

Interbestuurlijke verhoudingen in de bed-bad-broodcasus

Een lokaal perspectief

Supervisor	:	dr. K. Caarls
Student	:	Niek Bakker
ID number	:	417347nb
Email	:	417347nb@student.eur.nl
Date	:	20 juni 2020
Word count	:	9.990 woorden

Abstract

Dit artikel beschrijft de verhouding tussen rijk en gemeenten (i.c. Rotterdam) ten tijde van de bad-broodcrisis van 2015 en de mate waarin deze verhoudingen van invloed zijn geweest op de lokale besluitvorming over deze voorzieningen. De veelgebruikte typering van deze verhouding als een *principal agent*-relatie, waarbij de rijksoverheid de *principal* is en de gemeente de *agent*, biedt veel aanknopingspunten maar schiet uiteindelijk tekort. Daarom wordt dit afgezet tegen de *stewardship* theorie, waar het uitgangspunt een meer gelijkwaardige en constructieve samenwerking is. Beide theorieën zijn ingepast in een breder model over managementstijlen, waardoor een genuanceerder beeld ontstaat van de samenwerking in het openbaar bestuur. De analyse wordt uitgevoerd aan de hand van een meetinstrument voor beleidsvrijheid, aangezien beleidsvrijheid een goede determinant is voor welke managementstijl er gehanteerd wordt. Het onderzoek wordt gedaan vanuit lokaal perspectief, met nadruk op de positie van raadsleden. Tegenover hen profileert de rijksoverheid zich soms als *principal*, maar in praktijk weren raadsleden zich hier tegen en draaien ze de verhouding ook wel om en wordt de rijksoverheid evengoed aangesproken op haar rol en verantwoordelijkheid.

Keywords

Beleidsvrijheid, multilevel governance, principal agent theory, stewardship theory,

Introductie

Op 22 april 2015 stuurde het kabinet, na 9 dagen crisissamenleg, een brief naar de Tweede Kamer, waarin een compromis werd gepresenteerd wat regeringspartijen VVD en PvdA hadden bereikt over de bed-bad-broedopvang voor illegalen. In veel gemeenten zouden deze voorzieningen moeten verdwijnen en daarvoor in de plaats zouden 5 landelijke vreemdelingenvoorzieningen (LVV's) worden ingericht onder aansturing van de rijksoverheid. In reactie daarop stemde de Rotterdamse gemeenteraad op 30 april in met een motie, die het college opdroeg om dit besluit van het kabinet naast zich neer te leggen. Zij vonden dat de Rotterdamse aanpak van kleinschaligheid en opvang zonder voorwaarden moest worden verdedigd tegenover de plannen voor een veel striktere opvang van de rijksoverheid (Gemeenteraad Rotterdam, 2015).

Dat er in het illegalenbeleid lokaal andere keuzes worden gemaakt dan landelijk past in een bredere trend. Leerkes, Versanyi, en Engbersen (2012) hebben aangetoond dat landelijk beleid maar tot een bepaalde hoogte invloed heeft op de lokale uitvoering van migratiebeleid. Lokale bestuurders hebben geen belang bij het strikt naleven van de strenge regels vanuit Den Haag. Ze voeren aan dat het sociale onrust veroorzaakt en ze slechts over beperkte middelen beschikken. Engbersen, Van der Leun, Staring, en Kehla (1999) wijzen op informele gedoogpraktijken die een rol spelen in de afwegingen van lokale uitvoerders, bijvoorbeeld omdat een regel onuitvoerbaar is of omdat de capaciteit ontbreekt. Dan wordt er niet formeel gedoogd (zoals bij drugsbeleid) maar loopt strikt, formeel beleid stuk op de weerbarstige praktijk.

Volgens Leerkes et al. (2012) kan het verschil tussen landelijk beleid en lokale uitvoeringspraktijk mogelijk verklaard worden door het te zien als een *principal-agent* dilemma, waarbij een centrale partij, de *principal* (i.c. de landelijke overheid), een derde partij (de *agent*) wil aanzetten om beleid uit te voeren wat in het belang is van de landelijke overheid, maar kostbaar voor de *agent* (i.c. de lokale overheid of uitvoerder) (Sappington, 1991). Hun visie is niet nieuw: door veel meer auteurs wordt deze (van oorsprong economische) theorie gebruikt om de relatie tussen landelijke en lokale overheid te verklaren vanuit een opdrachtgever-opdrachtnemer perspectief (Schillemans, 2010). Daarvoor is de theorie zeker bruikbaar, maar deze benadering kent ook belangrijke beperkingen. Zo wijst een *principal-agent* verhouding op een ongelijkwaardige verhouding: de *agent* wordt belast met een uitvoeringsopdracht, maar heeft niet echt de mogelijkheid om daar op gelijkwaardig niveau het gesprek over aan te gaan met de *principal*. Dat gegeven is maar moeilijk terug te vinden in deze Rotterdamse casus, omdat de genoemde motie expliciet opdracht geeft aan het college om 'deze succesvolle Rotterdamse aanpak en elk van haar kenmerken te verdedigen in de onderhandelingen met het kabinet over het bestuursakkoord om deze aanpak te kunnen continueren' (Gemeenteraad Rotterdam, 2015). Dat wijst dus wel degelijk op overleg van gelijkwaardig niveau. Een *principal-agent* verhouding veronderstelt ook dat er een contract of aanvankelijke instemming met de opdracht is geweest. Hiervan is nooit sprake geweest tussen de Rotterdamse overheid en de rijksoverheid aangaande de bed-bad-broedvoorzieningen. Bovendien lijkt de genoemde motie de verhouding zelfs om te keren: de gemeenteraad stelt daarin eisen aan het college (en indirect aan de rijksoverheid), wat niet echt past bij de rol van een *agent*.

Tegenhanger van de *principal-agent theory* is de *stewardship theory*. Deze theorie verlegt de focus van de uitvoeringspraktijk naar de verhouding tussen *principal* en *agent*. Bij Leerkes et al. (2012), Engbersen et al. (1999) en veel andere auteurs wordt de focus op de (gebrekkige) uitvoering gelegd en wordt geanalyseerd waarom de *principal* hier onvoldoende vat op heeft. De *stewardship theory* legt de nadruk echter op de relatie tussen *principal* en *agent* en duidt deze laatste daarom niet langer als *agent* maar als *steward*. Dat roept het beeld op van een uitvoerder of rentmeester, die zich niet laat leiden door eigenbelang, maar in dienst van het algemeen belang probeert om de *principal* zo goed mogelijk van dienst te zijn. De samenwerking is gelijkwaardig en

betrokken, met weinig machtsafstand. Er is geen wantrouwen en over en weer is er goede communicatie. De *stewardship theory* stelt dat hoe meer een *principal* in staat is om zo'n relatie te creëren, hoe kleiner het uiteindelijke verschil zal zijn tussen de belangen en doelen van de *principal* en van de *agent* (of: *steward*).

Welke rol de relatie tussen rijk en gemeente (of: de interbestuurlijke verhouding) speelde in de bed-bad-broodcasus is niet duidelijk. De reacties van gemeentebestuurders direct na publicatie van de nieuwe bed-bad-broodregels in 2015 doen vermoeden dat de manier waarop overheden met elkaar zijn omgegaan een rol heeft gespeeld in het hele debat. Zo stelt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten dat 'er geen sprake [moet] zijn van wantrouwen en opgelegde sancties, maar van een gelijkwaardig overleg' (VNG, 2015:4). Dat is in lijn met andere reacties van gemeentebestuurders. Jos Wienen (burgemeester van Katwijk) was destijds de voorzitter van de adviescommissie Asiel en Migratie van de VNG en reageerde bij Nieuwsuur: "We zullen echt stevig met elkaar moeten praten (...) om het plan beter uitvoerbaar te maken (...) want gemeenten zijn nu helemaal niet betrokken."

Er is dus aanleiding om te vermoeden dat de verhouding tussen rijk en gemeenten een rol heeft gespeeld in deze crisis en dat de *principal-agent* theorie tekort lijkt te schieten in de verklaring voor het afwijzende gedrag van de Rotterdamse raad. Er zal worden beargumenteerd dat het verschil tussen beiden in een specifieke casus goed zichtbaar gemaakt kan worden aan de hand van het begrip beleidsvrijheid. Door de mate van beleidsvrijheid van gemeenten inzichtelijk te maken, kan worden vastgesteld wat de toepasbaarheid van de *principal-agent theory* en *stewardship theory* is. De hoofdvraag voor dit onderzoek luidt daarom:

Hoe waren de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijksoverheid en Rotterdamse overheid in de bed-bad-broodcasus en welke invloed had dit op de beslissingen van gemeenteraadsleden?

Uit deze hoofdvraag volgen een aantal deelvragen:

- ❖ Hoe groot is de beleidsvrijheid voor en na 2015 die aan gemeenten werd geboden om illegalen opvang te verlenen?
- ❖ Welke factoren zijn volgens raadsleden van invloed geweest op hun beslissingen rondom de bed-bad-broodvoorzieningen?
- ❖ Hoe beoordelen gemeenteraadsleden de taakverdeling en samenwerking tussen het Rijk en de gemeente?

De antwoorden op deze vragen kunnen inzicht geven in de wijze van samenwerking tussen overheden en handvatten bieden voor een verbetering daarvan. Overheden kunnen elkaar versterken in de aanpak van een bepaald maatschappelijk probleem, maar kunnen elkaar ook tegenwerken. Het is in het publiek belang dat overheden manieren vinden om effectief maatschappelijke problemen te lijf te gaan en elkaar daarbij niet in de weg te zitten. Dit onderzoek kan ook raadsleden helpen in bewustwording over de factoren die van invloed zijn op hun beslissingen en inzichtelijk maken hoe ze gezien worden en hoe ze zelf anderen zien. Daarnaast biedt het inzicht in een proces van besluitvorming wat al enkele decennia bijzonder moeizaam verloopt.

In wetenschappelijk opzicht levert dit onderzoek een bijdrage aan het beter verstaan van de lokale beperkingen die bij strikt migratiebeleid gelden. Het draagt zodoende bij aan theorievorming over beleidsbepaling, met name op het terrein van immigratiecontrole. Dit onderzoek maakt beter inzichtelijk hoe lokaal beleid tot stand komt als lokaal bestuur zich moet verhouden tot de centrale overheid. Vanuit de casus van Rotterdam kunnen er lessen getrokken worden voor lokaal illegalenbeleid in algemene zin. Deze inzichten kunnen eveneens bruikbaar zijn voor breder inzicht in de verhouding tussen lokale en landelijke overheid. Dit artikel laat (met

behulp van de *stewardship theory*) de beperkingen zien die de *principal agent* benadering met zich meebrengt. Er wordt onderzocht hoe deze theorieën zich tot elkaar verhouden aan de hand van een model over beleidsvrijheid. Dat kan leiden tot meer inzicht in de samenwerking tussen overheden en de werking van de *principal-agent* theorie in de specifieke context van het openbaar bestuur.

De Rotterdamse context

Al sinds de jaren 90 van de vorige eeuw bieden gemeenten noodopvang aan illegale vreemdelingen. Veel opvangplekken waren aanvankelijk het initiatief van particulieren of van kerken. Zeker na invoering van de Koppelingswet (1998) en de nieuwe Vreemdelingenwet (2001) werd de behoefte aan opvang groter. Door deze wetgeving werd illegale vreemdelingen de toegang tot sociale voorzieningen en opvang langer dan 28 dagen ontnegd. Er werd daarom een (sterker) beroep op gemeenten gedaan om iets te betekenen voor deze groep. In 2002 telde de VNG ongeveer 170 gemeenten die opvang boden aan zo'n 2000 illegale vreemdelingen (Koppes, 2017).

Strenger beleid ging hand in hand met falend uitzetbeleid, waardoor er steeds vaker een beroep werd gedaan op gemeentelijke opvang. Rotterdam pleitte in deze tijd voor effectiever uitzetbeleid, meer controles en het strafbaar stellen van illegaliteit (Van der Leun & Rusinovic, 2004). De druk vanuit de maatschappelijke organisaties en gemeenten op de landelijke overheid werd uiteindelijk zo groot, dat in 2007 een generaal pardon werd afgekondigd (Koppes, 2017). Met gemeenten werd een bestuursakkoord gesloten waarin zij toezegden de illegalenopvang te zullen beëindigen. Daarnaast werd de noodzaak toen ook minder gevoeld (Winter et al., 2018).

In de jaren erna groeide de vraag naar opvang opnieuw. Er kwamen zelfs protesten en demonstraties van illegale vreemdelingen in de grote steden. Uiteindelijk diende de Protestantse Kerk Nederland in 2013 een klacht in bij het Europees Comité voor de Sociale Rechten (ECSR), die oordeelde dat Nederland het Europees Sociaal Handvest (ESH) schond door illegalen geen basisvoorzieningen te bieden. Na een vervolguitspraak door de Centrale Raad van Beroep kende staatssecretaris Teeven financiële compensatie toe aan gemeenten voor de opvang van illegalen (Koppes, 2017).

In Rotterdam zijn een aantal organisaties ingeschakeld, die al ervaring hadden met het opvangen van daklozen, waaronder de bekend geworden Pauluskerk. Onder inhoudelijke verantwoordelijkheid van de burgemeester wordt de gemeentelijke verantwoordelijkheid uitgevoerd door een viertal NGO's. Het kabinet legde zich echter niet neer bij de situatie en kwam na een politieke crisis in april 2015 met een compromis naar buiten. Er was besloten om de bed-bad-broodlocaties te vervangen door een beperkt aantal landelijke vreemdelingenvoorzieningen (LVV's), bedoeld voor kortdurende opvang met als doel toeleiding naar de vrijheidsbeperkende locatie (VBL) in Ter Apel teneinde te worden uitgezet (Koppes, 2017; Winter et al., 2018). De bed-bad-broodlocaties in Rotterdam zouden verdwijnen ten gunste van één LVV.

