



nationale ombudsman

Rapport

Verboden hulp te bieden?

Een onderzoek naar de positie van burgers die hulp boden toen de overheid tekortschoot

Onderzoeksteam

Petra van Dorst
Ines Zuidweg
Madelon Schoonbrood

Datum 25 april 2024
Publicatienummer: 2024/046

Inhoudsopgave

Beschouwing	3
Inleiding.....	5
Verzoekers.....	5
Reactie van politie en gemeente	6
Onderzoek ombudsman	7
Oordeel van de ombudsman over de klachten.....	10

Beschouwing

Wat mag een burger van de overheid verwachten wanneer de overheid tekortschiet? Dit rapport gaat over de positie van burgers die hulp boden aan asielzoekers bij het Aanmeldcentrum ter Apel. Deze asielzoekers moesten zonder onderdak en bescherming lange tijd buiten wachten, voordat ze in de gelegenheid werden gesteld om zich te registreren als asielzoeker. De ombudsman vindt dat de overheidsinstanties in dit geval onbehoorlijk hebben gehandeld door beschermingsmiddelen af te pakken en de burgers die in actie kwamen te waarschuwen met strafrechtelijk ingrijpen. Voor de humanitaire nood van de wachtende asielzoekers was onvoldoende aandacht en een deugdelijke juridische basis ontbrak. Verder vindt de ombudsman dat de politie en de gemeente ten onrechte de klachten van verzoekers niet in behandeling hebben genomen.

De situatie in Ter Apel

In de periode vanaf de zomer van 2022 was in en rond het Aanmeldcentrum in Ter Apel sprake van een crisissituatie. Er verbleven meer personen op het terrein dan door het Centraal Opvangorgaan Asielzoekers (COA) konden worden opgevangen. Vanaf augustus 2022 werd de situatie steeds grimmiger, zoals ook blijkt uit berichtgeving van de Inspectie. De Inspectie schreef daarover onder meer het volgende:

'Vreemdelingen die niet door AVIM (de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel) zijn geregistreerd en die in de crisisopvang in het land verblijven, keren terug naar Ter Apel omdat ze bang zijn vergeten te worden. Daarnaast melden zich nog steeds nieuwe asielzoekers. Het aantal incidenten op het grasveld neemt toe. De situatie wordt zo onveilig dat het Rode Kruis zijn noodpost sluit en de COA-medewerkers in de dagen van 21 tot en met 25 augustus 2022 het veld niet meer opgaan om kwetsbaren te selecteren'¹ en

'Er verblijven momenteel zo'n 700 vluchtelingen voor de hekken van het aanmeldcentrum, onder erbarmelijke omstandigheden. Een groot risico is dat er infectieziekten uitbreken als gevolg van het totale gebrek aan hygiëne op het terrein: gebrek aan drinkwater, (schone) toiletten, douches, wasgelegenheid en beschutting. De omstandigheden brengen ook een verhoogd risico met zich mee op het ontstaan van andere ziekten, alsook het niet naar algemene basale maatstaven afdoende kunnen behandelen van (bestaande) ziekten en wonden'².

Hulp door burgers en organisaties

Onder deze omstandigheden voelden omwonenden en nationale en lokale organisaties zich genooddaakt hulp te bieden aan de mensen die zich op het grasveld bevonden. Volgens hulporganisaties was sprake van een gevaarlijke situatie op het grasveld:

'Asielzoekers, waaronder kinderen en zieken, stonden uren in de rij om geregistreerd te worden. Door de regen en kou was sprake van een gevaarlijke situatie vanwege de kans op onderkoeling. Voor een deel van de mensen was ook 's nachts geen opvang beschikbaar'³.

Waar de overheid verzaakte, schoten burgers en organisaties te hulp. Zij voelden zich genooddaakt hulp en bescherming te bieden. Ze deelden thee, poncho's, vuilniszakken, tenten en andere kampeermiddelen uit aan de mensen op het veld. Daarop volgde diverse keren een reactie van politiemedewerkers en medewerkers toezicht en handhaving: zij namen de verstrekte hulpmiddelen af en waarschuwden de

¹ [Het overlijden van een baby in augustus 2022 op de COA-locatie in Ter Apel | Rapport | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd \(igi.nl\)](#), rapport blz. bladzijde 20

² [Brief van de IGJ aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de voorzitter van de Veiligheidsregio Groningen van 26 augustus 2022.](#)

³ MiGreat en Doorbraak in klachtbrieven.

