

Samen werken aan bestendige oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang

Tussenevaluatie pilot Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen

Niels Hermens
Merel Kahmann
Jorien van Treeck
Micky Out
Marjan de Gruijter

Inhoud

Samenvatting	3	5 Conclusie	58
1 Inleiding	12	5.1. De vreemdelingen in de LVV	58
1.1. Achtergrond	12	5.2. De uitvoering van de pilot	58
1.2. Programma Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen	12	5.3. Samenwerking binnen de LVV	62
1.3. Tussenevaluatie pilot LVV	15	5.4. Effecten van de LVV	64
1.4. Context	16	5.5. Slotbeschouwing	66
1.5. Leeswijzer	18	Literatuur	68
2 Aanpak van dit onderzoek	19	Bijlage 1 LVV Amsterdam	69
2.1. Dataverzameling	19	Bijlage 2 LVV Eindhoven	81
2.2. Analyse	23	Bijlage 3 LVV Groningen	93
3 De LVV Populatie	26	Bijlage 4 LVV Rotterdam	103
3.1. Achtergrondkenmerken	26	Bijlage 5 LVV Utrecht	114
3.2. Verhalen van de deelnemende vreemdelingen	27	Bijlage 6 Respondenten	124
3.3. Ervaringen met de begeleiding binnen de LVV	30	Bijlage 7 Samenstelling begeleidingscommissie	126
3.4. Uitstroom van vreemdelingen uit de LVV	31		
4 Bevindingen uit de pilots	33		
4.1. LVV Amsterdam	33		
4.2. LVV Eindhoven	38		
4.3. LVV Groningen	42		
4.4. LVV Rotterdam	46		
4.5. LVV Utrecht	51		
4.6. Begeleiding en uitstroom: vergelijkende analyse	55		

Samenvatting

Inleiding

Naar schatting leven in Nederland tussen de 18 en 27 duizend vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang.¹ Doordat het Rijk en gemeenten de opvang en begeleiding van deze groep vreemdelingen vanuit andere perspectieven benaderen, vinden over dit vraagstuk op bestuursniveau stevige discussies plaats.² Het Rijk benadert dit vraagstuk vanuit een juridisch perspectief en concentreert zich dus op vertrek of legalisering, terwijl gemeenten het hoofdzakelijk benaderen vanuit het perspectief van openbare orde en veiligheid.

Na een lange voorgeschiedenis hebben het Rijk en gemeenten in 2018 een bestuursakkoord gesloten over de opvang en begeleiding van vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang. Het resultaat hiervan was de ontwikkeling van het programma Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVV). Dit is een samenwerking tussen het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven en Groningen, en drie ketenpartners in de migratieketen: de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND),

de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel van de Nationale Politie (AVIM).

Het doel van het programma LVV is het ontwikkelen van een landelijk dekkend netwerk van LVV's. In de LVV's werken lokale maatschappelijke organisaties en de landelijke ketenpartners onder regie van de gemeente samen aan het vinden van bestendige oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang. Met bestendige oplossingen wordt bedoeld: terugkeer naar het land van herkomst, doormigratie naar een derde land waar permanent verblijf gewaarborgd is, en, indien dit tot de mogelijkheden behoort, legalisering van verblijf in Nederland. Sinds medio 2019 zijn in de vijf gemeenten LVV pilots gestart om de juiste aanpak, structuur en wijze van samenwerken binnen de LVV's te ontwikkelen.

Voor iedere gemeentelijke pilot hebben het ministerie van JenV, de betreffende gemeente en de drie landelijke ketenpartners een convenant ondertekend. In de convenanten staan afspraken over het doel van de pilot, de doelgroep van de LVV en de rollen van de verschillende partijen. Een groot deel van de opvang en begeleiding van de vreemdelingen in de pilot wordt uitgevoerd door lokale maatschappelijke organisaties. De maatschappelijke organisaties waren niet betrokken bij het opstellen en ondertekenen van het convenant.

1 Heijden, van der P.G.M., Cruyff, M.J.L.F., Engbersen, G.B.M. & Gils, van G.H.C. (2020). Schattingen onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen 2017 – 2018.

2 Winter, H., Bex-Reimert, V., Geertsema, B. en E. Krol (2018). *Onderdak en opvang door Rijk en gemeenten van vertrekplichtige vreemdelingen en de invloed daarvan op terugkeer*. Groningen: Pro-facto.

Tussenevaluatie pilot LVV

Het ministerie van JenV wil weten hoe het werken in de LVV's verloopt, wat de meerwaarde ervan is en welke lessen er te trekken zijn over hoe binnen de LVV's te werken aan het vinden van bestendige oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang. Daarom heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) aan het Verwey-Jonker Instituut de opdracht gegeven om een tussenevaluatie uit te voeren naar de voortgang en tussentijdse effecten van de LVV-pilot. Het doel van de tussenevaluatie is om inzicht te bieden in:

1. De uitvoering van de pilot LVV, waaronder de begeleiding van vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang en de samenwerking in de vijf pilotgemeenten.
2. De effectiviteit en ervaren meerwaarde van de LVV, en de mate waarin de doelen binnen de pilot LVV zijn gerealiseerd.
3. De geleerde lessen over hoe binnen de LVV's succesvol te werken aan een bestendige oplossing voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang in Nederland.

Aanpak van de tussenevaluatie

De tussenevaluatie van de LVV is uitgevoerd in de vorm van een mixed method studie. Dit wil zeggen dat voor de beantwoording van de onderzoeksvragen verschillende typen data zijn verzameld. Om een beeld te krijgen van de wijze waarop het programma LVV landelijk en lokaal is georganiseerd, en van de opvang en begeleiding binnen de gemeentelijke pilots, hebben we documenten over de landelijke en gemeentelijke afspraken en werkwijzen geanalyseerd. Via 25 individuele interviews met landelijke en lokale stakeholders, 9 groepsinterviews met uitvoerende professionals vanuit de maatschappelijke organisaties en de ketenpartners op lokaal niveau en 23 individuele interviews met vreemdelingen hebben we een beeld gekregen van de uitvoering van de

gemeentelijke pilots en de ervaren meerwaarde van de LVV. Verder hebben we observaties gehouden bij in totaal 7 gemeentelijke overleggen: twee lokale stuurgroepen en vijf lokale casusoverleggen (LSO's). Het doel hiervan was om een beeld te krijgen van de samenwerking tussen de stakeholders in de gemeentelijke pilots, van hoe de gemeenten hun regierol vervullen en van hoe beslissingen worden genomen over de instroom, het begeleidingsscenario en de voortgang van de vreemdelingen in de LVV. Om informatie te kunnen geven over de achtergrondkenmerken, de begeleidingstrajecten en de uitstroom van de vreemdelingen in de LVV hebben we cijfermatige informatie verkregen vanuit de gemeentelijke projectleiders en de IND. Omdat de bezetting van de LVV's fluctueert, hebben we voor de cijfermatige analyse een peildatum gehanteerd, namelijk 1 november 2020. Dit betekent dat we in dit onderzoek alleen informatie presenteren over de in- en uitstroom tot 1 november 2020.

De analyse bestond uit een paar stappen. Eerst hebben we per gemeentelijke pilot de onderzoeksvragen over de uitvoering en de effectiviteit van de LVV beantwoord. Daarna is per gemeentelijke pilot een expertmeeting gehouden met de lokale stuurgroep om de eerste bevindingen te toetsen en verder aan te scherpen. Na de analyse per gemeentelijke pilot hebben we een analyse op programmaniveau gedaan, waarbij we vergelijkingen hebben gemaakt tussen de vijf pilots. In dit verband vond ook een landelijke expertmeeting plaats met vertegenwoordigers van het ministerie van JenV, VNG, DT&V, IND en AVIM, en de gemeentelijke projectleiders. Ook deze expertmeeting had als doel om bevindingen te toetsen en verder aan te scherpen. Na de landelijke expertmeeting hebben wij de rapportage geschreven. Deze is op verschillende momenten besproken met de door het WODC voor dit onderzoek aangestelde begeleidingscommissie. Tussentijds zijn de resultatenhoofdstukken ter controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de gemeentelijke projectleiders en vertegenwoordigers van de IND, DT&V en VNG.

De pilots

Iedere lokale pilot heeft een lokaal casusoverleg (LSO), waarin de maatschappelijke organisaties, de ketenpartners en de gemeente gezamenlijk beslissingen nemen over de toelating, opvang, begeleiding en voortgang van vreemdelingen in de LVV. Het aantal maatschappelijke organisaties dat deelneemt aan het LSO verschilt per pilot. Van twee maatschappelijke organisaties in de Groningse pilot tot dertien in de Amsterdamse pilot.