Zoals eerder gememoreerd kwam de gemeenteraad van Rotterdam hiertegen in verzet. Niet alleen moest de Raad van State nog uitspraak doen, er was ook twijfel over de effectiviteit van de nieuw voorgestelde situatie. Er werd een motie aangenomen die het college opdroeg om de kabinetsplannen naast zich neer te leggen (Gemeenteraad Rotterdam, 2015).

Er is om een aantal redenen gekozen voor Rotterdam als casus. Ten eerste zou Rotterdam een landelijke vreemdelingenvoorziening (LVV) krijgen. Waar andere steden kritisch reageerden omdat de faciliteiten als zodanig zouden verdwijnen, gold dat niet voor Rotterdam. Burgemeester Aboutaleb zei zelfs: 'Wat nu is afgesproken, is voor mij en voor Rotterdam bevestiging van de bestaande praktijk' (Pauw, 22 april 2015). Ten tweede is Rotterdam veel in beeld geweest in media en bij de Tweede Kamer als voorstander van de bed-bad-broodvoorzieningen. Kamerleden vielen

zelf ook regelmatig terug op Rotterdam als voorbeeld. Eén van de redenen daarvoor is het feit dat Rotterdam (terecht of niet) bekend stond om redelijk succesvol terugkeerbeleid. Een belangrijk bezwaar wat gemeenten (en de Rotterdamse raad!) zelf aanvoeren, namelijk dat er geen eis gesteld mag worden aan de vreemdeling wat betreft terugkeerbereidheid, lijkt voor Rotterdam het minst van toepassing omdat daar al actief beleid op gevoerd werd (Van der Leun & Rusinovic, 2004). Ten derde lijkt Rotterdam hierin ook veranderd van opvatting: in 2004 werd aangedrongen op een strenger illegalenbeleid en opvang in terugkeercentra (Gemeente Rotterdam, 2004) terwijl de oproep nu omgekeerd lijkt te zijn. Sterker nog: naast de genoemde motie uit de inleiding zijn er in november 2014 en juni 2016 twee vergelijkbare moties ingediend die toen verworpen werden. De crisis van april 2015 heeft dus wel wat bijzonders gedaan in de Rotterdamse context.

Theoretisch kader

Leerkes et al. (2012) snijden het vraagstuk van de interbestuurlijke verhoudingen aan. Binnen het onderzoek naar factoren die het lokale beleid beïnvloeden is dat een interessant vraagstuk, namelijk hoe de verschillende overheden zich tot elkaar verhouden en hoe deze verhoudingen hun beslissingen beïnvloeden. Eerst wordt de *principal-agent* benadering besproken, waarna deze vergeleken wordt met de *stewardship theory*. Daarna worden enkele modellen besproken hoe deze benaderingen in de praktijk vorm krijgen en onderling te vergelijken zijn.

Principal-agent theory

De benadering die Leerkes et al. (2012) kiezen voor de verhouding tussen landelijke en lokale overheid is die van de *principal* versus de *agent*. De *principal* is daarbij degene die verantwoordelijk is voor een bepaalde taak, maar niet zelf in staat is om deze taak te volbrengen. Het is te gecompliceerd of te kostbaar om zelf te doen (Sappington, 1991). In dat geval zal de *principal* op zoek moeten naar een *agent* om de taak voor hem uit te voeren. De theorie gaat in de basisvorm uit van een contract wat tussen beide partijen gesloten wordt en met instemming van beiden (en dus vrijwillig) wordt gesloten.

De *principal-agent* theorie gaat uit van een fundamenteel conflictueuze verhouding tussen de *principal* en de *agent*. Gemeenten worden door de rijksoverheid aangezet om uitvoering te geven aan het beleid rondom illegalen, maar hebben zelf heel andere belangen (Engbersen et al., 1999). Een contract en controle moeten voorkomen dat de *agent* uit eigenbelang andere keuzes gaat maken. Er is sprake van een hiërarchische en dwingende verhouding van de *principal* jegens de *agent*. Die controledrang wordt versterkt door de informatieachterstand van de *principal*: de *agent* heeft veel meer kennis over de uitvoering en kan dingen achterhouden ('verborgen kennis') of dingen doen buiten het gezichtsveld van de *principal* ('verborgen handelingen'; Schillemans, 2010), zoals het opvangen van vreemdelingen die niet aan de criteria voldoen. Zelfs als een *agent* volledig te goeder trouw is, zal de mogelijkheid tot dit soort praktijken altijd tot latent wantrouwen leiden, volgens deze theorie. De *principal* bezit vaak machtsmiddelen om de *agent* zijn wil op te leggen en de voorwaarden voor het contract te bepalen (Sappington, 1991). Zo gaat de rijksoverheid bijvoorbeeld over de relevante wetgeving en de toezichthoudende diensten.

De *principal-agent* theorie is zeker bruikbaar voor de bed-bad-broodcasus, alle voorgenoemde kenmerken komen daarin in meer of mindere mate voor. Toch zijn er ook enkele belangrijke bezwaren tegen het toepassen van de *principal-agent* theorie. De belangrijkste is wel dat deze theorie contraproductief werkt. Door de overheid dit frame telkens voor te leggen, zal in lijn met deze theorie de controle geïntensiveerd worden en daarmee het wantrouwen alleen maar toenemen.

De vergelijking met een *principal* en *agent* staat ook haaks op de analyse van bijvoorbeeld de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB, 2020). Zij typeren het Nederlandse openbaar bestuur als een

systeem van *multilevel governance*, wat uitgaat van een hoge mate van samenwerking tussen overheden van verschillende niveaus om gezamenlijk een probleem op te lossen (Deschouwer & Hooghe, 2005). De Raad voor Openbaar Bestuur acht dit model van toepassing op de Nederlandse context, gezien de grote vervlechting van bestuurslagen en –taken (ROB, 2020). Gemeenteraadsleden proberen ook steeds meer invulling te geven aan hun rol als zelfstandige en gelijkwaardige (mede-)overheid (Schulz, Frissen, & Schram, 2018; ROB 2020). Het optreden van de Rotterdamse gemeenteraad in deze casus kan als voorbeeld daarvan worden beschouwd.

Een bestuursorgaan als een gemeente verschilt ook van het ideaaltype van de *agent*. Heel vaak kan de *principal* namelijk niet kiezen met welke agent hij wil samenwerken en andersom kan een gemeente zich vaak niet onttrekken aan de verantwoordelijkheid om als agent op te treden. De gemeente kan moeilijk besluiten om vanaf een bepaald moment of op een bepaald dossier even geen gemeente te zijn, of om ergens anders gemeente te worden. De typering van de verhouding tussen rijk en gemeente als economische relatie vanuit deze theorie gaat dus op een aantal punten mank.

Hierboven werd al verwezen naar een vermeend conflicterend eigenbelang van de *agent*, wat wordt aangenomen in de *principal-agent* benadering. Eerder onderzoek heeft al aangetoond dat bij overheden en zelfstandige bestuursorganen dit eigenbelang helemaal niet zo'n grote rol speelt (Dijstelbloem, Den Hoed, Holtslag, & Schouten, 2010). Op dit niveau werken veel mensen juist in het algemeen belang of delen ze zelfs de belangen van de *principal*.

Tot slot is hier de vraag aan de orde wie precies de *principal* en wie de *agent* is in dit verhaal. Hierboven is (in navolging van Leerkens et al., 2012) uitgegaan van de rijksoverheid als *principal* en de gemeente als *agent*. Dat perspectief kan echter zomaar wisselen. In de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer van 22 april 2015 is aangegeven dat de LVV's vormgegeven zouden worden onder aansturing van het rijk. Als dan vervolgens de Rotterdamse gemeenteraad eisen stelt in hun motie aan de manier waarop dat er uit moet komen te zien, lijken de rollen van *principal* en *agent* wel omgedraaid.

Samenvattend blijven er dus twee belangrijke vragen over die we hieronder moeten beantwoorden. Ten eerste, of de *principal-agent* wel de meest adequate typering is van wat de verhoudingen zijn in deze specifieke casus. Ten tweede, of (gegeven het feit dat de gemeenteraad hier zo zelfbewust en sturend in optreedt) de Rotterdamse gemeenteraadsleden het perspectief wel delen dat zij de *agent* zijn in dit verhaal of dat zij vanuit een ander model opereren.

Stewardship theory

Tegenover de genoemde nadelen van de *principal-agent* theorie kan de *stewardship* theorie worden geplaatst. 'De steward is het alternatief voor de opportunistische agent: het is een uitvoerder die er plezier in schept het zijn opdrachtgever naar de zin te maken en die ook geen belangentegenstelling ervaart. Het is een agent die niet uit is op zijn eigenbelang, maar zich in zijn keuzen laat leiden door het groeps- of organisatiebelang. Hij staat niet in (latente) oppositie tot de principaal maar tracht diens belangen zo goed mogelijk te behartigen' (Schillemans, 2010:21) De *stewardship* theorie stelt dat de structuur waarin een *agent* opereert hem aan kan zetten tot 'steward-achtig gedrag'. Volgens deze theorie ligt de sleutel voor de *principal* dus niet in (nog meer) controle en sturing op de uitvoering, maar in het investeren in een goede samenwerking met de *agent*, die vervolgens de verschillen in belangen en doelen vanzelf zal laten verdwijnen.

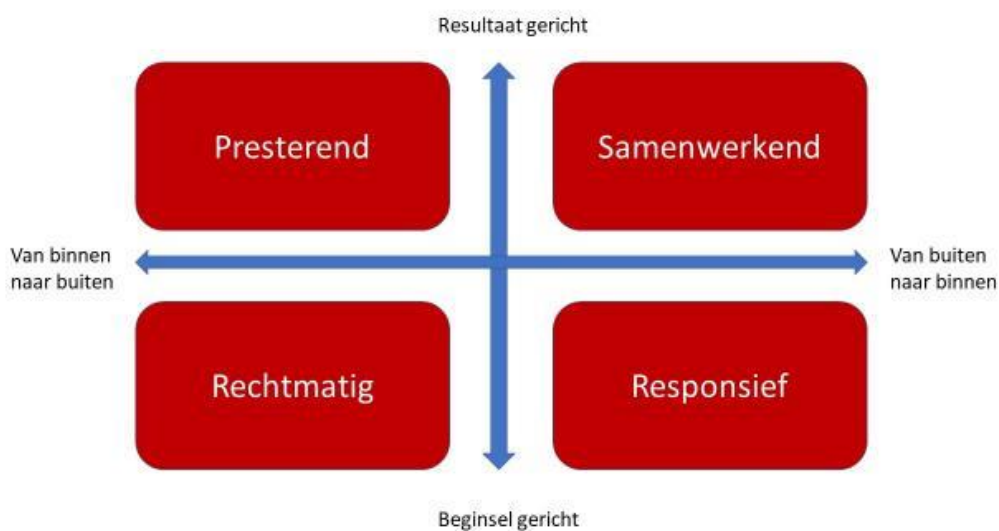
Deze theorie neemt dezelfde aannames als de *principal-agent* theorie en stelt hier eigen aannames tegenover. De theorie stelt dat de *steward* ook gericht is op maatschappelijke en collectieve belangen: de *public service motivation*. De *steward* wordt gedreven door intrinsieke motivatie en niet door controle. De *principal* kan deze houding stimuleren door het bieden van goede randvoorwaarden en voldoende zekerheid; als de (financiële) zekerheid van een organisatie

in het geding is, zal de organisatie als *agent* strijden voor het eigenbelang en is er niet de ruimte om zich als *steward* te richten op achterliggende doelen als waardering en erkenning. Deze theorie gaat uit van samenvallende belangen tussen de *steward* en de opdrachtgever. Daarbij hoort nabijheid en maar weinig machtsongelijkheid. Als er al sprake is van macht, dan gebruikt de *principal* zijn persoonlijke macht als ambtsdrager en niet de institutionele macht als opdrachtgever. Daar horen geen financiële prikkels bij, die wel passen binnen de *principal-agent* theorie.

De laatste (en meer overkoepelende) aanname is dat er in de interbestuurlijke verhoudingen tussen rijk en gemeente een andere managementstijl wordt gevraagd voor het stimuleren van een *steward* dan voor het controleren van een *agent*. Deze laatste aanname wordt hieronder verder uitgewerkt om verder duidelijk te maken waar de verschillen zitten tussen de beide theorieën, hoe ze zich tot elkaar verhouden en een genuanceerder perspectief kunnen bieden voor de verhoudingen in deze specifieke casus.

Interbestuurlijke verhoudingen

De interbestuurlijke verhoudingen worden voor een belangrijk deel bepaald door de managementstijl waar de rijksoverheid zich van bedient. Teisman, Van der Steen, Frankowski en Van Vulpen (2018) onderscheiden vier managementstijlen, gebaseerd op vier overheidsconcepten zoals omschreven door Van der Steen, Van Twist, & Bressers (2016). Ze delen deze concepten in op basis van twee variabelen. Ten eerste wordt beoordeeld of een overheid meer gericht is op het borgen en behartigen van bepaalde waarden of juist meer gericht is op concrete resultaten, of (eenvoudiger gezegd) een nadruk op politieke versus pragmatische keuzes (verticale as). Daarnaast kan overheidssturing als iets van binnen naar buiten gezien worden (dus de rijksoverheid die de samenleving stuurt) tegenover een meer interactieve vorm, waarbij de samenleving ook stuurt en de rijksoverheid volgt (en de sturing dus meer van buiten naar binnen plaatsvindt en de omgeving actief meebeslist; horizontale as). Zo ontstaan er vier ideaaltypen die elk een eigen accent in het overheidshandelen weergeven (Teisman et al., 2018), zie figuur 1. Figuur 2 biedt inzicht in de accenten die vanuit elke stijl worden gelegd.

