



Datum 17 januari 2023

## Hoe Nederland met plakbandjes bij elkaar wordt gehouden

De coronacrisis ging naadloos over in de asielcrisis, stikstofcrisis, energiecrisis, wooncrisis en koopkrachtcrisis. Kabinet Rutte IV houdt de boel gaande met pakketten vol tijdelijke regels, bestuursakkoorden, vrijgemaakte miljoenen en diverse overgangsregelingen. Hoog tijd om de politieke plakbandjes die Nederland bij elkaar houden te inventariseren en te kijken waar de lijm loslaat.

Tekst Dieuwertje Kuijpers.

‘Bij elk besluit dat je neemt, zijn er heel veel mensen die waarschuwen voor de risico’s van zo’n besluit. En toch moeten we in de politiek besluiten blijven nemen,’ zei premier Mark Rutte (VVD) afgelopen zomer zelfverzekerd. Hoewel journalisten van *NRC* hem vroegen te reflecteren op hoe de asielcrisis een gevolg was van zijn eigen beleid, was voor zelfreflectie weinig ruimte. Zeker, ‘besturen is ook fouten maken,’

volgens Rutte, maar het was nu vooral zaak de boel op te lossen. ‘Er is meer doorzettingsbevoegdheid nodig,’ en dus werd de asielcrisis uitgeroepen tot een nationale crisis met dito bevoegdheden. De veiligheidsregio’s werden ingeschakeld.

‘Het begon met de vraag of ze konden helpen met de opvang van Oekraïners,’ herinnert crisisantropoloog Bart Klijnsma zich. Daarna kwam vanuit Den Haag het verzoek ook te helpen met de opvang van asielzoekers en vlak daarna met het bevorderen van de doorstroom.

Klijnsma, die crisistrainingen geeft aan onder meer burgemeesters en ziekenhuizen, zag iets bijzonders gebeuren. ‘Hier werd dus een crisisorganisatie ingezet op normaal beleid, en dat past helemaal niet. De veiligheidsregio’s zijn namelijk ingericht om het hoofd te bieden aan fysieke pats-boem-scenario’s: neerstortende vliegtuigen, ontploffende vuurwerkfabrieken, grote branden, dat werk. Niet om doorstroom van asielzoekers te bevorderen, dat is een taak die ligt bij het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA), provincies en gemeentes.’

Een taak waar veiligheidsregio’s niet op zijn uitgerust, maar die ook niet langer kon

worden uitgevoerd door het COA zelf door gebrek aan middelen en mensen.

Al snel werd duidelijk dat ook de veiligheidsregio's de beloofde opvangplaatsen niet konden leveren. Door een gebrek aan locaties, personeel, aannemers en materialen om locaties om te bouwen lukte het slechts tien van de vijftig veiligheidsregio's om zich aan de afspraken te houden, meldde *NRC*.

Als we te rade gaan bij experts – asieladvocaten, bestuurskundigen en juristen – is de conclusie opvallend eensgezind: de crisis in de asielopvang had voorkomen kunnen worden als de regering van de vorige had geleerd.

### **Buffercapaciteit**

Zeven jaar geleden kreeg Nederland – net als omringende EU-landen – te maken met een plotse toestroom van asielzoekers. In 2015 kwamen er in totaal 56,9 duizend asielzoekers en nareizigers in Nederland aan, van wie ruim veertig procent uit het door oorlog geteisterde Syrië.

Het asielsysteem was niet berekend op deze toename en liep vast. Er moest opvang bijkomen en dus besloot toenmalig

staatssecretaris Klaas Dijkhoff (VVD) om – zonder overleg – een opvang voor 1.400 vluchtelingen te realiseren in het 150 inwoners tellende dorp Oranje. Het zorgt voor woede in het dorp, onrust bij gemeenten en Haagse verlegenheid. Om herhaling te voorkomen, vroeg de regering daarom de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) na te denken over een 'toekomstbestendig systeem voor de opvang van asielzoekers' en de huidige structuur onder de loep te nemen.

Het adviesrapport *Pieken en dalen* wond er in 2017 geen doekjes om. Volgens de adviseurs is het hoog tijd dat politiek Den Haag erkent 'dat eens in de zoveel tijd meer asielzoekers dan gebruikelijk naar Nederland komen.' Er is buffercapaciteit nodig zodat tijdelijke pieken in asielaanvragen door bijvoorbeeld oorlogen kunnen worden opgevangen en verwerkt. Ook moeten gemeenten meer worden betrokken bij het realiseren van meer kleinschalige opvang. Grote centrale opvangplekken maken het niet alleen voor asielzoekers lastiger te integreren in de samenleving, de locaties vormen op zichzelf ook een heikel politiek punt bij lokale bewoners.