Naast het LSO kent iedere gemeentelijke pilot een stuurgroep die onder voorzitterschap van de gemeente de voortgang van de gemeentelijke pilot als geheel bewaakt. In de lokale stuurgroep zitten naast de gemeente ook de landelijke ketenpartners en (een vertegenwoordiging van) de betrokken maatschappelijke organisaties.

De vreemdelingen in de LVV

In totaal kregen tot 1 november 2020 1298 vreemdelingen opvang en begeleiding bij een van de vijf pilots. 537 van hen hebben inmiddels de LVV verlaten. Dit betekent dat op 1 november 2020 in de vijf pilots tezamen 761 vreemdelingen opvang en begeleiding ontvingen. In tabel s1 is te zien dat op 1 november 2020 de bezettingsgraad per pilot verschilde. In de pilots in Rotterdam en Eindhoven waren op dat moment minder dan de helft van de plekken bezet. In Rotterdam heeft dit te maken met dat in die pilot een relatief selecte groep vreemdelingen wordt toegelaten tot de LVV, namelijk mensen met een duidelijke terugkeerwens en mensen die door veranderde omstandigheden naar verwachting recht hebben op een verblijfsvergunning. In Eindhoven heeft de lage bezettingsgraad onder andere te maken met de blijvende aanwezigheid van een bed-bad-brood voorziening (BBB). Op 1 november 2020 kregen in Eindhoven naast de 57 mensen in de LVV ook nog 66 andere vreemdelingen opvang in de BBB.

Tabel s1. Capaciteit van de pilots en bezettingsgraad op 1 november 2020

Pilot	Capaciteit	Bezetting (bezettingsgraad)
Amsterdam	360	292 (81%)
Eindhoven	130	57 (44%)
Groningen	300	204 (68%)
Rotterdam	117	39 (33%)
Utrecht	235	169 (72%)

Driekwart van de vreemdelingen die in de LVV terechtkomen, is man. Qua leeftijd is de grootste groep tussen de 26 en 45 jaar oud. De gemiddelde leeftijd is 37,7 jaar. De helft van de vreemdelingen komt uit een land in de regio Sub-Sahara-Afrika, 26 procent uit het Midden-Oosten en 11 procent uit een land in Azië, exclusief het Midden-Oosten. De rest is afkomstig uit een Noord-Afrikaans of Latijns-Amerikaans land, of is staatloos. Veel van de vreemdelingen waren bij toelating tot de LVV al geruime tijd in Nederland: gemiddeld genomen zat er 7,7 jaar tussen de eerste aanvraag bij de IND en de toelating tot de LVV. Uit onze gesprekken met maatschappelijke organisaties en de vreemdelingen zelf blijkt dat het grootste deel van de vreemdelingen in de LVV het lastig vindt om te praten over terugkeer naar het land van herkomst. Verder blijkt dat het voor veel deelnemers niet altijd duidelijk is met welke partijen zij in het kader van de LVV te maken kunnen krijgen, ondanks dat zij hier wel over worden geïnformeerd. Dit is mogelijk te verklaren door het feit dat de leefwereld van de vreemdelingen en de systeemwereld van de organisaties in Nederland ver uit elkaar liggen.

Bevindingen over de uitvoering van de pilot

De toelating verloopt in de vijf pilots ongeveer via dezelfde stappen. Vreemdelingen melden zich bij een gemeentelijk loket of worden aangemeld

door een van de partijen in het LSO. Vervolgens vindt een controle plaats of een vreemdeling voldoet aan de toelatingscriteria en volgt een intakegesprek met de vreemdeling. Lokale pilots variëren wat betreft de organisatie die de controle uitvoert en wie het intakegesprek voert.

Het *intakeproces* wordt in ieder van de vijf pilots op een andere wijze vormgegeven. De verschillen hebben betrekking op de rollen van betrokken partijen. Zo wordt in twee van de vijf pilots de AVIM ingezet voor een identiteitsonderzoek, om daarmee te voorkómen dat identiteitsfraude in een later stadium aan het licht komt. In Amsterdam werd hierdoor duidelijk dat bij zes deelnemers (ongeveer 2 procent) sprake was van identiteitsfraude. In de andere pilots wordt niet standaard een identiteitsonderzoek gedaan door de AVIM. De pilots verschillen ook in de wijze waarop zij in het intakeproces de gezondheidssituatie van nieuw tot de LVV toegelaten vreemdelingen in kaart brengen. In drie van de vijf pilots is dit een taak van de betrokken maatschappelijke organisaties. In twee pilots brengt de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) de gezondheidssituatie in kaart.

De pilots verschillen voorts in de wijze waarop en wanneer zij een *juridische check* uitvoeren om vast te stellen of een vreemdeling kans heeft op legalisering van het verblijf. In vier pilots doen een of meerdere maatschappelijke organisaties de juridische check en bespreken zij de uitkomst hiervan in het LSO met de gemeente en de ketenpartners. In één pilot voeren maatschappelijke organisaties de juridische check uit, maar worden de bevindingen hiervan niet altijd gedeeld in het LSO. En in de meeste pilots vindt de juridische check plaats in de eerste maand, maar in één van de pilots kan het een half jaar duren voordat deze check heeft plaatsgevonden. De gemeenten en maatschappelijke organisaties benadrukken dat het belangrijk is om grondige juridische checks uit te voeren.

De *opvang en begeleiding van de vreemdelingen* wordt in de pilots op diverse wijzen ingevuld, hoewel er ook veel overeenkomsten bestaan. Er is 24-uursopvang,

maar ook avond- en nachtopvang en leefgeldregelingen. Maatschappelijke organisaties en vreemdelingen stellen dat 24-uursopvang voor de vreemdelingen een noodzakelijke voorwaarde is om tot rust te komen en zo vanuit een goede basis het gesprek over de best passende oplossing in te gaan. Deze gesprekken zijn in iedere pilot de kern van de begeleiding. In alle pilots proberen de betrokken partijen de persoonlijke situatie van de vreemdelingen te stabiliseren. Dit gebeurt via de opvang, via gesprekken met de vreemdelingen en via begeleiding bij medische en/of psychische problematiek. Ook is het in alle pilots onderdeel van de begeleiding dat de maatschappelijke organisaties de vreemdelingen proberen te stimuleren om meer regie te nemen over hun eigen leven. De gedachte hierachter is dat de vreemdelingen hierdoor beter in staat zullen zijn om beslissingen te nemen over de eigen toekomst.

Van de 761 vreemdelingen die op 1 november 2020 opvang en begeleiding kregen in een van de vijf LVV's, ontvingen er 322 (42%) begeleiding gericht op legalisering, 238 (31%) begeleiding gericht op terugkeer naar het land van herkomst en vijf begeleiding gericht op doormigratie naar een derde land. Voor 190 vreemdelingen (25%) was het begeleidingsscenario nog niet opgesteld. In deze gevallen hadden de betrokken partijen blijkbaar veel tijd nodig om een beslissing te kunnen nemen over het best passende begeleidingsscenario. Bij zes vreemdelingen was de medische problematiek dusdanig dat hun medische situatie eerst moest worden gestabiliseerd, om alvorens over te kunnen gaan op het bepalen van het begeleidingsscenario.

Discretionaire bevoegdheid, opschaling MRT en ontwikkelopgaven

Twee onderwerpen waar we in deze tussenevaluatie naar hebben gekeken, zijn *het afschaffen van de discretionaire bevoegdheid* en *de opschaling naar het Multidisciplinair Review Team (MRT)*. Tot 1 mei 2019 kon de staatssecretaris van JenV in schrijnende gevallen via de discretionaire bevoegdheid een verblijfsvergunning verlenen. Het ontbreken van deze mogelijkheid wordt door de maatschappelijke organisaties en de gemeenten als een belemmering gezien

voor het kunnen bereiken van een bestendige oplossing in de vorm van een verblijfsvergunning. Op basis van de voor deze tussenevaluatie verzamelde data is het echter niet mogelijk om een inschatting te maken van het aantal vreemdelingen in de LVV's voor wie de discretionaire bevoegdheid van de staatsecretaris geleid zou kunnen hebben tot een verblijfsvergunning. Bij casussen waarover het LSO geen overeenstemming bereikt over een bestendige oplossing, bestaat nog wel de mogelijkheid tot opschaling naar het MRT. Tot 1 november 2020 is dit vanuit de vijf pilots tezamen in totaal 10 keer gebeurd. In de ervaring van de gemeenten en de maatschappelijke organisaties heeft dit in alle tien de gevallen niet geleid tot nieuwe inzichten voor het bereiken van een bestendige oplossing, en dus ook niet tot doorbraken in vastgelopen trajecten.