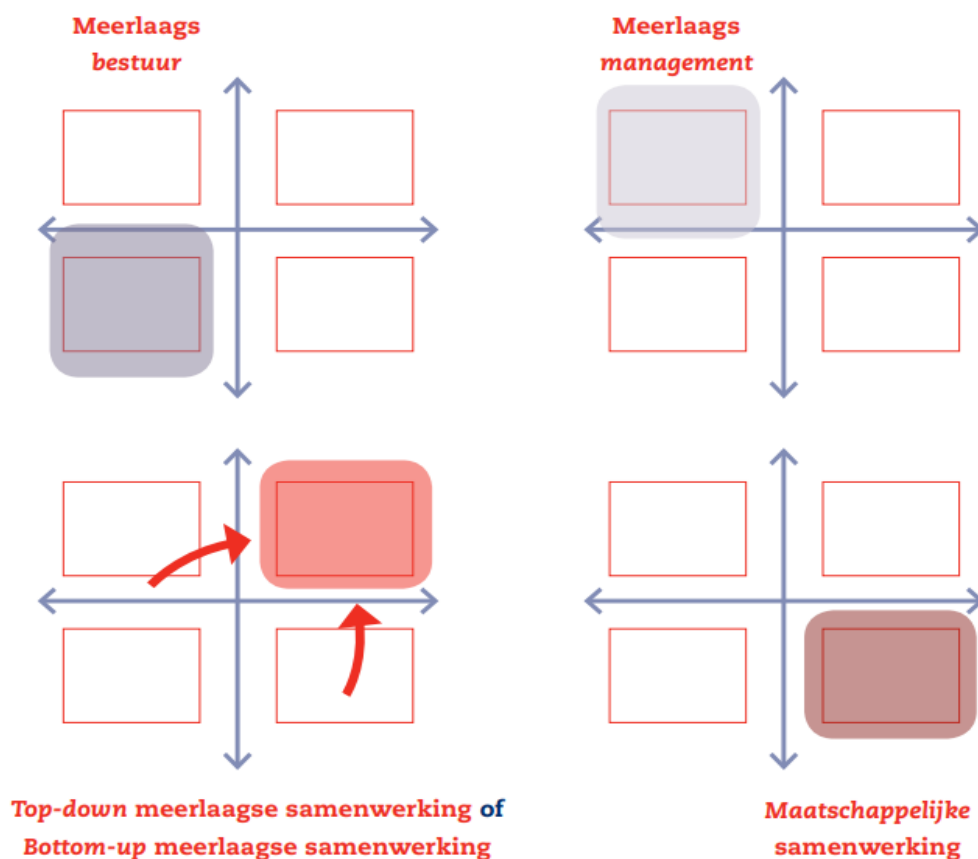


Figuur 1 Ideaaltypen van sturing door de overheid (Teisman et al., 2018)

Checkvragen De Presterende Overheid • Hoe meten we of het goed gaat? • Hoe wordt er afgerekend? • Wat kost de inzet? Wie betaalt de inzet? • Wie plukt de vruchten van inzet? • Wat zijn de prikkels? • Wanneer is het af? • Wie borgt de kwaliteit? • Hoe meten anderen of het goed gaat en hoe kunnen we samen meten of het samen goed gaat? • Hoe worden anderen afgerekend en hoe is dat te combineren? • Wat kost het anderen aan inzet en wat levert het hen op? • Welke doelen zijn er nog meer en worden die bereikt?	Checkvragen De Netwerkende Overheid • Wie moet ik betrekken vanuit de eigen organisatie om de verbinding te houden? • Hoe gaan we in dit netwerk met elkaar om? • Wat spreken we af? • Hoe gaan personen in het netwerk met de eigen organisaties om? • Wat spreken we af over het terugleggen van resultaten in de eigen organisaties? • Zijn de goede partijen betrokken? • Hoe verankeren we gezamenlijk de resultaten? • Hoe vieren we gezamenlijk resultaat?
Checkvragen De Rechtmatige Overheid • Hoe kan ik nieuw gedrag rechtmatig maken? • Hoe is democratische controle belegd? • Hoe kan ik democratie in een nieuwe vorm versterken? • Wie legt aan wie democratische verantwoording af? • Kan verantwoording afleggen ook collectief? • Wie geeft politieke sturing? • Wat is het doel? Wie stelt het doel vast? • Is rechtsgelijkheid geborgd? • Wat is een fair rollenspel?	Checkvragen De Responsieve overheid • Op welke initiatieven kan ik me richten? • Waar kan ik meebewegen en waar is meer sturing nodig? • Waarom is het nodig? • Moet ik met alles meebewegen? • Wat als er niets gebeurt? • Wat als het 'gewoon' aan de mensen ligt? • Hoeveel ruimte is nodig om dit goed te kunnen doen? • Hoe maak ik formele en/of informele ruimte? • Welke begrenzingen zijn nuttig of nodig?

Figuur 2 Accenten per managementstijl (Teisman et al., 2018)

Deze indeling in managementstijlen kan behulpzaam zijn om meer inzicht te krijgen in de manier waarop de rijksoverheid met de inbreng van andere overheden omgaat. Bij de varianten aan de linkerkant van het model ('van binnen naar buiten') ligt de nadruk op de hiërarchie, zoals bij de nieuwe bed-bad-broodvoorschriften en treedt de rijksoverheid op als *principal*. Aan de rechterkant van het model ('van buiten naar binnen') spelen autonomie en gelijkwaardige samenwerking een veel grotere rol, zoals bijvoorbeeld de VNG bepleitte in een reactie op de nieuwe bed-bad-broodregels (VNG, 2015). Dat komt meer in de buurt van het ideaal van *multilevel governance*.



Figuur 3 Varianten van samenwerking

Op basis van deze stijlen presenteren Teisman et al. (2018) een vijftal varianten van hoe de overheden van verschillende niveaus met elkaar kunnen samenwerken (zie figuur 3). De eerste twee varianten, het *meerlaags bestuur* en het *meerlaags management*, kenmerken zich door een sterk sturende rol van de centrale overheid. Dat is ook te zien, want beide varianten bevinden zich aan de linkerkant van het assenstelsel. Dat betekent dat de sturing van binnenuit, dat wil zeggen, vanuit de rijksoverheid plaatsvindt. Hoe andere actoren (waaronder gemeenten) betrokken zijn en bijdragen, wordt door de rijksoverheid bepaald (Teisman et al., 2018). *Meerlaags management* (of: *New Public Management*) is een managementstijl die heel populair was bij overheden in de jaren '90 en sterk gericht was op het behalen van maatschappelijke doelen. De *principal agent* theorie past uitstekend in deze bedrijfskundige benadering van het openbaar bestuur (Schillemans, 2010).

De *meerlaagse samenwerking* kent twee varianten: bottom-up en top-down. In het eerste geval komt het initiatief van buiten de centrale overheid en ligt de oorsprong dus bij maatschappelijke organisaties of lagere overheden. De landelijke overheid kan deze initiatieven overnemen en als partner deelnemen, maar een cruciaal verschil met de voorgaande twee vormen is dat de overheid in deze gevallen geen medewerking afdwingt. Partners zijn vrij om geheel of gedeeltelijk, veel of weinig, snel of langzaam mee te doen. Als deze samenwerking top-down tot stand komt, is de rijksoverheid de initiatiefnemer (bijvoorbeeld één ministerie), maar zijn de voorwaarden hetzelfde. De sturing komt (ook) van buiten, de overheid brengt slechts partijen bij elkaar om een probleem op te lossen maar treedt daarin als gelijke op. De focus ligt sterk op de doelen die behaald moeten worden en minder op de hiërarchie of taakverdeling (Teisman et al.,

2018). Deze visie op samenwerking sluit daarmee naadloos aan bij de *stewardship theory* (Schillemans, 2010).

De laatste variant, *maatschappelijke samenwerking*, draait om de vraag hoe de overheid kan sturen in maatschappelijke zelforganisatie. Dat klinkt paradoxaal, maar het betekent dat de overheid zich buiten de eigenlijk samenwerking houdt (het blijft dus zelfsturing) maar wel van invloed is op de context (als bodem, platform of draaischijf voor deze samenwerking). De overheid kan een meer of minder kansrijk kader scheppen voor zo'n samenwerking. Hierin kunnen decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en andere partners betrokken zijn (Teisman et al., 2018). Uiteindelijk kan de overheid alsnog grenzen stellen of (in het uiterste geval) repressief toezicht toepassen door de besluiten van lagere overheden nietig te verklaren (Van Deth, & Vis, 2006).

Beleidsvrijheid

Welke visie van toepassing is (of: welke visie idealiter wordt nagestreefd) kan worden achterhaald door de mate van daadwerkelijke of gewenste beleidsvrijheid vast te stellen. Met de term beleidsvrijheid kunnen de dimensies uit figuur 1 en 3 worden samengevat, want de mate van beleidsvrijheid bepaalt de plaats in het model. Als er veel van binnen naar buiten wordt gewerkt, dan zijn de ideeën van de rijksoverheid leidend en blijft er weinig beleidsvrijheid over voor de gemeente. Als er van buiten naar binnen wordt gewerkt, is de mogelijke beleidsvrijheid van gemeenten vanzelfsprekend groter. Als er sprake is van weinig beleidsvrijheid, ziet de rijksoverheid zich meer als principal en zal via een weg van meerlaags bestuur of meerlaags management proberen om de gemeenten het uitgestippelde beleid uit te laten voeren. Is er daarentegen veel beleidsvrijheid, dan is de rijksoverheid bereid om meer de samenwerking te zoeken en op een gelijkwaardige wijze in overleg te treden met gemeenten middels een meerlaagse samenwerking of maatschappelijke samenwerking.

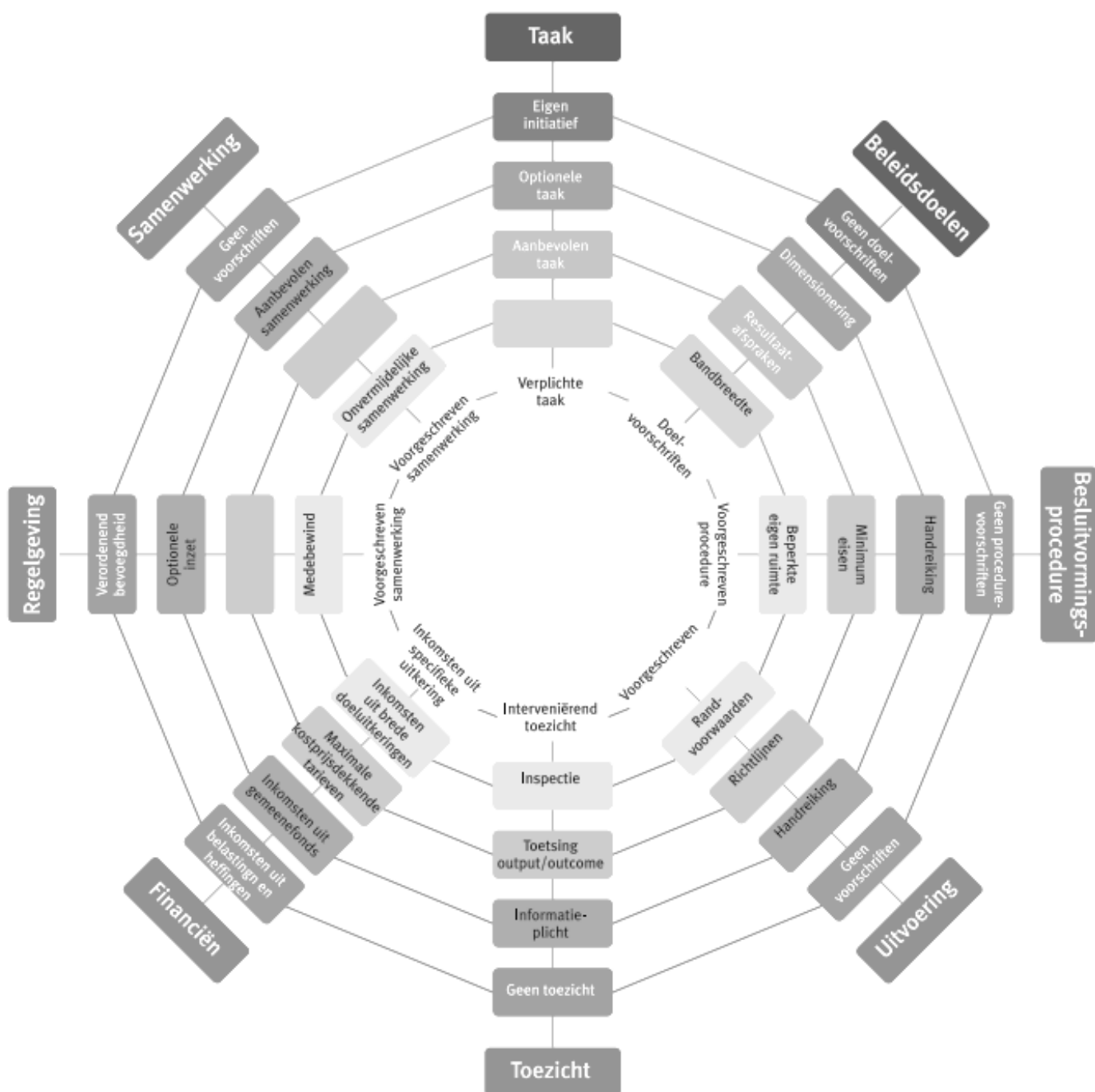
Een belangrijke vraag is dus in hoeverre een gemeenteraad bij zijn keuzes gebonden is aan de beleidsdoelen die door andere factoren en actoren zijn opgelegd. Dit is voor een deel vastgelegd in wettelijke kaders. Volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur zijn er vier gradaties te onderscheiden in de aard van de wettelijke taken en daarmee in de mate van beleidsvrijheid: eigen initiatief; optionele taak; aanbevolen taak; verplichte taak (ROB, 2019).

