

# BED BAD BROOD

Onderzoek naar  
besluitvorming rondom de  
kenmerken van gemeentelijke  
opvangvoorzieningen voor  
dakloze irreguliere migranten

René aan de Wiel S1133764

Rotterdam, 18 juni 2017

Woordenaantal: 18.200

Begeleider: *Drs. C. Nagtegaal MSc*

Tweede lezer: *Mr. Dr. G.S.A. Dijkstra*

Master Management van de Publieke Sector

Instituut Bestuurskunde

Universiteit Leiden, Campus Den Haag

# BED BAD BROOD

**Onderzoek naar  
besluitvorming rondom de  
kenmerken van gemeentelijke  
opvangvoorzieningen voor  
dakloze irreguliere migranten**

**René aan de Wiel S1133764**

**Rotterdam, 18 juni 2017**

**Woordenaantal: 18.200**

**Begeleider: *Drs. C. Nagtegaal MSc***

**Tweede lezer: *Mr. Dr. G.S.A. Dijkstra***

**Master Management van de Publieke Sector**

**Instituut Bestuurskunde**

**Universiteit Leiden, Campus Den Haag**



## Figurenlijst

Figuur 1. Theoretisch raamwerk .....	10
Figuur 2 Definities gerelateerde terminologie .....	13
Figuur 3 Totaal aantal plaatsen in COA-locaties per centrumgemeente in 2017.....	24

## Afkortingenlijst

AMA	Alleenstaande minderjarige asielzoeker
ASKV	Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen
AZC	Asielzoekerscentrum
BBB	Bed Bad Brood
CEC	Conference of European Churches
COA	Centraal Opvangorgaan Asielzoekers
CRM	College voor de Rechten van de Mens
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CvM	Comité van Ministers
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
ECSR	Europees Comité voor Sociale Rechten
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ESH	Europees Sociaal Handvest
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
INLIA	Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
LdH	Leger des Heils
LOS	Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt
NAS	Nico Adriaans Stichting
Ngo	Non-gouvernementele organisatie
Ov	Openbaar Vervoer
PV	Programma Vreemdelingen
ROS	Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt
RvS	Raad van State
VBL	Vrijheids Beperkende Locatie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wmo	Wet Maatschappelijke Ondersteuning

# Inhoudsopgave

Figurenlijst .....	1
Afkortingenlijst .....	1
1.    Introductie.....	4
1.1.    Aanleiding .....	4
1.2.    Doelstelling.....	6
1.3.    Relevantie .....	7
1.4.    Leeswijzer.....	8
2.    Theoretisch Kader .....	9
2.1.    Theorie.....	9
2.2.    Hypothesen .....	11
2.3.    Concepten .....	12
2.3.1.    Irreguliere migrant.....	12
2.3.2.    Lokale ngo's .....	13
2.3.3.    Bed Bad Brood .....	15
2.3.4.    Opvangkenmerken van de BBB .....	17
3.    Methodologie .....	18
3.1    Onderzoeksstrategie.....	18
3.2.    Analyse .....	19
3.3.    Generaliseerbaarheid .....	20
3.4.    Cases .....	21
4.    Context .....	22
4.1.    De rechten van irreguliere migranten .....	22
4.2    Onderdak .....	23
4.2.1.    Opvang in eigen netwerk.....	25
4.2.2.    Rijksopvang VBL .....	26
4.2.2.1.    Toegankelijkheid van de VBL.....	27
4.3.    BBB-opvangvoorzieningen .....	28
4.3.1.    Rechterlijke uitspraken .....	28
4.3.2.    Financiering .....	33
4.3.3.    Praktijk: hoe geven gemeenten invulling aan de BBB-regeling.....	34
5.    Analyse .....	36

5.1	BBB Amsterdam.....	36
5.1.1.	Opvangkenmerk: Vorm .....	37
5.1.2.	Opvangkenmerk: Begeleiding .....	39
5.1.3.	Opvangkenmerk: Doel.....	40
5.2	BBB Rotterdam .....	41
5.2.1	Opvangkenmerk: Vorm .....	41
5.2.2	Opvangkenmerk: Begeleiding .....	42
5.2.3	Opvangkenmerk: Doel.....	44
5.3	BBB Eindhoven .....	44
5.3.1	Opvangkenmerk: Vorm .....	45
5.3.2	Opvangkenmerk: Begeleiding .....	46
5.3.3	Opvangkenmerk: Doel.....	47
5.4	BBB Groningen .....	48
5.4.1	Opvangkenmerk: Vorm .....	48
5.4.2	Opvangkenmerk: Begeleiding .....	50
5.4.3	Opvangkenmerk: Doel.....	50
5.5	Bespreking van de resultaten .....	51
5.5.1	Bevindingen agency probleem .....	51
5.5.2	Bevindingen veranderde rol van de ambtenaar .....	54
6.	Conclusie .....	57
6.1	Beantwoording deelvragen .....	57
6.2	Beantwoording centrale vraag .....	60
6.3	Reflectie.....	61
	Literatuurlijst.....	62
	Bijlagen .....	67
	Interviewschema .....	67
	Bijgewoonde evenementen .....	72
	Interviewoverzicht .....	72

# 1. Introductie

## 1.1. Aanleiding

Na een aaneenschakeling van rechterlijke uitspraken, een kabinetscrisis en slepende onderhandelingen tussen het Rijk en de gemeenten blijft dezelfde vraag drie jaar later onverminderd relevant: welke opvangvoorzieningen voor dakloze irreguliere migranten zijn er? Rechterlijke uitspraken op zowel nationaal als Europees niveau hebben bijgedragen aan het ontstaan van een ingewikkelde discussie rondom het bieden van opvang. Een belangrijk keerpunt voor de discussie was de uitspraak<sup>1</sup> van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) op 17 december 2014. In deze zaak kwam naar voren dat een toetsing van het Nederlands opvangbeleid aan het Europees Sociaal Handvest (ESH) door het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) niet kon worden uitgesloten. In afwachting van de bodemprocedure en met het oog op de naderende winter trof de CRvB een voorlopige voorziening. De gemeenten werden vanaf dit moment, overeenkomstig de ECSR-uitspraak<sup>2</sup>, verplicht om hulp zonder voorwaarden te bieden aan dakloze irreguliere migranten. In de uitspraak werd gesteld dat zij recht hebben op onderdak, douchegelegenheid, ontbijt en een avondmaal. De uit deze regeling volgende voorzieningen werden omgedoopt tot Bed Bad Brood (BBB). De voorlopige voorziening zou duren tot het Comité van Ministers (CvM) een politiek orgaan van de Raad van Europa een standpunt zou innemen over de reikwijdte van het ESH.

Na de kabinetscrisis (Meijer, 2016; Pelgrim, 2016) en het sluiten van een compromis tussen de coalitiepartijen VVD en PvdA stelde staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Dijkhoff voor enkele voorfaselocaties op te richten waar men tot het inzicht zou moeten komen dat meewerken aan terugkeer naar het herkomstland de enig vruchtbare optie is.<sup>3</sup> Vervolgens kan men terecht in de Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) omin samenwerking met de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) hun terugkeer kunnen regelen. Een bijkomende eis was de sluiting van de BBB-

---

<sup>1</sup> Centrale Raad van Beroep 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178. *Voorlopige voorziening*.

<sup>2</sup> Europees Comité voor Sociale Rechten 1 juli 2013, 90/2013 (CEC v. the Netherlands). *CEC-klacht*.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II*, 2016/17, 998, p. 1 (Kamerbrief).

voorzieningen. In april 2015 werd het voorstel voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).<sup>4</sup> Ruim anderhalf jaar later, in de ochtend van 21 november 2016, maakte staatssecretaris Dijkhoff bekend de langlopende onderhandelingen te hebben afgebroken vanwege op dat moment onoverkoombare verschillen qua visie. Ook gaf hij aan per direct de financiering van de BBB-regeling stop te zetten.<sup>5</sup> Het bestaan van opvang naast de VBL en de inrichting hiervan hebben een verdelend effect gehad op het openbaar bestuur in zoverre dat de staatssecretaris een dialoog met de gemeenten gaande houden niet zinvol achtte. In de BBB-kwestie staan twee partijen tegenover elkaar, elk met een andere visie.

Aan de ene zijde bevinden zich de gemeenten. Dankzij het decentrale karakter van de BBB-regeling zijn gemeenten verschillend omgegaan met de wettelijke opvangplicht. Veelal zijn er, in lijn met de voorlopige voorziening, gemeentelijk gefinancierde opvangplaatsen zonder toelatingscriteria gerealiseerd. Het onderwerp is niet door alle gemeenten opgepakt, waarschijnlijk te wijten aan de politieke kleur, het uitblijven van druk door lokale non-gouvernementele organisaties (ngo's) of het Rijk. De gesprekspartner die het Rijk trof in de onderhandelingen was de VNG vergezeld door enkele gemeenten, welke weigerden akkoord te gaan met het voorstel van de staatssecretaris (Kas, 2016). Volgens het voorgestelde bestuursakkoord zou het oprichten van enkele voorfaselocaties namelijk gepaard gaan met de sluiting van de gemeentelijke opvangvoorzieningen. De gemeenten zijn echter van mening dat het hun taak is om opvang te bieden, omdat de Rijksvoorzieningen onvoldoende zouden zijn. In deze claim voelen zij zich gesteund door verschillende uitspraken op Europees niveau. Aan de andere zijde bevindt zich het Rijk dat stelt dat de VBL als opvangvoorziening voldoende is. Het bestaan van alternatieve opvang zonder inspanningscriterium ondermijnt de effectiviteit van het terugkeerbeleid. Het Rijk wordt in het standpunt dat opvang niet onvoorwaardelijk hoeft te zijn gesteund door latere uitspraken gedaan door de RvS<sup>6</sup> en de CRvB<sup>78</sup> in november 2015.

---

<sup>4</sup> *Kamerstukken II*, 2014/15, 640647, p. 1 (Kamerbrief).

<sup>5</sup> *Kamerstukken II*, 2016/17, 998, p. 1 (Kamerbrief).

<sup>6</sup> Raad van State 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3415.

<sup>7</sup> Centrale Raad van Beroep 26 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3803.

<sup>8</sup> Centrale Raad van Beroep 26 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3834.



Er is binnen de bestuurskunde geen gebrek aan literatuur over governance en conflict(en) tussen verschillende bestuurslagen. Ook het conflict rondom de BBB leent zich bij uitstek voor een onderzoek naar de relatie tussen het Rijk en de gemeenten, en dat blijkt ook uit de bestaande literatuur (Hess, 2016; Loof, 2015; Terlouw, 2016). In dit onderzoek is daarom expliciet gekozen het conflict tussen de bestuurslagen te laten voor wat het is en een andere weg in te slaan. In deze thesis volgt een diepgravend onderzoek naar het onderwerp van de discussie, namelijk de BBB-voorzieningen. Door de geografische spreiding en autonomie van lokale overheden kan de invulling die hieraan is gegeven per gemeente verschillen. Met name in grote gemeenten zoals Amsterdam, Rotterdam, Groningen en Eindhoven wordt op grond van gemeentelijk beleid aan een groot aantal personen opvang geboden. Dit in tegenstelling tot de kleinere gemeenten die opvang veelal op ad-hoc-basis organiseren. De motivatie waarom is gekozen voor een bepaalde inrichting van de BBB is een onderbelicht aspect. De bijbehorende centrale vraag voor dit onderzoek luidt als volgt:

***In hoeverre zijn de opvangkenmerken van de Bed Bad Brood-voorzieningen voor dakloze irreguliere migranten in Amsterdam, Rotterdam, Groningen en Eindhoven het resultaat van concessies gedaan door lokale ngo's of de gemeente bij het vastleggen van de publiek-private samenwerking en hoe kan dit worden verklaard?***

Om deze vraag te beantwoorden gaat dit onderzoek eveneens in op de onderstaande deelvragen:

- *Op welke wijze wordt in de verschillende gemeenten invulling gegeven aan de BBB?*
- *Welke opvangkenmerken golden voor de ngo's als beïnvloedingsmogelijkheden??*
- *Is er een verschil in BBB-doelstelling tussen ngo en gemeente?*

## 1.2. Doelstelling

De nadruk van het onderzoek ligt op de overlegperiode na de voorlopige voorziening van december 2014 waarin de gemeenten en de ngo's bijeenkwamen om de uitvoering van de BBB te bespreken. Concreet zal worden gekeken naar hoe vier gemeenten met relatief veel opvangplekken de vertaalslag maakten van de wettelijke opvangplicht naar de praktijk: is de bestaande aanpak van ngo's leidend geweest in de wens van de gemeente om bepaalde opvangkenmerken (opvangvorm, begeleiding en doel) in de BBB-opvang te introduceren en waar zijn de concessies gedaan. Kortom,

het primaire doel is om inzicht te verschaffen in hoe de genomen beslissingen rondom de opvangkenmerken tot stand zijn gekomen.

### 1.3. Relevantie

Zoals eerder aangegeven is de BBB-kwestie momenteel een heet hangijzer voor de Nederlandse politiek en het openbaar bestuur. Na de voorlopige voorziening openden er BBB-voorzieningen in het hele land. Er werden nieuwe opvanglocaties geopend of opvang werd op ad-hoc-basis beschikbaar gesteld. In sommige gemeenten bestond de opvang voor deze groep al, maar zorgde de juridische verplichting voor een extra stimulans voor gemeenten om deze uit te breiden en om de organisaties te financieren. De aanwezigheid van opvang, zowel particuliere initiatieven als gemeentelijk gefinancierd, voorafgaand aan de wettelijke verplichting wijst op de lokale vraag of zelfs noodzaak hiertoe. Een regelmatig gehoord argument van de gemeenten is dan ook dat waar mensen op straat slapen de openbare orde en veiligheid in het geding komen (VNG, 2016). Dankzij de fundamentele onenigheid tussen het Rijk en de gemeenten heeft het Rijk zich redelijk afzijdig gehouden wat de uitvoering van de BBB betreft. In deze kwestie is het de rechter geweest die de centrumgemeenten instrueerde tot het bieden van opvang. Hoe uiteindelijk in de praktijk invulling is gegeven aan de opvangplicht is het resultaat van een samenspel tussen gemeente en de BBB-uitvoerder, oftewel de lokale ngo's. Beleidsbeïnvloeding is onderdeel van de ngo-typologie (Banks, Hulme, & Edwards, 2015; Vakil, 1997). Het is daarom de moeite waard te belichten hoe ngo's in deze specifieke casus erin slaagden het gemeentelijk opvangbeleid te beïnvloeden.

De wetenschappelijke literatuur over de BBB richt zich haast uitsluitend op wat deze rechterlijke uitspraken betekenen in het kader van mensenrechten (Krommendijk 2015) en hoe de nationale politiek met de jurisprudentie omgaat (Hess, 2016; Loof, 2015; Terlouw, 2016). Andere aangetroffen invalshoeken zijn de strijd tussen nationale en lokale overheid (Nourozi, 2015) en de framing van de opvangdiscussie (Gool, 2016). Er bestaat echter een leemte in de wetenschappelijke literatuur over de besluitvorming rondom de concrete opvangkenmerken. De bestaande literatuur presenteert de BBB als product van de gemeente en reduceert de rol van andere lokale actoren of laat dit vrijwel geheel onbenoemd (Bouter & Van der Leun, 2015). De hulpverlenende ngo's zijn vaak, in tegenstelling tot de gemeente, gespecialiseerd in het bieden van opvang en/of begeleiding aan deze specifieke doelgroep. Deze ngo's werden veelal geconsulteerd bij het inrichten van het

BBB-beleid en het opzetten van de opvangvoorzieningen. Daardoor is het onbekend in hoeverre de ngo's slaagden de vertaalslag van hun wensen naar gemeentelijke opvangbeleid te maken.

#### 1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk twee komen het theoretisch kader en de hypothesen aan bod. Tevens volgt hier de afbakening en toelichting van de concepten. In hoofdstuk drie staat de onderzoeksmethodologie centraal. Hoofdstuk vier biedt de nodige achtergrondinformatie over de context. Hier gaat aandacht uit naar de rechten van irreguliere migranten en onderdak. Ook worden enkele kernaspecten van de BBB behandeld. In hoofdstuk vijf volgt de analyse. Hier worden de BBB-voorzieningen beschreven en aan de hand van de opvangkenmerken uiteengezet en besproken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een bespreking van de resultaten in het licht van het theoretisch kader. Ter afsluiting wordt in hoofdstuk zes de conclusie gepresenteerd met een beantwoording van zowel de deelvragen als de centrale vraagstelling. Tot slot zal een korte reflectie plaatsvinden op het onderzoek.

## 2. Theoretisch Kader

### 2.1. Theorie

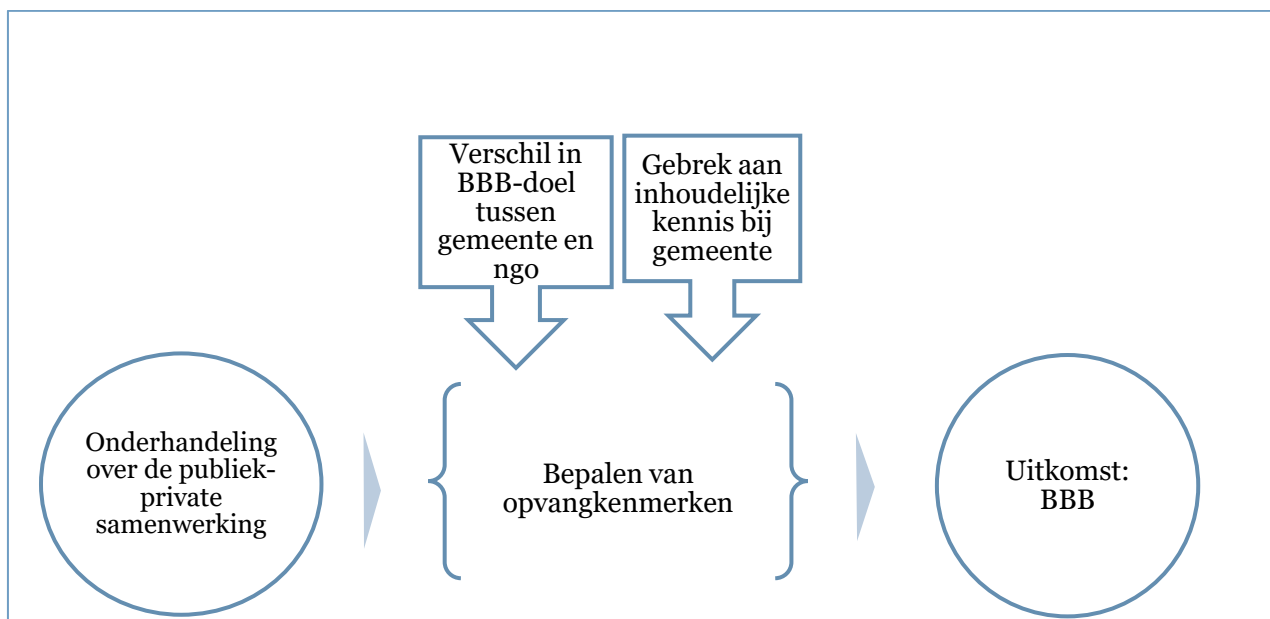
Een combinatie van een tweetal theorieën, namelijk het agency probleem en de veranderde rol van de ambtenaar, dient als theoretisch kader voor dit onderzoek. Het eerste element is het agency probleem. Het probleem vindt zijn oorsprong in de conflicterende belangen die onderdeel zijn van elke relatie waarin actor A wordt verondersteld te handelen in het belang van actor B (Eisenhardt, 1989). In dit geval vraagt de gemeente (de principaal) een of meerdere ngo's (de *agents*) om de uitvoering van het opvangbeleid voor irreguliere migranten op zich te nemen. De uitvoerders worden hiertoe in staat gesteld door een gemeentelijke vergoeding. De disbalans tussen het beoogde doel van de gemeente en de doelstelling van de uitvoerende organisaties is de bron van het agency probleem. Eisenhardt (1989, p. 59) stelt dat er twee proposities zijn om opportunistisch gedrag van de *agent* tegen te gaan. Ten eerste, het opstellen van uitkomst-georiënteerde contracten, in tegenstelling tot gedrag-georiënteerde contracten. Door de baten voor beide partijen te koppelen aan dezelfde acties zorgt dit type contract dat de preferenties van de *agent* overeenkomen met die van de principaal. Het agency probleem door conflicterende belangen wordt zodoende verzwakt. Ten tweede, het intensiveren van informatiestromen tussen *agent* en principaal zorgt voor een beter controlemechanisme. De theorie stelt dat de benodigde middelen scheef zijn verdeeld: de gemeente heeft als opdrachtgever controle over de financiering, maar de uitvoerende ngo heeft meer kennis en ervaring wat betreft de praktische kant. De unit of analysis is in dit geval de gemaakte afspraken tussen de gemeente en ngo.

De tweede theorie betreft de veranderde rol van de ambtenaar (Meer, Berg, & Dijkstra, 2012). Het steeds verder afwikkelen van het takenpakket van de staat door uitbestedingen, privatiseringen, new public management-hervormingen en een toenemende focus op regulatie heeft vergaande gevolgen. De opkomst van deze ontwikkeling wordt vaak getypeerd als onderdeel van het concept de enabling state. Dit staatstype vormt de middenweg tussen de zuivere vrije markt en de welvaartsstaat. Tevens valt de opkomst van dit concept samen met de hernieuwde wetenschappelijke waardering van het multi-level governance-aspect van het openbaar bestuur. Multi-level governance is een setting waar meerdere overheidsactoren, semi-publieke instituties en private partijen verwickeld zijn in het leveren van publieke diensten op allerlei territoriale niveaus. Zodoende ontstaat er een situatie waarin beleidsvorming en -uitvoering plaatsvinden in een systeem

van beleidsnetwerken, bestaande uit territoriale en functionele overheden, publiek-private partnerships, en in samenwerking met burgers, private organisaties, adviseurs en de overheid.

