

De Bestuurspiramide toegepast op de Migratieopgave

Een analyse van de bestuurlijke impasse en polarisatie rond de opvang van asielzoekers

Deze toepassingscasus laat zien hoe de Bestuurspiramide kan worden gelegd naast een bestaand en actueel bestuurlijk vraagstuk, en welke overeenkomsten, aanvullingen en eventuele aandachtspunten daarbij zichtbaar worden. De casus is opgesteld als illustratie van de werking van het model, op basis van een bestaand lesmateriaal-uitreksel over openbaar bestuur en de migratieopgave.

Bestuur begint in de praktijk. Goed beleid keert terug naar de praktijk.

Bestemd voor	Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) Ter illustratie — toepassing op een bestaand vraagstuk
Datum	September 2026



1. Aanleiding

Nederland is als decentrale eenheidsstaat bij het migratiedossier gebonden aan internationale verdragen en Europese asielrichtlijnen. Het Rijk stelt de wettelijke kaders en de landelijke toelatingsdoelen vast, maar de concrete en vaak conflictgevoelige uitvoering ligt bij provincies en gemeenten: zij regisseren de regionale spreiding, realiseren opvanglocaties en verzorgen de lokale integratie.

Deze gelaagde verantwoordelijkheidsverdeling functioneert in de praktijk niet zonder wrijving. Een recent lesmateriaal-uittreksel over het onderwerp benoemt expliciet een bestuurlijke impasse en polarisatie als apart knelpunt, naast de juridische, economische, demografische en technische dimensies van het dossier. Deze casus zoomt in op precies dat knelpunt en onderzoekt wat de Bestuurspiramide daaraan zou kunnen bijdragen.

2. Het knelpunt: bestuurlijke impasse en polarisatie

Het bronmateriaal onderscheidt drie met elkaar samenhangende spanningen:

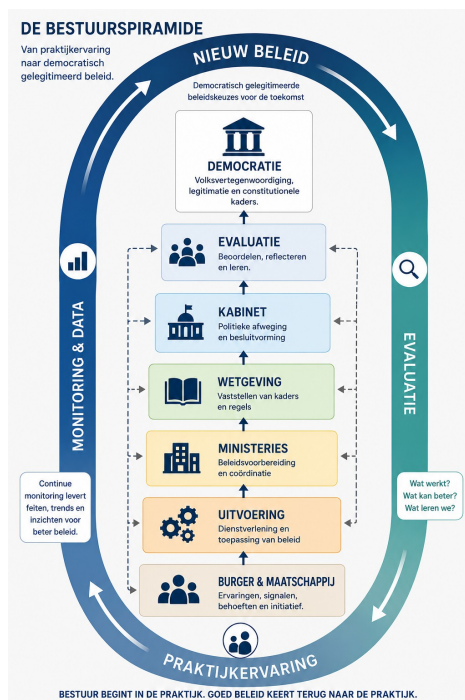
- Protest versus mensenrechten — lokale protesten tegen de komst van asielzoekerscentra staan recht tegenover de juridische plicht om vluchtelingen op te vangen, wat de politieke druk op lokale bestuurders verhoogt en besluitvorming vertraagt.
- Kloof tussen beleid en lokale realiteit — burgers in opvanggemeenten voelen zich vaak niet gehoord door de landelijke politiek en ervaren grootschalige opvang als een dictaat dat de sociale cohesie en veiligheid in hun wijk onder druk zet.
- Bestuurlijke frictie — gemeenten weigeren soms expliciet mee te werken aan opvang of huisvesting wanneer lokaal draagvlak ontbreekt, wat de solidariteit binnen de decentrale eenheidsstaat op scherp zet.

Gemeenschappelijk aan deze drie spanningen is dat ze ontstaan op het raakvlak tussen de basis van het bestuurlijk stelsel (burger en lokale gemeenschap) en de hogere bestuurslagen die de kaders stellen. Het is precies dat raakvlak waar de Bestuurspiramide expliciet naar kijkt.

3. Analyse via de Bestuurspiramide

De Bestuurspiramide onderscheidt zeven bestuurslagen — van de praktijk van burger en maatschappij tot aan de democratische verantwoording — verbonden door een lerende terugkoppelcyclus. Toegepast op het migratiedossier laat dit zien waar de terugkoppeling nu structureel ontbreekt:





De zeven bestuurslagen van de Bestuurspiramide, toegepast op het migratiedossier.

