was geweest dat er (veel) meer voertuigen zouden meerijden, men bij het begidsen voor een andere aanpak zou kiezen. Bijvoorbeeld het rijden in meerdere blokken van enkele voertuigen, ieder met begidsing van de politie. Aangezien in dit geval de demonstranten later dan gepland zijn vertrokken en men al onderweg is, is er geen tijd meer om het plan voor het gidsen aan te passen. Politieagenten gidsen de colonne daarom volgens het voorgenomen plan via de route via Meppel naar Staphorst. Dit gebeurt door een onopvallend politievoertuig voor- en achteraan de colonne. Daarnaast volgen motorrijders en een voertuig van de Mobiele Eenheid uit zicht van de stoet.

Kort na vertrek uit Zwolle raken enkele voertuigen los van de colonne. Om 13:26u komt de melding dat een aantal voertuigen geen onderdeel meer van de stoet uitmaakt*:*

'Delen van de stoet zijn toch de A28 op gegaan'.[66]

In een verslag van een van de auto's die uit de colonne is kwijtgeraakt staat het volgende:

'*Na het eerste stoplicht was de [voorgaande auto] al heel ver voor ons, en we konden de rest van de groep niet meer zien. We stonden nog achter de [voorgaande auto] bij het stoplicht. We reden achter de [voorgaande auto] aan de snelweg op. Maar na vijf minuten waren we ook de [voorgaande auto] kwijt. We dachten de [voorgaande auto] heel ver in de verte te zien op de snelweg, daarom zijn we ook de snelweg op gegaan richting Staphorst. […] Dus toen reden we de*

[62] Interview met kenmerk (o.a.) 4836365, 4836365.
[63] Artikel 2:1 Samenscholing en ongeregeldheden: 'Het is verboden op een openbare plaats deel te nemen aan een samenscholing, onnodig op te dringen of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot ongeregeldheden.' Zie 2.1 van de APV Staphorst.
[64] In de documenten en interviews is dit getal niet consistent. Op basis van de beschikbare informatie is elf het meest waarschijnlijke aantal.
[65] 221119 EB Complete Quicklogging LJP KOZP Staphorst.
[66] 221119 EB Complete Quicklogging LJP KOZP Staphorst.

afslag van Staphorst af. Maar op de afrit zagen we de [voorgaande auto] in de verte op de snelweg bij het viaduct. We konden niet meer terug omdat we de afslag al hadden genomen.'[67]

De politie probeert de 'kwijtgeraakte' voertuigen terug in de stoet te krijgen. In de omgeving rijden enkele verkenningseenheden om eventuele ontwikkelingen op de verschillende routes naar Staphorst in de gaten te houden. Zij krijgen de opdracht de kwijtgeraakte voertuigen te vinden en terug naar de stoet te gidsen.

Uit de stukken die de Inspectie heeft ontvangen en uit de interviews blijkt dat het de politie niet duidelijk is om hoeveel auto's het precies gaat. Er wordt door de politie gesproken over drie auto's die losraken uit de stoet waarvan twee auto's worden teruggehaald.[68] Het gaat evenwel over vier auto's die losraken uit de stoet naast de auto van Amnesty International (die op dat moment al geen onderdeel uitmaakt van de stoet). Nadat twee auto's weer aansluiting hebben gevonden in de stoet rijden evenwel twee voertuigen met demonstranten van KOZP en één voertuig met waarnemers van Amnesty over de A28 naar Staphorst waar een groep relschoppers de demonstranten staat op te wachten.

De situatie in Staphorst escaleert

De situatie wordt om 13:27u in de lokale driehoek besproken. Volgens de informatie die beschikbaar is bij de gemeente en politie, bestaat de groep die bij de afrit van de A28 staat te wachten uit zo'n 300 mensen. Het sentiment richting KOZP is zeer negatief. In het verslag van de driehoek staat hierover:

'Uit beelden[69] *en eenheid ter plaatse blijkt dat groep aanzwelt, tot ongeveer 300 personen. Sentiment dat er heerst: 'demonstranten komen er niet in en we slaan ze eruit. Dit sentiment verandert niet. Bij de afrit naar Staphorst worden auto's gecontroleerd en bekogeld.'*

De commandanten van de politie die ter plaatse zijn kunnen de menigte niet onder controle houden. Binnen de lokale driehoek maakt men zich zorgen dat deze groep relschoppers zich naar het marktplein gaat begeven. Dan ontstaat - zo is de inschatting - het risico op verdrukking van de menigte (waaronder kinderen) en een flinke escalatie van het geweld. Als de situatie verder uit de hand loopt, zal de SGBO de burgemeester adviseren de demonstratie te verbieden. Men wil zowel de kinderen als de demonstranten op het marktplein niet in gevaar brengen.

Omstreeks 13:30u rijden de twee voertuigen van KOZP en een auto met waarnemers van Amnesty International via de A28 richting Staphorst. Zij rijden uit zicht van elkaar en hebben geen contact. Op de afrit bij Staphorst stuiten zij op de groep relschoppers die de voertuigen tegenhoudt. Het is duidelijk dat de kentekens van de auto's die Staphorst binnenrijden ter plekke gecontroleerd worden aan de hand van de lijst die eerder is aangelegd van de auto's die opgesteld stonden bij het politiebureau in Zwolle door de 'spotters' uit Staphorst.[70]

'We hadden sterk de indruk dat ze wisten bij wie ze moesten zijn toen we aankwamen, er waren daarna allemaal mensen die naar ons aan wezen. […] Terwijl ik aan het rijden was waren er mensen die tegen onze auto aan trapten en sloegen.'[71]

De twee voertuigen van de demonstranten[72] en de auto van Amnesty International[73] worden vervolgens bekogeld met eieren, heen en weer geschud, met olie en mest besmeurd en deels vernield. De portieren van twee auto's worden opengetrokken en de inzittenden worden bedreigd en bekogeld met o.a. eieren en mest.

---

[67] Van KOZP ontvangen verslag van gebeurtenissen door de inzittenden van de gele auto
[68] Interview met kenmerk: 4776679.
[69] De beelden worden o.a. verzameld met behulp van een drone die door de politie is ingezet bij de afrit van de A28.
[70] Interviews met kenmerk 4776679, 4836365, 4836365.
[71] Van KOZP ontvangen verslag van gebeurtenissen door de inzittenden van de gele auto
[72] Een gele SEAT Ibiza en blauwe Volkswagen Polo.
[73] Een grijze Ford Mondeo.

Het gericht stoppen van de voertuigen levert een vraagstuk op voor de SGBO. Agenten van de verkenningseenheid die zich in het publiek bevinden zien dat relschoppers een lijst met kentekens van de voertuigen van de demonstranten hebben. De relschoppers laten de meeste auto's door, inclusief twee auto's van Amnesty International die inmiddels op het marktplein in Staphorst aangekomen zijn. De drie voertuigen die worden gestopt staan klaarblijkelijk wel op de lijst. Dat zou kunnen betekenen dat iemand uit Staphorst bij de bussen van KOZP in Zwolle is geweest. Dit levert de vraag op wat er nog meer bekend is bij de relschoppers en wat dat betekent voor de stoet die via de geplande route onderweg is naar het marktplein.