Een belangrijk gevolg hiervan is dat ambtenaren in de beleidsvorming en -uitvoering in de context van multi-level governance de rol aannemen van makelaar of poortwachter op allerlei niveaus voor verschillende belanghebbenden, hetzij private ondernemingen hetzij organisaties zonder winstoogmerk (Meer, Berg, & Dijkstra, 2012, p. 36). Kennis raakt zo in toenemende mate verspreid over verschillende instanties en specifieke kennis verdwijnt mogelijk bij de ambtenarij. De hoofdtaak van de overheid is om andere organisaties in staat te stellen diensten te leveren en controle uit te oefenen op de regulatie in de praktijk. Door de verminderde nadruk bij de overheid op het produceren van diensten zijn er minder overeenkomsten met de uitvoerende partijen in het bedrijfsleven of het ngo-speelveld. De theorie stelt dat door deze ontwikkeling ambtenaren een informatieachterstand hebben in verhouding tot de uitvoerende partijen en zodanig niet in staat zijn de geschiktheid van maatregelen aangedragen door de uitvoerder te beoordelen (Meer, Berg, & Dijkstra, 2012, p. 38).

Het onderstaande figuur 1 is een grafische weergave van de toepassing van de twee theorieën.



**FIGUUR 1. THEORETISCH RAAMWERK**

## 2.2. Hypothesen

De hypothesen vormen het centrale argument van het onderzoek. Op basis van de theorieën ontstaan vermoedens in welke richting de onderzoeksresultaten zich zullen ontwikkelen. De verwachting is dat er sprake zal zijn van het agency probleem, te wijten aan een verschil in doelstellingen. De ngo, functionerend als agent, zal daarom opportunistisch gedrag vertonen en niet handelen in het belang van de gemeente, maar in het eigenbelang. Dit resulteert in de volgende hypothese:

*H1: De doelstellingen van gemeente en ngo over de BBB conflicteren. De ngo vertoont opportunistisch gedrag en beïnvloedt het gemeentelijk BBB-beleid om een weerspiegeling van de eigen standpunten en doelstellingen te creëren.*

Uit het theoretisch kader volgen twee conditionerende veronderstellingen die bijdragen H1 mogelijk te maken. In de praktijk zal de ngo, door het ontbreken van matigende maatregelen zoals een uitkomst-georiënteerd contract of geïntensiveerde informatiestromen, vasthouden aan de eigen standpunten en doelstellingen. Dit leidt tot de volgende hypothese:

*H2: Maatregelen zoals een uitkomst-georiënteerd contract en/of geïntensiveerde informatiestromen, ontbreken om de ngo binnen de publiek-private samenwerking erop aan te sturen de doelstelling zoals geformuleerd door de gemeente na te streven.*

Tevens zal de mate van informatieafhankelijkheid van de gemeente ten opzichte van de ngo's worden onderzocht. De verwachting van de theorie is dat er onvoldoende kennis bij de gemeenteambtenaar aanwezig is over de problematiek van deze doelgroep en de benodigde aanpak, waardoor er binnen de publiek-private samenwerking een afhankelijkheidsrelatie ontstaat. De ngo's hebben als uitvoerders en kenniscentra met praktijkervaring een informatievoorsprong op de gemeenten. Desalniettemin heeft de gemeente als lokale autoriteit en financier van de BBB theoretisch veel in te brengen over de wijze waarop opvang wordt geboden. De laatste hypothese luidt dus als volgt:

*H3: Er is onvoldoende kennis bij de gemeente(ambtenaar) aanwezig over het onderwerp en leunt daarom sterk op de expertise van de lokale hulpverlenende ngo's.*

## 2.3. Concepten

### 2.3.1. Irreguliere migrant

De benaming voor vreemdelingen zonder verblijfsvergunning is minstens zo divers als de groep zelf. Tegenwoordig zijn de met elkaar verwisselbare termen *irreguliere migrant* en *ongedocumenteerde* het meest gangbaar. Er bestaat echter geen universeel omarmde definitie. Als uitgangspunt wordt de woordverklaring van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) voor irreguliere migratie gehanteerd, namelijk: “*Movement that takes place outside the regulatory norms of the sending, transit and receiving countries. From the perspective of destination countries it is entry, stay or work in a country without the necessary authorization or documents required under immigration regulations. From the perspective of the sending country, the irregularity is for example seen in cases in which a person crosses an international boundary without a valid passport or travel document or does not fulfil the administrative requirements for leaving the country.*” (IOM, 2017).

Een vreemdeling kan op meerdere manieren een irreguliere migrant worden, namelijk door het land te betreden zonder de juiste procedure te doorlopen, grenscontroles te omzeilen of documenten te vervalsen. Zo kunnen toeristen, studenten en arbeidsmigranten op reguliere wijze met een (toeristen)visum of werkvergunning het land binnenkomen en vervolgens door de toegestane verblijfstermijn te overschrijden alsnog in deze categorie terechtkomen.

De opkomst van nieuwe terminologie gaat gepaard met de teloorgang van het oude. De voorafgaande term, *illegaal*, was om meerdere redenen niet langer gewenst in wetenschappelijke en bestuurlijke kringen. Een illegaal is iemand die letterlijk in strijd met een verbod in een land verblijft (Engbersen, van der Leun, & Willems, 1995). Hoewel een irreguliere migrant, gegeven de eisen in artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000, geen rechtmatig verblijf heeft is dit niet strafbaar gesteld. Daarnaast kan de term als tegenstelling van *legaal* incorrecte verwachtingen scheppen. PICUM (2009), het internationaal NGO-platform werkzaam op het terrein van irreguliere migratie, pleit daarom voor het gebruik van de nieuwe termen. Onder het juk van criminele associaties stimuleert *illegaal* het verdere gebruik van punitieve maatregelen en ontnemt het irreguliere migranten hun menselijk gezicht.

Correcte terminologie biedt handvatten voor het voeren van een goedgeïnformeerd debat (Koser, 2005, p. 5; Triandafyllidou, 2016, p. 2). Uit het inconsistente woordgebruik in de mediaberichtgeving blijkt dat de resterende terminologie binnen het discours een korte toelichting verdient om verwarring te voorkomen. In de onderstaande figuur 2 volgen enkele definities, zoals gehanteerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2017).

TERM	DEFINITIE
<b>ASIELZOEKER STATUSHOUDER</b>	Persoon die een aanvraag om toelating als vluchteling heeft ingediend. Asielzoeker wiens verzoek is ingewilligd en die een verblijfsstatus heeft gekregen.
<b>UITGEPROCEDEERDE ASIELZOEKER VLUCHTELING</b>	Persoon voor wie de juridische mogelijkheden in de asielprocedure zijn uitgeput. Niet-Nederlander die naar Nederland is gekomen en van wie op grond van het Vluchtelingenverdrag van Genève van 1951 is vastgesteld dat hij of zij in het herkomstland gegronde vrees heeft voor vervolging, vanwege een godsdienstige of politieke overtuiging, nationaliteit, ras of het behoren tot een bepaalde sociale groep.
<b>VREEMDELING</b>	Een persoon die niet de Nederlandse nationaliteit heeft en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander wordt behandeld.

**FIGUUR 2 DEFINITIES VAN GERELATEERDE TERMINOLOGIE**

### 2.3.2. Lokale ngo's

Hoewel ngo een alom bekende term is, bestaat er geen scherpe en eenduidige definitie: alles wat geen overheidsinstelling is komt zo voor deze benaming in aanmerking. Ook in de wetenschappelijke literatuur bestaat er geen overeenstemming over de definitie (Banks, Hulme, & Edwards, 2015; Chen, Jhabvala, Kanbur, & Richards, 2007; Vakil, 1997). De ambiguïteit van de term leent zich daarom uitstekend voor het wetenschappelijk debat. Als gevolg hiervan is er een potpourri van variaties en onderverdelingen en subcategorieën ontstaan. Willetts (2011, p. 27) geeft daarom een basisdefinitie: “[An NGO is] ... *an independent voluntary association of people acting together on a continuous basis, for some common purpose, other than achieving government office, making money or illegal activities*”. In dit onderzoek blijft de term van lokale ngo's beperkt tot de hulpverlening die zich inzet voor irreguliere migranten. Als BBB-uitvoerders voorzien deze organisaties immers in een publieke taak.



De ngo's vallen grofweg binnen twee categorieën: ngo's als gespecialiseerde hulpverlening en als opvangorganisaties. De eerste categorie bestaat uit de gespecialiseerde hulpverlening met veelal een activistische achtergrond. Deze organisaties hebben irreguliere migranten als oorspronkelijke doelgroep en bieden hen hoofdzakelijk op het juridisch (maar ook maatschappelijk) vlak ondersteuning om tot een duurzaam toekomstperspectief te komen. Het is mogelijk dat zich nieuwe informatie aandient of dat iemands situatie dusdanig verandert dat er nieuwe gronden zijn voor een herhaalde asielaanvraag of aanvraag verblijfsvergunning regulier. De ngo ondersteunt de irreguliere migrant door het dossier voor te bereiden voor de advocaat. Voor de introductie van de BBB-regeling was opvang enkel weggelegd voor de juridisch kansrijken. Juridische begeleiding gold als de hoofdmoot van de werkzaamheden en het bieden van onderdak was hieraan ondergeschikt. Door de meest kansrijken te helpen kan een organisatie met beperkte middelen meer personen helpen. Uit de gedachte dat men zich beter op de toekomst kan richten wanneer zij zich niet druk hoeven te maken over basale zaken, zoals waar te overnachten, werd opvang geboden. Met de komst van de BBB werd onderdak een basisrecht. De keuze voor veel ngo's was of zij hun opvang onderdeel wilde laten uitmaken van de gemeentelijke BBB en daarmee het stellen van toelatings- en verblijfscriteria zouden loslaten. In dit onderzoek worden het Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen (ASKV), Pauluskerk, Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt (ROS), Vluchtelingen in de Knel (VidK) en Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers (INLIA) onder deze groep verstaan.

De tweede categorie zijn opvangorganisaties die thuis zijn in de praktische hulpverlening, gekenmerkt door de nadruk op de directe problemen van een persoon. Dit varieert van onderdak en eten tot dagbesteding. Daar waar juridische hulpverlening tracht de oorzaak van de problemen, voortkomend uit het gebrek aan verblijfsvergunning, aan te pakken richt de praktische hulpverlening zich meer op het voorzien in de basisbehoeften. Dit type hulpverlening wordt hoofdzakelijk aangetroffen bij dak- en thuislozenopvangorganisaties die BBB-bedden hebben. Sinds de BBB zijn deze organisaties prominenter aanwezig op de hulpverlenende markt voor irreguliere migranten. De organisaties wijken vrijwel niet af van hun traditionele werkzaamheden, mede door het informatietekort over de specifieke problemen van deze doelgroep. Begeleiding wordt daarom vaak gezocht in dagactiviteiten of -besteding. In dit onderzoek worden HVO Querido, Leger des Heils (LdH) en Nico Adriaans Stichting (NAS) onder deze groep verstaan.

### 2.3.3. Bed Bad Brood

De BBB is gericht op hen die zich tussen wal en schip bevinden. Nederlandse burgers kunnen beroep doen op sociale voorzieningen geregeld via de Wmo en ook voor asielzoekers zijn voorzieningen geregeld. De restcategorie bestaat uit vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf en personen die een aanvraag verblijfsvergunning regulier hebben gedaan. De BBB onderscheidt zich van andere sociale voorzieningen in de doelgroep, namelijk derdelanders die bekend zijn in de vreemdelingenketen en aan wie als zodanig een vreemdelingennummer<sup>9</sup> is toegewezen (VNG, 2015a). Hulpvragers dienen daarnaast verstoken te zijn van de Rijksopvang, zo kunnen bijvoorbeeld gezinnen met minderjarige kinderen terecht in de gezinslocaties. Voorafgaand aan de BBB boden lokale ngo's opvang aan de juridisch kansrijken. Het ontbreken van deze voorwaarde vormt het grootste contrast met de eerdere situatie. De BBB-regeling refereert naar de beginletters van bed, bad en brood: dit grijpt terug op de ESH-klacht over de basisvoorzieningen zoals beschreven in mensenrechtenverdragen. Er bestaan verschillende visies op de exacte definitie van de BBB. In het onderstaande stuk worden de vier belangrijkste besproken: namelijk van de CRvB-voorzieningenrechter, van de VNG, gebaseerd op de financiering en de praktijk.

De rechterlijke uitspraak waar de opvangplicht uit volgde is toonaangevend voor de definitie. Voor de concrete uitvoering verwees de voorzieningenrechter naar een brief van de Amsterdamse burgemeester aan de gemeenteraad.<sup>10</sup> In deze brief stelt de burgemeester het volgende: *“Deze basisvoorziening is qua vorm en inhoud zoveel mogelijk gelijk aan de huidige dak- en thuislozenopvang. Door middel van nachtopvang (20.00 tot 08.00 uur), een douche, een maaltijd, ontbijt wordt derhalve een humanitaire ondergrens gewaarborgd.”*. Daarnaast dient de opvang toelatingscriteria-vrij te zijn. In de praktijk betekende dit dat ngo's het kansrijkheidscriterium moesten loslaten om BBB-uitvoerder te worden. De beschreven Amsterdamse invulling waarborgt een humanitaire ondergrens: dit sluit dus een uitgebreidere 24-uursopvang of begeleiding niet uit.

---

<sup>9</sup> Het merendeel van de vreemdelingen in Nederland heeft een vreemdelingennummer, ook wel v-nummer genoemd. Asielzoekers krijgen dit toegekend bij de start van de toelatingsprocedure en toeristen bij het aanvragen van een visum. Ook vreemdelingen die met de IND of politie in contact zijn geweest ontvangen een v-nummer.

<sup>10</sup> Centrale Raad van Beroep 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178. *Voorlopige voorziening*

Ook de VNG (2015a) geeft in een factsheet gericht aan de gemeenten een toelichting op BBB en definieert zodoende een bovengrens voor de mogelijkheden binnen het kader. De definitie “ [...] *is beperkt tot sobere opvang, bestaande uit nachtopvang met ontbijt en een avondmaaltijd.*”. Dagopvang en medische kosten vallen expliciet niet onder de regeling. Medische kosten worden immers via de regeling Onverzekerbare Vreemdelingen vergoed. In tegenstelling tot de uitspraak besteedt de VNG geen aandacht aan het wel of niet hanteren van toelatingscriteria.

Een andere wijze om de BBB te definiëren is door de oorsprong van de financiering in beschouwing te nemen. Om in aanmerking te komen voor de vergoeding van de staatssecretaris, ook wel de BBB-regeling genaamd, moesten gemeenten gegevens delen van BBB-ers, namelijk naam, vreemdelingsnummer en het aantal nachten dat men in de opvang verblijft. Andere elementen zoals de opvangvorm en toelatingscriteria bleken dus niet relevant voor de verdere afweging om de opvang wel of niet te vergoeden.

Daarnaast bestaan er in de praktijk rivaliserende definities. Uit de inventarisatie Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (LOS) blijkt dat de bovengrens, zoals geformuleerd door de VNG, in een tal van centrumgemeenten wordt overschreden door 24-uursopvang en begeleiding te bieden.<sup>11</sup> Ook hanteren enkele opvangvoorzieningen alsnog juridische kansrijkheid als toelatingscriterium. Berichtgeving van ngo's en media dragen verder bij aan de onduidelijkheid over wat BBB precies inhoudt (Klompenhouwer & Van den Dool, 2015).

Het bovenstaande in beschouwing nemend volgt nu de definitie van de BBB voor dit onderzoek. De BBB moet zich richten op dakloze irreguliere migranten, dient zonder toelatingscriteria te zijn en moet uit de BBB-regeling worden gefinancierd. Ook kan de opvang, in tegenstelling tot de enge definitie van de VNG, meer dan nachtopvang bieden. De BBB kan zodanig worden begrepen als wat er *minstens* georganiseerd moet zijn om de humanitaire ondergrens te waarborgen.

---

<sup>11</sup> De inventarisatie uitgevoerd in het najaar van 2016 is onderdeel van een gezamenlijk rapport van Stichting LOS en Amnesty International over de BBB-voorzieningen. Publicatiedatum is nog nader bekend te maken.

#### 2.3.4. Opvangkenmerken van de BBB

De opvangkenmerken van de BBB-voorzieningen bestaan uit drie categorieën, namelijk opvangvorm, begeleiding en doel. De opvangvorm bestaat uit allerlei elementen waaronder de opvanglocatie, groot- of kleinschalige opvang, het aantal bedden, 24-uursopvang of nachtopvang, de gestelde toelatingscriteria, het hanteren van verblijfscriteria en leefgeld. De genomen beslissingen betreffende hoe royaal de opvang wordt ingericht is een politieke keuze. Het limiet aan het aantal bedden kan volgen uit praktische overwegingen, maar is daarnaast ook een kwestie van politieke wilskracht. Zo breidde de gemeente Groningen in januari 2017 de BBB uit door een boot met 112 bedden open te stellen (Veen, 2017). Later in hetzelfde jaar wordt de totale opvangcapaciteit nogmaals verhoogd door de opening van een nieuwbouwlocatie.<sup>12</sup>

Tevens kan er een onderscheid gemaakt worden op basis van de begeleiding. Sommige gemeenten kiezen voor een sobere aanpak wat betreft opvang, waarbij strikt onderdak de norm is. Andere gemeenten zien begeleiding als integraal onderdeel van hun aanpak en zetten sterk in op juridische ondersteuning: het alsnog verkrijgen van een verblijfsvergunning blijft voor uitgeprocedeerde asielzoekers vaak het doel. Binnen de hulpverlening zijn er ook organisaties, veelal de reguliere dak- en thuislozenopvangorganisaties, die begeleiding bieden in de vorm van dagbesteding.

Tot slot is er het doel wat de gemeenten en de ngo's voor ogen hebben: is dit opvang an sich of geldt het als middel tot een ander doel, zoals uitstroom. Binnen de groep ngo's zal er een verschil zijn in doelstellingen. De oude (protest)organisaties binnen de gespecialiseerde hulpverlening bieden veelal juridische ondersteuning om uitstroom te realiseren. Onderdak is ondergeschikt aan het verkrijgen van een duurzaam toekomstperspectief, waaronder verblijfsvergunning of terugkeer wordt verstaan. Voor ngo's uit de dak- en thuislozenopvang is dit anders en ligt de nadruk juist op het onderdakaspect. Gemeenten maken eveneens de keuze tussen deze twee doelstellingen: is opvang een tussenstap voor een duurzame oplossing of is opvang bieden an sich het doel.

---

<sup>12</sup> Geert de Jong, interview, 5 april 2017, Groningen.

## 3. Methodologie

### 3.1 Onderzoeksstrategie

Dit kwalitatieve onderzoek maakt gebruik van een descriptieve onderzoeksstrategie. De standpunten voorafgaand aan de totstandkoming van de BBB-voorzieningen in de vier gemeenten, met uitzondering van Amsterdam waar het onderwerp al eerder in de gemeenteraad speelde, zijn onbekend. Puur literatuuronderzoek is daarmee uitgesloten. Het verzamelen van empirische data is daarom noodzakelijk om inzicht te verschaffen in de besluitvorming rondom de inrichting van de BBB. Dit gebeurt in de vorm van semigestructureerde interviews. Semigestructureerde interviews hebben als voordeel dat door middel op voorhand vastgelegde open vragen verschillende thema's kunnen worden besproken, maar dit geeft gelijktijdig ruimte om desgewenst uit te wijden over bepaalde antwoorden. Op deze wijze kan er rekening gehouden worden met de beleving van de gebeurtenissen door de respondent en ontstaat er een natuurlijker verloop van het gesprek (McNamara, 1999). Andere methoden zoals gestructureerde of geheel open interviews zouden door het gebrek aan informatie voorafgaand aan de dataverzameling leiden tot een te nauw of te breed kader, waardoor het beantwoorden van de hoofdvraag wordt bemoeilijkt (Ayres, 2012, p. 811). De interviewschema's zijn te vinden in het hoofdstuk Bijlagen.

De respondenten waren betrokken bij de gesprekken over het opzetten van de BBB-voorzieningen. Concreet zijn dit de betrokken gemeenteambtenaren en medewerkers van de hulpverlenende lokale ngo's, die momenteel verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de BBB. In de gesprekken zijn de standpunten over de variabelen opvangvorm, begeleiding en doel van de BBB-voorzieningen leidend. In totaal zijn er veertien interviews afgenomen: waarvan vier bij gemeenteambtenaren en tien bij medewerkers van de lokale ngo's.

Goed kwalitatief onderzoek, zo stelt Yin (2011, p. 93), is gestoeld op empirische data met veel details, gelijktijdig hoort het niet sec een opsomming te zijn van feiten en dient er een theorie of abstract concept verweven te zijn in het verhaal. Het theoretisch aspect hoeft dus niet de boventoon te voeren. Ook in dit onderzoek spreekt de empirische data en dient de theorie als terugkerende rode draad. Verder is gekozen voor een deductieve aanpak. Zo zijn de relevante concepten bekend voor het veldonderzoek start en hoeft er dus niet worden gewacht tot deze concepten zich openbaren tijdens het onderzoek. Een theorie kan, zeker in de eerste verkennende stappen, een tijdsbesparing opleveren. In dit onderzoek is, mede door de beperking in tijd, gekozen om het

ontstaan van verschillende BBB-opvangkenmerken aan de hand van een theoretisch kader te onderzoeken. De concepten uit de theorie leiden tot een hypothese en geven dus richting naar de te verzamelen relevante data.