Burger & maatschappij, en Uitvoering

Dit is de laag waar lokale weerstand, protest en zorgen over draagvlak ontstaan — en waar COA, gemeenten en maatschappelijke organisaties dagelijks tegen capaciteitstekorten en spanningen op de woningmarkt aanlopen. In de huidige praktijk bereikt deze praktijkervaring de hogere bestuurslagen vooral via incidenten en politieke druk, niet via een structureel kanaal.

Ministeries, Wetgeving en Kabinet

Hier worden de landelijke toelatingsdoelen, spreidingswetten en financiering van de opvang bepaald. Het bronmateriaal signaleert dat besluiten op dit niveau door opvanggemeenten als een dictaat worden ervaren — een teken dat de laag onvoldoende zicht heeft op wat er in de uitvoeringslaag daadwerkelijk gebeurt voordat een besluit wordt genomen.

Evaluatie en Democratie

Het bronmateriaal concludeert dat de migratieopgave niet op te lossen is met tijdelijke noodopvang of ad-hocmaatregelen, maar vraagt om structurele, sectoroverstijgende regie. Dat is precies waar evaluatie en democratische verantwoording in de piramide hun functie hebben: niet als sluitstuk achteraf, maar als vaste schakel die de opgedane praktijkervaring weer terugbrengt naar de kaderstellende laag.

4. De lerende cyclus toegepast

De kern van de Bestuurspiramide is niet de indeling in lagen op zich, maar de expliciete terugkoppelcyclus: monitoring en evaluatie die vanuit de praktijk omhoog lopen en via de democratische laag weer terugkeren naar diezelfde praktijk. Toegepast op de bestuurlijke impasse rond opvang zou dit betekenen dat:

- Lokale ervaringen met draagvlak en uitvoeringscapaciteit structureel worden opgehaald vóórdat een spreidingsbesluit wordt herzien, in plaats van pas na escalatie of een geweigerde medewerking;
- Evaluatiemomenten een vast, herkenbaar onderdeel zijn van het beleidsproces, met een duidelijke terugkoppeling naar zowel Rijk, provincie als gemeente over wat wel en niet werkt;
- De democratische laag zichtbaar rekenschap geeft van hoe praktijkervaring het beleid heeft bijgesteld — wat het wantrouwen tussen opvanggemeenten en landelijke politiek kan verminderen.



JAAP MOERMANS | INITIATIEFNEMER

Pastelstraat 145, 1339 JH Almere · info@bestuurspiramide.nl · 06 1525 3656 · www.bestuurspiramide.nl

Nederland Bestuurbaar | Toepassingscasus – De Bestuurspiramide en de Migratieopgave

Dit vervangt de huidige praktijk van ad-hocmaatregelen niet door een nieuwe bestuurslaag, maar door een vast ritme van leren dat dwars door de bestaande lagen heen loopt.

5. Wat de toepassing zichtbaar maakt

De Bestuurspiramide pretendeert nadrukkelijk geen nieuwe bestuurslaag te introduceren. De meerwaarde zit in het expliciet maken van een cyclus die nu impliciet en fragmentarisch verloopt: het bronmateriaal roept zelf op tot 'een strakke, sectoroverstijgende regie vanuit het Rijk om instroom, opvang en integratie duurzaam in balans te brengen'. De piramide biedt daarvoor een concreet aangrijpingspunt — regie die uitdrukkelijk teruggekoppeld is aan de praktijk, in plaats van regie die alleen van bovenaf wordt opgelegd.

6. Positionering & vervolg

Deze toepassingscasus is opgesteld als illustratie van hoe de Bestuurspiramide op een bestaand en actueel bestuurlijk vraagstuk kan worden gelegd. Ze is nadrukkelijk niet gebaseerd op een uitgevoerde proeftuin bij een gemeente, provincie of ministerie, maar op een deskanalyse van een bestaand lesmateriaal-uitreksel over de migratieopgave.

De casus leent zich voor verdere toespitsing, afhankelijk van de gewenste doelgroep: als beleidsmatige illustratie richting WRR, ROB of het ministerie van BZK, als praktijkgerichte toepassing richting gemeenten of het IPO, of als publieksgerichte bijdrage aan het maatschappelijk debat over de opvang van asielzoekers.