Naast de wettelijke kaders spelen ook de financiering, toezicht door het rijk, procesafspraken en kaders voor de uitvoering een rol (Brandsen et al., 2006; ROB 2019). Om van al deze indicatoren bij elkaar inzichtelijk te maken hoe groot de beleidsvrijheid op een bepaald onderwerp is, hebben Brandsen et al. een meetinstrument ontwikkeld (zie onder 'methodologie'). Dit model helpt om enerzijds de feitelijke beleidsvrijheid vast te stellen en anderzijds met raadsleden het gesprek aan te gaan over de mate van vrijheid die zij wenselijk vinden.

Methodologie

Om de hoofd- en deelvragen te kunnen beantwoorden is gekozen voor een kwalitatieve methode van onderzoek. Volgens Boeije (2014) gaat het dan om het verzamelen, organiseren en interpreteren van tekstueel materiaal waarin de nadruk ligt op betekenissen, ervaringen en gezichtspunten van alle betrokkenen om zodoende concepten te kunnen ontwikkelen die helpen sociale verschijnselen te begrijpen in hun natuurlijke context (Boeije, 2014:27). Deze ervaringen en gezichtspunten zijn in drie fasen verzameld.

Eerst is het gevoerde beleid vanuit de rijksoverheid geanalyseerd. Aan de hand daarvan kan de eerste deelvraag worden beantwoord ('Hoe groot is de beleidsvrijheid voor en na 2015 die aan gemeenten werd geboden om illegalen opvang te verlenen?'). Om de mate van beleidsvrijheid vast te stellen, wordt een model gebruikt van Brandsen et al. (2006) (figuur 4).



Figuur 4 Model-Brandsen; meetinstrument voor beleidsvrijheid van gemeenten

Dit model benoemt 8 dimensies van beleidsvrijheid; elke dimensie kent een aantal gradaties. Deze gradaties zijn zo weergegeven, dat ze een schaal vormen van weinig beleidsvrijheid (eerste gradatie, het dichtst bij het middelpunt) tot veel beleidsvrijheid (vijfde gradatie, aan de buitenrand). Op een willekeurig beleidsterrein kan voor elke dimensie worden onderzocht welke gradatie van beleidsvrijheid van toepassing is. In dit onderzoek zal dat worden gedaan op het thema 'opvang voor illegale vreemdelingen'.

In het model-Brandsen kunnen de gradaties die van toepassing zijn worden gemarkeerd en door lijnen met elkaar verbonden. Het 'spinnenweb' wat dan ontstaat, maakt op een eenvoudige manier inzichtelijk hoeveel beleidsvrijheid er is voor de gemeente: hoe groter het spinnenweb, des te meer beleidsvrijheid. Omwille van de leesbaarheid wordt alleen in figuur 4 het totale model weergegeven. In de navolgende grafieken wordt alleen de cijfermatige score verwerkt. Bij elk van deze dimensies zijn bijpassende bronnen geraadpleegd zoals wetteksten, algemene maatregelen van bestuur, rechterlijke uitspraken en interviews met deskundigen. Op basis daarvan kan per dimensie worden vastgesteld welke gradatie van vrijheid van toepassing is. Inclusief de onderliggende gradaties komen Brandsen et al. (2006) tot het model, zoals weergegeven in figuur 4.

Daarna volgt een analyse van materiaal over en van Rotterdamse raadsleden: interviews in media, stukken van hun websites en bijdragen aan debatten. Daarbij wordt vooral gelet op wat zij zeggen over de mate van beleidsvrijheid en de opstelling van de rijksoverheid. Aan de hand van dit materiaal zijn er semigestructureerde interviews met zeven raadsleden gehouden. In eerste instantie zijn de raadsleden benaderd, die het woord voerden op het bed-bad-brooddossier in 2015. Dat is gelukt in het geval van CU/SGP, SP, LR en D66. In het geval van de PvdA lukte dat bijvoorbeeld niet in verband met het overlijden van mw. Talbi. In haar plaats verleende een fractiegenoot medewerking. In het geval van GroenLinks en CDA zijn de raadsleden van toen inmiddels wethouder in Rotterdam. Bij GroenLinks lukte het om een betrokken fractiegenoot te spreken, maar het CDA heeft niet meer gereageerd. De toenmalig woordvoerder van de VVD was inmiddels geen raadslid meer, een fractiegenoot van haar heeft nu medewerking verleend aan een interview. Van Partij van de Dieren en NIDA was er helaas niemand die reageerde op verzoeken tot een interview. Raadsleden kregen tijdens de interviews de gelegenheid om hun keuzes en manier van optreden zelf toe te lichten.

Naast de raadsleden zijn er zeven deskundigen dan wel direct betrokkenen bevraagd: twee bestuurders vanuit de VNG, de beleidsmedewerker immigratie en integratie van de VNG, de adviseur vreemdelingenzaken van de gemeente Rotterdam, een beleidsmedewerker van stichting Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt, een mensenrechtenadvocaat en een commissiegriffier. Als direct betrokkenen hebben zij ook een reflectie gegeven op het handelen van de raadsleden en waardevolle aanvullende informatie gegeven over de rol die interbestuurlijke verhoudingen hebben gespeeld.

Totaal zijn er 12 interviews afgenomen en twee schriftelijke reacties verwerkt. Daarbij is gebruik gemaakt van een topiclijst (bijlage II) om de onderwerpen te structureren, die samengesteld is aan de hand van de theorie, de documentanalyse en het optreden van raadsleden. De dimensies van het model-Brandsen hebben daarin een plek gekregen, maar (ter controle) ook de indicatoren uit eerder onderzoek (zoals beschreven in de introductie: opleidingsniveau, persoonlijke opvattingen, politieke overtuiging, verhouding met rechts-populisme etc.). De respondenten hebben de ruimte gekregen om te benoemen wat volgens hen relevant is over de aangedragen thema's. Dit leverde open gesprekken op en bood inzicht in de onderliggende visie van de betrokkenen. Politiek is altijd *impression management*, maar door een combinatie van grondige voorstudie naar eerdere uitspraken, het interviewen van externen en zoveel mogelijk de gegevens te anonimiseren wordt dat effect zo minimaal mogelijk gehouden.

Volledige anonimiteit kan niet worden gegarandeerd, gezien het geringe aantal betrokkenen en hun specifieke rol of bijdrage aan het debat. Daarom is afgesproken dat er van de interviews een samenvattend verslag zou worden gemaakt, waarin de besproken conclusies worden weergegeven met ondersteunende citaten. Deze verslagen zijn vooraf voorgelegd aan de betreffende respondenten en door hen goedgekeurd. Op deze manier is gewaarborgd dat de verwerkte informatie volledig hun instemming heeft en was de ruimte tijdens interviews groter om informatie te delen en nader toe te lichten.

De interviews zijn telefonisch of via videocall afgenomen (in verband met de opdracht tot *social distancing* in de looptijd van dit onderzoek) en duurden tussen de 30 en 75 minuten. Tijd mocht omwille van de openheid geen belemmering vormen: de geïnterviewden hebben alle ruimte gehad om te vertellen wat ze willen en hoeveel ze willen. Met sommige geïnterviewden is achteraf nog een keer contact geweest voor wat extra verhelderingsvragen.

De documenten en interviews zijn geanalyseerd met behulp van Atlas.ti. Voor het deel over beleidsvrijheid zijn de onderdelen uit het *meetinstrument beleidsvrijheid* van Brandsen et al. gebruikt als codes. Voor andere onderdelen is gebruik gemaakt van een open codering. Het model van Teisman et al. vormde daarbij een *sensitizing concept*, wat wil zeggen dat het model een abstractieniveau heeft wat uitstijgt boven het niveau van de verschillende antwoorden, maar het wel als denkrichting en kader kon dienen voor het coderen (Boeije, 2014:119). De resultaten kunnen op deze manier vergeleken worden met de analyse uit de eerste fase van het onderzoek.

Resultaten

Al jarenlang worstelt de Nederlandse overheid met de groep illegaal verblijvende vreemdelingen, die na de afwijzing van hun asielaanvraag toch in Nederland blijven. Daarnaast is er een groep vreemdelingen, die nooit in een asielprocedure heeft gezeten maar illegaal is binnengekomen en in moeilijkheden is geraakt. Gemeenten worden geconfronteerd met deze doelgroep, die niet in staat is zelf in hun basisbehoeften te voorzien.

Beleidsvrijheid tot 2015

Om inzichtelijk te maken hoeveel beleidsvrijheid een gemeente heeft om opvang te realiseren voor deze doelgroep gebruiken we een model van Brandsen et al. (2006) (zie onder methodologie). Dat is de eerste stap om te kunnen achterhalen hoe de interbestuurlijke verhoudingen waren tussen rijk en gemeente. Hieronder volgt bij elk van de 8 dimensies een korte toelichting welke gradatie van beleidsvrijheid van toepassing is op deze casus en worden de uitkomsten hiervan gevisualiseerd in figuur 5. Hiervoor zijn gegevens verwerkt uit de relevante wetgeving, maatregelen van bestuur, toelichtingen daarop door politici en rechterlijke uitspraken / jurisprudentie.¹

De eerste dimensie is [1] TAAK²: ‘de mate waarin de gemeente (wettelijk gezien) vrij is een taak op zich te nemen’ (Brandsen et al., 2006). Opvang aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen heeft geen wettelijke basis. Nergens in de wetgeving is omschreven waar deze doelgroep recht op heeft. In de wet is wel vastgelegd wat gemeenten niet mogen bieden en welke rechten aan deze doelgroep worden ontzegd. Juist om deze reden is in 1998 de ‘Koppelingswet’ aangenomen, die regelde dat veel sociale voorzieningen gekoppeld werden aan een rechtmatig verblijf in Nederland: “Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is te voorzien in een wettelijke regeling teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het

¹ Een volledig overzicht van geraadpleegd materiaal is te vinden in bijlage I

² De nummering is toegevoegd aan model-Brandsen voor het overzicht en om verwijzingen makkelijker te maken.

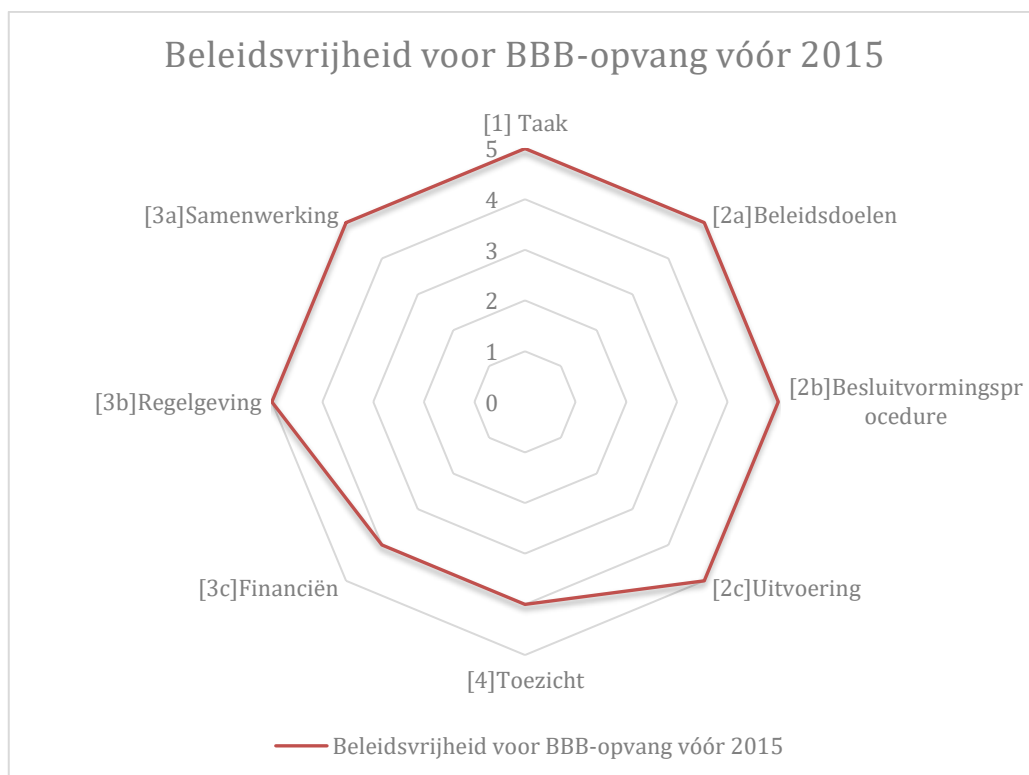
rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland,” zo luidt de aanhef van deze wet. Illegaal verblijvende vreemdelingen kunnen op deze manier geen aanspraak maken op allerlei voorzieningen. Iets soortgelijks is opgenomen in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) uit 2014: “Een vreemdeling komt voor het verstrekken van een maatwerkvoorziening slechts in aanmerking indien hij rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000.” Uitzondering vormt opvang vanwege medische noodzaak. Daarnaast kan de minister door middel van een algemene maatregel van bestuur instellen dat gemeenten een uitzondering kunnen maken en maatwerk bieden aan deze doelgroep.

Opvang was zodoende ook niet gebonden aan wettelijke regels of verwachtingen van de rijksoverheid. Er waren geen taakspecificaties gegeven aangaande [2a] BELEIDSDOELEN, [2b] BESLUITVORMINGSPROCEDURE of [2c] UITVOERING. De raadsleden en de beleidsmedewerker van stichting ROS benoemden dat de taakspecificatie ook geen issue was: in de Rotterdamse situatie was er al een jarenlange praktijk, waarbij diverse NGO's uitvoering gaven aan daklozenopvang in het algemeen en aan illegale vreemdelingen in het bijzonder. Voor daklozenopvang in het algemeen gelden allerlei normen, die als vanzelfsprekend door deze organisaties ook werden toegepast op de opvang van illegalen. De besluitvormingsprocedure [2b] was om dezelfde reden niet aan landelijke regels gebonden, maar kende wel een lokale uitdaging omdat de meningen in de coalitie over dit onderwerp zeer uiteen liepen. Om praktische redenen is het daarom een bevoegdheid van de burgemeester gemaakt. Hij kan meer boven de partijen staan en zelfstandig besluiten over het budget van openbare orde en veiligheid (waar dit een onderdeel van geworden is). De gemeente had dus grote mate van vrijheid om doelen van beleid vast te stellen [2a], een grote mate van vrijheid in de wijze van besluitvorming over doelen en over de organisatie van de uitvoering van beleid [2b] én een grote mate van vrijheid in de bepaling van organisatie en instrumentatie van de uitvoering van het beleid [2c]. Voor deze dimensies gold dus maximale beleidsvrijheid (gradatie 5).

