

Ter Apel, in de zomer van 2022. Een zinderende hitte hield het Nederlandse aanmeldcentrum voor asielzoekers in de greep. Het aanmeldcentrum was niet langer in staat om de groeiende instroom aan asielzoekers een goed onderdak te bieden. Pas aangekomen asielzoekers zochten een heenkomen onder snel neergesette tenten, maar anderen hadden niet dat geluk. Velen, onder wie ook kinderen, waren gedwongen de nacht door te brengen onder de Groningse sterrenhemel. De gemeente Westerwolde, waaronder Ter Apel valt, het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA), de Veiligheidsregio Groningen, Vluchtelingenwerk Nederland, maar ook de Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd spreken over erbarmelijke omstandigheden, daarbij onder meer verwijzend naar de slechte hygiënische omstandigheden in het kamp. Noodopvanglocaties worden moeilijk gevonden en wanneer ze al gevonden worden, is de hulp die men kan bieden een druppel op een gloeiende plaat. Voor het eerst in zijn geschiedenis biedt Artsen zonder Grenzen in Nederland medische hulp en ondersteuning. De noodklok die wordt geluid, laat zien dat de wijze waarop we de instroom en doorstroom van asielzoekers hebben georganiseerd, is dolgedraaid. Niet voor de eerste keer is er sprake van een asielcrisis. Het kabinet-Rutte komt eind augustus 2022 daarom met een aanpak die de ergste nood moet lenigen. Ruim 700 miljoen euro wordt uitgetrokken om de asielcrisis te bestrijden. Ten eerste wordt getracht om de doorstroom te verbeteren door meer woningen beschikbaar te stellen, waarbij men mikt op woningen voor 20.000 asielzoekers met een verblijfsvergunning (zogenoemde statushouders). Ook wordt getracht extra (tijdelijke) crisisnoodopvanglocaties te creëren. De idee is om de lasten van de opvang meer te spreiden over de gemeenten in Nederland. Het kabinet neemt ook maatregelen om de instroom van asielzoekers te beperken. Zo mogen statushouders hun achtergebleven gezinsleden pas laten overkomen als ze in Nederland een woning hebben gevonden. Pas als dat na vijftien maanden nog niet is gelukt, dan kunnen zij alsnog een verzoek doen.

Deze maatregelen en de achterliggende keuzes die zijn gemaakt, ontmoeten echter scepsis. Van de ene kant is er een breed gedragen besef dat de situatie in Ter Apel onhoudbaar is en dat de nood gelenigd moet worden. Ook is er sprake van een

internationale juridische verplichting om deze opvang te verzorgen. Van de andere kant wordt de vraag opgeroepen hoe dit alles te realiseren. Waar komen die extra woningen vandaan, als wordt gekeken naar die andere crisis die Nederland in zijn greep houdt: het grote tekort aan betaalbare woningen? Een woning is immers een zeer schaars goed geworden en die schaarste is alleen maar toegenomen omdat door het uitblijven van een aanpak van de stikstofcrisis slechts mondjesmaat nieuwe woningen kunnen worden gebouwd. Behalve de beperkte beschikbaarheid van betaalbare woningen roept het ook de vraag op wie met prioriteit toegang moet krijgen tot deze woningen, kijkende naar de wachtlijsten die er bestaan. Is het moreel en politiek wenselijk en haalbaar om daarbij de eigen inwoners die al langer op de wachtlijst staan voor bijvoorbeeld een sociale huurwoning te passeren? Hebben statushouders een recht op voorrang bij deze toewijzing?