betrokken burgers niet langer middelen uit te delen. Als juridische basis gebruikten zij hiervoor eerst het wettelijk verbod van wildkamperen zoals neergelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Later werd een Noodverordening met voorschriften ter handhaving van de openbare orde en ter beperking van gevaar rond het terrein van het aanmeldcentrum in Ter Apel (hierna: de Noodverordening) van kracht.⁴

De rol van de Nationale ombudsman

De ombudsman ontving klachten van organisaties over het afnemen van de door hen uitgedeelde beschermingsmiddelen en besloot naar aanleiding hiervan een onderzoek te starten. In dat onderzoek stond de volgende vraag centraal: 'Wat mag een burger van de overheid verwachten wanneer de overheid een situatie niet onder controle heeft?'

Over deze vraag is de ombudsman in gesprek gegaan met de betrokkenen. Het doel van dit gesprek was om terug te kijken naar wat er in Ter Apel is gebeurd, maar ook om met elkaar te bespreken wat daarvan geleerd kan worden voor de toekomst.

Uitkomsten van het gesprek

Uit het gesprek kwam naar voren dat alle betrokkenen het erover eens zijn dat de situatie – achteraf gezien – anders aangepakt had moeten worden. De focus van de overheidsinstanties lag met name op het waarborgen van de veiligheid en openbare orde. Er was daarbij onvoldoende oog voor de humanitaire omstandigheden van de asielzoekers op het grasveld. Ook de wijze waarop de overheidsinstanties reageerden richting de hulp biedende burgers vinden zij achteraf gezien bijzonder ongelukkig. Anders gezegd, en zoals vermeld in het verslag van dit gesprek:

'De overheidsinstanties erkennen dat het dreigen met strafrechtelijk ingrijpen tegen burgers die in actie kwamen, bijzonder onwenselijk is. Wanneer wederom sprake is van een crisissituatie en ingegrepen moet worden dan zullen de autoriteiten eerst met de betrokken burgers en hulpverleners in gesprek gaan. Een fatsoenlijke opvang is een gedeelde zorg.'

Het vervolg

De Nationale ombudsman ziet dat de overheid bereid is te leren van de situatie zoals die zich voordeed in Ter Apel. Dat is van cruciaal belang, omdat er nog altijd de dreiging is dat asielzoekers buiten moeten slapen omdat het Aanmeldcentrum in Ter Apel te vol is. De crisis in de opvang is nog niet opgelost en structurele oplossingen zijn nog altijd niet in zicht.

Dat werd eind 2023, in de periode kort na het gesprek, al direct duidelijk. Toen dreigde opnieuw mensen buiten te moeten slapen. Met kunst- en vliegwerk is dit uiteindelijk voorkomen. De ombudsman ziet dat de lokale autoriteiten alles in het werk stellen om te voorkomen dat de situatie weer volledig uit de hand loopt. Zo is begin december 2023 het Rode Kruis ingeschakeld en is door de gemeente Westerwolde⁵ een rechtszaak tegen het COA aangespannen om overschrijding van de maximale bezetting te voorkomen. De rechter heeft in die rechtszaak beslist dat het COA zich moet houden aan de met de gemeente afgesproken maximale bezetting van 2.000 asielzoekers in het Aanmeldcentrum.

Samen met de lokale autoriteiten is de ombudsman van mening dat de sleutel tot verbetering ligt bij de overheid: landelijk (de wetgever) en lokaal (de gemeentelijke bestuurders) die samen verantwoordelijk zijn voor het bieden van voldoende en humane opvang.

⁴ De eerste Noodverordening was van kracht van 24 augustus 2022 tot 1 oktober 2022 en is dezelfde dag vervangen door de Noodverordening van de voorzitter van Veiligheidsregio Groningen houdende voorschriften ter handhaving van de openbare orde en ter beperking van gevaar op en rond het terrein van het aanmeldcentrum in Ter Apel (verder: "Noodverordening kampeermiddelen aanmeldcentrum Ter Apel oktober 2022"), die van kracht bleef tot 1 november 2022.

⁵ Westerwolde is de gemeente waar het Aanmeldcentrum van Ter Apel onder valt.