Wat betreft de beleidsinstrumenten [3a, 3b, 3c] die de gemeente inzette voor de opvang heeft het rijk ook geen beperkingen opgelegd. Wel probeerde de Dienst Terugkeer & Vertrek om met de NGO's samen te werken, maar vanwege het ontbreken van een wettelijke basis heeft dat nooit goed gefunctioneerd, aldus de adviseur vreemdelingenzaken van Rotterdam en de beleidsmedewerker van stichting ROS. De NGO's waren namelijk bang het vertrouwen van de doelgroep te verliezen. Alle geïnterviewden geven aan dat er lokaal alle ruimte was om op dit dossier samen te werken met maatschappelijke organisaties. De regelgeving over deze opvang was een lokale aangelegenheid, waardoor de gemeente zelf een verordenende bevoegdheid had. De financiën zijn wel altijd een groot punt van discussie geweest. Gemeenten hadden het gevoel op te draaien voor een open eind in de landelijke verantwoordelijkheden en wetgeving. “Een zeer gevoelig punt”, noemde Jos Wienen dit (Nieuwsuur, 22 april 2015). Aangezien het nu een buitenwettelijke regeling is, moeten gemeenten dit opbrengen uit eigen middelen, wat vaak neerkomt op een deel van de uitkering uit het gemeentefonds. Op de dimensies SAMENWERKING [3a] en REGELGEVING [3b] was er maximale beleidsvrijheid (vijfde gradatie) en op de dimensie FINANCIËN [3c] de vierde gradatie (inkomsten uit gemeentefonds)

Tenslotte is er nog de dimensie van TOEZICHT [4]. Tot 2015 was er ook geen centraal toezicht op de bed-bad-broodlocaties, hoewel de IND en DT&V wel contacten onderhielden met opvangorganisaties en probeerden om contact te leggen en te houden met illegaal verblijvende vreemdelingen. Dit kan echter niet als door de overheid gestuurd toezicht op de opvang gerekend worden. Zie figuur 5 voor een grafische weergave.³

³ Om het leesbaar en overzichtelijk te houden wordt het model van Brandsen et al. sterk vereenvoudigd weergegeven.



Figuur 5 Gemeentelijke beleidsvrijheid voor BBB-opvang vóór 2015

De managementstijl van de rijksoverheid was er tot 2015 nadrukkelijk één van de *responsieve overheid* en de manier van samenwerken een *maatschappelijke samenwerking* (Teisman et al., 2018; zie figuren 1, 2 & 3), maar dan wel in de meest extreme vorm. De overheid liet het over aan de samenleving en probeerde wel wat invloed uit te oefenen, maar hield zichzelf er bewust en nadrukkelijk buiten. “Punt is dat er geen politicus zich durft te branden aan dit dossier,” zei een SP-raadslid tijdens het interview, “Zowel iedereen binnenlaten als niemand binnenlaten in Nederland is eigenlijk geen optie, maar zodra je iets daar tussenin probeert te bereiken wil niemand daar aan geloven. Zo blijf je met het probleem zitten. Het was gewoon het volledig ontkennen van een migrantenstroom die er wel is.” De rechter omschreef het optreden van de overheid later als ‘officiële onverschilligheid’ (RvS, 2014, 2017).

Beleidsvrijheid onder druk

Voor al veel maatschappelijke organisaties, maar ook raadsleden en de VNG, vonden dat het echt moest veranderen. Sinds 2011 werden er diverse rechtszaken gevoerd⁴. De Europese Commissie voor Sociale Rechten oordeelde in een uitspraak van november 2014 dat het opvangbeleid van Nederland tekortschoot (ECSR, 2014). Dit werd bekrachtigd door een resolutie van het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Er liepen daarnaast nog diverse nationale rechtszaken, waarin de Raad van State en Centrale Raad van Beroep uitspraak zouden doen. Onder die druk ontstond er een crisis in de landelijke coalitie, waar een compromis werd gesloten wat tot aanpassing van de landelijke afspraken moest gaan leiden.

De inhoud van dat compromis is gepubliceerd in de Kamerbrief van 22 april 2015. Deze brief werd toegelicht door premier Rutte en door vicepremier Asscher tijdens een persconferentie en het werd door Rutte nog eens gedaan bij de wekelijkse persconferentie na afloop van de

⁴ De meeste relevante rechterlijke uitspraken zijn via deze link in één document te raadplegen: <http://www.amsterdamcityrights.org/wp-content/uploads/2019/01/Reader-lezing-Pim-Fischer-16-januari-2019.pdf>

ministerraad. In die week werden diverse maatregelen en citaten besproken bij talkshows, in de bladen en in interviews. Uit al dit materiaal kunnen we afleiden welke zaken het kabinet voornemens was te wijzigen en welke gevolgen dit heeft voor de gemeentelijke beleidsvrijheid.

Als we opnieuw kijken naar de eerste dimensie van het model van Brandsen et al. (TAAK [1]) dan is er een verschuiving waar te nemen van de grootst mogelijke vrijheid naar de meest restrictieve variant (verplichte taak). Het kabinet had als voornemen om aan 5 gemeenten deze taak op te leggen en alle andere gemeenten te verbieden deze opvang nog langer aan te bieden. 'Met deze verbeteringen in ons stelsel van terugkeer is er geen noodzaak meer voor gemeenten om zelf structureel opvang aan te bieden dan wel te financieren voor niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen, (...). Conform de oorspronkelijke doelstelling van het bestuursakkoord dienen dergelijke vormen van opvang dan ook te worden gesloten' (Kamerbrief, 22 april 2015).

Binnen de dimensie BELEIDSDOELEN [2a] is wel enige ruimte, want in de Kamerbrief met plannen wordt onder andere gesproken over een verblijf van 'enkele weken'. "Enkele weken is een prima formulering, omdat het ook ietsjes ruimte laat in de gesprekken die Dijkhof met gemeenten gaat voeren om te zien wat het beste werkt," aldus minister-president Rutte (persconferentie 24 april 2015). De doelen zijn dus niet zo gedetailleerd vastgesteld dat er geen enkele ruimte meer is. Tegelijk is er niet zóveel ruimte dat er alleen gesproken wordt over resultaatafspraken, alsof alleen het resultaat telt en niet de afspraak over een bepaalde termijn. "Een beperkt aantal weken, dan heb je het dus niet over maanden" (Rutte, persconferentie 24 april 2015). Er zijn dus zeker beleidsdoelen vanuit het rijk, maar met een zekere bandbreedte. Dat past bij de tweede gradatie binnen deze dimensie.

De BESLUITVORMINGSPROCEDURE [2b] is ook ingekaderd. Het is niet mogelijk voor een gemeente om autonoom te beslissen over zo'n procedure die leidt tot de komst van zo'n opvang. Naast dat het een collectieve onderhandeling betreft met meer gemeenten (in dit geval: de G5), staat ook nadrukkelijk in de brief dat "Rijk en gemeenten gezamenlijk zorg [zullen] dragen voor deze locaties." Het aantal bedden, de lokale structuren etc. zijn nog onderwerp van besluitvorming, maar die eigen ruimte is beperkt. Ook wat betreft de procedure is de tweede gradatie (nl. 'beperkte eigen ruimte') van toepassing.

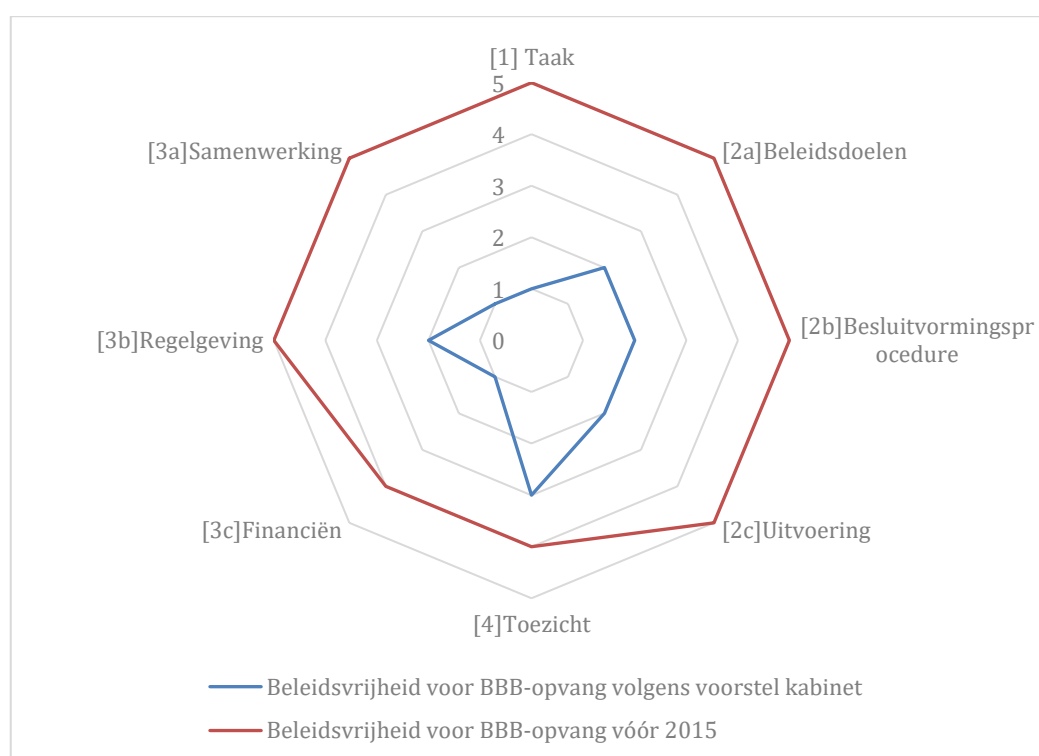
Wat SAMENWERKING [3a] betreft is de gemeente in principe vrij om eigen samenwerkingen aan te gaan met maatschappelijke partners, maar gezien de stevige verankering van een aantal organisaties in deze materie en in de Rotterdamse context en doelgroep is die samenwerking onvermijdelijk (en ook gewenst door de raadsleden, zie Gemeenteraad Rotterdam, 2015). Het kabinet benadrukt daarnaast: "Onder aansturing van de DT&V wordt op deze vijf locaties (...) opvang geboden (...)." Met name het feit dat de DT&V hier een sturende rol heeft, maakt dat de eerste gradatie van toepassing is (nl. 'voorgeschreven samenwerking'). Volgens de adviseur vreemdelingenzaken zit het zo: "De regie ligt bij het vreemdelingenloket, dus bij de gemeente. Zij houden de aanvragen bij, de termijnen, zij volgen de begeleidingstrajecten etc. Cliëntenlijsten etc. worden zowel gemonitord door de betreffende NGO, gemeente én rijk." Volgens de beleidsmedewerker van de VNG "wilde DT&V het (*omschrijving van hun rol, NB*) per se in de brief hebben om overal aan tafel te zitten, zij zijn overal bij betrokken: op casusniveau, bij de stuurgroep, bestuurlijk overleg etc."

De REGELGEVING [3b] is vast omlijnd in de brief van het kabinet. De termijn mag slechts enkele weken bedragen, het doel moet zijn dat er gewerkt wordt aan terugkeerbereidheid en de intentie om hier aan mee te werken is een harde voorwaarde. Wat betreft de inrichting van de voorzieningen zijn er geen aanvullende voorwaarden gesteld, hier ligt dus beleidsvrijheid voor gemeenten om zelf regels te stellen en besluiten te nemen. De beleidsvrijheid op het gebied van regelgeving is daarom 'medebewind' (tweede gradatie).

Een belangrijk beleidsinstrument betreft de FINANCIËN [3c]. Het rijk heeft weliswaar in dit compromis toegezegd aan gemeenten om de kosten voor deze opvang te zullen dragen, maar de financiering is toegezegd met minimale bewegingsruimte voor de gemeenten. Niet alleen betreft het een specifieke uitkering (eerste gradatie bij de dimensie financiën), maar de financiering is bovendien nadrukkelijk gekoppeld aan de mate van effectiviteit: “(...) waarbij de rijksfinanciering gekoppeld wordt aan de mate waarin succes geboekt wordt in het laten terugkeren van vreemdelingen.” Alleen als de opvang beantwoordt aan de doelen die het rijk voor ogen heeft, krijgen gemeenten hier geld voor. Er wordt dus stevige financiële druk op gemeenten gelegd om het beleid, zoals het rijk dat voor ogen heeft, uit te voeren.

De laatste dimensie van Brandsen et al. gaat over TOEZICHT [4]. De kabinetsbrief vermeldt dat “de resultaten (maandelijks) [worden] gemonitord”. In praktijk betekent het dat gemeenten en betrokken organisaties de resultaten rapporteren en lastige cases bespreken. Uit de voorwaarden voor financiering bleek al dat de resultaten goed in de gaten worden gehouden, maar uit de interviews blijkt ook dat de controle op afstand is: “Het ROS wordt eigenlijk nooit lastiggevalen voor controles. Bewust kies ik het woord ‘lastigvallen’. DT&V heeft wel regelmatig contact, maar ROS overlegt dan eerst met de betreffende ‘klant’/illegaal over toestemming, want dat raakt wel aan de privacy. (...) Voor je het weet ben je namelijk het vertrouwen van de doelgroep kwijt. Dat gaat van mond tot mond, dus als de politie binnen zou vallen en iemand wordt net aangetroffen bij ons, dan gaat dat de hele gemeenschap rond. Dat vertrouwen is een kwetsbaar ding” (beleidsmedewerker ROS). Er is dus een ‘toetsing op outcome’ (derde gradatie).

