

Vooraf

De gemeente Vlagtwedde heeft op dinsdag 10 juli 2012 een evaluatiebijeenkomst met de ketenpartners (politie, Openbaar Ministerie, COA, Directie Terugkeer & Vertrek, IND, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) gehouden over het tentenkamp dat van 8 tot 23 mei 2012 bij Ter Apel was opgebouwd. Deze bijeenkomst is gehouden onder leiding van Wouter Jong, adviseur crisisbeheersing bij het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. De bijeenkomst had tot doel om dilemma's van de casus te belichten en relevante lessen voor de gemeente en Veiligheidsregio te destilleren. Deze dilemma's en lessen zijn in dit verslag opgenomen.

Het voorliggende verslag is uitgebracht onder verantwoordelijkheid van de gemeente Vlagtwedde. Het is geen reconstructie op detailniveau, maar primair bedoeld om de gemeente Vlagtwedde en andere gemeenten in het land inzicht te geven in de dilemma's die dit type crisis met zich meebrengt.

De aanleiding

In oktober en december 2011 vonden eerdere tentenkampen op het zogeheten 'populierenveldje' direct naast de hoofdingang van het aanmeldcentrum in Ter Apel plaats. In beide gevallen waren de tentenkampen van korte duur en is er met onderhandelingen tussen ministerie en asielzoekers, met tussenkomst van de burgemeester, een oplossing bereikt. Beide tentenkampen waren voor gemeente en Aanmeldcentrum aanleiding om de openbaar toegankelijke grond van het populierenveldje (in eigendom van de gemeente) per 24 april 2012 in bruikleen te geven aan het COA. Het was de bedoeling om het gebied af te zetten met "verboden toegangsbordjes ex art 461 Wetboek van Strafrecht". Dat was bij de start van het tentenkamp echter nog niet gebeurd omdat de bestelde bordjes toen nog niet geleverd waren. Om de bruikleenovereenkomst te markeren is diezelfde dag het 'populierenveldje' alsnog afgezet met alternatieve bordjes.

De start van de betoging in mei 2012

Op 8 mei start een nieuwe groep uitgeprocedeerde Irakezen een tentenkamp voor het Aanmeldcentrum in Ter Apel. Het tentenkamp wordt opgezet op het 'populierenveldje' voor het Aanmeldcentrum, dat dus in eigendom van de gemeente is maar in bruikleen is gegeven aan het COA.¹

Met hun actie willen zij aandacht vragen voor hun situatie en de in hun ogen onmogelijke terugkeer naar het land van herkomst. Het tentenkamp start met een groep van ca 40 Irakezen, waarmee de gemeente afspraken maakt over veiligheid, orde en hygiëne. Omdat de voorwaarden worden geaccepteerd faciliteert de gemeente het verblijf met het plaatsen van afvalbakken en mobiele toiletten.² Later wordt ook een drinkwatervoorziening aangelegd. Op de eerste dag van de betoging sluit ook een groep van 20 Somaliërs zich bij de groep aan.³

Dilemma 1: Had het Aanmeldcentrum op basis van de bruikleenovereenkomst het tentenkamp kunnen verhinderen? In juridische zin was dat waarschijnlijk een optie geweest. Tegelijkertijd zou dat onwenselijke gevolgen hebben en het recht op betogen miskennen. Bij de politie bestond het besef dat het operationeel nogal wat voeten in de aarde zou hebben om 40 personen van de locatie te verwijderen, terwijl die geen concrete overlast veroorzaakten en zich beriepen op hun

¹ In strijd met de APV van Vlagtwedde is de betoging niet aangemeld. Daar worden door de burgemeester echter in eerste instantie geen gevolgen aan verbonden.

² Tevens beschreven in brief aan de gemeenteraad van Vlagtwedde in de Raadsbrief van 9 mei 2012

³ Deze ontwikkelingen zijn ook teruggekoppeld aan de gemeenteraad van Vlagtwedde in de Raadsbrief van 9 mei 2012

betogingsrecht. Bij vrijlating zouden de betrokken personen waarschijnlijk hebben besloten om elders aan de openbare weg hun (grond)recht op betoging uit te oefenen.