### 3.2. Analyse

Om met de gewonnen empirische data iets aan te kunnen is er een aanpak voor de analyse nodig. Blatter en Haverland (2012) stellen in hun methodologisch handboek *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research* dat er drie verklarende aanpakken zijn, namelijk de co-variational analysis, causal process tracing en de congruence analysis. De kern van deze aanpakken laat zich zeer summier als volgt samenvatten. De covariational analysis is om te testen of verschillende waarden van variabele X leidt tot andere uitkomsten. De causal process tracing wordt gebruikt om aan te tonen hoe een samenspel van omgevingsfactoren of mechanismen kan leiden tot een specifieke uitkomst Y. Door middel van de congruence analysis beoordeelt men de descriptieve en verklarende waarde van verschillende theorieën aan de hand van dezelfde cases.

De aanpak die het best past bij dit onderzoek is de causal process tracing. Het onderzoek gaat niet over welke variabelen de grondslag vormen voor welke uitkomsten of het vergelijken van verschillende theorieën. Het onderzoeksdoel is immers een zo compleet mogelijk beeld verschaffen in de besluitvorming rondom de opvangkenmerken van de BBB. Het identificeren van verschillende omgevingsfactoren die leiden tot een bepaalde uitkomst (covariational analysis), noch het vergelijken van de verklarende waarde tussen theorieën (congruence analysis) komt overeen met het onderzoeksdoel. Causal process tracing is afhankelijk van het verkrijgen van een uitgebreid overzicht van de causale-processen die zich door de tijd heen ontvouwen, het kunnen bieden van een waterdichte omschrijving van de bepalende momenten en het verstrekken van diepere inzichten in de achterliggende percepties en motivaties van belangrijke actoren (Blatter & Haverland, 2012, p. 30). Toegang tot de actoren, en dus de informatie, is een voorvereiste voor deze analyse-aanpak.

Volgens causal process tracing moet de onderzoeker allerlei informatie boven tafel krijgen om een gebeurtenis, en het causale-proces dat hieraan ten grondslag ligt, te kunnen doorgronden en om vervolgens zelf een veelomvattend verhaal te construeren (Blatter & Haverland, 2012, p. 30). De onderzoeker dient een zo gedetailleerd mogelijk beeld te krijgen van de percepties en motivaties

van de actoren gedurende de doorslaggevende gebeurtenissen. Dataverzameling is in tegenstelling tot de twee andere aanpakken meer inductief-georiënteerd en resulteert in een minder scherpe scheidslijn tussen de dataverzameling en -analyse. Waar andere aanpakken punten toekennen aan variabelen gaat het bij causal process tracing om het creëren van een veelomvattende verhaallijn aan de hand van de geïdentificeerde ‘smoking guns’ ofwel oorzaak-gevolgrelaties en ‘bekentenissen’. Zij geven inzichten in de percepties en motivaties die aan de orde waren. Aan de hand hiervan kunnen causale kettingen en verbanden worden ontleend. Gedetailleerde omschrijvingen van cruciale situaties dragen bij aan de bewijskracht van het bestaan van een oorzaak-gevolgrelatie en de ‘bekentenissen’ van de actoren onderstrepen het bestaan van deze causale relaties.

In dit onderzoek is het moment van opstellen van de publiek-private samenwerking geïdentificeerd als het bepalende moment voor de wijze waarop de opvangkenmerken zich zouden ontvouwen. Het is namelijk in deze setting dat er een samenwerkingsovereenkomst is gesloten en dat de ngo zich welwillend toonde om de uitvoering van de BBB op zich te nemen. Verondersteld wordt dan ook dat in dit moment ruimte was voor de beide partijen om hun doelstellingen en standpunten te verwoorden en dit aan elkaar kenbaar te maken: kortom, er was ruimte om te onderhandelen over de details. Waarom uiteindelijk is gekozen voor specifieke opvangkenmerken zal blijken uit de aangetroffen smoking guns en ‘bekentenissen’ in de interviews.

### 3.3. Generaliseerbaarheid

De generaliseerbaarheid van dit onderzoek is beperkt in de zin dat het een small-N onderzoek betreft. Het is immers een case study naar de BBB-voorzieningen in gemeenten met een groot aantal opvangplaatsen. Het onderzoeksdoel is dan ook de rol van lokale ngo’s bij het ontstaan van de BBB-opvangkenmerken te belichten. Wat de onderzoeksresultaten betekenen voor de positie van ngo’s in gemeenten waar de BBB-opvang in mindere mate van de grond is gekomen is daarmee onzeker. Mede dankzij het hanteren van abstractere concepten kan de deductieve aanpak slagen het belang van een bepaald onderzoeksonderwerp juist onderstrepen (Yin, 2011, p. 95). Aan de hand van de resultaten kan men dus, door op een hoger abstractieniveau naar deze cases te kijken, iets zeggen over de mogelijke effecten van publiek-private samenwerkingen op lokaal niveau.

### 3.4. Cases

De geselecteerde cases voor het onderzoek zijn Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven en Groningen. Het zijn niet-typische cases, omdat deze gemeenten qua absolute aantallen koplopers zijn. Samen vangen zij circa 800 van de totaal 2000 BBB'ers op.<sup>13</sup> De gemaakte keuzes over opvangkenmerken in deze vier gemeenten raken een relatief groot deel van alle BBB'ers. De gemeente Utrecht hoort ook thuis in de top vijf, maar om praktische redenen en de beperkte tijd is besloten deze gemeente buiten beschouwing te laten.

Bij onderzoek naar (soortgelijke) gebeurtenissen is het voor de betrouwbaarheid van belang meerdere cases mee te nemen. Verscheidenheid in locatie of tijd, ondanks verschillende omgevingsfactoren, zetten de uiteindelijke claim van de onderzoeksresultaten kracht bij (Yin, 2011, p. 89). De geselecteerde cases zorgen voor geografische spreiding, waardoor er niet enkel een beeld wordt geschetst van de Randstad. Daarnaast wordt hier opvang geboden aan de hand van beleid, in tegenstelling tot kleine gemeenten waar dit voornamelijk op ad-hoc-basis wordt gedaan.<sup>14</sup> Om uitspraken te kunnen doen over de invloed van lokale hulpverlenende ngo's op de opvangkenmerken van de BBB is het van belang dat de keuzes op papier zijn vastgelegd.

Tevens is rekening gehouden met variatie in het speelveld waarin de hulpverlenende ngo's opereren: in Amsterdam en Rotterdam zijn meerdere organisaties actief in tegenstelling tot Groningen en Eindhoven waar slechts een organisatie zich ontfermt over irreguliere migranten. De aanpak in de vier gemeenten is gevarieerd: nadruk op sobere nachtopvang door de gemeente vanuit de daklozenopvangopvatting in Amsterdam, diverse opvangvormen ondergebracht bij verschillende gespecialiseerde organisaties in Rotterdam, een programma waar onderdak financieel wordt gefaciliteerd met daarnaast juridische ondersteuning in Eindhoven en een breed en aangekleed begeleidingsprogramma met veel ruimte voor eigen verantwoordelijkheid in Groningen.

---

<sup>13</sup> Deze cijfers volgen uit een inventarisatie van Stichting LOS in samenwerking met Amnesty International naar de BBB-voorzieningen uitgevoerd in het najaar van 2016. Publicatiedatum is nog nader bekend te maken.

<sup>14</sup> Ibid.



## 4. Context

De problematiek rondom onrechtmatig verblijf kan worden begrepen door enkele aspecten te belichten. In dit hoofdstuk wordt derhalve aandacht besteed aan de rechten van irreguliere migranten, onderdak en de BBB-voorzieningen.

### 4.1. De rechten van irreguliere migranten

De context en mogelijkheden voor irreguliere migranten zijn de laatste decennia ingrijpend veranderd, met de Koppelingswet 1998 als keerpunt. Deze wet had als doel onrechtmatig verblijf in Nederland tegen te gaan door de rechten in te perken (Ministerie van Justitie, 2008). Het verstrekken van overheidsvoorzieningen werd verbonden aan het verblijfsrecht van de vreemdeling. De reikwijdte van de wet raakt uitkeringen, toeslagen, ontheffingen, vergunningen en andere verstrekkingen. Concreet betekende dit het ontoegankelijk maken van de (bijzondere) bijstand, kinderbijslag, kinderopvangtoeslag, huurtoeslag, zorgtoeslag en studiefinanciering. Naast uitsluiting van sociale voorzieningen werden ook zaken als het verkrijgen van een werkvergunning, het afsluiten van een (zorg)verzekering en het verlengen van een rijbewijs onmogelijk gemaakt door de Koppelingswet en de hiermee samenhangende wetgeving.

Voordat de ingediende aanvraag van iemand zonder de Nederlandse nationaliteit voor een voorziening wordt ingewilligd wordt eerst nagegaan of deze persoon rechtmatig verblijf heeft. Deze controle loopt veelal automatisch via de Basisregistratie Personen. Het type verblijfsrecht bepaalt de toegang tot voorzieningen. Wettig verblijf houdt in dat men met toestemming van de overheid in Nederland verblijft door bijvoorbeeld toeristisch bezoek, werk, studie, partner of dankzij afspraken tussen EU-lidstaten. Zonder verblijfsrecht heeft men *geen* aanspraak op voorzieningen.

Een uitzondering hierop vormt een drietal voorzieningen waar irreguliere migranten wel recht op hebben. Ten eerste hebben zij recht op medisch noodzakelijke hulp. Artsen hebben een zorgplicht, ongeacht iemands type verblijfsrecht, financiële situatie of gebrek aan identiteitsbewijs. Commissie Klazinga (2007, p. 8) stelt nadrukkelijk dat ook vreemdelingen recht hebben op passende en verantwoorde zorg. Het niet kunnen betalen van een behandeling is een veel voorkomend probleem onder irreguliere migranten. Het Rijk vergoedt artsen, middels de regeling Onverzekerbare Vreemdelingen, alle behandelingen die binnen het basispakket van de

zorgverzekering valt, maar ook spoedhulp, inentingen en zwangerschapszorg (CAK, 2017). Ten tweede hebben irreguliere migranten recht op onderwijs voor kinderen. Minderjarigen hebben ongeacht hun status recht op onderwijs. Onderwijsinstellingen zijn enkel verplicht het verblijfsrecht te checken voor meerderjarigen wanneer zij een nieuwe opleiding starten. Voor irreguliere migranten geldt dus dat zij hun opleiding, mits zij hieraan zijn begonnen voor hun achttiende, mogen afmaken zonder een controle van hun verblijfsrecht. Ten slotte hebben irreguliere migranten recht op rechtsbijstand. Iemand met verblijfsrecht kan door zijn inkomen in aanmerking komen voor juridische ondersteuning voor een relatief kleine bijdrage naar draagkracht. Irreguliere migranten zijn echter niet toegestaan om te werken en kunnen met een brief vragen om vrijstelling van betaling. De Raad van Rechtsbijstand toetst vervolgens of rechtshulp inderdaad noodzakelijk is (Amnesty International, 2017b).

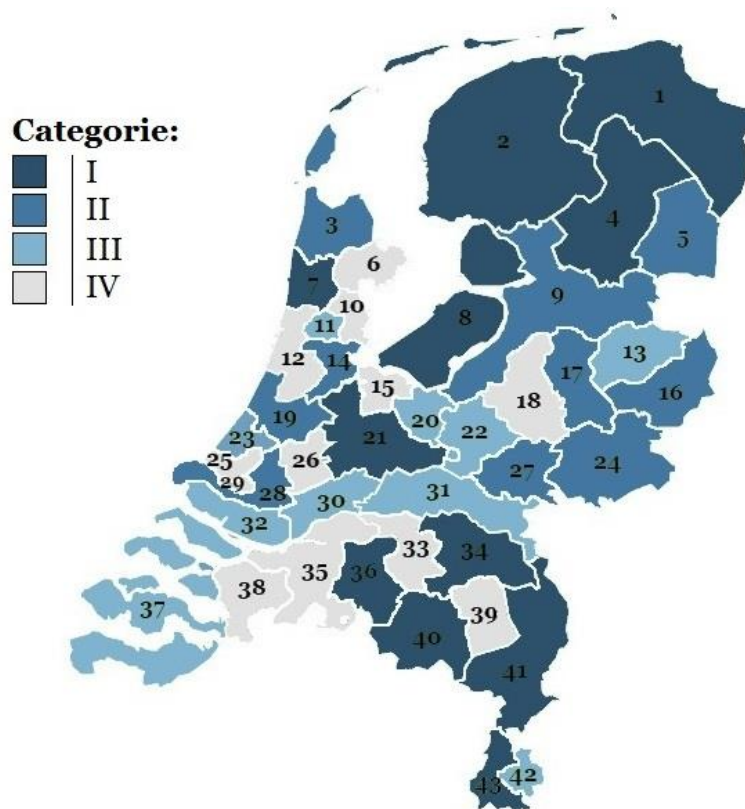
## 4.2 Onderdak

Een belangrijk element van eenieders leven is onderdak. De beperkte (sociale) rechten die zijn verbonden aan de verblijfsstatus bemoeilijken de leefsituatie van irreguliere migranten. In het onderstaande stuk wordt ingegaan op de drie verschillende wijzen waarop men hoofdzakelijk onderdak vindt, namelijk in het eigen netwerk, de VBL en de BBB. Het is van belang om binnen de groep irreguliere migranten onderscheid te maken tussen uitgeprocedeerde asielzoekers en andere irreguliere migranten. Alleen de eerstgenoemden kunnen worden toegelaten tot de VBL en uit de praktijk blijkt dat sommige BBB-opvanglocaties alleen hen met een asielverleden toelaten. Het resterende deel irreguliere migranten, wier visum is verlopen, door mensenhandel of illegale grensoverschrijding in Nederland is gekomen kan niet in de VBL terecht. Zij komen slechts bij een deel van de BBB-voorzieningen in aanmerking voor opvang. Overigens vormen vreemdelingen die via een andere procedure dan de asielprocedure een verblijfsvergunning aanvragen een bijzondere subcategorie. Zij mogen in Nederland verblijven in afwachting van de definitieve beslissing in hun procedure, maar tegelijkertijd is voor hen geen opvang geregeld door het Rijk (Amnesty International, 2017a). In de praktijk kan deze situatie maanden duren.

Een asielzoeker wiens aanvraag wordt afgewezen krijgt direct met de beslissing van de rechtbank een vertrekplicht opgelegd om het land binnen vier weken te verlaten. Voor de persoon in kwestie resten vervolgens twee opties: meewerken aan vertrek of blijven. Als men voor het eerste kiest, volgt een overplaatsing van het AZC naar de VBL in Ter Apel. In hoofdstuk 4.2.2. worden de

voorzieningen in Ter Apel verder toegelicht. Als men weigert om mee te werken of niet terug hoeft vanwege een lopende reguliere procedure, komt men op straat terecht. De BBB geldt hiervoor als oplossing. In hoofdstuk 4.3. volgt een uitgebreide toelichting op de BBB. Het op straat zetten of weglopen gebeurt hoofdzakelijk vanuit de opvanglocaties van het Centraal Opvangorgaan Asielzoekers (COA). Het onderstaande figuur 3 illustreert de verdeling van personen over de COA-locaties in Nederland per centrumgemeente.<sup>15</sup> De categorieën zijn geordend op omvang: van de meeste plekken in categorie I tot geen plekken in categorie IV. In de onderstaande tabel zijn de exacte aantallen per centrumgemeente af te lezen.

**FIGUUR 3 TOTAAL AANTAL PLAATSEN IN COA-LOCATIES PER CENTRUMGEMEENTE IN 2017**



<sup>15</sup> De indeling van centrumgemeenten voor de taken *maatschappelijke zorg en beschermd wonen* is hier aangehouden, omdat de uitvoering van de BBB ook langs deze grenzen is gerealiseerd.

CATEGORIE I Centrumgemeente	Totaal aantal plaatsen in COA- locaties (2017)	CATEGORIE III Centrumgemeente	Totaal aantal plaatsen in COA- locaties (2017)
8. Almere	4480	37. Vlissingen	630
1. Groningen	4205	11. Zaanstad	600
41. Venlo	3010	20. Amersfoort	600
4. Assen	2675	23. Den Haag	500
2. Leeuwarden	2550	42. Heerlen	412
40. Eindhoven	2400	13. Almelo	378
36. Tilburg	2050	32. Nissewaard	375
21. Utrecht	1742	31. Nijmegen	325
34. Oss	1700	30. Dordrecht	300
7. Alkmaar	1650	22. Ede	246
CATEGORIE II Centrumgemeente	Totaal aantal plaatsen in COA- locaties (2017)	CATEGORIE IV Centrumgemeente	Totaal aantal plaatsen in COA- locaties (2017)
17. Deventer	1359	6. Hoorn	0
9. Zwolle	1230	10. Purmerend	0
3. Den Helder	1197	12. Haarlem	0
19. Leiden	1170	15. Hilversum	0
5. Emmen	1050	18. Apeldoorn	0
43. Maastricht	1032	25. Delft	0
14. Amsterdam	1000	26. Gouda	0
16. Enschede	990	29. Vlaardingen	0
24. Doetinchem	800	33. Den Bosch	0
28. Rotterdam	710	35. Breda	0
27. Arnhem	705	38. Bergen op Zoom	0
		39. Helmond	0

#### 4.2.1. Opvang in eigen netwerk

Er bestaat een informatiekort over de clandestiene leefwijze van irreguliere migranten. Dit is te wijten aan het uitzettingsrisico en het gebrek aan gereguleerde overlevingsvormen. Een deel van alle afgewezen asielzoekers keert niet terug naar het herkomstland via de VBL, maar verdwijnt al vanuit het AZC van de radar. Van hen is onbekend of zij in Nederland blijven of de grens oversteken. Voor irreguliere migranten is opvang in eigen netwerk, bij partners, of zelfstandig overleven een oplossing. De gehele groep irreguliere migranten wordt geschat op ruim 35.000 personen (WODC, 2017). De gemeente Amsterdam schat 10.000 á 15.000 irreguliere migranten

binnen de gemeentegrenzen te hebben.<sup>16</sup> Het wordt aangenomen dat zij door het sterk ontwikkelde eigen netwerk huisvesting en werk regelen en zo grotendeels zonder problemen in Nederland kunnen verblijven (Kromhout, Wubs, & Beenackers, 2008, p. 2). Slechts een fractie van de irreguliere migranten is zichtbaar, dit zijn hoofdzakelijk personen die contact opnemen met hulporganisaties of die worden betrap op onrechtmatig verblijf.

#### 4.2.2. Rijksopvang VBL

In Ter Apel komen allerlei aspecten van de asielprocedure bijeen. Hier zijn enkele opvanglocaties van het COA gevestigd, waaronder de centrale ontvangstlocatie, de procesopvanglocaties en de VBL. In totaal tellen de locaties ongeveer 1.850 opvangplaatsen. Gedurende 2017 wordt het aantal plekken in het asielcomplex uitgebreid tot 2.000. Bij een asielaanvraag komt men eerst terecht in de centrale ontvangstlocatie. In drie dagen tijd wordt men hier geïdentificeerd, geregistreerd en gecontroleerd op tuberculose. Vervolgens gaat men naar de procesopvanglocaties. Hier verblijven vreemdelingen zowel tijdens de rust- en voorbereidingstermijn voorafgaand aan de algemene asielprocedure als tijdens de algemene asielprocedure. Hierbinnen bestaat ook een aparte voorziening voor alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's). Ter Apel vormt een belangrijke spil voor de uitvoering van het Nederlands vreemdelingenbeleid waar zowel de eerste stappen naar een asielvraag worden gezet, als de laatste stappen richting terugkeer. De VBL is, net als de centrale ontvangstlocatie, de enige opvang van zijn soort. Hier wordt begeleiding en ondersteuning geboden aan uitgeprocedeerde asielzoekers met het oog op terugkeer naar het land van herkomst. Het Rijk draagt dit aan als de oplossing voor dakloze irreguliere migranten.

Op de VBL verblijven uitgeprocedeerde asielzoekers die geen recht meer hebben op opvang in een asielzoekerscentrum (COA, 2017). Zij kunnen, indien er zicht is op terugkeer, 12 weken terecht in de VBL. De termijn geldt in de praktijk meer als richtlijn: sommigen verblijven hier al meer dan een jaar (ARGOS, 2016). De huisregels van de VBL zijn strenger dan van het AZC. De VBL dankt zijn naam aan de vrijheidsbeperkende maatregel die de DT&V aan de bewoners oplegt. Dit houdt in dat er vijf dagen per week meldplicht is en dat men geen toestemming heeft om buiten de gemeentegrenzen te gaan. Door deze maatregel ziet de DT&V erop toe dat de bewoners

---

<sup>16</sup> Anne Klerks, interview, 15 maart 2017, Amsterdam.

gegarandeerd beschikbaar zijn voor gesprekken en activiteiten om hun terugkeer zo voorspoedig mogelijk te laten verlopen.