De mate van beleidsvrijheid die het kabinet voorstelt in de Kamerbrief van 22 april 2015 is visueel weergegeven in figuur 6.



Figuur 6 Gemeentelijke beleidsvrijheid voor BBB-opvang vóór april 2015 en volgens de nieuwe plannen van het kabinet

De rijksoverheid presenteert in deze brief dus een strikt hiërarchische aanpak, bedoeld om de doelen te halen die de overheid stelt voor het uitzetbeleid. Figuur 6 laat ook zien dat er van de beleidsvrijheid voor gemeenten niet veel overblijft. De combinatie van sterk doelgericht werken en het redeneren ‘van binnen naar buiten’ laat zien dat er hier sprake is van een duidelijke

principal-agent verhouding, passend binnen de managementstijl van een *presterende overheid*. De samenwerking is te typeren als *meerlaags management* (Teisman et al., 2018; zie figuren 1, 2 & 3).

Perceptie van gemeenteraadsleden

Met het versturen van de brief op 22 april 2015 is een onderhandelingstraject begonnen, wat tot op dit moment doorloopt. In november 2018 is er een voorlopige overeenkomst gesloten tussen gemeenten en het rijk om een proef te gaan doen met LVV's, maar een definitief akkoord ontbreekt nog altijd. De brief van het kabinet is daarom, formeel, nooit méér geweest dan alleen een voorstel en nergens omgezet in formeel beleid.

In reactie op de brief van het kabinet hebben Rotterdamse gemeenteraadsleden van zich laten horen. Ze hebben gereageerd op de inhoudelijke plannen rondom de opvang, maar ook expliciet op de rol van de rijksoverheid en de interbestuurlijke verhoudingen. Dat is te vinden in de verslagen van de raadsvergaderingen, in opiniestukken, bijdragen in de media, moties en schriftelijke vragen.⁵ Aan de hand van dit materiaal zijn vervolgens verdiepende interviews afgenomen.⁶

Raadsleden geven aan dat ze de bed-bad-broodcrisis vanuit een heel eigen perspectief hebben meegekregen. De onderhandelingen tussen de rijksoverheid en gemeenten worden vaak gevoerd door het college en niet door de raadsleden. Het is de taak van de raad om vooraf kaders mee te geven en achteraf het gevoerde beleid te controleren. Ze zijn dus niet rechtstreeks betrokken en voelen die behoefte ook niet. *“We hadden veel vertrouwen in de burgemeester en hoe hij contacten onderhield met het rijk en met de maatschappelijke partners. Als raad hebben we niet heel dicht op deze gesprekken gezeten, dat was meer op afstand. Het was voor ons belangrijker om de juiste kaders te stellen”* (raadslid D66). Ze geven aan juist wel kritisch te zijn op de kaders die ze vanuit de rijksoverheid krijgen, dat is heel relevant voor hun rol als raadslid.

Raadsleden verschillen van mening over de vraag of opvang van illegalen een verantwoordelijkheid is van het rijk of van de gemeente. Sommigen zien deze opvang als onderdeel van het asielsysteem en derhalve een verantwoordelijkheid van het rijk. Het zou van hen best meer gecentraliseerd mogen worden. Anderen vinden juist dat het gemeentelijke problematiek is (bijvoorbeeld als onderdeel van de Wet maatschappelijke opvang) en dat gemeenten meer ruimte moeten krijgen om dit op te lossen. Alle raadsleden vonden de uiteindelijke toedeling van de taak van ondergeschikt belang ten opzichte van de effectiviteit van het beleid. Ze benadrukken dat het beleid sluitend moet zijn, of het nu door de gemeente of door het rijk wordt aangepakt. Eén van de raadsleden duidde de huidige situatie als een 'juridisch vacuüm'.

De raadsleden geven aan dat het rijk 'meer moet doen' [1], maar dat kan zowel in faciliterende als initiërende zin zijn. Het kabinet gaat uit van het idee dat deze illegalen naar de aangewezen steden zullen reizen voor opvang. Uit de interviews komt naar voren dat raadsleden en NGO's zeer kritisch zijn op het verplaatsen van ongedocumenteerden naar andere steden. Het verplichtende karakter van dit compromis, bijvoorbeeld als het over het aantal gemeenten gaat, vinden de raadsleden veel te ver gaan. Een generieke aanbeveling voor zulke opvang is ook niet aan de orde, aangezien maar een beperkt aantal gemeenten te maken heeft met deze problematiek. Raadsleden pleiten daarom voor een wettelijke regeling die optioneel is (gradatie 4 uit model-Brandsen): als gemeenten te maken krijgen met illegalenproblematiek, dan kan hier gebruik van worden gemaakt.

Het meest kritisch zijn de raadsleden op de beleidsdoelen [2a] die de rijksoverheid stelt voor de opvang. Vreemdelingen moeten geregistreerd staan met een vreemdelingennummer, vooraf toezeggen mee te willen werken aan terugkeer en mogen slechts enkele weken blijven. Raadsleden typeren dit als een 'papierene werkelijkheid' en 'beleidsmatig wensdenken'; het staat in hun ogen

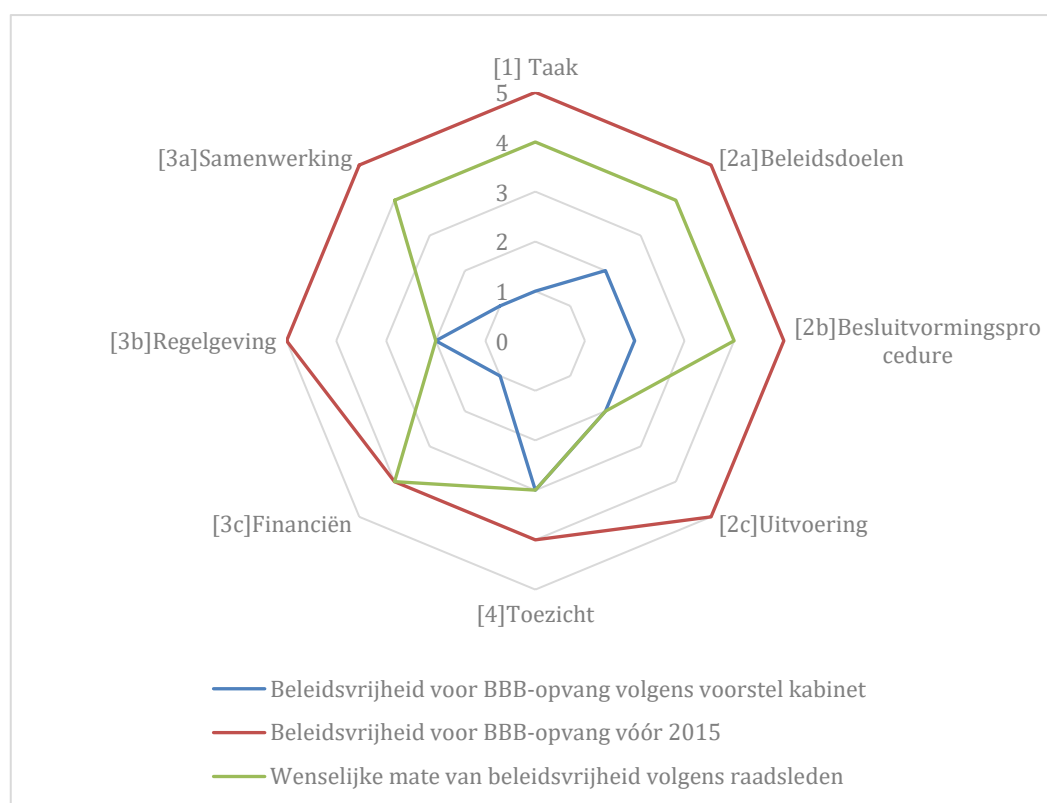
⁵ Zie voor een volledige lijst met geraadpleegd materiaal bijlage I

⁶ Zie bijlage III

ver af van de ervaringen zoals gemeenten die hebben. Er moeten afspraken zijn, maar realistisch en lokaal. Gemeenten worden echter helemaal gepasseerd in de besluitvorming [2b], net als de uitvoerende organisaties. Over de uitvoering [2c] op zichzelf zijn de raadsleden dan wel weer tevreden.

Over de beleidsinstrumenten (samenwerking, regelgeving en financiën) zijn raadsleden in meerderheid tevreden. Ze waarderen het dat er in de plannen van het kabinet ruimte was en bleef om de bestaande NGO's in te zetten voor het continueren van deze opvang [3a], zij het onder nieuwe afspraken. Het feit dat er gekozen wordt voor een situatie van medebewind [3b] vinden raadsleden begrijpelijk en zelfs wenselijk. Dat er een specifieke uitkering voor dit soort opvang komt, vinden raadsleden op zich prima omdat dan tenminste gewaarborgd is dat er echt geld voor vrijkomt en hieraan kan worden besteed. Voorkeur heeft echter om dit via het gemeentefonds te financieren [3c].

Raadsleden hadden en hebben andere opvattingen over de samenwerking tussen landelijke en lokale overheid dan uit de beide eerste analyses kwam. In figuur 7 staan deze verschillen visueel weergegeven.



Figuur 7 Gemeentelijke beleidsvrijheid vóór 2015, volgens voorstel kabinet en wat wenselijk is volgens raadsleden

Visie van raadsleden op samenwerking

Aan geïnterviewden is ook de vraag voorgelegd of bovenstaand verschil van inzicht invloed heeft (gehad) op de politieke besluitvorming rondom de bed-bad-broodvoorzieningen. Volgens de raadsleden heeft dit wel degelijk invloed gehad, al verschillen ze van mening over de mate waarin. Zo stelt een raadslid van de CU/SGP dat het wel van invloed is geweest, maar vooral op de manier van optreden en niet de boodschap an sich

Andere raadsleden gaan een stap verder. Zij stellen dat de druk vanuit de rijksoverheid door middel van de brief van 22 april 2015 een reactie heeft opgeroepen die er anders niet zou zijn geweest. Het was een actie die een duidelijke tegenreactie veroorzaakte. Zo ziet een D66-raadslid het in ieder geval: "De opstelling van het rijk heeft er wel voor gezorgd dat de raad hier feller in is

gaan zitten. Zeker omdat het een Haags compromis was wat lokaal onuitvoerbaar was. We wilden dat lokaal hier meer over zou gaan. De bezwaren gaan dan zowel over uitvoerbaarheid als irritatie dat het rijk zich zo opstelt.” Het blijkt ook uit het enkele feit dat de Rotterdamse raad hierover debatteerde tijdens een buitengewone raadsvergadering op 30 april 2015, aangevraagd door Leefbaar Rotterdam. Zonder deze brief was er helemaal geen debat geweest en daarmee ook geen politieke besluitvorming over dit dossier op dat moment. Eerdere en latere berichtgeving vanuit het kabinet middels brieven aan de Tweede Kamer hebben ook nooit geleid tot een debat in de Rotterdamse raad. Daarbij speelde de grootse aandacht van de media ook een rol, maar dat maakt deze feiten niet anders. Tijdens de keren dat er wél over werd gesproken in de raad zijn er bovendien vergelijkbare moties ingediend als die van 30 april 2015. Deze moties werden verworpen door de gemeenteraad, terwijl de motie van 30 april 2015 werd aangenomen. Het is een aanwijzing dat het politieke speelveld wel degelijk anders was onder invloed van de besluiten van het rijk.

De aanvrager van het debat, raadslid voor Leefbaar Rotterdam, ontkent dit zelf overigens. Hij heeft niets met deze politieke overwegingen, zo stelt hij. *“Het principiële punt staat voorop. Ik maak wel gebruik van de landelijke afspraken als dat de onderbouwing van mijn punt ten goede komt, maar dat is nooit van doorslaggevende betekenis. Ter illustratie: Eerst was de rijksoverheid tegen opvang van illegalen en in dat standpunt kan Leefbaar Rotterdam zich vinden. Dat standpunt passen we niet aan op het moment dat de rijksoverheid nu wel toestemming geeft. We blijven tegen deze opvang.”*

Conclusie en discussie

Dit artikel beschrijft de verhouding tussen rijk en gemeenten (i.c. Rotterdam) ten tijde van de bed-bad-broodcrisis van 2015 en de mate waarin deze verhoudingen van invloed zijn (geweest) op de lokale besluitvorming over deze voorzieningen. Leerkes et al. (2012) beschrijven deze verhouding als een *principal agent*-relatie, waarbij de rijksoverheid de *principal* is en de gemeente de *agent*. Dit wordt afgezet tegen de *stewardship* theorie, waar het uitgangspunt een meer gelijkwaardige en constructieve samenwerking is. Beide theorieën zijn ingepast in een breder model over managementstijlen van Teisman et al. (2018).

Centraal in de discussie over interbestuurlijke verhoudingen staat het concept beleidsvrijheid. Die ruimte was wat betreft de bed-bad-broodopvang vóór 2015 heel groot. Er waren veel beperkingen in allerlei wetten (Koppelingswet, Vreemdelingenwet etc.), maar er bleef altijd beslisruimte voor gemeenten om buitenwettelijke regelingen (dus buiten bestaande wetten om) in het leven te roepen. De rijksoverheid vond er wel wat van, maar stuurde er niet op (Amnesty, 2017). De omgeving buiten de rijksoverheid was hierin leidend en de rijksoverheid gedoogde dat tot 2007. Bij het Generaal Pardon werd een bestuursakkoord gesloten met gemeenten om opvang te beëindigen, maar dat werd niet gehandhaafd (Winter et al., 2018). Een duiding van deze situatie vanuit een *principal agent*-perspectief (Leerkes et al., 2012) of als gedoogconstructie (Engbersen et al., 1999; Van der Leun & Rusinovic, 2004) gaat daarmee scheef. In dit artikel is beargumenteerd dat het beter aangeduid kan worden als een vorm van *maatschappelijke samenwerking* (Teisman et al., 2018).

