



In ter Apel. Eten brengen. Help met tenten FB Irakezendentenkamp
[twitpic.com/9mcwmu](https://twitter.com/9mcwmu) [twitpic.com/9mdcwt](https://twitter.com/9mdcwt)

Geke Mateboer @gekemateboer



Tentenkamp bij aanmeldcentrum in Ter Apel

Wouter Jong

8.1 Inleiding

Een groep van veertig uitgeprocedeerde Irakezen begint op 8 mei 2012 een tentenkamp voor het Aanmeldcentrum in Ter Apel, gemeente Vlagtwedde. In twee weken tijd groeit het uit tot een tentenkamp van ongeveer 250 tot 300 mensen. Busjes rijden af en aan, vol met voedsel, kleding, medicijnen, dekens, pallets en tenten. Op 23 mei is de situatie volgens de gemeente onhoudbaar geworden en wordt besloten het tentenkamp te beëindigen. Asielzoekers spannen een procedure aan bij de voorzieningenrechter om de ontruiming te voorkomen.⁴³ Die zaak vindt de volgende dag plaats, waarbij de voorzieningenrechter in eerste instantie vaststelt dat de gemeente disproportioneel heeft gehandeld.⁴⁴ De gemeente had volgens de rechter kunnen volstaan met minder vergaande maatregelen. Na het lezen van alle documentatie wordt de gemeente alsnog in het gelijk gesteld.

8.2 Feitenrelaas

Het tentenkamp in mei 2012 is geen unicum. Eerder, in oktober en december 2011, waren bij het Aanmeldcentrum ook tentenkampen opgezet. In beide gevallen zijn de tentenkampen van korte duur en komt

⁴³ De procedure bij de voorzieningenrechter is de bestuursrechtelijke variant van een kort geding, de versnelde procedure voor spoedeisende civiele zaken.

⁴⁴ De gemeente Vlagtwedde heeft zelf in juli 2012 een evaluatie uitgebracht over het tentenkamp. Deze 'Evaluatie tentenkamp Ter Apel' is te downloaden via www.burgemeesters.nl/vlagtwedde.

men via onderhandelingen tussen het ministerie voor Immigratie en Asiel en de asielzoekers vrij snel tot overeenstemming. De asielzoekers krijgen het aanbod dat ze een nieuw asielverzoek kunnen indienen dat zal worden getoetst aan het meest recente beleid. In afwachting van die beslissing krijgen zij tijdelijk onderdak aangeboden door het Rijk.⁴⁵ Omdat niet valt uit te sluiten dat er een derde keer wordt gedemonstreerd, besluit de gemeente Vlagtwedde de openbaar toegankelijke grond naast het Aanmeldcentrum – het zogeheten ‘Populierenveldje’ – in bruikleen te geven aan het COA. Op die manier kan het COA asielzoekers die mogelijk een tentenkamp willen beginnen tegenhouden. Het is de bedoeling om het gebied af te zetten met ‘verboden-toegangbordjes’, zodat voor iedereen duidelijk is dat het COA daar geen demonstraties toestaat en iedereen die daar ongewild bivakkeert kan weigeren. Terwijl de gemeente wacht op de bestelde bordjes, begint een groep Irakese asielzoekers in mei 2012 voor de derde keer een tentenkamp. Om de bruikleenovereenkomst te markeren spoedt een medewerker van de gemeente zich naar de plaatselijke bouwmarkt en wordt het Populierenveldje alsnog afgezet met de alternatieve bordjes. Het leidt tot enige verwarring bij de demonstranten, die her en der opeens de bordjes zien verschijnen. Zij nemen het voor kennisgeving aan.

Ondertussen formeert de gemeente een crisisteam dat zich over het spontane tentenkamp buigt. Onder meer politie, Openbaar Ministerie, COA, IND, de dienst Terugkeer & Vertrek en het Ministerie van Binnenlandse Zaken haken aan en beraden zich met de gemeente over de situatie. Het is voor het crisisteam al snel duidelijk dat er sprake is van een patstelling. Er wordt gesproken over ‘een Haags probleem op Vlagtwedder grondgebied’.⁴⁶ De Irakezen hebben geen haast om uit Ter Apel te vertrekken en kunnen niet zomaar worden gedwongen om terug te gaan naar Irak. Sinds eind 2011 willen de Iraakse autoriteiten alleen mensen toelaten met een geldig Iraaks reisdocument dat de betrokkene zelf heeft aangevraagd bij de ambassade. Als een uitgediende Iraakees in Nederland dat weigert, kan hij niet worden teruggestuurd. De Iraakse autoriteiten accepteren geen reisdocument dat door de Nederlandse overheid is geregeld. En de Irakezen weigeren

45 ‘Somaliërs breken protestkamp bij Ter Apel op’, *Het Parool*, 30 december 2011.