De SGBO besluit om 13:31u een eenheid ME naar de afrit van de A28 te sturen. Op die locatie verzamelen zich steeds meer mensen en de groep wordt te massaal en de sentimenten – zo is de inschatting – wellicht onbeheersbaar. Bovendien bestaat het gevaar dat personen of voertuigen die op de afrit van de A28 terechtkomen (en niets met de demonstratie of acties van doen hebben) door de oplopende menigte mogelijk in gevaar komen. Een deel van de ME-sectie blijft op het marktplein achter vanwege de aanwezigheid van KOZP.

De inzittenden van één van de belaagde voertuigen (van Amnesty International) bellen 112. De centralist[74] adviseert hun in het voertuig te blijven voor hun eigen veiligheid. De melding van de inzittenden bereikt om 13.32u de SGBO. Om 13:33u komt nog een melding van de inzittenden van een van de auto's van KOZP.

Om 13:35u is een aanhoudingseenheid aanwezig op de locatie bij de A28. Zij zetten hun voertuig neus aan neus met het belaagde voertuigen van Amnesty International. Op dat moment besluit de aanhoudingseenheid om de zaak in de gaten te houden en, zolang de inzittenden niet fysiek belaagd worden, in de bus te blijven. Deze keuze baseert men onder andere op de ervaringen met de protesten van de boeren eerder dat jaar.[75] Daarbij werden leden van de aanhoudingseenheid gericht belaagd. De verwachting is dat wanneer de aanhoudingseenheid uit de bus stapt, de groep relschoppers zich tegen de aanhoudingseenheid keert en de situatie zal escaleren. De aanhoudingseenheid constateert tegelijkertijd dat er op dat moment geen (ernstige) dreiging was richting de inzittenden.[76] In de bus blijven zitten is daarom de beste keuze in de ogen van de aanhoudingseenheid.

Op dat moment komt er wederom een 112-melding vanuit de auto van Amnesty International dat ze de politie wel zien, maar dat de politie niets doet. Amnesty geeft aan dat zij:

'op geen enkele manier een advies hebben gekregen over wat ze moesten doen: doorrijden of niet, richting de politiebus die verderop op de afrit stond of juist niet, dat ze in de auto moesten blijven of niet, etc. (…)'

Om 13:36u komt een 112-melding binnen van de auto met inzittenden van KOZP die aangevallen wordt. Deze is inmiddels een stuk vanaf de afrit van de A28 weggereden. Volgens de melders van de auto staan ze op de Molenweg in Staphorst. Een agent is snel ter plaatse op de Molenweg maar ziet daar niets. Om 13.46u volgt een tweede melding vanuit de auto. Men blijkt op de Achthoevenweg te staan en niet op de eerder aangegeven Molenweg.

De andere auto met inzittenden van KOZP is - nadat het voertuig is tegengehouden door relschoppers, ruitenwissers van de auto zijn getrokken, een autoruit is ingeslagen, spiegels eraf zijn getrapt, olie over de auto is gegoten, olie in de gezichten van inzittenden is gegooid door personen in het bezit van vuurwerk - zijn weg kunnen vervolgen. Uiteindelijk sluit deze auto aan bij de colonne die inmiddels in Meppel staat. Onderweg vragen zij een agent in Staphorst om hulp

[74] De centralist is voor bellers van 112 vaak het eerste aanspreekpunt die zij aan de telefoon krijgen.
[75] Interviews met kenmerk: 4836365
[76] Interview met kenmerk 4776679, proces-verbaal van bevindingen commandanten aanhoudingseenheid.

naar Meppel te komen. De agent zegt hen niet te kunnen helpen. Wel houdt hij de auto die de demonstranten achtervolgt aan.[77]

Om 13:40u wordt de stand van zaken wederom besproken in de lokale driehoek. Er is informatie binnengekomen dat voertuigen worden gestopt en de inzittenden gecontroleerd en geïntimideerd. De politie die aanwezig is, wordt geblokkeerd en ingesloten door de relschoppers. De demonstranten zijn ook ingesloten en er worden spullen uit de auto gestolen. Uit de dronebeelden die in de driehoek door de politie en de officier van justitie worden bekeken blijkt dat de sfeer 'zeer grimmig is'.[78]

Volgens de driehoek is de politie gezien de situatie niet in staat om op meerdere locaties de veiligheid van eenieder te garanderen. De burgemeester neemt een voorwaardelijk besluit om de demonstratie te verbieden. Daarnaast wordt besloten de stoet die volgens de geplande route op weg is naar Staphorst te vertragen.

Om 13:42u wordt vanuit de SGBO de ME naar de A28 gestuurd om de inzittenden te helpen. De burgermeester heeft aangegeven dat wanneer de veiligheid niet gegarandeerd kan worden, hij bereid is om de demonstratie te verbieden. Het duurt enige tijd voordat de ME de voertuigen kan bereiken. Allereerst omdat de ME niet dicht in de buurt van het incident is. De demonstranten zouden namelijk niet via deze route naar Staphorst rijden. De ME is daarom op andere plekken gepositioneerd, met name rondom het marktplein in Staphorst. Daarnaast blijkt dat de route van de ME richting de A28 geblokkeerd is. Deze blokkade is eigenlijk bedoeld voor de demonstranten, maar verhindert nu de weg van de ME. De blokkade wordt weggehaald waarna de ME haar weg naar de afrit kan vervolgen.

Verbod demonstratie en herstellen van openbare orde

Om 13:49u komt de lokale driehoek weer bij elkaar. Men krijgt de situatie op de afrit niet onder controle. Er is - zo wordt aangegeven - mogelijk sprake van mishandeling en diefstal. De inzet van de ME bij de A28 betekent dat er minder inzet meer mogelijk is op het marktplein. Als de relschoppers zich naar het marktplein begeven, dan zou daar in het bijzijn van ongeveer vierhonderd kinderen een gevaarlijke situatie ontstaan. Daardoor kan de veiligheid van de kinderen en demonstranten aldaar niet meer worden gewaarborgd, zo is de inschatting van de driehoek.

Hetzelfde probleem wordt gezien binnen de SGBO. Zij heeft niet de mogelijkheid om op meerdere plekken de openbare orde en de veiligheid van de demonstranten te garanderen. Op dat moment komt informatie binnen dat op meerdere plekken in Staphorst de sfeer om begint te slaan. De Algemeen Commandant van de SGBO heeft contact met de lokale driehoek over de situatie en adviseert de burgemeester de demonstratie te verbieden. Na overleg besluit de burgemeester om 13:49u de demonstratie van KOZP te verbieden vanwege de wanordelijkheden en de bedreiging van de demonstranten.

Om 13:51u belt de SGBO met KOZP om mee te delen dat de demonstratie verboden is.