Op het moment dat de betoging op 8 mei start, is nog niet duidelijk hoe het tentenkamp zich zal ontwikkelen. Het crisisteam - bestaande uit de burgemeester en vertegenwoordigers van de ketenpartners - geeft aan zich in die beginfase grotendeels te hebben laten leiden door de ervaringen met de tentenkampen in het najaar van 2011. Het is een aandachtspunt om daarin scherp te blijven en elke situatie op zijn eigen merites te beoordelen.

Dilemma 2a: Had de gemeente moeten ingrijpen bij de start van de betoging? *De gemeente was niet voornemens om de betoging te verbieden. Het feit dat de betoging in strijd met de APV niet was aangemeld deed daar niets van af.⁴ Het recht op betogen is grondrecht en daarmee een groot goed. Overigens stelt artikel 7 Wet openbare manifestaties 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. Hoewel de Hoge Raad heeft geoordeeld dat een demonstratie kan worden beëindigd omwille van het enkele feit dat ze niet is aangemeld⁵ en artikel 11 EVRM niet in de weg staat aan een vergunningsstelsel voor betogingen⁶ wordt het ontbinden van een vreedzame kleine betoging of een vreedzame betoging naar aanleiding van een actuele gebeurtenis op grond van het enkele feit dat ze niet is aangemeld in de literatuur en door de Nationale Ombudsman niet altijd opportuun geacht.⁷*

Dilemma 2b: Had de Vreemdelingenpolitie moeten ingrijpen bij de start van de betoging? *Het is niet de taak van de vreemdelingenpolitie om de openbare orde te handhaven. De Vreemdelingenwet vormt het uitgangspunt voor de bevoegdheden van de Vreemdelingenpolitie en biedt de Vreemdelingenpolitie de mogelijkheid om personen te identificeren en kortstondig in bewaring te stellen. De Vreemdelingenpolitie had kunnen ingrijpen, maar het was niet opportuun om dat op die titel te doen. Bovendien zou het de onrust onder de betogers vooral aanwakkeren en het recht op betogen miskennen.*

Afspraken met de woordvoerders

De burgemeester overlegt in het Aanmeldcentrum regelmatig met de woordvoerders van het tentenkamp, COA en Aanmeldcentrum.⁸ In eerste instantie bestaat de groep uit Irakezen, maar al snel haakt ook een groep van Somalische komaf zich aan bij de betoging. Door afspraken te maken met de woordvoerders van beide groepen betogers wil de gemeente de demonstratie/betoging in goede banen leiden. Op 9 mei 2012 worden de afspraken met de woordvoerders afgestemd. Als onderdeel van de voorwaarden stellen zij een ordedienst in waarmee de situatie beheersbaar blijft. Terugblikkend stelt het crisisteam vast dat de afspraken vooral waren gefocust op de regels binnen de grenzen van het tentenkamp. De demonstranten veroorzaakten voor het Aanmeldcentrum ook overlast in termen van `bedrijfscontinuïteit`. De aanwezigheid van een groep demonstranten verstoort de processen, onder meer door geluidsoverlast en overlast bij de in- en uitgang van het terrein. Zo was het voor de poort van het Aanmeldcentrum een komen en gaan van auto's waarmee demonstranten en sympathisanten naar het tentenkamp kwamen. Dat punt is ondergesneeuwd in de

⁴ Artikel 2.1.2.2. APV Vlagtwedde (2009), downloadbaar via www.vlagtwedde.nl

⁵ HR 17 oktober 2006, LJN AU 6741. Zie verder T&C Openbare orde en veiligheid, p. 58.

⁶ E.CieRM 13 december 1988, appl. No. 12781/87 Tune Andersson t. Zweden

⁷ Zie hiervoor onder meer de publicatie "Demonstreren staat vrij Veelgestelde vragen van demonstranten" van de Nationale Ombudsman (2007), downloadbaar via www.nationaleombudsman.nl. De Nationale Ombudsman stelt nl. van de 4x 24 uur –aanmeldtijd in Den Haag: "Om het recht op betoging niet nodeloos te beknotten zou een versnelde aanmeldprocedure mogelijk moeten zijn, zodat demonstranten snel op actuele kwesties kunnen inspringen". Belangrijk is overigens dat de APV van Vlagtwedde in dit probleem voorziet met de mogelijkheid van een mondelinge melding onder bijzondere omstandigheden. In de procedure voor de melding is dus op zichzelf geen belemmering gelegen, ook niet bij kleine demonstraties naar aanleiding van een actuele gebeurtenis. Er is dus in dit geval geen aanleiding af te zien van de bevoegdheden van artikel 7.