46 ‘Haags probleem op het grondgebied van Vlagtwedde’, *Burgemeestersblad*, nr. 66, 2012.

op hun beurt een paspoort aan te vragen, omdat ze bang zijn terug te (moeten) keren naar Irak.⁴⁷

Het tentenkamp bestaat in eerste instantie uit een groep van 40 Irakezen. Vanuit de groep wordt een woordvoerder naar voren geschoven, met wie de gemeente afspraken maakt over veiligheid, orde en hygiëne. Omdat de voorwaarden worden geaccepteerd, zorgt de gemeente voor afvalbakken en mobiele toiletten. Later regelt de gemeente ook een drinkwatervoorziening. Op de eerste dag van de betoging sluit een groep van 20 Somaliërs zich bij de groep Irakezen aan. Zij zitten in een vergelijkbare situatie als de Irakezen. Uiteindelijk ontstaat een groep van ongeveer driehonderd Irakezen en Somaliërs. Het is voor het crisisteam een hele nieuwe ervaring hoe met zo'n grote groep om te gaan, helemaal als de temperatuur oploopt en hygiënische problemen ontstaan. Op het Aanmeldcentrum overlegt het crisisteam regelmatig met de woordvoerders van het tentenkamp. Door afspraken te maken hoopt de gemeente grip te houden op de betoging. Als onderdeel van de voorwaarden stellen de betogers een eigen ordedienst in, die erop toeziet dat de situatie beheersbaar blijft.

Het tentenkamp blijft in omvang groeien, waarmee ook de landelijke aandacht toeneemt. Cameraploegen en journalisten weten Ter Apel inmiddels te vinden. Ook sympathisanten rijden af en aan, overnachten en brengen oude tenten, dekens en voedsel. In Den Haag wordt demissionair minister Gerd Leers (Immigratie en Asiel) op 16 mei naar de Tweede Kamer geroepen voor een spoeddebat. Hij is van mening dat het kamp niet lang kan blijven, maar legt in het debat de bal bij de burgemeester van Vlagtwedde door het als openbare-ordeprobleem te bestempelen. 'Het lijkt mij niet goed om hier met de Kamer te gaan overleggen wanneer wij wat gaan doen op die plek', aldus de minister.

'Die verantwoordelijkheid ligt overigens ook primair bij de burgemeester in het kader van de openbare orde. (...) De burgemeester heeft tot nu geoordeeld dat het kamp als zodanig geen bedreiging

47 'Tentenkamp blijft groeien; Minister buigt niet voor uitgeprocedeerde Irakezen', *NRC Handelsblad*, 16 mei 2012.

voor de openbare orde vormt. Zodra dat wel het geval is, zal zij ingrijpen; daar ben ik van overtuigd.⁴⁸

De minister laat voorts weten dat hij de groep best tijdelijk opvang wil bieden, maar dat de asielzoekers dan moeten meewerken aan hun terugkeer: 'Uitgeprocedeerd is uitgeprocedeerd.'⁴⁹

Ondanks de woorden van de minister verwacht het crisisteam dat Den Haag met een oplossing komt. De gemeente houdt zich onderwijl verre van de politieke overwegingen en legt de focus op de handhaving van de openbare orde en volksgezondheid. Daarbij is de lijn van gemeente Vlagtwedde helder: de betoging wordt getolereerd, zolang de veiligheid op het tentenkamp niet in gevaar komt. 'Alles verloopt rustig, dus we zien geen reden om het kamp te beëindigen', zo laat een woordvoerder van de gemeente op 19 mei in het *Algemeen Dagblad* optekenen.⁵⁰ De gemeente ziet erop toe dat de Irakezen en Somaliërs op het tentenkamp de orde bewaken en maakt met de woordvoerders nieuwe afspraken. De grenzen van het gebied waar de tenten mogen staan worden besproken. Het Populierenveldje wordt vervolgens met rood-wit lint afgezet om de groei te beperken en de situatie overzichtelijk te houden. Dat leidt echter tot nieuwe – onvoorziene – problemen, omdat op het afgebakende gebied de tenten steeds dichter op elkaar komen te staan en er geen ruimte meer is voor de brandgangen. Er zijn geen afspraken gemaakt over een maximaal aantal toe te laten betogers of een maximum aan te plaatsen tenten. In de praktijk blijkt het ook gecompliceerd om goed zicht te houden op het aantal aanwezige demonstranten, omdat sommigen 's avonds weer naar huis gaan of alleen in het weekend in Ter Apel zijn.