Inleiding

De Nationale ombudsman ontving klachten van stichting MiGreat en Vereniging Doorbraak. Die klachten gaan over de verwijdering van tenten en andere middelen die ter bescherming aan asielzoekers werden uitgedeeld bij Aanmeldcentrum (AC) Ter Apel in de zomer en het najaar van 2022. Ook klagen MiGreat en Doorbraak erover dat de politie en de gemeente Westerwolde hun klachten hierover niet in behandeling hebben genomen. De ombudsman opende een onderzoek en stelde de gemeente Westerwolde en de politie-eenheid Noord-Nederland hiervan op de hoogte.

Verzoekers

MiGreat is een organisatie die opkomt voor veilige migratie en asielmogelijkheden. De stichting voert campagnes tegen het huidige asielbeleid in Europa en verleent humanitaire hulp aan mensen die asiel willen aanvragen in Europa. *Doorbraak* is een organisatie en politieke beweging die strijdt voor een ecologisch duurzame wereld zonder uitbuiting, onderdrukking en uitsluiting. Doorbraak voert acties en campagnes tegen het huidige asielbeleid.

MiGreat en Doorbraak zijn sinds augustus 2022 actief voor vluchtelingen en mensen in nood rond het Aanmeldcentrum Ter Apel.

De klacht van verzoekers

In hun klacht bij de Nationale ombudsman brengen MiGreat en Doorbraak – kort gezegd – het volgende naar voren. Op verschillende momenten in de zomer en het najaar van 2022 waren mensen, door een gebrek aan voldoende slaapplekken in het Aanmeldcentrum of ergens anders in Nederland, genoodzaakt om buiten te slapen. Soms ook in de stromende regen. Voor hen was geen sprake van enige vorm van beschutting of onderdak. Zij konden nergens terecht. De overheid bood hen geen adequate en menswaardige opvang. Dit vormt een duidelijke schending van hun mensenrechten. Omdat er niets voor deze groep geregeld werd en de situatie evident mensenwaardig was, werd er hulp geboden vanuit liefdadigheid door lokale individuen en nationale en lokale organisaties. Zo werden er tenten, maaltijden, dekens, poncho's, slaapzakken en andere noodhulp uitgedeeld aan mensen die noodgedwongen voor het terrein van het Aanmeldcentrum in Ter Apel verbleven. De lokale politie en overheid werden geconfronteerd met deze noodsituatie en onmenselijke omstandigheden. Zij hielpen de mensen niet, maar hebben in plaats daarvan de verstrekte kampeermiddelen herhaaldelijk afgenomen.

Verzoekers stellen dat zij probeerden te voorkomen dat de gemeentelijke handhavers en de politie zouden ingrijpen en de tenten en kampeerspullen zouden afnemen. Zo hebben ze steeds tot het laatste moment gewacht met het verstrekken van de tenten en spullen, tot zeker was dat er geen opvang meer geregeld zou worden. Verzoekers werden gewaarschuwd dat ze gearresteerd zouden worden als ze doorgingen met het verstrekken van spullen en dat wat ze deden strafbaar is. Eén van de verzoekers ontving zelfs een officiële waarschuwing.

Tijdens al deze momenten stond vast dat de mensen die op het terrein in Ter Apel stonden het Aanmeldcentrum niet in konden. Ook stond vast dat er nergens alternatieve opvang voor hen was. Er was voor hen geen andere keuze dan op het terrein voor het Aanmeldcentrum te verblijven. De mensen van wie de kampeermiddelen werden afgenomen, bevonden zich al in een onmenselijke situatie. Op dat moment waren een tent en andere kampeermiddelen voor hen het enige om zich te beschermen tegen de in die periode wisselende weersomstandigheden: van erg warm, vochtig weer tot koud en nat weer. Zonder een tent werden zij blootgesteld aan deze slechte weersomstandigheden en lag het gevaar van onderkoeling op de loer.

Volgens verzoekers hadden de overheidsinstanties geen oog voor de mensenrechten van de aanwezige asielzoekers. De situatie was voor hen onveilig en vormde een bedreiging voor hun gezondheid. Het afnemen van de beschermingsmiddelen maakte de situatie nog erger. Het optreden van de politie en van medewerkers toezicht en handhaving, daar waar het zag op het afnemen van kampeermiddelen van mensen die gedwongen buiten moeten slapen, is volgens verzoekers onbehoorlijk, disproportioneel, onnodig, onbillijk en onredelijk.