Om 13:52u start de ME met het wegsturen van de relschoppers bij de afrit. In het verslag van de lokale driehoek is te lezen:

'vervolgens heeft de ME laagdrempelig ingegrepen waardoor men langzaam is vertrokken.'[79]

Tijdens deze inzet wordt ook vermeld dat de demonstratie door de burgemeester verboden is, wat met gejuich door de relschoppers wordt ontvangen. De ME hoeft geen geweld toe te passen en de groep relschoppers vertrekt zonder verdere incidenten.

---

[77] Van KOZP ontvangen verslag van gebeurtenissen door de inzittenden van de gele auto, interview met kenmerk 4888080.
[78] Interview met kenmerk 4825597.
[79] Driehoeksoverleg Sinterklaasintocht 16:20u.

Een dreigende situatie in Meppel en tegenstrijdige verklaringen

De colonne met voertuigen is even daarvoor in Meppel gestopt. Men wil gezien alle spanningen in Staphorst niet direct naar het marktplein van Staphorst rijden. De verantwoordelijke politiefunctionaris uit de SGBO zoekt in samenspraak met een operationeel specialist en een verkeersadviseur een locatie ter plekke om de groep te laten stoppen. Men zoekt naar een locatie die niet direct zichtbaar is vanaf de openbare weg, zodat de stoet niet snel gevonden kan worden door mensen die de demonstratie tegen willen houden. Men kiest uiteindelijk voor een tankstation nabij de N375 in Meppel.

De twee voertuigen die eerder los waren geraakt van de stoet zijn inmiddels weer bij de groep aangesloten en ook een van de voertuigen met demonstranten van KOZP die even daarvoor in Staphorst is toegetakeld sluit aan.

Over de toedracht van de situatie in Meppel lopen de verklaringen van betrokken politiefunctionarissen uiteen met die van KOZP. Uit het beeldmateriaal dat de Inspectie heeft ontvangen heeft de Inspectie over feitelijke toedracht (deels) een eigen beeld kunnen vormen.

Lezing politie

In de interviews met de politiefunctionarissen wordt aangegeven dat terwijl men op de locatie in Meppel staat, verkenningseenheden waarnemen dat trekkers onderweg zijn naar de locatie waar de demonstranten staan te wachten. Dit zorgt voor vragen binnen de SGBO. Die locatie is namelijk gekozen omdat het vanaf de openbare weg geen duidelijk zichtbare locatie is. De politie vraagt zich af hoe het kan dat ze zo snel gevonden zijn.

Om 14:08u staat de groep demonstranten nog steeds in Meppel. Ondanks dat de demonstratie op dat moment is verboden door de burgemeester, willen de demonstranten van KOZP toch door naar Staphorst, aldus de politiefunctionarissen.[80] De politiemedewerkers ter plaatse proberen de demonstranten duidelijk te maken dat mensen uit Staphorst onderweg zijn naar de locatie en dat ze daarom snel moeten vertrekken. De situatie lijkt namelijk dreigend te worden. KOZP geeft aan in Meppel te willen wachten om door te gaan naar Staphorst of – zo lijkt het even – door te gaan naar Meppel waar ook een Sinterklaasintocht gaande is.

De SGBO geeft de commandant ter plaatse aan dat hij KOZP duidelijk moet maken dat er steeds meer trekkers uit Staphorst hun kant op komen. Als men langer wacht wordt het moeilijk om van de locatie weg te komen aangezien er maar één in- en uitgang is op deze locatie. De politiemedewerkers zijn daar met te weinig mensen om bij eventuele gewelddadigheden het hoofd te bieden. Vanuit het basisteam uit Meppel is een extra voertuig aanwezig ter ondersteuning, maar ook dat is niet voldoende om de veiligheid van demonstranten te garanderen.[81] Daarnaast zijn de mensen in het mobiliteitsteam surveillanten en BOA's, volgens een van de respondenten. Deze zijn niet vuurwapendragend en de geweldsinstructie is anders dan voor agenten. De aanwezige politiemedewerkers zijn daarom niet in staat bij eventueel geweld weerstand te bieden tegen de aankomende voertuigen. Een andere respondent van de politie geeft een andere lezing van de situatie en geeft aan dat de aanwezige medewerkers vuurwapendragende agenten waren die volledig bevoegd waren op te treden tegen eventueel geweld.

In de interviews met de politiefunctionarissen wordt aangegeven dat om 14:33u de demonstranten besluiten te vertrekken uit Meppel. Enkele minuten later, om 14:39u, vertrekt de groep en is duidelijk dat zij terug naar Zwolle gaan. Op het moment dat de stoet wegrijdt van de parkeerplaats, komen trekkers uit Staphorst het terrein op rijden om de ingang te blokkeren. Een politievoertuig kan nog net de eerste trekker tegenhouden door voor de trekker te gaan staan. De trekker remt hard en schaart, waardoor de rest van de stoet alsnog weg kan komen.

---

[80] Interviews met kenmerk 4776679, 4836365,
[81] Interviews met kenmerk (o.a.) 4776679, 4828101.

De Inspectie merkt hierbij op dat ondanks dat in interviews door politiemedewerkers wordt gesproken van een dreigende situatie waarbij (enkele) medewerkers ter plaatse vreesden voor hun veiligheid, er geen processen-verbaal of andere documenten waarin de gebeurtenissen staan beschreven zijn opgemaakt door de politie. In de wederhoorfase van het onderzoek heeft de Inspectie beelden ingezien die zijn gemaakt door een videoauto van de politie die de demonstranten begeleidde. Op deze beelden heeft de Inspectie de situatie zoals die door de politiemedewerkers in de interviews is beschreven niet waargenomen.

Lezing KOZP

Het relaas van KOZP staat (deels) haaks op die van de politiefunctionarissen. KOZP geeft aan dat zij al die tijd niet op de hoogte zijn van de route die wordt genomen. Zij zien onderweg op hun telefoons dat ze niet naar Staphorst rijden, maar naar Meppel. KOZP weet niet waarom ze daar naartoe rijden en de politie wil in eerste instantie geen uitleg geven.

'*Het was op dat moment niet duidelijk waar we waren, waarom we daar waren en of de demonstratie nog door zou gaan.*'[82]

Later wordt gezegd dat ze in Meppel zullen stoppen zodat de auto's die zijn kwijtgeraakt opnieuw kunnen aansluiten. Daarna zal de gehele colonne door naar Staphorst rijden.

Dan wordt KOZP gebeld door de locoburgemeester van Staphorst met de mededeling dat de demonstratie is verboden. KOZP probeert om uitleg te vragen, maar de telefoon wordt opgehangen. KOZP besluit Amnesty International te bellen om te overleggen wat nu te doen. De contactpersoon van Amnesty zit op dat moment in een van de auto's die wordt belaagd op de afrit van de A28. KOZP ziet inmiddels dat inwoners van Staphorst weten waar de demonstranten op dat moment zijn. Er komen steeds meer mensen naar de locatie in Meppel om vanuit hun auto te filmen of dingen te roepen naar KOZP. KOZP vraagt een van de aanwezige agenten om informatie, maar deze geeft hen geen verdere uitleg. KOZP besluit terug de voertuigen in te gaan. Volgens KOZP rijdt de politie ondertussen af en aan. In de beleving van KOZP waren de agenten in de war.