#### 4.2.2.1. Toegankelijkheid van de VBL

Toegang tot de VBL is, net als vele andere elementen in de vreemdelingenketen, niet per wet geregeld. Er bestaat dus geen recht op een plek in de VBL. De gang van zaken rondom terugkeer en vertrek is vastgelegd in het document Leidraad (2015), opgesteld door de DT&V, IND, COA en de politie. Dit document licht de gehele vreemdelingenketen toe: van asielprocedures, verschillende opvangvormen, de rolverdeling van alle betrokken partijen in het terugkeerproces, tot de onderlinge samenwerking en informatie-uitwisseling. Ook is er aandacht voor de rol van de IOM en de samenwerking met gemeenten. Er zijn feitelijk twee manieren om terecht te komen in de VBL. De eerste wijze is het meest gangbaar. Bij een afgekeurde asielaanvraag kan men direct vanuit het AZC of de gezinslocatie naar de VBL worden overgeplaatst om te werken aan de terugkeer naar het land van herkomst. De tweede wijze is het direct aankloppen bij de poort van de VBL. Dit wijkt af van de norm en het is bovendien zo lastiger toegang te krijgen.<sup>17</sup>

Na het indienen van een verzoek om onderdak bij de VBL volgt een gesprek met de regievoerder van DT&V. Een verzoek wordt beoordeeld op een criterium, de vreemdeling dient namelijk “*de bereidheid tonen om actief te werken aan terugkeer naar hun land van herkomst, of een derde land waar de toegang voor de betreffende vreemdeling is gewaarborgd*”.<sup>18</sup> Naar aanleiding van het gesprek, het dossier en andere feiten (bijvoorbeeld de mate waarin de vreemdeling zelfstandig al heeft geprobeerd om documenten te verkrijgen voor zijn terugkeer, of de mate waarin de vreemdeling gewillig is om informatie te geven) geeft de regievoerder een beoordeling. Als de regievoerder concludeert dat de vreemdeling inderdaad voldoende bereidheid toont dan wordt toegang tot de VBL verleend en zal DT&V ondersteuning bieden bij het organiseren van het vertrek (Leidraad, 2015).

---

<sup>17</sup> Aanhangsel Handelingen II 2015/16, 2938, p. 2.

<sup>18</sup> Ibid.

Niet in alle gevallen is een aanvraag tot onderdak bij de VBL zinvol. Soms is de aanvrager niet in bezit van de juiste papieren, ontbreekt er bewijs dat de aanvrager actief heeft geprobeerd documenten benodigd voor terugkeer te bemachtigen, of weigert de aanvrager cruciale informatie met de regievoerder te delen. Ook kan de aanvrager aangeven te willen vertrekken naar een derde land. Als uit het dossier blijkt dat hij op basis van het herkomstland of familierelaties daar geen asiel zal krijgen (en dus zal worden teruggestuurd naar Nederland), dan ondersteunt de DT&V hem niet. In deze gevallen wordt overeenkomstig het afwegingskader<sup>19</sup> geen toegang tot de VBL verleend. Uit onderzoek van de advocaat Fischer (2016) blijkt een nuancering nodig wat betreft de VBL's toegankelijkheid. De papieren werkelijkheid komt niet overeen met de praktijk. Alle verzoeken om opvang, zowel schriftelijk als in persoon worden afgewezen. De conclusie is altijd hetzelfde, namelijk dat de wens om terug te keren onvoldoende is bewezen en dus geen toegang tot de VBL wordt verleend, aldus Fischer (2016, p. 9). Naast de VBL bestaan er gemeentelijke opvangvoorzieningen, ondanks dat zij alle verzoeken om onderdak kunnen afdoen met een verwijzing naar de VBL.

### 4.3. BBB-opvangvoorzieningen

In het volgende gedeelte volgt een uitgebreide toelichting op het ontstaan van de BBB. De te bespreken aspecten zijn de relevante jurisprudentie over opvangplicht en de latere terugdraaiing hiervan in hoofdstuk 4.3.1., de financiering van de BBB-regeling in 4.3.2. en de uitvoering in de praktijk in 4.3.3..

#### 4.3.1. Rechterlijke uitspraken

De BBB vindt zijn oorsprong in rechterlijke uitspraken. Voor de komst van de BBB bestond er een opvangaanbod voor personen zonder verblijfsvergunning, maar hieraan waren toelatingscriteria gekoppeld. Ook werd er soms via Wmo-procedures opvang afgedwongen in schrijnende gevallen. In dit subhoofdstuk worden de belangrijkste rechterlijke uitspraken voor de BBB-kwestie toegelicht: dit zijn de voorlopige voorziening van de CRvB, bevindingen van het College voor de Rechten van de Mens (CRM) en een uitspraak van de ECSR. Voor het opheffen van de

---

<sup>19</sup> Raad van State 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3415.

opvangplicht wordt ingegaan op het CvM-standpunt en de uitspraken van de RvS en CrvB in de bodemprocedure.

### ***Voorlopige voorziening: het ontstaan van de opvangplicht***

Enkele We Are Here-leden,<sup>20</sup> wonend in de Vluchtgarage, dienden individueel klachten in bij de gemeente Amsterdam en eisten onderdak, voedsel en kleding. In afwachting van de CRvB-uitspraak in de bodemprocedure werd er, met het oog op de naderende winter, een voorlopige voorziening getroffen op 17 december 2014.<sup>21</sup> De voorzieningenrechter oordeelde ten gunste van de klagers en droeg de gemeente Amsterdam op te voorzien in nachtopvang, douches, ontbijt en avondmaaltijd. Deze uitspraak ging per direct van kracht en was oorspronkelijk van tijdelijke aard, namelijk tot twee maanden na de bekendmaking van het CvM-standpunt over het ESCR-besluit. In deze voorlopige voorziening werden eerdere bevindingen van het CRM en ECSR meegenomen.

Het CRM (2014) had de leefsituatie in de Vluchtgarage al eerder onderzocht en zich hier negatief over uitgesproken. Het CRM riep de gemeente Amsterdam en staatssecretaris Teeven om direct actie te ondernemen om een verdere verslechtering van de leefomstandigheden te voorkomen. Het pand bood onderdak aan ruim honderd man, maar dit was ver boven de werkelijke capaciteit. Het delen van te kleine kamers en het gebrek aan privacy leidden tot wrijvingen bij de bewoners. Uit noodzaak nam men vervolgens intrek in garageboxen en op het parkeerdek. Ook schoten de

---

<sup>20</sup> In het najaar van 2012 werd de actiegroep ‘We Are Here’ opgericht door 200 uitgeprocedeerde asielzoekers die na hun rustperiode van vier weken het AZC moesten verlaten en via de VBL op straat terechtkwamen. Door zich te organiseren hoopten zij aandacht te vestigen op hun situatie en tot een oplossing te komen met de gemeente Amsterdam. Na het verliezen van de asielzoekersstatus en het vervolgens niet vertrekken uit Nederland restte hen geen andere optie dan op straat te (over)leven. (Wij Zijn Hier 2016). Zij stonden eerst met een tent in de tuin van de Diakonievk, vervolgens met meerdere tenten aan de Notweg. Na de ontruiming van het tentenkamp kraakten ze succesvol de Sint-Josephkerk. De kerk werd omgedoopt tot de Vluchtkerk, een naam die ook de media graag overnam. Op 31 maart 2013 werd ook de kerk ontruimd. Succesvol in hun strijd om publiciteit bood de gemeente Amsterdam op 4 april 2013 tijdelijk onderdak aan de leden die vanaf het begin in de Vluchtkerk hadden verbleven. Dientengevolge werden 159 personen ondergebracht in een voormalig detentiecentrum aan de Havenstraat (later bekend als de Vluchthaven) in Amsterdam waar zij tot 31 mei 2014 konden verblijven. De resterende personen uit de Vluchtkerk, die geen onderdak kregen aangeboden, kraakten een overdekte garage, de *Vluchtgarage*. Ook in Den Haag kwam een parallelle protestbeweging op gang met een tentenkamp op het Koekamp en het kraken van de Sacramentskerk. Deze groep kreeg vervolgens opvang geboden aan de Zilverstraat en verblijft hier tot en met 1 februari 2017.

<sup>21</sup> Centrale Raad van Beroep 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178. *Voorlopige voorziening*



sanitaire voorzieningen tekort. Er waren toiletten in het pand, maar het ontbrak er aan warm water, douchegelegenheid en de mogelijkheid om kleding te wassen. Daarnaast was de stroomvoorziening er onbetrouwbaar. Verder waren de bewoners van de garage voor voedsel, kleding en bedden afhankelijk van donaties. Tweemaal per week brachten vrijwilligers voedsel.

Tevens nam de CRvB-voorzieningenrechter twee ECSR-conclusies uit juli 2014 mee in zijn overweging. Op aanraden van de Protestantse Kerk Nederland diende de koepelorganisatie Conference of European Churches (CEC) in januari 2013 een klacht<sup>22</sup> in tegen de Nederlandse staat bij het ECSR over het recht op voedsel, kleding en onderdak. Het standpunt van het Rijk is dat irreguliere migranten het land dienen te verlaten en zodoende geen voorzieningen nodig hebben. Deze personen zijn door verschillende redenen op straat terechtgekomen, mogelijk door kwetsbaarheid, ziekte of gebrek aan sociaal netwerk, desalniettemin hebben zij ook recht op kleding, onderdak en voedsel om een menswaardig bestaan te leiden. Het ECSR stelt dat de verblijfstatus van irreguliere migranten het Rijk niet ontheft van zorgplicht jegens personen die niet in staat zijn voor zichzelf te zorgen. Op het moment van de CEC-klacht werd de toegang tot opvang aan het gros van de meerderjarige irreguliere migranten namelijk noch wettelijk noch in de praktijk gegarandeerd.<sup>23</sup> Het ECSR concludeerde dat Nederland haar plichten jegens de basisrechten van irreguliere migranten incorrect invulling had gegeven en daarmee artikel 13§4 en artikel 31§2 van het ESH schond. Daarnaast dient de opvang voor iedereen toegankelijk te zijn. Concreet betekent dit dat meewerken aan terugkeer geen formele toegangseis mag zijn voor de VBL. Het Rijk verklaart echter dat het ECSR de reikwijdte van het ESH oprekt: irreguliere migranten kunnen geen beroep doen op de sociale rechten zoals vastgelegd in het ESH.<sup>24</sup> De ECSR-uitspraak gaf weinig stimulans voor beleidswijzigingen, mede omdat het advies niet juridisch bindend is voor de verdragsluitende partijen.

---

<sup>22</sup> Europees Comité voor Sociale Rechten 1 juli 2013, 90/2013 (CEC v. the Netherlands). *CEC-klacht*.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> *Kamerstukken II*, 2014/15, 640647, p. 1 (Kamerbrief).

Naar aanleiding van de voorlopige voorziening van de CRvB besloot de VNG in overleg met de staatssecretaris een systeem op te zetten om de basisbehoeften van irreguliere migranten te waarborgen. In de praktijk betekende dit veelal de verdere uitbreiding van bestaande opvangvoorzieningen en het opheffen van toelatingscriteria. Dit systeem werd bekend als de BBB. De CRvB-voorzieningenrechter legde de opvangplicht, net als de Wmo, bij de centrumgemeenten.<sup>25</sup>

### ***Uitspraak in de bodemprocedure: beëindiging opvangplicht***

De BBB zou van tijdelijke aard zijn, in afwachting van het CvM-standpunt. Ook werd hoger beroep in vergelijkbare zaken tot dan uitgesloten. In april 2015 sprak het CvM zich uit en stelde dat het ECSR de facto eenzijdig de reikwijdte van het ESH uitbreidde (Europa-NU, 2015). Het CvM steunt daarmee het Rijk.<sup>26</sup> Op 26 November 2015 deed de Raad van State uitspraak over de zaak<sup>27</sup> en bestempelde de bestaande VBL-voorziening inclusief het toelatingscriterium als adequaat. De CRvB sloot zich, met afgestemde uitspraken<sup>28,29</sup> in de bodemprocedure op dezelfde datum, hierbij aan. Hiermee werd ingegaan tegen de strekking van de voorlopige voorziening. Het erkennen van de VBL als adequate opvang betekende dat de gemeenten volgens nationale instanties niet langer een opvangplicht hadden. Deze uitspraken werden ter overweging aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) gegeven in de zaak Nederland versus Hunde.<sup>30</sup> In de uitspraak werd beoordeeld of de Nederlandse opvang artikel 2 en 3 EVRM schond. Het EHRM verklaarde de klacht niet-ontvankelijk, omdat het Rijk niet onverschillig was gebleken tegenover de situatie in de Vluchtgarage en wegens het inmiddels optuigen van de BBB-voorzieningen. Het ontmantelen van de BBB zou dus kunnen leiden tot nieuwe juridische problemen voor het Rijk.

---

<sup>25</sup> Centrale Raad van Beroep 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178. *Voorlopige voorziening*

<sup>26</sup> *Kamerstukken II*, 2014/15, 640647, p. 1 (Kamerbrief).

<sup>27</sup> Raad van State 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3415.

<sup>28</sup> Centrale Raad van Beroep 26 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3803.

<sup>29</sup> Centrale Raad van Beroep 26 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3834.

<sup>30</sup> Europees Hof voor de Rechten van de Mens 5 juli 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0705DEC001793116. *Hunde/Nederland*.

### ***Uitvoering Vreemdelingenwet 2000***

Momenteel bieden zowel Rijk als gemeenten opvang. Tot januari 2014 was het COA, namens het Rijk, verantwoordelijk voor de opvang. Toen kon men op basis van kwetsbaarheid en/of meewerken aan terugkeer in de VBL terecht. Dankzij de voorlopige voorziening boden de gemeenten toelatingscriteria-vrije BBB-opvang. Dit is van dezelfde strekking als de ECSR-uitspraak<sup>31</sup> dat ook niet-kwetsbare personen, overeenkomstig artikel 8 EVRM, recht hebben op onvoorwaardelijke noodopvang. In tegenstelling tot de voorlopige voorziening<sup>32</sup> oordeelde de CRvB later in de bodemprocedure<sup>33</sup> dat de grondslag voor het gemeentelijk opvangbeleid *niet* in de Wmo ligt. Een RvS-uitspraak<sup>34</sup> zorgde voor opheldering betreffende de juridische gronden voor gemeentelijk opvangbeleid. Eerdere jurisprudentie<sup>35</sup> leidde tot de voorspelling dat de RvS het gebrek aan wettelijke grondslag opnieuw zou bevestigen en de verantwoordelijkheid weer geheel bij het Rijk zou leggen. De uitspraak bleek verrassend (Fischer, 2016, p. 9). Gemeenten mogen opvangbeleid hebben en ontwikkelen als ‘buitenwettelijk begunstigend beleid’. Handelingen worden op basis van de Vreemdelingenwet 2000 beschouwd als feitelijke handelingen en de beleidsuitvoering dient dus consistent te geschieden. Procederen over het beleid is mogelijk. De RvS stelt verder dat gemeenten geen rekening hoeven te houden met een (inter)nationale wettelijke verplichting tot het bieden van opvang, omdat de gemeenten hiertoe formeel gezien de bevoegdheid niet voor hebben.

In de huidige setting zijn zowel het Rijk als de gemeenten verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Vreemdelingenwet 2000. Het sluiten van een bestuursakkoord kan voor opheldering zorgen door de taakverdeling en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten te regelen (Fischer, 2016, p. 7). In de eerste plaats is het Rijk verantwoordelijk voor de opvang van dakloze irreguliere migranten, wat geregeld wordt middels de VBL met het meewerkcriterium. Dit is volgens het Rijk, RvS en CRvB afdoende. Desalniettemin toont de werkelijkheid een ander beeld,

---

<sup>31</sup> Europees Comité voor Sociale Rechten 1 juli 2013, 90/2013 (CEC v. the Netherlands). *CEC-klacht*.

<sup>32</sup> Centrale Raad van Beroep 5 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4475.

<sup>33</sup> Centrale Raad van Beroep 26 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3834.

<sup>34</sup> Raad van State 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1783.

<sup>35</sup> Raad van State 12 april 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AW1297.

omdat door het Rijksbeleid dakloosheid ontstaat. De BBB is een praktische oplossing van de gemeenten voor personen die elders niet terecht kunnen en door de VBL worden geweigerd. De gemeenten voelen zich gesteund door Europese uitspraken over mensenrechten in de BBB-kwestie.<sup>3637</sup> Daarnaast worden gemeenten, in het kader van de openbare ordehandhaving, direct geconfronteerd met de gevolgen van de dakloosheidsproblematiek (VNG, 2016). De gemeenten dichten met hun opvangbeleid op onconventionele wijze het gat waar het Rijk tekortschoot.

#### 4.3.2. Financiering

De uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 en de opvang van dakloze irreguliere migranten was traditioneel gezien een taak van het Rijk en daarmee de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris. De voorlopige voorziening bracht hier met de opvangplicht verandering in.<sup>38</sup> In het overleg tussen de VNG en staatssecretaris Dijkhoff op 19 januari 2015 deden de gemeenten beroep op de staatssecretaris voor een financiële tegemoetkoming. In de praktijk bestond de opvang voor deze doelgroep soms al langer, maar was dit niet wettelijk verplicht. Voor de centrumgemeenten, aldus de VNG (2015b), ontstond nu een situatie waarin zij wettelijk verplicht werden om dakloze irreguliere migranten te voorzien van nachtopvang, een douche, ontbijt en een avondmaaltijd. Toen bleek dat de opvangkosten op het bord van de gemeenten terecht kwam deed de staatssecretaris een toezegging om de centrumgemeenten tegemoet te komen in de kosten die voortvloeien uit het Rijksbeleid. De financiering aan de gemeenten werd bekender als de BBB-regeling en bestond initieel uit een bedrag van €10,3 mln. (VNG, 2015b).

De verdeelsleutel van de BBB-regeling werkt aan de hand van een verdeling waarin rekening wordt gehouden met de kosten van gemeenten. De financiële tegemoetkoming zou naderhand volgens een verdeelsleutel, gebaseerd op het aantal nachten dat personen in de gemeentelijke BBB-opvang verbleven, worden uitgekeerd. Staatssecretaris Dijkhoff had voor ogen zo een eenduidig tarief per nacht (als afspiegeling van de reële kosten voor huisvesting, maaltijden en sanitaire voorzieningen) te creëren voor alle centrumgemeenten. De VNG (2015a, p. 2) adviseerde de gemeenten na deze toezegging om nog geen structurele voorzieningen op te zetten, wegens de latere vaststelling van

---

<sup>36</sup> Geert de Jong, interview, 5 april 2017, Groningen.

<sup>37</sup> Anoeska Gehring, interview, 4 april 2017, Eindhoven.

<sup>38</sup> Centrale Raad van Beroep 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178. *Voorlopige voorziening*

de tariefhoogte. De kosten van andere sociale voorzieningen, zoals de daklozenopvang, zouden voor het tarief leidend zijn: afhankelijk van de kostenefficiëntie van de gemeente zou de uitkering uit het BBB-fonds niet kostendekkend kunnen zijn. Centrumgemeenten ontvangen de uitkering na afloop op basis van het aantal personen dat gebruik heeft gemaakt van de voorziening. Het is daarom belangrijk dat de centrumgemeenten administratie bijhouden van het gebruik van de BBB-voorzieningen.

Ondanks de tijdelijke aard van de opvangplicht gingen de gemeenten na het CvM-standpunt door met BBB. Staatssecretaris Dijkhoff beloofde de financiering door te laten gaan tot een RvS-uitspraak of tot het komen tot een bestuursakkoord. Na de RvS-uitspraak<sup>39</sup> in november 2015 verlengde hij wederom zijn belofte tot doorbetaling, in de veronderstelling dat een bestuursakkoord nabij was (VNG, 2015b). In de tussentijd bleven de gemeenten in het ongewisse wat betreft de periode waarvoor zij een vergoeding zouden ontvangen. Ondanks de langlopende onderhandelingen kwam het niet tot een bestuursakkoord. De onderhandelingen liepen spaak door onoverkoombare verschillen. Het Rijk eiste de sluiting van de BBB, maar de VNG ging hier niet mee akkoord. Op 21 november 2016 liet staatssecretaris Dijkhoff weten de onderhandelingen stop te zetten en ook de financiering via de BBB-regeling per direct te beëindigen.<sup>40</sup> Sindsdien komt de financiering van de BBB uit de gemeentebegroting.

#### 4.3.3. Praktijk: hoe geven gemeenten invulling aan de BBB-regeling

De diverse wijze van invulling geven aan de BBB-opvang toont dat de organisaties zich op hun eigen manier voegden naar de nieuwe wettelijke verplichting en gemeentelijke realiteit. De gelaagdheid van al bestaande structuren in de gemeente zijn hiervoor bepalend, omdat de gemeente de uitvoering van de BBB vaak uitbesteedt. De uitvoerders zijn zelden nieuwe spelers in het veld, zo kan gedacht worden aan onder meer ASKV in Amsterdam, de Pauluskerk en ROS in Rotterdam, VidK in Eindhoven en INLIA in Groningen. De diverse aanpakken met nadruk op verschillende

---

<sup>39</sup> Raad van State 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3415.

<sup>40</sup> *Kamerstukken II*, 2016/17, 998, p. 2 (Kamerbrief).

facetten ontstaan uit de lokale context. Ook nieuwe organisaties, die voorheen vooral bezig waren in het reguliere dak- en thuislozenveld hebben de oversteek gewaagd naar de dakloze irreguliere migranten, zoals het Leger des Heils in Rotterdam en Amsterdam, en HVO Querido in Amsterdam.