Ook de vraag naar extra opvanglocaties doet de gemoederen oplaaien. Gemeenten staan niet altijd te springen om deze eerste opvang te realiseren, daarbij ook verwijzend naar hun rol daarin. De opvang van asielzoekers is immers een verantwoordelijkheid van het Rijk. De inspanningen die gemeenten wel plegen, zijn gebaseerd op vrijwilligheid. De onderlinge solidariteit onder de Nederlandse gemeenten om de helpende hand te bieden laat echter hier en daar te wensen over. De verantwoordelijke staatssecretaris zoekt daarom naarstig naar uitbreiding van zijn wettelijke mogelijkheden om gemeenten te dwingen deze opvangplekken te realiseren, maar voor de korte termijn is hij wel afhankelijk van de vrijwilligheid van gemeenten. Sommige gemeenten maken echter een pas op de plaats. Ze verwijzen naar hun inspanningen in het verleden of refereren aan de inspanningen die geleverd zijn in de opvang van Oekraïense vluchtelingen. Deze nieuwe vluchtelingenstroom ontstond ten gevolge van de inval van Rusland in Oekraïne in februari 2022. Ook blijken bestaande opvanglocaties te zijn afgebouwd toen – met name in de coronajaren (2020-2021) – de instroom achterbleef bij de verwachtingen. De aankoop door het COA van een hotel in Albergen als nieuwe opvanglocatie laat onder meer zien dat in sommige gemeenten een warm onthaal door burgers en bewoners niet vanzelfsprekend is. Boosheid is het gevolg, daarbij verwijzend naar gevoelens van onveiligheid die al dan niet zijn aangewakkerd door populistische politici. Maar wat zegt dit over het vermeende draagvlak binnen een gemeente en in hoeverre moeten bestuurders en politici zich daardoor laten leiden? Sommige vraagstukken vragen immers om politieke moed en lef, terwijl de achterban daar niet altijd om staat te springen. Het creëren van een additionele opvangplek is immers aantrekkelijk als deze gevestigd wordt in de achtertuin van een andere gemeente en niet in de eigen gemeente (het zogeheten Nimby-effect: *not in my back yard*). Vandaar dat sommige lokale bestuurders deze discussie het liefst vermijden. Ten slotte wijzen ook juristen op de onhaalbaarheid van de inreisbeperking. Op grond van Nederlandse en Europese wet- en regelgeving is het verboden om gezinshereniging met vijftien maanden uit te stellen en te koppelen aan het vinden van een woonplek. Kritiek die later ook door de rechter is bevestigd, waardoor

een deel van de gekozen aanpak in de prullenbak kon. Een jaar later, we zijn dan in de zomer van 2023, struikelt het kabinet-Rutte IV zelfs over de mate waarin er restricties kunnen worden gesteld aan de mate waarin familie kan nareizen in het kader van deze gezinshereniging.

Dit voorbeeld laat de worsteling zien waarmee bestuurders, politici en beleidsmakers in brede zin te maken krijgen wanneer ze een aanpak proberen te ontwikkelen voor een maatschappelijk vraagstuk. Het laat zien welke belangen en waarden tegen elkaar afgewogen moeten worden en de prijs die hiervoor moet worden betaald. Belangen en waarden die niet altijd te verzoenen zijn, maar juist conflicteren en daardoor gepaard gaan met allerlei dilemma's. Het laat ook zien dat een bont gezelschap van organisaties, elk vanuit een eigen taak en verantwoordelijkheid, een vinger in de pap hebben in de zoektocht naar een mogelijke aanpak.

Nog een ander voorbeeld, maar dan op een ander terrein. De Nederlandse geschiedenis staat al eeuwenlang in het teken van de strijd tegen water. Deze strijd is echter nog lang niet gestreden, ook al dachten we dat we met de Deltawerken de zee voorgoed hadden bedwongen nadat de Watersnoodramp in 1953 grote delen van Zeeland, Zuid-Holland en Noord-Brabant onder water zette en meer dan 1800 mensen het leven lieten. De opwarming van de aarde, die onder meer leidt tot een stijging van de zeespiegel, zorgt ervoor dat de Deltawerken steeds minder voldoen. Gezocht moet worden naar andere oplossingen dan alleen maar het ophogen van dijken en duinen.