Reactie van politie en gemeente

Bij brief van 3 november 2022 reageerde Burgemeester en Wethouders van de gemeente Westerwolde. Het college besloot de klacht van verzoekers niet in behandeling te nemen onder verwijzing naar artikel 9:8 eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Als motivering van het besluit werd het volgende vermeld:

Het is de taak van de gemeente om te handhaven als regels worden overtreden. Dat noemen we 'beginselflicht tot handhaving' en die is zeker van toepassing als er gebruik gemaakt is van noodbevoegdheden op grond van de Gemeentewet.

Wij zijn dan ook van oordeel dat als u vindt dat er niet gehandhaafd moet worden, u andere middelen moet aanwenden. Wij vertrouwen er op dat u als advocaat daar de juiste wegen weet te behandelen.

Bij brief van 11 oktober 2022 reageerde de politie-eenheid Noord-Nederland. De politie nam de klacht niet in behandeling en schreef het volgende:

Dat er sprake was/is van een schrijnende situatie rond het aanmeldcentrum hoeft geen nader betoog. Ik wens uw cliënten heel veel sterkte met het verlichting bieden aan de asielzoekers.

Mijn restrictie richt zich op het handelen van de politiemedewerkers. Ambtelijk is overlegd met de klachtcoördinator van de gemeente Westerwolde die uw klachtschrift zal beantwoorden waar het gaat om de medewerkers toezicht en handhaving en hun opdrachtgevers.

Uw klacht komt niet voor behandeling in aanmerking, omdat uw klacht zich richt tegen de manier waarop de politie haar taak uitvoert. U haalde aan: "een deel van het handelen vond plaats op basis van de Noodverordening kampeermiddelen aanmeldcentrum Ter Apel 2022". De medewerkers van toezicht en handhaving hebben/hadden hierin een uitvoerende taak. Zij hebben kampeermiddelen inbeslaggenomen en aangeboden bij het Openbaar Ministerie om hierover een beslissing te nemen. De politiemedewerkers waren in ondergeschiktheid aanwezig als "sterke arm" voor het ondersteunen van die medewerkers voor het geval er geweld tegen hen gebruikt zou worden. De politiemedewerkers hadden hierin nimmer een taak tot het afnemen van tenten en andere kampeermiddelen. Ik heb de inhoud van uw klacht en mijn reactie onder de aandacht gebracht van de politiechef Eenheid Noord-Nederland de heer Veldhuis en de teamchef basisteam Ommelanden-Oost de heer Schaftenaar die instemmen met deze reactie. Ik heb ze verzocht om de informatie uit uw klacht in te brengen in het overleg met het bevoegd gezag bij de evaluatie van gemaakte beleidskeuzes.

Klacht bij de ombudsman

Op 2 februari 2023 dienden MiGreat en Doorbraak een klacht in bij de Nationale ombudsman. Verzoekers klagen over de verwijdering van tenten en andere artikelen die ter bescherming aan asielzoekers werden uitgedeeld bij het Aanmeldcentrum Ter Apel in de zomer van 2022. Ook klagen zij erover dat de politie en de gemeente Westerwolde hun klachten hierover niet in behandeling hebben genomen. Hierover brengen verzoekers het volgende naar voren:

Ten aanzien van de politie

De politie noemt niet de grond waarop is besloten om de klacht niet in behandeling te nemen. Volgens MiGreat en Doorbraak zijn artikel 9:8 lid 1 en 2 Awb in elk geval niet van toepassing. Deze bepalingen bevatten een limitatieve opsomming van de gronden waarop een bestuursorgaan kan besluiten om een klacht niet te behandelen. De politie had de klacht dan ook in behandeling moeten nemen. De politie had de klacht vervolgens gegrond moeten bevinden. Uit de door Doorbraak ingebrachte foto's blijkt immers dat de politie op in elk geval 24 augustus 2022 zelf een tent aan het verwijderen was door de haringen uit de grond te trekken. Het klopt dan ook niet dat de politie enkel *“in ondergeschiktheid aanwezig was als “sterke arm”* voor het ondersteunen van de medewerkers toezicht en handhaving. En dat de politie niet tot taak had: *het afnemen van tenten en andere kampeermiddelen*. Ook door (medewerking van) de politie zijn tenten verwijderd en afgenomen van mensen in nood. Over dat handelen kán geklaagd worden.