In de pilot LVV was voorzien dat de lokale pilots zouden werken aan één of enkele *ontwikkelopgaven*. Dit zijn onderwerpen die binnen meerdere LVV's spelen en waarover de betrokkenen op programmaniveau meer willen leren tijdens de pilotperiode. We constateren dat de pilots nog beperkt zijn toegekomen aan het werken aan de ontwikkelopgaven. Hetzelfde geldt voor het vormgeven van de *regionale functie* die de LVV's uiteindelijk moeten gaan vervullen. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat de betrokken partijen zich eerst hebben geconcentreerd op het opzetten van de samenwerking en het implementeren van de werkprocessen binnen de LVV's. De pilots hebben ook gewerkt aan *standaardisering van de werkwijze en registratie*. Er is geen centraal registratiesysteem voor de LVV pilots en in de loop van de pilot ontstond hier bij de gemeenten wel behoefte aan. Een ontwikkelopgave waar meerdere pilots al wel in hebben geïnvesteerd, is 'activering van de vreemdelingen'. Dit gebeurt bijvoorbeeld via vrijetijdsactiviteiten, cursussen, opleidingen en stages. Bij de cursussen, opleidingen en stages lopen de betrokken partijen tegen wet- en regelgeving aan die dit niet mogelijk maakt of die het onmogelijk maakt om deelnemers officiële certificaten en diploma's te geven. Wanneer deelnemers geen officiële certificaat of diploma kunnen krijgen, vermindert dit in de

ervaring van de maatschappelijke organisaties en de gemeenten hun motivatie voor deelname aan een cursus of opleiding.

Bevindingen over de samenwerking binnen de LVV

Deze tussenevaluatie laat zien dat binnen alle gemeentelijke pilots de samenwerking tussen de betrokken partijen is verbeterd. Over het geheel gezien hebben de partijen elkaar beter leren kennen, is er meer onderling vertrouwen ontstaan en gaan partijen meer gezamenlijk op zoek naar bestendige oplossingen. Er zijn ook verschillen tussen de pilots in de wijze waarop de samenwerking verloopt. Dit heeft onder andere te maken met het aantal maatschappelijke organisaties in een stad. Uit ons onderzoek blijkt dat hoe groter het aantal maatschappelijk organisaties, hoe lastiger het is om binnen afzienbare tijd in het LSO besluiten te nemen over in te zetten begeleidingstrajecten en de voortgang van vreemdelingen.

In deze tussenevaluatie keken we naar *de rolinvulling door de betrokken partijen en wat deze betekende voor de samenwerking*. We zagen dat de samenwerking en het onderlinge vertrouwen in het LSO toeneemt als de vertegenwoordiging van de IND in het LSO in staat is om op casusniveau te schakelen met de IND-organisatie en aldus bij te dragen aan het boven tafel krijgen van de benodigde informatie om te komen tot een passend perspectief.

De expertise van de DT&V wordt in een deel van de pilots ingezet. In twee pilots voert de DT&V gesprekken met de vreemdelingen. In de drie andere pilots aarzelt men om de DT&V te betrekken in de directe begeleiding van de vreemdelingen. Vaak is dit uit angst dat de aanwezigheid van de DT&V de vreemdelingen afschrikt om verder te gaan met hun traject binnen de LVV. Het lijkt erop dat in de pilots waar de samenwerkingspartners uitstralen dat zij de DT&V vertrouwen en dat zij geloven dat de DT&V echt iets kan betekenen voor de vreemdelingen, de vreemdelingen op hun beurt minder argwanend

worden ten opzichte van de DT&V. Het is echter nog te vroeg om met stelligheid te concluderen dat dit mechanisme optreedt.

De AVIM vervult in een deel van de pilots zoals afgesproken een rol bij de identificatie van de vreemdelingen. Daarnaast speelt de AVIM een rol in het geval dat vreemdelingen in een terugkeertraject (na verloop van tijd) niet meer willen meewerken aan terugkeer, en gedwongen vertrek aan de orde komt. Gedwongen terugkeer is in de meeste pilots echter nog maar beperkt bespreekbaar. In twee pilots wordt hier soms wel voor gekozen, maar alleen als de betrokken maatschappelijke organisatie hier geen bezwaren tegen heeft.

In de vijf pilots bestaat variatie in de mate waarin de maatschappelijke organisaties informatie over de situatie en de voortgang van de deelnemende vreemdelingen delen in het LSO. Wanneer de maatschappelijke organisaties beperkt informatie delen over de deelnemende vreemdelingen, doen zij dit om de vreemdelingen te beschermen. Dit leidt er echter ook toe dat de landelijke ketenpartners zich buiten spel gezet voelen. In de pilots waar de maatschappelijke organisaties in het LSO ruimhartig(er) informatie over de vreemdeling uitwisselen, voelen landelijke ketenpartners zich uitgenodigd om mee te denken over het te kiezen begeleidingsscenario en over de voortgang van de vreemdelingen.

De wijze waarop gemeenten hun regierol invullen blijkt cruciaal voor de samenwerking binnen de LVV's. In de vijf gemeentelijke pilots is veel tijd en energie gestoken in het op gang brengen van de samenwerking. De gemeenten hebben meerdere acties ondernomen die hebben geleid tot een verbetering in de samenwerking. Het ging onder andere over bezoeken over en weer en het houden van gezamenlijke inhoudelijke bijeenkomsten. Deze acties hebben ertoe geleid dat de partijen met elkaar spraken over gedeelde inhoudelijke uitdagingen en daarbij over hun eigen grenzen heen keken. Hierdoor ontstond meer begrip voor elkaars uitgangspunten en werkwijzen.

Uit deze tussenevaluatie blijkt dat het bij elkaar brengen van partijen met sterk van elkaar verschillende visies en werkwijzen veel vraagt van de *rol van de projectleider*. In pilots waar de projectleider zich kan inleven in de verschillende visies en werkwijzen, gesprekken faciliteert over de verschillende uitgangspunten, en de verschillen tussen de organisaties juist benoemt als de kracht van de LVV, lijkt langzaam synergie te ontstaan in de samenwerking.

Bevindingen over de effecten

In totaal hebben op 1 november 2020 1297 vreemdelingen begeleiding en opvang gekregen in een van de LVV-pilots. 537 van hen hadden de LVV op 1 november 2020 ook weer verlaten. Voor 94 (18 procent) van de 537 uit de LVV vertrokken vreemdelingen is een bestendige oplossing gevonden: 43 hebben een verblijfsvergunning gekregen, 50 zijn teruggekeerd naar het land van herkomst en twee vreemdelingen zijn vertrokken naar een derde land (zie tabel s2). Verder wachten nog 170 vreemdelingen op de uitslag van hun Herhaalde asielaanvraag (HASA).

Bijna de helft (47 procent) van de 537 vreemdelingen die de LVV hebben verlaten, is vertrokken zonder bestendige oplossing (zie tabel s2). Het overgrote deel van hen is vertrokken met onbekende bestemming, wat in de praktijk inhoudt dat mensen - indien mogelijk - weer terugvallen op hun eigen sociale netwerk, gebruik gaan maken van opvangmogelijkheden bij bijvoorbeeld kerken en/of op straat terecht komen. Dit is problematisch voor deze mensen zelf en ook voor de gemeenten vanuit het perspectief van openbare orde.

Tabel s2. Aantal en aandeel uitgestroomde vreemdelingen van het totaal aantal uitgestroomde vreemdelingen naar type uitstroom (n=537)

Type uitstroom	Aantal (percentage)	
Bestendige uitstroom	Legalisering van verblijf in Nederland	43 (8%)
	Terugkeer naar land van herkomst	50 (9%)
	Doormigratie	2 (<1%)
Semi-bestendige uitstroom	HASA*	170 (32%)
	Artikel 64 vw**	20 (4%)
Niet-bestendige uitstroom	Vertrokken met onbekende bestemming	100 (19%)
	Gedwongen beëindigd	76 (14%)
	Overige niet-bestendige uitstroom***	76 (14%)

* Herhaalde asielaanvraag.

** Bij toekenning van Artikel 64 VW blijft uitzetting uit Nederland achterwege zolang het vanwege de gezondheidstoestand van een vreemdeling of gezinslid niet verantwoord is om te reizen.