Naarmate de tijd verstrijkt wordt de situatie nijpender. Er ontstaan ruzies en opstootjes en de brandveiligheid en hygiëne worden een punt van zorg, omdat men hutjemutje op het veld staat.⁵¹ Om te anticiperen op een verdere groei van het tentenkamp worden achter de schermen verschillende scenario's uitgewerkt, opdat de partijen weten wat hun

48 Handelingen TK 2011-2012, 83.

49 'Tentenkamp blijft groeien: minister buigt niet voor uitgeprocedeerde Irakezen', *NRC Handelsblad*, 16 mei 2012.

50 'Burgemeester bezoekt tentenkamp in Ter Apel', *Algemeen Dagblad*, 19 mei 2012.

51 'Haags probleem op het grondgebied van Vlagtwedde', *Burgemeestersblad*, nr. 66, 2012.

mogelijk te wachten staat als de situatie escaleert. De politie ontwikkelt een draaiboek voor het geval een wanhopige asielzoeker zichzelf in brand steekt (naar analogie van de man die zich op 6 april 2011 op de Dam in Amsterdam in brand stak). Anderen buigen zich over de vraag wat er moet gebeuren als de aanwas in het tentenkamp tot volksgezondheidsproblemen leidt.

In het weekend van 19 en 20 mei komt een sterke aanwas van nieuwe sympathisanten op gang. De 'ordedienst' – en dan primair de Irakezen van het tentenkamp – geeft aan de zaak niet meer onder controle te hebben. De burgemeester bezoekt gedurende het weekend tweemaal het tentenkamp en ziet dat de situatie snel verslechtert.

Op 22 mei 2012 ontvangt minister Leers de woordvoerders van het tentenkamp en doet hun, in lijn met het aanbod dat de Somaliërs van de eerdere tentenkampen kregen, een aanbod voor tijdelijke opvang. Ook belooft hij contact te zoeken met de Iraakse ambassadeur om een oplossing te zoeken voor de Irakezen die van het opvangalternatief gebruik willen maken. De woordvoerders verwerpen in eerste instantie het aanbod. Na de politieke stemmingen in de Tweede Kamer over moties die waren ingediend tijdens het debat over de situatie in het tentenkamp wordt voor de betogers echter duidelijk hoe de politieke kaarten liggen; er komt geen pardonregeling.⁵² Daarop volgen nieuwe spanningen tussen Irakezen en Somaliërs. De groep Irakezen (250 personen) laat weten alsnog in te gaan op het aanbod van de minister; de later aangeschoven Somaliërs blijven het aanbod weigeren. De woordvoerders van de Somaliërs laten weten dat zij 'niets meer te verliezen hebben' en dat zij het kamp 'zolang zij leven' niet zullen verlaten.⁵³

De spanningen komen bovenop alarmerende inspecties. De brandweer constateert dat er een acuut brandgevaar dreigt in het dichtbevolkte tentenkamp. Er worden vuurtjes gestookt, terwijl het gras droog is. Er zijn geen blusmiddelen en er is vrijwel geen mogelijkheid om het kamp snel te ontvluchten. De GGD constateert bovendien schurft en maakt zich zorgen over de beperkte sanitaire voorzieningen. Het waterleidingbedrijf stelt onhygiënische toestanden vast bij de watervoorziening en de politie krijgt signalen van drugsgebruik en

52 In het kamerdebat komt ook de veiligheid in het tentenkamp aan de orde, waarbij onder meer PvdA-kamerlid Dijkzema vaststelt dat infecties op de loer liggen.

53 Uit 'Evaluatie tentenkamp Ter Apel', gemeente Vlagtwedde, juli 2012.

wapenbezit. Het is voor de burgemeester voldoende aanleiding om de woordvoerders op 22 mei 2012 aan te kondigen dat zij het tentenkamp de volgende dag zal beëindigen.

Op 23 mei 2012 worden 's ochtends twee mannen staande gehouden die jerrycans benzine het kamp op willen brengen. Het onderstreept voor het crisisteam de noodzaak om het tentenkamp te beëindigen. Er wordt een laatste beroep op de 'bewoners' gedaan om vrijwillig te vertrekken. De burgemeester stelt dat zij hun betogingsrecht heeft gerespecteerd, maar dat zij nu van de bewoners verwacht dat zij op hun beurt het besluit van de burgemeester respecteren om het tentenkamp uit veiligheidsoverwegingen te beëindigen. De politie prepareert zich en hanteert als lijn dat escalatie hoe dan ook moet worden voorkomen.