Ten aanzien van de gemeente

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Westerwolde heeft op grond van 9:8 lid 1 Awb besloten om de klacht niet in behandeling te nemen. Het college heeft echter niet gespecificeerd welke van het in het eerste lid van dit artikel genoemde sub-gronden aan dit besluit ten grondslag ligt. Artikel 9:8 Awb, eerste lid, sub a en f gaan voor deze klacht niet op. Uit de zinnen *“Wij zijn dan ook van oordeel dat als u vindt dat er niet gehandhaafd moet worden, u andere middelen moet aanwenden. Wij vertrouwen er op dat u als advocaat daar de juiste wegen weet te behandelen”*, maken verzoekers op dat het college kennelijk artikel 9:8 Awb, eerste lid, sub c, d of e heeft bedoeld.

Deze bepalingen zijn volgens verzoekers niet van toepassing op de klacht, omdat er geen appellabel besluit was waartegen MiGreat en Doorbraak en de mensen van wie de tenten waren afgepakt konden opkomen.

Verzoekers wijzen er op dat een Noodverordening naar zijn aard algemeen verbindende voorschriften bevat zodat deze niet als een appellabel besluit kan worden aangemerkt. Verder is het afpakken van tenten en kampeermiddelen een feitelijke handeling en geen besluit in de zin van de Awb. Tegen die handeling staat dan ook geen bezwaar en beroep open. Ten slotte wijzen verzoekers er op dat er over het afpakken van de tentjes en kampeermiddelen geen andere procedure is ingesteld bij een andere rechterlijke instantie dan een bestuursrechter. De conclusie van verzoekers is dat artikel 9:8 Awb, eerste lid, niet van toepassing is op deze klacht en dat het college de klacht in behandeling had moeten nemen.

Naar aanleiding van deze klacht bij de Nationale ombudsman heeft een gesprek plaatsgevonden tussen medewerkers van de ombudsman en vertegenwoordigers van MiGreat en Doorbraak en hun advocaat mr. Hendrickx. Tijdens dit gesprek hebben zij hun zienswijze ten aanzien van de gebeurtenissen in Ter Apel nader toegelicht.

Onderzoek ombudsman

Bij brief van 29 augustus 2023 opende de ombudsman een onderzoek en kondigde aan op welke wijze hij het onderzoek zou vormgeven: een gesprek met vertegenwoordigers van de gemeente Westerwolde en de politie Noord-Nederland om hun standpunten te horen, gevolgd door een rondetafelgesprek.

Gesprekken met vertegenwoordigers

Gemeente

De gemeente wijst er op dat zij al vanaf oktober 2021 signalen heeft afgegeven dat het niet goed ging in het Aanmeldcentrum Ter Apel. Dit leidde niet tot de nodige actie en in Ter Apel voelde men zich in de steek gelaten. Niet alleen was sprake van een gebrek aan voldoende opvangcapaciteit, er was vooral ook een probleem met de registratie van asielzoekers. Door de registratieproblemen wilden asielzoekers Ter Apel niet meer verlaten, uit angst weer achteraan in de rij te moeten aansluiten of vergeten te worden. Hierdoor bleven steeds meer mensen overnachten in Ter Apel, terwijl er wel een opvangplek elders in het land beschikbaar

was. Toen het aantal mensen op het veld voor het Aanmeldcentrum toenam, de weersomstandigheden extremer werden en de hulp vanuit de landelijke overheid tekort schoot, werden door burgers en organisaties tenten en andere kampeerspullen uitgedeeld. Door de autoriteiten werd opgeschaald naar een zogenoemde 'GRIP 4' situatie (GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdings Procedure).

Medio augustus 2022 besloten de burgemeester, het openbaar ministerie (OM) en de politie dat het tentenkamp verwijderd moest worden. Volgens de gemeente was er onder meer sprake van een veiligheidsrisico en een gevaar voor de volksgezondheid.

Boa's en medewerkers van de gemeente regelden de ontruiming. De politie was op de achtergrond aanwezig om – indien nodig – bijstand te bieden. De grondslag voor de ontruiming was de Algemene Plaatselijke Verordening. Volgens de gemeente verliep de ontruiming echter soepel en op vrijwillige basis.

Aan de vluchtelingen werd uitgelegd waarom het kamp ontruimd werd en gevraagd of ze hun tent wilden afstaan. Het gros van de aanwezigen werkte mee: sommigen vertrokken met hun tent, anderen gingen weg en lieten de tent staan.