Ondanks de voorheen geldende opvangplicht hebben niet alle centrumgemeenten BBB-voorzieningen. Uit de BBB-inventarisatie van Stichting LOS<sup>41</sup> bleek het een gevoelig thema, omdat zelfs enkele centrumgemeenten met opvangvoorzieningen weigerden om expliciet genoemd te worden in het rapport. Het invoegen van een kaart met de exacte opvangcapaciteit per centrumgemeente is daarom ongewenst. Van de circa 2000 BBB-bedden is het gros gecentreerd in Amsterdam, Groningen, Utrecht, Eindhoven en Rotterdam. Zij worden gevolgd door Nijmegen, Emmen, Den Haag en Tilburg met elk een opvangcapaciteit van 30 á 50 plekken. De overige centrumgemeenten kennen een opvangcapaciteit van 0 á 20 plekken.

---

<sup>41</sup> De inventarisatie uitgevoerd in het najaar van 2016 is onderdeel van een gezamenlijk rapport van Stichting LOS en Amnesty International over de BBB-voorzieningen. Publicatiedatum is nog nader bekend te maken.

## 5. Analyse

In deze analyse is gebruik gemaakt van de verzamelde data tijdens de interviews en relevante beleidsdocumenten. In het hoofdstuk Bijlagen staan de interviewschema's, een lijst van bijgewoonde evenementen en een overzicht van de gevoerde gesprekken.

### 5.1 BBB Amsterdam

Het Amsterdamse opvangsysteem bestaat uit drie sporen, namelijk de BBB-opvang, het Programma Vreemdelingen (PV), en blijvende 24-uursopvang voor vreemdelingen met een medische indicatie.<sup>42</sup> In de Amsterdamse setting wordt er een onderscheid gemaakt tussen de BBB-nachtopvang en de andere sporen. Het gehele vreemdelingenbeleid wordt echter naar het Rijk toe, net als bij andere gemeenten, onder de BBB-noemer geschaard. De toelatingscriteria voor de drie sporen omvatten regiobinding met Amsterdam, het ontbreken van een voorliggende voorziening<sup>43</sup>, geen (zwart) werk of zwaar inreisverbod hebben. Daarnaast moet het herkomstland buiten de Europees Economische Ruimte liggen, een visumplicht hebben en/of onveilig zijn verklaard door het Rijk. Voor het PV geldt een extra criterium, namelijk een inspanningsverplichting om mee te werken aan een duurzame oplossing, voornamelijk terugkeer.

Het eerste spoor van de BBB bestaat uit nachtopvang waar men twee maaltijden en douchegelegenheid ontvangt. Er wordt geen leefgeld verstrekt, maar BBB'ers kunnen wel gebruik maken van de Openbaar Vervoer (OV)-fiets. De beheerder HVO Querido heeft in totaal 190 plekken beschikbaar, verdeeld over twee locaties. Dit is inclusief veertien bedden in de 24-uursopvang en tien terugkeerbedden op de locatie Walborg. De druk van de wachtlijst en het beperkt aantal plekken dwingt HVO Querido tot efficiënt en creatief beheer: zo bestaat er een verdere onderverdeling in logeer-, tijdelijke en crisisbedden. Wanneer een BBB'er van tevoren aangeeft bepaalde nachten afwezig te zijn wordt het bed aangemerkt als logeerbed. Vervolgens

---

<sup>42</sup> *Gemeenteraadsstukken Amsterdam*, 2016/17, Jaarplan 2017 Vreemdelingenbeleid (Raadsinformatiebrief).

<sup>43</sup> Het betreft hier met name Dublinclaimanten, voortkomend uit de Dublinverordening (*Verordening 604/2013, PbEU L180*). Wanneer een vluchteling via een ander verdragsluitend land inreist, van dit land een visum heeft of eerder asiel heeft aangevraagd, dan draagt dit land verantwoordelijkheid voor deze persoon. Tot het moment van uitzetting kunnen Dublinclaimanten gebruikmaken van de rijksopvang. Daarnaast zijn er ook voorliggende voorzieningen voor gezinnen: zij kunnen terecht in de gezinslocaties van het COA.

wordt deze plek door het vreemdelingenloket aangeboden aan iemand van de wachtlijst. Dagelijks worden zo ongeveer tien bedden alsnog benut.

Het tweede spoor is PV, waar het vinden van een duurzame oplossing centraal staat hetzij verblijfsvergunning, hetzij terugkeer. De betrokken ngo's verantwoordelijk voor de trajectbegeleiding en toekomstoriëntatie zijn Vluchtelingenwerk, ASKV, GoedWerk, Bridge To Better en IOM. Tevens vinden er overleggen plaats met de IND en de DT&V. Daarnaast wordt ondersteuning geboden in de vorm van 24-uursopvang of leefgeld aan personen met ernstige psychische en/of somatische problematiek en een indicatie van de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD). Het betreft in totaal 85 plaatsen ondergebracht bij het LDH en het Medisch Opvangproject Ongedocumenteerden (MOO). In de 24-uursopvang van het LDH ontvangt men wekelijks €50 boodschappengeld vanuit hun activeringsmethodiek.

Het derde spoor is de blijvende 24-uursopvang voor medisch geïndiceerden. De opvang binnen het PV is tijdsgebonden, bij afloop volgt een GGD-screening en stroomt men uit. Bij behoud van de indicatie is er een vervolgvoorziening in verschillende vormen beschikbaar zoals 24-uursopvang bij de BBB of MOO, maatwerk, leefgeld bij een tekort aan BBB-plaatsen of als aanvulling op het Amsterdamse vreemdelingenbeleid leefgeld bij chronische infectieziekten en bijkomende problemen. Ook in deze nieuwe opvangsituaties geldt de inspanningsplicht tot het ontwikkelen van een duurzaam toekomstperspectief. Indien men de indicatie verliest, stopt de 24-uursopvang en kan men in de reguliere BBB terecht.<sup>44</sup> Personen met een zorgbehoefte in de reguliere BBB kunnen terecht bij de Kruispost voor psychosociale zorg en bij Dokters van de Wereld. Ook is thuiszorg in de BBB mogelijk. Mocht dit ontoereikend zijn, dan kan de arts de BBB'er aanmelden voor ziekenboek De Aak.

#### 5.1.1. Opvangkenmerk: Vorm

De Amsterdamse aanpak wordt gekenmerkt door het driesporenbeleid, wat historisch zo groeide. Eerst opende uit noodzaak de opvang voor personen met een medische indicatie. Vervolgens kwam er, mede dankzij de publiciteit rondom de We Are Here-groep, meer bewustwording voor het

---

<sup>44</sup> Marloes Hunink, interview, 16 maart 2017, Amsterdam.



onderdakprobleem en begon de gemeente met het opzetten van opvangvoorzieningen. Dit resulteerde in PV. Na de ECSR-uitspraak volgde de opening van de BBB-nachtopvangvoorziening.

Verder is het aantal betrokken partijen kenmerkend voor Amsterdam. De gemeente trachtte vanaf het begin het lokale hulpverleningsnetwerk zo inclusief mogelijk bij het vreemdelingenbeleid te betrekken. Dit pluralistisch speelveld vergt meer aandacht van de gemeente: afspraken maken met een partij is immers een stuk eenvoudiger en overzichtelijker. Zelfs de beleidsdetails lopen via de gemeenteraad, waardoor het aantal informele kanalen voor de ngo's gelimiteerd is.<sup>45</sup> De exploitatie van de opvanglocaties ligt daarnaast bij partijen die zich onderscheiden als traditionele opvangorganisaties, wier *core business* oorspronkelijk niet bij deze doelgroep ligt.

ASKV en Vluchtelingenwerk beheerden voorheen het toelatingsloket. Zij voerden naast de toelatingscriteriacheck een uitgebreide kansrijkeheidscheck uit bij nieuwe aanmeldingen. De gemeente financierde het loket en bepaalde de kaders.<sup>46</sup> Momenteel draagt de gemeente alleen zorg voor het loket en is de check wegens het beperkte budget minder uitgebreid.

De gemeente Amsterdam had op korte termijn een locatie veel opvangplekken nodig. Uiteindelijk is, mede door het nijpend tekort aan huisvesting, gekozen voor twee panden met een hoge opvangcapaciteit in een rustige omgeving buiten het centrum. De situatie binnenshuis is daarentegen minder rustig, omdat elke vierkante meter wordt benut en nodig is om personen te plaatsen.<sup>47</sup> In december 2014 werd het eerste pand in twee weken tijd van kinderdagverblijf omgebouwd tot opvanglocatie. Nadat deze in mei 2015 vol raakte, werd de tweede locatie geopend. De benodigde pragmatische aanpak voor het gemeentelijk opvangbeleid om oplossingen te vinden gegeven de praktische belemmeringen wordt nogmaals onderstreept door de voortzetting van de leefgeldregeling binnen PV. Dit strookt niet geheel met andere gemeentelijke beleidsdoelen op het

---

<sup>45</sup> Anne Klerks, interview, 15 maart 2017, Amsterdam.

<sup>46</sup> Petra Schultz, interview, 15 maart 2017, Amsterdam.

<sup>47</sup> Harrie Herfs, interview, 16 maart 2017, Amsterdam.

gebied van huisvesting, maar opvang in eigen netwerk is relatief goedkoop en gemakkelijk te regelen.<sup>48</sup>

### 5.1.2. Opvangkenmerk: Begeleiding

Oorspronkelijk was het de bedoeling dat BBB'ers geen trajecthouder toegewezen zouden krijgen zonder deelname aan het PV. Bij PV-aanmelding voert het vreemdelingenloket een snelle toelatingscheck uit en wijst een trajecthouder toe. De trajecthouder doet een uitgebreide check en rapporteert de bevindingen aan de veldtafel<sup>49</sup>. Bij gebrek aan juridische kansrijkheid wordt een terugkeertrajecthouder gezocht. De gemeente heeft dit reeds met het jaarplan 2017 aangepast door een uitgebreide en verplichte intake in te voeren voor de BBB om in kaart te brengen of men in procedure is, bereid is na te denken over terugkeer en of er medische problemen spelen die een duurzame oplossing verhinderen.<sup>50</sup> Zo kan de begeleiding eerder starten en worden afgestemd op de reële mogelijkheden. Deze maatgerichte aanpak moet eraan bijdragen dat BBB'ers vanuit een uitzichtloze situatie weer in een actievere stand terechtkomen.

HVO Querido biedt woonbegeleiding maar verwijst vooral actief door naar andere organisaties, activiteiten en voorzieningen in de stad.<sup>51</sup> Voor zowel juridische als maatschappelijke hulp ongeacht iemands verblijfspot kan men terecht bij ASKV en Vluchtelingenwerk. Het ASKV heeft daarnaast een dagbestedingsprogramma variërend van toekomstoriëntatie tot sportactiviteiten. De terugkeerbegeleiding ligt bij meerdere organisaties, zoals ASKV, Vluchtelingenwerk, IOM, GoedWerk en Bridge To Better. De terugkeertrajecten zijn iets toegankelijker door de minder strikte toepassing van de criteria. Overwegend arbeidsmigranten die al decennia in Nederland wonen maken hier gebruik van. In een terugkeertraject ontvangt men wekelijks €20 voor gemaakte onkosten, zoals reizen naar het consulaat.<sup>52</sup> Binnen het versnipperde veld weet de hulpverlening

---

<sup>48</sup> Anne Klerks, interview, 15 maart 2017, Amsterdam.

<sup>49</sup> Dit is een tweewekelijks overleg waar de gemeente, vreemdelingenloket, Vluchtelingenwerk, ASKV, LdH, HVO Querido, GGD, en allerlei terugkeerorganisaties aan deelnemen. Hier bespreekt men casuïstiek: hoe verloopt het begeleidingsplan en welke individuele casussen krijgen toegang tot de opvang binnen het PV.

<sup>50</sup> *Gemeenteraadsstukken Amsterdam*, 2016/17, Jaarplan 2017 Vreemdelingenbeleid (Raadsinformatiebrief).

<sup>51</sup> Harrie Herfs, interview, 16 maart 2017, Amsterdam.

<sup>52</sup> Anne Klerks, interview, 15 maart 2017, Amsterdam.

elkaar overigens goed te vinden en zijn er korte lijntjes. Dit neemt niet weg dat door een gebrek aan juridische kennis of praktijkervaring af en toe personen incorrect worden doorverwezen.<sup>53</sup> Op regelmatige basis is er contact op uitvoerend niveau en tijdens overleggen zoals de veldtafel, het ketenoverleg en het Breed Stedelijk Overleg. Het maandelijkse ketenoverleg bespreekt het vreemdelingenbeleid. Naast de veldtafeldeelnemers zijn ook dagbestedingsorganisaties zoals Wereldhuis, Project Activering Ongedocumenteerden van ASKV, Regenbooggroep, We Are Here Academy aanwezig. Het Breed Stedelijk Overleg komt viermaal per jaar bijeen en omvat alle hulpverlening die zich lokaal bezighoudt met deze doelgroep.

### 5.1.3. Opvangkenmerk: Doel

Het originele doel van de BBB was om personen middels sobere nachtopvang van straat te houden en van het PV om kwetsbare personen met een medische indicatie op te vangen. Sinds de opening zijn bepaalde ontwikkelingen zichtbaar geworden, zoals het dichtslibben van de opvang en het ontstaan en groeien van de wachtlijst. Dit leidde tot een aanscherping van de toelatingscriteria waardoor onder andere personen met een zwaar inreisverbod of uit veilige landen buiten de boot vallen. Sinds juli 2016 kwam er in het vreemdelingenbeleid op aandringen van de ngo's meer aandacht voor trajectbegeleiding naar een duurzaam toekomstperspectief om de uitstroom te bevorderen. HVO Querido wordt in de praktijk direct geconfronteerd met wat het gebrek aan zinvolle dagbesteding en begeleiding voor de BBB'ers betekent. Zoals de zorgcoördinator van HVO Querido stelt: *“Er is gedwongen passiviteit en het tegelijkertijd wonen in een drukke omgeving zonder dat er verder perspectief is, leidt ertoe dat we mensen achteruit zien hollen, depressief zien worden, suïcidaal zien worden, in drugs en/of alcohol zien verdwijnen.”*<sup>54</sup> Om deze ontwikkelingen het hoofd te bieden draagt het jaarplan 2017 een maatgerichte aanpak aan om de BBB'ers weer in een actievere modus te krijgen. Over het algemeen zitten zij langdurig in de opvang en spelen er medische en/of psychische problemen. Dit is tenslotte maar een fractie van de

---

<sup>53</sup> Petra Schultz, interview, 15 maart 2017, Amsterdam.

<sup>54</sup> Harrie Herfs, interview, 16 maart 2017, Amsterdam.

geschatte 10 á 15.000 irreguliere migranten zonder verblijfsvergunning in Amsterdam die zich wel zelfstandig weten te redden.<sup>55</sup>

## 5.2 BBB Rotterdam

De Rotterdamse BBB is de uitwerking van burgemeester Aboutaleb's veelvuldig gehoorde adagium: *'In Rotterdam slaapt niemand op straat'* (Rijsdijk, 2015). De BBB telt 110 bedden<sup>56</sup> en is ondergebracht op een zestal locaties bij vier organisaties in de stad, namelijk de Pauluskerk, ROS, LdH en de NAS.<sup>57</sup> De Pauluskerk en ROS hebben naast hun opvangcapaciteiten ook een juridisch spreekuur om ook op dit vlak ondersteuning te bieden. De toetsing van de toelatingscriteria en de verdere plaatsingscoördinatie wordt uitgevoerd door de gemeentelijke instelling Centraal Onthaal. Een natuurlijke verdeling wordt losjes gehanteerd waarbij vrouwen veelal naar het ROS gaan, personen met een medische indicatie bij het LdH terechtkomen, personen met verslavingsproblematiek naar de NAS gaan en een diverse groep naar de Pauluskerk gaat. Dit is geen vaststaand kader, omdat de bestemming in de praktijk vaker afhangt van waar er plek is. Hierdoor kent de BBB een wachtlijst. Desondanks blijkt uit contacten met veldwerk en politie dat het aantal buitenslapers zonder verblijfsvergunning met drie personen momenteel erg laag is. Het leefgeld bedraagt €70 per week. Het LdH verstrekt ook ov-kaartjes vanwege de grote afstand tot het stadscentrum. Daarnaast voert het LdH een leefgeldexperiment uit op een opvanglocatie om alcohol- en drugsgebruik tegen te gaan: hier ontvangt men €50 in natura en €20 contant.<sup>58</sup>

### 5.2.1 Opvangkenmerk: Vorm

Vlak voor de BBB was er officieel geen opvang meer. In 2011 verdwenen er 80 plekken met de sluiting van de nachtopvang aan de Smirnoffweg. Een uitzondering werd gemaakt voor twintig

---

<sup>55</sup> Anne Klerks, interview, 15 maart 2017, Amsterdam.

<sup>56</sup> Dit aantal is exclusief de twaalf humanitaire woningen die beschikbaar zijn voor dakloze moeders zonder verblijfsvergunning met Nederlandse kinderen. Zij kunnen niet terecht op de gezinslocatie van het COA. De BBB-uitvoerders kunnen personen aanmelden, maar het toewijzen van een woning volgt formeel na goedkeuring van de burgemeester.

<sup>57</sup> Henk Visser, interview, 13 maart 2017, Rotterdam.

<sup>58</sup> Kees Drooger, interview, 14 maart 2017, Rotterdam.

kwetsbare personen met een medische indicatie die vervolgens in een LdH-opvang terecht konden. Met de komst van de BBB-voorziening werd de LdH-opvang hierin opgenomen. De rechterlijke uitspraak was leidend voor de inrichting, resulterend in sobere nachtopvang met twee maaltijden en een douchegelegenheid.<sup>59</sup> Er is bewust gekozen om de uitvoering bij de gespecialiseerde hulpverlening zoals het ROS en de Pauluskerk te leggen wegens hun kennis van de specifieke problematiek. Ook raakten andere organisaties zoals de NAS en LdH, die niet of in mindere mate bekend waren met deze doelgroep, betrokken bij de BBB-uitvoering.

De opdracht van de burgemeester was om kleinschalige BBB-opvanglocaties te organiseren met maximaal zes personen per locatie. Dit bleek in de praktijk niet haalbaar door de grote toeloop, beschikbare ruimten en de opvangkosten. Vervolgens is ingezet op het realiseren van opvanglocaties voor maximaal 24 personen zonder opschalingsmogelijkheid. De gesloten inkoopcontracten met de organisaties zijn gebaseerd op een vast bedrag. Dit omvat kapitaallasten (ongeacht het aantal bezette bedden), personeelskosten en een variabel bedrag voor voedsel en leefgeld. Verder was het een streven de BBB en reguliere dak- en thuislozenopvang gescheiden te houden, omdat de dakloosheid een andere oorzaak heeft en dus een andere aanpak vergt. Op een LdH-locatie worden zowel statushouders als BBB'ers opgevangen, maar dit leidt zelden tot problemen. In 2015 moest vrijwel om de twee maanden een nieuwe opvanglocatie worden geopend. Burgemeester Aboutaleb besloot toen de noodrem op de BBB-opvangcapaciteit te zetten om exploitatieproblemen te voorkomen en de gemeentebegroting niet in gevaar te brengen.<sup>60</sup>

### 5.2.2 Opvangkenmerk: Begeleiding

De gemeente houdt zich strikt aan de jurisprudentie en biedt sobere nachtopvang, exclusief begeleiding. Het standpunt van gemeente Rotterdam is dat BBB'ers door Rijksbeleid in deze situatie terecht zijn gekomen en dat de verantwoordelijkheid bij het Rijk ligt om meer terugkeerprojecten en begeleiding te financieren. Desalniettemin bieden de organisaties in Rotterdam in verschillende mate een vorm van begeleiding, veelal uit eigen fondsen.

De Pauluskerk heeft een vluchtelingenspreekuur en een medisch spreekuur. Daarnaast zijn

---

<sup>59</sup> Henk Visser, interview, 13 maart 2017, Rotterdam.

<sup>60</sup> Henk Visser, interview, 13 maart 2017, Rotterdam.

er allerlei dagbestedingsprojecten waaronder een fietsmakerscursus, theater, muziek- en taallessen. Deze zijn toegankelijk voor zowel de reguliere kerkgangers als personen die komen aanwaaien, inclusief de BBB'ers. Een medewerker van de Pauluskerk heeft wekelijks contact met de BBB'ers om updates te krijgen over hun (juridische) situatie en om het leefgeld te distribueren. Verder zet de Pauluskerk in op toekomstoriëntatie voor wie het starten van een procedure kansloos is: hoe langer men in een kansloze situatie blijft, hoe uitgesprokener de aftakeling (qua uiterlijke verzorging, gezondheid en motivatie) wordt.<sup>61</sup>

Het ROS houdt tweemaal per week een juridisch/maatschappelijk spreekuur. Daarnaast is er een empowermentprogramma, fiets- en danslessen en de mogelijkheid tot fitness. Het ROS zou idealiter een begeleidingsprogramma binnen de BBB zien waar men via stages en werkplaatsen nuttige vaardigheden ontwikkelt - ter voorkoming van apathie. Zinnvolle bezigheden dragen verder bij aan de persoonlijke ontwikkeling onafhankelijk van het uiteindelijke toekomstperspectief.

De LdH-groepsbegeleiders voeren informeel en ongestructureerd toekomstoriëntatiegesprekken. Desalniettemin is de begeleiding niet specialistisch genoeg door het ontbreken van bepaalde vaardigheden bij de groepsbegeleiders zoals onder andere gesprekstechnieken en kennis over wet- en regelgeving.<sup>62</sup> Het LdH verwijst daarom gericht door naar terugkeerorganisaties en naar de Pauluskerk/ROS voor juridische begeleiding. De mogelijkheid om dagbesteding (onder andere corvee, cursussen en vrijwilligerswerk) te bieden wordt verder door de wet ingeperkt en vormt als zodanig een extra obstakel.