⁸ In de gesprekken met de woordvoerder wordt gebruik gemaakt van beëdigde tolken.

totale belangenafweging en zou in vergelijkbare situaties zwaarder moeten meewegen in de te maken afspraken bij een betoging.⁹

Groei van tentenkamp

Het tentenkamp groeit alras aan. Asielzoekers en sympathisanten sluiten zich bij de demonstratie aan. De burgemeester van Vlagtwedde krijgt daarmee toenemende zorgen over de beheersbaarheid van het tentenkamp. Zowel de sociale omgang (ruzies, opstootjes) als de fysieke veiligheid (brandveiligheid, gezondheid) zijn punten van zorg. Er worden ondermeer aanvullende afspraken gemaakt over de aanvoer van allerhande spullen (huisraad) en gevaarlijke (vloei)stoffen. Om te anticiperen op een verdere groei van het tentenkamp worden achter de schermen verschillende scenario's uitgewerkt, opdat de partijen weten wat hen mogelijk te wachten staat.¹⁰ Zo zijn bijvoorbeeld draaiboeken gemaakt voor het geval een wanhopige asielzoeker zichzelf in brand zou steken (naar analogie van de man die zich op 6 april 2011 op de Dam in Amsterdam in een wanhoopsdaad in brand stak) en wat het beleid zou zijn als de aanwas in het tentenkamp tot volksgezondheidsproblemen zou leiden.

Er is dagelijks contact met de ordediensten over de gemaakte afspraken en waar nodig worden afspraken aangescherpt met de woordvoerders op het tentenkamp. Er worden afspraken gemaakt over de grenzen van het gebied waar de tenten mogen staan, een gebied dat vervolgens met rood-wit lint wordt afgezet. Dat leidt echter tot nieuwe problemen, omdat op het afgebakende gebied de tenten steeds dichter op elkaar komen te staan en er geen ruimte meer bestaat voor brandgangen. Er zijn geen afspraken gemaakt over een maximaal toe te laten betogers of een maximum te plaatsen tenten. Een complicerende factor was daarbij dat bepaalde personen 's avonds weer huiswaarts keerden en/of er alleen in de weekenden verbleven. Omdat het tentenkamp direct aan de openbare weg grensde was het een komen en gaan van auto's en personen.

***Dilemma 3: Hoe groot mag een betoging worden?** Er is lang gevaren op de signalen van de woordvoerders van de verschillende groeperingen in het kamp die aangaven de situatie 'onder controle te hebben.' Na verloop van tijd leidde de uitzichtloze situatie echter tot spanningen tussen de 'bewoners' van het tentenkamp. Op 19 mei uit de gemeente zorgen over de beheersbaarheid, veiligheid, gezondheid en hygiëne. Op dat moment bestaat de groep uit ongeveer 150 personen die structureel op het tentenkamp verblijven, aangevuld met sympathisanten die komen en gaan. Terugblikkend had het crisisteam vooraf strakker grenzen kunnen stellen aan omvang van de betoging en het aantal sympathisanten dat ter plekke mocht overnachten.¹¹ Ook hadden de grenzen concreter bepaald kunnen worden, daar waar het nu bleef bij algemeenheden als 'de veiligheid mag niet in het geding raken'. Dat had het doel van de betoging in stand gelaten, zonder de openbare orde en veiligheid al te zeer in gevaar te brengen. Daarmee had de gemeente de regie over de zaak gehouden, waar nu reactief werd gehandeld op basis van signalen van de ordediensten.*

Politiek versus openbare orde

De burgemeester (en gemeente Vlagtwedde) hebben zich niet inhoudelijk over het doel van de betoging gebogen. De inhoud van een uiting maakt voor een burgemeester immers geen deel uit van het afwegingenkader en is ook geen grond voor een burgemeester om een betoging – zo deze dat zou willen – te verbieden. De betoging was als zodanig een 'Haags probleem op het grondgebied van Vlagtwedde'. Dat laat onverlet dat de oplossing voor de betogers uit "Den Haag" zou moeten komen.