De organisaties en personen die de tenten hadden uitgedeeld verzochten om teruggave van de tenten. De gemeente ging hiermee akkoord, maar intussen had het OM beslag gelegd op de tenten. Na uiteindelijke opheffing van dat beslag zijn de tenten alsnog teruggegeven. Later vond een tweede ontruiming plaats op grond van de toen geldende Noodverordening. Ondanks dat de mogelijkheden voor ontruiming door de Noodverordening waren uitgebreid, vond ook deze ontruiming plaats op vrijwillige basis. Volgens de gemeente verliep ook deze ontruiming ordelijk.

De hele situatie heeft de medewerkers van de gemeente die hierbij betrokken waren enorm aangegrepen. Zij werkten lange dagen om de situatie zo goed als mogelijk onder controle te krijgen. *'De gemeente vindt het belangrijk dat de organisaties die zich bezig houden met de opvang van asielzoekers naast elkaar staan en samenwerken. Zij hebben hetzelfde doel, namelijk het bieden van humane opvang. In Ter Apel hebben ze echt alles geprobeerd om opvang te blijven bieden. Ze zijn in de steek gelaten, zelfs nog toen de situatie daar als een 'nationale crisis' werd bestempeld. Zij voelen zich het 'afvoerputje'.'*

Politie

De politie was bij de ontruiming aanwezig als beveiliging. Het waren de boa's van de gemeente die in het kader van de handhaving in actie kwamen, de politie was de 'schil eromheen'. De politie was er om de boa's te beschermen.

Medio augustus 2022 was het bij het Aanmeldcentrum in Ter Apel volgens de politie een enorme toestand. Het veld lag vol mensen en er was dagelijks sprake van spanningen en ongeregelde heden. Door het plaatsen van tenten was het onmogelijk om overzicht en toezicht te houden op de menigte. Er was gevaar voor brand, juist ook door de geplaatste nylon tentjes. Door de hoeveelheid mensen liet de hygiëne ook te wensen over. Het was een bijzonder hectische situatie waarbij grote zorgen waren over de veiligheid van de aanwezigen. De lokale overheid probeerde de situatie beheersbaar te houden. Het ontruimen was een keuze om verdere escalatie te voorkomen. Er was een noodsituatie en de ontruiming was ook in het belang van de individuele asielzoekers. Het was echt te gevaarlijk: een spiraal van steeds slechter wordende omstandigheden.

Openbaar Ministerie (OM)

De rol van het OM was tweeledig: ze waren betrokken bij de afwikkeling van de schade na de inbeslagname van de tenten en hebben als onderdeel van de zogenoemde 'Driehoek' (het overlegorgaan tussen de vertegenwoordigers van politie, OM en de lokale overheid) besluiten genomen.

In Ter Apel verbleven mensen onder slechte omstandigheden op het voterrein. Burgers gingen crowdfundingacties houden en tenten regelen. Vanuit de Driehoek zag men gevaren: openbare orde, brandgevaar, gevaar voor de gezondheid. Het was een vieze boel en er was geen zicht op wat er precies gebeurde op het voterrein. Er waren ruzies en vechtpartijen, incidenten en de spanningen liepen hoog op.

Op 16 augustus 2022 was sprake van een acute en onhoudbare situatie. De Driehoek wilde de tenten in beslag nemen. Als juridische basis werd gekozen voor de APV, de bepaling over wildkamperen. Dat was een soort noodgreep, nodig in het geval geweigerd zou worden de tenten af te staan. Uiteindelijk was de APV niet nodig omdat de mensen de tenten 'vrijwillig' afstonden. Omdat men wilde voorkomen dat nogmaals op grond van de APV moest worden opgetreden, is besloten tot het opstellen van een Noodverordening. Later zijn weer tenten inbeslaggenomen.

De tenten zijn meegenomen naar een opslagruimte van de gemeente. Daar hebben ze een poosje gelegen: vies, nat en ook deels kapot. De inbeslagname en de schade riep een aantal (juridische) vragen op: was er formeel afstand gedaan van de tenten? Wie was de juridische eigenaar? Volgens het OM 'voelde' niet goed om niet tegemoet te komen in de kosten. Besloten is dan ook om ondanks de juridische hobbels alle kosten te vergoeden en de organisaties die de tenten hadden verstrekt volledig schadeloos te stellen.