Terwijl de politieactie loopt, vraagt een aantal betogers in allerijl een uitspraak bij de voorzieningenrechter aan. Deze procedure dient in eerste instantie nog diezelfde middag, maar later verplaatst de voorzieningenrechter de voorlopige voorziening naar de ochtend van 24 mei 2012. De advocaat die namens de gemeente optreedt, wordt door de rechtbank gevraagd of de gemeente de beëindiging vrijwillig wil schorsen. Het stelt het crisisteam voor het dilemma om de beëindiging door te zetten, of te wachten op de uitspraak op donderdag 24 mei. Gezien de inspecties van de verschillende diensten (waterleidingbedrijf, brandweer en GGD) en het verhaal van de jerrycans stelt het team vast dat het gevaar dermate acuut is, dat wordt besloten de beëindiging van het tentenkamp door te zetten. De advocaat verzoekt de voorzieningenrechter om direct de voorlopige voorziening plaats te laten vinden en niet tot de volgende ochtend te wachten. Om agendatechnische redenen ziet de rechtbank daarvan af. Daarna geeft de advocaat de rechtbank in overweging om zelf op voorhand te schorsen, hetgeen niet wordt gedaan.

In vier uur tijd veegt de politie het Populierenveldje leeg. Een aantal betogers verschanst zich in de buurt van de aanwezige journalisten. ME-busjes komen aanrijden om de arrestanten af te voeren. De busjes belemmeren de journalisten daarbij het zicht op het tentenkamp. In totaal worden 117 mensen opgepakt. Onder hen bevinden zich twee sympathisanten; de rest zijn Somalische en Iraanse asielzoekers die weigeren hun tenten op te breken.⁵⁴ De demonstranten die niet uit

54 'Tentenkamp Ter Apel ontruimd, 117 mensen opgepakt', *NRC Handelsblad* (online), 23 mei 2012.

zichzelf vertrekken worden door de politie afgevoerd, gebruikmakend van een noodbevel (waarbij mensen ‘op eerste aanwijzing van de politie’ zich uit het gebied moeten verwijderen).⁵⁵

De dag nadat het tentenkamp is ontruimd doet de voorzieningenrechter uitspraak over de vraag of het tentenkamp ontruimd had mogen worden.⁵⁶ De voorzieningenrechter stelt vast dat de ontruiming met een noodbevel ‘disproportioneel’ is geweest. De media concluderen op grond van de uitspraak dat de ontruiming als zodanig disproportioneel is geweest.

8.3 Analyse

De casus van het tentenkamp lijkt op een crisis die op verschillende schaa kborden wordt gespeeld. Waar een burgemeester vooral aan zet is op het terrein van de openbare orde en veiligheid en het handhaven van de grondrechten op betoging conform de Wet openbare manifestaties, zijn betogers met name geïnteresseerd in oplossingen die vanuit ‘Den Haag’ worden verwacht. Het zijn twee verschillende rollen, van de gemeente Vlagtwedde enerzijds en politiek ‘Den Haag’ anderzijds. Door de buitenwereld worden beide soms als één en dezelfde overheid benaderd en soms tegenover elkaar gezet. Net hoe het uitkomt.

De eerdere tentenkampen in het najaar van 2011 zetten de gemeente Vlagtwedde op het verkeerde been. Het zou zo’n vaart niet lopen. In een interview in *de Volkskrant* zegt burgemeester Kompier daarover:

‘Mijn lijn was: laat het maar gebeuren. Ik ben achteraf verrast door de snelheid waarmee het kamp groeide, naar 300 man die langer dan twee weken bleven. Dat heeft me overvallen. Ik dacht: ze willen rustig hun punt maken en ze gaan weer weg. Achteraf kun je zeggen: dat was misschien naïef. Het is ons overkomen.’⁵⁷

55 Basis: art. 175 Gemeentewet.

56 LJN: BW6584 via rechtspraak.nl.

57 ‘Ik handelde heel zorgvuldig’, *De Volkskrant*, 31 juli 2012.

Het ligt in crisissituaties voor de hand om parallellen te zoeken met eerdere casuïstiek, maar tegelijkertijd schuilt daarin een gevaar. Elke crisis kan immers nét even anders zijn. Zoals de eigen evaluatie van de gemeente stelt: ‘Elke situatie zal elke keer op de eigen inhoud en merites moeten worden beoordeeld.’ Toch was de gemeente Vlagtwedde niet helemaal overdonderd. Er was geanticipeerd op een nieuwe betoging. De bordjes waren weliswaar nog niet geplaatst, maar het Populierenveldje was al in bruikleen gegeven aan het COA.

Had de gemeente eerder moeten ingrijpen of de betoging van meet af aan niet moeten toestaan? Optreden was juridisch gezien mogelijk, maar het zou waarschijnlijk escalerend hebben gewerkt als de politie zou hebben ingegrepen. De politie beseftte namelijk al snel dat het operationeel gezien lastig zou zijn om 40 personen van de locatie te verwijderen, terwijl zij geen concrete overlast veroorzaakten. Voor de gemeente lag een verbod dus lastig. Het gegeven dat de betoging vooraf niet was aangemeld, deed daar niets aan af.⁵⁸ Het recht op betogen is een grondrecht en daarmee een groot goed. Zelfs als de gemeente had willen ingrijpen, was dat niet mogelijk geweest op basis van het enkele feit dat de betoging niet was aangemeld. Wat juridisch kan is niet altijd wenselijk en omgekeerd.