⁹ 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.

¹⁰ Tevens beschreven in brief aan de gemeenteraad van Vlagtwedde in de Raadsbrief van 18 mei 2012

¹¹ Met artikel 5 Wet openbare manifestaties als basis.

Vanuit die optiek houdt de burgemeester voortdurend contact met de woordvoerders en minister Leers (Immigratie, Integratie en Asiel). De ontwikkelingen zijn stevast onderwerp van gesprek in het overleg met de woordvoerders op het Aanmeldcentrum.¹²

De lijn in Vlagtwedde is helder: "Wij tolereren de betoging, zolang de veiligheid op het tentenkamp geen gevaar loopt." Naarmate de tijd verstrijkt blijkt dat steeds lastiger om te handhaven. Zeker in het weekend van 19-20 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 stelt ook met eigen ogen vast dat de situatie snel verslechtert.

Op 22 mei 2012 ontvangt minister Leers de woordvoerders van het tentenkamp en doet hen een aanbod voor tijdelijke opvang. De woordvoerders geven aan dat zij niet akkoord gaan met het aanbod. Later gaan de Irakezen in het kamp alsnog akkoord met het aanbod om elders te worden opgevangen. De minister geeft aan in gesprek te gaan met de Iraakse ambassadeur om een oplossing te zoeken voor de Irakezen die van het opvangalternatief gebruik willen maken. Na de politieke stemmingen in de Tweede Kamer wordt voor de betogers op het tentenkamp duidelijk hoe de politieke kaarten zijn geschud.¹³ Dit leidt tot nieuwe spanningen tussen Irakezen en Somaliërs. De groep Irakezen (250 personen) laat in een gesprek met de burgemeester weten alsnog vrijwillig in te gaan op het aanbod van de minister. De later aangeschoven Somaliërs blijven het aanbod weigeren. De woordvoerders van de Somaliërs hadden al laten weten dat zij "niets meer te verliezen hadden" en dat zij het kamp "zolang zij leefden" niet zouden verlaten.¹⁴ Die houding was consistent met dreigingsinformatie van de politie van die dag waaruit bleek dat een aantal personen op het kamp had aangegeven desnoods een zelfmoordpoging te ondernemen als men toch zou worden uitgezet.

De spanningen komen bovenop alarmerende inspecties van de brandweer (acuut brandgevaar in een dichtbevolkt tentenkamp, vuurtjes die worden gestookt terwijl het gras droog is, geen blusmiddelen en vrijwel geen mogelijkheden om het kamp snel te ontvluchten), GGD (constatering van schurft en beperkte sanitaire voorzieningen) en waterleidingbedrijf (onhygiënische toestanden).¹⁵ Ook krijgt de politie signalen van drugsgebruik en wapengebruik.

De burgemeester kondigt op 22 mei 2012 aan dat zij het tentenkamp de volgende dag zal beëindigen.

Dilemma 4: Communicatie over het moment van beëindiging? *Het crisisteam stond voor het dilemma om de tolerantiegrenzen en de voorwaarden die met de ordediensten waren afgesproken nadrukkelijker met de buitenwereld (politiek, media) te delen. Het voordeel zou zijn dat de buitenwereld zelf kon toetsen wanneer de situatie ontoelaatbare vormen begon aan te nemen. Het nadeel zou zijn dat ingrijpen daarmee een 'self fulfilling prophecy' zou worden als de buitenwereld zou concluderen dat de afgesproken grenzen overschreden zouden worden. Terugblikkend zouden de voorwaarden en tolerantiegrenzen strakker gecommuniceerd moeten worden. Niet alleen met de betogers op het kamp, maar ook met de buitenwereld. Waar het gemeentelijke crisisteam wel degelijk waarnam dat de situatie steeds nijpender werd, leek het voor de buitenwereld alsof de maat voor de gemeente 'opeens' vol was en er 'vanuit het niets' tot beëindiging werd overgegaan.*

¹² Tevens beschreven in brieven aan de gemeenteraad van Vlagtwedde in de Raadsbrieven van 11 en 18 mei 2012

¹³ In het Kamerdebat komt ook de veiligheid in het tentenkamp aan de orde, waarbij onder meer PvdA Kamerlid Dijkema vaststelt dat infecties op de loer liggen.