Op het moment dat de demonstranten in de bus stappen, gooien relschoppers eieren en mogelijk stenen naar de bus en blokkeren zij de bus met hun auto's. KOZP ziet vuurwerk, dat ook naar de banden van hun voertuigen wordt gegooid. Terwijl dit gebeurt, staat de politie volgens KOZP op afstand te kijken en grijpt niet in.

'*Je zou verwachten dat de politie KOZP zou beschermen en de mensen weg zou sturen of de bus af zou schermen. Maar ze deden helemaal niets.*' [83]

'*Nadat de agenten waren weggereden, stonden ze nog op een afstand te kijken naar wat er gebeurde. Ze grepen niet in terwijl KOZP werd aangevallen. Ze hebben het daarom laten gebeuren.*'[84]

Wanneer de bus bij het tankstation wegrijdt, ziet KOZP ineens overal politie. Motoren en politiewagens rijden om hen heen en begeleiden hen naar Zwolle.

Beeldmateriaal

Uit de beelden die de Inspectie heeft ontvangen blijkt het volgende. De locatie in Meppel is een tankstation met meerdere op- en afritten. Op het moment dat de touringcar van KOZP daar staat, is een persoon in een auto te zien die de demonstranten filmt en naar hen roept. Een aanwezige politiewagen roept om via de megafoon: 'jullie moeten weg gaan, doen jullie dat niet, dan zijn de risico's voor jullie zelf'. Hij herhaalt deze boodschap desgevraagd nogmaals tegen een demonstrant en rijdt weg. Vervolgens is te zien dat de bus is ingesloten door verschillende voertuigen met

[82] Interview met kenmerk 4888080.
[83] Interview met kenmerk 4888080.
[84] Interview met kenmerk 4888080.

daarin mensen in zwarte pietenpakken. Deze voertuigen proberen de bus te blokkeren door de weg te belemmeren door naar de bus toe te rijden. Een van deze voertuigen is hetzelfde voertuig waaruit eerder een persoon aan het filmen was. Hoewel op dat moment personen die uitgedost zijn als zwarte piet om de bus lopen is geen (zichtbare) politie of zijn andere personen aanwezig om de bus te beschermen. De touringcar rijdt zelf van het terrein van het benzinestation af. Op dat moment komen verschillende politiewagens aanrijden.

Op basis van de beschikbare informatie kan de Inspectie niet met zekerheid vaststellen wat er exact is gebeurd bij het tankstation in Meppel. De uitleg die de politie en KOZP geven van de situatie wijkt van elkaar af en legt nadruk op verschillende aspecten. Het videomateriaal dat de Inspectie heeft ontvangen van KOZP laat slechts een deel van de gebeurtenissen zien. Zo is niet te zien wat er gebeurt op het moment dat de bus het terrein van het tankstation verlaat en of een trekker de bus probeert te blokkeren. Wel is duidelijk dat relschoppers de bus van KOZP hebben geprobeerd te blokkeren met personenauto's en de politie daarbij op afstand, naar schatting 80 meter, aanwezig was. Op de beelden van de politie die de Inspectie heeft ingezien is de situatie bij het tankstation niet duidelijk zichtbaar.

Terug naar Zwolle

Gezien de situatie besluit de burgemeester om 14:10u een noodbevel af te geven, waardoor de demonstranten zich niet meer op het grondgebied van Staphorst mogen begeven. Dat noodbevel wordt telefonisch met de demonstranten van KOZP gedeeld. Mochten de demonstranten hier niet aan voldoen, dan kunnen zij worden aangehouden op basis van artikel 184 Sr.[85] Er zal in dat geval niet worden vervolgd, is de afspraak. Voor de relschoppers die voor problemen blijven zorgen kan gebruik worden gemaakt van de Algemene Plaatselijke Verordening Staphorst.[86] KOZP geeft bij de politie aan dat enkele demonstranten de blokkade hebben weten te omzeilen en wel op het marktplein zijn. De politie stuurt om 14:18u de demonstranten die het marktplein wel hebben weten te bereiken weg.

Op de terugweg richting Zwolle valt het de politie op dat er een steeds langere rij auto's achter hen ontstaat. Om 15:00u wordt door politiemedewerkers in de stoet melding gemaakt dat er mogelijk spotters uit Staphorst achter hen aanrijden. Op basis van de kentekens van de achtervolgende voertuigen blijkt dat het inderdaad om inwoners van Staphorst te gaan. De SGBO ziet in dat de situatie te dreigend wordt. Alle politievoertuigen worden in positie gebracht en de stoet van demonstranten wordt onder verkeerstechnische begeleiding naar Zwolle gebracht.[87] Ondertussen werpt de ME een blokkade op om de achtervolgers tegen te houden en te controleren. De overweging hierbij is dat wanneer de stoet onderweg wordt tegengehouden, mogelijk op de openbare weg wederom wanordelijkheden ontstaan.

Om 15:27u komt de stoet aan op het politiebureau in Zwolle. Daar zijn inmiddels de slachtoffers van het geweld op de A28 ook opgevangen. Zij doen aangifte: vier keer van bedreiging, een keer van vernieling en een keer van diefstal. Een van de auto's van de demonstranten is op de plaats van het incident blijven staan omdat de autosleutels zijn gestolen. Een berger haalt deze auto op en brengt het voertuig naar het politiebureau in Zwolle.

Terugblik op de gebeurtenissen

De gebeurtenissen rondom de Sinterklaasintocht in Staphorst krijgen veel aandacht in de media en over deze gebeurtenissen worden Kamervragen[88] door GroenLinks en BIJ1 gesteld. Zowel

[85] Zie: Artikel 184 Wetboek van Strafrecht.
[86] Driehoeksoverleg Sinterklaasintocht 14:07u.
[87] Interview met kenmerk 4790731.
[88] Vragen van de leden Klaver (GroenLinks) en Simons (BIJ1) aan de Ministers van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over Zwarte Piet-geweld in Staphorst (ingezonden 23 november 2022). 2022Z2286, vergaderjaar 2022-2023.

landelijke als regionale kranten berichten over de wanordelijkheden in Staphorst.[89] Centraal in deze berichtgeving staat het geweld richting de demonstranten. Ook op social media wordt veel gesproken over de intocht. De sentimenten lopen sterk uiteen, van afkeuring van het geweld tegen KOZP tot begrip en steun voor de inwoners van Staphorst.