*** Detentie, naar andere opvang, vreemdelingenbewaring, eigen netwerk, terug naar BBB, overleden.

De pilot LVV loopt nog te kort om conclusies te verbinden aan het percentage vreemdelingen dat de LVV met een bestendige oplossing heeft verlaten. Allereerst hebben alle pilots veel tijd en energie gestoken in het opzetten van de LVV's, en in het bijzonder in de samenwerking tussen de betrokken partijen. Ook het feit dat de pilots vanaf maart 2020 te maken hebben gehad met maatregelen rondom de Covid-19 uitbraak is beperkend geweest voor het kunnen vinden van bestendige oplossingen. De betrokken partijen vertelden dat er tijdelijk geen face-to-face contact was met de vreemdelingen, dat activiteiten stil lagen en dat mensen die wilden terugkeren dit niet konden vanwege reisbeperkingen.

Er is grote voorzichtigheid geboden ten aanzien van het verbinden van conclusies aan verschillen in de uitstroom van vreemdelingen in de diverse pilots.

Toch benoemen we een verschil omdat het aanknopingspunten biedt voor eventueel vervolgonderzoek. Een factor die mogelijk zorgt voor verschillen in uitstroom tussen de pilots, is de mate waarin het beleid van de LVV op het gebied van doorlooptijd en oriëntatie op terugkeer strikt is. Als men hier in de LVV strikt op is dan lijkt de uitstroom naar het land van herkomst iets hoger, maar dat lijkt dan ook te gelden voor het aantal mensen dat uit de LVV vertrekt met onbekende bestemming. Als een LVV hier minder strikt op is dan lijkt het aantal mensen dat terugkeert naar het land van herkomst iets lager, maar lijkt ook het aantal mensen dat de LVV met onbekende bestemming verlaat iets lager. Het laag houden van het aantal mensen dat de LVV met onbekende bestemming verlaat, is belangrijk vanuit humanitair perspectief en vanuit het perspectief van openbare orde en veiligheid.

Drieënveertig van de 537 vreemdelingen die tot 1 november 2020 de LVV's hebben verlaten, kregen een verblijfsvergunning. Dit betekent dus dat een deel van de vreemdelingen in de LVV hier nog recht op heeft. Bijvoorbeeld door wijzigingen in de veiligheidssituatie in het land van herkomst, door veranderingen in wet- en regelgeving, door ontwikkelingen in de persoonlijke situatie van de vreemdeling en/of door nieuwe documenten die ter tafel komen. Om te voorkómen dat mensen in de LVV die recht hebben op een vergunning deze niet krijgen, is het nodig om voor iedere vreemdeling die in een LVV terecht komt grondig te onderzoeken of legalisering mogelijk is. De maatschappelijke organisaties en de gemeenten vinden zo'n grondige juridische check ook nodig omdat dit kan bijdragen aan de acceptatie van een voor de vreemdeling negatieve uitkomst.

Tot slot

De voortdurende aanwezigheid van vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang in Nederland is een zogenaamd *wicked problem*. Dit betekent dat het werken aan een deel van de oplossing van het probleem resulteert in andere problemen. In ons onderzoek zien we - hoewel we gegeven de korte looptijd en de kleine aantallen voorzichtig moeten zijn - dat als in een pilot strikter wordt gestuurd op vertrek, dit mogelijk leidt tot iets meer vreemdelingen die terugkeren naar het land van herkomst, maar dat dan ook het aantal vreemdelingen dat de LVV verlaat met een onbekende bestemming, toeneemt. Aan de andere kant lijkt het zo te zijn dat wanneer in een pilot de nadruk ligt op het zo veel mogelijk zicht houden op de doelgroep, minder mensen de LVV met onbekende bestemming lijken te verlaten, maar ook iets minder mensen vanuit de LVV terugkeren naar het land van herkomst. In het vervolg van de pilot is het van belang om hierover landelijk en lokaal met elkaar in gesprek te blijven. Immers, één sluitende oplossing bestaat niet.

Hoewel met name in de verdere ontwikkeling van de samenwerking in de vijf pilots belangrijke stappen voorwaarts zijn gezet, is het belangrijk om stil te staan bij de impact van de coronacrisis en -maatregelen op de pilot LVV. De opvang en begeleiding van vreemdelingen in de LVV hebben hiervan de gevolgen ondervonden en voorgenomen acties en activiteiten hebben minder, later of suboptimaal plaatsgevonden. Ook om die reden is het belangrijk om voorzichtig te zijn met het trekken van conclusies, zeker waar het de effecten op bestendige uitstroom betreft.

Wat we op basis van deze tussenevaluatie wel hebben geleerd, is dat alle betrokken partijen het werken in de LVV als positief ervaren. De grootste winst van de LVV is dat er meer en betere samenwerking is ontstaan tussen de partijen die zich bezig houden met het zoeken naar oplossingen voor het illegale verblijf van vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang. Dit geldt zowel voor de samenwerking in de dagelijkse werkpraktijk als voor de

samenwerking op bestuurlijk niveau. De bevindingen uit de tussenevaluatie laten zien dat voor het komen tot en behouden van een goede samenwerking in de context van de LVV in ieder geval de volgende drie zaken nodig zijn:

- Bouwen aan onderling begrip en vertrouwen tussen de betrokken partijen. Wat hierin goed werkte in de pilots was dat partijen bij elkaar op bezoek gingen om zo meer te leren over elkaars werkwijze en werkcultuur. Ook inhoudelijke bijeenkomsten met alle in een pilot betrokken partijen zorgde voor meer onderling begrip, omdat partijen in deze bijeenkomsten automatisch werden uitgedaagd om over de grenzen van de eigen organisatie heen te kijken.
- Inzetten van lokale projectleiders die ervaring hebben met grens overstijgend of faciliterend leiderschap. Dit wil zeggen dat zij zich kunnen inleven in de visies en werkwijzen van alle betrokken partijen en gesprekken kunnen faciliteren over de verschillen tussen de partijen.
- De betrokkenheid van IND-medewerkers in de lokale pilots die op casus-niveau snel en daadkrachtig kunnen schakelen met de IND-organisatie.

De uitkomsten van deze tussenevaluatie bieden nog een te beperkte basis om onderbouwde uitspraken te doen over wat wel en wat niet werkt bij het via de LVV's werken aan bestendige oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang. Om hier in de toekomst wel meer onderbouwde uitspraken over te kunnen doen is het nu belangrijk dat de pilots zich allemaal op hun eigen manier verder kunnen ontwikkelen. Ook is het belangrijk dat daarbij de vragen die deze tussenevaluatie heeft opgeroepen nader worden onderzocht. Het gaat dan om de vraag in hoeverre onderstaande zaken van betekenis zijn voor het vinden van bestendige oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang:

- het wel of niet door de AVIM uitvoeren van het identiteitsonderzoek;
- het wel of niet door een GGD in kaart laten brengen van de gezondheidssituatie van de vreemdelingen;
- het wel of niet uitvoeren van een grondige juridische check in het LSO;
- verschillende mogelijkheden in de opvang en begeleiding, zoals 24-uursopvang, het inzetten op het vergroten van de regie op het eigen leven, de inzet van activeringsactiviteiten, en het al dan niet kunnen behalen van diploma's en/of certificaten;
- de mate waarin de maatschappelijke organisaties richting de vreemdelingen uitstralen dat de DT&V te vertrouwen is en echt iets kan betekenen voor de vreemdelingen;
- de mate waarin een LVV strikt is in termen van doorlooptijd en oriëntatie op terugkeer.

1 Inleiding

In deze rapportage presenteren we de bevindingen van de tussenevaluatie van de pilot Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVV). De LVV's hebben als doel om bestendige oplossingen te vinden voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang in Nederland. Een bestendige oplossing wil zeggen: vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst, doormigratie naar een derde land waar permanent verblijf gewaarborgd is, of - indien aan de voorwaarden hiervoor wordt voldaan - legalisering van verblijf in Nederland.

1.1. Achtergrond

Naar schatting leven in Nederland tussen de 18 en 27 duizend vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang (Van der Heijden, Cruyff, Engbersen & Van Gils, 2020). Het overgrote deel van deze mensen heeft een wettelijke vertrekverplichting. Dit houdt in dat zij ter voorbereiding op hun vertrek opvang krijgen aangeboden in de vrijheidsbeperkende locatie (VBL)³ in Ter Apel om van daaruit terug te keren naar hun land van herkomst. Wanneer vreemdelingen vanuit de VBL niet zelfstandig terugkeren, kan de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) overgaan tot een gedwongen vertrek uit Nederland. Als dan blijkt dat gedwongen vertrek onmogelijk is, beëindigt het Rijk de opvang in deze locaties.⁴

3 Een vrijheidsbeperkende locatie is bedoeld voor die Nederland moeten verlaten omdat het recht op verblijf en/of opvang is verstreken en die zicht hebben op terugkeer binnen twaalf weken.