Het OM vindt het belangrijk te benadrukken dat strafrechtelijk ingrijpen geen oplossing biedt voor dit probleem. Handhaving van een verbod op uitdelen en/of bezit van tenten is niet opportuun of doelmatig, vanuit de gedachte: "de overheid krijgt de opvang niet goed georganiseerd en diezelfde overheid jaagt de mensen in nood vervolgens op". Het OM zal een volgende keer in beginsel niet meer op deze wijze ingrijpen en pleit ervoor dat het niet meer zo zal verlopen. Het OM zet zich in voor een betere samenwerking tussen de betrokken partijen. De Veiligheidsregio, de Driehoek en het COA staan in veel beter contact met elkaar. Communicatie is volgens het OM het sleutelwoord: zorgen dat er goede contacten zijn en dat men elkaar weet te vinden als het moeilijk wordt.

Rondetafelgesprek

In november 2023 ging de ombudsman in gesprek met vertegenwoordigers van verzoekers en de betrokken instanties waaronder de burgemeester van Westerwolde, de politiechef en de gebiedsofficier (OM). Dit leidde tot de volgende bevindingen:

Over de situatie in Ter Apel

Iedereen is het er over eens dat in de maanden augustus – oktober van 2022 sprake was van een noodsituatie.

Verzoekers beschreven de situatie op het veld. Asielzoekers, waaronder kinderen en zieken, stonden uren in de rij om geregistreerd te worden. Door de regen en kou was sprake van een gevaarlijke situatie vanwege de kans op onderkoeling. Voor een deel van de mensen was ook 's nachts geen opvang beschikbaar. Burgers voelden zich genooddaakt in deze crisissituatie hulp te bieden. Hulpverleners die thee, poncho's, vuilniszakken en dergelijke wilden uitdelen werden gewaarschuwd door handhavers en er werd gedreigd met sancties.

Politie en gemeente legden uit dat door het plaatsen van tenten geen zicht meer was op het voorterrein er ontstond een gevaarlijke situatie. De burgemeester gaf aan dat hij de eindverantwoordelijke was. Hij legde uit welke afwegingen er zijn gemaakt. De situatie was beter toen de tenten/paviljoens van het Rode kruis er nog waren. Toen was er wel voldoende zicht en was het redelijk goed geregeld. Het Rode Kruis is op enig moment weggegaan, omdat het onveilig was voor de eigen medewerkers. De dynamiek maakte het onmogelijk nog langer hulp te bieden. Het liep helemaal mis met de registratie en het werd voller en onveiliger. Daarbij kwamen er steeds meer mensen voor wie opvang niet bedoeld was.

Terugblik op de acties/gemaakte keuzes

Tijdens het gesprek werd duidelijk dat voor de Driehoek bij de afweging om de tenten in beslag te nemen het veiligheidsaspect het enige afwegingskader was. Achteraf gezien zijn de autoriteiten niet gelukkig met hoe het gegaan is. Er was onvoldoende oog voor het humanitaire aspect, de zorgplicht voor de asielzoekers op

het veld. Die aspecten zijn niet betrokken bij de beslissing om de tenten in beslag te nemen. Daarnaast ontbrak het aan goede communicatie met de betrokken burgers en NGO's. Wat er zich precies op het veld afspeelde was niet bij iedereen bekend.

Wensen & verwachtingen voor de toekomst

De vraag die voorligt is wat van de gebeurtenissen in 2022 geleerd kan worden en wat burgers en overheid in een dergelijke situatie van elkaar mogen verwachten.

Naar aanleiding van de gebeurtenissen in de zomer van 2022 zijn op gemeentelijk niveau al maatregelen getroffen. Er is een bestuursovereenkomst afgesloten tussen Groningse gemeenten. Dit is vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Spreidingswet gedaan. Als zich een noodsituatie voordoet, ligt er een draaiboek klaar waarin de opvang voor één week geregeld is. Na die week zijn de gemeenten door hun reserves heen en zal opvang buiten de regio gevonden moeten worden.

Verzoekers spreken uit dat zij vrezen dat de betrokken overheidsinstanties in een vergelijkbare situatie op dezelfde wijze zullen reageren.

De overheidsinstanties geven aan dat in de toekomst andere afwegingen zullen worden gemaakt. De juridische basis (APV) om in te grijpen was uiterst 'dun'. Het humanitaire aspect zal in de toekomst zeker een grotere rol krijgen in de afweging. Uitgangspunt is dat opvang fatsoenlijk geregeld moet worden en in ieder geval moet voldoen aan basale, fundamentele waarborgen.

Verzoekers willen de garantie dat nooit meer tenten in beslag genomen worden. De overheidsinstanties kunnen niet garanderen dat tenten nooit meer in beslaggenomen worden indien de veiligheid van asielzoekers en hulpverleners in het geding komt.