De NAS biedt geen specifiek begeleidingsprogramma voor BBB'ers. Zinnvolle dagbesteding voor deze doelgroep omvat activiteiten gericht op toekomstoriëntatie, zoals begeleiding bij terugkeer en bij perspectief elders. Het ontbreekt de NAS echter de financiële ruimte om begeleiders aan te stellen en te trainen. Verder zijn de overige dagbestedingsactiviteiten formeel niet opengesteld voor BBB'ers, maar is participatie wel toegestaan. Deze activiteiten bestaan onder andere uit straatvuil verwijderen, het deelnemen aan debatmiddagen, muziek-, schilder- en filosofielessen.

---

<sup>61</sup> Ingemarij Sjoer, interview, 9 maart 2017, Rotterdam.

<sup>62</sup> Kees Drooger, interview, 14 maart 2017, Rotterdam.

### 5.2.3 Opvangkenmerk: Doel

De gemeente en uitvoerders zijn het eens over het primaire doel van de BBB, namelijk opvang bieden. Verder zien de hulporganisaties wel ruimte voor verbetering door meer nadruk te leggen op het toekomstperspectiefaspect. De Pauluskerk stelt dat onderdak de essentiële stabiliteit en rust biedt om over de toekomst te kunnen nadenken. De NAS en het LdH stellen dat de huidige BBB niet voldoende toekomstgericht is door het gebrek aan begeleiding. Ook het ROS onderschrijft het beeld dat de BBB'ers weinig bewegen.

Het ROS bood voorheen enkel opvang aan kansrijke en/of schrijnende gevallen en merkt op dat die aanpak resulteerde in hogere uitstroomcijfers. Bij gebrek aan toekomstperspectief werd de opvang beëindigd: dit is bij de BBB irrelevant. Het doel is als zodanig verschoven van het vinden van een duurzame oplossing naar sec opvang bieden. Een belangrijke overweging voor de acceptatie hiervan is dat de BBB financiële zekerheid biedt door de opvangkosten te vergoeden.<sup>63</sup>

De ngo's stellen dat opvang zonder begeleiding of toekomstoriëntatietrajecten zou leiden tot uitzichtloze situaties, waardoor er naar verwachting veranderingen op het verblijfsrechtelijke vlak en terugkeer zullen uitblijven. Volgens de gemeente Rotterdam is er een herijking van het opvangbeleid aanstaande. Naar aanleiding van gesprekken met de uitvoerende organisaties en de aanbevelingen in een expertbijeenkomst is er een voorstel ter verbetering van de BBB aan het bestuur gedaan. Vervolgens zullen de daaropvolgende besluiten weer aan de experts worden voorgelegd voor hun input.

## 5.3 BBB Eindhoven

Het Eindhovense speelveld is klein, met VidK als enige hulpverlenende ngo voor afgewezen asielzoekers. VidK coördineert de BBB-opvang voor 117 personen. De BBB is hier ingericht als een drietrappssysteem, waar opvang in het eigen netwerk middels de leefgeldregeling de voorkeur verdient. De eerste trede is opvang in het eigen netwerk. Het leeuwendeel van de populatie,

---

<sup>63</sup> Connie van den Broek, interview, 20 maart 2017, Rotterdam.

namelijk 90 personen, valt onder de leefgeldregeling. Zij ontvangen ter ondersteuning wekelijks €70 leefgeld om in het levensonderhoud te kunnen voorzien. De tweede trede is de eigen noodopvang van VidK, bestaande uit 25 plekken. Dit is uitsluitend voor BBB'ers waarin VidK toekomstperspectief ziet. Het betreft hier reguliere woonhuizen en men ontvangt €60 leefgeld. De derde trede bestaat uit een flexibel aantal plekken ondergebracht bij de reguliere dak- en thuislozenopvang van het LdH. Hier verblijven tot dusver niet meer dan negen personen. De nachtopvang is uitsluitend voor personen zonder eigen netwerk en die wegens het perspectiefcriterium niet in aanmerking komen voor de noodopvang van VidK. VidK ondersteunt personen die hier langere tijd verblijven in het opbouwen van een eigen netwerk. Men ontvangt hier geen leefgeld. De nachtopvang biedt onderdak en een maaltijd, en overdag kan men terecht bij de dagopvang van het Leger Des Heils voor nog een maaltijd.<sup>64</sup> De BBB kent overigens, in tegenstelling tot het gros van de gemeenten, geen wachtlijst noch een limiet aan het aantal plekken. De stabiele toestroom en de strikte handhaving van de toelatingscriteria (regiobinding, asielachtergrond en geen voorliggende voorziening) zorgen voor een handbare situatie: een verdere verkenning van het aanscherpen van de toelatingscriteria is daarom niet aan bod.

### 5.3.1 Opvangkenmerk: Vorm

Het opzetten van een grote opvanglocatie bleek onmogelijk, omdat er geen geschikte locatie op de korte termijn beschikbaar was. Ook zou dit gegarandeerd hebben geleid tot veel weerstand onder de bevolking. Vervolgens kwam het idee van de leefgeldregeling op tafel en waren zowel de gemeente als VidK behoorlijk enthousiast: voorafgaand aan het kinderpardon en het generaal pardon waren hier positieve ervaringen mee opgedaan. Daarnaast past deze opvangvorm ook goed in de visie om mensen in de 'eigen kracht' te ondersteunen. Ook was het een praktische keuze, in afwachting van verdere rechterlijke uitspraken of een mogelijk bestuursakkoord, om snel opvang te kunnen bieden. Bovendien kent de leefgeldregeling relatief lage kosten waardoor er meer personen gebruik kunnen maken van de BBB-voorzieningen. Naast de grotere reikwijdte blijven er door de aanpak ook meer financiële middelen over om te investeren in de begeleiding. De

---

<sup>64</sup> Anoeshka Gehring, interview, 4 april 2017, Eindhoven.



toelating tot de BBB is tevens in handen van VidK. De gemeente heeft met deze opzet erg goede ervaringen gehad bij eerdere projecten. De deskundigheid en toegankelijkheid van VidK voor deze doelgroep speelt hierbij ook een rol.<sup>65</sup>

### 5.3.2 Opvangkenmerk: Begeleiding

Personen die juridisch kansrijk zijn ontvangen intensieve sociaaljuridische begeleiding, onafhankelijk of zij in eigen netwerk of de noodopvang verblijven. Verder is er voor BBB'ers zonder juridische mogelijkheden een verplicht toekomstoriëntatieprogramma.<sup>66</sup> Dit is een continu programma van een trainingsdag per week gedurende zes weken voor alle nieuwkomers. Hier worden zij geconfronteerd met verschillende opties: terugkeer, verblijf in NL in de illegaliteit en de effecten hiervan, of doormigratie. Zo worden zij bewuster van wat een leven zonder verblijfsvergunning in Nederland inhoudt. Een vervolgtraining is in de maak om terugkeer bespreekbaarder te maken en om in te zetten op het ontwikkelen van nuttige vaardigheden zoals presentaties geven. De vervolgtraining zal zorgen dat men steviger in hun schoenen zal staan en zo de eigen kracht te vergroten. Verder zijn er themadagen voor alle BBB'ers over onder meer opvoedondersteuning, seksuele voorlichting en hoe om te gaan met financiële middelen.

Ondanks de opvang in het eigen netwerk zijn er minstens wekelijks contactmomenten met de BBB'ers, zoals bij de distributie van het leefgeld. Regelmatig stellen zij dan ook hun overige vragen, alhoewel ze op elk moment kunnen langskomen. Er wordt gewerkt aan het opzetten van een BBB-spreekuur om de vragenstroom meer te reguleren. Door de centrale rol, mede door de exploitatie van het medisch loket die VidK inneemt, is de stichting goed vindbaar voor alle Eindhovense irreguliere migranten zowel binnen als buiten de BBB.<sup>67</sup> Doordat de doelgroep altijd al in het zicht was bij VidK is het gebruik van de voorzieningen sinds de komst van de BBB min of meer stabiel gebleven.

---

<sup>65</sup> Brigit Tunaydin, interview, 30 maart 2017, Eindhoven.

<sup>66</sup> Anoeshka Gehring, interview, 4 april 2017, Eindhoven.

<sup>67</sup> Ibid.

### 5.3.3 Opvangkenmerk: Doel

De ECSR-uitspraak is leidend voor het gemeentelijk beleid. De opvang geldt als basisrecht, met de toelatingscriteria als enige eisen. De uitspraak brengt als probleem met zich mee dat er geen stok achter de deur is om het meewerken aan toekomstperspectief verplicht te stellen, wat voor vergunninghouders in de reguliere daklozenopvang wel mogelijk is. Centrale concepten binnen de Eindhovense aanpak zijn het versterken van de eigen kracht, het bevorderen van de zelfredzaamheid, en het ontwikkelen van toekomstperspectief.<sup>68</sup> De DT&V handelt enkel vanuit het terugkeerperspectief, en dat brengt BBB'ers al vaak in verzet. Wanneer men zelf inziet dat een verblijfsvergunning niet haalbaar is zal men eerder bereid zijn een terugkeertraject te starten. Voor sommigen geldt dat zij nooit inzien dat een leven in illegaliteit geen oplossing is.

VidK heeft een tweetal doelstellingen. Ten eerste, het ondersteunen in het voorzien van toegang tot basisrechten voor afgewezen vluchtelingen. Basisrechten zijn geformuleerd als opvang, medische zorg, veilige aangifte, recht op gezinsleven en toegang tot de voedsel- en kledingbank. Ten tweede, intensieve sociaaljuridische begeleiding en het werken aan een duurzaam toekomstperspectief, onafhankelijk of dit in Nederland of land van herkomst is.

De visie op de BBB komt tussen gemeente en ngo overeen. Dit komt hoofdzakelijk doordat de BBB wordt gezien als een basisrecht, gelet het recht om in de eigen levensonderhoud te voorzien. Zodoende valt het leefgeld onder de eerste doelstelling en de begeleiding onder de tweede doelstelling van VidK. Het inzetten op begeleiding zorgt dat BBB'ers worden geconfronteerd met hun toekomst en hier actief mee bezig blijven. Uit ervaring bleek dat men zonder begeleiding in een impasse terechtkomt en om dit te voorkomen is begeleiding en activering cruciaal. In Eindhoven worden opvang en begeleiding als twee losse elementen gezien: het bieden van begeleiding maakt de opvang niet minder sober.

---

<sup>68</sup> Gemeenteraadsstukken Eindhoven, 2015/16, 15R6615 (Raadsinformatiebrief).

## 5.4 BBB Groningen

Stichting INLIA is in Groningen de grootste hulpverlenende organisatie voor afgewezen asielzoekers en is tevens verantwoordelijk voor de BBB-opvang. Er zijn twee locaties met een grote opvangcapaciteit, namelijk het voormalig Formule 1-hotel met 120 plekken en een voormalig riviercruiseschip met 112 plekken. Verder zijn er nog plaatsen verspreid over tien decentrale opvangwoningen. Momenteel is er een beweging gaande om de opvangcapaciteit te vergroten op een beperkt aantal centrale locaties en de personen van de decentrale locaties hiernaartoe over te plaatsen. Dit resulteert in een reistijdsbesparing voor de hulpverleners en een betere monitoring van de leefsituatie. In 2017 gaat de bouw van start om op de grond van het hotel een nieuwbouwlocatie te realiseren: het totaal aantal plaatsen van de BBB zal bij afronding 315 bedragen.

De Groningse aanpak wordt gekenmerkt door een methodiek met een sterke focus op stabiliseren, versterken, bewustwording, activeren en werken aan realistisch perspectief.<sup>69</sup> De filosofie is dat een goede gastheer goede gasten maakt, maar in dit geval helpt de gast met het opruimen en de schoonmaak.<sup>70</sup> De methodiek draagt daarnaast bij aan het ontstaan van vertrouwensrelatie op basis van wederzijds respect zowel tussen BBB'ers onderling als met de stichting. Zo wordt het individu en de groep als geheel adequaat ondersteund. Personen met psychische, medische en verslavingsproblematiek worden vanwege het grote draagvlak juist opgevangen op de grote opvanglocaties. Zij worden in deze omgeving door de groep meegenomen en meegedragen. Door het type bejegening komt men ook uit de inactieve modus en voelt men zich gestimuleerd mee te werken aan de ontwikkeling van een realistisch toekomstperspectief. Niet meewerken levert een korting van het leefgeld op.

### 5.4.1 Opvangkenmerk: Vorm

Voor de BBB werden er ongeveer 40 personen opgevangen: de helft waren AMV-ers en de andere helft waren personen die om diverse redenen (veelal medisch en/of psychisch) waren vastgelopen.

---

<sup>69</sup> Gemeenteraadsstukken Amsterdam, 2015/16, 446. Beantwoording schriftelijke vragen de leden Paternotte (D66), Peters (SP), Groot Wassink (GroenLinks) en Moorman (PvdA) van 11 mei 2016 inzake het Programma Vreemdelingen. (Beantwoording schriftelijke vragen).

<sup>70</sup> John van Tilborg, interview, 5 april 2017, Groningen.

Zij vielen allemaal onder de BBB-criteria, maar bleven woonachtig in de INLIA-panden. De opening van het Formule 1-hotel en de kleine bilocaties in de stad bleek door de grote toeloop niet toereikend. Er volgde een verhoging van de opvangcapaciteit door de opening van de boot waarmee ook de werkwijze efficiënter werd en de relatief dure bilocaties weer konden worden afgestoten. Het besluit om een nieuwbouwlocatie te bouwen volgde in juli 2016 toen het tekort aan opvangcapaciteiten duidelijk werd.<sup>71</sup> Het plan om een kantoorpand in een woonwijk in gebruik te nemen werd door de wethouder afgeschoten. INLIA ontwikkelde vervolgens een plan B: het bijbouwen op de locatie van het Formule 1-hotel. De verwachting was dat door de parlementsverkiezingen en de kabinetsformatie het BBB-thema in relatief rustig vaarwater zou terechtkomen en de financiering met een contractduur van een jaar weinig risico zou opleveren.

Ook het bieden van nacht- of 24-uursopvang werd besproken. INLIA en de gemeente concludeerden nachtopvang niet wenselijk te vinden. Dit zou namelijk betekenen dat ook de BBB'ers met psychische problematiek overdag de straat op zouden moeten. Dit gaat in tegen het idee van de BBB als rustplek. Bovendien kan het zwerven van de BBB'ers ook weer leiden tot overlast in de stad.<sup>72</sup>

Een leefgeldregeling voor opvang in het eigen netwerk, zoals het Eindhovense BBB-model, is ook overwogen, maar was om meerdere redenen geen gewenste optie. Tijdens de noodopvangregeling bleek dat veel hulpvragers geen netwerk hadden: dit is niet onverwachts gelet dat Ter Apel binnen de centrumgemeente Groningen valt. Tevens zou een leefgeldregeling het zicht verminderen op de leefomstandigheden en de afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de verhuurder.<sup>73</sup> Ook zou de leefgeldregeling meer druk op de al krappe woningmarkt zetten.

De gemeenteambtenaar benadrukt dat er door de ECSR-uitspraak snel een opvangconstructie opgetogen moest worden: voorafgaand zijn niet alle details hiervan behandeld in een visiedocument of uitvoeringskader. Ter illustratie, de ambtenaar zei het volgende: “*Het bieden van*

---

<sup>71</sup> Geert de Jong, interview, 5 april 2017, Groningen.

<sup>72</sup> John van Tilborg, interview, 5 april 2017, Groningen.

<sup>73</sup> Pieter Postma, interview, 5 april 2017, Groningen.

*leefgeld in natura is niet zo expliciet overwogen. Heel veel is zo werkende weg tot stand gekomen, en in belangrijke mate ook door de ervaringen van INLIA in het verleden in het ondersteunen van vreemdelingen.*<sup>74</sup>

#### 5.4.2 Opvangkenmerk: Begeleiding

In het kader van begeleiding heeft INLIA een juridisch, maatschappelijk en een perspectiefspreekuur om de BBB'ers informeren en door te verwijzen naar de juiste (terugkeer)organisaties. In principe zijn de gesprekken op aanvraag, maar INLIA nodigt ook BBB'ers uit voor gesprekken. De BBB'ers maken veelvuldig gebruik van de verschillende spreekuren.<sup>75</sup> Daarnaast verzorgt INLIA een aantal cursussen en voert zij perspectief gesprekken met de bewoners. Verder is er een dagelijkse meldplicht en een wekelijkse uitbetaling van het leefgeld: dit geeft de mogelijkheid om gesprekken aan te knopen indien nodig of gewenst. De keuze om in te zetten op begeleiding is voortgekomen uit het constante dialoog tussen de gemeente en INLIA.<sup>76</sup> Ook het aanwenden van bemoeizorg voor bepaalde groepen is uitvoerig besproken. Personen uit veilige landen zouden zo eerder bewust worden van hun opties en sneller naar de VBL gaan om daar hun terugkeer te regelen.

#### 5.4.3 Opvangkenmerk: Doel

De BBB-opvang geldt als laatste redmiddel en geeft concreet vorm aan de ECSR-uitspraak en de voorlopige voorziening van de CRvB om daklozen zonder verblijfsvergunning in hun basisrechten te voorzien.<sup>77</sup> Vanaf het begin is ingezet op het creëren van *sobere* opvang, onder andere om een aanzuigende werking te voorkomen, met begeleiding. In het aanvaardingsproces dat men zich in deze situatie bevindt en dat de straat geen oplossing is heeft begeleiding als doel de BBB'ers te stimuleren aan hun toekomstperspectief te werken en weer in beweging te krijgen. Uiteindelijk bestaat een duurzame oplossing maar in twee smaken: rechtmatig verblijf of terugkeer naar land van herkomst of derde land. Begeleiding naar deze twee eindstations is geen luxe maar noodzaak.

---

<sup>74</sup> Geert de Jong, interview, 5 april 2017, Groningen.

<sup>75</sup> Pieter Postma, interview, 5 april 2017, Groningen.

<sup>76</sup> Geert de Jong, interview, 5 april 2017, Groningen.

<sup>77</sup> Ibid.

In gesprekken, bejegening en begeleiding wordt helder gemaakt dat de opvang niet vrijblijvend is en dat men wel iets moet doen.

## 5.5 Bespreking van de resultaten

Gegeven de eerder besproken structuur van de BBB en de bijbehorende opvangkenmerken in vier gemeenten volgt hier een reflectie op wat dit concreet betekent voor het drietal hypothesen geëxtraheerd uit de theorieën over het agency probleem en de veranderde rol van de ambtenaar.

### 5.5.1 Bevindingen agency probleem

De hypothese afgeleid van het agency probleem luidt als volgt:

*H1: De doelstellingen van gemeente en ngo conflicteren. De ngo vertoont opportunistisch gedrag en beïnvloedt het gemeentelijk BBB-beleid om een weerspiegeling van de eigen standpunten en doelstellingen te creëren.*

Het eerste deel van de hypothese veronderstelt dat een verschil in doelstellingen aan de grondslag van het agency probleem ligt. De rechterlijke uitspraak stelde opvang bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers voor alle gemeenten verplicht en maakte dit een doel aan sich. De ngo's verwelkomden deze ontwikkeling, hoewel de precieze uitwerking weleens tot discussie leidde. Het doel van de BBB heeft grofweg op twee wijzen vorm gekregen. De situatie in Amsterdam en Rotterdam vertonen parallellen met elkaar, hetzelfde geldt voor Eindhoven en Groningen.

In Amsterdam en Rotterdam trad de gemeente zichtbaar op als opdrachtgever: de gemeente formuleerde wat er geboden moest worden en zette op basis daarvan een vraag uit. In beide gevallen had de gemeente een duidelijke voorkeur voor sobere nachtopvang. In Amsterdam komt het doel van de gemeente overeen met die van de uitvoerende partijen. HVO Querido en LdH zijn beide organisaties die zich inzetten voor personen die aan de rand van de samenleving staan. Deze organisaties, wier expertise in het opvangwezen ligt, hebben onvoldoende juridische kennis van de specifieke problematiek van irreguliere migranten. Hetzelfde geldt voor NAS en LdH in Rotterdam. In Rotterdam betekende de gemeentelijke BBB-vergoeding voor de Pauluskerk en ROS, elk met een al bestaande eigen opvang voor de kansrijke irreguliere migranten en juridische begeleiding, een gegarandeerde dekking van de opvangkosten. De BBB veranderde in een klap de aanpak: toekomstperspectief raakte ondergeschikt aan de opvangfunctie en ook het beëindigen van

opvang bij gebrek aan medewerking en/of toekomstperspectief werd onmogelijk. Het bredere doel van de Pauluskerk en ROS om personen te ondersteunen in het vinden van toekomstperspectief sluit opvang bieden aan wellicht juridisch uitzichtloze gevallen niet uit. De gemeente vergoedt in het kader van de BBB echter nadrukkelijk geen begeleiding. In die zin is te spreken van het ontstaan van twee doelen: waar opvang eerst diende tot het vinden van een duurzame oplossing wordt het nu ingezet om in de basisrechten te voorzien. Desondanks blijft het ontwikkelen van toekomstperspectief bij deze organisaties door de juridische begeleiding centraal staan, maar staan de opvangplekken hiertoe niet langer in dienst. De financiële zekerheid is voor de ngo's een zwaarwegende reden om binnen de BBB te opereren.<sup>78</sup> Hoewel Amsterdamse en Rotterdamse ngo's bij het opstarten van de BBB beperkte ruimte hadden voor beleidsbeïnvloeding kwam dit later anders te liggen. Beide gemeenten werken in 2017 aan het verbeteren van het vreemdelingenbeleid. De beleidswijzigingen volgen uit brede consultaties met de ketenpartners en de BBB-uitvoerders bij uitstek. Alle uitvoerende ngo's benadrukken het belang van het ontwikkelen van toekomstperspectief. Enkel opvang bieden zonder in te zetten op perspectief houdt personen in een uitzichtloze situatie. Deze geluiden uit het veld worden meegenomen in de nieuwe beleidsvoorstellen.