## **Zelf gecreëerde crisis**

De regering legde het advies niet alleen naast zich neer, maar deed precies het tegenovergestelde. Buffers waren geldverspilling. Elke bestede belasting euro moest verantwoord worden. 'Er is vervolgens zwaar bezuinigd op de IND en het COA. Locaties zijn gesloten en het personeelsbestand is afgebouwd, dus dan is het logisch dat als je meer aanvragen krijgt, je die niet kunt opvangen,' constateert advocaat Tom de Boer, gespecialiseerd in migratierecht. Het systeem werd niet beschermd tegen de effecten van schommelingen in asielaanvragen, maar er juist op gebaseerd. Minder asielaanvragen betekende minder budget.

Een rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, gebaseerd op onderzoek door de Universiteit Groningen, waarschuwde in 2020 voor dit systeem: 'Het is kwetsbaar in termen van een schijn van oneigenlijke beïnvloeding door een gebrek aan inzicht in productiegegevens, wensdenken en gebrek aan transparantie.' Oftewel: het systeem is gevoelig voor politiek wensdenken en dito politiek gekleurde prognoses.

'In de coronacrisis was er een lagere inschatting, maar dat was met de toenmalige reisbeperkingen natuurlijk logisch. Hoewel je op je klompen kon aanvoelen dat dit een tijdelijke situatie was die weer zou veranderen, is het gebruikt om nog meer af te schalen,' aldus De Boer. Hij spreekt dan ook van een 'zelf gecreëerde politieke crisis', want het is niet zozeer de hoeveelheid aanvragen die zorgt voor een verstopping, maar de al eerder ontstane achterstand die rap oploopt bij een stijging in aanvragen.

---

***'De pleister van voorkomen dat mensen op straat kwamen, zorgde er juist voor dat mensen bij Ter Apel buiten sliepen.'***

Want hoewel er in 2022 (tot en met oktober) 38 duizend asielzoekers binnenkwamen en tijdens de Syrië-oorlog in piekjaar 2015 maar liefst 63 duizend, stonden er in 2022 bijna net zoveel asielzoekers in de wachtrij als in 2015 (180 minder om precies te zijn).

## **Wachtkamers voor de wachtkamer**

Ambtenaren niet uitrusten met de middelen en mensen die nodig zijn om hun wettelijke taken uit te voeren, is geen crisis in de klassieke zin van het woord, maar levert wel

een crisissituatie op. Om te voorkomen dat asielzoekers buiten moesten slapen, werden er – met behulp van de Veiligheidsregio's – tijdelijke locaties geregeld. Door het sturen op opvang werden er weer nieuwe problemen gecreëerd. 'Eerst zaten ze in een tent, toen weer in een sporthal dus de overheid had op een gegeven moment geen idee wie nou precies waar zat,' vertelt Martijn van der Linden van Vluchtelingenwerk. Mensen wilden niet meer in een bus stappen naar een noodlocatie want ze wilden zich graag laten registreren in Ter Apel, en kozen ervoor om – ondanks beschikbare noodopvang – buiten bij Ter Apel te slapen.

'De pleister van voorkomen dat mensen op straat kwamen, zorgde er juist voor dat mensen bij Ter Apel buiten sliepen. Daarnaast zorgde het voor een nieuw probleem dat we voorheen niet hadden: mensen werden niet geregistreerd.' Omdat mensen ook vanuit Ter Apel werden doorgestuurd zonder registratie, werden de noodlocaties een tussenwachtkamer. Daarnaast ontstond er door gebrek aan huisvesting een nieuw soort opvangcentra: 'Die vallen wel onder de noemer "huisvesting" maar zijn eigenlijk weer een wachtkamer. En zo creëer je wachtkamers

voor de wachtkamer van de wachtkamer,' aldus Van der Linden.

---

***'Verschillende kabinetten doen steeds alsof alles onverwacht komt en onbeheersbaar is, een crisis die hen overkomt.'***

### **Framen**

Wat de asielcrisis gemeen heeft met de andere crises die Nederland plotsklaps lijken te teisteren, is dat het niet heel lastig is om de oorzaak aan te wijzen: die ligt bij het maken (of juist niet maken) van politieke keuzes. Experts twifelen dan ook of je in die gevallen eigenlijk wel kunt spreken van een crisis.

'Verschillende kabinetten doen steeds alsof alles onverwacht komt en onbeheersbaar is, een crisis die hen overkomt. En dat is in het geval van de huidige asielcrisis echt niet zo,' constateert Karin Geuijen, onderzoeker migratiebeleid aan de Universiteit Utrecht. Dat het probleem wordt gezocht in aantallen asielaanvragers ziet ze als 'blaming the victim' en wijst erop dat bij het asielbeleid 'steeds weer opnieuw naar de korte termijn' wordt gekeken.

'Natuurlijk weet je nooit precies hoeveel aanvragen er wanneer komen, maar dat is

een kwestie van marges. Het niet willen aanbrengen van buffers door geen locaties beschikbaar te hebben en onvoldoende personeel is een politieke keuze om niet voorbereid te zijn. Dat is eerder een kwestie van niet willen dan van niet kunnen.'

Ook crisisanthropoloog Bart Klijnsma is kritisch op de politieke neiging kwistig rond te strooien met de term crisis. 'Het staat buiten kijf dat we te maken hebben met maatschappelijke problemen – asiel, stikstof, wonen – die urgent zijn en opgelost moeten worden. Maar het is simpelweg niet de bedoeling dat je het uitvoeren van regulier beleid in een crisisorganisatie gaat plaatsen, want die is daar niet voor bedoeld.'

Universitair docent Geuijen spreekt dan ook liever van een organisatievraagstuk in plaats van een crisisvraagstuk. 'Als je gaat praten in termen van crisis – met beelden van mensen die buiten slapen in Ter Apel, paniek vanuit het Rijk, gemeentes die zich "overvallen voelen", bussen die rondrijden met asielzoekers – dan heeft dat politieke gevolgen.'

Geuijen stelt dat het framen van de tekorten in de asielopvang als een crisis, ervoor zorgt dat het beeld ontstaat dat Nederland wordt

overvallen en overspoeld door asielzoekers. Dat beeld bepaalt dan ook in welke termen er politiek en maatschappelijk over wordt gediscussieerd. De oplossing wordt vrijwel automatisch gezocht in het tegengaan van de instroom. 'Terwijl al veel wordt ingezet op tegenhouden. De Europese grensbewaker FRONTEX moest het tijdens de vorige asielcrisis van 2015 nog doen met 142 miljoen euro, het budget was afgelopen jaar gestegen naar 754 miljoen euro.'

### **Bezwerende werking**

Of en wanneer er wordt gesproken in termen van crisis, is volgens crisisanthropoloog Klijnsma deels ook een gevolg van een wisselwerking tussen media en politiek. 'In mijn trainingen gebruik ik vaak het voorbeeld van de vorige asielcrisis van 2015. Er was al maanden sprake van een verhoogde instroom, maar pas toen de foto rondging van het verdronken driejarige Syrische jongetje Aylan in de Turkse branding, werd er gesproken in termen van crisis.'

Wetenschappers spreken van een 'crisificatie van de politiek'. Deze term werd oorspronkelijk gebruikt om aan te duiden hoe de Europese Unie zichzelf steeds meer organiseert op basis van crisissituaties en daarbij ook haar werkingssfeer steeds

verder oprekt. Hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht Paul 't Hart ziet ook in de Nederlandse politiek crisificatieloga ontstaan. 'Dat is in de loop van de kabinetten Rutte echt in zwang geraakt: media, belangengroepen en Kamerleden bestempelen lastige maatschappelijke vraagstukken of controversieel overheidsoptreden als een crisis, en vervolgens gaat het bestuur ze ook als dusdanig behandelen, met vaak geïmproviseerde reacties.'

Opvallend hierin vindt hij het de laatste jaren toenemend gebruik van 'aankondigingsretoriek'. 'De crisis wordt benoemd en de reactie krijgt de vorm van "een pakket maatregelen ter grootte van..." – en dan volgt er een fors geldbedrag. Dat grote financiële gebaar heeft een symbolische, bezwerende werking: "We zien het, en we doen er alles aan – kijk maar eens."

De bestuursstijl wordt daarmee reactiever, aldus 't Hart. 'Al die aandacht en al dat geld voor "crises" overschaduwet voor je het weet dat waar Nederland ooit heel goed in was en een hele infrastructuur voor heeft opgebouwd: toekomstgericht denken,

ontluikende vraagstukken tijdig signaleren en toekomstbestendig beleid ontwikkelen.'

Dit betekent volgens 't Hart niet dat de analyse niet wordt gemaakt. 'Professionals op de werkvloer van de uitvoering signaleren nog steeds wat ze aan nieuwe uitdagingen zien ontstaan. Maar de politiek-bestuurlijke aandacht gaat steeds meer uit naar datgene waar het hardst over geroepen wordt. Dan volgen er geïmproviseerde maatregelen, die nogal eens onbedoelde effecten sorteren, bijvoorbeeld als bij de rechter blijkt dat ze op gespannen voet blijken te bestaan met wet- en regelgeving.' Zo ook in de asielcrisis.