¹⁴ Besprekingsverslag van 22 mei 23.00u

¹⁵ Tevens beschreven in brief aan de gemeenteraad van Vlagtwedde in de Raadsbrief van 22 mei 2012

Besluit tot beëindiging van het tentenkamp

Op 23 mei 2012 worden 's ochtends twee mannen staande gehouden die jerrycans benzine het kamp op willen brengen. Dit in combinatie met de dreiging van aangekondigde acties van radicale groeperingen onderstreept voor het crisisteam de noodzaak om het tentenkamp te beëindigen. De burgemeester doet een laatste beroep op de 'bewoners' 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.

Om de beëindiging van het tentenkamp te voorkomen, vraagt een aantal betogers in allerijl een voorlopige voorziening. De rechtbank is echter niet in staat nog diezelfde middag een zitting te organiseren, bepaalt de datum op de volgende ochtend en verzoekt de burgemeester het besluit vrijwillig te schorsen. Dat stelt de burgemeester 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 de eerder genoemde signalen stelt zij vast dat het gevaar dermate acuut is, dat zij gebruik moet maken van haar bevoegdheden om het tentenkamp stante pede te beëindigen. De burgemeester laat dat via haar advocaat aan de griffier weten. In dat gesprek komt ook aan de orde dat de voorzieningenrechter, in afwachting van de zitting, het besluit mondeling kan schorsen om aldus de beëindiging van het tentenkamp te voorkomen. De voorzieningenrechter ziet daar echter vanaf.

De beëindiging verloopt relatief rustig. Gedurende vier uur verlaat het merendeel van de betogers vrijwillig het tentenkamp. Een aantal achtergebleven betogers verschanst zich voor het persvak. Zij worden door politie in vreedestenuë afgevoerd, gebruikmakend van een door de burgemeester uitgevaardigd noodbevel (waarbij mensen 'op eerste aanwijzing van de politie' zich uit het gebied moeten verwijderen).¹⁶ Voor het gebied is een noodverordening afgekondigd, om te voorkomen dat het tentenkamp opnieuw wordt opgebouwd.

Dilemma 5: Hoe om te gaan met de beeldvorming?

In de media ontstaat het beeld dat het een disproportionele actie is geweest om de betogers uit het gebied te verwijderen. Zo wordt een politieagent in vol BraTra (Brand- en Traangaseenheid)-tenue in beeld gebracht om deze lezing te onderbouwen. Dat doet afbreuk aan de werkelijke gang van zaken, omdat deze politieagenten van de BraTra-unit preparatief aanwezig waren om mogelijke zelfverbrandingen te voorkomen (immers, een aantal Somaliërs had aangegeven niet levend het terrein te willen verlaten). De beëindiging zelf verliep door politieagenten in vreedestenuë. Ook komt in de media prominent 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 op basis van noodbevoegdheden het terrein afgezet en politie die in vol BraTra-ornaat het tentenkamp "bestormt".

Een ander feit dat zich tijdens de ontruiming heeft voorgedaan is het besluit van een ME-commandant om journalisten het zicht te ontnemen door ME-busjes voor het persvak neer te zetten. Onduidelijk blijft of dit bewust is gedaan om journalisten te hinderen, of dat het vooral uit praktische overwegingen was omdat de betogers juist bij het persvak waren neergestreken en zodoende het makkelijkst in de busjes waren af te voeren. Hoe het ook zij, het is een besluit dat buiten de driehoek om is genomen. De driehoek stelt vast dat dit hoe dan ook niet op deze manier had mogen gebeuren. Want waar het recht op betoging doorlopend werd gerespecteerd, dient dat evenzo voor het recht op persvrijheid en vrije nieuwsgaring te gebeuren. De journalistieke opwindings daarover is volkomen terecht.