In Eindhoven en Groningen daarentegen is het doel voortgekomen uit een constante gedachtewisseling tussen gemeente en ngo. VidK en INLIA zijn binnen hun gemeente de primaire hulpverlenende partij voor personen zonder verblijfsvergunning. Mede doordat het speelveld slechts uit een organisatie bestaat vond de gemeente in hen een natuurlijke partner om de BBB-opvang te exploiteren. In deze setting hadden de ngo's meer invloed op de inrichting van de BBB: zo is bijvoorbeeld besloten toekomstoriëntatie of het meewerken aan een duurzaam toekomstperspectief een integraal deel uit te laten maken van het programma. Daarnaast worden in deze gemeenten een minder nauwe interpretatie van de rechterlijke uitspraak gehanteerd door 24-uursopvang te bieden. Zoals de Amsterdamse gemeenteambtenaar stelt, vereist het zo inclusief mogelijk betrekken van een pluralistisch hulpverleningsveld meer aandacht door het schipperen tussen ieders wensen en belangen.<sup>79</sup> In Eindhoven en Groningen is dit niet aan de orde. Door de

---

<sup>78</sup> Connie van den Broek, interview, 20 maart 2017, Rotterdam.

<sup>79</sup> Anne Klerks, interview, 15 maart 2017, Amsterdam.

gelimiteerde keuze aan mogelijke uitvoerders en de sterke voorkeur van de gemeenten om de uitvoering bij deze gespecialiseerde ngo's te leggen waren zij intensiever en vroeger in het proces betrokken bij het formuleren van de opvangkenmerken en de doelstelling van de BBB. Dit draagt bij aan het samenvallen van de doelstellingen tussen gemeente en ngo.

Zoals geformuleerd in hoofdstuk 2.3.3. bestond naast H1 de aanname dat er tussen de oude gespecialiseerde (protest)organisaties en de traditionele dak- en thuislozenopvangorganisaties een verschil in doelstellingen (respectievelijk, duurzame oplossing en opvang) zou zijn. Dit verschil is als zodanig deels aangetroffen. Het primaire doel van de BBB is opvang bieden. Gelijkzeitig zijn er gespecialiseerde organisaties zoals de Pauluskerk en ROS die de doelstelling van de BBB-opvang loskoppelen van het doel van de juridische begeleiding om personen naar een duurzame oplossing te helpen. Organisaties als VidK en INLIA hebben het vinden van een duurzame oplossing geïntegreerd in de BBB-doelstelling. Noemenswaardig is dat de traditionele dak- en thuislozenopvangorganisaties aangeven opvang zonder begeleiding of toekomstoriëntatie onwenselijk en niet-menswaardig te vinden. Zoals de LdH-zorgcoördinator Rotterdam zei: *Ik heb er moeite mee dat mensen vastroesten, geen hoop meer hebben en geen perspectief meer hebben in hun leven.*"<sup>80</sup> Tussen de ngo's bestaat er een overeenstemming dat de BBB-voorziening opvang bieden ten doel heeft, maar dat het enkel bieden van opvang geen oplossing is.

Naast het verschil in doelstellingen droeg de theorie nog twee maatregelen aan om het effect van het agency probleem te matigen, namelijk een uitkomst-georiënteerd contract en/of geïntensiverde informatiestromen. Dit resulteerde in H2.

*H2: Maatregelen, zoals een uitkomst-georiënteerd contract en/of geïntensiverde informatiestromen, ontbreken om de ngo binnen de publiek-private samenwerking erop aan te sturen de doelstelling zoals geformuleerd door de gemeente na te streven.*

Hier kan kort op ingegaan worden. Van de eerste maatregel is geen sprake. De gemeenten hebben in alle casussen geen prestatieafspraken gemaakt met de BBB-uitvoerders over bijvoorbeeld

---

<sup>80</sup> Kees Drooger, interview, 14 maart 2017, Rotterdam.



uitstroomcijfers of bezettingsgraad. Van de tweede maatregel is wel sprake, maar komt wegens de samenhang met de andere theorie in hoofdstuk 5.5.2. aan bod.

### 5.5.2 Bevindingen veranderde rol van de ambtenaar

De theorie van de veranderde rol van de ambtenaar stelt dat de gemeenteambtenaar door zijn meer coördinerende en managende functie niet beschikt over de nodige kennis met betrekking tot irreguliere migranten en de hiermee samenhangende problematiek. Dit heeft tot gevolg dat er binnen de privaat publieke samenwerking een informatieafhankelijkheidsrelatie ontstaat ten opzichte van de lokale ngo's. De hypothese luidt als volgt:

*H3: Er is onvoldoende kennis bij de gemeente(ambtenaar) aanwezig over het onderwerp en leunt daarom sterk op de expertise van de lokale hulpverlenende ngo's.*

De hypothese bestaat uit twee elementen, namelijk het informatietekort en de hieruit volgende informatieafhankelijkheid. Er valt heel wat af te dingen aan de veronderstelling. De geïntensiveerde informatiestromen, als onderdeel van H2, spelen een cruciale rol om de informatiedeling en verhoudingen tussen gemeente en ngo te begrijpen. Hoewel de gemeenteambtenaar inderdaad een coördinerende en managende rol aanneemt door de uitvoering uit te besteden betekent dit geen vermindering van de relevante kennis. De ambtenaar is in alle gevallen op lokaal niveau nauw betrokken bij de BBB, maar ook nationaal via de BBB-werkgroep van de VNG. Ook neemt de ambtenaar actief deel aan door de ngo's verzorgde symposia en seminars. Dit stimuleert tot op zekere hoogte zowel de intergemeentelijke informatiedeling als het gelijktrekken van kennis tussen gemeente en NGO.

Naast het opstellen van de randvoorwaarden voor de BBB-voorziening is de gemeente verantwoordelijk voor de toelating. In Amsterdam en Rotterdam voert de gemeente de check op de toelatingscriteria uit, in Eindhoven en Groningen ligt dit geheel bij de ngo maar moet de gemeente formeel per persoon goedkeuring geven. De gemeente draagt immers eindverantwoordelijkheid voor de BBB-voorziening als geheel. Ook houdt de gemeente zicht op de ontwikkeling van het toekomstperspectief per BBB'er middels het Lokaal Terugkeer Overleg. Dit is een periodiek lokaal overleg op uitvoeringsniveau met alle betrokken ketenpartners bij het vertrekproces (DT&V, 2017). In dit overleg wordt individuele casuïstiek besproken. De Rotterdamse variant hiervan, het

zogenaamde Breed Rotterdams Illegalen Overleg,<sup>81</sup> combineert dit met het ketenoverleg. Wanneer een ngo aangeeft dat iemand toekomstperspectief heeft, draagt de gemeente deze casus voor aan de DT&V. De lijst van kansrijken wordt eveneens bijgehouden door het BBB-loket. Voor de vier onderzochte gemeenten geldt dat er minstens maandelijks een overleg met de ketenpartners plaatsvindt. Naast informatiedeling via de (in)formele lijnen tussen gemeente en ngo moet ook over de gemeentegrenzen worden gekeken. De hulpverlening gericht op irreguliere migranten en/of uitgeprocedeerde asielzoekers organiseert conferenties die zowel door hulpverleners als gemeenteambtenaren goed worden bezocht. Daarnaast hebben de ambtenaren contact met hun ambtsgenoten in andere gemeenten. Zo zijn zij ook bewust van ontwikkelingen die elders spelen.

De BBB is een omstreden thema, zowel wegens de positie van het Rijk als door de vele rechtszaken tegen de gemeenten. Het gemeentelijk vreemdelingenbeleid geldt als een feitelijke handeling en dus kan erover worden geprocedeerd. Het Amsterdamse vreemdelingenbeleid wordt daarom veelal formeel via de gemeenteraad gespeeld: dit dwingt tot gedetailleerde beleidsdocumenten. In Rotterdam wordt de BBB ook regelmatig in de gemeenteraad besproken, naar aanleiding van kritische vragen door Leefbaar Rotterdam. In Eindhoven en Groningen zijn er weinig formele stukken beschikbaar, omdat de BBB-voorziening breed gedragen wordt door de gemeenteraad en de precieze uitwerking met de ngo wordt geregeld. De politieke beladenheid van het onderwerp dwingt de gemeente vis-a-vis de gemeenteraad, de inwoners en het Rijk om deze expertise binnenshuis te hebben. Er is dus in tegenstelling tot H3 geen informatietekort bij de ambtenaar vastgesteld.

Het tweede element van H3 betreft de veronderstelde informatieafhankelijkheidsrelatie. Zoals de totstandkoming van de BBB in Amsterdam en Rotterdam aantonen heeft de gemeente relatief eenzijdig de randvoorwaarden voor de BBB geformuleerd. De verdere invulling vloeide veelal voort uit pragmatische keuzes geleid door praktische belemmeringen, zoals de krappe woningmarkt of het beperkte budget. Ook had de gemeente voorkeur om de relevante hulpverlening zo compleet mogelijk te betrekken bij de BBB-uitvoering. In die zin heeft de gemeente onafhankelijk het kader opgesteld. De relatie tussen de gemeente en ngo in Eindhoven en Groningen toont een ander beeld.

---

<sup>81</sup> *Kamerstukken II*, 2015/16, 693130, p. 1 (Kamerbrief).

De BBB-voorziening ontsproot hier als een gezamenlijk product. Door het begrensde speelveld waren zij elkaars aangewezen partner binnen de publiek-private samenwerking en hebben door hun geschiedenis deels overlappende referentiekaders. De geleerde lessen van de ngo met verschillende aanpakken en het institutioneel geheugen van de gemeente aangaande het vreemdelingenbeleid resulteerden in een BBB waar beide partijen zich in konden vinden. De ngo's hebben door de jaren heen met verschillende projecten goede naam gemaakt en een vertrouwensrelatie opgebouwd met de gemeente. In Eindhoven is de expertise in zulke mate gedeeld tussen gemeente en ngo dat bij het uitvallen van de beleidsadviseur een voormalig werknemer van VidK als tijdelijke vervanger optreedt. Dit onderstreept nogmaals het wederzijds vertrouwen en de waardering van VidK's capaciteiten door de gemeente. Ook voor Eindhoven en Groningen geldt dat er geen sprake is van een informatieafhankelijkheidsrelatie door de geïntensiveerde informatiestromen. In het geval van Amsterdam en Rotterdam zijn de BBB-randvoorwaarden redelijk onafhankelijk opgesteld. In Eindhoven en Groningen was de ngo hier nauw bij betrokken. Het was de keuze van de gemeente, en werd niet veroorzaakt door een informatietekort, om de BBB verder te concretiseren samen met de enige beoogde uitvoerder.

## 6. Conclusie

In dit laatste hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten behandeld. Eerst zal aan de hand van de empirie de deelvragen worden toegelicht en beantwoord. Daarna volgt de beantwoording van de hoofdvraag. Tenslotte is er aandacht voor de beperkingen van het onderzoek en worden suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

### 6.1 Beantwoording deelvragen

Het gedane onderzoek is gewijd aan de overwegingen die aan de grondslag liggen van de besluitvorming rondom de BBB-opvangkenmerken. Concreet worden er drie aspecten met betrekking tot de BBB uitgebreid besproken. Dit zijn respectievelijk de inrichting van de BBB, de besproken alternatieve invulling voor de opvangkenmerken en de doelstelling van de BBB. Uit de gebruikte theorieën, het agency probleem en de veranderde rol van de ambtenaar, volgden drie hypothesen. Deze zijn uitgebreid in hoofdstuk 5.5 besproken. In het onderstaande stuk volgt een bondige beantwoording van de deelvragen.

#### *1. Op welke wijze wordt in de verschillende gemeenten invulling gegeven aan de BBB?*

In Amsterdam bestaat er een driesporenbeleid bestaande uit BBB-nachtopvang, PV ter stimulering van een duurzame oplossing en de blijvende 24-uursopvang voor medisch geïndiceerden. Doordat de gemeente voorafgaand aan de opvangplicht al wat had ondernomen om opvang voor deze doelgroep te regelen groeide het opvangbeleid zo geleidelijk uit tot drie verschillende sporen. Naar aanleiding van de voorlopige voorziening opende de BBB-nachtopvang.

In Rotterdam zijn er vier organisaties betrokken bij de uitvoering, maar behoudt de gemeente de coördinerende rol. Gebaseerd op iemands kenmerken wordt men bij een bepaalde organisatie geplaatst. Over het algemeen vangt ROS vrouwen op, het LdH personen met een medische indicatie, de NAS personen met verslavingsproblematiek en de Pauluskerk een gemengde groep. Voor alle locaties geldt dat er sobere nachtopvang wordt geboden. Bovendien is begeleiding geen onderdeel van het BBB-programma.

Eindhoven kent een drietrapsstelsel met als basis een leefgeldregeling om opvang in het eigen netwerk mogelijk te maken. BBB'ers bij wie VidK toekomstperspectief ziet kunnen ook terecht in VidK's eigen opvang. De laatste trede bestaat uit nachtopvang voor hen zonder netwerk: men

ontvangt hier ondersteuning om een netwerk te ontwikkelen. Toekomstperspectiefontwikkeling en de BBB'ers in eigen kracht te stellen zijn integrale onderdelen van de Eindhovense aanpak.

In Groningen is INLIA de uitvoerder van het BBB-beleid. Hier wordt 24-uursopvang geboden op twee centrale locaties met een grote opvangcapaciteit en enkele kleinere locaties verspreid over de stad. De Groningse aanpak wordt getekend door de activerende bejegening en de wens om tolerantie en zelfredzaamheid onder de populatie te stimuleren. Zo is het een expliciete keuze personen ongeacht hun achtergrond of problematiek gemengd op te vangen en te laten dragen door de gemeenschap. Daarnaast is de maatschappelijke en juridische begeleiding een kernonderdeel van deze aanpak.

## ***2. Welke opvangkenmerken golden voor de ngo's als beïnvloedingsmogelijkheden?***

De opvangkenmerken, zoals toegelicht in hoofdstuk 2.3.4., worden uitgesplitst in drie afzonderlijke categorieën, namelijk vorm, begeleiding en doel. De opvangvorm bestaat uit meerdere elementen, zoals de locatie, de schaal, opvangcapaciteit, nacht- of 24-uursopvang, toelatingscriteria en het leefgeld. In de categorie begeleiding wordt uiteengezet of de ngo's begeleiding bieden, en zo ja wat dit precies inhoudt. Zo kan bijvoorbeeld onderscheid gemaakt worden tussen juridische begeleiding en dagbesteding. Tot slot is er het doel van de BBB.

In Amsterdam leidde de groeiende vraag naar opvangplekken tot de noodzaak zo spoedig mogelijk veel plekken te creëren. Deze druk en het beperkte aantal geschikte en beschikbare panden op de woningmarkt leidde tot twee grootschalige opvanglocaties buiten het centrum. De opvangcapaciteit is om praktische redenen niet oneindig, resulterend in een wachtlijst. Sobere nachtopvang was altijd de inzet van de gemeente geweest. In deze gedachte past ook het niet verstrekken van leefgeld: men heeft immers onderdak, twee maaltijden, douchegelegenheid en de mogelijkheid om gratis van het ov gebruik te maken. De gemeente stelde de randvoorwaarden op waardoor de uitwerking van de drie categorieën opvangkenmerken veelal de lijn volgde van de gemeente: hierdoor was er voor de opening van de BBB geen tot beperkte ruimte voor de ngo's om de opvangkenmerken te beïnvloeden. De latere evaluatie van het opvangbeleid daarentegen biedt meer ruimte voor input

voor de uitvoerders, vooral wat betreft de aandacht voor duurzame oplossing als doelstelling binnen de nachtopvang.

Ook Rotterdam kampte met een grote vraag naar BBB-plekken. De inzet was om de sobere nachtopvang kleinschalig te organiseren, met een maximum van 25 plekken per locatie. Ook Rotterdam heeft een limiet aan het aantal opvangplaatsen gesteld en dus een wachtlijst. De beïnvloedingsruimte voor de ngo's was ook hier beperkt: de gemeente als opdrachtgever bepaalt grotendeels de opvangkenmerken. Enkel op de vlakken leefgeld en locatie is op een andere wijze door het LdH invulling gegeven, namelijk door leefgeld in natura te verstrekken en door een opvanglocatie gemengd met statushouders te openen. Net als in Amsterdam biedt ook hier de herijking van het beleid meer beïnvloedingsmogelijkheden van de opvangkenmerken dan het begin van de BBB. Vooral het thema meewerken aan toekomstperspectief

In Eindhoven daarentegen is een groot gedeelte van de opvangkenmerken voortgekomen uit de nauwe samenwerking tussen gemeente en ngo. De leefgeldregeling kwam van de grond door de gedeelde erkenning dat dit BBB'ers zou helpen hun eigen kracht te ondersteunen. De positieve eerdere ervaringen met dit model droegen hier aan bij. Ook verwachtte de gemeente dat het openen van een grote opvanglocatie meer weerstand zou oproepen onder de inwoners. Door de vroege betrokkenheid van VidK bij het oprichten van de BBB en het feit dat het vreemdelingenbeleid weinig via de gemeenteraad wordt gespeeld maakt dat er beïnvloedingsmogelijkheden waren ten aanzien van de opvangkenmerken. Voor alle drie geldt dat er een overeenstemming bestaat tussen gemeente en ngo wat betreft de wenselijkheid van de bestaande aanpak.

Ook in Groningen was de ngo vanaf het begin af aan nauw betrokken bij de inrichting van de BBB. Eerdere ervaringen leidden tot de keuze voor een aanpak met grootschalige gecentraliseerde opvanglocaties. Gelijktijdig werd begeleiding ook een integraal onderdeel van de aanpak. Ook hier geldt dat gemeente en ngo het eens zijn wat betreft de wenselijkheid van de bestaande aanpak

### ***3. Is er een verschil in BBB-doelstelling tussen ngo en gemeente?***

Deze deelvraag valt samen met H1, welke eerder in hoofdstuk 5.5.1. werd besproken. In alle gevallen bleek de doelstelling van de BBB overeen te komen tussen ngo en gemeente. De BBB-

voorziening dient ter voorkoming dat men op straat slaapt. Pauluskerk en ROS, die voorheen opvang boden aan kansrijken, bieden buiten de BBB om ook juridische begeleiding. De BBB staat in die zin wel op gespannen voet met de bredere missie van deze ngo's om een duurzame oplossing te vinden. De financiële zekerheid van de gemeentelijke opvangvergoeding maakt dit verschil voor de ngo's dusdanig acceptabel dat zij kiezen uitvoerder te blijven. Ook leiden bepaalde ontwikkelingen tot onacceptabele situaties, zo leidde de bezuiniging op het Amsterdamse toelatingsloket tot het uiteindelijke vertrek van Vluchtelingenwerk en ASKV. Daarnaast nemen de gemeenten Rotterdam en Amsterdam de geluiden uit het veld betreffend het gebrek aan aandacht voor toekomstperspectiefontwikkeling mee in verdere aanpassingen van het vreemdelingenbeleid. In Eindhoven en Groningen daarentegen ontstond het doel uit een constant dialoog tussen gemeente en ngo. In deze setting kon de ngo de BBB-doelstelling medevormgeven. Zo is besloten toekomstoriëntatie en het meewerken aan een duurzaam toekomstperspectief een integraal deel te maken van de BBB.

## 6.2 Beantwoording centrale vraag

Aan de hand van de beantwoorde deelvragen kan voorts de centrale vraag worden beantwoord.

***In hoeverre zijn de opvangkenmerken van de Bed Bad Brood-voorzieningen voor dakloze irreguliere migranten in Amsterdam, Rotterdam, Groningen en Eindhoven het resultaat van concessies gedaan door lokale ngo's of de gemeente bij het vastleggen van de publiek-private samenwerking en hoe kan dit worden verklaard?***

De hoofdvraag beperkt zich tot de start van de BBB eind 2014 toen de samenwerking tussen gemeente en NGO werd vastgelegd. De beïnvloedingsmogelijkheden van de ngo's staan centraal in deze vraag. In Amsterdam en Rotterdam waren de beïnvloedingsmogelijkheden in het begin zeer beperkt. De gemeente zette een opdracht uit en creëerde zo de randvoorwaarden voor de hieraan gekoppelde opvangkenmerken. Na het oprichten van de BBB kwamen er tijdens de tussentijdse evaluaties en beleidsaanpassingen meer ruimte voor geluiden uit het veld. In Eindhoven en Groningen zijn de opvangkenmerken het resultaat van een nauwe publiek-private samenwerking. Het is lastig te spreken van concessies wanneer beide partners het eens zijn over een bepaalde aanpak. De ngo's hadden hier wel meer beïnvloedingsmogelijkheden met betrekking tot de uitwerking van opvangkenmerken.