Juridisch gezien had het COA de sterkste kaarten in handen om de betoging te verbieden, maar ook dan gold in feite hetzelfde probleem. Als de betogers via een civielrechtelijke procedure zouden zijn gesommeerd om elders te demonstreren (‘ga van ons Populierenveldje af’), moest dat wel gehandhaafd kunnen worden. Wederom bestond er dan een reëel risico dat de situatie zou escaleren.

Het crisisteam koos er wijselijk voor de betoging toe te staan en de situatie te reguleren, door afspraken te maken met de asielzoekers. In de latere evaluatie constateert het crisisteam dat de afspraken vooral waren gefocust op de regels binnen de grenzen van het tentenkamp, terwijl gaandeweg bleek dat de groep ook buiten het tentenkamp

58 Aanmelden is verplicht conform Artikel 2.1.2.2. APV Vlagtwedde (2009), te downloaden via de website van de gemeente Vlagtwedde, www.vlagtwedde.nl. Artikel 7 Wet openbare manifestaties stelt dat een burgemeester demonstranten de opdracht kan geven om een demonstratie direct te beëindigen en uiteen te gaan, onder meer wanneer de vereiste kennisgeving niet is gedaan. Uit de jurisprudentie blijkt echter dat autoriteiten een betoging niet enkel op grond van het ontbreken van de kennisgeving kunnen verbieden, voor zover de demonstratie een vreedzaam karakter heeft.

overlast veroorzaakte. Zo werd de ‘bedrijfscontinuïteit’ van het Aanmeldcentrum verstoord door de geluidsoverlast en de overlast bij de in- en uitgang van het terrein.

‘Voor de poort van het Aanmeldcentrum was het een komen en gaan van auto’s waarmee demonstranten en sympathisanten naar het tentenkamp kwamen. Dat punt is ondergesneeuwd in de totale belangenafweging en zou in vergelijkbare situaties zwaarder moeten meewegen in de te maken afspraken bij een betoging’, aldus de evaluatie.⁵⁹

Wat de situatie vanuit crisisoptiek compliceerde, was het gegeven dat de asielzoekers weinig te verliezen hadden. Zolang een politieke oplossing uitbleef kon de patstelling in principe eindelijk blijven bestaan. Zij hadden alle tijd van de wereld en alternatieven waren er niet of nauwelijks. Zo stelt Anton van Kalmthout, emeritus hoogleraar straf- en vreemdelingenrecht, in *Trouw*:

‘Het is afgrijselijk dat mensen geen andere uitweg zien dan in een tentje te bivakkeren om zo aandacht te vragen voor hun uitzichtloze situatie. Het is natuurlijk de vraag of het allemaal vergelijkbare schrijnende verhalen zijn. Het kan ook best dat er zich nu mensen aansluiten die denken dat hier iets te winnen valt. Maar goed: deze mensen gaan natuurlijk niet voor hun lol in een tent zitten. (...) Straks wordt de actie te groot en een gevaar voor de openbare orde. Dan wordt het ontruimd en verdwijnen al die mensen weer uit beeld. De minister wil dat deze mensen vrijwillig vertrekken, maar zij vinden de illegaliteit nog minder onaantrekkelijk. Zo krijgen we een groep die ronddoelt, zonder toekomst, zonder inkomsten. Met alle gevolgen van dien. Een pardon voor deze groep is voor de samenleving minder schadelijk dan wat er nu dreigt te gebeuren.’

59 Naar analogie stelt de Wet openbare manifestaties in artikel 9 bijvoorbeeld wel dergelijke eisen voor betogingen in de nabijheid van een gebouw in gebruik bij het Internationaal Gerechtshof, een diplomatieke vertegenwoordiging of een consulaire vertegenwoordiging. Daarbij dienen deelnemers zich te onthouden van gedragingen die het functioneren van de desbetreffende instelling aantasten.

Wouter van Zandwijk, woordvoerder van VluchtelingenWerk Nederland, sluit zich bij hem aan.