4 Gedwongen vertrek is bijvoorbeeld niet mogelijk als het land van herkomst geen mensen uit Nederland terug neemt of als de vreemdeling zelf of Nederland niet aannemelijk kan maken dat een vreemdeling in het betreffende land is geboren.

Veel van deze vreemdelingen voor wie de opvang wordt beëindigd belanden in de particuliere opvang of zoeken opvang in hun sociale netwerk. Het is ook mogelijk dat zij op straat en/of in een gemeentelijke noodopvang terechtkomen. Dit zijn de Bed-Bad-Brood voorzieningen die 38 gemeenten hebben opgezet om overlastgevend situaties op straat te voorkomen en/of om aan hun zorgplicht te voldoen.

In de periode 2015-2016 onderhandelden de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Rijk over een andere manier van opvang en begeleiding van vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang in Nederland. De landelijke politiek wilde de Bed-Bad-Brood voorzieningen stopzetten en deze vervangen door een sobere opvang en begeleiding gericht op vertrek uit Nederland. Het belangrijkste argument achter deze wens van het Rijk was de opvatting dat de aanwezigheid van de Bed-Bad-Brood voorzieningen de effectiviteit van het terugkeerbeleid in de weg stond. De gemeenten waren echter van mening dat deze vorm van noodopvang de terugkeer juist bevorderde. Het verschil in inzicht tussen het rijk en de gemeenten leidde tot een impasse in de onderhandelingen over de opvang en begeleiding van vreemdelingen zonder recht op verblijf. Het gevolg hiervan was dat in een groot deel van de gemeenten de gemeente en de landelijke ketenpartners Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), DT&V en de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel van de nationale politie (AVIM) op dit vlak niet meer met elkaar samenwerkten (zie ook Winter, Bex-Reimert, Geertsema, en Krol, 2018).

1.2. Programma Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen

Na een lange voorgeschiedenis is in 2018 een akkoord gesloten over een oplossing voor het illegale verblijf van vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang in Nederland. Uitkomst was de start van het programma

Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVV) begin 2019. Het doel van het programma is dat gemeenten en het Rijk intensief samenwerken om een landelijk netwerk van begeleidings- en opvangvoorzieningen te realiseren en zo bestendige oplossingen te vinden voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang (Ministerie van Justitie en Veiligheid/VNG, 2018). De pilotperiode is bedoeld om de juiste aanpak, structuur en wijze van samenwerken binnen de LVV's te ontwikkelen. Uiteindelijk is het de bedoeling dat na de pilot een landelijk dekkend netwerk van LVV's wordt opgezet dat de bestaande bed-bad-broodvoorzieningen vervangt.

Het programma LVV vindt plaats onder gedeeld bestuurlijk opdrachtgeverschap van het ministerie van JenV, de VNG en vijf pilotgemeenten. In dit verband is er een *bestuurlijk overleg LVV* dat zich bezighoudt met de bestuurlijke aansturing van het programma. Aan het bestuurlijk overleg nemen deel de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de directeur Migratiebeleid van het ministerie van JenV, de wethouders van de vijf pilotgemeenten en de VNG.

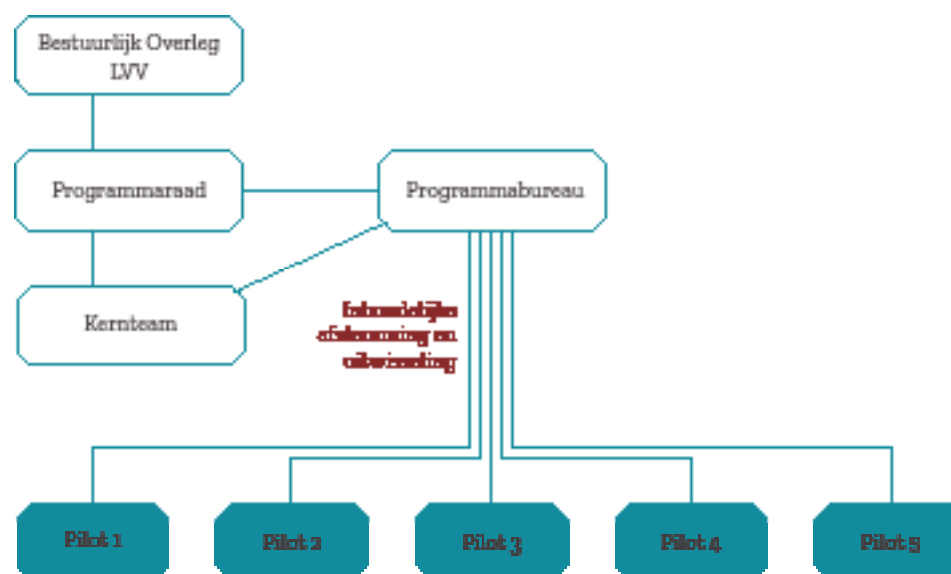
Het uitvoerend opdrachtgeverschap van het programma ligt bij de directeur Migratiebeleid van het ministerie van JenV en bij de directeur Samenleving bij de VNG. In dit verband is een *ambtelijke programmaraad* opgezet. Deze bestaat uit managementteamleden van de IND, DT&V en AVIM, de VNG en managers bij de vijf pilotgemeenten. De programmaraad is verantwoordelijk voor de voortgang van het programma en wordt voorgezeten door de directeur Migratiebeleid.

De opdrachtnemer van het programma LVV is het door het Rijk gefinancierde en gefaciliteerde *programmabureau*. Het programmabureau is verantwoordelijk voor (a) het ondersteunen van de vijf gemeentelijke pilots, (b) het verzorgen van de randvoorwaarden waaronder de pilots kunnen werken, (c) het uitwerken van speciale aandachtsgebieden binnen de LVV's, de zogenoemde ontwikkelthema's, (d) afstemming met en verantwoording aan de opdrachtgever en (e) de governance en het politiek en bestuurlijk secretariaat. Het bureau bestaat uit de

programmamanager en uit stafleden die verantwoordelijk zijn voor planning en rapportage, facilitering van de governance, financiën, stakeholdermanagement, risicomanagement, liaison naar de pilots en communicatie (Ministerie van Justitie en Veiligheid/VNG, 2018).

Ten slotte is er op landelijk niveau een *kernteam* opgezet. Dit is een afstemmingsoverleg tussen alle partijen die onderdeel zijn van de uitvoering van het programma LVV, ofwel het ministerie van JenV, de VNG, de vijf pilotgemeenten in de vorm van de projectleiders van de gemeentelijke pilots en de landelijke ketenpartners IND, AVIM en DT&V. Het kernteam bespreekt de ontwikkeling, de kansen en de knelpunten bij de uitvoering van de pilots en deelt informatie over de voortgang van de pilots en over het aantal vreemdelingen in de LVV's. Figuur 1.1 vat de landelijke organisatiestructuur van het programma LVV schematisch samen.

Figuur 1.1 Schematische weergave landelijke organisatie programma LVV.



Organisatie van de gemeentelijke pilots

Voor iedere gemeentelijke pilot hebben het ministerie van JenV, de betreffende gemeente en de drie landelijke ketenpartners een convenant ondertekend. In dit convenant staan afspraken over het doel van de pilot, de doelgroep van de LVV en de rollen van de verschillende partijen, waaronder dat de gemeente de regie voert op de pilot. Naast de genoemde partijen spelen in elke pilot lokale maatschappelijke organisaties een rol in de opvang en begeleiding van de vreemdelingen. De maatschappelijke organisaties waren niet betrokken bij het opstellen en ondertekenen van het convenant. Het is de bedoeling dat zij onder regie van de gemeenten uitvoeren wat in het convenant is afgesproken.

Onderdeel van ieder convenant is dat de pilot wordt gerealiseerd en bestuurd door een lokale stuurgroep en dat casuïstiek van vreemdelingen wordt behandeld in een lokaal casusoverleg (LSO). De stuurgroep bestaat uit de gemeente (voorzitter), coördinatoren vanuit de maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigers van de ketenpartners IND, DT&V en AVIM. Het LSO bestaat altijd uit medewerkers van de gemeente, een IND-er, een of meer mensen vanuit de DT&V, een medewerker van AVIM, en vanuit de maatschappelijke organisaties de medewerkers die in direct contact staan met de vreemdelingen. De IND-medewerker in het LSO beslist in principe niet zelf op verblijfsaanvragen van vreemdelingen in de LVV. Het is voor deze IND-medewerkers vaak niet mogelijk om beslissingen te nemen over individuele casussen, omdat voor de vele verschillende werksoorten en beoordelingen van aanvragen bij de IND specialistische kennis en expertise nodig zijn.

In de LSO's bespreken de aanwezige partijen de recent ingestroomde vluchtelingen in de LVV en de voortgang van de mensen die al deelnemen. Het kan gebeuren dat in zo'n overleg geen overeenstemming wordt bereikt over de bestendige oplossing waar een deelnemer zich op zou moeten richten of over de voortgang van een deelnemer. In zo'n geval heeft de gemeentelijke projectleider de mogelijkheid tot opschaling naar het *Multidisciplinair Review Team*

(MRT). Dit is een escalatie-overleg dat bestaat uit vertegenwoordigers van de IND, DT&V, AVIM, een vertegenwoordiger van de betreffende pilotgemeente en iemand van de maatschappelijke organisatie die de ongedocumenteerde begeleidt. Het MRT geeft dan op basis van de door het LSO aangeleverde informatie een advies over het begeleidingsscenario en/of de verdere begeleiding van de deelnemer.

De LVV's in de vijf pilotgemeenten bouwen zoals afgesproken in de convenanten voort op de bestaande gemeente-specifieke situatie. Dit betekent dat de opzet van de vijf LVV's in de basis gelijk is, maar dat er mogelijk ook verschillen bestaan in de gekozen werkwijze. Naast het verzorgen van de opvang en begeleiding van de vreemdelingen werkt iedere gemeentelijke pilot aan een of meer zogenoemde *ontwikkelopgaven*. Dit zijn onderwerpen die binnen meerdere LVV's spelen en waarover de betrokkenen op programmaniveau meer willen leren tijdens de pilotperiode. Ontwikkelopgaven waar de gemeentelijke pilots aan werken zijn:

- Stabiliseren en oplossen van medische en psychische problematiek bij de vreemdelingen.
- Verbeteren van de lokale samenwerking.
- Activering inzetten als onderdeel van de begeleiding.

1.3. Tussenevaluatie pilot LVV

Het ministerie van JenV wil weten hoe het werken in de LVV's verloopt, wat de meerwaarde ervan is ten opzichte van de manier waarop deze vluchtelingen vóór de pilot werden opgevangen, en welke lessen er te trekken zijn over hoe binnen de LVV's bestendige oplossingen gevonden kunnen worden. Daarom heeft het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) een tussenevaluatie uitgevoerd naar de voortgang en tussentijdse effecten van het werken met de LVV's in de vijf pilotgemeenten. Het doel van de tussenevaluatie is om inzicht te bieden in:

1. De uitvoering van de pilot LVV, waaronder de begeleiding van vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang en de samenwerking in de vijf pilotgemeenten.
2. De effectiviteit en ervaren meerwaarde van de LVV, en de mate waarin de doelen binnen de pilot LVV zijn gerealiseerd.
3. De geleerde lessen over hoe binnen de LVV's succesvol te werken aan een bestendige oplossing voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang in Nederland.

Voor dit onderzoek zijn 20 specifieke onderzoeksvragen geformuleerd (zie kader 1.1):

Kader 1.1. Onderzoeksvragen

Onderzoeksvragen over de uitvoering van de pilot

1. Hoe is circa 1,5 jaar na de start van de LVV-pilot invulling gegeven aan de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen, zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau?
2. Hoe verloopt de samenwerking tussen de betrokken partijen, zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau?
3. Welke begeleidings- en opvangvormen worden in de vijf LVV's geboden, welke begeleidingsmethoden worden ingezet en wat zijn de ervaringen daarmee?
4. Wat zijn de achtergrondkenmerken van de vreemdelingen in de vijf LVV's?
5. Welke werkwijzen hanteren de vijf LVV's, onder andere rondom toelatingscriteria en het gebruik van formats en (digitale) systemen om caseload, afspraken en acties bij te houden?
6. Welke 'ontwikkelopgaves' zijn geformuleerd in de vijf LVV's?
7. Hoe geven de vijf LVV's vorm aan de regionale functie die ze uiteindelijk moeten gaan vervullen?
8. In hoeverre verlopen de in onderzoeksvragen 1 tot en met 7 genoemde aspecten van de uitvoering van de pilot LVV als vooraf beoogd, wat gaat hierin goed of minder goed dan beoogd, en om welke redenen?
9. Wat zijn verbeterpunten in de in onderzoeksvragen 1 tot en met 7 genoemde aspecten van de uitvoering van de pilot LVV, en op welke wijze kan dit beter?
10. In hoeverre zijn de in onderzoeksvragen 1 tot en met 7 genoemde aspecten van de uitvoering van de pilot LVV van invloed op het kunnen vinden van bestendige oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf?

11. Welke verschillen bestaan er tussen de vijf LVV's op de in onderzoeksvragen 1 tot en met 7 genoemde aspecten van de uitvoering van de pilot?

Onderzoeksvragen over de effecten

12. In hoeverre zijn de doelstellingen van de LVV-pilot gerealiseerd, zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau?

- a. Op welke wijze zijn de doelen gerealiseerd?
- b. Is doelrealisatie te relateren aan de pilot of spelen andere factoren hier (ook) een rol in?
- c. Als doelen niet of niet volledig gerealiseerd zijn, wat zijn hier dan verklaringen voor?
- d. Op welke wijze zouden de doelen alsnog gerealiseerd kunnen worden?
- e. Welke verschillen bestaan er tussen de vijf LVV's met betrekking tot de genoemde aspecten?

13. Wat is volgens de betrokken partijen de meerwaarde van de pilot ten opzichte van de situatie vóór de pilot?

14. Wat zijn volgens de betrokkenen tot dusver de effecten van de begeleidings- en opvangvormen en de ingezette begeleidingsmethoden in de vijf LVV's?

15. Welke neveneffecten van de LVV-pilot zijn te constateren?

16. In hoeverre kan iets worden gezegd over waar vreemdelingen belanden wanneer zij niet voldoen aan de criteria om toegelaten te worden tot een LVV of wanneer zij worden verwijderd uit een LVV?

17. In hoeverre ervaren de betrokken partijen de financiële middelen die beschikbaar zijn voor de pilot als toereikend? Zo nee, wat missen ze concreet?

18. In hoeverre heeft het wegvallen van de discretionaire bevoegdheid en het ontbreken van doorzettingsmacht invloed gehad op het kunnen bereiken van bestendige oplossingen voor vreemdelingen in de LVV?

Onderzoeksvragen over de geleerde lessen

19. Wat zijn geleerde lessen over de bestaande wet- en regelgeving ten aanzien van vreemdelingen die (in potentie) tot de LVV-doelgroep behoren?

20. Wat zijn geleerde lessen en best practices van de pilot, voor het geval er op termijn wordt besloten dat de LVV's landelijk dekkend worden?

21. In hoeverre zijn de verworven inzichten uit de 'ontwikkelopgaves' van de vijf LVV's landelijk relevant?

1.4. Context

Om de bevindingen van de tussenevaluatie te kunnen interpreteren is het nodig om eerst meer te weten over de context waarbinnen de LVV's werken. Daarom geven we hieronder eerst een beeld van de doelgroep en van bestaande relaties tussen de partijen die binnen de LVV's met elkaar samenwerken.

De LVV-doelgroep

De doelgroep van de LVV zijn alle vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang.⁵ Kenmerkend voor deze groep mensen is dat zij geen of een te beperkt sociaal netwerk om op terug te vallen, weinig inkomsten hebben,

⁵ Vreemdelingen met een zwaar inreisverbod van 10 jaar en hoger, ongewenst verklaarden, EU-burgers en Dublinclaimanten vallen *niet* onder de doelgroep van de LVV. Op enkele persoonlijke uitzonderingen na hebben zij geen toegang tot de LVV.

medische en/of psychische problematiek ervaren en/of geen dak boven hun hoofd hebben. Van een deel van de doelgroep is bekend dat zij om uiteenlopende redenen niet *willen* terugkeren naar hun land van herkomst. Bijvoorbeeld omdat zij bang zijn dat ze niet veilig zijn in hun land van herkomst of omdat ze via een illegaal verblijf in Nederland geld verdienen waarmee zij vanuit Nederland hun familie in het land van herkomst onderhouden. Ook zijn er mensen die niet *kunnen* terugkeren. Dit is bijvoorbeeld het geval als op basis van de gegevens van de vreemdeling in Nederland het veronderstelde land van herkomst de vreemdeling niet erkent als onderdaan. Ook zijn er landen die niet meewerken aan terugkeer van mensen vanuit Nederland. Verder kan het zijn dat mensen nog niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst als fysieke of geestelijke gezondheidsproblemen reizen of het opbouwen van een menswaardig bestaan in het land van herkomst in de weg staan (Klaver, Telli & Witvliet, 2015; Leerkes, Galloway & Kromhout, 2010). Het niet willen en/of kunnen vertrekken uit Nederland maakt het voor de hulpverlenende organisaties, de gemeenten en de partners in de landelijke migratieketen complex om te komen tot bestendige oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang.

Gemeenschappelijke wens vanuit verschillende perspectieven

Het vinden van bestendige oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf is een gedeelde wens bij alle partijen die een rol vervullen in het programma LVV. Tegelijkertijd benaderen alle betrokkenen deze wens vanuit een ander perspectief en geven zij hier allemaal anders invulling aan. Dit is vanuit het verleden zo gegroeid en bleek ook uit de eerder uitgevoerde plan- en procesevaluatie van het programma LVV (Mack, Verbeek & Klaver, 2020).

De landelijke ketenpartners in de migratieketen werken vanuit Nederlandse en Europese wet- en regelgeving. Voor de IND betekent dit dat zij aanvragen voor verblijfsvergunningen toetsen aan de bestaande wet- en regelgeving en geen ruimte hebben om hier vanaf te kijken. Als uitvoerder van het Nederlandse

terugkeerbeleid heeft de DT&V de opdracht vreemdelingen zonder verblijfsrecht rechtmatig en respectvol te laten terugkeren naar het land van herkomst. Het streven is dat vreemdelingen zo veel mogelijk zelfstandig uit Nederland vertrekken. Een deel van de vreemdelingen verlaat het land niet uit eigen beweging. In dat geval kan DT&V een gedwongen vertrek organiseren. Een punt van aandacht hierbij is dat voorafgaand aan het programma LVV de staatsecretaris van Justitie en Veiligheid de discretionaire bevoegdheid had om bij zogenoemde schrijnende zaken een verblijfsvergunning te geven. Deze is rond de start van de LVV afgeschaft waardoor vreemdelingen hier geen beroep meer op kunnen doen.

De maatschappelijke organisaties in de LVV's begeleiden de vreemdelingen en richten zich primair op hun welzijn. Ze helpen de vreemdelingen met het verbeteren van hun (mentale) gezondheid, het zoeken naar nieuwe juridische mogelijkheden voor een legaal verblijf in Nederland en/of met een vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst. Bij vreemdelingen die niet willen terugkeren leidde dit er in het verleden meer dan eens toe dat de maatschappelijke organisaties en de landelijke ketenpartners in de migratieketen lijnrecht tegenover elkaar stonden. Dit gebeurde in ieder geval in de periode van de Bed-Bad-Brood voorzieningen (Winter, Bex-Reimert, Geertsema, & Krol, 2018) en ook in de beginperiode van de gemeentelijke LVV-pilots kwam dit nog voor (Mack, Verbeek & Klaver, 2020).

De gemeenten ten slotte bekijken het vinden van bestendige oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf vooral vanuit het uitgangspunt van de openbare orde, en de gezondheid en het welzijn van de inwoners. Dit maakt dat gemeenten niet geneigd zijn om zomaar mee te werken aan (gedwongen) vertrek van de vreemdelingen. Immers, wanneer vreemdelingen worden gedwongen om mee te werken aan vertrek uit Nederland kan dit betekenen dat zij toch illegaal in Nederland blijven, dakloos worden en overlast op straat veroorzaken. Juist om dakloosheid en overlast te voorkómen hebben meerdere gemeenten een bed-bad-brood-voorziening opgezet. Dat gemeenten vanuit

het perspectief van openbare orde opvang organiseerden voor vreemdelingen zonder recht op verblijf zorgde in het verleden regelmatig voor onrust tussen het rijk en gemeentebestuurders (Winter et al., 2018).

Het programma LVV moet de samenwerking tussen de landelijke ketenpartners in de migratieketen, de maatschappelijke organisaties en de gemeenten verbeteren, om zo uiteindelijk bij meer vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang te komen tot een bestendige oplossing. De gedachte is dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid in het programma voor het vinden van bestendige oplossingen leidt tot wederzijds vertrouwen tussen het ministerie van Justitie en Veiligheid en de betrokken gemeente, tot benutting van elkaars kennis, kunde en bevoegdheden en tot tijdige bespreking van verschillen van inzicht. Vanwege de van elkaar verschillende perspectieven op het gedeelde doel is dit echter makkelijker gezegd dan gedaan (Ansell & Gash, 2008; Bryson, Crosby & Stone, 2006). Hier komt nog bij dat de landelijke ketenpartners en de maatschappelijke organisaties ook op andere vlakken sterk van elkaar verschillen. De IND, DT&V en AVIM zijn grote landelijk opererende organisaties die werken met formele procedures. De maatschappelijke organisaties zijn kleinere lokale partijen met een informeel en soms activistisch karakter. Ook van dit soort verschillen tussen organisaties is bekend dat ze de onderlinge samenwerking complex maken (zie bijvoorbeeld Hermens, 2018). In deze tussenevaluatie komt aan bod hoe de samenwerking tussen deze sterk van elkaar verschillende werelden verloopt en welke rol de gemeenten als lokale regievoerders hierin vervullen.

1.5. Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 beschrijven we de aanpak van dit onderzoek: de dataverzameling en de analyse. Daarna volgt een hoofdstuk waarin we de doelgroep van de LVV een gezicht geven. Dit doen we omdat het voor het begrijpen van de bevindingen over de uitvoering van de

LVV pilots, de effecten daarvan op de bestendige uitstroom van vreemdelingen en wat daarin wel en niet werkt nodig is om te weten over welke mensen het precies gaat. In hoofdstuk 4 bespreken we per pilot de uitvoering, de (ervaren) effecten en wat wel en niet werkt in de samenwerking en bij het begeleiden van vreemdelingen in de richting van een bestendige oplossing.⁶ Hoofdstuk 4 sluit volgt met vergelijking van de uitstroomcijfers in de verschillende pilots. Hoofdstuk 5 is de conclusie van de tussenevaluatie.

Kader 1.2 Ten slotte: wat de hierboven beschreven context betekent voor deze tussenevaluatie

In deze rapportage doen we uitspraken over de resultaten en effectiviteit van de pilot LVV tot nu toe. Het lijkt echter nog te vroeg om na 1,5 jaar LVV op basis van de conclusies uitspraken te doen over de wenselijkheid van het al dan niet doorgaan van het programma LVV. Dit heeft alles te maken met de hierboven beschreven complexe context waarbinnen het programma LVV werkt aan het vinden van bestendige oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf. Daarnaast hebben de LVV's impact ondervonden van Covid-19 en de daarmee gepaard gaande maatregelen. Maatschappelijke organisaties moesten de begeleidingsgesprekken anders inrichten, de opvang moest 'coronaproof' worden georganiseerd, en vluchten naar landen van herkomst werden geannuleerd. Dit heeft hoe dan ook invloed gehad op de resultaten van de pilot LVV.

6 Uitvoerigere beschrijvingen hiervan zijn te vinden in de bijlagen.

2 Aanpak van dit onderzoek

De tussenevaluatie van de LVV is uitgevoerd in de vorm van een mixed method study. Dit wil zeggen dat we voor de beantwoording van de onderzoeksvragen verschillende typen data hebben verzameld en verschillende onderzoeksactiviteiten hebben uitgevoerd. In dit geval:

- Documenten over de landelijke en gemeentelijke afspraken en werkwijzen.
- Interviews en groepsinterviews met stakeholders.
- Observaties bij gemeentelijke overleggen.
- Focus groepen met gemeentelijke en landelijke experts.
- Cijfers over de achtergrondkenmerken, begeleidingstrajecten en uitstroom van de vreemdelingen in de LVV.

De combinatie van cijfers en kwalitatieve informatie uit de interviews, observaties en focus groepen maakt het mogelijk om inzicht te geven in de mate waarin bestendige oplossingen worden gevonden én om te laten zien hoe bestendige oplossingen worden bereikt. De interviews, observaties en focusgroepen geven bovendien een beeld van hoe de betrokken organisaties omgaan met de complexe uitdagingen bij het vinden van bestendige oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf. In het vervolg van dit hoofdstuk komt aan bod welke data wij op welke manier hebben verzameld en hoe wij de analyses hebben uitgevoerd.