Opvallend is dat de rechter deze beleidsmatige afstandelijkheid (in de woorden van de rechter: ‘officiële onverschilligheid’ (EHRM, 2014; RvS, 2017) veroordeelt. Het rijk is aanspreekbaar op hulp aan deze kwetsbare groep. Het politiek compromis wat daarover wordt bereikt tussen VVD en PvdA op 22 april 2015 heeft een dwingend karakter en schrijft precies voor hoe gemeenten met dit vraagstuk om moeten gaan. Het laat weinig beleidsvrijheid aan gemeenten en er worden zelfs sancties aangekondigd. “Dat (verbod aan andere gemeenten om BBB-opvang te bieden, NB) is een zeer onwenselijke en onaanvaardbare inperking van de gemeentelijke autonomie. Alle gemeenten

moeten de mogelijkheid houden om noodhulp te verlenen in een uiterst sobere vorm” (VNG, 2015). Toch is het ook hier te kort door de bocht te spreken van *meerlaags management* (Teisman et al., 2018) of een *principal-agent* verhouding. Weliswaar wordt er van binnen naar buiten geredeneerd en is de rijksoverheid zeer dwingend in taalgebruik, maar dit wordt niet omgezet in concreet beleid zoals een Algemene Maatregel van Bestuur. Er wordt (in een enkele bijzin!) aangekondigd dat er nog nader overleg met de gemeenten plaats zal vinden en er een bestuursakkoord gesloten moet worden. De rijksoverheid kondigde aan anders terug te vallen op het bestaande bestuursakkoord en dus niet alsnog met eigen beleid te komen. De Nederlandse praktijk van *multilevel governance* (ROB, 2020) en besturen met wederzijdse instemming was blijkbaar toch te sterk om dat zomaar los te laten.⁷ Belangrijk voor deze conclusie is dat de 5 grootste gemeenten gevraagd (!) zijn door de rijksoverheid om deel te nemen als pilotgemeenten. Zij hadden het recht om te weigeren en hier niet aan deel te nemen. Er is daarom eerder sprake van een *top-down meerlaagse samenwerking* (Teisman et al., 2018).

Raadsleden hebben zich verzet tegen de beperkende voorstellen van de rijksoverheid. Zij hadden een andere manier van samenwerken voor ogen met meer beleidsvrijheid voor gemeenten. Rotterdamse raadsleden herkennen in de rijksoverheid wel de houding van een *principal*, maar bedienen zich tegelijk even makkelijk van instrumenten om dat aan banden te leggen (zie bijlage I). Daarmee treden raadsleden (in termen van Leerkes et al.) zelf ook op als *principal* en zijn de rollen dus omgedraaid. Zij willen dat de rijksoverheid participeert, zowel beleidsmatig als financieel, en werken hier actief aan. De rijksoverheid moet in hun ogen alleen meer rekening houden met de wensen die vanuit de praktijk komen en daarop anticiperen. Het ideaal van de raadsleden is daarom de *bottom-up meerlaagse samenwerking* (Teisman et al., 2018) en sluit daarom meer aan bij de *stewardship* theorie.

Het is lastig om de invloed van interbestuurlijke verhoudingen op zo’n crisis inzichtelijk te maken. In dit artikel is aangetoond dat het een rol speelt, maar het is lastig meetbaar hoe groot die invloed is. Bovendien zegt het lang niet alles als gemeenten en rijksoverheid een zelfde soort samenwerkingsmodel voorstaan. Op inhoudelijk vlak kunnen ze dan nog over de invulling van de samenwerking.

De vraag komt wel boven of het juist niet helpend is om de interbestuurlijke verhoudingen eens op scherp te zetten als een dossier al jarenlang op slot zit. Zijn er dan nog wel alternatieven? “Ik vraag me af of je met zo’n politiek onderwerp, zo’n gevoelig en heikel onderwerp, of je daar met een soort poldermodel uitgekomen was. (...) De nuance was helemaal zoek. Je was óf voor, óf tegen. Op andere terrein kan het samen optrekken veel beter werken. (...) Op dit dossier was het politieke klimaat zo overheersend, met daarbij dat het ging om iets wat een landelijke uitstraling had en daardoor meer onder spanning stond” (raadslid CU/SGP). Alle (!) geïnterviewde deskundigen geven echter aan dat het dossier uiteindelijk vlot is getrokken toen Mark Harbers aantrad als staatssecretaris. De combinatie van nabijheid zoeken en persoonlijk leiderschap (waaronder het loslaten van het dreigement van de financiële sancties; dat valt immers onder institutionele macht) bracht ministerie en gemeenten nader tot elkaar, wat leidde tot een voorlopige overeenkomst in 2018. Dat levert sterk bewijs voor de effectiviteit van de *stewardship* theorie in politieke vraagstukken waar diverse overheden bij betrokken zijn (Schillemans, 2010).

In feite leidt een strijd om beleidsvrijheid af van waar het lokale politici om gaat, namelijk het oplossen van praktische problemen. Ze voelen zich daartoe gedwongen omdat (met name) de financiering constant onder druk staat. Ze moeten als *agent* strijden voor zekerheid, terwijl ze veel

⁷ Dat is wellicht ook een politieke keuze, aangezien het op deze manier een plek kon krijgen in de asielketen (met bijbehorende wetgeving) en niet binnen de maatschappelijke opvang, wat weer veel andere ingewikkelde vragen had opgeroepen.

liever het vertrouwen en de zekerheid krijgen om meer ‘steward-achtig gedrag’ in te brengen (Schillemans, 2010).

Dit artikel belicht vooral het lokale perspectief met bijzondere aandacht voor de rol van de raadsleden. Hun wensen en ideeën zijn inzichtelijk gemaakt, maar vanuit de kant van het rijk is er geen inbreng gevraagd. Dat zou te ver gevoerd hebben voor dit artikel, maar het is de moeite waard om ook dat perspectief op zowel bestuurlijk als ambtelijk vlak te onderzoeken. Nu is dat alleen gebeurd op basis van documenten en formeel beleid, maar niet door wederhoor te vragen van ambtenaren, bestuurders en politici.

Ondanks alle druk die er wordt uitgeoefend zit meerlaagse samenwerking diep ingebakken in de Nederlandse bestuurlijke cultuur. Achteraf gezien liep die samenwerking niet zoveel gevaar: “De brief vanuit de Kamer (met mededeling van de staatssecretaris) is niet direct omgezet in regelgeving. Er zou eerst nog overleg met de gemeenten komen. De discussie was dus voor een deel ‘politiek wapengekletter’, maar anderzijds: het Rotterdamse model bestaat nog steeds en is uiteindelijk ook in allerlei afspraken vastgelegd. Alle inspanningen hadden dus wel een duidelijk doel en dat is uiteindelijk ook gelukt” (raadslid D66).

Referenties

- Bovens, M., Dekker, P., & Tiemeijer, W. (2014). *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. Den Haag, Nederland: WRR.
- Brandsen, T., De Graaf, L., Hendriks, F., Van den Munckhof, L., Hanemaayer, D., Kalders, P., et al., (2006). *Zichtbaar maken van gemeentelijke beleidsvrijheid. Een meetinstrument*. Den Haag: Centrum voor beleidsevaluatie B&A.
- Broer, J., Pertijs, J., De Boer, S., & Van der West, R. (2016). *Belevingsonderzoek interbestuurlijke verhoudingen 2016*. Verkregen op 14 maart, 2020, van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/belevingsonderzoek-interbestuurlijke-verhoudingen-2016/>
- Van Deth, J.W., & Vis, J.C.P.M. (2006). *Regeren in Nederland. Het politieke en bestuurlijke bestel in vergelijkend perspectief*. Assen, Nederland: Van Gorcum.
- Deschouwer, K., & Hooghe, M. (2008). *Politiek. Een inleiding in de politieke wetenschappen*. Groningen, Nederland: Boom Onderwijs
- Dijstelbloem, H., Den Hoed, P., Holtslag, J.W., & Schouten, S. (2010). *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*. Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press
- Engbersen, G., Van der Leun, J., Staring, R., & Kehla, J. (1999). *De ongekende stad. Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*. Amsterdam, Nederland: Boom.
- Gemeente Rotterdam. (2003). *Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans*. Verkregen op 14 april, 2020, van <https://docplayer.nl/5463793-Rotterdam-zet-door-op-weg-naar-een-stad-in-balans.html>
- Gemeenteraad Rotterdam. (2015). *Motie: koester Rotterdamse aanpak Bed Bad Brood*. Verkregen op 19 maart, 2020, van <https://rotterdam.groenlinks.nl/sites/groenlinks.nl/files/downloads/newsarticle/Motie%20Koester%20Rotterdamse%20aanpak%20Bed%20Bad%20en%20Brood.pdf>
- Koppes, S. (2017). *Valse hoop of bittere noodzaak. Opvang van mensen zonder verblijfsrecht*. Verkregen op 6 april, 2020, van http://www.stichtinglos.nl/sites/default/files/los/%28Def%29%20AMN_17_13_Rapport%20Opvang%20mensen%20zonder%20verblijfsrecht_WEB-1.pdf
- Leerkes, A., Versanyi, M., & Engbersen, G. (2012). *Local Limits to Migration Control: Practices of Selective Migration Policing in a Restrictive National Policy Context*. *Police Quarterly*, 15(4), 446-475.

- Van der Leun, J., & Rusinovic, K. (2004). *Niemandland in Nederland. Afgewezen asielzoekers tussen nationaal en lokaal beleid*. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 31(1), 207-225.
- Overheid in Nederland (2017). *Rol en positie van de gemeenteraad. Onderzoek naar de visie van raadsleden, wethouders en burgemeesters over de rol en positie van raad en raadsleden*. Verkregen op 11 maart, 2020, van https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/rol_en_positie_raad_sleden.pdf
- Overheid.nl (2018). *Grondwet*. Verkregen op 14 maart, 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2018-12-21#Hoofdstuk7>
- Overheid.nl (2020). *Gemeentewet*. Verkregen op 19 maart, 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2020-01-01>
- Raad van State. (2006). *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Verkregen op 14 maart, 2020, van <https://www.raadvanstate.nl/publish/library/13/spelregels-voor-interbestuurlijke-verhoudingen.pdf>
- Raad van State. (2009). *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan". Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Verkregen op 14 maart, 2020, van <https://www.raadvanstate.nl/@60411/w04-08-0255/>
- Raad voor Openbaar Bestuur. (2020). *Decentrale taak is politieke zaak. Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociale domein*. Verkregen op 11 maart, 2020, van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/02/13/advies-decentrale-taak-is-politieke-zaak>
- Raad voor Openbaar Bestuur. (2007). *Open huishouding van de provincie*. Verkregen op 14 maart, 2020, van https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2007/02/21/open-huishouding-van-de-provincie/Open_huishouding_van_de_provincie_200702.pdf
- Raad voor Openbaar Bestuur. (2019). *Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen*. Verkregen op 16 maart, 2020, van https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/beleidsvrijheid_geduid_adviesrapport_201903.pdf
- Rijksoverheid.nl. (2013). *Code interbestuurlijke verhoudingen*. Verkregen op 14 maart, 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2013/02/11/code-interbestuurlijke-verhoudingen-2013>
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). *The advocacy coalition framework. Theories of the policy process*(2), 189-220.
- Sappington, D.E.M. (1991). Incentives in Principal-Agent Relationships. *Journal of Economic Perspectives*, Volume 5(2), 45-66.
- Schillemans, T. (2010). *De belangentegenstelling voorbij. Theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering*. Utrecht, Nederland: USBO Advies
- Schulz, M., Frissen, P., & Schram, J. (2018). *Gemeenteraden positioneren. Van professionaliseren naar politiseren*. Den Haag, Nederland: NSOB.
- Van der Steen, M., Bressers, D., & Van Twist, M.J.W. (2016). The Sedimentation of Public Values: How a Variety of Governance Perspectives Guide the Practical Actions of Civil Servants. *Review of Public Personnel Administration*, 38(2), 1-28. doi: 10.1177/0734371X16671369
- Teisman, G., Van der Steen, M., Frankowski, A., & Van Vulpen, B. (2018). *Effectief sturen met*

- Multi-level Governance. Snel en slim schakelen tussen schalen.* Verkregen op 14 maart, 2020, van <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2018-Effectief-Sturen-met-Multi-level-Governance.pdf>
- Tweede Kamer. (2017) *Motie van de leden Voordewind en Voortman over overleg met de Pauluskerk.* Verkregen op 18 maart, 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015Z06358&did=2015D12909>
- VNG. (2007). *De eerste overheid.* Verkregen op 14 maart, 2020, van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/212250/De-eerste-overheid.pdf>
- Winter, H., Bex-Reimert, V., Geertsema, B., & Krol, E. (2018). *Onderdak en opvang door Rijk en gemeenten van vertrekplichtige vreemdelingen en de invloed daarvan op terugkeer.* Verkregen op 14 april, 2020, van https://www.wodc.nl/binaries/2882_Volledige_Tekst_tcm28-325328.pdf
- Van Zwol, R. (2019). *Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht.* Verkregen op 4 maart, 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/04/onderzoekscommissie-langdurig-verblijvende-vreemdelingen-zonder-bestendig-verblijfsrecht>