‘Het terugkeerbeleid is niet sluitend, dit is volgens ons het topje van de ijsberg. De minister zegt dat uitgeprocedeerde Irakezen en Somaliërs veilig terug kunnen naar hun land, maar die mensen kijken ook nieuws en op internet. Die zien wat anders. Namelijk dat er voor ieder ander een negatief reisadvies voor die landen geldt omdat het er hartstikke onveilig is. Dat is op zijn liefst gezegd toch curieus?’⁶⁰

Waar het gemeentelijke crisisteam wel degelijk waarneemt dat de situatie steeds nijpender wordt, lijkt het voor de buitenwereld alsof de maat voor de gemeente ‘opeens’ vol is en er ‘vanuit het niets’ tot beëindiging wordt overgegaan. Het voedde het standpunt dat de gemeente disproportioneel handelde.

‘De asielzoekers die al twee weken strijden tegen hun uitzetting werden overvallen door de plotselinge actie van de politie. Ze waren net aan het eten begonnen. Rijst met saus, wat olijven en crackers. Lang konden ze niet genieten van de op een campingsetje gekookte maaltijd. Rond een uur of drie in de middag lopen ineens tientallen agenten het terrein op. In de rug gesteund door een kleine afvaardiging van de Mobiele Eenheid. De eenheid is uitgerust met branddekens en blussers om eventuele zelfverbrandingen van wanhopige vluchtelingen snel in de kiem te smoren. Journalisten in het kamp krijgen resoluut te horen dat ze moeten vertrekken. Te gevaarlijk.’⁶¹

Hadden de tolerantiegrenzen en afspraken met de asielzoekers op het tentenkamp dan nadrukkelijker met de buitenwereld moeten worden gedeeld? Was daarmee het beeld voorkomen dat het crisisteam opeens van ‘nul’ naar ‘honderd’ schakelde? Waarschijnlijk wel, al had het nadeel kunnen zijn dat ingrijpen een ‘selffulfilling prophecy’ zou worden. De buitenwereld zou dan zelf hebben kunnen concluderen wanneer de afgesproken grenzen zouden zijn overschreden. Gemeente en politie zullen zelf de afwegingen willen maken en naar bevind van zaken kunnen

60 ‘Irak veilig? Ze weten wel beter’, *Trouw*, 19 mei 2012.

61 ‘ME ontruimt protestkamp’, *Algemeen Dagblad*, 24 mei 2012.

handelen. Dat betekent dat er marges worden aanhouden wanneer een situatie overgaat van ‘toelaatbaar’ naar ‘onhoudbaar’. Dat is een grijs gebied waar het crisisteam zijn positie in bepaalt. Terugblikkend hadden de buitenwereld en betogers op het kamp meer in de dreigende escalatie meegenomen kunnen worden, zonder té concreet te worden. Het had ertoe geleid dat ze minder verrast zouden zijn geweest door de beëindiging.

Het beeld dat ‘opeens’ de maat vol was, werd versterkt door de beelden die tijdens de beëindiging werden gemaakt. In de media kwam bijvoorbeeld een politieagent in vol BraTra (Brand- en Traangaseenheid)-tenue in beeld, wat suggereerde dat de politie met veel aplomb het kamp beëindigde. De politieagenten van de BraTra-unit waren echter aanwezig om mogelijke zelfverbrandingen te voorkomen, terwijl de beëindiging door hun collega’s in vredestenuue werd uitgevoerd. Immers, een aantal Somaliërs had aangegeven niet levend het terrein te willen verlaten. In de media komt ook een arts aan het woord die stelt dat hij ten onrechte van het terrein is verwijderd. In de ogen van de politie is hij op het moment van verwijdering echter niet aanwezig in de hoedanigheid van arts, maar stelt hij zich op als mede-sympathisant. Het scheve beeld zet zich echter vast; een vredelievende sympathisant wordt het terrein af gezet door politie die in vol BraTra-ornaat het tentenkamp ‘bestormt’.

Ook de positie van de verschillende ME-busjes leidt tot ophef onder de aanwezige journalisten, als deze pontificaal tussen hen en de Somaliërs worden geplaatst. Chris Klomp, journalist voor onder meer het *Algemeen Dagblad*, twittert erover: ‘Er staat inmiddels geen tent meer overeind in het kamp. Asielzoekers verdwijnen een voor een in busjes #terapel’⁶² en ‘ME parkeert bewust busjes voor cameramensen om zicht op ontruiming te belemmeren #terapel’.⁶³ In de evaluatie van de gemeente blijft onduidelijk of deze ME-busjes bewust zijn neergezet om de journalisten het zicht op de groep Somaliërs te ontnemen. Volgens de politie was het vooral een praktische overweging, omdat de betogers vanaf die plek het makkelijkst in de busjes waren af te voeren. In de eigen evaluatie stelt het crisisteam vast dat het hoe dan ook niet

62 <http://twitter.com/chrisklomp/status/205304205144104961>.