### 6.3 Reflectie

De twee theorieën boden handvatten om de totstandkoming van de opvangkenmerken te reconstrueren en om het handelen in perspectief te plaatsen. Hoewel de bevindingen slechts in zeer beperkte mate overeenkwamen met de hypothesen, is dit mogelijk te wijten aan het feit dat de ngo's geen private ondernemingen met winstoogmerk zijn en het eigenbelang dus samenvalt met de uitoefening van een publieke taak. Ook draagt de politieke gevoeligheid rondom de BBB bij aan de vereiste aanwezigheid van specialistische kennis bij de gemeenteambtenaar.

Terugkijkend kunnen er enkele beperkingen van het onderzoek worden vastgesteld. De nadruk op de totstandkoming van de opvangkenmerken richt zich sterk op de besproken alternatieven tussen gemeente en ngo, maar in mindere mate op contacten tussen ambtenaren in verschillende gemeenten. Ook de mate waarin een gemeente rekening houdt met hun relatie ten opzichte van het Rijk blijft onderbelicht. Amsterdam als hoofdstad en het regelmatig in de publiciteit staande Groningen staan immers meer in het publieke oog dan bijvoorbeeld Eindhoven. Tevens zou ook de samenstelling van de BBB-populatie van invloed kunnen zijn geweest op de opvangkenmerken. Groningse BBB'ers komen veelal direct uit Ter Apel en zijn vaker bereid mee te werken aan terugkeer. Amsterdam en Rotterdam hebben daarentegen vaker te maken met irreguliere migranten zonder toekomstperspectief die al jarenlang in Nederland verblijven.

De totstandkoming van de BBB-opvangkenmerken is door het spreken van de relevante actoren goed analyseerbaar en representatief, er rest enkel de vraag hoe vrij de respondenten spraken over dit politiek gevoelige onderwerp. De vertrouwensband tussen gemeente en ngo is cruciaal en kwetsbaar: regelmatig werd gevraagd om delen uit de interviews te schrappen. Ook wanneer respondenten elkaar tegenspreken is het, door het gebrek aan documentatie, lastig de waarheid te achterhalen. Een aanbeveling voor een vervolgonderzoek zou dan ook zijn om *geanonimiseerd* de (in)formele beïnvloedingsmogelijkheden van ngo's bij het opzetten van nieuwe gemeentelijke voorzieningen in kaart te brengen.



## Literatuurlijst

- Amnesty International. (2017a, februari 25). *Migranten Zonder Verblijfsrecht*. Opgehaald van Amnesty International: <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/themas/vluchtelingen-en-migranten/migranten-zonder-verblijfsrecht>
- Amnesty International. (2017b, februari 16). *Ongedocumenteerden, Illegalen en Uitgeprocedeerden*. Opgehaald van Amnesty International: <https://www.amnesty.nl/mensenrechten/encyclopedie/ongedocumenteerden-illegalen-en-uitgeprocedeerden>
- ARGOS. (2016, oktober 16). *Kafka in Ter Apel*. Opgehaald van ARGOS: <https://www.vpro.nl/argos/media/afleveringen/2016/uitzetbeleid-ter-apel.html>
- Ayres, L. (2012). Semi-Structured Interview. In L. Given, *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods* (pp. 811 - 813). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Banks, N., Hulme, D., & Edwards, M. (2015). NGOs, States, and Donors Revisited: Still Too Close for Comfort? *World Development* 66, 707-718.
- Blatter, J., & Haverland, M. (2012). *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bouter, H., & Van der Leun, J. (2015). Gimme Shelter: Inclusion and Exclusion of Irregular Immigrants in Dutch Civil Society. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 13:2, 135 - 155.
- CAK. (2017, februari 20). *Regeling Onverzekerbare Vreemdelingen*. Opgehaald van CAK: <https://www.hetcak.nl/zakelijk/regelingen/onverzekerbare-vreemdelingen>
- CBS. (2017, februari 16). *Begrippenlijst*. Opgehaald van CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen>
- Chen, M., Jhabvala, R., Kanbur, R., & Richards, C. (2007). *Membership based organizations of the poor*. Londen: Routledge.

COA. (2017, januari 23). *Ter Apel*. Opgehaald van Centraal Orgaan opvang asielzoekers: <https://www.coa.nl/en/node/435>

Commissie Klazinga. (2007). *Arts en Vreemdeling*. Utrecht: Pharos.

CRM. (2014, juni 18). *Situatie vluchtgarage mensenwaardig*. Opgehaald van Mensenrechten: <https://mensenrechten.nl/berichten/situatie-vluchtgarage-mensenwaardig>

DT&V. (2017, oktober 20). *Begrippenlijst*. Opgehaald van Dienst Terugkeer en Vertrek: [https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/binaries/Begrippenlijst%20okt%202016\\_tcm49-138213.pdf](https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/binaries/Begrippenlijst%20okt%202016_tcm49-138213.pdf)

Eisenhardt, K. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14, 57 - 74.

Engbersen, G., van der Leun, J., & Willems, P. (1995). *De verwevenheid van illegaliteit en criminaliteit*. Utrecht: Onderzoeksschool AWSB Research Papers.

Europa-NU. (2015, april 15). *Onduidelijkheid na uitspraak Comité van Ministers Raad van Europa*. Opgehaald van Europa NU: [http://www.europa-nu.nl/id/vjt3ivvcn7zh/nieuws/onduidelijkheid\\_na\\_uitspraak\\_comite\\_van?ctx=vh6ukzb3nnt0](http://www.europa-nu.nl/id/vjt3ivvcn7zh/nieuws/onduidelijkheid_na_uitspraak_comite_van?ctx=vh6ukzb3nnt0)

Fischer, P. (2016). Stand van zaken na de uitspraak van het EHRM van 5 juli 2016. *Platform Ongedocumenteerde Migranten 2016 III*, (pp. 1 - 10). Rotterdam.

Gool, F. (2016, december 16). *Utrecht University Repository*. Opgehaald van UU: <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/327981>

Hess, B. (2016). *No More Bed, Bath and Bread? The Netherlands' Discontinuation of Unconditional Support for Asylum Seekers*. Philadelphia: Graduate Theses & Dissertations - Arcadia University.

IOM. (2017, februari 16). *Key Migration Terms*. Opgehaald van International Organization for Migration: <http://www.iom.int/key-migration-terms>

- Kas, A. (2016, juli 28). Straatsburg: akkoord over bed-bad-brood kan. *NRC*.
- Klompenhouwer, L., & Van den Dool, P. (2015, april 23). Bed-bad-brood: wat is er nou eigenlijk afgesproken? *NRC*.
- Koser, K. (2005). Irregular migration, state security and human security. *Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration* (p. 33). Genève: IOM.
- Kromhout, M., Wubs, H., & Beenackers, E. (2008). *Illegaal Verblijf in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Justitie Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Krommendijk, J. (2016). Dutch Denial? The Response to Recommendations of International Human Rights Bodies. *Netherlands Yearbook of International Law*.
- Leidraad. (2015, maart 16). *Leidraad Terugkeer en Vertrek*. Opgeroepen op januari 24, 2017, van Dienst Terugkeer en Vertrek: [https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/binaries/Leidraad%20Terugkeer%20en%20Vertrek\\_tcm49-145473.pdf](https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/binaries/Leidraad%20Terugkeer%20en%20Vertrek_tcm49-145473.pdf)
- Loof, J. P. (2015). Mensenrechten naleven, ook daar waar dat moeite kost. *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten: NJCM Bulletin* 40, 4, 225 - 229.
- McNamara, C. (1999). *General guidelines for conducting interviews*. Minnesota: Missouri Institute of Science.
- Meer, F. v., Berg, C. v., & Dijkstra, G. (2012). *De ambtenaar in het openbaar bestuur: de inhoudelijke en juridische herpositionering van ambtenaren vanuit internationaal-vergelijkend perspectief*. Leiden: Leiden University Press.
- Meijer, R. (2016, november 21). Overleg over bed-bad-brood na anderhalf jaar mislukt. *Volkskrant*.
- Ministerie van Justitie. (2008, januari 8). *Koppelingswet; vreemdelingen en de controle op het verblijfsrecht bij voorzieningen*. Opgeroepen op maart 3, 2017, van Rijksoverheid Documenten:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2008/01/08/koppelingswet-vreemdelingen-en-de-controle-op-het-verblijfsrecht-bij-voorzieningen>

Nourozi, S. (2015, mei 6). *Publicaties: opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers*. Opgehaald van Movisie: <https://www.movisie.nl/publicaties/opvang-uitgeprocedeerde-asielzoekers>

Pelgrim, C. (2016, november 21). Ruzie over regeling bed-bad-brood tussen Rijk en gemeenten escaleert. *NRC*.

Rijsdijk, D. (2015, april 21). Aboutaleb: 'In Rotterdam slaapt niemand op straat'. *Metro*, p. 1.

Terlouw, A. B. (2016). Een sluitend systeem van opvang? Commentaar bij de bed-bad-brood-uitspraken van de RvS en CRvB. *Asiel & Migrantenrecht*, vol. 7, iss. 1, 4 - 9.

Triandafyllidou, A. (2016). Irregular Migration in Europe in the Early 21st Century. In A. Triandafyllidou, *Irregular Migration in Europe* (pp. 1 - 22). Abingdon: Routledge.

Vakil, A. (1997). Confronting the classification problem: Toward a taxonomy of NGOs. *World Development* 25, 2057-2070.

Veen, T. (2017, januari 17). Op deze opvangboot voor asielzoekers wordt niemand in de watten gelegd. *NRC*.

VNG. (2015a, maart 26). *Factsheet Bed-bad-broodregeling*. Opgehaald van VNG: <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/publicaties/factsheet-bed-bad-broodregeling>

VNG. (2015b, juli 20). *Ledenbrief: Financiële tegemoetkoming opvang uitgeprocedeerden*. Opgeroepen op februari 27, 2017, van VNG: <https://vng.nl/onderwerpenindex/integratie-vreemdelingenbeleid-en-asiel/brieven/financiele-tegemoetkoming-opvang-uitgeprocedeerden>

VNG. (2016, november 21). *Geen akkoord bed-bad-brood*. Opgeroepen op februari 2017, 27, van VNG: <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/geen-akkoord-bed-bad-brood>

*Wij Zijn Hier*. (2016, oktober 13). Opgeroepen op februari 28, 2017, van <http://wijzijnhier.org/who-we-are/>

Willets, P. (2011). What is an NGO? In S. Del Campo, T. Hamada, G. Barbiroli, S. Sassen, E. Barbieri-Massini, P. Nchoji Nkwi, . . . A. Momoh, *Social And Economic Development Vol. III* (pp. 25 - 44). Parijs: Eoloss Publishers.

WODC. (2017, februari 1). *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2012-2013*. Opgehaald van <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2402-illegalenschatting.aspx>

Yin, R. (2011). *Qualitative Research: from start to finish*. Londen: The Guilford Press.

## Bijlagen

### Interviewschema

#### **Interviewschema voor BBB-uitvoerders**

Naam geïnterviewde:

Datum:

Organisatie + functie:

Plaats:

Werkzaam sinds:

#### Introductie

- Kennismaking
- Toelichten doel van onderzoek + gebruikte begrippen enz. Nadruk op eigen definitie van BBB.
- Toestemming vragen voor interview

#### Kenmerken BBB-opvang

- **Hoe ziet de leefsituatie er momenteel uit?**
  - Nacht- of 24-uursopvang? Op hoeveel locaties?
  - Totaal aantal bedden? Hoeveel hiervan bezet?
  - Is de opvang vol?
    - Zo ja, bestaat er een wachtlijst?
    - Zijn andere diensten toegankelijk voor personen die geweigerd zijn?
  - Beschrijving woonsituatie (slaapruijnte, gedeelde woonruimte, kookgelegenheid)
  - Is de opvang gemengd met een andere doelgroep, zoals reguliere daklozen?
  - Leefgeld?
- **Hoe gaat de toelating tot de opvang in z'n werking?**
  - Loopt de toegang via een gemeentelijk loket of heeft de organisatie dit in eigen handen?
  - Welke toelatingscriteria worden gehanteerd en wie is verantwoordelijk voor de toetsing hiervan?
  - Hoe strikt wordt er omgegaan met de toelatingscriteria? In welke gevallen heeft u meegemaakt dat er een uitzondering werd gemaakt?
  - Is de opvang ook toegankelijk voor gezinnen? Zo ja, werd/wordt dit ook door gemeente gefinancierd? Waarom is er niet doorverwezen naar de gezinslocatie?
  - Is de omvang van de hulpvraag veranderd ten opzichte van 2014?
- **Verzorgt uw organisatie ook begeleiding?**
  - Wat verstaat u onder begeleiding?

- Welke concrete programma's of activiteiten zijn er?
    - Welk doel heeft dit?
  - Is de begeleiding ingecalculeerd in het budget?
  - In hoeverre is er aandacht voor toekomstoriëntatie (met het oog op terugkeer of verblijfsvergunning)?
  - Wordt er juridische begeleiding gegeven?
    - Door de eigen organisatie of door andere partijen (zoals Vluchtelingenwerk)?
    - Worden rechterlijke uitspraken en beleidsontwikkelingen gevolgd om opties te herkennen?
- **Uitstroom**
- Wat is de gemiddelde en/of maximale verblijfsduur in de opvang?
  - Hoe gaat het stopzetten van de hulp in zijn werking, en wat zijn hiervoor de richtlijnen?
    - Door wie zijn deze richtlijnen opgesteld (uw organisatie, de gemeente, of derden (bijv. INLIA))?
    - Wie beslist hier concreet over?
  - Uitstroom in cijfers: hoeveel personen ..
    - ... stroomden door naar een azc?
    - ... verlieten de opvang door het verkrijgen van status?
    - ... verlieten de opvang door weg te lopen?
    - ... werden weggestuurd door de opvang wegens slecht gedrag?
    - ... werden uit de opvang gezet (wegens overige redenen)?
    - ... kozen voor terugkeer?
  - Zijn er naar uw mening naast de uitstroom nog andere resultaten te noemen?
- **Financiering**
- Dekkt de gemeentelijke financiering de kosten voor het uitvoeren van de BBB? Of komt het deels uit eigen gelden?
  - Hoeveel FTE wordt er gerekend voor de opvang? Verhouding betaalde krachten/vrijwilligers?

### Veranderingen t.o.v. situatie voor de voorlopige voorziening (dec. 2014)

- Wat is er voor de organisatie concreet veranderd sinds het de BBB uitvoert?
  - Andere opvanglocatie?
  - Aantal bedden?
  - Verbreding doelgroep?
  - Wijziging toelatingscriteria?
  - Begeleiding?
  - Andere activiteiten?

- Welke projecten/activiteiten heeft de organisatie (behouden) waar de gemeente niet aan meebetaalt?
- Hoe betrokken is de gemeente(ambtenaar) bij de uitvoering?
  - Is er regelmatig contact over de BBB-uitvoering?

### Het opzetten van de BBB

- Wie nam het initiatief voor de uitvoering van de BBB in uw gemeente? (gemeente/ngo?)
- Werd een andere aanpak dan de al bestaande praktijk van uw organisatie bediscussieerd?
  - Was er aandacht voor het mogelijk wijzigen van opvangkenmerken (24-uursopvang versus nachtopvang; aantal bedden; gebouw; toelatingscriteria) of lag de nadruk op het voortzetten van de al bestaande praktijk?
  - Wat is volgens u de grootste verandering sinds uw organisatie BBB-uitvoerder is?
- De opvangplicht kwam met de voorlopige voorziening in dec 2014. In hoeverre paste deze ontwikkeling bij de visie van uw organisatie?
  - In hoeverre paste uw visie bij die van de gemeente (zette de gemeente meer in op soberheid oid?)
  - Zijn op grond daarvan activiteiten uitgesloten van BBB-financiering?
  - Is naar uw mening na de bespreking met de gemeente het beoogde doel (en de wijze waarop dit bereikt kan worden) van de gemeente of uw organisatie bijgesteld?
- Welke concrete afspraken zijn er met de gemeente?
  - Welke activiteiten worden wel/niet gefinancierd?
  - De te behalen resultaten (bv uitstroom)?
  - Toelatingscriteria?

### Toekomstverwachting

U heeft zojuist de visie van uw organisatie toegelicht op de BBB. Hoe wordt er omgegaan met ontwikkelingen die niet overeenkomen met de visie van de organisatie op de BBB?

- Zoals het ontstaan van wachtlijsten?
- Zoals wat doe je met criminelen?
- Zoals uitsluiting personen uit veilige landen (voorstel van de gemeente Rotterdam en ingevoerd).
- Zoals het instellen van een maximaal opvangstermijn van een jaar (voorstel van de gemeente Rotterdam)



## ***Interviewschema voor gemeenten***

Naam geïnterviewde:  
Organisatie + functie:  
Werkzaam sinds:

Datum:  
Plaats:

### Introductie

- Kennismaking
- Toelichten doel van onderzoek + gebruikte begrippen enz.
- Toestemming vragen voor interview

### Algemeen: BBB-opvang

- Sinds wanneer financiert de gemeente opvang voor personen zonder verblijfsvergunning?
- Wat financiert de gemeente momenteel in het kader van de BBB?
  - Welke organisaties?
  - Hoeveel bedden?
  - Leefgeld?
  - Welke activiteiten?
- In hoeverre is de opvang voor ongedocumenteerden de afgelopen vijf jaar een thema geweest binnen de gemeenteraad dan wel het gemeentebestuur?
- Is er in uw gemeente iets veranderd naar aanleiding van de uitspraak van het ECSR?
  - Organisatie opgericht of opengesteld voor ongedocumenteerden.
  - Opvangvoorzieningen zijn aangepast. Toegang tot 24-uursopvang verbreed naar andere groepen, aanpassing van de toelatingscriteria (loslaten kansrijkeheids criterium), of aanbieden van begeleiding.

### Het opzetten van de BBB

- Hoe zijn de verschillende partijen betrokken bij de uitvoering van de BBB in beeld gekomen?
  - Wie nam het initiatief?
- Werd een alternatieve aanpak dan de al bestaande praktijk van de uitvoerder(s) bediscussieerd?
  - Was er aandacht voor het mogelijk wijzigen van opvangkenmerken (24-uursopvang versus nachtopvang; aantal bedden; gebouw; toelatingscriteria) of lag de nadruk op het voortzetten van de al bestaande praktijk?
- Wat was volgens u het doel van de gemeente van het realiseren van een BBB-voorziening?
  - In hoeverre kwam dit overeen met het doel dat de uitvoerder(s) voor ogen had?

- Zijn er op grond daarvan activiteiten van de uitvoerder uitgesloten van BBB-financiering?
- In hoeverre heeft de term ‘sobere opvang’ een rol gespeeld in de visie van de gemeente?
- Is naar uw mening na de bespreking met de uitvoerders het beoogde doel (en de wijze waarop dit bereikt kan worden) bijgesteld?
- Wat is er concreet in de afspraken vastgelegd?
  - Welke activiteiten wel/niet gefinancierd worden?
  - Prestatieafspraken (bijvoorbeeld uitstroomcijfers)
  - Toelatingscriteria ?
  - Is de financiering geormerkt of is het één groot bedrag?
- Hoe vaak is er contact met de uitvoerende partijen?

## Bijgewoonde evenementen

Evenement	Organisator	Locatie	Datum
<b>NAS Conferentie: BBB+Begeleiding</b>	NAS	Arminius, Rotterdam	12 oktober 2016
<b>BBB Symposium</b>	ASKV	Diaconessenhuis, Hermitage Amsterdam	14 oktober 2016
<b>NAS Werkbijeenkomst: BBB+Begeleiding</b>	NAS	Arminius, Rotterdam	12 april 2017

## Interviewoverzicht

Interview nummer	Gemeente	Organisatie	Naam	Functie	Interviewdatum
1	Rotterdam	Gemeente Rotterdam	Henk Visser	Beleidsmedewerker afdeling Beleid en Strategie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	13 maart 2017
2	Rotterdam	NAS	Frans Brouwers	Directeur NAS	13 maart 2017
3	Rotterdam	Leger Des Heils	Kees Drooger	Unitleider Leger des Heils Rotterdam	14 maart 2017
4	Rotterdam	Pauluskerk	Ingemarij Sjoer	Vluchtelingenwerker OMZO en Pauluskerk	9 maart 2017
5	Rotterdam	Stichting ROS	Connie van den Broek	Consultant ROS/MARA	20 maart 2017
6	Amsterdam	Gemeente Amsterdam	Anne Klerks	Programmamanager Vreemdelingenbeleid	15 maart 2017
7	Amsterdam	ASKV	Petra Schultz	Coördinator Juridisch Team en Campagnes ASKV	15 maart 2017
8	Amsterdam	HVO Querido	Harrie Herfs	Zorgcoördinator, projectleider en beleidsadviseur	16 maart 2017
9	Amsterdam	Leger Des Heils	Marloes Hunink	Zorgcoördinator Daalburgh	16 maart 2017
10	Eindhoven	Gemeente Eindhoven	Brigit Tunaydin	Beleidsadviseur	30 maart 2017
11	Eindhoven	Stichting Vluchtelingen in de Knel	Anoeshka Gehring	Lid Collegiaal Leidinggevend Team	4 april 2017
12	Groningen	Gemeente Groningen	Geert de Jong	Beleidsmedewerker vreemdelingenbeleid	5 april 2017
13	Groningen	Stichting INLIA	John van Tilborg	Directeur Stichting INLIA	5 april 2017
14	Groningen	Stichting INLIA	Pieter Postma	Juridisch adviseur	5 april 2017