Bijlage 1: Overzicht van geraadpleegd materiaal

Datum	Vindplaats	Omschrijving
001123	https://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2020-05-14	Vreemdelingenwet 2000
050616	https://wetten.overheid.nl/BWBR0018450/2020-03-19	Zorgverzekeringswet
071228	http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBROT:2007:BC0852	Uitspraak Rechtbank Rotterdam i.c. het terecht weigeren van opvang aan illegalen
111108	https://rotterdam.groenlinks.nl/nieuws/%E2%80%98gedoog-tijdelijke-opvang-ongedocumenteerden%E2%80%99	Artikel GL Gedoog tijdelijke opvang ongedocumenteerden
120321	https://rotterdam.groenlinks.nl/nieuws/boekje-over-hulp-aan-ongedocumenteerden	Artikel GL over boekje ism ROS over mogelijke hulp aan illegalen
120322	https://rotterdam.sp.nl/nieuws/2012/03/repressie-geen-antwoord-op-problemen-illegalen	Artikel SP REPRESSIE GEEN ANTWOORD OP PROBLEMEN ILLEGALEN
121126	https://rotterdam.groenlinks.nl/nieuws/lokale-opvang-vluchtelingen-moet-mogen	Artikel GL over wenselijkheid van opvang voor illegalen
130924	https://www.cda.nl/zuid-holland/rotterdam/actueel/nieuws/column-monique-vogelaar-illegaal-in-nederland/	Artikel CDA Illegaal in Nederland
140709	https://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2020-03-19	Wet maatschappelijke ondersteuning
140902	https://rotterdam.pvda.nl/nieuws/zorgen-om-stijging-aantal-hulpbehoevende-dakloze-illegalen/	Artikel PvdA Zorgen om stijging aantal hulpbehoevende dakloze illegalen
141110		Uitspraak ECSR (Europees hof) over opvang illegalen
141111	Rotterdam.raadsinformatie.nl	Motie Gemeente aan zet bij opvang mensen zonder papieren
141201	https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/2065251/1#search=%22bed%20bad%20brood%22	VNG HANDREIKING Landelijke toegang maatschappelijke opvang
141208	https://www.youtube.com/watch?v=BgHq1GoyQ24	RTL Nieuws over gemeenten die verbod Teeven weerstaan
150118	https://rotterdam.raadsinformatie.nl/modules/4/schriftelijke%20vragen/6460	Schriftelijke vragen Leefbaar Rotterdam 3x T in plaats van 3x B
150119	http://www.leefbaarrotterdam.nl/index.php/lr/comments/leefbaar_kritisch_op_steen_voor_bed_bad_en_brood	Artikel Leefbaar Rotterdam kritisch op steun voor BBB
150128	https://rotterdam.raadsinformatie.nl/modules/4/schriftelijke%20vragen/6460	Antwoord / afdoening Schriftelijke vragen Leefbaar Rotterdam 3x T in plaats van 3x B
150306		Brief burgemeester Aboutaleb aan gemeenteraad over BBB
150311	https://rotterdam.pvda.nl/nieuws/hoezoknuffelillegaal/	Artikel PvdA Knuffelillegaal

150422	https://www.bnnvara.nl/pauw/vid/eos/268466	Uitzending PAUW met Teeven en Aboutaleb over compromis BBB
150422	https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2031785-bed-bad-broodakkoord-alleen-nog-opvang-in-zes-plaatsen.html	Artikel Nieuwsuur, repo Nieuwsuur met VNG, We Are Here, lokale reacties en deel persco
150422	https://nos.nl/artikel/2031887-bed-bad-broodregeling-verdwijnt-er-komt-andere-opvang.html	Artikel NOS, deel persco, uitleg.
150422		Kamerbrief van VenJ over BBB (compromisbesluit VVD / PvdA)
150423	https://www.youtube.com/watch?v=JsEHIGbTxs	RTV Rijnmond met een reactie van de Pauluskerk op BBB-akkoord
150423	https://rotterdam.d66.nl/2015/04/23/het-compromis-over-bed-bad-en-brood-is-een-krankzinnig-akkoord/	Artikel D66 Het compromis over bed, bad en brood is een krankzinnig akkoord
150423	https://rotterdam.pvda.nl/nieuws/bed-bad-brood-humaniteit-geen-spieballentaal/	Artikel PvdA BBB humaniteit geen spieballentaal
150423	http://dev.cusgprotterdam.nl/2015/04/23/handhaaf-huidige-bed-bad-en-broodregeling-in-rotterdam/	Artikel CUSGP Handhaaf huidige BBB regeling
150423	https://www.rijnmond.nl/nieuws/128479/PvdA-Rotterdam-hekelt-regeling-illegalenopvang	Artikel en repo Rijnmond met reacties op BBB-akkoord
150424	https://www.youtube.com/watch?v=ZcgtGOBqlA	Persco Rutte na MR met duiding van kabinetscrisis, BBB-akkoord, etc.
150428	Rotterdam.raadsinformatie.nl	Brief college BenW aan gemeenteraad over gevolgen voor Rotterdam van kabinetsbesluit
150428		Brief met reactie VNG op kabinetsbesluit BBB
150429	https://www.youtube.com/watch?v=Cv3RQgSaJCc	RTL Nieuws over hoorzitting TK met citaten van gemeentebesturen.
150429	https://rotterdam.pvda.nl/nieuws/pvda-begeleiding-bovenop-bed-bad-brood/	Artikel PvdA Begeleiding bovenop BBB
150430	Rotterdam.raadsinformatie.nl	Motie Koester Rotterdamse aanpak Bed Bad en Brood
150430	Rotterdam.raadsinformatie.nl	Notulen buitengewone raadsvergadering over BBB
150430	https://www.rijnmond.nl/nieuws/128713/Rotterdamse-raad-tegen-bed-bad-brood-akkoord	Artikel en repo Rijnmond over motie Koester Rotterdamse aanpak
150610	Rotterdam.raadsinformatie.nl	Tussenbericht burgemeester over uitvoering van motie 150430
150611	https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/4617990/5/15bb4928	Schriftelijke vragen Leefbaar Rotterdam Schimmigheid rondom illegaliteit
150618		Brief VNG over vervolg en financiering BBB
150623	Rotterdam.raadsinformatie.nl	Raadsbrief over signalen straatdokter over ongedocumenteerden
150708	https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/2338971/5/15bb5834	Antwoord op Schriftelijke vragen Leefbaar Rotterdam Schimmigheid rondom illegaliteit

150813	https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/4098458/5/15bb6520	Schriftelijke vragen Leefbaar Rotterdam Terugkeerkampioen of kampioen sterke verhalen en valse hoop
150901	https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/4098459/5/15bb6655	Antwoord op Schriftelijke vragen Leefbaar Rotterdam Terugkeerkampioen of kampioen sterke verhalen en valse hoop
150917	Rotterdam.raadsinformatie.nl	Notulen raadsvergadering over asielzoekerscentrum in Rotterdam
151110	Amnesty.nl	Evaluatierapport Amnesty over de BBB afspraken
151112	Rotterdam.raadsinformatie.nl	Bericht van burgemeester over uitvoering motie 150430
151126	https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/4098704/5/15bb9823	Schriftelijke vragen van Leefbaar Rotterdam nav uitspraak Raad van State
151126	http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2015:3415	Oordeel RvS in hoger beroep over opvangplicht door het rijk van illegalen
151126	https://rotterdam.d66.nl/2015/11/26/handhaaf-bed-bad-brood-opvang/	Artikel D66 Handhaaf bed-bad-brood opvang
151127	http://www.leefbaarrotterdam.nl/index.php/lr/comments/lr_wil_direct_einde_aan_bed_bad_brood_in_rotterdam	Artikel LR wil direct einde aan Bed, Bad, Brood in Rotterdam
151215	https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/4098705/5/15bb10393	Antwoorden op Schriftelijke vragen van Leefbaar Rotterdam nav uitspraak Raad van State
160420		Artikel Leefbaar Rotterdam lanceert bed-bad-broodbarometer
160420	Rotterdam.raadsinformatie.nl	Schriftelijke vragen Leefbaar Rotterdam over effectiviteit BBB
160524	Rotterdam.raadsinformatie.nl	Antwoorden op Schriftelijke vragen Leefbaar Rotterdam over effectiviteit BBB
160707	Rotterdam.raadsinformatie.nl	Motie Niemand op straat in Rotterdam part 2
160906	Rotterdam.raadsinformatie.nl	Afdoening van toezeggingen en motie 150430
161018	Rotterdam.raadsinformatie.nl	Bijlagen rapport Doorontwikkeling Rotterdamse keten voor opvang van daklozen
161122	https://www.npostart.nl/de-tafel-van-tijs/22-11-2016/VPWON_1265701	Uitzending Tafel van Tijs met ds Couvee (Pauluskerk) en Michel van Elck (Leefbaar Rotterdam) over geklapte BBB onderhandelingen
170216	http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CRVB:2017:492	Uitspraak CRvB beroep i.c. over opvangplicht van gemeenten
170705	http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2017:1741	Uitspraak RvS hoger beroep over opvang van illegalen irt meewerkcriterium
170901	http://wereldhuis.org/text-lecture-pim-fischer/	Lezing Pim Fischer Over “weg, weg, weg, jij” en drie andere beslissingen van de Raad van State
181129		Getekende samenwerkingsafpraak tussen rijk en gemeenten over LVV's
181207	https://www.vdrotterdam.nl/nieuws/snellere-terugkeer-voor-afgewezen-immigranten/	Artikel VVD Snellere terugkeer voor afgewezen immigranten

190116	https://docplayer.nl/144576071-Lezing-pim-fischer-16-januari-2019.html	Lezing Pim Fischer over BBB
190612		Artikel Telegraaf Leefbaar Rotterdam eis opheldering over miljoenen voor illegalen
190902	http://www.amsterdamcityrights.org/wp-content/uploads/2019/09/lezing-pim-fischer-2-september-2019.pdf	Lezing Pim Fischer De LVV in het licht van de gewezen rechtspraak
191028		Artikel met Tim Somers (beleidsadviseur vreemdelingenzaken) en Thomas Venema over IBP LVV
200501		Schriftelijke reactie deskundige 7 (Rob Weststrate, commissiegriffier WIISA)

Bijlage II - **Topiclijst**
Interviews

Hoofdvragen	Aanvullende vragen
1] Introductie: op welke wijze was u destijds betrokken bij de BBB-casus?	
2] Interbestuurlijke verhoudingen:	
2.1] Hoe waardeert u de samenwerking tussen gemeente en andere overheden, vanuit uw rol als raadslid?	Voorbeelden? In hoeverre is het <i>cultuur</i> (gewoonte dat Rijk de leiding neemt) en in hoeverre <i>structuur</i> ?
2.2] In Nederland geldt het subsidiariteitsbeginsel. Wordt hier, wat u betreft, geloofwaardig invulling aan gegeven?	Waaruit blijkt dat? Voorbeelden?
3] Beleidsvrijheid (aspecten uit model-Brandsen)	
3.1] Ligt het initiatief voor de BBB-taak bij het Rijk of bij de gemeente?	Eigen initiatief, optionele taak, aanbevolen taak, verplichte taak
3.2] Moet het Rijk sturen op de (mate van) samenwerking tussen het Rijk en de gemeente?	Geen voorschriften, aanbevolen samenwerking, onvermijdelijke samenwerking, voorgeschreven samenwerking
3.3] Wie is de eerst verantwoordelijke voor regelgeving inzake illegalenopvang (Rijk of gemeente)?	eigen verordenende bevoegdheid, optionele inzet, medebewind, voorgeschreven samenwerking
3.4] Hoe zou de financiering van dit soort voorzieningen geregeld moeten worden?	Inkomsten uit belastingen en heffingen, gemeentefonds, maximale kostprijsdekkende tarieven, brede doeluitkeringen, specifieke uitkering
3.5] Welke mate van toezicht moet er vanuit het Rijk zijn op dit soort voorzieningen?	geen toezicht, informatieplicht, toetsing output, inspectie, interveniërend toezicht
3.6] In hoeverre moet het Rijk betrokken zijn bij de uitvoering?	Geen voorschriften, handreiking, richtlijnen, randvoorwaarden, voorgeschreven uitvoering
3.7] Hoe zou de besluitvormingsprocedure over dit soort voorzieningen moeten verlopen?	Geen procedurevoorschriften, handreiking, minimumeisen, beperkte eigen ruimte, voorgeschreven procedure
3.8] Wie zou de doelen moeten stellen voor dergelijke voorzieningen?	Geen doelvoorschriften, dimensionering, resultaatafspraken, bandbreedte, doelvoorschriften.
4] Overwegingen voor inbreng en stemgedrag	

4.1] Welke factoren zijn van invloed geweest op uw inbreng en stemgedrag in de raad over BBB?	Evt. toelichten + voorbeelden geven Doorvragen op niet genoemde factoren
4.2] Welke factoren waren volgens u bepalend voor uw politieke medestanders en tegenstanders?	Onderbouwen met waarnemingen. Is hier materiaal bij te vinden?
5] Impact van het oordeel over interbestuurlijke verhoudingen op de besluitvorming over BBB	
5.1] Heeft uw oordeel over de interbestuurlijke verhoudingen invloed gehad op uw inbreng en stemgedrag?	Toelichting en concretisering
5.2] Was uw inbreng of stemgedrag anders geweest als het Rijk voor een andere manier van interbestuurlijke samenwerking had gekozen?	Toelichting en concretisering
6] Afsluiting	
6.1] Heeft u nog punten die de BBB-discussie hebben gestuurd of beïnvloed en niet aan de orde zijn gekomen in dit interview?	

Bijlage III – Respondenten

Raadslid 1	ChristenUnie/SGP
Raadslid 2	Leefbaar Rotterdam
Raadslid 3	SP
Raadslid 4	PvdA
Raadslid 5	GroenLinks
Raadslid 6	D66
Raadslid 7	VVD

Deskundige 1	Adviseur vreemdelingenzaken, gemeente Rotterdam
Deskundige 2	Beleidsadviseur bij stichting Rotterdams Ogedocumenteerden Steunpunt
Deskundige 3	Beleidsadviseur integratie bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten
Deskundige 4	Wethouder (voorheen raadslid), lid van commissie Participatie, schuldhulpverlening en integratie
Deskundige 5	Wethouder, lid van commissie Participatie, schuldhulpverlening en integratie
Deskundige 6	Commissiegriffier commissie WIISP, gemeenteraad Rotterdam
Deskundige 7	Advocaat asielrecht