---

***'De politiek-bestuurlijke aandacht gaat steeds meer uit naar datgene waar het hardst over geroepen wordt.'***

### **Onverantwoord**

In een poging om de instroom te beperken, zette het kabinet 'een rem op de gezinshereniging'. Want, zo schreef staatssecretaris Van der Burg aan de Tweede Kamer, 'de schrijnende en onhoudbare situatie in Ter Apel vraagt om directe oplossingen.'

Een hele asielstop was 'wegens internationale verdragen' volgens het

kabinet niet mogelijk, maar volgens datzelfde internationaal recht is het beperken van gezinshereniging dat evenmin. En dus oordeelde de voorzieningenrechter in Haarlem begin december dat er geen wettelijke basis is voor deze nieuwe maatregel voor het beperken van gezinshereniging. Die is niet alleen in strijd met de Nederlandse Vreemdelingenwet, maar ook met twee bepalingen in de Europese Gezinsherenigingsrichtlijn.

Een uitspraak die vlak voor Kerst – 22 december – werd bevestigd. Precies wat advocaat Tom de Boer, die Vluchtelingenwerk bijstond in deze zaak, ook verwachtte. ‘Wat ik heel kwalijk vind, is dat als je als overheid zelf een crisis veroorzaakt, hiermee de minimumnormen voor opvang schendt en die schending gaat gebruiken om de rechten van diezelfde asielzoekers nog verder in te perken.’

Het structureel laten aankomen op een uitspraak van de rechter en tegen beter weten in met beleid komen dat in strijd is met internationale wet- en regelgeving noemt De Boer ‘onverantwoord’. ‘Zeker als het gaat om een kwetsbare groep in een kwetsbare situatie. Asielzoekers zijn

volledig afhankelijk van de overheid, kunnen en mogen niet zelf voorzien in hun onderhoud. Zij lijden in de opvang nu al schade door toedoen van de overheid, zo heeft de rechter vastgesteld. Daar voeg je schade aan toe als je over hun rug een proefproces gaat voeren over het recht op gezinshereniging, met beleid waarvan alle experts vooraf zeggen dat het op juridisch drijfzand is gebaseerd.’

Migratieonderzoeker Karin Geuijen wijst erop dat juist het niet zo strikt beperken van de rechten van asielzoekers aantoonbaar voordelen heeft. Zo mochten Oekraïense vluchtelingen na aankomst direct op zoek naar een baan en mochten ook hun kinderen direct gebruikmaken van onderwijsvoorzieningen. Momenteel heeft 83 procent van de Oekraïense vluchtelingen een baan en 66 procent van de leerplichtige kinderen gaat naar school. ‘Daar is ook geen crisisretoriek. De opvang is een gedoe, zeker, maar geen crisis. Dat verschil in benadering en beleid is echt opvallend,’ aldus Geuijen.

Het idee dat alleen Oekraïense vluchtelingen ‘echte’ vluchtelingen zijn, houdt volgens haar geen stand als je naar de cijfers kijkt. ‘Bijna zeventig procent van de asielzoekers

komt uit landen waar je niet naar teruggestuurd kan worden omdat het er te gevaarlijk is, zoals Afghanistan, Iran, Syrië en Jemen.'

Zowel Geuijen als advocaat Tom de Boer wijzen erop dat het inperken van mogelijkheden en rechten bij asielzoekers maatschappelijke schade toebrengt. Geuijen: 'Twee groepen vluchtelingen krijgen nu een totaal andere start. Oekraïners zijn grotendeels aan het werk, leren de taal en bouwen een netwerk op, terwijl de rest van opvanglocatie naar opvanglocatie wordt gesleept.'

Een deskundige observatie die ook (wederom) niet onopgemerkt bleef in de rechtszaal: het Hof oordeelde in de week voor Kerst dat er sprake was van een onrechtvaardige en ongelijke behandeling tussen Oekraïense asielzoekers enerzijds en de overige asielzoekers anderzijds, omdat de eerste groep fundamenteel beter wordt behandeld. Hiermee maakt de overheid zichzelf niet alleen gevoelig voor schadeclaims, maar schuift tegelijkertijd een probleem naar voren wat onherroepelijk gaat zorgen voor een nieuwe crisissituatie.

Het asielbeleid is een schrijnend voorbeeld maar, zo blijkt uit een inventarisatie, niet het enige. De verschillende crises die Nederland rijk is, blijken een symptoom van politiek handelen. Hoe dit handelen eruitziet, leest u in het volgende deel. In het derde en laatste deel laten we zien hoe dit tot uiting komt op andere beleidsterreinen.

Het bericht [Hoe Nederland met plakbandjes bij elkaar wordt gehouden](#) verscheen eerst op [Vrij Nederland](#).