63 <http://twitter.com/chrisklomp/status/205303084719685632>.

op deze manier had mogen gebeuren, want zoals het recht op betoging doorlopend werd gerespecteerd, had dat evenzo voor het recht op persvrijheid en vrije nieuwsgaring moeten gelden. De journalistieke opwinding daarover werd door de burgemeester later als ‘volkomen terecht’ bestempeld.

De dag nadat het tentenkamp is ontruimd spreekt de voorzieningenrechter zich uit over de ontruiming.⁶⁴ Het leidde onder juristen tot consternatie. In *NRC Handelsblad* komt hoogleraar Barkhuijzen aan het woord:

‘Het is vaste rechtspraak dat de burger een reële kans moet krijgen om dat aan de rechter voor te leggen. De overheid moet dat afwachten. Gebeurt dit niet, dan is ook het respect voor de rechter in het geding. Het argument van de noodsituatie is niet sterk. De situatie in het tentenkamp verslechterde niet plotseling zodanig dat niet nog even gewacht kon worden. Of er sprake was van een noodsituatie is ook maar de vraag.’⁶⁵

De burgemeester licht in *Nieuwsuur* op de avond van 23 mei 2012 haar besluit toe. Ze vindt dat de situatie wel degelijk om maatregelen vroeg. Tijdens het kruisgesprek tussen de studio en de burgemeester is op de achtergrond hevig onweer te horen. Kompier: ‘U ziet op de achtergrond de lichtflitsen. Er komt onweer aan, vanavond. Het zou verschrikkelijk zijn geweest als al die mensen hier achter mij nog in hun tenten hadden gezeten.’⁶⁶

Wat er bij de voorzieningenrechter is gebeurd, blijkt uitermate genuanceerd te liggen. De rechter woog de inspectierapporten van brandweer, waterleidingbedrijf en GGD mee in zijn oordeel. De door de gemeente aangeleverde gespreksverslagen, beveiligingsrapportages en notulen van het crisisteam werden niet in het oordeel meegenomen, omdat de gemeente in de korte tijd die beschikbaar was niet in staat was om deze gegevens te anonimiseren.⁶⁷ Terwijl het deze verslagen

64 LJN: BW6584 via rechtspraak.nl.

65 ‘Gemeente is rechter te snel af. Mag dat?; De uitspraak’, *NRC Handelsblad*, 24 juni 2012.

66 Uitzending *Nieuwsuur* van 23 mei 2012. Op 1 juni 2013 ontleend aan <http://nieuwsuur.nl/uitzending/2012-05-23/>.

67 De gegevens die in allerijl waren aangeleverd bevatten onder meer namen en kentekens van auto’s waarmee nieuwe betogers naar Ter Apel kwamen. Deze gegevens kon en wilde

waren die de urgentie van een beëindiging in de ogen van het crisisteam juist onderstreepten. De rechter stelt in de uitspraak het volgende:

‘[D]at uit de ter beschikking staande stukken [dat is exclusief de gespreksverslagen, beveiligingsrapportages en notulen van het crisisteam, red.] niet is gebleken dat verweerder [de gemeente Vlagtwedde, red.] heeft getracht het brandgevaar weg te nemen door het nemen van andere, minder vergaande maatregelen dan het noodbevel.’

De burgemeester had, met andere woorden, eerst nog moeten kijken of het tentenkamp niet met andere maatregelen in stand had kunnen worden gehouden, door bijvoorbeeld brandblussers te plaatsen. Het noodbevel om het veldje te ontruimen wordt door de rechter als disproportioneel beschouwd, maar tegelijkertijd wordt de gevraagde voorziening afgewezen. Dit betekent dat het bevel van de burgemeester niet met terugwerkende kracht is geschorst of vernietigd, maar qua rechtskracht in stand blijft. Ergo: de beëindiging was niet disproportioneel, wel het feit dat het noodbevel daarvoor werd gebruikt.

Binnen een week vindt een tweede rechtszaak plaats (op 29 mei 2012). Deze zaak gaat over het plaatsen van een hek rond het terrein van het voormalige tentenkamp, waarmee het terrein dat in bruikleen is bij het COA ook kan worden afgezet. In die zaak worden de – inmiddels – geanonimiseerde stukken wel meegewogen.⁶⁸ De gemeente Vlagtwedde wordt in deze zaak in het gelijk gesteld, hetgeen bevestigt dat de beëindiging niet disproportioneel was.

Hoe moet de inzet van het noodbevel in dergelijke cases nu worden beschouwd? De burgemeester beschikt over een breed arsenaal aan bevoegdheden. In deze situatie zijn dat onder meer de lichte bevelsbevoegdheid (art 172 lid 3 Gemeentewet) en de noodbevoegdheden van

de gemeente Vlagtwedde op basis van privacyrichtlijnen niet on-geanonimiseerd met de tegenpartij delen, waarna de voorzieningenrechter besloot deze stukken niet mee te laten wegen in zijn oordeel.