Achteraf wordt de wijze waarop politie heeft opgetreden neergezet als bevooroordeeld ten aanzien van de demonstratie. Dat in sommige media en bij de Kamervragen over de gebeurtenissen in Staphorst er vanuit wordt gegaan dat de politie blijk heeft gegeven van antipathieën ten aanzien van de standpunten van KOZP wordt resoluut van de hand gewezen in de interviews die de Inspectie heeft gehouden met politiemedewerkers. Dit is bij de betrokken politiemensen hard aangekomen.

KOZP reageert verontwaardigd op de gebeurtenissen:

'Opnieuw is ons op het laatste moment het recht op demonstreren afgenomen en hebben de autoriteiten ons laten stikken ten gunste van een groep die ons dat recht niet gunt.'[90]

Het OM besluit in juni 2023 vier mensen te vervolgen voor de rellen bij de Sinterklaasintocht.[91]

Naar aanleiding van de ongeregeldheden evalueert de politie haar eigen optreden op de voorbereidingen en op de dag van de demonstratie.[92] Hierin kijkt de politie terug op het verloop van de dag en het eigen handelen aan de hand van enkele 'evaluatie-vragen'. Deze vragen zijn beantwoord door alle leden van de SGBO. De evaluatie haalt veel verschillende punten aan, zowel positief als negatief. Over het algemeen kijkt men zelf positief terug op de voorbereidingen en op het optreden op de dag van de demonstratie.

Tegelijkertijd signaleren de betrokken medewerkers de nodige verbeterpunten voor toekomstige demonstraties. Zo zijn weliswaar scenario's uitgewerkt, maar niet volledig doorleefd in de voorbereidingen. De evaluatie benoemt expliciet het onderschatten van de weerstand tegen de demonstratie van de inwoners en de voorbereidingen die door hen werden getroffen. Ook merken enkele medewerkers op dat de scenario's zijn besproken in de voorbereiding, maar niet zijn gebruikt op het moment dat de scenario's werkelijkheid werden. Een aspect dat achteraf tot discussie heeft geleid zijn de zogeheten tolerantiegrenzen (wat wordt wel en wat wordt niet geaccepteerd). Daarbij - zo wordt aangegeven - is niet goed genoeg met elkaar besproken wat de opdracht precies zou gaan zijn. De tolerantiegrenzen zoals in de draaiboeken stond werden uiteindelijk niet gevolgd. Daarover wordt achteraf opgemerkt:

'Dat draaiboek stel je met zijn allen in het SGBO op en biedt kaders voor het optreden voor die dag. Maar dan moet je er wel voor zorgen dat wat in het draaiboek staat ook goed wordt uitgelegd aan de mensen die op straat lopen. Dat had in dit geval scherper gekund.'[93]

De Inspectie merkt hierbij op dat in de evaluatie de cruciale vraag hoe de situatie ondanks de voorbereidingen toch heeft kunnen ontstaan slechts oppervlakkig aan bod komt. Een diepere analyse van het probleem is niet terug te vinden in het document. Het gegeven dat de aangekondigde demonstratie alleen door toedoen van relschoppers ondanks de inzet van 217 politiefunctionarissen, waarvan 48 man ME, niet door kon gaan en waarbij auto's met demonstranten van KOZP en waarnemers van Amnesty International zijn aangevallen zonder dat

---

[89] Zie onder andere: Intocht Sinterklaas in Staphorst verloopt in grimmige sfeer (nos.nl); Rust in Staphorst teruggekeerd na ME-inzet rond sinterklaasintocht | Binnenland | NU.nl; ME grijpt in bij grimmige intocht in Staphorst: protest Kick Out Zwarte Piet verboden | Binnenland | gelderlander.nl; Staphorst verhindert met geweld Zwarte Piet-protest, burgemeester: 'Alles aan gedaan om dit te voorkomen' | Ongeregeldheden Staphorst | destentor.nl; Amnesty doet aangifte van bedreiging en vernieling rond Sint-intocht Staphorst (nos.nl).
[90] Politie onderzoekt intimidatie van Staphorsters tegen demonstranten Kick Out Zwarte Piet (volkskrant.nl).
[91] OM vervolgt vier mannen voor rellen bij Sinterklaasintocht Staphorst (nos.nl).
[92] Enquête SGBO KOZP Staphorst, 12 december 2022.
[93] Interview met kenmerk 4836365.

daarbij gebruik gemaakt is van alle (juridische) middelen die die de politie ten dienste staat, wordt in de evaluatie niet besproken.

In de interviews tussen de Inspectie en politiemedewerkers komt die vraag wel aan bod. De rode lijn die te halen is uit de antwoorden is: 'we hebben ons als SGBO zo goed mogelijk voorbereid op basis van de informatie die we tot onze beschikking hadden, maar met de kennis van nu hadden ze andere beslissingen genomen'. Zo zou men achteraf de keuze voor het gidsen van de demonstranten in ieder geval heroverwegen. Een andere vorm van begeleiding zou in dit soort gevallen wellicht een betere keuze zijn geweest om de stoet met demonstranten op veilige wijze naar de plek van de demonstratie te krijgen. Het niet vooraf verstrekken van de routekaarten aan de demonstranten en Amnesty International waarbij de afrit van de A28 (waar de relschoppers zich ophielden) gemeden zou worden wordt als een misser beschouwd.

Een ander aspect dat door de geïnterviewden naar voren wordt gebracht is de vraag of de Sinterklaasintocht naast de demonstratie van KOZP gehouden kon worden. Dit is een beslissing van de burgemeester, maar de politie kan wel adviezen geven over de risico's rondom de demonstratie. In dit geval is op basis van de beschikbare informatie gekozen om zowel de intocht als de demonstratie door te laten gaan. Achteraf was dat wellicht niet verstandig, geven verschillende respondenten aan in de interviews. De vergaande voorbereidingen van de tegenacties en de bereidheid van de relschoppers om geweld toe te passen is volgens de politiemedewerkers onderschat.

De leden van de SGBO geven aan dat zij de inzet van 'spotters' die de kentekennummers van de auto's van de demonstranten noteerden en deze doorgaven aan sympathisanten om de auto's in en rondom Staphorst tegen te houden niet hadden verwacht. Ook wordt verwezen naar de mogelijkheid dat - volgens diverse bronnen - tegenstanders van de demonstratie zich aangemeld zouden hebben als demonstrant voor KOZP en in de bus van de demonstranten. Daarbij wordt gerefereerd aan de rapportage van RadarAdvies en mediaberichten[94], waarin dit volgens respondenten wordt genoemd. Deze 'infiltranten' hielden andere sympathisanten real-time op de hoogte van het plan van de demonstranten en de politie, zo wordt aangegeven. Respondenten vragen zich af hoe de politie deze demonstratie veilig had kunnen laten verlopen wanneer tegenstanders dergelijke vergaande acties ondernemen. Dat er wellicht infiltranten vanuit Staphorst zich in de groep van KOZP zouden hebben gemengd en in de bus naar Staphorst hebben gezeten, heeft de Inspectie niet kunnen bevestigen. Het valt de Inspectie desondanks op hoe hardnekkig dit gerucht in de verschillende interviews met politiefunctionarissen herhaald wordt.