De autoriteiten nemen zich wel voor in de toekomst de weging anders te laten zijn met als belangrijke overweging het welzijn van de asielzoekers. Daarbij wordt ook betrokken de mogelijkheid om te zorgen voor andere vormen van onderdak en bescherming. Het zou goed zijn nu al met instanties als het Rode Kruis te spreken, die in noodsituaties professionele hulp kunnen bieden. Bijvoorbeeld over wat het Rode Kruis nodig heeft om wel veilig die hulp te kunnen bieden.

De overheidsinstanties erkennen dat het dreigen met strafrechtelijk ingrijpen tegen burgers die in actie kwamen, bijzonder onwenselijk is. Wanneer wederom sprake is van een crisissituatie en ingegrepen moet worden dan zullen de autoriteiten eerst met de betrokken burgers en hulpverleners in gesprek gaan. Een fatsoenlijke opvang is een gedeelde zorg.

Oordeel van de ombudsman over de klachten

Klachtbehandeling

De politie en de gemeente hebben de klachten van verzoekers niet in behandeling genomen. De politie geeft als reden dat zij niet de taak had de tenten en andere kampeermiddelen af te nemen. De politie wijst erop dat zij enkel aanwezig was als sterke arm ter ondersteuning van de medewerkers Toezicht en Handhaving. De gemeente verwijst naar artikel 9:8 van de Awb en noemt dat sprake is van een beginselplicht tot handhaving.

De ombudsman vindt dat de politie en de gemeente ten onrechte de klachten niet in behandeling hebben genomen.

Het uitgangspunt van de Awb is dat iedereen het recht heeft om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan. Dit uitgangspunt brengt mee dat wanneer een burger klaagt over een gedraging van een bestuursorgaan, dat bestuursorgaan de plicht heeft deze klacht op een behoorlijke wijze te behandelen.

Voorop staat dat de ombudsman van de politie en de gemeente verwacht dat zij burgers die een klacht willen indienen op een welwillende en open manier tegemoet treden. De instanties moeten niet op zoek gaan naar

een reden om een klacht buiten behandeling te kunnen stellen. Daarbij horen de overheidsinstanties met de betrokken burgers in gesprek te gaan.

De ombudsman is van oordeel dat in dit geval geen sprake is van een behoorlijke klachtbehandeling. De gemeente en de politie hebben verzuimd na ontvangst van de klachten met verzoekers in gesprek te gaan en vervolgens hebben zij de klachten op onjuiste gronden niet in behandeling genomen. De klacht is op dit onderdeel gegrond.

Uit de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd is duidelijk geworden dat de politie en de gemeente erkennen zij ook in het kader van klachtbehandeling met verzoekers in gesprek hadden moeten gaan.

Het optreden van de overheidsinstanties

Zoals hiervoor beschreven was vanaf de zomer van 2022 sprake van een crisissituatie, waarbij AC Ter Apel overbelast was geraakt. De veiligheid was in meerdere opzichten in het geding, zowel voor de asielzoekers, de hulpverleners als voor de medewerkers van de betrokken overheidsinstanties. Voor een groep asielzoekers was geen adequate opvang beschikbaar. Burgers zagen dat de overheid de situatie niet onder controle had en voelden zich genoodzaakt hulp en bescherming te bieden. Zij hebben tenten en andere kampeermiddelen verstrekt om basale bescherming te bieden aan de asielzoekers.

Overheidsinstanties reageerden onder meer door de beschermingsmiddelen af te pakken en de burgers die in actie kwamen te waarschuwen met strafrechtelijk ingrijpen.

De ombudsman vindt dit optreden van de overheidsinstanties richting burgers die hulp boden niet behoorlijk en ongepast. Van de overheid mag in omstandigheden zoals die zich voordeden in de periode augustus/oktober 2022 verwacht worden dat zij meedenken en samenwerken aan een oplossing in plaats van te dreigen met bestraffing van burgers die hulp bieden.

Daarbij vindt de ombudsman dat in het geval van ingrijpen door de overheid gezorgd moet worden voor een deugdelijke juridische basis. Daarvan was in eerste instantie geen sprake. Immers, van mensen die wegens een gebrek aan opvang noodgedwongen in het gras liggen kan in redelijkheid niet gezegd worden dat zij wildkamperen.

Conclusie

De ombudsman acht de klachten van verzoekers over het optreden van de overheidsinstanties en het niet in behandeling nemen van de klachten gegrond.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen