

# Bed-Bad-Brood en Bestuurlijke Ongehoorzaamheid

*Onderzoek naar de uitingen van onvrede en verzet van gemeenten tegenover het Rijk  
omtrent de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers*



Annelies Goldhoorn, s1622773

Masterscriptie Management van de Publieke Sector

Universiteit Leiden

Eerste lezer: Anchrit Wille

Tweede lezer: Patrick Overeem

09 juni 2016

## **Abstract**

Op 22 april 2015 presenteerde het kabinet, na lange onderhandelingen met de coalitiepartijen, het ‘bed-bad-broodakkoord’. In dit akkoord staat het nieuwe kabinetsbeleid omtrent de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland. Gemeenten verzetten zich tegen dit akkoord en stellen dat zij niet van plan zijn het akkoord uit te voeren. In deze scriptie zijn de mogelijkheden van verzet en het uiten van onvrede door gemeenten tegenover het Rijk onderzocht. De frictie tussen het Rijk en de gemeenten blijkt voort te komen uit conflicterende ideeën van verantwoordelijkheid, responsiviteit, waarden en belangen. Uit interviews met ambtenaren en wethouders, en een media- en documentenanalyse, blijkt dat gemeenten verschillende mogelijkheden hebben om zich uit te spreken tegen het kabinetsbeleid. Er is sprake van Hirschmans mogelijkheden tot *exit*, *voice*, *loyalty* en *neglect* bij ontevredenheid van de gemeenten tegenover het Rijk. De uitingen van onvrede door de gemeenten kunnen worden gezien als vormen van ‘bestuurlijke ongehoorzaamheid’. De ongehoorzame opstelling van gemeenten wordt gelegitimeerd door de morele opvattingen van de gemeenten die beweren dat het Rijk hun inwoners door het beleid in gevaar dreigt te brengen. Dit onderzoek toont aan dat gemeenten meer zijn dan uitvoerders van rijksbeleid. Conflicterende ideeën over verantwoordelijkheid zorgen voor een verstoorde relatie tussen het Rijk en de gemeenten.

# Inhoudsopgave

1. Inleiding .....	5
1.1 Wetenschappelijke en Maatschappelijke Relevantie .....	6
1.2 Context: Gemeente-Rijk Relatie .....	7
1.3 Onderzoeksstructuur .....	8
2. Theoretisch Kader .....	8
2.1 Responsiviteit en Verantwoordelijkheid .....	9
2.2 EVNL-model.....	11
2.2.1 Exit.....	11
2.2.2 Voice.....	13
2.2.3 Loyalty.....	15
2.2.4 Neglect.....	17
2.3 Burgerlijke Ongehoorzaamheid .....	19
2.4 Conclusie en Toepassing.....	21
3. Methode.....	22
3.1 Onderzoeksmethode.....	24
4. Het Bed-Bad-Broodakkoord.....	25
4.1 Achtergrond van het Beleid .....	26
4.2 Aanleiding voor het Akkoord .....	28
4.3 Inhoud van het Bed-Bad-Broodakkoord .....	29
4.4 Reacties vanuit de Gemeenten .....	30
4.5 Nasleep en Stand van Zaken .....	32
5. Analyse.....	33
5.1. Probleem van Responsiviteit en Verantwoordelijkheid.....	34
5.1.1 Haagse Wenselijkheid vs. Lokale Realiteit .....	34
5.1.2 Botsende Verantwoordelijkheden.....	36
5.1.3 Conflicterende Waarden .....	38
5.2 Uitingen van Onvrede .....	38
5.2.1 Voice: Onderhandelingen en Media .....	39
5.2.2 Loyalty: ‘Geen slapende honden wakker maken’ .....	40
5.2.3 Neglect: ‘Winning by Losing’ .....	41
5.2.4 Exit: Verwerpen van Beleid.....	42
5.3 Bed-Bad-Brood en Bestuurlijke Ongehoorzaamheid.....	44
6. Conclusie.....	46
7. Literatuur .....	49

8. Bijlagen .....	51
8.1 Bijlage 1: Lijst van bestudeerde documenten .....	51
8.2 Bijlage 2: Verslag bijeenkomst raadsleden en wethouders .....	54
8.3 Bijlage 3: Interview Gemeente Utrecht.....	57
8.4 Bijlage 4: Interview Gemeente Nijmegen.....	61
8.5 Bijlage 5: Interview Gemeente Groningen .....	63
8.6 Bijlage 6: Interview Gemeente Rotterdam.....	65
8.7 Bijlage 7: Interview Gemeente Eindhoven .....	68

## 1. Inleiding

Toen de Rotterdamse burgemeester Aboutaleb tijdens een rondetafelgesprek in de Tweede Kamer werd gevraagd naar zijn mening over het weigeren van opvang aan uitgeprocedeerde asielzoeker, zei hij: “...in Rotterdam geldt: daar slaapt niemand buiten. Al moet ik ze zelf van de straat plukken. Dat is de bodemlijn van de beschaving.”<sup>1</sup> Deze reactie werd gedeeld door de andere aanwezige burgemeesters en wethouders die zich uitspraken tegen het zogenaamde ‘bed-bad-broodakkoord’. In dit akkoord stelt de regering vast dat uitgeprocedeerde asielzoekers slechts enkele weken opvang zouden mogen ontvangen indien zij actief meewerken aan hun eigen terugkeer. Wethouders en burgemeesters door het hele land reageerden verontwaardigd en beweerden dat het beleid onuitvoerbaar en onwenselijk zou zijn. Zij stelden dat het kabinet niet bezig was met een realistisch beleid neer te zetten maar alleen met politiek te bedrijven, terwijl het bestuur van de gemeente met de realiteit van de dag te maken heeft.

Het is niet voor het eerst dat gemeenten zich uitspreken tegen plannen van het kabinet. De Vereniging van Gemeenten (VNG) heeft zich op verschillende onderwerpen al eerder uitgesproken. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten die tegen de wensen van het Rijk in willen experimenteren met gereguleerde wietteelt<sup>2</sup> of gemeenten die bewust geen tegenprestatie voor een bijstandsuitkering vragen, ondanks dat het kabinet dit heeft opgenomen in de Participatiewet<sup>3</sup>. Daarnaast is het ook wel eens voorgekomen dat gemeenten dusdanig ontevreden zijn met een kabinetsbesluit dat ze een rechtszaak aanspannen tegen de Rijksoverheid, zoals in 2011 als protest tegen de bezuinigen op de sociale werkplaats<sup>4</sup>. Het protest van gemeenten tegen het kabinetsbesluit om de opvang van uitgeprocedeerde asielzoeker te beperken, is niet uniek maar geeft een interessante blik op de relatie tussen de gemeenten en de Rijksoverheid.

Onenigheid en onvrede over landelijk beleid kan leiden tot frictie tussen lokale bestuurders en het Rijk. Deze frictie zorgt voor interessante dilemma's, de centrale overheid

---

<sup>1</sup> ‘Burgemeesters: Asielafspraken Kabinet Onverstandig’ - NOS 29-04-2015 <http://nos.nl/artikel/2033044-burgemeesters-asielafspraken-kabinet-onverstandig.html> (bezoekt op 06-02-2016)

<sup>2</sup> ‘Tweede Kamer dwarsboomt wietteelt door gemeenten’ – *Algemeen Dagblad* 19-05-2015 <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/4033990/2015/05/19/Tweede-Kamer-dwarsboomt-wietteelt-door-gemeenten.dhtml> (bezoekt op 25-04-2016)

<sup>3</sup> Blokker, B. ‘Twintig gemeenten vragen bewust geen tegenprestatie voor bijstand’ - *NRC Handelsblad* 23-02-2016 <http://www.nrc.nl/nieuws/2016/02/23/twintig-gemeenten-vragen-bewust-geen-tegenprestatie-voor-bijstand> (bezoekt op 24-04-2016)

<sup>4</sup> ‘Rechtszaak gemeenten tegen kabinet’ – *RTLnieuws.nl* <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/rechtszaak-gemeenten-tegen-kabinet>

draagt immers de lokale overheid op om iets te doen waar het lokale bestuur het niet mee eens is. Er is sprake van een verhouding waarbij de mogelijkheden tot het uiten van onvrede wordt bemoeilijkt door de afhankelijkheidsrelatie tussen de gemeenten en Rijksoverheid vanwege onder andere de financiering en de uitvoering van beleid. In dit onderzoek wordt er verder ingegaan op de onenigheid en de frictie tussen de twee lagen van openbaar bestuur. Er wordt gekeken naar de manieren en middelen waarmee gemeenten onvrede tegenover overheidsbeleid kunnen uiten. Het Bed-bad-broodakkoord dient als een casus waarin er sprake is van een frictie tussen ideeën van gemeentelijk en landelijk beleid. De casus illustreert de situatie die ontstaat op het moment dat gemeenten ontevreden zijn over het Rijk en laat zien op welke manieren ‘bestuurlijke ongehoorzaamheid’ wordt gebruikt. De probleemstelling die hierbij wordt onderzocht is:

*Hoe komen onvrede en verzet tot uiting bij gemeenten tegenover het Rijk in de casus van het ‘bed-bad-broodakkoord’?*

### *1.1 Wetenschappelijke en Maatschappelijke Relevantie*

De rol van verzet en het uiten van onvrede tegenover organisaties, bedrijven of de staat is veelal omschreven in de literatuur van sociale en economische wetenschappen. Het valt echter op dat er vooral aandacht wordt besteed aan de positie van een individu zoals een consument of een ambtenaar. Een geïnstitutionaliseerde organisatie zoals een gemeente wordt in onderzoeken naar uitingen van onvrede en verzet buiten beschouwing gelaten. In de casus van het Bed-bad-broodakkoord, wat de aanleiding is voor dit onderzoek, uiten juist gemeenten via een burgemeester of wethouder hun onvrede over landelijk beleid. Onderzoek naar de verschillende middelen die gemeenten hiervoor ter beschikking hebben is dus een relevante bijdrage aan de bestaande wetenschappelijke theorieën. Ook het concept van ‘burgerlijke ongehoorzaamheid’ is veelal onderzocht, maar alleen op individueel niveau. Dit onderzoek omschrijft de mogelijkheid tot ‘bestuurlijke ongehoorzaamheid’. Centraal hierin staat de vraag van verantwoordelijkheid van beleid.

Het thema en de casus zijn ook op verschillende manieren maatschappelijk relevant. Ten eerste kan een beter begrip van ‘bestuurlijke ongehoorzaamheid’ ervoor zorgen dat zowel gemeenten als het Rijk op de hoogte zijn van de wijze waarop onvrede tot uiting kan komen. Ten tweede is het maatschappelijke debat rondom de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers in 2016 nog een onderwerp van discussie. Het aantal asielaanvragen is

verdubbeld in 2015<sup>5</sup> en uit onderzoek blijkt dat gemiddeld 39% van alle asielzoekers een (tijdelijke) verblijfsvergunning krijgt (Leerkens, 2015: 35). Er lijkt een grote kans te zijn dat Nederland binnenkort met meer uitgeprocedeerde asielzoekers te maken krijgt. Ondanks dat dit onderzoek niet verder ingaat op de vluchtelingenproblematiek of normatieve uitspraken over het asielbeleid zal doen, zal dit onderzoek wel de invloed van gemeenten op de uitvoering van het beleid toelichten, wat kan bijdragen aan het maatschappelijke debat.

### *1.2 Context: Gemeente-Rijk Relatie*

Dit onderzoek richt zich op de relatie tussen gemeente en het Rijk in het geval van onenigheid. Om deze reden zal hier kort worden uitgelegd waarom het van belang is om dit te onderzoeken. De relatie tussen gemeenten en het Rijk is aan het veranderen. Kabinet Rutte II staat bekend om de drie decentralisaties die zijn doorgevoerd sinds 2015 op het gebied van werk, zorg en jeugd. Deze decentralisaties leggen taken die eerst bij het Rijk lagen nu bij de gemeenten neer. Hierdoor krijgen de gemeenten meer verantwoordelijkheid voor het inrichten en uitvoeren van bepaald beleid. Zoals in de inleiding is geschreven kan dit problematisch zijn. Waar ligt immers de grens van verantwoordelijkheden voor de gemeente en wanneer neemt het Rijk verantwoordelijkheid.

In de vernieuwde Gemeentewet staat dat de minister de decentralisaties naar de gemeenten dient te bevorderen (Gemeentewet art. 117.1). Daarnaast wordt er door het kabinet Rutte II regelmatig verwezen naar het uitgangspunt: ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’, zoals in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) hebben afspraken gemaakt over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende lagen van openbaar bestuur. In de Code Interbestuurlijke Verhoudingen staat de afspraak:

*“Bij nieuwe taken zal vanuit de uitgangspunten van de code (‘decentraal wat kan, centraal wat moet’) overlegd worden waar een taak het beste belegd kan worden. Ditzelfde geldt als door veranderingen in omgeving of vraagstukken er redenen zijn om de taakverdeling aan te passen.”* –Code Interbestuurlijke Verhoudingen, Artikel 2

---

<sup>5</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (December 2015) *Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands and Europe*, Ministerie van Veiligheid en Justitie: pp. 4

De nadruk op decentralisaties en het uitgangspunt ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ zorgen ervoor dat gemeenten meer taken en beleidsvrijheid krijgen. Dit zorgt voor een andere verhouding tussen het Rijk en de gemeenten. Dit onderzoek zal bijdragen aan inzichten in de verschuivende verantwoordelijkheden en de manier waarop gemeenten hun onvrede jegens het Rijk uiten.

### *1.3 Onderzoeksstructuur*

De opbouw van dit onderzoek draagt bij aan de beantwoording van de probleemstelling. Het theoretische kader is grotendeels gebaseerd op het boek van Albert O. Hirschman (1970) *‘Exit, Voice and Loyalty, responses to decline in firms, organisations and states’*. Met deze theorie als basis worden verschillende theorieën en onderzoeken onderverdeeld in de concepten *‘exit’*, *‘voice’*, *‘loyalty’* en *‘neglect’* om een indruk te geven van eerdere onderzoeken naar de mogelijkheden van verzet en het uiten van onvrede naar organisaties en overheden. Daarnaast worden ideeën over verantwoordelijkheid en ongehoorzaamheid verder toegelicht om een idee te geven wat de rol en positie van de gemeente zou kunnen zijn. Het theoretisch kader verkent de literatuur en geeft een overzicht van de verschillende concepten die hierbij een rol spelen. In het hierop volgende hoofdstuk over de methodes wordt er verder ingegaan op de manier waarop de data wordt verzameld en de toegevoegde waarde van deze methode. De theorie wordt gebruikt als basis voor drie deelvragen. Deze vragen spelen een rol in het kwalitatieve onderzoek. Na de methode volgt een uitgebreide en gedetailleerde uitleg van de casus. In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de totstandkoming van het bed-bad-broodakkoord en de implicaties die dit heeft gehad. In de analyse worden vervolgens de ervaringen van betrokken ambtenaren en bestuurders, en de berichtgeving in de media uiteengezet en gekoppeld aan de theorie. Door deze koppeling wordt de probleemstelling beantwoord en kunnen er inzichten gegeven worden in de mogelijkheden van gemeente om onvrede en onenigheid te uiten tegenover het Rijk.

## **2. Theoretisch Kader**

De manier waarop een gemeente onvrede over landelijk beleid kan uiten is afhankelijk van verschillende factoren. In dit theoretische kader worden de concepten van responsiviteit en verantwoordelijkheid toegelicht als aspecten van de relatie tussen de gemeente en de Rijksoverheid. Daarna zal er verder op de verschillende mogelijkheden van verzet worden ingegaan door te kijken naar de economische en politieke theorie van onder andere Hirschman



en het morele juridische kader van burgerlijke ongehoorzaamheid. Deze uiteenzetting geeft een indruk van de wetenschappelijke literatuur op dit onderwerp en de theorieën die mogelijk op de casus toepasbaar zijn.

### *2.1 Responsiviteit en Verantwoordelijkheid*

Er is tussen de gemeente en de Rijksoverheid sprake van een afhankelijkheidsrelatie waar verschillende belangen een rol bij spelen. Vragen die hierbij van belang zijn gaan over responsiviteit en verantwoordelijkheid. Vragen over responsiviteit hebben betrekking op de manier waarop gemeenten omgaan met landelijk beleid en in hoeverre zij gehoor geven aan de wensen die de overheid aan de implementatie van beleid stelt. Aan wie legt de gemeente verantwoording af en hoe zien zij hun eigen rol in de uitvoering van beleid? Dit kan worden gekoppeld aan het klassieke ‘Friedrich vs. Finer’ debat uit de jaren ’40 van de vorige eeuw. In deze discussie staat enerzijds Friedrich met zijn standpunt dat zowel bestuurders als ambtenaren hun verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid moeten nemen. Anderzijds staat Finer die stelt dat de ambtenaar als plicht heeft uit te voeren wat de democratisch gekozen bestuurder heeft bepaald (Jackson, 2009). In hoeverre er sprake is van responsiviteit is gerelateerd aan de verantwoordelijkheid die de gemeente neemt en hoe zij tegen hun eigen verantwoordelijkheid en die van de Rijksoverheid aan kijken.

Verantwoordelijkheid kan op verschillende manieren opgevat worden. Hart (1968: 211-230) maakt onderscheid in het begrip ‘verantwoordelijkheid’ in vijf betekenissen: verantwoordelijkheid als oorzaak of veroorzaker, verantwoordelijkheid als toerekenbaarheid, verantwoordelijkheid als bevoegdheid of geschiktheid, verantwoordelijkheid als taak en verantwoordelijkheid als deugd. Deze begrippen worden volgens Hart regelmatig door elkaar gehaald waardoor er op verschillende manieren over verantwoordelijkheid wordt gesproken terwijl het over verschillende concepten gaat. Om een goed beeld te krijgen van de verantwoordelijkheid in de bed-bad-brood casus zal de interpretatie van verantwoordelijkheid in de casus moeten worden onderzocht.

Bovens (1998) beschrijft en onderzoekt in zijn boek *‘The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations’* vragen over de verantwoordelijkheid van complexe organisaties zoals overheidsinstanties. Hij analyseert *‘the problem of many hands’* zoals deze voor het eerst door Thompson is omschreven (Bovens, 1998: 4). ‘Het probleem van de vele handen’ is een benaming voor het probleem van de verantwoordelijkheid en de schuldvraag bij grote en complexe organisaties. De vraag wie er bijvoorbeeld verantwoordelijk is voor een bepaald beleid is moeilijk vast te stellen doordat er

zoveel mensen aan mee hebben gewerkt voordat het eindresultaat bereikt is (ibid.: 24). Dit dilemma zorgt voor het bekende probleem van de verantwoordelijkheidsvraag van grote organisaties. Kan een organisatie als geheel verantwoordelijk worden gehouden of kan verantwoordelijkheid alleen aan een persoon worden toegewezen? In het geval van dit onderzoek is het van belang om te bepalen of een gemeente verantwoordelijkheid kan worden toegewezen voor een landelijk beleid en de uitvoering hiervan. Bovens omschrijft in zijn boek het concept van collectieve verantwoordelijkheid waarbij het niet gaat om een individuele actor maar om een complexe organisatie. Hij noemt dit *'conglomerate collectivity'* waarbij de verantwoordelijkheid niet een optelsom is van de verantwoordelijkheden van individuen maar er een gezamenlijke verantwoordelijkheid is (ibid.: 93). Bij een gemeente verandert bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid niet op het moment dat een burgemeester, wethouder of ambtenaar opstapt, maar deze blijft constant en is daarom individu-overstijgend.

Bovens (1998: 148-164) stelt dat er verschillende afwegingen kunnen worden gemaakt over de verantwoordelijkheid gebaseerd op vijf opvatting. Er kan sprake zijn van 'hiërarchische verantwoordelijkheid' waarbij de hiërarchie van een organisatie doorslaggevend is voor het bepalen van de aansprakelijkheid. Deze benadering wordt vaak in de publieke sector gebruikt waarbij de ambtenaar vanuit Weberiaans perspectief wordt gezien als neutrale actor die loyaal is aan de opdracht van de politieke bestuurder. De verantwoordelijkheid is in dit geval een loyaliteit aan degene hoger in rang zoals een minister of wethouder. Deze benadering komt overeen met de visie van Finer. De 'persoonlijke benadering voor verantwoordelijk' is een opvatting die eigen normen en waarden benadrukt. De persoonlijke moraliteit speelt de grootste rol bij de het claimen of afweren van verantwoordelijkheid. Deze benadering komt overeen met de ideeën van Friedrich. 'Sociale verantwoordelijkheid' is de derde opvatting van Bovens en benadrukt de loyaliteit aan iemands gelijken. De vierde opvatting is die van de 'professionele verantwoordelijkheid' waarbij aansprakelijkheid gepaard gaat met de ethiek van de professional en de bijbehorende taken. De laatste opvatting die op verantwoordelijkheid mogelijk is, is de 'burgerlijke verantwoordelijkheid' waarbij een actor een gevoel van verantwoording tegenover diens medeburgers heeft. Een ambtenaar die verantwoordelijkheid vanuit de burgerlijke opvatting ziet, zal bijvoorbeeld tegen een minister of wethouder in gaan als hij of zij denkt dat dit beter is voor de betrokken burgers. Vanuit hiërarchisch perspectief zou de ambtenaar juist eerder de bewindspersoon volgen in plaats van de belangen van burgers. Het onderscheid in verantwoordelijkheid dat Bovens maakt is van belang in dit onderzoek. De vraag naar verantwoordelijkheid hangt nauw samen met het kiezen voor een *exit, voice, loyalty* of *neglect*

uit de theorie van Hirschman. Een actor met een groot gevoel voor burgerlijke verantwoordelijkheid zal sneller voor *voice* kiezen en bijvoorbeeld klokkenluiden dan wanneer iemand alleen loyaliteit tegenover de leidinggevende heeft en dus hiërarchische verantwoordelijkheid. Voor de verkenning van bestuurlijke ongehoorzaamheid is het relevant om te kijken naar de interpretatie van verantwoordelijkheid van de gemeente en de gevolgen hiervan op het uitvoeren van landelijke beleidsplannen.

## 2.2 EVNL-model

Verschillende auteurs hebben onderzoek gedaan naar uitingen van onvrede tegenover beleid en beslissingen van organisaties, bedrijven en de staat. Hierbij staan vaak verschillende onderwerpen en invalshoeken centraal zoals burgerlijke ongehoorzaamheid, politieke beïnvloeding, protestacties of *social movements*. Twee veel gebruikte invalshoeken om naar verzet en onvrede te kijken is vanuit economisch of politiek perspectief. Albert O. Hirschman (1970) stelt dat het economische mechanisme gelijk is aan de ‘*exit*’ strategie en het politieke mechanisme aan de ‘*voice*’ strategie. Daarnaast speelt de ‘*loyalty*’ van een individu een rol in de keuze tussen de twee opties. Deze drie concepten vormen het theoretische kader waarop dit onderzoek is gebaseerd. Naast Hirschman hebben verschillend andere auteurs een reactie gegeven op zijn economische benadering van ontevredenheid. Door de literatuur te verkennen over onvrede, verzet en verantwoordelijkheid wordt er een overzicht gegeven van de verschillende concepten en ideeën die betrekking kunnen hebben op ‘bestuurlijke ongehoorzaamheid’.

### 2.2.1 Exit

De term ‘*exit*’ is een relatief simpel concept waarin een actor een keuze maakt tussen twee mogelijkheden: blijven of weggaan. Hirschman linkt deze optie aan het economische paradigma waarin *exit* wordt gezien als de meest directe en rationele keuze (Hirschman, 1970: 15). Hij refereert hierbij naar klassieke en invloedrijke economen zoals Milton Friedman (1962) die *exit* ziet als een manier om marktwerking in het publieke onderwijs te stimuleren. Het concept *exit* ligt volgens Hirschman ten grondslag van de ‘Onzichtbare Hand’ van het kapitalisme waarin marktwerking de kwaliteit van producten en diensten verbetert (Hirschman, 1970: 16).

Bij private consument-product relaties is *exit* een simpele strategie waarbij een consument een keuze maakt tussen wel of niet kopen van een product. Hirschman trekt zijn

theorie echter breder en geeft aan dat er niet altijd evenveel opties tot *exit* zijn. Bij commerciële producten is er sprake van een eenvoudige methode van *exit*. Het verbreken van de consument-product relaties gaat simpelweg door het niet aanschaffen van het product. Indien het echter gaat over *public goods*, dan wordt dit al een stuk ingewikkelder. Een *exit* uit bijvoorbeeld een familie, kerk of natiestaat valt vaak niet onder de mogelijkheden voor mensen (ibid.: 121). Zo kun je bijvoorbeeld bij onvrede over het functioneren van de politie niet de keuze maken voor een ander politiecorps tenzij je fysiek ergens anders gaat wonen. Een monopolie van een bepaalde dienst of product zorgt voor een beperkte mogelijkheid tot *exit* wat Hirschman omschrijft als '*locked in*' (ibid.:26-27). Volgens hem is het in sommige gevallen zonder fysieke *exit* ook mogelijk om zich af te scheiden van de *public goods*. Deze keuze wordt echter nooit gemaakt omdat het verlaten van de publieke sfeer, of niet meer van *public goods* gebruik kunnen maken, een zwaarwegender belang is dan de ontevredenheid. (ibid.: 100-103) De keuze van *exit* is dus een binaire keuze tussen 'wel' of 'niet' maar de mogelijkheid tot *exit* is niet altijd in gelijke mate aanwezig.

In de literatuur is er geen onderzoek gedaan naar een *exit* van de gemeente zelf maar er is wel veel onderzoek gedaan naar migratie vanwege ontevredenheid (Dowding et al., 2000: 478-479). Eén van deze onderzoeken is van Devereux en Weisbrod (2006) naar de relatie tussen de tevredenheid van burgers en hun bereidheid te klagen of te verhuizen. Zij onderzochten de tevredenheid van burgers in Chicago over zaken zoals vuilnisophaaldiensten, de politie en publieke parken, en combineerden deze gegevens met klachten bij de gemeente en verhuisplannen van diezelfde burgers. Zij zien een sterke relaties tussen het plan om binnen twee jaar te verhuizen en de ontevredenheid van inwoners over de gemeente. (Devereux & Weisbrod, 2006: 143). Er zijn verschillende andere onderzoeken met soortgelijke conclusies over migratie uit een gemeente vanwege ontevredenheid. Deze onderzoeken zijn vaak gebaseerd op het 'Tiebout-model'. Tiebout (1956) omschreef nog voor Hirschman een model waarin huishoudens de meest gunstige gemeente kiezen om in te wonen door middel van wat Tiebout '*voting with their feet*' noemt. Kritiek op het Tiebout-model is echter dat het een model is van marktwerking in migratie wat geen rekening houdt met de verschillende omstandigheden en mogelijkheden van de inwoners (John, 2016: 5). Young (1974) bevestigt dat er een relatie is tussen verhuizingen en ontevredenheid van een inwoner met een gemeente, maar merkt echter ook op dat een dergelijke *exit* keuze niet voor iedereen is weggelegd in verband met de afweging van de persoonlijke relaties, kosten en alternatieven. De keuze om tot een *exit* over te gaan is van verschillende factoren afhankelijk

waarbij *voice* en *loyalty* een rol spelen (Sharp, 1984) (Dowding et al., 2000). Hier zal later in dit hoofdstuk verder op ingegaan worden.

Hoffmann (2010) bekritiseert de aanname dat *exit* altijd een ‘wel’ of ‘niet’ keuze is maar stelt dat er meer variatie mogelijk is. In zijn onderzoek naar transnationale migratie stelt hij dat de dichotomie zoals Hirschman voorstelt niet zo zwart-wit is (Hoffmann, 2010: 66). Hoffmann beweert dat de binaire tegenstelling van *exit* en *voice* geen tegenstelling hoeft te zijn. In zijn onderzoek naar transnationale migratie merkt hij op dat *exit* ook een manier kan zijn om *voice* te uiten. Een van de argumenten die hij hiervoor aandraagt is dat Zuid Amerikaanse migranten naar de Verenigde Staten trekken om het verdiende geld terug te kunnen sturen naar het land van herkomst, of om zelf naar verloop van tijd terug te keren (ibid.: 59, 65). Hij bekritiseert hiermee de manier waarop Hirschmans model onvrede aan de daling van kwaliteit koppelt terwijl Hoffmann stelt dat *exit* en *voice* elkaar ook kunnen overlappen. Het concept van *exit* is slecht toepasbaar in de verkenning van ‘bestuurlijke ongehoorzaamheid’. Een gemeente kan immers niet vertrekken of zichzelf zomaar als onafhankelijk afsplitsen van de staat. Uit de verkenning blijkt echter wel de mogelijkheden van burgers om migratie als *exit* te gebruiken. Hirschman geeft aan dat sommige organisaties, bedrijven of staten ‘gevoeliger’ zijn voor een *exit* of voor *voice* (Hirschman, 1970: 120-121). Het is dan ook goed om te begrijpen wat het effect is van een *exit* en hoe bijvoorbeeld inwoners hier gebruik van kunnen maken. Het concept staat echter niet op zichzelf maar in relatie met *voice* en *loyalty*. De volgende paragrafen gaan verder in op deze concepten en hoe deze samenwerken in de theorie van Hirschman.

### 2.2.2 Voice

In zijn boek spreekt Hirschman over *voice* als:

*“[...] any attempt at all to change rather than to escape from, an objectionable state of affairs, whether through individual or collective petition to the management, or through various types of actions and protests, including those that are meant to mobilize public opinion.”* - Hirschman, 1970: 30

Hij beargumenteert hiermee dat *voice* niet simpelweg de politieke beïnvloeding is maar elke vorm van meningsuiting die een actor kan gebruiken. Een voorwaarde hiervan is wel dat er ruimte wordt gelaten voor een bestuur of management om naar *voice* te luisteren en hier invulling aan te geven (ibid.: 33). Dit is een politiek mechanisme wat in de tijd van Hirschman vaak buiten de economische wetenschappen werd gehouden.

Het concept *voice* heeft meer kanten en mogelijkheden dan *exit* en kan zowel passief als actief worden gebruikt. De relatie tussen *voice* en *exit* verschilt per soort organisatie en mogelijkheden tot *voice* en *exit*. Hirschman stelt dat er bij veel mogelijkheden voor een *exit* er vaak beperkte mogelijkheid is tot *voice* terwijl er bij een gebrek aan *exit* ook vaak weinig mogelijkheden zijn voor *voice* vanwege de afhankelijkheid van een organisatie. Tegelijkertijd stelt hij dat de behoefte aan *voice* groter wordt naarmate de *exit* opties kleiner worden. (ibid.: 33-34) Hij verdeelt de verschillende mogelijke organisatievormen in de onderstaande tabel naar mate leden (hiermee worden burgers, werknemers, consumenten, etc. bedoeld) gebruik kunnen maken van *exit* of *voice*.

Organizations whose members react strongly via	Exit	
	Yes	No
Yes	Voluntary associations, competitive political parties, and some business enterprises, for example, those sell- ing output to a few buyers	Family, tribe, nation, church, parties in non- totalitarian one-party systems
No	Competitive business enterprise in relation to customers	Parties in totalitarian one-party systems, ter- roristic groups, and criminal gangs
Voice		

Figuur 1: *The Elusive Optimal Mix of Exit and Voice* (Hirschman, 1970: 121)

Uit de tabel blijkt dat Hirschman de staat ziet als een organisatie die ongevoelig is voor *exit* maar wel reageert op *voice*. Volgens hem kunnen burgers van een staat gebruik maken van *voice* door bijvoorbeeld te stemmen, te protesteren of via een ombudsman (ibid.: 58).

Er zijn verschillende auteurs die bepaalde voorbeelden en manieren laten zien waarop mensen hun *voice* kenbaar kunnen maken (Golden, 1992) (Sharp, 1984) (Yonk & Reilley, 2010) (Firmstone & Coleman, 2015). Een van de bekendste die manieren van het uiten van *voice* tegenover de staat komt van Thompson (1985) in zijn betoog voor bestuurlijke ethiek van ambtenaren. Thompson zet zich af tegen het Weberiaanse idee van ‘*Ethics of Neutrality*’. *Ethics of Neutrality* is het idee dat de ambtenaar een neutrale actor is die uitvoert wat de politieke bewindvoerder van hem vraagt. “*They serve the organization so that the organization may serve society.*” (Thompson, 1985: 556) Een ambtenaar is moreel neutraal en

kan alleen een moreel oordeel vellen indien deze ontslag neemt, en dus voor *exit* kiest. Volgens Thompson zijn er echter meerdere opties waaruit een ambtenaar kan kiezen indien deze het oneens is met de beslissing van een politicus. In zijn artikel *The Possibility of Administrative Ethics* geeft Thompson vier verschillende mogelijkheden van wat een ambtenaar kan doen indien deze morele bezwaren tegen het besluit van de bewindsvoerder heeft. Ten eerste kan een ambtenaar formeel bezwaar aantekenen binnen de organisatie en het beleid toch uitvoeren of vragen om een andere opdracht binnen de organisatie. Ten tweede kan de ambtenaar buiten de organisatie protest aantekenen tegen het besluit en tegelijkertijd het werk wel naar behoeven uitvoeren. Ten derde kan de ambtenaar openlijk het beleid of besluit dwarsbomen door bijvoorbeeld te saboteren. De laatste mogelijkheid die Thompson geeft is het verborgen dwarsbomen van het beleid door bijvoorbeeld te lekken buiten de eigen organisatie naar de media (ibid.: 557-558). *Voice* is het politieke mechanisme van onvrede wat door actoren kan worden ingezet. Indien er, zoals in het geval van gemeenten, geen mogelijkheid tot *exit* is, is het gebruik van *voice* een groot goed. In Hirschmans boek wordt weinig aandacht besteed aan het verschil tussen de *voice* van een individu en de *voice* van een groep mensen. Dowding et al. (2000) bekritiseert dit gebrekkige onderscheid en omschrijft de termen voor '*individual voice*' en '*collective voice*'. De individuele uiting van onvrede heeft als bedoeling om door één uiting een verandering teweeg te brengen. Collectieve *voice* is de uiting van onvrede door een individu die bijdraagt aan het teweegbrengen van een verandering (Dowding et al., 2000: 472-473). Een ander onderscheid wat gemaakt kan worden met het gebruik van *voice* is de hiërarchische verhouding tot de persoon of organisatie waartoe het is gericht. O'Donnell (1986) maakt onderscheid tussen '*vertical voice*' met iemand of een organisatie die hiërarchisch hoger is en '*horizontal voice*' met een iemand van gelijke status.

Doordat *exit* voor een gemeente geen reële optie is, is het gebruik van *voice* van groot belang. Ondanks dat er geen onderzoek is gedaan naar de *voice* van gemeenten, geven theorieën over de *voice* van ambtenaren en inwoners van een gemeente wel een idee van mogelijkheden zoals het lekken van informatie, het openlijk protesteren of het saboteren van beleid.

### 2.2.3 Loyalty

Hirschman schetst verschillende scenario's met een kosten-batenanalyse van welke van de twee mogelijkheden een actor gebruik kan maken in het geval van ontevredenheid. Bij een makkelijke mogelijkheid tot *exit* zal hiervoor eerder worden gekozen dan voor *voice* terwijl er

bij beperkte mogelijkheid tot *exit* juist meer voor *voice* wordt gekozen. Een barrière voor mensen om daadwerkelijk tot een *exit* over te gaan wordt door Hirschman omschreven als ‘*loyalty*’. Dit concept werkt als een buffer die een *exit* minder waarschijnlijk maakt en *voice* juist activeert (Hirschman, 1970: 77-78). Een uitzondering die Hirschman hier echter op geeft is de ‘boycot’ van een bepaald product of organisatie. Een boycot geeft immers een bereidheid om terug te keren aan naar het bedrijf of de organisatie. Hierdoor wordt de *exit* gebruikt als *voice* vanwege *loyalty*. (ibid.: 86)

*Loyalty* gaat over het vertrouwen en de verbondenheid die iemand kan voelen. Dit vertrouwen is belangrijk omdat het ervoor zorgt dat ook in het geval van onvrede iemand achter een bedrijf, organisatie of land staat omdat de persoon denkt dat het nog goed kan komen. Hirschman geeft het voorbeeld van de uitspraak “*our country, right or wrong*” (ibid.: 78) wat laat zien hoe mensen trouw zijn aan een land, zelfs als deze niet naar genoeg functioneert. Volgens hem kan *loyalty* er ook voor zorgen dat iemand blijft omdat ze dusdanig trouw zijn dat ze denken dat iets alleen nog maar erger wordt als ze weggaan. *Loyalty* kan volgens hem zowel bewust als onbewust een rol spelen in iemands keuzes. Iemand die loyaal is kan bij onvrede een ongemakkelijk gevoel krijgen doordat deze niet zozeer weg wil, maar wel ontevreden is met de manier waarop dingen gaan. Hirschman gebruikt hiervoor de Duitse term ‘*Bauchschmerzen*’ (buikpijn) om dit te omschrijven vanwege het ongemakkelijke gevoel wat het geeft (ibid.: 88). Sharp (1984) onderzoekt het concept van *loyalty* bij onvrede in een gemeente. Zoals uit het eerder beschreven onderzoek van Devereux en Weisbrod al blijkt, is er een sterke relatie tussen ontevredenheid en migratie uit een stad. Sharp concludeert onder andere dat een *exit* uit de gemeente meestal pas gebeurt na het uiten van *voice* omtrent de onvrede. (Sharp, 1984: 77) Zij stelt dat gemeenten vervolgens niet voor alle *exits* even gevoelig zijn maar meer waarde hechten aan de verhuizing van burgers met een hoge status. Bovendien stelt zij dat deze ‘*high status citizen*’ eerder geneigd zijn hun onvrede te uiten en te participeren indien zij vertrouwen hebben in de gemeente dan wanneer zij dit niet zijn (ibid.: 79-80). Dit laatste ondersteunt het concept van *loyalty* van Hirschman waarbij het vertrouwen dat de gemeente verbetert ervoor zorgt dat zij eerder *voice* gebruiken en dus minder snel geneigd zijn te verhuizen. Sharp refereert ook naar gemeente als ‘luie monopolies’, zoals Hirschman deze omschrijft, waarin er amper sprake is van concurrentie en *exit* weinig effect heeft op het beleid van de stad (ibid.: 81)(Hirschman, 1970: 56-57). Dit idee van ‘luie monopolies’ is interessant om te onderzoeken in het geval van het bed-bad-brood akkoord door te kijken naar het effect van de onvrede van de gemeenten op de reactie van de Rijksoverheid.

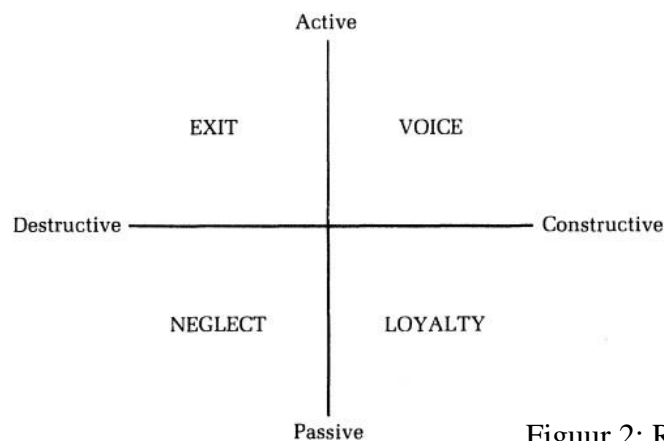


Het concept van *loyalty* wordt in verschillende onderzoeken verschillend geoperationaliseerd wat het vergelijken van onderzoeken bemoeilijkt. Het concept is in sommige artikelen geïnterpreteerd als houding en door andere artikelen als gedrag (Saunders, 1992: 188). Volgens Leck en Saunders (1988) uit *loyalty* zich op een actieve manier in het uiten van *voice* en op een passieve manieren uit het zich als ‘geduld’. Deze conclusie vult het model van Rusbult en Farrel (1988) aan wat in de volgende paragraaf zal worden besproken. In dit onderzoek is het interessant om te kijken in hoeverre er sprake is van *loyalty* bij gemeente tegenover de regering en of dit een invloed heeft op de keuzes die er worden gemaakt om onvrede te uiten. Dit kan zowel vanuit het idee dat *loyalty* een houding is, als het idee dat *loyalty* een gedrag is.

#### 2.2.4 Neglect

Een concept wat niet in Hirschmans boek naar voren komt maar wat wel in veel van de latere literatuur wordt besproken is het idee van ‘*neglect*’. Dit concept is toegevoegd aan het ‘*Exit, Voice, Loyalty*’-model van Hirschman in 1982 door Rusbult, Zembrodt en Gunn in hun studie naar onvrede en gedrag in persoonlijke relaties. *Neglect* kan worden beschouwd als de meest passieve manier om onvrede te uiten waarin er wordt toegelaten dat de situatie erger wordt (Lowery & Rusbult, 1986: 47). Dit is niet te verwarren met sabotage waarbij de situatie bewust erger wordt gemaakt en dus een uiting van *voice* is. Het ‘*Exit, Voice, Loyalty, Neglect*’-model (EVLN) is gebaseerd op twee dimensies: constructief tegenover destructief en actief tegenover passief (Saunders, 1992: 188). Deze dimensies zijn gekoppeld aan de vier concepten uit het model zoals in figuur 2 hieronder is te zien.

**Exit, Voice, Loyalty, and Neglect Typology of Responses to Job Dissatisfaction**



Figuur 2: Rusbult et al. 1988: 601

Rusbult en Farrel (1983) stellen dat de positie op de schaal in de verschillende dimensies afhankelijk is van drie variabelen. De eerste factor is de tevredenheid van een actor voorafgaand aan de onvrede. Hierbij geldt dat hoe tevredener iemand was hoe meer de persoon bereid is om tot een constructieve reactie te komen. De tweede factor is de grootte van de investering (tijd, geld, werk etc.) van die actor. De vraag hierbij is hoeveel een bepaalde actor te verliezen heeft indien deze voor een *exit* of *neglect* kiest. Hoe meer iemand heeft geïnvesteerd, hoe meer de actor voor een constructieve manier van onvrede uitent kiest. De laatste betrokken factor is volgens Rusbult en Farrel de beschikbare alternatieven. Dit komt overeen met Hirschmans theorie dat een grote mogelijkheid aan *exit* ervoor zorgt dat mensen minder snel tot *voice* over gaan. De factoren van tevredenheid en investeringen kunnen gezien worden als variabelen van *loyalty*. De *neglect* optie van Rusbult et al. zorgt echter wel voor een nieuwe optie aan het model die verklaard waarom er in sommige gevallen van onvrede geen reactie plaats vindt.

Verschillende auteurs hebben gekeken naar de invloed van het EVLN-model op bijvoorbeeld werknemers, burgers of ambtenaren. Golden (1992) onderzocht de houding en de reactie van ambtenaren op het nieuwe beleid van president Ronald Reagan. De '*Reagan years*' staan bekend om de grote hervormingen van de publieke sector waarbij het terugdringen van de bureaucratie centraal stond. Dit zorgde voor een botsing van idealen tussen de liberale bureaucraten en de conservatieve politiek (Golden, 1992: 30). Golden onderzocht verschillende bureaucratische organisaties die hervormd zouden moeten worden en de verschillende reacties die dit opleverde. Zij stelt vervolgens dat het gedrag van werknemers grotendeels wordt gevormd door de achtergrond van de mensen waarop de organisatiecultuur is opgebouwd. Alle aspecten van het EVLN-model worden bij de verschillende ambtenaren gezien. Een voorbeeld van *neglect* wat Golden tegenkomt is de reactie van verschillende ambtenaren dat ze er bewust voor kiezen om niet tegen het beleid in te gaan omdat ze hun baan wilden behouden. Ondanks de onvrede en frustratie met het nieuwe conservatieve bestuur waren sommige ambtenaren wel tevreden met hun taken en werk. Hierdoor kozen ze ervoor om niets te zeggen en daardoor toe te laten dat de situatie verslechterde (ibid.: 51). Dit is een duidelijk voorbeeld van *neglect* waarin er wordt gekozen voor een passieve en destructieve manier van onvrede uitent. Withey en Cooper (1989) proberen in hun onderzoek te voorspellen voor welke dimensie van het EVLN-model een werknemer kiest als de medewerker ontevreden wordt of de organisatie het moeilijk heeft. Zij zien in hun onderzoek niet vier maar slechts drie mogelijkheden: *exit*, *voice* en *loyalty* door middel van *neglect*. Volgens Withey en Cooper kan geduldig afwachten zowel constructief als

destructief worden opgevat waardoor het EVLN-model in de praktijk niet zo scherp is afgebakend in dimensies. Bovendien stellen zij dat alle dimensies van het EVLN-model met elkaar verbonden zijn. De ene actie sluit de andere niet uit. Zij zagen bijvoorbeeld veel medewerkers die vanwege *loyalty* een situatie negeren in de hoop dat deze verbeterd. Indien de situatie zich aanblijft houden of verslechtert, dan wordt er gebruik gemaakt van *voice* en later eventueel *exit* of weer terug naar *neglect* (Withey & Cooper, 1989: 536-537).

*Exit*, *voice*, *loyalty* en *neglect* zijn vier manieren om ontevredenheid over een organisatie te uiten. Deze vier concepten zullen dan ook alle vier onderzocht en verkend moeten worden in de casus over de onvrede van gemeenten. Belangrijk om te onthouden is de relatie en wisselwerking tussen de concepten. De mogelijkheden staan niet op zichzelf maar in verhouding tot elkaar waardoor het mogelijk is dat verschillende opties om protest aan te tekenen gelijktijdig worden benut. Het EVLN-model maakt het echter theoretisch inzichtelijk om de reactie van bijvoorbeeld een gemeente tegenover de Rijksoverheid in kaart te brengen aan de hand van de twee dimensies.

### 2.3 Burgerlijke Ongehoorzaamheid

Zoals eerder is gesteld zijn er organisaties en groepen waarbij de *exit*-optie niet of bijna niet mogelijk is. De staat is een dergelijke organisatie waarvan *exit* alleen gaat via migratie, wat vaak niet tot mogelijkheden behoort. Als *exit* niet mogelijk is dan blijft *voice*, *loyalty* of *neglect* over. Onvrede van burgers tegenover de staat zal dus op een andere manier geuit moeten worden. Om deze onvrede te kunnen uiten is er echter sprake van bepaalde kaders die de legitimiteit van het uiten van onvrede bepalen. Niet elke manier van onvrede uiten is immers even geaccepteerd of toegestaan in de samenleving. Een kader waarin de mogelijkheid bestaat voor burgers om hun onvrede over de staat te uiten is het kader van de 'burgerlijke ongehoorzaamheid'. Bekende voorbeelden van burgerlijke ongehoorzaamheid zijn bijvoorbeeld Rosa Parks die weigerde op te staan in de bus of het pacifistische verzet van Gandhi tegen de Britten. De manier waarop burgerlijke ongehoorzaamheid wordt gelegitimeerd geeft inzichten in het kader waarin protest tegenover overheidsbeleid kan plaatsvinden. Om deze reden zal het idee van burgerlijke ongehoorzaamheid in deze paragraaf verder worden toegelicht om te gebruiken en verder te verkennen in het onderzoek.

De ethiekfilosoof John Rawls (1971/1999) omschrijft het begrip burgerlijke ongehoorzaamheid in zijn boek '*Theory of Justice*'. In dit boek verkent hij het problematische aspect van burgerlijke ongehoorzaamheid waarin respect voor de democratie enerzijds en respect voor het individuele gevoel van onrechtvaardigheid anderzijds, met elkaar in conflict

zijn. Hij definieert burgerlijke ongehoorzaamheid als een publiekelijke, geweldloze, gewetensvolle en politieke daad tegen de wet met als doel om verandering in beleid of wetgeving van de overheid te bewerkstelligen (Rawls, 1971/1999: 320). Deze elementen (publiekelijk, geweldloos, gewetensvol en politiek gericht) zorgen volgens Rawls ervoor dat burgerlijke ongehoorzaamheid zich onderscheidt van andere overtredingen van de wet. Schuyt (1972/2009) maakt dit onderscheid door middel van een continuüm van protestvormen. Dit continuüm bestaat uit negen vormen van protest tegen de overheid. Deze protestvormen lopen van de meest legale tot de meest illegale vormen van protest; van een petitie tot een gewapend revolutionair verzet. De eerste drie protestvormen (legale protestvormen, non-coöperatie en geweldloze directe actie) onderscheiden zich volgens Schuyt doordat deze de staat als legitieme autoriteit erkennen, terwijl de laatste vijf (geweldloos en gewelddadig burgerlijk verzet, gewapend verzet, rebellie en revolutionair verzet) dit niet doen (Schuyt 1972/2009: 304-305). Burgerlijke ongehoorzaamheid zit hier tussenin en is uniek doordat het tegen de wet in gaat om juist in gesprek te gaan met de gezagsdrager en een antwoord uit te lokken. Schuyt stelt dat er in totaal tien kenmerken van burgerlijke ongehoorzaamheid zijn, die hij onderverdeelt in vijf dimensies.

A. De juridische dimensie:	1. de handeling is illegaal
B. De morele dimensie:	2. de handeling is gewetensvol
C. De rationele dimensie:	3. er is betekenisverband tussen bekritiseerd object en gekozen handelwijze.
D. De dimensie van de aanvaarde verplichting jegens het staatsgezag:	4. de handeling is weloverwogen
	5. de handeling geschiedt openlijk
	6. men werkt vrijwillig mee aan arrestatie en vervolging
E. De dimensie van de aanvaarde verplichting jegens medeburgers:	7. men aanvaardt het risico van een straf
	8. men heeft te voren legale middelen geprobeerd
	9. geweldloosheid
	10. rechten van anderen worden zoveel mogelijk in acht genomen

Schuyt (1972/2009: 311)

In de tabel met kenmerken van burgerlijke ongehoorzaamheid zijn de elementen van Rawls terug te vinden. Schuyt stelt dat de kenmerken niet allemaal precies te hoeven worden gevolgd maar dat deze kenmerken wel in meerdere of mindere mate moeten voorkomen bij

burgerlijke ongehoorzaamheid. Zowel Rawls als Schuyt beargumenteren dat burgerlijke ongehoorzaamheid niet altijd gerechtvaardigd kan worden maar er moet een afweging worden gemaakt waarin gevoelens van onrecht zwaarder wegen dan de plicht tot gehoorzaamheid. Schuyt stelt hiervoor vier contexten op die burgerlijke ongehoorzaamheid rechtvaardigen. De eerste context is van toepassing in een situatie waarin er sprake is van een onevenredige verdeling van levenskansen van mensen. De tweede context is de ontkenning van iemands subjectieve vrijheid of die van anderen door de staat. De derde context is wanneer de staat mensen reduceert tot instrumenten van beleid en daarmee de menselijkheid aantast. De laatste context is van toepassing indien de staat de levenskansen en zorg van alle burgers verwaarloost of in gevaar brengt (ibid.: 342).

Het kader van burgerlijke ongehoorzaamheid wat Rawls en Schuyt hebben neergezet biedt een interessant inzicht in de legitimiteit van verzet tegenover de staat. Burgerlijke ongehoorzaamheid is in hun theorie echter wel uitsluitend gericht op individuele burgers. Bepaalde aspecten, zoals het vrijwillig meewerken aan een arrestatie, zijn geen mogelijke kenmerken voor een organisatie zoals een gemeente. De basiselementen zoals publiekelijk, geweldloos, gewetensvol en politiek gericht, kunnen echter wel van toepassing zijn. Bovendien is het interessant om te kijken naar het motief van gemeenten om onvrede of verzet te tonen tegen de Rijksoverheid, en in hoeverre dit te maken heeft met de context van onrechtvaardigheid zoals Schuyt deze omschrijft.

#### *2.4 Conclusie en Toepassing*

In het theoretisch kader is er uiteengezet op wat voor manieren het voor actoren mogelijk is om ontevredenheid te uiten. De *exit* van een gemeenten is geen realistische optie om onvrede tegenover de Rijksoverheid te tonen. In plaats daarvan moeten we uit gaan van een ‘*locked in*’ situatie waarin er geen mogelijkheid tot *exit* is. Dit betekent dat er extra druk op *voice* en *loyalty* wordt gezet. Indien er spraken is van een ‘luie monopolie’ van de staat zal het Rijk echter geen gehoor geven aan de *voice* van de gemeenten. Indien de gemeente als neutrale uitvoerder van landelijk beleid wordt geïnterpreteerd zou de reactie van gemeenten vergeleken kunnen worden met de mogelijkheden van ambtenaren zoals Thomsson (1985) deze omschreef. Zijn uitleg van de *voice* van ambtenaren geeft inzicht in de mogelijkheden om verzet te tonen door intern of extern protest aan te tekenen, te lekken en te saboteren. Dit komt overeen met de positie van Friedrich waarbij het geweten van de gemeente mag worden meegewogen in de verantwoordelijkheid.

In het onderzoek zal het EVLN-model worden toegepast waarin *loyalty* niet zozeer als houding wordt omschreven die de *voice* mogelijk maakt, maar als gedraging. Hierdoor zijn er vier mogelijke reactie langs de twee dimensies van constructief tegenover destructief en passief tegenover actief. Deze dimensies met de vier concepten kunnen theoretisch van elkaar onderscheiden worden maar zullen in de casus waarschijnlijk meer vermengd zijn. Kritiek op Hirschman is vaak dat hij een scherpe ‘kosten-batenanalyse’ maakt waaruit de optie *exit* of de optie *voice* rolt, maar dat deze afbakening puur theoretisch is. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de *exit*, *voice*, *loyalty* en *neglect* elkaar kunnen afwisselen en aanvullen. Een belangrijk aspect uit Hirschmans theorie is echter wel dat er een bepaalde afhankelijkheidsrelatie is tussen de concepten die elkaar beïnvloeden. Het gebrek aan *exit* mogelijkheden bij gemeenten heeft effect op de manier dat *voice* kan worden geuit.

De concepten van verantwoordelijkheid, *exit*, *voice*, *loyalty*, *neglect* en burgerlijke ongehoorzaamheid vormen het theoretische kader van dit onderzoek. Ze laten zien op wat voor manieren er eerder onderzoek is gedaan bij onenigheden en verzet tegenover een organisatie als de centrale overheid. In de casus van het bed-bad-broodakkoord zal er gekeken worden naar de manier waarop *exit*, *voice*, *loyalty* en *neglect* wel of niet terug te zien zijn en in welke hoedanigheid. Bovendien dienen de theorieën van Bovens, Schuyt en Rawls als basis om aspecten van verantwoordelijkheid, responsiviteit en rechtvaardigheid te onderzoeken. Aan de hand van de concepten die in dit theoretische kader zijn besproken zal het volgende hoofdstuk de onderzoeksmethode verder toelichten.

### **3. Methode**

Het vorige hoofdstuk heeft het theoretische kader omschreven waar dit onderzoek op is gebaseerd. In dit onderzoek wordt onvrede bij gemeente verkend om een idee te krijgen van de inhoud en impact van ‘bestuurlijke ongehoorzaamheid’. Om de probleemstelling concreet te kunnen beantwoorden is deze opgedeeld in drie vragen die centraal staan in het onderzoek en die zijn gebaseerd op het theoretische kader.

#### *1. Hoe problematiseren gemeenten het landelijke beleid omtrent de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers?*

Om te kunnen begrijpen hoe gemeenten onvrede tegenover landelijk beleid uiten, is het belangrijk om te begrijpen waar de onvrede vandaan komt. Een analyse van de manier waarop gemeenten het bed-bad-broodakkoord problematiseren geeft een beeld over de kern van het

probleem. Dit geeft inzichten in de achterliggende redenen waarom gemeenten zich uitspreken tegen het Rijk. Door te analyseren hoe gemeenten het landelijke beleid omtrent de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers problematiseren wordt het onderliggende conflict inzichtelijk gemaakt. Bovendien geeft dit inzicht in de aard van de onvrede wat betrekking heeft op de verantwoording en rechtvaardiging van de onenigheid.

*2. Welke strategieën worden door gemeenten gebruikt om onvrede te uiten naar het Rijk in de casus?*

De hoofdvraag richt zich op de mogelijkheden van gemeenten om zich te verzetten tegen landelijke beleid. Deze tweede deelvraag richt zich op de concrete strategieën die hierbij worden toegepast. In het onderzoek zal er worden gekeken naar de manier waarop gemeenten het Rijk benaderen en hoe zijn met de onenigheid omgaan. In de analyse zal worden gekeken naar deze strategieën en in hoeverre deze mogelijk anderszins kunnen worden ingedeeld volgens het EVLN-model. Dit onderzoek verkent de mogelijkheden van een gemeente om zich uit te spreken tegen het Rijk. Het is van belang dat er hiervoor zowel naar de achterliggende reden wordt gekeken als naar de concrete uitingen van verzet en onvrede.

*3. Hoe worden de uitingen van onvrede en verzet door de gemeente gerechtvaardigd?*

Rawls en Schuyt laten zien hoe burgerlijke ongehoorzaamheid niet altijd wordt geoorloofd maar afhankelijk van de motivatie, methode en gevolgen kan worden gerechtvaardigd. In deze derde deelvraag wordt er gekeken naar de verantwoordelijkheid, rechtvaardigheid en responsiviteit van de gemeente. Deze laatste deelvraag zoekt naar de interpretatie van de gemeente van verantwoordelijkheid en de relatie met de Rijksoverheid. Op die manier worden de condities en consequenties van ‘bestuurlijke ongehoorzaamheid’ omschreven aan de hand van de interpretatie van de rechtvaardiging van gemeenten.

Deze vragen vormen de basis van dit onderzoek. De eerste deelvraag geeft antwoord op de kern van het probleem en het onderliggende conflict. De tweede deelvraag omschrijft de manier waarop gemeenten hier vervolgens in de praktijk mee omgaan. De derde deelvraag geeft inzichten in de rechtvaardiging van de ongehoorzaamheid van gemeenten. Hierdoor kunnen er inzichten worden gegeven in de manier waarop een gemeente verzet toont of onvrede uit in het geval van een onenigheid met kabinetsplannen.

### *3.1 Onderzoeksmethode*

Om de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek te beantwoorden is er gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode. De belangrijkste doelstelling is het begrijpen en verkennen van de relatie tussen de gemeente en de Rijksoverheid bij onenigheid. Om deze reden is er gekozen voor een interpretatief onderzoek waarbij er niet wordt gekeken naar causale verbanden of generalisaties maar naar de manier waarop de relatie tussen gemeenten en het Rijk is geconstrueerd. Het is een inductief onderzoek waarbij het theoretische kader als basis dient en het onderzoek zelf een verkenning is waarop er wordt gezocht naar nieuwe inzichten in het conflict tussen gemeenten en het Rijk.

Het bed-bad-broodakkoord van april 2015 wordt in dit onderzoek gebruikt als casus voor de relatie tussen lokale en landelijke overheid bij onenigheid. Dit is een voorbeeldcasus welke is gekozen vanwege de media-aandacht en actuele gebeurtenissen rondom de casus. De casus wordt in het volgende hoofdstuk gedetailleerd en uitgebreid omschreven aan de hand van beleidsdocumenten, stukken uit de media en Kamerstukken.

De dataverzameling in dit onderzoek is gedaan door middel van doelgerichte selectie van respondenten en documenten die meer vertellen over bepaalde aspecten van het bed-bad-broodakkoord. Hiervoor zijn betrokken personen gesproken zoals wethouders, raadsleden en ambtenaren die te maken hebben gehad met de totstandkoming en de implementatie van het bed-bad-broodakkoord. De respondenten zijn de senior beleidsadviseurs op het gebied van asiel- en vreemdelingenzaken van de gemeenten Utrecht, Groningen, Nijmegen en Rotterdam, daarnaast is er een interview gehouden met de wethouder van Eindhoven en haar beleidsadviseur. Deze gemeenten zijn alle vijf betrokken bij de onderhandelingen met de Rijksoverheid over de opvang van vreemdelingen zonder verblijfsvergunning en hebben zich in de media tegen het kabinetsbeleid uitgesproken. Met de respondenten zijn semigestructureerde interviews gehouden en daarnaast is er een groepsgesprek bijgewoond over de stand van zaken met betrokken raadsleden uit verschillende gemeenten (zie bijlage 2).

In deze interviews is er gevraagd naar een chronologische tijdlijn van het beleid, de manier waarop de gemeente het beleid vormgeeft en zijn de drie deelvragen bij het interview betrokken. Er is gezocht naar verschillende perspectieven om een veelzijdig beeld van de casus te geven. De interviews en documenten zijn vervolgens gecodeerd en geanalyseerd, en verwerkt in de casus en de analyse. De interviewverslagen en een lijst van alle geanalyseerde documenten zijn te vinden in de bijlagen. Om de validiteit en betrouwbaarheid in dit kwalitatieve onderzoek zo groot mogelijk te maken is er gekozen voor interviews die allen zijn opgenomen en beschikbaar zijn. De interviewverslagen zijn opgesteld na het



terugluisteren van de opname in combinatie met de aantekeningen die tijdens het interview zijn gemaakt. De interviews zijn uitgewerkt en gecodeerd in ATLAS.ti 7, deze codes vormen uiteindelijk de categorieën van concepten zoals deze in de analyse zijn omschreven. De respondenten voor de interviews zijn bewust geselecteerd omdat zij medebepalen hoe het asiel- en vreemdelingenbeleid er in de gemeente uitziet. De gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken staan in de top tien van grootste gemeenten en hebben hierdoor meer te maken met de problematiek van mensen zonder verblijfsvergunning dan kleinere gemeenten. De interviews bestaan uit vier open hoofdvragen die als leidraad voor het gesprek dienen. Er is gevraagd naar de situatie in de gemeente omtrent de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers voorafgaand aan het akkoord, tijdens de besluitvorming van het bed-bad-broodakkoord, de implicaties van het akkoord in de gemeente en de huidige stand van zaken. Aan de hand van deze open vragen vertellen de respondenten het verhaal en hun ervaring met de botsende ideeën van de gemeente enerzijds en het Rijk anderzijds.

De selectie van respondenten is bewust gedaan uit voornamelijk gemeenteambtenaren. De respondenten werken vaak al meerdere jaren voor de gemeente en hebben verschillende wethouders en burgemeesters bijgestaan in hun beslissingen rondom het asiel- en vreemdelingenbeleid. Hierdoor hebben zij gevoel voor politiek-ambtelijke verhoudingen en kunnen zij los van de politieke context naar de problematiek kijken. Doordat de probleemstelling kijkt naar de manieren waarop de gemeente onvrede kan uiten tegenover het Rijk, is ervoor gekozen om het probleem vanuit het perspectief van de gemeente te belichten. In de documentenanalyse is het perspectief van het ministerie en het kabinet wel meegenomen, maar deze wordt niet door middel van interviews in beeld gebracht. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de positie van het Rijk in een onenigheid met een gemeente.

#### **4. Het Bed-Bad-Broodakkoord**

Dit hoofdstuk biedt een gedetailleerde beschrijving van de casus van het bed-bad-broodakkoord. De beschrijving is gebaseerd op een chronologische lijn van de totstandkoming en de gebeurtenissen rondom het bed-bad-broodakkoord. In de casusomschrijving zijn artikelen en fragmenten uit de media en beleidsdocumenten verwerkt. Op die manier wordt er een indruk gegeven van de achtergrond, inhoud en ontvangst van het beleid omtrent de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers en het betwiste bed-bad-broodakkoord.

#### 4.1 Achtergrond van het Beleid

Uit gesprekken met ambtenaren blijkt dat de discussie over de opvang van mensen zonder verblijfsvergunning al jaren aan de gang is. Om de huidige stand van zaken omtrent de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers te begrijpen kan er het beste worden begonnen bij een van de eerste wetgevingen die de opvang aan mensen zonder verblijfstatus verbiedt. In de Koppelingswet 1998 en Vreemdelingenwet 2000 worden voorzieningen voor mensen zonder verblijfsvergunning die niet in een asielprocedure zitten, stopgezet. Indien een asielzoeker is afgewezen voor een verblijfsvergunning kan deze geen aanspraak meer maken op bijvoorbeeld opvang, een opleiding of een uitkering. De eerste kritiek van gemeenten kwam bij de aankondiging en invoering van de Koppelingswet. Tegenstanders noemden het een ‘Spierballenwet’ omdat het een niet bestaand probleem oplost door mensen zonder verblijfsvergunning buiten de samenleving te plaatsen (Brandt, 1995). Gemeente Leiden gaf destijds aan de Koppelingswet niet te gaan uitvoeren (Staring, 2015: 26). Net als de Koppelingswet zorgde ook de Vreemdelingenwet voor spanningen en zorgen. Zo stelde de gemeente Utrecht in een nota dat:

*“Gevolg is wel dat uitgeprocedeerden veelal in de anonimiteit verdwijnen met alle gevolgen van dien. Niet alleen ontstaan inhumane situaties, ook de waarborging van openbare orde en veiligheid komt onder druk te staan. Het is immers niet ondenkbeeldig dat mensen zonder inkomen en huisvesting hun heil noodgedwongen zoeken in illegale praktijken.”* (Nota ‘Nieuwe Vreemdelingenwet en uitgeprocedeerden’ 15-05-2001 – Gemeente Utrecht)

Naast Utrecht gaven ook Groningen, Den Haag, Leiden en Nijmegen aan dat ze niet wilden dat uitgeprocedeerde asielzoekers al na 28 dagen op straat zouden worden gezet.<sup>6</sup> De Vreemdelingenwet en de Koppelingswet kunnen volgens migratiedeskundigen gezien worden als een nieuwe fase in het illegale migratiebeleid van de Rijksoverheid. Bekeken van 1960 toen de eerste gastarbeiders naar Nederland kwamen is de aanpak van illegale migranten verandert van ‘verwelkomen’ naar ‘gedogen’ naar ‘marginaliseren’ en naar het huidige ‘criminaliseren’ (Staring & Van Swaaningen, 2013: 5). Sinds de inwerkingtreding van deze twee wetten zijn er verschillende andere wetsvoorstellen en wetswijzigingen voorgesteld die

---

<sup>6</sup>‘Noodopvang asielzoekers van de baan’, *De Volkskrant* 29-06-2001, <http://www.volkskrant.nl/archief/noodopvang-asielzoekers-van-de-baan~a582248/> (bezoekt op 02-05-2016)

de criminalisering van mensen zonder verblijfsvergunning verder doorzetten. Zo laait de discussie rondom de opvang en de aanpak van uitgeprocedeerde asielzoekers steeds weer op bij debatten en in regeerakkoorden (Staring, 2015). Sinds 2010 is gemeentelijke opvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers door het Rijk verboden waardoor de opvang gedeeltelijk door liefdadigheidsinstelling wordt geboden (TK 2012-2013: 34006-2).

In 2011 kwam toenmalig minister Leers met een plan die de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers naar het land van herkomst moest versnellen en bevorderen<sup>7</sup>. Als reactie hierop lieten 40 burgemeesters uit heel Nederland weten hier niet aan mee te zullen werken<sup>8</sup>. Dit zorgde voor een dilemma voor de minister die te maken had met zogenoemde ‘weigerburgemeesters’ die wel nodig waren om het beleid goed te kunnen uitvoeren. De burgemeester is immers verantwoordelijk voor de politie en de openbare orde en veiligheid in een gemeente. Het protest van de burgemeester resulteerde bijvoorbeeld in een verbod in het meewerken aan de uitzetting van een uitgeprocedeerde asielzoeker door de politie van de burgemeester van Giessenlanden.<sup>9</sup> Volgens minister Leers was er echter geen sprake van consequente ongehoorzaamheid van burgemeesters maar probeerden ze er samen uit te komen. Hij zei als reactie op de commotie door de situatie in Giessenlanden:

*‘De bevoegdheid van de burgemeester reikt echter niet zo ver dat met een beroep op een mogelijke verstoring van de openbare orde de beëindiging van de voorzieningen en uitzetting van uitgeprocedeerde asielzoekers kan worden tegenhouden. Hij treedt daarmee buiten het kader van zijn wettelijke bevoegdheden. Als minister voor Immigratie, Integratie en Asiel ben ik exclusief bevoegd te besluiten over uitzetting of overplaatsing van een uitgeprocedeerde asielzoeker.’ – Gerd Leers (TK 2011-2012, 19637-1519: 1-2)*

Het conflict tussen de minister en de ‘weigerburgemeester’ verdween naar de achtergrond door de val van het kabinet Rutte I in april 2012. Na de verkiezingen werd er een

---

<sup>7</sup> ‘Terugkeer Vreemdelingen Stevig Aangepakt’ – *Rijksoverheid* (01-07-2011) <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2011/07/01/terugkeer-vreemdelingen-stevig-aangepakt> (bezoekt op 02-05-2016)

<sup>8</sup> ‘40 Burgemeesters tegen uitzetten’- *Binnenlands Bestuur* (01-04-2012) <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/40-burgemeesters-tegen-uitzetten.4855414.lynkx> (bezoekt op 02-05-2016)

<sup>9</sup> Thijsen, W. (2012) ‘Leers wil vluchteling uitzetten, burgemeester werkt niet mee’, *De Volkskrant* 27-03-2012, <http://www.volkskrant.nl/archief/leers-wil-vluchteling-uitzetten-burgemeester-werkt-niet-mee~a3231451/> (bezoekt op 02-05-2016)

nieuw kabinet gevormd en werd de strafbaarstelling van illegaliteit opnieuw in het regeerakkoord opgenomen.

*Illegaal verblijf wordt strafbaar gesteld. Daarbij zijn particulieren en particuliere organisaties die individuele hulp bieden niet strafbaar.*

– Regeerakkoord Rutte II (2012)

Interessant aan deze formulering is de strafbaarstelling van het bieden van opvang. In de bovenstaande regel wordt expliciet gesteld dat het niet strafbaar is voor particulieren of particuliere organisaties. Een gemeente is echter geen van beiden. De belofte uit het regeerakkoord zou dus kunnen worden geïnterpreteerd als een verbod aan gemeenten om opvang of hulp te bieden aan vreemdelingen. Aan de belofte uit regeerakkoord werd echter lang geen gehoor gegeven totdat er uit verschillende kanten kritiek kwam op het regeringsbeleid omtrent de opvang van mensen zonder verblijfsvergunning. De volgende paragraaf zal verder op deze kritiek ingaan die de aanleiding voor het sluiten van het akkoord vormen.

#### *4.2 Aanleiding voor het Akkoord*

In het kabinet Rutte II kwam de discussie over de verantwoordelijkheid voor de opvang van mensen zonder verblijfsvergunning op gang door de Protestantse Kerken Nederland (PKN) die een aanklacht indiende tegen de Nederlandse staat. De klacht werd op 8 februari 2013 ingediend namens de Conferentie van Europese Kerken bij het Europees Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa over de opvang van ongedocumenteerde volwassenen<sup>10</sup>. In de aanklacht wordt er verwezen naar het recht op eten, kleding en onderdak wat is opgenomen in het door Nederland ondertekende ‘Europees Sociaal Handvest’. Het Europees Comité neemt de klacht in behandeling en brengt op 10 november 2014 naar buiten dat de klacht gegrond is en Nederland verantwoordelijk is voor de basale voorzieningen voor alle in Nederland verblijvende mensen, ongeacht de verblijfstatus<sup>11</sup>. Deze basisvoorzieningen worden ook wel de ‘bed-bad-brood’ voorzieningen genoemd. Tijdens deze periode tussen het indienen van de aanklacht en de uitspraak van het Europees Comité neemt de VNG tijdens een Buitengewone Algemene Ledenvergadering een motie aan die uitspreekt dat gemeenten

---

<sup>10</sup> ‘Klacht namens Protestantse Kerk bij Raad van Europa tegen Nederlandse Staat’ – *Protestantsekerk.nl* 08-02-2013 <http://www.protestantsekerk.nl/actueel/Nieuws/nieuwsoverzicht/Paginas/Klacht-namens-Protestantse-Kerk-bij-Raad-van-Europa-tegen-Nederlandse-Staat.aspx?r=o> (bezoekt op 03-05-2016)

<sup>11</sup> European Committee of Social Rights- Conference of European Churches v. The Netherlands, Complaint No.90/2013, Report To The Committee Of Ministers

opvang bieden aan vreemdelingen zonder verblijfstatus in afwachting op een reactie van het Rijk.<sup>12</sup>

In december 2014 werd de staat door de rechtbank verplicht om in ieder geval voedsel, onderdak en een douche te bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie Teeven gaat echter in hoger beroep en stelt dat de staat wel degelijk de opvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers mag weigeren indien dezen niet bereid zijn om mee te werken aan hun eigen terugkeer<sup>13</sup>. Om gemeenten tegemoet te komen betaalt Teeven begin 2015 tijdelijk mee aan de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers in afwachting van de uitspraak van het Comité van Ministers<sup>14</sup>. De langverwachte uitspraak van het Comité van Ministers geeft uiteindelijk geen duidelijk over hoe het kabinet moet handelen waardoor de regeringspartijen VVD en PvdA met elkaar in discussie gaan over de juiste invulling van het beleid<sup>15</sup>.

#### *4.3 Inhoud van het Bed-Bad-Broodakkoord*

De discussie tussen regeringspartijen VVD en PvdA over de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers verloopt moeizaam door de principiële verschillen tussen de twee partijen. Enerzijds wil de VVD een streng terugkeerbeleid, anderzijds wil de PvdA een humaan opvangbeleid. Uiteindelijk is er op 22 april 2015 een kabinetsakkoord gepresenteerd om de opvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers anders in te richten, het zogenaamde ‘bed-bad-broodakkoord’. Gebaseerd op de Kamerbrief waar de inhoud van het akkoord staat uitgelegd (TK 2014-2015: 19637 nr. 1994), wenst het kabinet een aantal concrete beleidsaanpassingen door te voeren. De eerste aanpassing aan het beleid is het versoepelen van de zogenaamde ‘12 weken eis’ waarin een uitgeprocedeerde asielzoeker alleen opvang krijgt indien deze binnen 12 weken kan terugkeren. De opvang die hier mee bedoeld wordt is de opvang in een zogenaamde ‘vrijheid beperkte locatie’ (VBL) waar de vreemdeling zich dagelijks moet melden. Een uitgeprocedeerde asielzoeker mag hier alleen worden opgevangen indien hij of zij ‘vrijwillig’ meewerkt aan de terugkeer naar het land van herkomst. Dit betekent dat een asielzoeker direct na afwijzing en uitzetting uit het asielzoekerscentrum mee moet werken aan zijn of haar terugkeer om een beroep te kunnen doen op de VBL-opvang.

---

<sup>12</sup> Motie ‘Opvang Vreemdelingen zonder verblijfsvergunning’ ingediend op 29 november 2013 door de G4: <https://vng.nl/files/vng/motie-utrecht-g4-opvang-vreemdelingen-zonder-verblijfsvergunning.pdf>

<sup>13</sup> Kas, A. (2014) ‘Rechter: ook Rijk moet bed, bad en brood bieden’, *NRC Handelsblad* 24-12-2014: 2

<sup>14</sup> ‘Teeven betaalt gemeenten alsnog voor bed, bad en brood’, *NRC Handelsblad* 21-01-2015: 5

<sup>15</sup> Kas, A. & Meeuws, T. (2015) ‘Bed-bad-brood split coalitie’, *NRC Handelsblad* 16-04-2015: 1

De tweede verandering van het beleid is een voorfase voor de VBL. Deze voorfase is de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers in de gemeente om hen in te laten zien dat ze niet in Nederland mogen blijven. Met deze nieuwe beleidsregel worden gemeenten tegemoetgekomen die noodopvang bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Vreemdelingen in de voorfase VBL mogen in zes gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Ter Apel) worden opgevangen voor een termijn van een ‘beperkt aantal weken’. De opvang mag alleen worden geboden indien de uitgeprocedeerde asielzoeker bereid is om mee te werken aan de voorbereiding van de terugkeer en is niet bedoeld voor langdurig verblijf.

De financiering voor de zes opvanglocaties wordt door het Rijk betaald. Na een jaar wordt er geëvalueerd over de financiering gebaseerd op de successen die door gemeenten worden geboekt met betrekking tot de effectieve terugkeer. Voor de opvanglocaties wordt er 15 miljoen euro structureel beschikbaar gesteld met daarnaast nog een extra 5 miljoen euro voor terugkeer en terugkeerprojecten. Er wordt een aanvullend bestuursakkoord met gemeenten gesloten en indien gemeenten zich niet aan dit bestuursakkoord houden kunnen gemeenten gekort worden op hun budget voor integratie. Het kabinet belooft dat er voor 1 november 2015 een bestuursakkoord met de Nederlandse gemeenten ligt. Totdat er een bestuursakkoord is gesloten is er nog geen officieel vastgesteld beleid.

#### *4.4 Reacties vanuit de Gemeenten*

De eerste reacties op het zogenaamde bed-bad-broodakkoord vanuit de gemeenten waren erg negatief. Verschillende burgemeesters gaven aan dat zij er niets in zagen om mee te werken aan de uitvoering van het akkoord<sup>16</sup>. Ook actiegroepen en vluchtelingenorganisaties zoals Amnesty, We Are Here en Vluchtelingenwerk spraken hun zorgen en onvrede uit over het bereikte akkoord. Als reactie op het akkoord vroeg ChristenUnie Kamerlid Voordewind een rondetafelgesprek in de Tweede Kamer aan om van zowel de hulporganisaties als de gemeenten te horen wat de implicaties van het bed-bad-broodakkoord zijn.

Via een brief van de VNG lieten gemeenten weten dat ze zich niet in het akkoord te kunnen vinden. Zij tekenen hiervoor drie bezwaren aan (TK 2014-2015: 2015D16172). Het eerste bezwaar betreft de beperking van opvanglocaties naar slechts zes gemeenten. De VNG stelt dat dit onwenselijk is doordat uitgeprocedeerde asielzoekers buiten de randstad niet

---

<sup>16</sup> Steenbergen, E. & Kamerman, S. (2012) ‘Geen gemeente die eraan wil meewerken’, *NRC Handelsblad* 22-11-2012 <http://www.nrc.nl/handelsblad/2012/11/22/geen-gemeente-die-eraan-wil-meewerken-1178398> (bezocht op 06-02-2016)

makkelijk bij een opvanglocatie kunnen komen. Daarnaast schrijven ze dat het wenselijker is om kleinschalige opvang te bieden in meerdere gemeenten zodat er ruimte is voor maatwerk in een bekende omgeving. Zij stellen voor om een soortgelijke regeling als voor dak- en thuislozen te treffen door middel van 43 centrumgemeenten verspreid over het land.

Het tweede punt van kritiek richt zich op de voorwaarden van de voorfase VBL-opvang. De voorwaarde dat een uitgeprocedeerde asielzoeker een ‘beperkt aantal weken’ in de opvang mag verblijven wordt als te krap ervaren. Gemeenten stellen dat de afwijzing van een asielaanvraag vaak een grote klap is voor een asielzoeker en dat een verandering van perspectief vaak langer duurt dan een paar weken. Bovendien willen zij uitgeprocedeerde asielzoekers niet dwingen om mee te werken aan terugkeer maar in plaats daarvan door middel van een persoonlijke en menswaardige aanpak de persoon te overtuigen om mee te werken. Volgens de VNG is het ook bewezen de meest effectieve aanpak om uitgeprocedeerde asielzoekers op hun eigen tempo te begeleiden in plaats van hardhandig te dwingen.

Het verbod op noodhulp door andere gemeenten is het derde en laatste kritiek punt van de VNG. De gemeenten stellen dat het opleggen van een verbod op het bieden van noodopvang aan vreemdelingen een aantasting is van de gemeentelijke autonomie. Zij schrijven in hun brief:

*“Op het verlenen van noodhulp zal echter integendeel een sanctie gesteld worden. Niet alleen geeft dit blijk van veel wantrouwen tegenover de gemeentelijke overheid, het zet ook het de samenwerking met het Rijk onder druk. De in de brief genoemde sanctie van korten op het inhouden van het voor gemeenten bestemde speciale budget voor integratie van nieuwkomers is daarbij ongehoord. Dat budget betreft een totaal andere doelgroep, namelijk de door het Rijk toegelaten asielzoekers waarvoor gemeenten nu al te weinig geld ontvangen en waarvoor ze zich desondanks met veel moeite inspanssen hen zo snel mogelijk te laten integreren.”*

–Brief VNG (TK 2014-2015, 2015D16172: p. 3)

Hierbij uiten de gemeenten grote praktische en principiële bezwaren tegen het bed-bad-broodakkoord. Daarnaast kaarten ze het probleem van de verantwoordelijkheidsverdeling aan. Zo stelt de VNG dat het onduidelijk is waar de verantwoordelijkheid van het Rijk en de gemeente begint, en waar het ophoudt. Enerzijds krijgen de grote vijf gemeenten de verantwoordelijkheid voor de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers. Anderzijds krijgen

ze geen eigen verantwoordelijkheid op wat voor manier zij dat invulling aan die taak willen geven. De gemeenten geven aan dat ze het idee hebben dat dit beleid aan hun wordt opgelegd in plaats van dat ervan tevoren met de gemeenten over de haalbaarheid van de uitvoering is gesproken.

Behalve de brief van de VNG spraken verschillende burgemeesters en wethouders zich ook uit tegen het bed-bad-broodakkoord. Op de dag dat het akkoord bekend werd gemaakt gaven verschillende gemeentebestuurders al aan zich niet aan het akkoord te zullen houden. Bijvoorbeeld Ton Schroor, wethouder van Groningen, die in Nieuwsuur vertelde dat hij niets in de plannen zag en het niet wil uitvoeren. Hij stelt:

*“Dit is een slecht plan. Het is een compromis dat helemaal niets gaat oplossen. Het kabinet wordt in het zadel gehouden, maar de mensen om wie het gaat, komen op straat te staan. Die melden zich weer bij de gemeenten. Wij lopen niet weg voor een menselijke oplossing.”* Ton Schroor, Nieuwsuur 22-04-2015 (23:40-24:30)

Tijdens het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer is er ook sprake van gezamenlijk en openlijk protest tegen het kabinetsakkoord. Burgemeesters en wethouders uit Rotterdam, Den Haag, Arnhem, Ter Apel, Leiden en Katwijk geven aan dat het akkoord onwenselijk is en er te weinig met gemeenten is gesproken over de uitvoering van het akkoord<sup>17</sup>.

#### *4.5 Nasleep en Stand van Zaken*

Ten tijde van het afsluiten van het bed-bad-broodakkoord in april 2015 is er in de media veel over gesproken door voor- en tegenstanders van het kabinetsbesluit. Vanaf begin mei 2015 wordt het steeds stiller rondom de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. De media en politieke aandacht gaan vooral uit naar de ‘vluchtelingen crisis’ door de verhoogde toestroom van asielzoekers naar Europa. Ondertussen wordt er door een commissie van de VNG met het ministerie gepraat over de precieze invulling van het bed-bad-broodakkoord. De gestelde deadline van 1 november voor een uitgewerkt en ondertekend bestuursakkoord wordt echter niet gehaald.

Ondertussen komen zowel de Raad van State als de Centrale Raad van Beroep op 26 november 2015 met een uitspraak omtrent de opvang van mensen zonder verblijfstatus. Zij stellen beiden dat het kabinet eisen mag stellen aan het bieden van onderdak en voedsel, en

---

<sup>17</sup> ‘Burgemeesters: Asielafspraken Kabinet Onverstandig’ - NOS 29-04-2015 <http://nos.nl/artikel/2033044-burgemeesters-asielafspraken-kabinet-onverstandig.html> (bezoekt op 06-02-2016)



dat het Europees Sociaal Handvest niet van toepassing is op vreemdelingen zonder verblijfsstatus.<sup>18</sup> Het bed-bad-broodakkoord is hierdoor niet in strijd met de wet. Met deze uitspraak wordt het kabinetsbeleid gesteund en kunnen gemeenten niet meer verwijzen naar de Europese mensenrechten als onderbouwing voor het bieden van opvang. Gemeenten reageren teleurgesteld op deze uitspraken maar het is niet het einde van de onderhandelingen. Er ligt immers nog geen bestuursakkoord waarin de precieze invulling van het beleid wordt omschreven. Wethouder Schroor uit Groningen reageert hierop door te zeggen dat “Tot die tijd [dat er een bestuursakkoord is gesloten] gaan wij mensen die illegaal hier verblijven gewoon opvangen.”<sup>19</sup>

De overleggen die plaats vonden tussen de grote vijf gemeenten, Ter Apel en daarnaast Groningen, Arnhem en Nijmegen resulteren in een voorstel van de VNG wat zij in januari 2016 aan de staatssecretaris overhandigen.<sup>20</sup> Na een lange periode van stilte rondom het bed-bad-broodakkoord spreken wethouders van Groningen en Arnhem zich uit over de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers in Nieuwsuur op 9 februari 2016. Hierin hebben zij kritiek op de manier waarop het kabinet de onderhandelingen staakt en hoe er veel onduidelijkheden en onzekerheden over de opvang zijn ontstaan. Een jaar nadat het kabinet een crisis heeft afgewend en een onderling akkoord heeft gesloten is er nog steeds geen overeenkomst met de gemeenten. In het voorjaar van 2016 zijn er nog 33 gemeenten die opvang en begeleiding bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers voor vaak lange periodes, ondanks dat dit volgens het bed-bad-broodakkoord, en dus de wensen van het Rijk, eigenlijk niet mag.<sup>21</sup> In de analyse zal de context, inhoud en reactie van het bed-bad-broodakkoord gecombineerd worden met de ervaringen en interpretaties van de respondenten. De informatie die hieruit naar voren komt wordt gekoppeld aan de theorie om zo de deelvragen en hoofdvraag te kunnen beantwoorden.

## 5. Analyse

De bevindingen uit de interviews en documentenanalyse zijn onderverdeeld aan de hand van de concepten uit de theorie en de deelvragen. Er zal eerst een beeld worden gegeven van de

---

<sup>18</sup> Uitspraak 201500577/1/V1, Raad van State 26-11-2015, <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=85929> (bezoekt op 09-05-2016)

<sup>19</sup> Wethouder Groningen: Gemeenten schieten niets op met uitspraak bed, bad en brood, 26-11-2015, *BNR* <http://www.bnr.nl/nieuws/305687-1511/wethouder-groningen-gemeenten-schieten-niets-op-met-uitspraak-bed-bad-en-brood> (bezoekt op 8-5-2016)

<sup>20</sup> Besselink, N. (2016) ‘Over bed-bad-brood gaat het niet meer’, *Trouw* 23-04-2016: 6

<sup>21</sup> Kas, A. (2016) ‘Bed, bad, brood: de vergeten crisis’, *NRC Handelsblad* 16-04-2016, <http://www.nrc.nl/handelsblad/2016/04/16/bed-bad-brood-de-vergeten-crisis-1611934> (bezoekt op 08-05-2016)

problematiek die aan de casus ten grondslag ligt en hoe de probleemvorming in relatie tot verantwoordelijkheid en responsiviteit kan worden gezien. Vervolgens wordt er gekeken naar de manier waarop gemeenten onvrede uiten en hoe dit reflecteert in bijvoorbeeld hun beleidskeuzes aan de hand van het EVLN-model. In de laatste paragraaf wordt het concept bestuurlijke ongehoorzaamheid bij gemeenten geanalyseerd en wordt de rechtvaardiging hiervan vanuit gemeenten beargumenteerd.

### *5.1. Probleem van Responsiviteit en Verantwoordelijkheid*

Om te begrijpen hoe gemeenten onvrede over kabinetsbeleid kunnen uiten, is het goed om bij de probleemvorming te beginnen. Uit de interviews en in de bestudeerde documenten blijken verschillende beweringen, aannames en ideeën te bestaan over de kern van het conflict tussen het Rijk en de gemeenten. Door de verschillende aspecten van het conflict in kaart te brengen kan er duidelijkheid worden gegeven over de factoren die invloed hebben op de onenigheid. De volgende paragrafen geven antwoord op de eerste deelvraag omtrent de problematisering van het bed-bad-broodakkoord.

#### *5.1.1 Haagse Wenselijkheid vs. Lokale Realiteit*

Uit de interviews en het groepsgesprek met gemeenteraadsleden en wethouders blijkt veel kritiek op de visie van het kabinet. Er wordt regelmatig gesproken van ‘Haagse wenselijkheid’ en ‘lokale realiteit’. Hiermee wordt bedoeld dat het kabinet zich te veel zou richten op politieke belangen en zich niet bekommert om de uitvoering in de praktijk. De beleidsadviseur asiel- en vreemdelingenzaken uit Utrecht vertelde over hoe elke wethouder en burgemeester waarvoor hij werkte de praktische bezwaren van het weigeren van opvang zag, ongeacht de politieke kleur. Doordat gemeenteambtenaren en bestuurders te maken hebben met de implicaties van het op straat zetten van uitgeprocedeerde asielzoekers, richten zij zich op de praktijk van de situatie. Volgens de lokale politici en ambtenaren is het Rijk daarentegen bezig met de situatie zoals deze zich op papier voordoet. De beleidsadviseur asielzaken van Rotterdam heeft bezwaar tegen de rijksambtenaren op het ministerie die bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het bed-bad-broodakkoord zijn:

*“Ze hebben nog nooit een illegaal gezien. [...] Ze zitten gewoon achter hun bureau en beginnen aan hun eigen werkelijkheid het wenselijke beleid te schrijven. [...] Ik pluk ze*

*weleens bij het ministerie achter hun bureau vandaan en neem ze mee naar de Pauluskerk op het vluchtelingenspreekuur, zodat ze eens een echte illegaal te zien krijgen.*”<sup>22</sup>

De beleidsadviseur asielzaken van Utrecht beweert dat als een asielzoeker bij een afwijzing van de verblijfsvergunning niet meer in een opvanglocatie verblijft, dat deze persoon voor het Rijk dan wordt ‘afgevinkt’. De persoon is op papier niet meer in Nederland en dus geen zorg voor de Nederlandse overheid. Volgens de respondenten kan er op die manier door het Rijk worden gezegd dat er sprake is van een ‘streng terugkeerbeleid’ en dat mensen die hier niet mogen zijn ook geen gratis onderdak en eten krijgen. In de gemeente waar de uitgeprocedeerde asielzoeker verblijft komt deze persoon echter op straat te staan. Voor lokaal beleid bestaat deze persoon nog wel op papier maar als dakloze, wat voor verschillende praktische problemen zorgt. De Arnhemse wethouder Anja Haga beschuldigt het kabinet van “*struisvogelpolitiek*” en benadrukt hoe het voor gemeenten onwenselijk en ondenkbaar is om mensen op straat te zetten.<sup>23</sup> Volgens haar kijkt de regering de andere kant op en hebben de gemeenten te maken met de consequenties van het asielbeleid in Nederland.

De gemeenten beschuldigen de regering van het stellen van het politieke belang boven het praktische belang. Andersom beweert VVD-fractievoorzitter Halbe Zijlstra dat juist de burgemeesters en wethouders politiek bedrijven. In een reactie op de uitspraken van wethouders uit Groningen en Arnhem dat zij ongeacht het bed-bad-broodakkoord door gaan met het bieden van opvang, zegt Zijlstra: “*Wethouders hebben ook allemaal een politieke kleur. Ik schat in dat al deze van GroenLinks, D66 of andere linkse huizen zijn.*”<sup>24</sup> De stelling die hij hier inneemt is dat de protesterende wethouders opvang bieden vanwege hun politieke achtergrond en niet vanwege praktische bezwaren. Dit wordt echter tegengesproken door de gemeenteambtenaren maar ook door Zijlstra’s partijgenoot en burgemeester van Den Haag Jozias van Aartsen die in reactie op het bed-bad-broodakkoord stelt: “*Wat ze op het Binnenhof doen, moeten ze daar zelf uitzoeken.*””, “*De gemeente is een veel stabielere overheid.*” en “*Wij willen hier geen zwervende mensen over straat.*”<sup>25</sup> Van Aartsen is oud-fractievoorzitter van de VVD een gaat met deze opmerkingen tegen de wensen van zijn partij in en spreekt de bewering van Zijlstra tegen. De wethouder zorg en welzijn van Eindhoven stelt in het interview dat politieke tegenstellingen in de gemeente kleiner zijn door de politiek van de dagelijkse praktijk. Hierdoor wordt er gekeken naar wat er nodig is in plaats van wat er

---

<sup>22</sup> Interview gemeente Rotterdam (44:20-45:00)

<sup>23</sup> In NOS-NTR *Nieuwsuur* van 09-02-2016 (14:30)

<sup>24</sup> In NOS-NTR *Nieuwsuur* van 09-02-2016 (17:04-17:07)

<sup>25</sup> Van Aartsen: ze doen maar op het Binnenhof, NOS, 16-04-2015 <http://nos.nl/artikel/2030591-van-aartsen-ze-doen-maar-op-het-binnenhof.html> (bezoekt op 11-05-2016)

wenselijk is. Dit versterkt de tegenstellingen tussen de landelijke politieke en de lokale belangen.

### 5.1.2 Botsende Verantwoordelijkheden

De tegenstelling tussen praktijk en politiek is een problematisch aspect van de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Een vraag die hiermee te maken heeft draait om de verantwoordelijkheid van bestuurders. Zoals Zijlstra namelijk terecht opmerkt, hebben wethouders en burgemeester een bepaalde politieke kleur. Een aantal grote steden zoals Utrecht, Eindhoven, Nijmegen en Groningen hebben overwegend linkse colleges van burgemeester en wethouders bestaande uit onder andere de PvdA, D66, GroenLinks en de ChristenUnie. De achterban van deze bestuurders hebben andere principes en idealen die zij vertegenwoordigd willen zien dan de achterban van de VVD die de grootste landelijke partij is. Hierdoor ontstaan er vragen en conflicten over de responsiviteit en verantwoordelijkheid van de gemeente. Aan wie antwoordt de gemeente? Aan haar inwoners of aan het Rijk?

Een gemeenteraadslid van GroenLinks uit Nijmegen geeft tijdens het groepsgesprek aan dat de gemeenteraad van Nijmegen met grote meerderheid van stemmen (33 van de 36) een motie heeft aangenomen waarin het college van B&W wordt opgeroepen om door te gaan met het bieden van opvang en het bed-bad-broodakkoord te verwerpen.<sup>26</sup> Hierdoor komt het lokale college in een dilemma waarbij het enerzijds verantwoordelijk is voor het uitvoeren van landelijk beleid en anderzijds verantwoordelijk is om voor de eigen gemeente zich in te zetten. Groningse wethouder Ton Schroor zegt dan ook: *“Als we harde voorwaarden gaan stellen aan het terugkeertermijn, dan zal ik mijn gemeenteraad, want daar leg ik uiteindelijk verantwoording aan af, adviseren om daar niet mee akkoord te gaan.”*<sup>27</sup> De lokale bestuurders beroepen zich op de lokale democratie en hun lokale belangen. Tegelijkertijd roept het kabinet om uitvoering vanuit de landelijke democratie en landelijke belangen. Volgens alle gesproken respondenten heeft de gemeenteraad een grote rol in de houding van het college. Zo stelt de beleidsadviseur van de wethouder in Eindhoven dat het college zijn legitimiteit krijgt van de raad en hiernaar moet luisteren.

Wat interessant is aan dit conflict is de positie in het debat over verantwoordelijkheid. Enerzijds wordt er een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de wethouder of burgemeester, anderzijds wordt de verantwoordelijkheid bij de democratisch gekozen bestuurder gelegd. Op die manier worden Friedrich en Finer samengetrokken in de discussie

---

<sup>26</sup> Gemeente Nijmegen, Motie buiten de orde CDA, GroenLinks en D66: Bed, Bad en Brood, 29-04-2015

<sup>27</sup> In NOS-NTR *Nieuwsuur* van 09-02-2016 (14:52-14:57)

over verantwoording waarbij er vooral de positie van Friedrich wordt ingenomen. Wat hierbij ook opvalt is waar Hart (1968) voor waarschuwde: er is frictie ontstaan door het gebruik van verschillende begrippen van het concept verantwoordelijkheid. Zo omschrijft het kabinet in het bed-bad-broodakkoord de verantwoordelijkheid van de gemeente als uitvoering van het beleid. Hierbij wordt het concept verantwoordelijkheid als ‘taak’ begrepen. De gemeenten hebben het juist over verantwoordelijkheid als morele plicht of deugd. Zo stelt Utrechtse wethouder Victor Everhardt in een discussie over de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers: *"Dit is geen bestuurlijke ongehoorzaamheid maar onze eigen verantwoordelijkheid"*<sup>28</sup>. Het Rijk en de gemeenten praten beiden over verantwoordelijkheid maar hebben andere ideeën over wat dit betekend.

Het idee van verantwoordelijkheid komt ook terug in de responsiviteit van de gemeente. Enerzijds heeft het Rijk een hiërarchisch beeld van de verantwoordelijkheid waarin de gemeente het kabinetsakkoord moet uitvoeren. Anderzijds stelt de gemeente responsief te zijn aan de bewoners van de gemeente en verwerpt hiermee hiërarchische verantwoordelijkheid om alleen naar de staatssecretaris en minister te luisteren. Wethouders en burgemeesters hechten minder waarde aan de hiërarchische verantwoordelijkheid maar beroepen zich op burgerlijke verantwoordelijkheid. Zo stelt de wethouder van Eindhoven dat zij een plicht voelt om te zorgen voor iedereen die in haar stad verblijft, ongeacht wat het ministerie van haar vraagt. De geïnterviewde ambtenaren doen een beroep op de professionele verantwoordelijkheid en vragen aan het ministerie beleidsvrijheid en ruimte om gemeenten zelf de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers te laten invullen.

De verschillende houdingen tegenover responsiviteit en verantwoordelijkheid problematiseren het beleid rondom de opvang van vreemdelingen zonder verblijfstatus. Er is hierbij spraken van wat Bovens noemt ‘*conglomerate collectivity*’ waarbij de verantwoordelijkheid door de gemeente of het Rijk gedragen wordt er niet door een individuele bestuurder. Doordat de gemeenten en het Rijk andere opvattingen hebben over de rol van de gemeente in het vreemdelingenbeleid, is het moeilijk om een consensus te kunnen bereiken. De verschillen in ideeën over de verantwoordelijkheid en responsiviteit zorgen ervoor dat de gemeenten zich uitspreken en kritisch opstellen tegenover het Rijk.

---

<sup>28</sup> ‘Bed-bad-brood discussie: Haagse wenselijkheid vs lokale realiteit’, *ILIA* 30-04-2015, <http://www.inlia.nl/news/show/bed-bad-brood-discussie-haagse-wenselijkheid-vs-lokale-realiteit> (bezocht op 10-05-2016)

### *5.1.3 Conflicterende Waarden*

Een aspect wat veel naar boven komt in de problemen van de bed-bad-broodcasus is de conflicterende waarden van de gemeente enerzijds en het Rijk anderzijds. Uit interviews met de beleidsadviseurs en de wethouder blijkt dat het conflict tussen het Rijk en de gemeenten te maken heeft met een tegenstrijdige visie op het vreemdelingenbeleid. Ondanks dat gemeenten wel aangeven dat ze het belangrijk vinden dat mensen aan wie geen verblijfsvergunning is toegekend terugkeren naar het land van herkomst, hebben gemeenten ook andere belangen. De zorgplicht, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de openbare orde en veiligheid zijn waarden van de gemeenten die bij dit conflict betrokken worden. Het kabinet stelt echter in Kamerstukken en in de media dat er een consequent terugkeerbeleid moet komen om te voorkomen dat mensen valse hoop krijgen dat ze in Nederland mogen blijven nadat ze zijn afgewezen voor een vergunning. Deze twee doelstellingen zijn, net als de tegenstrijdigheid van het politieke wenselijkheid tegenover de praktijk, moeilijk om bij elkaar samen te voegen. Een probleem van deze conflicterende waarden wordt door de beleidsadviseur van Nijmegen omschreven als “*Het lijkt alsof je in twee verschillende talen praat.*” Zij beschrijft dat ze het idee heeft dat ze met het verkeerde ministerie in gesprek is. De gemeente beroept zich op de Wet maatschappelijk ondersteuning terwijl het ministerie zich beroept op de Vreemdelingenwet. Op die manier komen ze er niet uit en praten ze langs elkaar heen. Het principe van conflicterende waarden zien we terug bij de vorige twee paragrafen en ligt aan de kern van het probleem. Vang je kwetsbare mensen op of zorg je voor een streng en duidelijke vreemdelingenbeleid? Ook hierbij staat politiek tegenover praktijk en responsiviteit naar het Rijk tegenover responsiviteit naar de inwoners van de gemeente. Het Rijk is verantwoordelijk voor de terugkeer van afgewezen asielzoekers, maar de gemeente is verantwoordelijk voor de maatschappelijke opvang in de regio. Het uitgangspunt ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ geeft geen houvast in deze situatie doordat er sprake is van tegenstrijdig beleid en een botsend begrip van verantwoordelijkheid. De tegengestelde waarden en belangen in de discussie over de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers zorgen ervoor dat het moeilijk is om tot consensus te komen en vormen waarschijnlijk de reden dat er een jaar na het presenteren van het bed-bad-broodakkoord nog geen officieel akkoord is getekend.

### *5.2 Uitingen van Onvrede*

De vorige paragrafen hebben inzicht gegeven in de manier waarop de onenigheid tussen gemeenten en het Rijk wat betreft de bed-bad-brood opvang is ontstaan en welke begrippen

hierbij een rol spelen. De vraag is vervolgens hoe de discrepantie tussen de Haagse wenselijkheid en de lokale realiteit, de verschillende ideeën over verantwoording en de conflicterende waarden tot uiting komen in de casus. Bij uitingen van onvrede door gemeenten in de casus worden verschillende elementen van het EVLN-model teruggevonden. De volgende paragrafen zijn onderverdeeld in de verschillende concepten van het EVLN-model. Er worden concrete strategieën toegelicht die door gemeenten worden toegepast, waardoor de tweede deelvraag wordt beantwoord.

### *5.2.1 Voice: Onderhandelingen en Media*

Een van de meest duidelijke manieren waarop gemeenten zich verzetten tegen de plannen van het Rijk is via de media. Zowel tijdens de coalitieonderhandelingen in april 2015 als nadat het plan werd gepresenteerd, hebben wethouders en burgemeesters zich persoonlijk en via de VNG uitgesproken tegen het akkoord. De brief van de VNG maar ook verschillende tv-optredens en krantenartikelen zijn plekken waarin gemeenten gebruik maken van *voice* om druk uit te oefenen op het Rijk om het akkoord aan te passen. Niet alle gemeenten zijn even aanwezig in de media. De wethouder uit Groningen, Ton Schroor, heeft zich bijvoorbeeld meerdere malen fel uitgesproken. Volgens de beleidsadviseur asielzaken uit Groningen is dit in eerste instantie een persoonlijke en wellicht politieke keuze geweest. De gemeente Eindhoven heeft zich echter niet in de media over het bed-bad-broodakkoord uitgesproken behalve via de gemeenteraad. Volgens Renate Richters, de wethouder zorg en welzijn van Eindhoven, wil het college zich liever niet al te uitgesproken opstellen maar wordt er vanuit de gemeenteraad wel een signaal van onvrede over het akkoord afgegeven. De beleidsadviseur van gemeente Utrecht stelt juist dat ze bewust van de media gebruik maken om druk op de onderhandelingen te zetten en het onderwerp op de beleidsagenda te zetten. Uit de geanalyseerde data blijkt dat het gebruik van media een strategie van *voice* kan zijn voor gemeenten om hun belangen te behartigen en hun standpunt naar voren te brengen. De media wordt ingezet als een politiek instrument om de boodschap van gemeenten naar buiten te brengen.

Het bed-bad-broodakkoord heeft geen officiële status totdat de gemeenten en het Rijk een bestuursakkoord sluiten. Hiervoor zijn vanaf april 2015 via een VNG-commissie verschillende onderhandelingen geweest tussen het ministerie en de gemeenten, waar zowel de politieke bestuurders als de ondersteunende ambtenaren bij aanwezig waren. Overleggen tussen de twee groepen vonden regelmatig plaats maar mondten niet uit in een akkoord. In december 2015 is volgens de respondenten het laatste overleg geweest en heeft de commissie

een conceptakkoord aan het ministerie voorgelegd. De onderhandelingen die plaats vonden voor het bestuursakkoord zijn een direct manier om via *voice* onvrede te uiten tegenover het kabinet. Er wordt hierbij gebruik gemaakt van *collective vertical voice* waarin de gemeenten gezamenlijk zich in zetten voor een ander beleid. Deze gezamenlijke uiting van *voice* zorgt ervoor dat het Rijk de gemeenten minder makkelijk kan negeren of kan wegzetten als een enkele gemeente. Toen de burgemeester van Giessenlanden in 2012 zich openlijk verzette tegen de uitzetting van een Afghaanse man in haar gemeente, werd deze burgemeester op haar vingers getikt en is de man alsnog uitgezet. In deze casus zijn er echter verschillende gemeenten die doorgaan met het bieden van opvang ondanks dat het Rijk dit niet wil. Het gebruik van *voice* door de VNG is voor het Rijk een te grote invloed om te negeren.

Het gebruik van *voice* door gemeente is de meest aanwezige vorm van verzet. Door zich uit te spreken in de media of door middel van onderhandelingen, tegen het kabinetsbeleid, zijn gemeenten in staat om het beleid aan te passen. Uit de interviews met de gemeenteambtenaren blijkt dat bijvoorbeeld de financiële sancties die het Rijk wilde opleggen aan gemeenten die zonder toestemming opvang verlenen van tafel is geveegd nadat verschillende gemeenten zowel in de media als om de onderhandelingstafel zich hiertegen verzetten.

### 5.2.2 Loyalty: 'Geen slapende honden wakker maken'

*Loyalty* wordt door Hirschman omschreven als de barrière tussen *exit* en *voice*. In de casus kan ernaar *loyalty* worden gekeken als een houding die door de gemeenten wordt aangenomen. Zoals in het EVLN-model wordt aangegeven kan *loyalty* worden omschreven als een geduldige en passieve constructieve opstelling tegenover de staat. Aan de respondenten is er om die reden gevraagd naar de samenwerking met het Rijk, de verwachtingen over de onderhandelingen en de opstelling van de gemeenten in deze gesprekken. Alle gemeenten hebben gesproken over het bestuursakkoord en hoe het Rijk met gemeenten om de tafel zit om tot een compromis te komen. De beleidsadviseur van Nijmegen benadrukt dat de opstelling van gemeenten niet alleen maar defensief is. Zij stelt dat gemeente uiteindelijk ook op zoek zijn naar een manier om mensen die zijn afgewezen in de asielprocedure naar het land van herkomst te sturen. De *loyalty* van gemeenten is aanwezig in de gesprekken die het met het Rijk voert. Gemeente Rotterdam is bijvoorbeeld naast de onderhandelingen met het ministerie ook in overleggen met overheidsinstellingen zoals de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) (TK 2015-2016: 19637-2082). Hierdoor wordt er naast het gebruik van *voice* ook gekeken



naar constructieve manieren om het beleid te verbeteren. *Loyalty* uit zich in het geduld van gemeenten om in gesprek te blijven gaan met het ministerie en de staatssecretaris.

Een andere strategie van *loyalty* is het stilzwijgend laten voortdoen van de situatie. Tijdens de bijeenkomst met raadsleden en wethouders van GroenLinks werden de huidige stand van zaken rondom de bed-bad-broodopvang besproken en de verschillende opties die gemeenten hebben. De wethouder van Utrecht adviseerde hierbij de aanwezige om “*Geen slapende honden wakker te maken.*” De onderhandelingen met het Rijk lagen op dat moment stil en er was nog geen akkoord bereikt. In plaats van het nogmaals uiten van *voice* adviseerde de wethouder om door te gaan met de opvang te bieden die al werd geboden en niet proactief proberen het landelijke beleid te verbeteren. Dit kan zowel als een vorm van *neglect* als een vorm van *loyalty* worden opgevat zoals Withey en Cooper (1989) ook omschrijven. Het is een passieve en geduldige houding in de afwachting op een beter beleid. Indien deze strategie vanuit *neglect* wordt toegepast wordt er toegestaan dat de situatie, in de ogen van de gemeente, verergerd. Er is een soort beleidsvacuüm ontstaan in de bed-bad-broodcasus waarbij er eigenlijk geen landelijk beleid is er maar er verzet wordt gepleegd rondom voorgenomen beleidskeuzes. Door “geen slapende honden wakker te maken” maken gemeenten gebruik van de stuklopende onderhandelingen. Deze strategie kan op den duur wel tot problemen leiden omdat de financiering gekoppeld is aan het bestuursakkoord. Door stilzwijgend door te gaan met de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers worden sommige gemeenten door de overheid niet financieel gecompenseerd.

### 5.2.3 *Neglect: ‘Winning by Losing’*

Zoals in de vorige paragraaf is omschreven is er sprake van een strategie van het stilzwijgend toestaan van de situatie. Dit zou zowel onder *loyalty* als *neglect* kunnen vallen afhankelijk van het effect van de passieve opstelling van de gemeenten. Doordat het bed-bad-broodakkoord nog geen officieel beleid is geworden is *neglect* moeilijk in de casus te onderzoeken. In een interview met de beleidsadviseur van de gemeente Utrecht kwam echter wel een strategie naar voren die als een vorm van *neglect* kan worden gezien en waarvan verschillende aspecten ook bij de andere interviews naar voren kwamen. ‘*Winning by losing*’ is een strategie die wordt genoemd waarin het in het voordeel is van een gemeente om een rechtszaak te ‘verliezen’. Een voorbeeld wat hiervan wordt genoemd is een rechtszaak in 2010 tegen de gemeente Utrecht waarbij de gemeente de opvang aan een moeder met kind heeft geweigerd omdat ze geen verblijfsvergunning had. De gemeente wilde wel opvang bieden maar greep dit geval aan om het gebrekkige landelijke beleid aan te kaarten. Volgens de beleidsadviseur is er

samengewerkt met de advocaat van de vrouw om de gemeente aan te klagen en opvang te eisen. De rechtbank stelde toen dat de gemeente inderdaad opvang moest verlenen op grond van de Wmo<sup>29</sup>.

Het voorbeeld van de gemeente Utrecht is een manier van *neglect* waarbij er bewust een passieve houding wordt aangenomen die ervoor zorgt dat de situatie erger wordt. Of dit vaker is gebeurd is onduidelijk. Er zijn door de jaren heen echter wel verschillende rechtszaken tegen gemeenten geweest waarna de gemeente door de rechter wordt opgedragen om alsnog opvang te verlenen. De wethouder van Eindhoven geeft aan dat zij veel waarde hecht aan de rechterlijke uitspraken en deze rechtszaken als voorbeeld te nemen voor het lokale beleid. De passief destructieve houding van *neglect* kan bij gemeente terug worden gevonden in de *winning by losing* strategie waarin het verslechteren van de situatie een manier is om aan te kaarten dat het beleid anders moet worden geregeld. De *winning by losing* strategie is het bewust laten verslechteren van een situatie door het beleid, terwijl de ‘geen slapende honden wakker maken’ strategie is eerder een geduldig afwachtende houding uit vrees dat het beleid anders zou verslechteren. Beide strategieën zijn passief maar de *neglect* strategie is destructief terwijl de *loyalty* strategie constructief is in afwachting van een beter beleid.

#### 5.2.4 Exit: Verwerpen van Beleid

In het theoretische kader is er voor gekozen om *exit* als eerste aspect van de theorie te bespreken. Hierin werd echter wel duidelijk dat de *exit* optie voor gemeenten geen realistische mogelijkheid is aangezien de gemeente zich niet fysiek kan scheiden van het Rijk en onafhankelijkheid geen proportionele optie is. Tijdens het onderzoek blijkt echter dat *exit* een andere vorm aanneemt dan een fysieke scheiding. Een voorbeeld hiervan is te zien in het ‘Eindhovens model’ van de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers.

Na het oordeel van het Europese Comité voor Sociale Rechten is het college van Eindhoven door de gemeenteraad opgedragen om te voorzien in de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Na een onderzoek naar de stand van zaken en de mogelijkheden is er tot de conclusie gekomen dat veel uitgeprocedeerde asielzoekers in Eindhoven een onderkomen hadden gevonden bij vrienden of familie in hun eigen netwerk. Dit waren veelal huishoudens met een laaginkomen. In plaats van een opvang te openen koos

---

<sup>29</sup> Rechtbank dwingt gemeente Utrecht tot noodopvang, *L.O.G.O.* 09-04-2010 [www.logogemeenten.nl/nieuws/item/106/rechtbank-dwingt-gemeente-utrecht-tot-noodopvang](http://www.logogemeenten.nl/nieuws/item/106/rechtbank-dwingt-gemeente-utrecht-tot-noodopvang) (bezocht op 23-05-2016)

de gemeente Eindhoven ervoor om een subsidie te verlenen aan stichting Vluchtelingen in de Knel. Deze lokale organisatie helpt uitgeprocedeerde vluchtelingen te begeleiden naar hun land van herkomst of om een nieuwe asielprocedure op te zetten. De stichting kreeg van het college in 2014 een extra subsidie om uitgeprocedeerde asielzoekers van leefgeld te voorzien. Zo kunnen zij worden opgevangen in het eigen sociale netwerk zonder de familie en vreemden verder te belasten. Voor de illegalen zonder familie of vrienden in de gemeente is er een plek in de nachtopvang die ook in de zomer openging voor zowel uitgeprocedeerde asielzoekers als dak- en thuislozen. Volgens de beleidsadviseur is dit beleid omtrent de opvang van vreemdelingen zonder verblijfsvergunning, een stuk goedkoper en effectiever dan de voorzieningen die het kabinet wil dat de gemeente treft. Zij zien helemaal niets in het bed-bad-broodakkoord waarin Eindhoven is aangewezen als centrumgemeente omdat zij liever de mensen bij vrienden en familie willen onderbrengen. Van de eerste financiering uit 2014 door het ministerie is nog geld overgebleven waardoor een gedeelte van 2016 nog betaald kan worden. Daarnaast heeft het college een structureel bedrag in de eigen begroting opgenomen zodat ze niet afhankelijk zijn van de financiering van het Rijk.

Uit dit voorbeeld van het ‘Eindhovens model’ van de opvang van asielzoekers blijkt dat de gemeente uit eigen beweging opzoek is gegaan naar een alternatief beleid. In plaats van zich aan te passen aan de wensen van het kabinet, verwerpt het college het bed-bad-broodakkoord en gaat zij zelf aan de slag met een eigen beleid. Er is hier geen sprake van een fysieke *exit* of ‘*voting with their feet*’ maar de gemeente heeft zichzelf buiten het landelijke beleid geplaatst. Hirschman omschrijft *exit* als een ‘wel’ of ‘niet’ optie maar verschillende auteurs zoals Hoffman hebben dit al eerder bekritiseerd. Het ‘Eindhovens model’ is een voorbeeld van *exit* doordat het landelijke beleid wordt verworpen en de gemeente zichzelf (financieel) onafhankelijk maakt van de beslissingen van het Rijk. Hierdoor kiest de gemeente voor een alternatief terwijl een alternatief in eerste instantie niet mogelijk lijkt. Deze *exit* optie, waarbij er sprake is van financiële en beleidsmatige onafhankelijkheid, is niet voor elke gemeente weggelegd. Een gemeente moet het immers financieel aankunnen en steun hebben van de gemeenteraad om het landelijke beleid te kunnen verwerpen.

Een ander aspect van *exit* wat in dit onderzoek naar boven komt is de dreiging van een ‘aanzuigende werking’ bij opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Dit argument wordt door het Rijk gebruikt om aan te geven dat het niet wenselijk is om opvang te bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers. De aanname die hieraan ten grondslag ligt komt voort uit Tiebouts ‘*voting with their feet*’. Asielzoekers met weinig kansen op een verblijfsvergunning zouden naar Nederland komen omdat Nederlandse gemeenten bed, bad en brood bieden

zonder voorwaarden. Het argument van de ‘aanzuigende werking’ is gebaseerd op het idee dat mensen een ‘exit’ kiezen als een ander land een makkelijkere asielprocedure heeft. De respondenten van de gemeenten trekken deze bewering in twijfel en stellen dat hier nooit enig bewijs voor is gevonden.

In deze analyse komen alle aspecten van het EVLN-model aan bod. Uit het onderzoek blijkt dat alle opties van onvrede uiteten voor gemeente mogelijk zijn en dat deze ook gelijktijdig kunnen plaatsvinden. Verschillende gemeenten plegen openlijk protest tegen de plannen van het kabinet en gebruiken daarnaast andere strategieën van onderhandelen, zwijgen of juist het beleid verwerpen. De kostenbatenanalyse van Hirschman is complexer in de praktijk waarbij de verschillende methodes om onvrede aan te kaarten met elkaar in verband staan en elkaar beïnvloeden. Het is nog niet duidelijk over er bij het Rijk sprake is van een ‘luie monopolie’. Enerzijds zijn er verschillende overleggen en onderhandelingen tussen het Rijk en de gemeenten maar anderzijds hebben deze gesprekken nog nergens toe geleid waardoor het nog steeds zou kunnen dat het Rijk alle adviezen van de VNG naast zich neerlegt en misschien zelfs, zoals Zijlstra eerder suggereerde, dat het Rijk de uitvoering zelf op zich neemt.

### *5.3 Bed-Bad-Brood en Bestuurlijke Ongehoorzaamheid*

In deze paragraaf zal de derde deelvraag over de rechtvaardiging van het verzet van gemeenten beantwoord worden. De manier waarop het conflict tussen het Rijk en de gemeenten in de bed-bad-broodcasus tot stand is gekomen hangt samen met Rawls tegenstelling van respect voor de democratie enerzijds en het persoonlijke morele geweten anderzijds. Een bijgaand problematisch aspect hiervan is de frictie tussen de lokale democratie en de landelijke democratie. Veel van de wethouders en burgemeesters die zich in de media uitspraken tegen het bed-bad-broodakkoord deden een beroep op de moraal door bijvoorbeeld Aboutaleb's uitspraak van “*Niemand slaapt bij ons op straat*”. De elementen van burgerlijke ongehoorzaamheid zoals deze door Rawls worden benoemd zijn ook in dit onderzoek naar voren gekomen. De opstelling van de gemeenten is immers publiekelijk, geweldloos, gewetensvol en een politieke daad om verandering van beleid te bewerkstelligen. Het enige wat in de casus mist wat zowel bij Rawls als Schuyt een rol speelt is het ‘tegen wettelijke aspect’. Zoals de beleidsadviseur in Rotterdam namelijk tijdens het interview zei: “*Het is niet illegaal om hulp te bieden.*” Het gedrag van de gemeenten in de casus verzet zich tegen het beoogde beleid en de ideeën van het kabinet, er wordt echter niet iets ondernomen wat heel duidelijk tegen de wet is. De juridische dimensie van Schuyt's kenmerken van

burgerlijke ongehoorzaamheid is problematisch. De verschillende rechters die tot nu toe bij dit onderwerp zijn betrokken geven verschillende en soms ook tegenstrijdige uitspraken over de wettelijke bevoegdheid van gemeenten om opvang te bieden.

De gemeenten houden zich niet bewust en gericht bezig met het overtreden van de wet maar er worden ‘omwegen’ van het beleid gecreëerd waardoor het landelijke beleid wordt omzeild. De beleidsadviseur van de wethouder van Eindhoven stelt dat dit regelmatig gebeurt in soortgelijke beleidsterreinen. Hij vertelde dat de gemeente Eindhoven bij de invoering van de Koppelingswet het niet zag zitten om mensen zonder documenten van de ene op de andere dag zonder uitkering te laten leven. In plaats van het Rijksbeleid over te nemen en alleen nog maar uitkeringen te verstrekken aan mensen met geldige verblijfsdocumenten besloot de gemeente om een maatschappelijke organisatie een subsidie te verlenen die leefgeld moest verstrekken aan mensen zonder documenten. Deze omzeiling van de Koppelingswet vindt door middel van het Eindhovens model van opvang bieden nog steeds plaats. Het is echter discutabel of dit juridisch wel of niet tegen de wet in gaat. Zeker nu er nog geen bestuursakkoord is gesloten is er veel onduidelijkheid onder de gemeenten van wat ze wel en niet mogen doen. Het beleidsvacuüm over de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers en de verschillende uitspraken van rechters over het bed-bad-broodakkoord zorgt ervoor dat de juridische dimensie van de casus erg complex is geworden.

Ondanks het onduidelijke juridische kader van het bed-bad-broodakkoord lijkt het gedrag van de gemeente wel op de andere dimensies van burgerlijke ongehoorzaamheid. Zo zijn de gemeente bewust van het verzet wat wordt gepleegd vanuit het geweten (gewetensvol). Er is sprake van openlijk en weloverwogen handelen. De methodes van verzet zijn gekoppeld aan het bekritiseerde onderwerp, namelijk de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Er is naast het bieden van opvang en leefgeld geprobeerd om middels gesprekken tot een compromis te komen. Ook is er sprake van een erkenning van het Rijk als legitieme autoriteit terwijl deze autoriteit tegelijkertijd wordt uitgedaagd om het standpunt te heroverwegen. Al met al komen de kenmerken van burgerlijke ongehoorzaamheid van Schuyt overeen met het gedrag van gemeenten in de casus. Alleen het juridische aspect is problematisch en minder aanwezig als bij typische voorbeelden van burgerlijke ongehoorzaamheid. De term ‘bestuurlijke ongehoorzaamheid’ lijkt toepasselijk voor het gedrag van de gemeenten door de gelijkenis met burgerlijke ongehoorzaamheid op bestuurlijk niveau.

De vraag die nog niet is beantwoord gaat over de implicaties en rechtvaardiging van de bestuurlijke ongehoorzaamheid van de gemeenten. Past de bestuurlijke ongehoorzaamheid

bij de bed-bad-broodcasus binnen een te rechtvaardigen context of is de manier waarop gemeenten zich tegen landelijk beleid afzetten onterecht en schadelijk. Zoals uit de vorige paragrafen is gebleken beroepen veel gemeenten zich op hun zorgplicht en de taak om te zorgen voor openbare orde en veiligheid. Het terugkeerbeleid van het Rijk weegt volgens hen niet op tegenover hun plichten om op te komen voor de inwoners van hun gemeente. Er is hierdoor sprake van twee rechtvaardige contexten die spelen in de onenigheid. Ten eerste stellen alle respondenten dat het Rijk ver van de burgers af zit en daardoor niet weet ‘wat er echt speelt’. De beleidsadviseur van asiel- en vreemdelingenzaken in Utrecht spreekt bijvoorbeeld van het ‘afvinken van mensen’ waarbij er niet wordt gekeken naar de individuele situaties van kwetsbare mensen. De tweede context van Schuyt die terug te zien is in de casus, is het ‘in gevaar brengen’ of ‘verwaarlozen’ van burgers door het beleid. De plannen van het kabinet betekenen dat gemeenten de opvang aan sommige vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten zal moeten weigeren. Dit betekent dat mensen op straat komen te staan zonder eten of onderdak. Deze bedreigende en kwetsbare situatie is voor gemeenten een aanleiding om bestuurlijke ongehoorzaamheid te tonen. Het reduceren van burgers tot instrumenten van beleid en deze in een gevaarlijk situatie brengen, geeft een gerechtvaardigde context aan gemeenten om zich door middel van bestuurlijke ongehoorzaamheid te verzetten tegen rijksbeleid.

## 6. Conclusie

De casus van het bed-bad-broodakkoord geeft inzichten in de mogelijkheden die gemeenten hebben om onvrede en verzet te tonen tegen de Rijksoverheid. Uit het onderzoek is gebleken dat alle dimensies van het EVLN-model een rol spelen voor de gemeenten om hun onvrede rondom het terugkeer- en opvangbeleid te uiten. *Voice* is de meest voorkomende strategie voor gemeenten om het probleem aan te kaarten en verbeteringen te eisen. Burgemeesters, wethouders en gemeenteraden stappen naar de media om aandacht te vragen voor het probleem en om de positie van de gemeente te verbeteren. Daarnaast uit *voice* zich in een strategie van onderhandelen en in gesprek gaan met het Rijk. Door met het ministerie om de tafel te gaan en een akkoord te bespreken, wordt *voice* gebruikt om het landelijke beleid te beïnvloeden. Een andere reactie is een variant op de *exit* strategie. Door het landelijke beleid te verwerpen en een eigen beleid te handhaven met een onafhankelijke financiering, kan er alsnog voor een *exit* worden gekozen. De aanname voorafgaand aan het onderzoek was dat gemeenten niet in staat zouden zijn om een *exit* te kiezen omdat er een te grote

afhankelijkheidsrelatie is. Uit het onderzoek blijkt echter dat een *exit* ook mogelijk is door zich op dit beleidsterrein van het landelijke beleid af te keren en een eigen koers te varen. De *voice* en *exit* strategieën komen in verschillende mate voor bij alle gemeenten die zijn gesproken voor dit onderzoek. Tegelijkertijd zijn er ook tekenen van gedrag uit *loyalty* doordat gemeenten naast de uitingen in de media, onderhandelen of het trekken van eigen beleid, in gesprek blijven met het ministerie. Sommige gemeenten geven aan ‘geen slapende honden wakker te maken’ en in plaats daarvan geduldig af te wachten uit vrees dat het beleid anders zou verslechteren. Anderzijds is er ook het voorbeeld van de gemeente Utrecht die ondanks de morele bezwaren het beleid toepaste om zo door middel van ‘*winning by losing*’ hun onvrede met het beleid aan te kaarten. Op deze manieren zijn *loyalty* en *neglect* twee passieve houdingen die worden aangenomen in het uiten van onvrede en verzet naar het Rijk.

Als antwoord op de tweede deelvraag over de strategieën die gemeenten kunnen gebruiken om onvrede en verzet te tonen, kan worden gesteld dat alle dimensies van het EVLN-model terug te zien zijn in de casus, zowel passief als actief en zowel constructief als destructief. Zoals uit de kritiek op Hirschman al bleek, kunnen de verschillende manieren om onvrede te uiten gelijktijdig worden gebruikt en is de scheiding tussen de verschillende dimensies eerder theoretisch dan dat dit helder is afgebakend in de werkelijkheid. Het EVLN-model heeft gezorgd voor een overzichtelijke weergave van verschillende manieren waarop gemeenten hun onvrede over het beleid omtrent de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers laten blijken. Dit onderzoek is echter verkennend van aard. Hierdoor is het niet mogelijk geweest om te bepalen welke factoren van invloed zijn op de keuzes die gemeenten maken om verzet te tonen tegen het Rijk. Voor vervolgonderzoek zou het goed zijn om te kijken in hoeverre de drie factoren van Rosbult en Farrel (1983) of de organisatiecultuur van Golden (1992) doorslaggevend zijn in de positie in het EVLN-model. Door mogelijke correlaties en invloeden te onderzoeken wordt er meer inzicht gegeven in de verschillende keuzes en methodes gemeenten kunnen toepassen bij onenigheid over het rijksbeleid.

De eerste en derde deelvraag hebben betrekking op de problematisering en rechtvaardiging van gemeenten. In het onderzoek is er gevraagd naar de interpretaties van gemeenten over de aard van het probleem en de manier waarmee de gemeente hiermee omgaat. Er blijkt in deze casus sprake te zijn van conflicterende belangen, waarden en ideeën over responsiviteit en verantwoordelijkheid. Enerzijds beroept het Rijk zich op een streng en duidelijk terugkeerbeleid en anderzijds beroepen gemeenten zich op hun zorgplicht en de openbare orde en veiligheid van de inwoners. De problematisering van het bed-bad-broodakkoord heeft te maken met de uitingen van onvrede en met de manier waarop het

‘ongehoorzame’ beleid wordt gerechtvaardigd. Gemeenten laten blijken dat er sprake is van twee contexten zoals Schuyt deze heeft beschreven in zijn theorie over burgerlijke ongehoorzaamheid: het reduceren van mensen tot beleidsinstrumenten en deze in een gevaarlijk situatie brengen. Hiermee rechtvaardigen gemeente het verzet tegen de kabinetsplannen om opvang aan vreemdelingen zonder verblijfsstatus drastisch te beperken. Het verzet van de gemeenten is publiekelijk, geweldloos, gewetensvol en een politieke daad om verandering van beleid te bewerkstelligen. Er kan, ondanks de onduidelijke juridische dimensie, worden gesproken van gerechtvaardigde ‘bestuurlijke ongehoorzaamheid’.

De hoofdvraag: ‘*Hoe komen onvrede en verzet tot uiting bij gemeenten tegenover het Rijk in de casus van het ‘bed-bad-broodakkoord’?*’ is beantwoord door de verkenning van de casus en de omschrijving van verschillende strategieën die zijn gebruikt door gemeenten. Onvrede en verzet komen tot uiting doordat gemeenten zich niet kunnen vinden in het landelijk beleid en botsende ideeën over de juiste manier van handelen hebben. De grote morele bezwaren van gemeenten legitimeren de bestuurlijke ongehoorzaamheid en zorgen ervoor dat gemeenten het landelijke beleid kunnen beïnvloeden. In de huidige context waarin gemeenten te maken hebben met decentralisaties en een verbreding van de verantwoordelijkheden, staat de relatie tussen de gemeente en het rijk onder spanning. Uit de casus komt naar voren dat gemeenten niet alleen ontevreden zijn over de inhoud van het bed-bad-broodakkoord maar ook op de omgangsvorm met de gemeente en het conflict in verantwoordelijkheid en responsiviteit. Om de problematiek van de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers op te kunnen lossen, zou er meer duidelijkheid over de formele verantwoordelijkheden moeten zijn. Uit de interviews met de gemeenten bleek dat het doel van de gemeenten en het rijk uiteindelijk gelijk is: zorgen voor een effectief terugkeerbeleid. Ideeën over de uitvoering verschillen echter te veel om tot een goed compromis te komen. Het uitgangspunt ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ zou kunnen worden toegepast indien het Rijk zich meer richt op de grote lijnen en eisen van de asielprocedure en de gemeenten meer ruimte en beleidsvrijheid krijgen om de uitvoering van het terugkeerbeleid naar eigen inzicht in te vullen.

Er zijn verschillende manieren voor gemeenten om hun ongenoegen met kabinetsbeleid te uiten. Door het gebruik van *exit*, *voice*, *loyalty* en *neglect* kunnen gemeenten zich ondanks hun afhankelijkheidsrelatie met het Rijk ongehoorzaam opstellen en het rijksbeleid beïnvloeden. Hierdoor is de gemeente niet slechts de uitvoerder van de ideeën van het Rijk, maar draagt het mede de verantwoordelijkheid voor de vormgeving van het Nederlandse beleid.



## 7. Literatuur

- Bekkers, V. (2012). *Beleid in Beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Den Haag: Boom Lemma.
- Bovens, M. (1998). *The quest for responsibility : Accountability and citizenship in complex organisations* (Theories of institutional design). Cambridge: Cambridge University Press.
- Brandt E. (1995) 'Spierballenwet', *De Groene Amsterdammer* 18 oktober 1995. Te raadplegen op: [www.groene.nl/artikel/spierballenwet](http://www.groene.nl/artikel/spierballenwet).
- Devereux, P. J., & Weisbrod, B. A. (2006). Does "Satisfaction" with Local Public Services Affect Complaints (Voice) and Geographic Mobility (Exit)? *Public finance review*, 34(2), 123-147.
- Dowding, K., John, P., Mergoupis, T., & Vugt, M. (2000). Exit, voice and loyalty: Analytic and empirical developments. *European Journal of Political Research*, 37(4), 469-495.
- Golden, M. M. (1992). Exit, voice, loyalty, and neglect: Bureaucratic responses to presidential control during the Reagan administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(1), 29-62.
- Hart, H. (1968). *Punishment and responsibility : Essays in the philosophy of law*. Oxford: Clarendon Press.
- Hirschman, A.O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press: Cambridge
- Hoffmann, B. (2010). Bringing Hirschman Back In: "Exit", "Voice", and "Loyalty" in the Politics of Transnational Migration. *The Latin Americanist*, 54(2), 57-73.
- Jackson, M. (2009). Responsibility versus accountability in the Friedrich-Finer debate. *Journal of Management History*, 15(1), 66-77.
- John, P. (2016). Finding Exits and Voices: Albert Hirschman's Contribution to the Study of Public Services. *International Public Management Journal*, 1-18.
- Leck, J. D., & Saunders, D. M. (1992). Hirschman's loyalty: attitude or behavior?. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 5(3), 219-230.
- Leerkes, A. (2015) *How (un)restrictive are we? 'Adjusted' and 'expected' asylum recognition rates in Europe*, WODC Rapport
- Lowery, D., & Rusbult, C. E. (1986). Bureaucratic Responses to Antibureaucratic Administrations Federal Employee Reaction to the Reagan Election. *Administration & Society*, 18(1), 45-75.

- O'Donnell, G. (1986). On the fruitful convergence of Hirschman's exit, voice and loyalty and shifting involvements: Reflections from the recent Argentine experience. In: A. Foxley, M. McPherson & G. O'Donnell (eds), *Development, Democracy and the Art of Trespassing: Essays in Honor of Albert Hirschman*, Notre Dame: Notre Dame Press.
- Rawls, J. (1971/1999) *Theory of Justice: Revised edition*, Cambridge/Massachusetts: The Belknap Press Of Harvard University Press
- Rusbult, C. E., & Farrell, D. (1983). A longitudinal test of the investment model: The impact on job satisfaction, job commitment and turnover of variations in rewards, costs, alternatives and investments. *Journal of Applied Psychology*, Vol 68(3): 429-438.
- Rusbult, C. E., Farrell, D., Rogers, G., & Mainous, A. G.. (1988). Impact of Exchange Variables on Exit, Voice, Loyalty, and Neglect: An Integrative Model of Responses to Declining Job Satisfaction. *The Academy of Management Journal*, 31(3), 599–627.
- Rusbult, C., Zembrodt, I., Gunn, L., & Steiner, Ivan D. (1982). Exit, voice, loyalty, and neglect: Responses to dissatisfaction in romantic involvements. *Journal of Personality and Social Psychology*, 43(6), 1230-1242.
- Saunders, D. M. (1992). Introduction to research on Hirschman's Exit, Voice, and Loyalty model. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 5(3), 187-190.
- Schuyt, C. (1973/2009). *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Sharp, E. B. (1984). " Exit, Voice, and Loyalty" in the Context of Local Government Problems. *The Western Political Quarterly*, 67-83.
- Starling, R. (2015) Niemand slaapt bij ons op straat? Over de noodopvang van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en het steekspel tussen centrale overheid en gemeenten, *Justitiële verkenningen*, vol. 41 (2), 24-37.
- Starling, R. & Van Swaaningen, R. (2013), 'Irreguliere migratie en illegaal verblijf: beleid, conflicten en contradicties', *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit* vol. 3(1), 3-14.
- Thompson, D. (1985). The Possibility of Administrative Ethics. *Public Administration Review*, 45(5), 555-561.
- Tiebout, C. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy* 64 (5): 416–424
- Yonk, R. M., & Reilly, S. (2012). Citizen involvement & quality of life: Exit, voice and loyalty in a time of direct democracy. *Applied Research in Quality of Life*, 7(1), 1-16.
- Withey, M. J., & Cooper, W. H.. (1989). Predicting Exit, Voice, Loyalty, and Neglect. *Administrative Science Quarterly*, 34(4), 521–539.

## 8. Bijlagen

### 8.1 Bijlage 1: Lijst van bestudeerde documenten

Naar alle gebruikte media (krantenartikelen, websites, video's) wordt in de tekst verwezen en deze zijn om die reden niet in deze lijst opgenomen.

#### Kamerstukken

- TK 2014-2015: 19637-1940 Brief regering, Reactie op de voorlopige uitspraken van de Centrale Raad van Beroep inzake bed, bad, brood staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, F. Teeven 18-12-2014
- TK 2014-2015: 19637-1941 Brief regering, Opvang en terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in de G4
- TK 2014-2015: 19637-1936 Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 29 oktober 2014, over Vreemdelingen- en asielbeleid
- TK 2014-2015: 19637-1930 Brief regering, Invulling motie van het lid Schouw over samenwerken met gemeenten en maatschappelijke organisaties
- TK 2014-2015: 19637-1986 Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 5 maart 2015, over Opvang, terugkeer en vreemdelingenbewaring
- TK 2014-2015: 19637-1994 Brief regering, Resolutie van het Comité van Ministers in ESH-klacht CEC
- TK 2014-2015: 2015D16172 Brief derden (organisatie), Commentaar VNG t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek Bed, bad en brood d.d. 29 april 2015
- TK 2014-2015: 2015D16571 290 KB Brief derden (organisatie), Commentaar We are here n.a.v. hoorzitting/rondetafelgesprek Bed, bad en brood d.d. 29 april 2015
- TK 2014-2015: 2015D16569 708 KB Brief derden (organisatie), Commentaar Amnesty International n.a.v. hoorzitting/rondetafelgesprek Bed, bad en brood d.d. 29 april 2015
- TK 2014-2015: 2015D16489 Antwoord op vragen van de leden Pechtold, Van Haersma Buma, Slob, Van Ojik, Van der Staaij en Roemer over het bed, bad, brood compromis
- TK 2015-2016: 19637-2106 Brief regering, Reactie op verzoek van het lid Voortman, gedaan tijdens de Regeling van Werkzaamheden van 26 november 2015, over de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en de Raad van State inzake bed bad brood en de consequenties hiervan voor het beleid van de regering

- TK 2015-2016: 19637-2082 Brief regering, Informatie over de samenwerking tussen de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de gemeente Rotterdam in zaken van vreemdelingen zonder geldige verblijfstatus die in een gemeentelijke voorziening verblijven

**Stukken via de gemeenten en het Landelijk Overleg Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid:**

- Noodopvang uitgeprocedeerde asielzoekers 2014, Collegebesluit Gemeente Nijmegen, (02 december 2013)
- Antwoord Wob-verzoek LOGO-secretariaat (11 juli 2013)
- Brief Staatssecretaris van Justitie aan de VNG inzake tijdelijk onderdak aan vreemdelingen als gevolg van protestacties (29 mei 2013)
- Voorlopige reactie LOGO op de kamerbrief inzake ‘Het gezag over de politie bij uitzetting van vreemdelingen’ (30 oktober 2012)
- Kamerbrief Brouwer & Schilder ‘Het gezag over de politie bij uitzetting van vreemdelingen’ (29 oktober 2012)
- Rapportage Brouwer & Schilder ‘Het gezag over de politie bij uitzetting van vreemdelingen’ (24 september 2012)
- Circulaire bevoegdheden bij beëindiging opvang uitgeprocedeerde asielzoekers (2 september 2012)
- Brief LOGO aan minister Leers inzake LOGO notitie openbare orde bevoegdheid van de burgemeester (2 april 2012)
- LOGO Notitie - Openbare orde bevoegdheid van de burgemeester bij ontruiming van vreemdelingen (maart 2012)
- Annotatie ten behoeve van Bestuursraad Justitie (datum onbekend, bron: LOGO)
- Bestuursakkoord tussen de Staatssecretaris van Justitie en de VNG inzake het vreemdelingenbeleid (25 mei 2007)
- De Rekening - De praktijk van het opvang- en terugkeerbeleid (november 2005)
- ‘Hulp nodig voor asielzoekers in harddrugscene’, Persbericht Gemeente Utrecht (10 april 2003)
- Nota: Nieuwe Vreemdelingenwet en uitgeprocedeerden, Gemeente Utrecht (15 mei 2001)
- ‘Van begin tot eind van de straat’, Uitvoeringsnotitie over legaal verblijvende en uitgeprocedeerde asielzoekers in de gemeente Utrecht (8 november 2002)

- Eindevaluatie ‘Pilot Buitenlandse Daklozen’, Gemeente Utrecht (november 2013)
- Raadsinformatiebrief: Bed-bad-broodregeling, Gemeente Eindhoven (17 maart 2016)
- Raadsinformatiebrief: Bed-bad-broodregeling eindverantwoording 2015 en perspectief regeling 2016, Gemeente Eindhoven (11 december 2015)

**Overige:**

- Uitspraak ECSR d.d. 1 juli 2014, gepubliceerd op 10 november 2014.
- Uitspraken Centrale Raad van Beroep van 17 december 2014, waarin een voorlopige voorziening wordt getroffen dat alle centrumgemeenten een BBB voorziening moeten treffen tot in ieder geval twee maanden na het politieke oordeel van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake het ECSR uitspraak.
- Persconferentie na ministerraad 24 april 2015, letterlijke tekst, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2015/04/24/persconferentie-na-ministerraad-24-april-2015> (bezoekt op 04-05-2016)
- Nourozi, S. (2015) Rapport: *Opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers Een inventarisatie bij gemeenten*, Movisie

## 8.2 Bijlage 2: Verslag bijeenkomst raadsleden en wethouders

### **Bijeenkomst stand van zaken Bed-Bad-Brood akkoord – 22 april 2016 te Utrecht**

Aanwezige wethouders en raadsleden van GroenLinks uit:

*Utrecht, Den Bosch, Eindhoven, Beverwijk, Haarlem, Amstelveen, Roermond, Nijmegen, Zeist en Breda*

Wethouder Utrecht opent de verandering en geeft de stand van zaken namens de bed-bad-brood commissie van de VNG. Het is de tweede bijeenkomst die hierover wordt georganiseerd waarbij de raadsleden en wethouders vooral een update willen vanuit de VNG en de vordering die worden gemaakt. Het aanwezige Tweede Kamerlid is ook benieuwd naar de stand van zaken en kaart aan dat zij ook meer wil weten over de huidige opvang van asielzoekers in de verschillende gemeenten. De wethouder begint met een uitleg van de situatie in Utrecht waar op het moment 250 uitgeprocedeerde asielzoekers worden opgevangen. Hij stelt dat de grenzen van de opvang worden bereikt en dat wat strenger zijn met het toelaten van mensen in verband met hun beperkte middelen. In de gemeente volgen ze het principe “niemand slaapt op straat” maar hierdoor merken ze wel dat er meer ongedocumenteerden en uitgeprocedeerde asielzoekers naar Utrecht komen, wat ze niet langer aan kunnen. De wethouder benadrukt zich sterk te willen maken voor de B4 opvang.<sup>30</sup>

In de VNG-commissie zit de wethouder van Utrecht, de burgemeester van Amsterdam, Katwijk en Haarlemmermeer. In de commissie zijn er drie punten van consensus opgesteld die zij aan de staatsecretaris hebben overhandigd:

1. Er moeten geen sancties aan de opvanglocatie zijn verbonden
2. Er moet een pragmatische opvangregeling worden bedacht (het bezwaar is nu dat het Rijk vast houdt aan een onrealistisch aantal weken zonder naar de specifieke gevallen te kijken)
3. Voorzieningen moeten niet allen gericht zijn op het terugkeren van de uitgeprocedeerde asielzoeker maar ook op een mogelijke verblijfstatus na een nieuwe procedure

Deze drie eisen zijn ingediend aan de staatssecretaris waarna deze stelde dat hij het eerst met zijn partij wilde overleggen. Hierdoor wordt er op het moment niets met de BBB-voorzieningen gedaan omdat de coalitie geen harde beslissingen durft te nemen. Bij de bijeenkomst is de discussie ontstaan of het wel of niet goed is dat er op het moment niet wordt veranderd aan de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Enerzijds is het argument dat

---

<sup>30</sup>B3 is de afkorting die gemeenteraadsleden en wethouders gebruiken voor opvang met ‘Bed, Bad, Brood’, B4 is de afkorting voor opvang met ‘Bed, Bad, Brood en Begeleiding’

voorstanders van opvang dan niet voorbereid zijn als er een nieuwe regeling komt. Anderzijds klinkt het argument steeds dat men “geen slapende honden wakker wil maken”. De wethouder van Utrecht vraagt de aanwezige raadsleden en wethouders om zich stil te houden naar de pers over de BBB-opvang. Tijdens de eerste bijeenkomst was het BBB-akkoord net gesloten waardoor er onder velen de zorgen leefden over de impact van het akkoord op hun gemeenten omdat ze bang waren dat ze geen geld meer zouden krijgen voor de opvang. In april blijkt echter dat er aan de financiering niets is veranderd, dus willen de tegenstanders van het akkoord geen aandacht op BBB vestigen. Een raadslid uit Breda stelt: “Ik durf er ook niet over te beginnen. Vluchtelingen in de gemeente geven al genoeg onrust en ik denk dat sommige partijen gaan steigeren als ik begin over de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers”. Er is gekozen voor een ‘stille diplomatieke opstelling’ van de VNG-commissie. Volgens veel van de aanwezige is rust belangrijk voor de situatie zodat er geen politiek populistische dingen worden geroepen maar men rustig naar de meest pragmatische oplossing kan zoeken.

Er zijn veel verschillen tussen de gemeenten. Zo stelt de wethouder van Utrecht dat hij ziet dat de gemeente Amsterdam, Den Haag en Rotterdam vooral met B3 opvang bezig zijn en andere grote gemeenten zoals Groningen, Enschede, Nijmegen vooral B4 opvang willen. Er gaan geluiden op dat de burgemeesters en colleges van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam zich meer met (landelijke) politiek bezighouden en de andere gemeenten meer praktisch kijken. Een gedeelte zorg tussen de gemeenten zijn de financiën. Door het BBB-akkoord zouden verschillende gemeenten geen financiering meer krijgen voor de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Alleen de grote 5 gemeente en Ter Apel zouden structurele voorzieningen krijgen mitst ze aan allerlei eisen voldoen. Gelukkig merken de gemeente op dat ze nog niet worden gekort en dat kleinere gemeente wel een manier vinden om mensen op te vangen door hen bijvoorbeeld bij de ‘gewone nachtopvang’ te plaatsen. In Haarlem stelt een raadslid echter dat sinds 1 april de nachtopvang voor daklozen is opgezegd waardoor veel uitgeprocedeerde asielzoekers en daklozen in tentjes op een leegstaand terrein verblijven. Dit is voor de gemeente, voor de omwoners en voor de uitgeprocedeerde asielzoekers onwenselijk. De gemeente wil de mensen in hun gemeente op de radar hebben en dat gaat niet als zij van het Rijk mensen niet mogen opvangen.

De aanwezige gemeenten stellen vraagtekens bij wie welke verantwoordelijkheid heeft. Wie moet wat financieren? Gemeenten zijn erg afhankelijk van de financiering van het Rijk waardoor ze ook afhankelijk zijn van het landelijk beleid wat daarmee gepaard gaat. In de gemeente Nijmegen is laatst een motie aangenomen waarin het college wordt opgeroepen om

meer opvangplekken te regelen, maar kan het financieel niet dragen zonder steun van de Rijksoverheid. Om onafhankelijk te worden stelt de wethouder van Eindhoven, dat ze ervoor hebben gezorgd dat er een structureel bedrag wordt vrijgemaakt voor de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Op die manier weten ze beter waar ze aan toe zijn en zijn ze niet afhankelijk van de eisen die de het Rijk stelt aan opvang (meewerken aan de procedure etc.) Andere gemeenten hebben hier wel oren naar en denken dat de voorjaarnota misschien meer duidelijkheid gaat bieden over de mogelijkheden van hun gemeente. Op het moment speelt er ook een rechtszaak over de verantwoordelijkheid voor de financiering van de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Deze rechtszaak zou doorslaggevend kunnen zijn in de vraag over de verantwoordelijkheid.



### *8.3 Bijlage 3: Interview Gemeente Utrecht*

#### **Interview senior beleidsadviseur asiel- en vreemdelingenzaken Gemeente Utrecht**

**– 29 april 2016**

De beleidsadviseur, Jan Braat, werkt sinds 2001 bij de Gemeente Utrecht als beleidsmedewerker van asiel- en vreemdelingenzaken. Hij vertelt op chronologische wijze over de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers in de gemeente sinds die periode. Van belang is de Vreemdelingenwet uit 2000 waarin wordt vastgesteld dat alleen mensen die legaal in Nederland verblijven in afwachting van de Nederlandse asielprocedure recht hebben op opvang. Om deze reden werden veel uitgeprocedeerde asielzoekers, ‘Dublin claimanten’<sup>31</sup> of mensen die opnieuw de asielprocedure ingaan, na 28 dagen opvang op straat gezet door het Rijk. De gemeente zag dat er hierdoor veel mensen op straat moesten overleven wat zorgde voor overlast, mensenhandel en criminaliteit. Zo zagen ze hoe jonge vrouwen die eerst de AMA-status hadden, na hun 18<sup>e</sup> in de handen van mensenhandelaren in de gedwongen prostitutie kwamen doordat ze nergens terecht konden voor opvang. Bovendien bleek uit onderzoek in 2001 dat door de nieuwe Vreemdelingenwet er een grote toename aan harddrugsgebruikers op straat was. Uitgeprocedeerde asielzoekers kwamen terecht tussen een groep daklozen en verslaafden waardoor hun situatie steeds meer verslechterde. Om deze reden trok de gemeente in 2001 voor het eerst aan de bel en eiste dat de Rijksoverheid iets zou doen om deze situatie op te lossen. Door middel van een persbericht vroegen zij aandacht voor de toename van harddrugsverslavingen onder uitgeprocedeerde asielzoekers. De gemeente gaf aan dat zij een plicht hebben om te zorgen voor alle mensen in de gemeente en de openbare orde en veiligheid te waarborgen. Tegelijkertijd mogen ze van het Rijk geen uitgeprocedeerde asielzoekers opvangen, waardoor er sprake is van twee botsende plichten.

De gemeente besloot relatief kort na de invoering van de vreemdelingenwet dat er geen sprake was van een houdbare situatie en trok hiervoor bij de Rijksoverheid aan de bel. De gemeente nam de verantwoordelijkheid van de opvang op zich en ging vervolgens bij het Rijk lobbyen. Hiervoor gebruikten ze verschillende invalshoeken. Zo hebben ze eerder aandacht gevraagd voor de verslaafden en overlast, maar ook tegen de mensenhandel van vrouwen zonder verblijfstatus, en de schending van mensenrechten door mensen geen onderdak te bieden. Via de media en via de VNG wordt er bij het Rijk gelobbyd om een gunstigere manier van opvang te creëren. Braat stelt dat de gemeente niet zozeer wil dat iedereen een verblijfsvergunning krijgt, maar wel dat het goed met mensen gaat en zij de hulp krijgen waar

---

<sup>31</sup> Mensen die volgens het verdrag van Dublin een asielprocedure moeten aanvragen in het land van aankomst, maar die deze procedure in Nederland mogen afwachten.

nodig. De gemeente beschuldigt het ministerie van V&J ervan dat zij niet betrokken zijn bij de mensen of de situaties die in de gemeenten zijn ontstaan door de vreemdelingenwet. In plaats daarvan kijkt het ministerie vooral naar de cijfers en wat er op papier gebeurt. Hierdoor lijkt het alsof een uitgeprocedeerde asielzoeker uit Nederland weggaat omdat ze niet meer voorkomen in het systeem van de Rijksoverheid. In werkelijkheid blijken deze mensen echter op straat rond te zwerven. Veel van deze mensen zijn een kwetsbare groep, gevoelig voor uitbuiting en gebogen onder verschillende trauma's. De gemeente Utrecht is naar elk individueel geval gaan kijken om te zien wat voor hulp op zijn plaats is. Zo blijkt volgens Braat dat 60% van de mensen aan wie opvang door het Rijk wordt geweigerd in een latere procedure alsnog een verblijfstatus krijgen toegewezen. Een kwart van de mensen keert uiteindelijk terug of migreert naar een ander land en 10% krijgt alsnog opvang van de Rijksoverheid. Op die manier komt 95% van alle mensen die volgens de vreemdelingenwet geen opvang mogen krijgen, toch in de gemeente Utrecht nog goed terecht.

Braat merkt op dat er een grote discrepantie is tussen wat de landelijke politiek roept en wat de lokale werkelijkheid is. De opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers is iets wat zichtbaar en voelbaar is een gemeente maar wat door het Rijk niet wordt opgemerkt omdat het niet in de statistieken te zien is. Op de vraag of er geen politieke verdeeldheid is in de gemeente beantwoordt de beleidsadviseur dat alle wethouders en burgemeesters waar hij mee heeft gewerkt altijd van mening waren dat er opvang moet worden geboden en dat zij altijd lijnrecht tegenover de staatsecretaris of minister stonden. Hij stelt dat het gaat om een probleem die op verschillende manieren geframed kan worden. Het is niet zo 'links-rechts' als dat er vaak over wordt nagedacht maar in plaats daarvan kun je er een hele praktische discussie van maken. GroenLinks zal het zien als een humane plicht terwijl VVD het ziet als het oplossen van overlast en criminaliteit op straat. Volgens Buurt is het zelfs een keer zo geweest dat de VVD-fractie van Utrecht heeft gelobbyd bij de landelijke VVD-fractie om het project voor medische hulp voor ongedocumenteerden voor elkaar te krijgen. Zij hebben Azmani (VVD-kamerlid) gesproken en die heeft toen vervolgens met Teeven gesproken waardoor het project gewoon door kon gaan. Zo wordt er druk vanuit de lokale politiek op de landelijke politiek uitgeoefend.

De gemeente heeft volgens Braat ook gebruik gemaakt van een '*wining by losing*' strategie. Hij legt uit hoe ze in de gemeente een situatie van een uitgeprocedeed kwetsbaar gezin wat op straat zou worden gezet bewust hebben genegeerd en hebben meegeholpen met een zaak tegen de gemeente. Zo konden ze via de rechter een uitspraak krijgen die zei dat gemeenten opvang moeten bieden aan kwetsbare mensen. Door de zaak dus te verliezen kregen ze een

wettelijk argument om de opvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers door te zetten en hiervoor geld van het Rijk te eisen. Er lopen op het moment verschillende andere rechtszaken bij verschillende rechtbanken over het wel of niet opvang verlenen aan mensen zonder verblijfsvergunning. De gemeente probeert ook via internationale verdragen en het Europese hof aan te tonen dat de Rijksoverheid mensen niet op straat mag zetten. Zo is de ambtenaar via 'eurocities' een Europese koepelgroep van steden aan het onderzoeken hoe andere steden de opvang regelen. Hij merkt op dat dit een probleem is wat in veel landen speelt.

Utrecht stelt zich op als spreekbuis, komt er openlijk voor uit wat ze doen om de discussie rondom de opvang aan het kaak te stellen. In overleggen met LOGO-gemeenten<sup>32</sup> blijkt dat het idee wel breed gedragen wordt maar dat niet alle gemeenten zich uit durven te spreken. Volgens Braat is dit afhankelijk van de ambtenaren die voor een wethouder of burgemeester werken. Hij en zijn collega zitten al 15 jaar op dit onderwerp en weten dus alle ins en outs van het onderwerp. Hierdoor kunnen zij op een correcte manier de bewindspersoon informeren. Als een ambtenaar nog niet zo lang op dat beleidsonderwerp zit dan zal een wethouder of burgemeester zich ook niet zo uitspreken. Je krijgt namelijk redelijk wat kritiek over je heen van de landelijke politiek van bijvoorbeeld een Wilders of Zijlstra, en daar moet je wel een goed tegenwoord op hebben.

Het akkoord is volgens Braat al 47 keer geschreven en herschreven. De onderhandelingen zijn zo goed als stopgezet en de commissie waar ambtenaren van zowel gemeenten als van het ministerie in zaten is opgeheven. Er is een bestuursakkoord opgesteld maar daar houden zowel de gemeente als de Rijksoverheid zich niet aan. De Rijksoverheid heeft gedreigd een boete te geven indien gemeenten zich niet aan het bed-bad-broodakkoord houden maar op de vraag of dat ook gebeurt in Utrecht begint Braat te lachen. Volgens hem is een boete een typisch middel waar ministeries wel vaker mee dreigen maar wat nooit daadwerkelijk gebeurt. Het enige wat ze volgens hem qua druk kunnen uitvoeren is via de media en tijdens overleggen hard roepen dat de gemeente het wel moet uitvoeren en misschien de financiering stopzetten. Dit laatste zal volgens Braat niet snel gebeuren aangezien Utrecht op het moment veel asielzoekers opvangt en veel statushouders vestigt. Indien het Rijk geen geld meer gaat geven voor de noodopvang aan mensen zonder een verblijfsvergunning dan zal Utrecht ook met andere opvang stoppen en dan heeft het Rijk een veel groter probleem. Het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers wat nu in de opvang in Utrecht verblijft is rond de 200 honderd, dit aantal is voor het Rijk niet groot genoeg om er heel principieel in te blijven.

---

<sup>32</sup> Landelijke Overleg Gemeenten inzake Opvang

Op het moment zal de gemeente Utrecht geen actie ondernemen om het bed-bad-broodakkoord aan te passen. Braat stelt dat er na alle overleggen nog steeds geen goed akkoord ligt en dat hij de hoop voor dit kabinet heeft opgegeven. Het huidige kabinet wil volgens hem nu niet weer oude wonden openkrabben en de gemeente ontvangt gewoon een budget voor de opvang die ze leveren. Ze houden het nu liever rustig en gaan door zoals ze al deden. Er is een mogelijkheid dat de lopende rechtszaken nog stof doen opwaaien maar naar zijn inzien zal het niet meer dit kabinetsperiode veranderen.

#### *8.4 Bijlage 4: Interview Gemeente Nijmegen*

##### **Interview beleidsadviseur asielzaken gemeente Nijmegen - 13 mei 2016**

Voordat het bed-bad-broodakkoord werd gesloten bood Nijmegen zo'n 20 plekken aan in de vorm van noodopvang aan mensen die in een vervolg asielprocedure zitten en eigenlijk geen recht op opvang hebben. Daarnaast worden er nog eens 20 plekken aangeboden aan mensen die uitgeprocedeerd zijn en eigenlijk terug moeten. De gemeente voelt zich verplicht om ook voor deze mensen een plek te bieden vanuit de zorgplicht van de gemeente. Het is volgens de beleidsmedewerker, Dorien Wilson, niet wenselijk voor een gemeente om mensen op straat te zetten. Bovendien merkt de gemeente dat mensen zonder verblijfsvergunning vaak erg in de war zijn omdat zij geen perspectief hebben. Bij de opvang hoort ook begeleiding om die mensen weer perspectief te bieden zodat ze eerder geneigd zijn om zelf vrijwillig Nederland te verlaten. Bovendien hebben veel van de uitgeprocedeerde asielzoekers een depressie of neigen zij naar een depressie waardoor de gemeente ook vanuit medische zorg de noodzaak ziet om mensen zonder verblijfsvergunning in ieder geval bed, bad, brood en begeleiding te bieden. Naast de opvang die de gemeente biedt zijn er verschillende lokale initiatieven en ngo's die slaapplekken bieden aan ongedocumenteerden. Op een vrouwenopvanglocatie na ontvangen deze geen subsidie van de gemeente maar worden zij wel als ketenpartners gezien. In het opstellen van het bed-bad-broodakkoord is Nijmegen niet betrokken geweest. Het kwam dan ook als een verassing dat zij te horen kregen dat ze niet tot een van de zes gemeenten behoren waar mensen zonder verblijfsvergunning mogen worden opgevangen. De G32 gemeenten die al wel opvang boden, zoals Nijmegen maar ook Groningen en Arnhem, waren dan ook erg verbaasd over de beslissing om gemeenten te verbieden nog langer opvang te verlenen. Volgens Wilson zijn er verschillende voornamelijk praktische bezwaren tegen het akkoord. Zo is het logistiek gezien moeilijk om uitgeprocedeerde asielzoekers door het hele land van straat te plukken en in de voorfase VBL steden te zetten. Daarnaast zou het principe van 'enkele weken' onrealistisch zijn voor iemand om zich voor te bereiden op de terugkeer. De gemeente krijgt geen financiering van het Rijk voor de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers en is ook niet gevoelig voor financiële sancties. De boete waarmee bedreigd wordt in het akkoord is volgens haar een loze dreiging omdat dat meer schade aan zou doen dan goed en gemeenten hierdoor hun gedrag niet veranderen.

Het bed-bad-broodakkoord heeft echter geen officiële status maar moet nog worden uitgewerkt in een bestuursakkoord met de gemeente. Wilson geeft aan hier weinig vertrouwen in te hebben aangezien het bestuursakkoord van 2007 ook vooral een papier was waar niets van terecht is gekomen. Nijmegen nam deel aan de VNG-commissie die met het Rijk in

gesprek was om het bestuursakkoord op te stellen. De gesprekken hierover zijn echter geëindigd en er is geen overeenstemming gekomen. Wilson vermoedt dat er geen bestuursakkoord meer gaat komen dit kabinetsbeleid en dat alle gemeenten gewoon door gaan met wat ze al deden. Volgens haar gaat de aandacht op dit moment uit naar de opvang van vluchtelingen en zijn het aantal uitgeprocedeerde vluchtelingen die opvang nodig hebben beperkt en dus geen prioriteit. Gemeente Nijmegen zat in de VNG-commissie die tot het bestuursakkoord zou moeten leiden.

Daarnaast zoekt de gemeente de samenwerking op met onder andere Arnhem, omdat dit een soortgelijke stad is in de buurt met soortgelijke problemen. Het belangrijkste voor de gemeente is echter niet zozeer het Rijk maar de ketenpartners die zich bezighouden met vreemdelingen. Dit zijn zowel de overheidsinstanties als DVT en het COA, als de kerken, moskee en hulporganisaties. Samen met hen is Nijmegen bezig met organiseren van goede opvang met het oog op terugkeer, zonder dat het ministerie daar bij betrokken wordt. Volgens Wilson is het grote probleem op dit onderwerp het verschil tussen het doel van de gemeente en het doel van het Rijk. Terwijl de gemeente zich richt op zorg en een veilige leefomgeving richt het Rijk zich op een streng asielbeleid. De gemeente wil opvangen vanwege de Wet maatschappelijke ondersteuning(wmo) terwijl het rijk geen opvang wil vanwege de Vreemdelingenwet. De beleidsmedewerker stelt dat het eigenlijk raar is dat de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers bij het ministerie van veiligheid en justitie is ingevuld terwijl het gaat om maatschappelijke opvang. Wilson stelt dat: “Het lijkt alsof je continue in twee talen spreekt”. De gemeente wil, vanwege hun zorgplicht maar ook vanwege de effectiviteit, maatwerk leveren in de begeleiding van uitgeprocedeerde asielzoekers. Ze krijgen te horen dat ze voor niets gevlucht zijn en dat is best een klap om te verwerken en zicht te gaan richten op terugkeer. Het ministerie ziet ook wel in wat de beweegredenen zijn van de gemeente om opvang te bieden maar het is moeilijk om hier een duidelijk landelijk beleid voor te maken. Op het moment dat er namelijk wordt gezegd: iedereen mag opvangen, dan is er geen prikkel voor mensen om het land te verlaten als ze geen verblijfsvergunning krijgen. Landelijk beleid wordt hierdoor problematisch en het is volgens de gemeente beter om maatwerk te leveren een elk geval apart te bekijken in plaats van een streng handhavingsbeleid na te leven.

## *8.5 Bijlage 5: Interview Gemeente Groningen*

### **Interview beleidsadviseur asielzaken gemeente Groningen - 17 mei 2016**

Geert de Jong is begonnen als onderzoeker bij de gemeente Groningen en is toen via verschillende beleidsterreinen bij asielzaken terecht gekomen in 2007. Volgens de Jong is 2007 ook een interessant beginpunt om te kijken naar de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers in de gemeente Groningen. In deze periode is er een generaal pardon uitgegaan naar asielzoekers die nog voor de Vreemdelingenwet van 2001 een asielvraag hadden ingediend. Er is toentertijd een bestuursakkoord afgesproken waarin het Rijk beloofde een sluitende aanpak te regelen zodat niemand tussen wal en schip zou vallen en mensen óf zouden terugkeren naar het land van herkomst óf een verblijfsvergunning zouden krijgen. De gemeente zou vervolgens geen opvang meer bieden aan vreemdelingen zonder verblijfsvergunning. In de periode tussen 2007 en 2010 gingen het aantal mensen dat door de gemeente Groningen werd opgevangen van zo'n 100 plekken naar 20 plekken doordat mensen inderdaad terugkeerde naar het land van herkomst, ze bij andere rijksdiensten of VBL werden opgevangen of doordat mensen alsnog een verblijfsvergunningen kregen.

De gemeente verleent opvang op voorwaarde dat iemand binding heeft met de stad (studie, werk of langer verblijf) er medische zorg nodig is die in de gemeente wordt gegeven, iemand die in een vervolprocedure zit of iemand die uitgeprocedeed is maar wel mee wil werken aan de terugkeer. Deze voorwaarden en de opvang bleef redelijk gelijk vanaf 2010 en kabbelde voort met noodopvang aan zo'n 20 a 30 mensen. Ook op het gebied van beleid veranderde er eigenlijk niets tot de uitspraak van de Europese Commissie. Daaruit kwam voort dat gemeente Groningen als centrumgemeente zou moeten dienen. Hierdoor ontstond er een grote toestroom van mensen uit de regio die bij de gemeente bed, bad en brood konden ontvangen. Dit was een tijdelijke regeling die door de gemeenteraad werd opgedragen in afwachting van een landelijke regeling.

De gemeente is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van het bed-bad-broodakkoord. De inhoud van het akkoord kwam dan ook als een verrassing waar de wethouder zelf direct op wilde reageren. De Jong vraagt zich af of de wethouder van D66 met zijn partij heeft afgesproken dat hij op die manier zou reageren maar dat wist hij niet zeker. Als reactie op het bed-bad-broodakkoord zijn ambtenaren van de G32 gemeenten samen gaan zitten om dit te bespreken. In de overleggen over het bestuursakkoord zit Groningen niet bij omdat zij niet in de commissie zitten. Deze gesprekken liggen echter sinds december al stil. Voor zover de Jong heeft te horen gekregen is het ministerie door de politieke top teruggefloten omdat de onderhandelingen te veel zouden toegeven aan de gemeente. Volgens

hem is het nu voor beide coalitiepartijen beter om de onderhandelingen over dit kabinetsperiode te tillen. Desalniettemin vertelt de Jong dat hij eigenlijk wel verwacht had dat er stilletjes een akkoord voor zou worden gesloten. Alle media-aandacht gaat immers uit naar de vluchtelingen crisis en het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers is klein. De financiering van noodopvang door centrumgemeente zou 20 miljoen kosten terwijl het gehele asielbedrag ondertussen 800 miljoen is. Het gat dus eigenlijk om een relatief klein probleem waar de gemeente en het Rijk niet uitkomen. Het politieke klimaat is er nu echter niet voor om tot een compromis te kunnen komen. Op het moment schiet Groningen de financiering voor maar zij hopen op een terugbetaling van het ministerie. De afspraken hierover zijn echter nog vaag. Teeven heeft na de uitspraak van de Europese commissie een toezegging gedaan om tijdelijk de opvang in Groningen te financieren. De vraag is echter of dat nu nog steeds zo gebeurt, de beleidsmedewerker is hier nog niet zo zeker van en de vraag is eerder aan de VNG voorgelegd.

De verschillende gemeente van de G32 hebben onderling regelmatig overleg over asiel- en vreemdelingen zaken. De reactie op het bed-bad-broodakkoord was deels dan ook afgesproken. De gemeenten in de VNG-commissie hebben de financiële sancties in een keer boos van tafel geveegd. Daarnaast maken gemeenten zich vooral boos om het tijdsbestek en de locaties. Veel asielzoekers worden opgevangen in het oosten en het noorden van het land maar alle voorfase VBL-plekken zitten volgens het bed-bad-broodakkoord in de Randstad. Dit is onpraktisch en onlogisch en gaat er niet voor zorgen dat de juiste hulp en opvang geboden kan worden. Hetzelfde geldt voor de duur van de opvang die niet precies kan worden opgeschreven maar erg afhankelijk is van elk geval.

De beleidsmedewerker stelt dat de gemeenteraad in deze kwestie een grote rol heeft. Het college van B en W luistert en antwoordt aan de gemeenteraad en deze raad vraagt om noodopvang voor vreemdelingen zonder verblijfsvergunning. Op de vraag hoe het conflict tussen gemeenten en het Rijk kan worden opgelost stelt de Jong dat het van belang is dat het onderwerp minder gepolariseerd wordt. Er worden nu nog veel politieke problemen gezien en tegengestelde belangen. Wat echter wordt vergeten is dat gemeenten ook willen dat iemand die hier niet mag verblijven terugkeert naar het land van herkomst, maar gemeenten hebben daarnaast ook een zorgplicht en een plicht voor openbare orde en veiligheid. Er moet vanuit praktisch perspectief naar worden gekeken en gedecentraliseerd beleid worden gevoerd. Een probleem wat zich hierbij echter wel voordoet is dat gemeenten enerzijds deze noodopvang zelf willen regelen maar anderzijds het Rijk wel als verantwoordelijke aanwijzen voor het asielbeleid.



## *8.6 Bijlage 6: Interview Gemeente Rotterdam*

### **Interview senior beleidsadviseur asielzaken gemeente Rotterdam -18 mei 2016**

Wolter Nijenhuis werkt al langere tijd als beleidsadviseur op asielzaken voor de gemeente Rotterdam en heeft hierdoor verschillende veranderingen gezien. De eerste keer dat er opvang voor vreemdelingen zonder verblijfsvergunning werd geregeld was in 2011. In deze periode sloot Rotterdam het nachtverblijf voor daklozen. Alle dak- en thuislozen werden in een begeleidingstraject gezet waarin ze een wmo-traject ingingen om te werken aan eigen onderdak en perspectief. Dak- en thuislozen zonder verblijfsvergunning hebben echter geen recht op dit ondersteunende traject en kwamen hierdoor op straat te staan. De gemeente besloot om voor deze klein groep van ongeveer 20 mensen een speciale opvang te creëren. Met het oog op de medische zorg die deze groep nodig heeft en het handhaven van de openbare orde zijn er tussen 2011 en 2014 rond de 100 mensen in totaal opgevangen. Ongeveer de helft van deze mensen is bemiddeld naar terugkeer of een verblijfsvergunning. De opvang die wordt geboden is sober en alleen in de avonden voor vreemdelingen met medische zorgvraag.

Door de uitspraak van het Europees Comité werd Rotterdam een centrumgemeente met meerdere kleinschalige opvang plekken in de stad waar bed, bad en brood werd verzorgd. Doordat medische zorg geen voorwaarde meer was voor deze opvanglocaties kwamen er meer vreemdelingen bij zonder verblijfsvergunning. Een voorwaarde die Rotterdam wel stelt is dat het gaat om ‘Rotterdammers’ oftewel mensen die aantoonbare band met de stad hebben. Dit wordt meestal gecheckt door de ‘straatarts’ een hulpverlener die gratis medische zorg aan dak- en thuislozen geeft en hierdoor verstand heeft van de mensen die in Rotterdam op straat verblijven.

Deze verblijfolocaties werden tijdelijk vergoed maar niet kostendekkend. Hierdoor neemt de gemeente een bedrag op in de begroting van 1,2 miljoen. Dit is geen groot bedrag op een miljardenbegroting, maar het is wel een politiek gevoelig punt doordat Leefbaar Rotterdam de grootste partij is in de stad waarvan de helft van de wethouders vandaan komen. Deze partij is dan ook fel tegenstander van het asielbeleid van de stad en bestookt het college regelmatig met schriftelijke vragen over onder andere het bed-bad-broodbeleid. Uiteindelijk heeft Leefbaar geen meerderheid in het college of in de gemeenteraad en is de stem van de burgemeester doorslaggevend. De legitimiteit van het college ligt bij de gemeenteraad en de mening hiervan is uiteindelijk leidend voor het beleid.

Ten tijde van het akkoord is er met de gemeente geen contact opgenomen. Volgens Nijenhuis is het mogelijk dat er misschien informeel overleg is geweest met Aboutaleb, de

burgemeester, maar formeel is er niets besproken over het bed-bad-broodakkoord. De uitkomsten verraste de gemeente en bracht verschillende bezwaren met zich mee. Een van de breekpunten voor Rotterdam was de grote rol voor de Dienst Terugkeer en Vertrek in de voorfase-VBL. De gemeente is namelijk erg gewend aan de samenwerking met hulporganisaties zoals bijvoorbeeld de Pauluskerk. Deze hulporganisaties kunnen een betere begeleiding bieden doordat hun eerste prioriteit niet het regelen van terugkeer is maar het bieden van perspectief. Sommige hulporganisaties geven bijvoorbeeld cursussen of opleidingen door vrijwilligers die ervoor zorgen dat de vreemdelingen een beeld krijgen van wat hij of zij kan doen als deze weer terugkeert naar het land van herkomst. Deze persoonlijke aanpak zorgt ervoor dat mensen beter kunnen wennen aan het idee van terugkeer in plaats dat het hen afschrikt en ze uit beeld verdwijnen.

Een ander breekpunt van het akkoord was het termijn wat er gesteld wordt aan mensen om hun terugkeer in te regelen. Volgens Nijenhuis kun je terugkeer niet binnen een vaststaand termijn regelen maar is elke situatie anders. Hij merkt op dat er bij het ministerie niet naar het probleem wordt gekeken vanuit de positie van de mensen en de methodes die werken, maar vanuit het probleem op papier. Veel vreemdelingen zonder verblijfsvergunning hebben echter te maken met posttraumatische stress, depressie en andere psychische klachten, en die mensen hebben een aparte aanpak nodig. Voor een succesvol bestuursakkoord is volgens de beleidsadviseur behoefte aan maatwerk en ruimte voor beleidsvrijheid van de gemeente. Hiervoor zal een ministerie ‘*out of the box*’ moeten denken en meer invulling van beleid aan de gemeente geven. Elke gemeente heeft namelijk een andere aanpak en werkt samen met andere partners. In Rotterdam is er een ‘Breed Rotterdams Illegalen Overleg’ waar zowel maatschappelijk organisaties als het Leger des Heils en de Pauluskerk maar ook overheidsinstellingen als de Vreemdelingenpolitie, het COA of Dienst Terugkeer en Vertrek. In deze groep worden opvallende gevallen besproken zodat er middels samenwerking tot terugkeer kan worden overgegaan.

Nijenhuis merkt op dat goede contacten en samenwerking met Den Haag ook van belang is. De afstand tussen de gemeente en het kabinet is zowel letterlijk als figuurlijk klein. Het netwerk in de landelijke politiek is volgens hem dan ook van belang. De burgemeester van Rotterdam is zelf ook wethouder geweest in Amsterdam en staatsecretaris geweest in het kabinet. Daardoor heeft hij een groot politiek netwerk en ervaring waar veel gebruik van wordt gemaakt. Een grote stad als Rotterdam of Amsterdam heeft hierdoor relatief meer te zeggen dan de wat kleinere steden.

Het beleid van de gemeente Rotterdam is niet volledig in overeenstemming met het

landelijke beleid maar zou je ook niet illegaal kunnen noemen. Wat de gemeente uiteindelijk doet is hulp bieden, en het helpen en zorgen voor mensen zonder verblijfsdocumenten is niet tegen de wet.

### *8.7 Bijlage 7: Interview Gemeente Eindhoven*

#### **Wethouder Zorg en Welzijn en haar beleidsadviseur gemeente Eindhoven - 19 mei 2016**

Renate Richters is sinds 10 mei 2016 wethouder in Eindhoven met de portefeuilles: Zorg en WIJ Eindhoven, Armoedebeleid, Dierenwelzijn, Ombudsfunctie, Bezwaar en beroep. Daarvoor was zij raadslid en fractievoorzitter van GroenLinks in de Eindhovense gemeenteraad. Doordat zij nog maar kort is aangesteld heeft zij een beleidsadviseur gevraagd om aan te schuiven die langer bij de gemeente werkt er daardoor meer kan vertellen over de totstandkoming van het huidige beleid in Eindhoven.

Tot de uitspraak van het Europees Comité waren illegalen in Eindhoven geen groot onderwerp op de agenda. Meeste ongedocumenteerde vreemdelingen verbleven bij familie of vrienden of maakte gebruik van de dak- en thuislozenopvang. De uitspraak van het Europees Comité werd door de gemeenteraad aangegrepen als aanleiding om de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers in Eindhoven goed te gaan regelen. Na vraag van de gemeenteraad is het college toen onderzoek gaan doen naar de aard en de omvang van het probleem en wat voor soort opvang het beste geboden zou zijn. In dit onderzoek merkte zij op dat veel van de mensen zonder verblijfsvergunning in hun eigen kringen verbleven bij bijvoorbeeld familie of vrienden. Om deze reden bedachten zij de maatregel dat mensen zonder verblijfsvergunning recht zouden krijgen op leefgeld of een plek in de nachtopvang. Deze nachtopvang bestond al in de winter maar werd ook in het voorjaar elke dag opengesteld voor daklozen en illegalen. De gemeente geeft een subsidie aan stichting Vluchtelingen in de Knel en deze regelen verder dat het leefgeld bij de juiste mensen terecht komt. De gemeente werkt al lang met deze organisatie samen en stelt geen aparte voorwaarden aan wie en wanneer het geld mag ontvangen.

Deze methode, die de wethouder en haar beleidsadviseur het 'Eindhovens model' noemen, blijkt een stuk goedkoper dan permanente bed-bad-broodopvang en werkt beter voor de gemoedstoestand van de uitgeprocedeerde asielzoekers omdat deze niet overdag op straat hoeven te zwerven. Van het geld wat de gemeente in eerste instantie van de overheid kreeg voor de tijdelijke opvang is zelfs nog geld overgebleven. De gemeente heeft nu in de eigen begroting geld ingeboekt zodat deze vorm van opvang bieden kan worden doorgezet, ongeacht wat het Rijk voor bestuursakkoord sluit.

Het bed-bad-broodakkoord is zonder communicatie met de gemeente Eindhoven gesloten. De burgemeester werd hierover pas aan het einde gebeld toen het akkoord er al lag. In het akkoord zou Eindhoven als een centrumgemeente voor regio Zuid-Nederland fungeren. Dit sluit echter niet aan bij het Eindhovense model waarbij er waarde wordt gehecht aan

opvang binnen het sociale netwerk van de uitgeprocedeerde asielzoeker. De gemeente zal hier dan ook niet mee akkoord willen gaan. De beleidsadviseur vertelt dat hij het idee had dat het vooral een politiek akkoord was waarin Eindhoven tot voorfase VBL-locatie is gekozen omdat het bij de 5 grootste gemeenten hoort. Bovendien was Eindhoven vanaf de eerste uitspraak van het Europees comité al actief opvang aan het bieden, dus wellicht speelde dat een rol in de afweging. De gemeenteraad was niet te spreken over het bed-bad-broodakkoord en heeft het college dan ook gevraagd om dit in onderhandelingen over het bestuursakkoord naar voren te brengen. Er lijkt echter geen bestuursakkoord aan te zitten komen en zij hebben het vermoeden dat het over het huidige kabinetsperiode heen getild gaat worden. De wethouder benadrukt het belang van humane en goede opvang. Zij stelt dat het Rijk vaak mensen zonder verblijfsvergunning neerzet als mensen die niet weg willen gaan. Volgens haar is het echter vaak niet een kwestie van niet 'willen' maar van niet 'kunnen', wegens allerlei omstandigheden. Mensen zonder verblijfsstatus zijn extra kwetsbaar voor uitbuiting en mensenhandel en het kabinet heeft achter hun rug om een akkoord gesloten zonder te kijken naar de realiteit van de situatie. Met name het termijn wat er aan de terugkeer wordt gesteld is een hekel punt voor Richters. Om mensen goed voor te bereiden op een terugkeer naar het land van herkomst is er tijd en vertrouwen nodig. Er moet volgens haar gezocht worden naar een duurzame oplossing en dus niet slechts een paar weken onder allerlei voorwaarden mensen opvangen. Hierbij is er behoefte aan maatwerk en op kleine schaal dingen organiseren. De gemeente beroept zich hierbij op de zorgplicht voor iedereen die in de gemeente verblijft.

Het college van B en W heeft zich niet uitgebreid uitgesproken over het bed-bad-broodakkoord in de media. Volgens de wethouder is dit omdat de media in eerste instantie naar de grotere gemeente kijkt, en ten tweede omdat het college zich redelijk neutraal opstelt om in onderhandelingen het akkoord te bespreken en niet in de kranten. Bovendien kan een discussie in de media uitlopen tot een tegenstelling in politieke ideeën terwijl het eigenlijk moet gaan om de kwetsbare mensen die opvang nodig hebben om zich voor te bereiden op terugkeer of een procedure af te wachten. Het is een "maatschappelijke discussie en geen mediacircus". Via de VNG-commissie asiel en de bestuursakkoord commissie, waar Eindhoven zelf niet in zit, oefent de gemeente druk uit op het Rijk om het akkoord aan te passen.

De acties van de gemeente zien de wethouder en de beleidsadviseur niet als daden van ongehoorzaamheid. Ze bewegen zich binnen de ruimte van de wet en houden zich aan de uitspraak van het Europees comité. De beleidsadviseur stelt dat deze situatie hem doet denken aan de reactie op de Koppelingswet. Mensen zonder verblijfsvergunning kregen toen van de

ene op de andere dag geen uitkering meer. Om mensen hieraan te laten wennen en te voorkomen dat mensen op straat komen te staan, heeft de gemeente toen subsidie verstrekt aan Vluchtelingen in de Knel die vervolgens een vergoeding verleende aan mensen zonden verblijfsvergunning. In principe deden ze hiermee niets tegen de wet in maar het was tegen het beleid wat het Rijk had voorgesteld. Volgens de wethouder is de gemeente vooral bezig met 'doen wat goed is voor de gemeente'. Hierdoor is de insteek vaak pragmatischer en realistischer en zijn de politieke tegenstellingen kleiner binnen een college als binnen een kabinet. Het Rijk moet faciliteren maar de gemeente zouden eigen invulling in het beste terugkeerbeleid moeten vinden. Wat werkt in Eindhoven hoeft nog niet te werken in Amsterdam bijvoorbeeld. Hiervoor hebben gemeenten meer beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid nodig.

De intentie van de gemeente Eindhoven is om het huidige beleid zo lang mogelijk voor te zetten en in de onderhandelingen in te zetten op het behoud van de huidige regeling en het afzien van de beperkte aantal locaties met het beperkte termijn van opvang. De '4° B' (begeleiding) moet volgens de wethouder een grotere rol spelen dan de gedwongen vrijwillige terugkeer.