68 Waaronder een verslag van het gesprek van dinsdagavond 22 mei 2012 met de woordvoerders van de Irakezen en Somaliërs, die voor de burgemeester in combinatie met de inspecties de doorslag gaven om op beëindiging aan te sturen.

artikel 175 jo 176 Gemeentewet.⁶⁹ Artikel 172 lid 3 kan worden ingezet in een situatie waarin sprake is van een plotseling actueel opkomend of zich concreet voordoend gevaar voor de openbare orde dan wel in een situatie dat er van een concrete en actuele dreiging sprake is. Als de voorzieningenrechter concludeert dat het noodbevel op basis van de beschikbare stukken disproportioneel was, had dan de bevoegdheid van artikel 172 lid 3 Gemeentewet moeten worden ingezet? Dat blijft een vraag die moeilijk beantwoord kan worden, omdat de feitelijke situatie wel degelijk als ernstig en dreigend werd ingeschat. Dit is ook de feitelijke situatie die ten grondslag lag aan het afkondigen van een noodverordening, die later ook is bekrachtigd door de Vlagtwedder gemeenteraad. De conclusie dat het gebruik van art 175 Gemeentewet (het noodbevel) in deze situatie disproportioneel was, is in de ogen van het crisisteam één-op-één te herleiden tot het feit dat de rechter slechts een deel van de aangedragen stukken in overweging kon meenemen.⁷⁰

8.4 Afronding

Deze casus laat niet alleen het licht schijnen op een humanitaire kwestie, het laat ook de juridische complexiteit zien van dit type 'crises'. In een situatie als deze, waarin grondrechten, de APV, het vreemdelingenrecht, de Wet openbare manifestaties, de Gemeentewet, de Politiewet en Wet veiligheidsregio's samenkomen, lijkt een gedegen juridische ondersteuning in de crisisbeheersing geen sinecure.

Naast de juridische overwegingen werd het vooral een probleem rond de handhaving van de openbare orde. Toen het tentenkamp in omvang begon te groeien, namen van lieverlee ook de problemen toe. Paradoxaal genoeg heeft de aanzuigende werking van het tentenkamp ertoe geleid dat het tentenkamp ontruimd werd, omdat de situatie onbeheersbaar was geworden.

In de eigen evaluatie geeft de gemeente Vlagtwedde aan dat in toekomstige gevallen duidelijke, heldere en meetbare regels nodig zijn om een betoging als deze in goede banen te leiden, onder meer met

69 Gezien het karakter van het tentenkamp (een betoging) zal een samenscholingsverbod conform de APV in dit geval waarschijnlijk niet opgaan.

70 'Evaluatie tentenkamp Ter Apel', gemeente Vlagtwedde, juli 2012.

maatstaven voor de gezondheid, openbare orde en veiligheid. In zijn algemeenheid geldt dat ook voor betogingen die niet zijn aangemeld regels kunnen worden gehanteerd over de omvang, het aantal sympathisanten dat ter plekke mag overnachten, de ordedienst, spandoeken, brandveiligheid, hygiëne et cetera.⁷¹ Terugblikkend constateert het crisisteam dat er te lang is gevaren op de signalen van de woordvoerders van de verschillende groeperingen in het kamp en te weinig is gebaseerd op eigen controles en waarnemingen. De grenzen die bepaalden wat toelaatbaar was en wat niet, waren te weinig concreet. Het bleef bij algemeenheden als ‘de veiligheid mag niet in het geding raken’. Er werden geen regels gesteld over het maximaal aantal personen dat overnachtte, het aantal zieken of anderszins. Door concrete maatstaven te hanteren wordt duidelijker wanneer een grens bereikt wordt. Het is het type maatstaven dat daarna bijvoorbeeld ook bij de Occupy-tentenkampen is gebruikt.

De gewenste helderheid is door de gemeente Vlagtwedde benut bij een nieuw tentenkamp in september 2012. In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen is toen bij het gemeentehuis in Sellingeren een nieuw tentenkamp opgezet. Het was de uitwijklocatie, omdat bij het COA in Ter Apel niet langer gedemonstreerd mocht worden en daar ook op gehandhaafd werd. Op het hoogtepunt bivakkeerden 33 uitgeprocedeerde asielzoekers achter het gemeentehuis. Met de asielzoekers werden duidelijke afspraken gemaakt, onder meer over het feit dat ze op 14 september, twee dagen na de Tweede Kamerverkiezingen, het kamp zouden opbreken. Dat is in goed overleg gebeurd en de demonstratie is rustig verlopen. Eind goed, al goed?

71 Met artikel 5 Wet openbare manifestaties als basis.