¹⁶ Basis: art 175 Gemeentewet

Nadat het tentenkamp is ontruimd doet de voorzieningenrechter op 24 mei 2012 uitspraak.¹⁷ De rechter weegt de inspectierapporten van brandweer, waterleidingbedrijf en GGD mee in zijn oordeel. De door de gemeente aangeleverde gespreksverslagen, beveiligingsrapportages en notulen van het crisisteam worden echter niet in het oordeel meegenomen, omdat de gemeente in de korte tijd die beschikbaar was niet in staat was om deze gegevens te anonimiseren.¹⁸ De rechter stelt vast dat "uit de ter beschikking staande stukken niet is gebleken dat verweerder (=gemeente) heeft getracht het brandgevaar weg te nemen door het nemen van andere, minder vergaande maatregelen dan het noodbevel". Het noodbevel als zodanig wordt in die context 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. Het bevel was daarmee niet onrechtmatig.

Binnen een week vindt een tweede rechtszaak plaats (29 mei 2012). Deze zaak gaat over het plaatsen van een hek rond het terrein waar het voormalige tentenkamp staat. In die zaak zijn de – inmiddels - geanonimiseerde stukken wél meegewogen.¹⁹ In die rechtszaak is de gemeente Vlagtwedde in het gelijk gesteld.

Dilemma 6: Inzet van bevoegdheden

De burgemeester beschikt over een breed arsenaal aan bevoegdheden. Naast de bevoegdheden op grond van de Wom zijn dat onder meer de lichte bevelsbevoegdheid (art 172 lid 3 Gemeentewet) en de noodbevoegdheden van artikel 175 jo 176 Gemeentewet.²⁰ 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. Van belang is echter dat dergelijke bevoegdheden alleen aan de orde zijn als het instrumentarium van de Wom onvoldoende mogelijkheden biedt.²¹ Om die reden steunde het bevel tot het beëindigen van de demonstratie zowel op de Wom als, voor zoveel nodig, ook op de genoemde bevoegdheden uit de gemeentewet. De Voorzieningenrechter oordeelde in dit geval dat het hier om een zodanig ingrijpende maatregel ging dat die uitsluitend kon zijn gebaseerd op de betreffende noodbevoegdheden. Er is dus vanuit diens optiek een juiste grondslag gekozen. Overigens wordt er vanuit gegaan dat in de bodemprocedure zal worden geoordeeld dat ook op basis van de Wom kon worden opgetreden. Het oordeel van de voorzieningenrechter dat het gebruik van art 175 Gemeentewet in deze situatie disproportioneel was, had dus geen betrekking op de juridische grondslag, maar op de inhoud. De voorzieningenrechter vond dat meer gedaan had moeten worden om de demonstratie te kunnen laten voortduren. Dat oordeel is in de ogen van het crisisteam echter één-op-één te herleiden tot het feit dat de rechter slechts een klein deel van de aangedragen stukken in overweging heeft meegenomen.²² De gemeenteraad bevestigt in elk geval het beeld dat er een dreigende situatie bestond die de inzet van een noodverordening rechtvaardigde. Voor de burgemeester lag diezelfde feitelijke situatie aan de basis om ook de bevoegdheid van een noodbevel te gebruiken. In die zin hadden zowel het noodbevel als de noodverordening dezelfde grondslag.

Naar de toekomst toe

Terugblikkend op de casus wordt duidelijk hoe veelzijdig deze was. Waar een burgemeester primair aan zet is op het terrein van de openbare orde en veiligheid en het handhaven van de grondrechten

¹⁷ LJN: BW6584

¹⁸ 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 de gemeente Vlagtwedde op basis van privacyrichtlijnen niet ongeanonimiseerd met de tegenpartij delen, waarna de voorzieningenrechter besloot deze stukken niet mee te laten wegen in zijn oordeel.

¹⁹ 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.

²⁰ Gezien het karakter van het tentenkamp (een betoging) zal een samenscholingsverbod conform de APV in dit geval waarschijnlijk niet opgaan.