Waarover vrijwel alle betrokken politiemedewerkers eens zijn, is dat de grenzen van wat mogelijk is aan voorbereidingen en uitvoering in zicht komt. De overheersende gedachte is daarbij dat 'in redelijkheid' met onverwachte situaties rekening gehouden kan worden, maar dat de heftigheid van de tegenacties en de voorbereidingen daarvan in Staphorst vooraf niet goed in te schatten waren. Daarbij is het voor de betrokken politiefunctionarissen een wrange constatering dat áls het misgaat al snel naar de politie gekeken wordt als 'kwade pier'.

[94] Zie bijvoorbeeld: Relschoppers Staphorst bereidden blokkade Kick Out Zwarte Piet minutieus voor, gemeente 'naïef' | Het beste van de Stentor | destentor.nl

Hoofdstuk 3: analyse, conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek richt de Inspectie zich op het politieoptreden rondom de geplande demonstratie van Kick Out Zwarte Piet op 19 november 2022 in Staphorst. Hierbij staat de onderzoeksvraag centraal: hoe heeft de politie gehandeld in aanloop naar de aangekondigde demonstratie van KOZP én na het verbod ervan door de burgemeester van Staphorst en welke besluiten lagen aan dit handelen ten grondslag? In dit hoofdstuk analyseert de Inspectie de bevindingen die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Op basis van de conclusies die hier uit voortkomen doet de Inspectie aanbevelingen.

1. Analyse en conclusies

In de analyse maakt de Inspectie in de tijd onderscheid tussen de voorbereiding op de demonstratie en het daadwerkelijk optreden door de politie op de dag van de demonstratie. Daarbij kijkt de Inspectie naar de toezichtsaspecten 'governance' (sturing), 'informatievoorziening', 'samenwerking' en 'toerusting'.[95] De focus van dit onderzoek is niet gericht op de neutraliteit van de politie tijdens de gebeurtenissen.

Voorbereiding op de demonstratie

Vanaf 9 november 2022 vinden er veel voorbereidingen plaats. Er wordt een SGBO opgezet met daarin verschillende functionarissen met specifieke aandachtsgebieden, zoals informatie, mobiliteit en ordehandhaving. De politie stemt af met verschillende partijen over de beste aanpak, zowel in de SBGO als daarbuiten. Zo vinden er overleggen plaats met de gemeente en het Openbaar Ministerie (het driehoeksoverleg) en spreekt de politie met KOZP en Amnesty International.

De politie stelt een draaiboek op voor de dag van de demonstratie. Hierin staat in grote lijnen hoe de politie gaat optreden tijdens de demonstratie. Het optreden dient neutraal, verbindend, vriendelijk en duidelijk te zijn. De SGBO stelt ook een centrale doelstelling op: het goed laten verlopen van zowel de Sinterklaasintocht als de demonstratie. Ondanks dat men de voorbereidingen snel oppakt en de nodige scenario's op papier zet, ontbreekt het aan een stuk concretisering voor de uitvoering in de praktijk. Hoe tegen blokkades in Staphorst en tegen mogelijke relschoppers concreet opgetreden gaat worden blijkt niet uit de documenten of besprekingen. Aan de ene kant ziet men de mogelijke stevige weerstand wel onder ogen, aan de andere kant blijven mogelijke consequenties - anders dan in algemene termen - onvoldoende besproken.

Daarnaast is tijdens de voorbereidingen informatie beschikbaar die niet geconcretiseerd wordt in de aanpak. In de documentatie is terug te lezen dat de veiligheid van de demonstranten als risico wordt gezien en daarmee een expliciet punt van aandacht tijdens de voorbereidingen. Vooraf denkt de SGBO na over verschillende scenario's van mogelijke risicosituaties waarmee de politie kan worden geconfronteerd. Er is voldoende informatie aanwezig die de noodzaak van dergelijke voorbereidingen benadrukt. Van social media en maatschappelijke partners komen veel signalen binnen over de weerstand tegen de demonstratie bij de inwoners van Staphorst. Die signalen, afkomstig van meerdere bronnen, duiden op blokkades op de wegen richting Staphorst, het gooien van voorwerpen naar de demonstranten en mogelijk geweld.

Tegelijkertijd zijn lokale sentimenten richting de landelijke overheid en de relatie met de plaatselijke jeugd (met het oog op komende kerst- en Oud-en-Nieuwviering) vooral reden om in te zetten op 'het gesprek' en 'de-escalatie'. Met de lokale context in gedachte accepteert de politie tegenacties van inwoners van Staphorst en probeert daar omheen te werken in plaats van daartegenop te treden. Zo blijkt uit de informatie die voorhanden is, dat de relschoppers van plan

[95] Zie Inleiding onder paragraaf 4 'Onderzoeksaanpak'.

zijn bij de afrit van de A28 te verzamelen en daar de demonstranten tegen te houden. Hier wordt vooraf geen actie tegen ondernomen. Wel wordt met de voorziene risico's in gedachte de inzet van de ME op het marktplein in Staphorst besproken en goedgekeurd.

Het vervoer richting Staphorst is van groot belang in de strategie om relschoppers te omzeilen, blijkt uit zowel de gesprekken als documentatie. Om die reden werkt de politie aan alternatieve routes om de demonstranten naar het marktplein in Staphorst te gidsen. De politie maakt bijvoorbeeld routekaartjes die aan de demonstranten uitgedeeld zouden worden zodat zij weten welke route ze moeten volgen. De politie kiest hierbij bewust voor het begidsen van de demonstranten en niet voor verkeerstechnische begeleiding. Een van de redenen voor de keuze voor begidsen is dat op deze manier het vervoer onopvallend kan plaatsvinden en de relschoppers niet weten waar de demonstranten Staphorst binnenrijden. Hierbij gaat de politie voorbij aan de beschikbare informatie over de plannen van de relschoppers om de route van de demonstranten te monitoren door middel van spotters en mogelijke infiltranten. Er is op dat moment zodoende reden om aan te nemen dat de route van de demonstranten niet verborgen gehouden kan worden voor de relschoppers.

Het politieoptreden op de dag van de demonstratie

Op 19 november zou de demonstratie van KOZP plaatsvinden. Zoals afgesproken verzamelen de demonstranten zich bij het politiebureau in Zwolle. Vanuit hier zouden zij met gidsen van de politie naar Staphorst rijden. De informatie die bij de SGBO binnenkomt wijst er op dat relschoppers van Staphorst blokkades opstellen bij de afrit van de A28 richting Staphorst. De politie kiest daarom voor een langere route richting Staphorst die de betreffende afrit van de A28 vermijdt. De aanname is dat de demonstranten en relschoppers elkaar op deze manier niet tegenkomen voordat de demonstranten het marktplein bereiken. De SGBO ziet om die reden ook geen aanleiding om actie te ondernemen tegen de groep die zich verzamelt bij de afrit van de A28. Op het marktplein zijn politiemedewerkers en ME aanwezig om eventuele ongeregeldheden tijdens de demonstratie aldaar te de-escaleren.