Het is echter niet alleen het wassende zeewater dat ons parten speelt. De zomer van 2021 spreekt immers ook tot de verbeelding. De hevige en langdurige regenval in Zuid-Limburg, maar ook in het aangrenzende Duitsland en België, zorgt voor een regionale catastrofe, vooral in en rondom Valkenburg. Niet alleen stroomt de Geul over, maar ook de Maas en allerlei toeleverende riviertjes zorgen ervoor dat het waterpeil met verschillende meters stijgt. Wijken, buurten en dorpen lopen onder, huizen blijken ineens weinig tot niks meer waard te zijn, en modderstromen laten een berg aan stinkend afval en rotzooi achter in de straten, in huizen en op de ondergelopen akkers, waardoor de economische schade enorm is.

Kortom, ons klimaat verandert, het weer wordt steeds grilliger en extremer, met als gevolg dat de zeespiegel stijgt, de bodem verder daalt en het steeds vaker en harder regent, waardoor ook het peil in de rivieren steeds meer stijgt. Technische maatregelen, zoals het aanleggen en verhogen van de dijken, het versterken van zwakke plekken in onze duinen of het opspuiten van het strand, bieden onvoldoende soelaas. Dit betekent dat op een andere manier veiligheid moet worden geboden. Onder het motto 'Nederland leeft met water', maar ook 'Geef ruimte aan water', wordt duidelijk gemaakt dat we met een andere blik naar de afvoer van water door de grote rivieren zoals de Maas en de versterking van de kustzone moeten kijken. Dit betekent onder meer dat allerlei bouwplannen en -projecten in de uiterwaarden, bijvoorbeeld gericht op woningbouw of het aanleggen van

industrieterreinen, kritisch onder de loep worden genomen. In het beleid wordt bijvoorbeeld gestreefd naar de verruiming van het rivierbed, terwijl bovendien noodoverloopgebieden worden ingericht om grote hoeveelheden water op te vangen. Tegelijkertijd wordt Nederland steeds droger. We hebben immers ook te maken met langere perioden waarin het niet of nauwelijks regent, waardoor we steeds vaker een beroep doen op ons grondwater om bijvoorbeeld akkerbouwgewassen te beregenen. Deze verdroging beïnvloedt echter ook de kwaliteit en variëteit van onze flora en fauna. Die gaat steeds verder achteruit en wordt dus met uitsterven bedreigd. Daarnaast is ons afwateringssysteem gebaseerd op het zo snel mogelijk afvoeren van het regenwater naar de zee, terwijl het juist belangrijk is om het water langer vast te houden. Vandaar dat het belangrijk is om te bezien hoe we het water langer kunnen vasthouden en meer in de bodem kunnen laten wegzakken, onder meer door rivieren en beekjes te laten meanderen en door meer gebruik te maken van natuurlijke bodembedekkers die voorkomen dat het water heel snel wordt afgevoerd, maar ook door het aanleggen van bovengrondse en ondergrondse waterbassins, terwijl het tevens belangrijk is dat landbouwgronden worden omgetoverd tot natuurgronden, die het water immers langer vasthouden. De strijd tegen het water laat zien hoe overheden gedwongen worden aanpakken te ontwikkelen die niet alleen complex zijn, maar die ook talrijke belangen raken die soms wel en soms niet met elkaar verzoend kunnen worden. Het gaat immers om veiligheid, waterkwaliteit, ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling, duurzaamheid en natuurbeheer. Beleid is gevraagd.