²¹ Zie bijvoorbeeld: Loof, *De burgemeester en de demonstratievrijheid*, Gst. 2007, 104

²² Terzijde: overigens in strijd met de regeling van 8:29 Awb met betrekking tot dergelijke stukken. Volgens vaste jurisprudentie (zie T&C Awb, VII, p. 633) komen de gevolgen van het onthouden van toestemming voor rekening van degene die deze toestemming weigert en dus in casu voor rekening van eisers. De voorzieningenrechter heeft echter het tegendeel gedaan en het feit dat hij de stukken niet kon lezen in het nadeel van de burgemeester gebruikt.

op betoging conform de Wet openbare manifestaties, zijn betogers primair geïnteresseerd in de oplossingen die vanuit "Den Haag" worden verwacht. Het zijn twee verschillende rollen van de gemeente en burgemeester van Vlagtwedde enerzijds en politiek "Den Haag" anderzijds, die door de buitenwereld wel eens als één en dezelfde overheid worden benaderd.

In de evaluatiebijeenkomst van betrokken partijen wordt de samenwerking tussen gemeente Vlagtwedde, Openbaar Ministerie, politie, IND, COA, Dienst Terugkeer & Vertrek en het ministerie door alle partijen geroemd. Ook de samenwerking tussen de verschillende woordvoerders verliep goed en de onderlinge betrokkenheid was groot. De dilemma's die zijn geschetst bieden geen maatwerkoplossingen voor een volgende, vergelijkbare situatie. Omdat elke situatie uiteindelijk weer op zichzelf staat. Net zoals deze betoging weer een ander karakter had dan de kortstondige bijeenkomsten in oktober en december 2011. Maar de terugblik helpt wel om het afwegingenkader nogmaals door te lopen en te beoordelen of vanuit het juiste juridische kader is gehandeld.

Afrondend: wat leren we hieruit?

Concreet leidt de evaluatie tot vijf belangrijke aandachtspunten:

- I. Voorkom dat te snel wordt gegrepen naar de aanpak en ervaringen van een **vorige crisis**. Elke crisis kan *nét* even anders zijn. Beoordeel elke situatie op eigen inhoud en merites.
- II. De gemeente Vlagtwedde leert uit deze casus dat het stellen van duidelijke, heldere en meetbare regels wenselijk is om een betoging als deze in goede banen te leiden. Als een betoging niet wordt aangemeld, is de gemeente desondanks aan zet om alsnog **regels te stellen** ten aanzien van kamperen/overnachten, ordedienst, spandoeken, brandveiligheid, hygiëne, locatie etc.). Kamperen en overnachten wordt zonder overleg niet meer toegestaan.
- III. Ten aanzien van de specifieke locatie wordt vastgesteld dat een betoging voor het Aanmeldcentrum hoe dan ook overlast oplevert voor de aanwezigen aldaar. Voor het demonstreren zal een **alternatieve locatie** moeten worden aangewezen. De plek van het tentenkamp geeft te veel onrust (blokkering ingangen en toegangen, procedure verstoringen).
- IV. Gaande het proces is een **commando- en organisatiestructuur** (ROT, SGB0 en driehoek) opgericht. De structuur was niet altijd even duidelijk. Alhoewel het werkzaamheden in de voorbereidende zin betrof was het een geruststellende gedachte dat er, indien nodig, alsnog snel kon worden opgeschaald tot een hoger grip-niveau.
- V. Als één ding duidelijk is geworden uit deze casus van het tentenkamp is het de onderschatte waarde van **juridisch advies**. In de crisisbeheersing is de laatste jaren sterk ingezet op bevolkingszorg en crisiscommunicatie, waar menig gemeente en Veiligheidsregio een behoorlijk been heeft bijgetrokken. Maar gezien de juridische werkelijkheid die dit soort situaties complex maken, is een gedegen juridische ondersteuning in de crisisbeheersing anno 2012 geen sinecure. Dat is een les die de gemeente Vlagtwedde vanuit deze ervaring zeker graag wil meegeven aan collega-gemeenten en Veiligheidsregio's.