Kort na vertrek uit Zwolle raken enkele voertuigen uit de colonne. De Inspectie ziet dit als een sleutelmoment in de gebeurtenissen van deze dag. Vanaf dit moment verloopt de inzet van de politie niet meer zoals dat vooraf is bedacht. De keuze om te gidsen heeft naar oordeel van de Inspectie hieraan bijgedragen. Door te kiezen voor gidsen in plaats van verkeerstechnische begeleiding is de kans dat de voertuigen uit de colonne raken vergroot en uiteindelijk realiteit geworden. Ook het feit dat er geen routekaartjes (zoals vooraf bedacht) zijn uitgedeeld aan de demonstranten heeft niet bijgedragen aan de duidelijkheid van het vervoer naar Staphorst. Juist in een situatie waarin het vervoer van demonstranten cruciaal is voor het goede verloop van een demonstratie, is het noodzakelijk om duidelijk te communiceren en het vervoer strak te organiseren en uit te voeren. De Inspectie is van oordeel dat zowel de planvorming als de uitvoering van het vervoer onvoldoende is geweest.

Hoewel de politie probeert de voertuigen terug in de colonne te krijgen, lukt dat bij twee voertuigen niet. Een ander voertuig raakt direct bij vertrek de colonne kwijt. Deze voertuigen rijden via de A28 richting Staphorst en stuiten bij de afrit op de groep relschoppers die de demonstranten gericht tegenhouden. De voertuigen van de demonstranten worden bekogeld, vernield en de inzittenden bedreigd.

De politie probeert op dat moment de plek van de confrontatie te bereiken. De ME is op het marktplein gepositioneerd. Dit vanwege de eerder gemaakte aanname dat de demonstranten en de relschoppers pas daar bij elkaar zouden komen. Het marktplein is niet ver van de afrit van de A28 waardoor de ME snel ter plaatse had kunnen zijn. De ME treft onderweg echter een blokkade waardoor het alsnog tien minuten duurt voordat zij de afrit van de A28 bereikten. De aanwezige politie bij de afrit van A28 is op dat moment van onvoldoende omvang om op dat moment daadwerkelijk de demonstranten en Amnesty International te ontzetten. Dit is naar oordeel van de Inspectie een gevolg van (1) de tijdens de voorbereiding gemaakte keuze om niet tegen de tegenacties, zoals blokkades, van de relschoppers op te treden maar daarom heen te werken en (2) de aanname dat de dag van de demonstratie volgens plan zou verlopen. De politie kan om die reden onvoldoende doortastend optreden tegen de relschoppers die de demonstranten van KOZP en de waarnemers van Amnesty belaagden.

Niet lang nadat de demonstranten door de relschoppers op de afrit van de A28 worden aangevallen, bespreekt de SGBO de escalerende situatie in het driehoeksoverleg. Hier weegt men af wat de mogelijkheden zijn om de situatie onder controle te krijgen. Op dat moment is de sfeer bij de afrit van de A28 zeer grimmig. Als op andere plekken in Staphorst ook ongeregeldheden ontstaan - zoals het marktplein waar veel kinderen aanwezig zijn vanwege de intocht van Sinterklaas - is de politie niet in staat de wanordelijkheden te beteugelen, zo is de inschatting. De SGBO geeft de burgemeester daarom het advies om de demonstratie te verbieden om verdere wanordelijkheden te voorkomen. Om 13:49u, ongeveer 35 minuten nadat de groep demonstranten uit Zwolle is vertrokken, geeft de burgemeester een verbod - als lid van de driehoek waar ook politie en het Openbaar Ministerie deel van uit maken - voor de demonstratie.

Vlak na de ongeregeldheden bij de afrit van de A28 ontstaat eveneens een dreigende situatie bij het tankstation in Meppel. Over het exacte verloop van wat zich op deze locatie afspeelde bestaan verschillende perspectieven. De uitleg van de politie en die van KOZP lopen sterk uiteen. Uit het beeldmateriaal dat de Inspectie heeft ontvangen heeft de Inspectie over de feitelijke toedracht (deels) een eigen beeld kunnen vormen.

De politie besluit de colonne met demonstranten vanwege de ongeregeldheden bij de A28 te stoppen in Meppel. Op deze manier is er tijd om de vervolgstappen te bedenken en kunnen de van de colonne losgeraakte voertuigen opnieuw aansluiten. Ondanks dat de politie kiest voor een locatie die naar hun oordeel uit het zicht ligt, worden de demonstranten snel gevonden door de relschoppers. De politie deelt KOZP mee dat ze de locatie moeten verlaten voor hun eigen veiligheid en rijdt vervolgens weg. Vlak hierna wordt de bus van KOZP klemgereden door enkele voertuigen van relschoppers. Enkele relschoppers, gekleed in Zwarte Pietenpakken, stappen uit hun voertuigen en lopen richting de bus. De bus met demonstranten weet weg te rijden van het terrein. De politie staat op afstand en grijpt niet in.

De Inspectie is van oordeel dat de politie in deze situatie niet doortastend en adequaat heeft gehandeld. Hoewel de organisator van demonstratie de eerste verantwoordelijke is voor een veilig verloop ervan, is de politie verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde tijdens een demonstratie. In dit geval is, mede door het klemrijden van de demonstranten, sprake van een verstoring van de openbare orde. De politie had daartegen in moeten grijpen en de demonstranten moeten beschermen tegen de relschoppers. Met name omdat bekend was waartoe de relschoppers in staat waren gezien de gebeurtenissen op de afrit van de A28. De politie geeft aan dat zij vanwege hun eigen veiligheid afstand hebben genomen van de situatie. De Inspectie is van oordeel dat de situatie op dat moment inderdaad dreigend was, maar niet dusdanig dreigend dat van de politie niet verwacht kon worden dat zij ingreep.

Op basis van bovenstaande analyse en conclusies komt de Inspectie tot de volgende eindconclusies.

Eindconclusies

- De politie heeft de voorbereidingen op de demonstratie snel opgepakt. In de voorbereidingen worden diverse risico's en punten van aandacht benoemd. Desondanks sluit de voorbereide aanpak niet aan op de beschikbare informatie en de ernst van de risico's.
- De politie heeft te veel vertrouwd op het goed verlopen van de voorgenomen aanpak. Hierdoor was de politie niet in staat effectief in te grijpen op het moment dat de gebeurtenissen anders verliepen dan voorzien.
- De politie heeft niet doortastend en adequaat genoeg opgetreden bij de bescherming van de demonstranten van KOZP en de waarnemers van Amnesty International bij de voorgenomen demonstratie in Staphorst.