De strijd tegen het water is als metafoor ook nog in een ander opzicht interessant. Deze strijd heeft namelijk ook zijn sporen achtergelaten in de bestuurlijke geschiedenis van Nederland. Zowel in Nederland als in het buitenland staat de Nederlandse poldercultuur voor een bepaalde traditie van politieke besluitvorming, waarin door middel van geven en nemen, door middel van samenwerking en compromisvorming getracht wordt om politieke beslissingen van draagvlak te voorzien. We zien dit ook terug in het hiervoor genoemde voorbeeld. De vormgeving en inhoud van dit beleid komen echter niet alleen voor rekening van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en zijn uitvoerende dienst, Rijkswaterstaat. Ook andere waterbeheerders spelen hierin een belangrijke rol. Daarbij kunnen we denken aan de waterschappen maar ook aan gemeenten, die in hun ruimtelijke beleid dusdanige voorwaarden moeten creëren dat de uiterwaarden niet langer meer worden gezien als interessante bouwplekken en dat juist ook ruimte voor de natuur een belangrijke bijdrage kan leveren om het regenwater langer en beter vast te houden, waardoor uitdroging kan worden voorkomen. Belangrijk is dat gestreefd wordt naar een verantwoorde ruimtelijke inrichting van het rivierbed en van beekdalen, waarbij veiligheid op een verantwoorde manier moet worden afgewogen tegen de economische en ruimtelijke noodzaak om bijvoorbeeld extra huizen te bouwen. Dit kan alleen maar plaatsvinden indien de hierbij betrokken partijen met inachtneming van hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdhe-

den in staat zijn om met elkaar samen te werken, waardoor er een gezamenlijke beleidspraktijk ontstaat.

Ook dit voorbeeld laat in een notendop zien wat de essentie van politiek en beleid is. Het gaat om de aanpak van maatschappelijke vraagstukken die niet alleen verschillende belangen van verschillende partijen raakt, maar die ook betrekking heeft op de afweging van bepaalde waarden die we als samenleving belangrijk achten.

1.2 POLITIEK, BELEID EN STURING

Wat is politiek? Wat is beleid? En hoe verhouden die begrippen zich tot elkaar? Het gaat echter niet alleen om de inhoud en verhouding tussen deze begrippen. Er is nog een derde begrip dat van belang is, te weten sturing. Politiek, beleid en sturing vormen in die zin een magische driehoek, waarbij de punten van de driehoek onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

1.2.1 *Politiek*

Politiek heeft betrekking op de vraag hoe een samenleving als gemeenschap in staat is om de problemen waarmee deze samenleving wordt geconfronteerd op een bevredigende manier aan te pakken (Stone, 2003). In het geval van de vluchtelingenproblematiek gaat het om het opvangen van vluchtelingen op grond van humanitaire overwegingen zonder dat dit leidt tot allerlei sociale, economische en culturele verstoringen, gelet op de grote aantallen die in het geding zijn. Wat betekent dit in termen van integratie? Niet alleen fysiek (bijvoorbeeld in termen van huizen) en economisch (concurrentie op de arbeidsmarkt, beslag op sociale voorzieningen), maar ook cultureel (bijvoorbeeld in termen van aanpassing aan westerse waarden en normen, het zich eigen maken van de Nederlandse taal) of sociaal (bijvoorbeeld in termen van sociale cohesie). Welke prijs willen we betalen voor de solidariteit met deze vluchtelingen, maar ook: wie gaat die prijs betalen? En als we het hebben over deze prijs, dan gaat het niet alleen om geld, maar ook om bijvoorbeeld de toegang tot en het gebruik van bepaalde voorzieningen, zoals woningen en sociale zekerheid. Heeft iedereen gelijke toegang tot deze voorzieningen of juist niet?

In de tweede casus gaat het om het bieden van bescherming tegen het wassende water. Het bieden van veiligheid is immers een van de kerntaken van de staat. Het bieden van veiligheid heeft echter ook een prijs. Welke kosten moeten worden gemaakt om rivierdijken te verleggen of te verhogen, stranden op te spuiten en duinranden te versterken? Wegen deze kosten op tegen de verwachte baten, gelet op de kans van een mogelijke dijkdoorbraak? Kortom, veiligheid moet worden afgewogen tegen efficiency. En, hoe staat het met die huishoudens en die bedrijven die gedwongen worden hun eigendom op te geven indien de overheid besluit