2. Aanbevelingen

Op basis van haar conclusies doet de Inspectie de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen aan de Korpschef van de nationale politie

- Beschrijf in de voorbereiding expliciet en concreet de mogelijke gevolgen van vooraf benoemde risico's, zodat het handelingsperspectief voor iedereen duidelijk is.
- Houd beter rekening met het niet volgens plan verlopen van de begeleiding van een demonstratie. Blijf flexibel zodat onverwachte situaties alsnog adequaat kunnen worden aangepakt.
- Geef nadrukkelijker aandacht aan de bescherming van demonstranten wanneer het risico op confrontaties groot is.
- Communiceer duidelijk met demonstranten over wat de taak van de politie is bij demonstraties, hoe die taak ingevuld gaat worden en wat over en weer van elkaar wordt verwacht om eventuele misverstanden te voorkomen.

3. Slotbeschouwing

Bovenstaande analyse, conclusies en aanbevelingen richten zich specifiek op het handelen van de politie rondom de gebeurtenissen in Staphorst op 19 november 2022. Hierin geeft de Inspectie een kritische blik op het handelen van de politie in zowel de voorbereidingen op de demonstratie als de uitvoering op de dag zelf. De Inspectie ziet echter de noodzaak om de gebeurtenissen in Staphorst in een breder perspectief te plaatsen. De gebeurtenissen lijken namelijk niet op zichzelf te staan, maar onderdeel te zijn van een bredere maatschappelijke ontwikkeling rondom demonstraties in Nederland.

Het aantal demonstraties in Nederland neemt toe.[96] Zo is het aantal demonstraties in Den Haag sinds 2014 met bijna de helft toegenomen en in Amsterdam meer dan verdubbeld. Demonstraties worden daarbij steeds vaker niet vooraf aangemeld, waardoor de gemeente en politie minder tijd hebben om een demonstratie te faciliteren. Tegelijkertijd is een ontwikkeling te zien op het gebied van openbare orde en veiligheid rondom demonstraties. Steeds vaker staan bij demonstraties partijen lijnrecht tegenover elkaar. De gemoederen kunnen daarbij flink oplopen, zowel in de wisseling van woorden als het handelen daarbij.[97] De politie wordt hierbij niet zelden vijandig bejegend. De gebeurtenissen in Staphorst zijn daarvan een goed voorbeeld. De relschoppers in Staphorst hebben geweld gebruikt, blokkades opgezet, kraaienpoten gestrooid en spotters ingezet om informatie te verzamelen. De Inspectie benadrukt dat dit alles zich afspeelt in de context van een demonstratie bij een Sinterklaasintocht in een kleine gemeente. Zelfs een dergelijke kleine demonstratie bij een klein evenement vraagt om een aanzienlijke inzet van de politie. Maar ook tijdens de coronademonstraties en de boerenprotesten deden zich ongeregeldheden voor en waren er confrontaties tussen demonstranten en de politie.

De Inspectie is niet als eerste in het signaleren van het spanningsveld rondom demonstraties in Nederland. Andere organisaties hebben onderzoek gedaan naar de spanning tussen het demonstratierecht en openbare orde.[98] Meerdere onderzoeken concluderen dat de overheid zich volledig moet inzetten om het demonstratierecht te garanderen. Zo stelt de Ombudsman:

'De essentie van het grondrecht tot demonstreren moet voorop staan. Die essentie is dat de overheid zich tot het uiterste moet inspannen om demonstraties te faciliteren en te beschermen,

[96] Zie: Grote toename demonstraties in 2021, gemeenten steeds vaker niet vooraf ingelicht | BNR Nieuwsradio
[97] Zie bijvoorbeeld: Fenomeenanalyse 'De verschillende gezichten van de coronaprotesten' | Publicatie | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (nctv.nl); Aan de kant van de politie is op de A12 de frustratie te horen - NRC; 'Bestuurders kunnen niet optreden tegen ontwrichtende demonstraties' (nos.nl); Kan de overheid het boerenprotest nog aan? - NRC
[98] Zie bijvoorbeeld: Demonstratierecht onder druk | Nationale ombudsman; Onderzoek: Demonstratierecht in de knel - Investico (platform-investico.nl); Rapport demonstratierecht in Nederland: overheid schiet te kort (Amnesty.nl).

zodat burgers in vrijheid hun mening – hoe impopulair ook – kunnen laten horen. Elke andere houding van de overheid doet afbreuk aan de kern van het demonstratierecht.'[99]

De Wiarda Beckman Stichting[100] stelt (onder verwijzing naar literatuur daarover) dat:

'Uit de enorme hoeveelheid rechterlijke uitspraken die mede op basis van die criteria is ontstaan, blijkt een duidelijke lijn, namelijk dat op de overheid primair de taak rust het demonstratierecht te beschermen. Een verbod of beperking komt pas in zicht als er een reëel gevaar bestaat voor ernstige wanordelijkheden. En daarbij wordt dus ook meegewogen dat burgemeesters meer politie-inzet moeten (kunnen) bieden dan onder normale omstandigheden.'

Daarbij mag het demonstratierecht niet 'sneuvelen' als dit wordt afgewogen tegen de handhaving van de openbare orde en veiligheid.[101]

De Inspectie onderschrijft deze stellingen gezien het belang van het demonstratierecht als grondrecht volledig. De Inspectie ziet dat bij demonstraties in een polariserende samenleving partijen steeds scherper tegenover elkaar komen te staan. Dit vraagt veel van de politie - vanwege de steeds heftigere reacties op demonstraties en de openbare orde vraagstukken die daarbij komen kijken – en kan betekenen dat de politie tegen grenzen aanloopt en dat dit ten koste gaat van andere politietaken. Het is daarom van belang om breder te kijken of en hoe de politie voldoende geëquipeerd is om dit ook in de toekomst te blijven doen.

De Inspectie zal met het oog op deze ontwikkelingen in 2024 en 2025 verder onderzoek doen naar de inzet en het handelingsperspectief van de politie bij demonstraties. Daarbij zal centraal staan wat van de politie wordt verwacht bij demonstraties, in hoeverre de politie aan die verwachtingen kan voldoen en of dit ten koste van andere politietaken gaat. Hierbij zal aandacht worden geschonken aan wet- en regelgeving rondom demonstraties, de praktische werkzaamheden van de politie bij het faciliteren van een demonstratie, welke afwegingen daarbij worden gemaakt en de impact op de organisatie die het faciliteren van demonstraties heeft.

[99] Zie: Demonstratierecht onder druk | Nationale ombudsman.
[100] Zie: Veel onbegrip rondom het demonstratierecht | Wiardi Beckman Stichting (wbs.nl)
[101] De Nationale Ombudsman, "Demonstreren, een schurend grondrecht?". 14 maart 2018.

Bijlage 1: Afkortingen

Afkorting	Betekenis
KOZP	Kick Out Zwarte Piet
ME	Mobiele Eenheid
OM	Openbaar Ministerie
SGBO	Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden
Wom	Wet openbare manifestaties

Inspectie Justitie en Veiligheid
Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid niet vanzelfsprekend zijn.

Dit is een uitgave van:
Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 EL Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
Contactformulier | www.inspectie-jenv.nl

Oktober 2023

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.