2.1. Dataverzameling

Hieronder beschrijven we per type data welke data precies is verzameld en op welke wijze dit is gebeurd.

Documenten over de landelijke en gemeentelijke afspraken en werkwijzen

De volgende (typen) documenten zijn verzameld:

- Landelijke samenwerkingsafspraken.
- Convenanten per gemeentelijke pilot.
- Projectplannen per pilot.
- Landelijke programmaplan.
- Notulen en stukken van de programmaraad, c.q. Landelijke ambtelijke stuurgroep.
- Notulen en stukken van het bestuurlijk overleg.

De documenten zijn in ons bezit gekomen via de landelijke programmaraad en via de gemeentelijke projectleiders. Het grootste deel van de documenten hebben we ontvangen voorafgaand aan de interviews. Wanneer wij tijdens een interview hoorden over een relevant document dat wij nog niet tot onze beschikking hadden vroegen we of de geïnterviewde dit ons wilde toesturen. We hebben de documenten geanalyseerd om een beeld te krijgen van de wijze waarop het programma LVV landelijk en lokaal is georganiseerd. Daarnaast hebben we via de documenten meer zicht gekregen op de opvang en begeleiding binnen de gemeentelijke pilots.

Interviews en groepsinterviews met stakeholders

In tabel 2.1 is te zien welke (groeps)interviews voor deze tussenevaluatie zijn afgenomen. Onder de tabel bespreken we hoe wij de interviews hebben ingestoken en hoe de geïnterviewden zijn geselecteerd. De interviews met de vreemdelingen bespreken we daarbij apart.

Tabel 2.1. Interviews en groepsinterviews naar type respondent

Typen geïnterviewden	Aantal en type interview
Landelijke stakeholders	5 individuele interviews
Gemeentelijke projectleiders	5 individuele interviews
Vertegenwoordigers van de organisaties in lokale stuurgroepen	15 individuele interviews
Uitvoerende professionals	9 groepsinterviews
Vreemdelingen in de LVV's	23 individuele interviews

Alle interviews waren semigestructureerd. Dit betekent dat we per type respondent een interviewleidraad hebben ontwikkeld, zodat in ieder gesprek de relevante topics aan bod kwamen. Tegelijkertijd biedt een semigestructureerd interview de mogelijkheid om in het gesprek door te vragen op onderwerpen die voor de betreffende pilot of stakeholder relevant zijn. Bij alle typen respondenten, met uitzondering van de vreemdelingen, kwamen tijdens het interview of groepsinterview in ieder geval de volgende thema's aan bod:

- De uitvoering van de pilot
- De samenwerking tussen de betrokken partijen
- De achtergrond van de vreemdelingen in de LVV
- Het verloop van de pilot
- De geleerde lessen

Bij ieder type respondent hebben we in het interview andere accenten gelegd. In de interviews met landelijke stakeholders hebben we ons geconcentreerd op eventuele verschillen tussen de gemeentelijke pilots en op de samenwerking in het kernteam en het programmabureau. Bij de gemeentelijke projectleiders en de andere leden van de lokale stuurgroepen hebben we aandacht besteed aan de ontwikkelopgaven en de samenwerking tussen de partijen. In de interviews met de uitvoerende professionals van zowel de maatschappelijke organisaties als de landelijke ketenpartners hebben we ons vooral geconcentreerd op de opvang en begeleiding van de vreemdelingen.

Selectie van te interviewen stakeholders

De landelijke stakeholders die zijn geïnterviewd zijn: het programmabureau LVV van het ministerie van JenV, DT&V, IND, AVIM en VNG. Vanuit deze organisaties hebben we de leden van het landelijke kernteam LVV geïnterviewd, omdat zij binnen hun organisaties het beste zicht hebben op de uitvoering en voortgang van de pilot. We hebben alle vijf de gemeentelijke projectleiders geïnterviewd.

Per gemeente wilden we drie interviews afnemen met *mensen in de stuurgroep*. Deze zijn geselecteerd in overleg met de gemeentelijke projectleiders. Daarbij hebben we drie selectiecriteria gebruikt. Allereerst wilden we maatschappelijke organisaties spreken die de begeleiding verzorgen van een groot aandeel van de vreemdelingen in de betreffende pilot. Daarnaast wilden we maatschappelijke organisaties spreken die zich bezighouden met verschillende aspecten, zoals sociale activering of terugkeertrajecten. Om ook het perspectief van de ketenpartners op lokaal niveau mee te nemen hebben we ten slotte verspreid over de pilots ook vertegenwoordigers van de DT&V, IND en AVIM in de stuurgroep geselecteerd voor een interview. De geïnterviewden uit de lokale stuurgroepen zijn te zien in tabel 2.2.

Tabel 2.2. Geïnterviewde stakeholders op managementniveau per gemeentelijke pilot

Gemeente	Geïnterviewde stakeholders ⁷
Amsterdam	IND, Regiegroep, ASKV
Utrecht	NSDVU, VluchtelingenWerk, DT&V
Groningen	INLIA, DT&V, AVIM
Eindhoven	Vluchtelingen in de Knel, VluchtelingenWerk
Rotterdam	Pauluskerk, Stichting ROS, NAS, IND

Ook de groepsinterviews met de uitvoerende professionals, en dus de begeleiders van de vreemdelingen, zijn gepland in overleg met de gemeentelijke projectleider. We hebben daarbij geprobeerd om zoveel mogelijk van de betrokken professionals aan tafel te krijgen. Voor iedere gemeentelijke pilot hebben we alle professionals uit het LSO via e-mail een uitnodiging gestuurd, waarna zij zich konden aanmelden voor het groepsinterview. In sommige gemeenten vond het groepsinterview met de uitvoerende professionals plaats meteen voor of na het LSO, zodat alle betrokken professionals aanwezig konden zijn. In tabel 2.3 is te zien hoeveel groepsinterviews per gemeentelijke pilot hebben plaatsgevonden en welke partijen hierin waren vertegenwoordigd. In de gemeentelijke pilots in Amsterdam, Rotterdam en Utrecht hebben we twee of drie groepsinterviews georganiseerd omdat daar het aantal uitvoerende professionals te groot was om in één groepsinterview te bevragen.

⁷ Afkortingen stakeholders: ASKV (Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen); NSDVU (Stichting Noodopvang Dakloze Vreemdelingen Utrecht); INLIA (Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven met Asielzoekers); Stichting ROS (Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt); NAS (Nico Adriaans Stichting)

Tabel 2.3. Deelnemende organisaties aan de groepsinterviews met uitvoerende professionals per pilotgemeente

Pilotgemeente	Deelnemende organisaties ⁸
Amsterdam	1. ASKV, VluchtelingenWerk, Goedwerk Foundation, Bridge to Better 2. HVO Querido, Leger des Heils, GGD 3. Here to Support, BOOST
Utrecht	1. Villa Vrede, PAS, Weerdsingel, Seguro, Huize Agnes 2. SNDVU, VluchtelingenWerk, STIL, DT&V, IND
Groningen	1. INLIA, VluchtelingenWerk
Eindhoven	1. Vluchtelingen in de Knel, VluchtelingenWerk, gemeente Eindhoven
Rotterdam	1. VluchtelingenWerk, NAS, Pauluskerk, IOM, DT&V, gemeente Rotterdam 2. Leger des Heils, Stichting ROS, Goedwerk Foundation, gemeente Rotterdam

Selectie en interviews vreemdelingen in de LVV

Om uitspraken te kunnen doen over de opvang en begeleiding in de LVV's is het noodzakelijk om inzicht te hebben in hoe de vreemdelingen dit ervaren. Daarom hebben we verspreid over de vijf pilots 23 vreemdelingen geïnterviewd die in de LVV zitten of recentelijk in de LVV hebben gezeten: vijf in Amsterdam, vijf in Utrecht, vijf in Eindhoven, vier in Rotterdam en vier in Groningen. Voor de selectie van de deelnemers hebben we aan de maatschappelijke organisaties of projectleider gevraagd om een geanonimiseerde lijst met vijftien vreemdelingen die zij op dit moment begeleiden. De lijst bevatte per deelnemer de achtergrondkenmerken geslacht, leeftijd en land van herkomst. Ook konden wij per deelnemer zien of deze te maken heeft met medische of psychische

⁸ Afkortingen organisaties: PAS (Project Aan de Slag); IOM (Internationale Organisatie voor Migratie)

problematiek. Uit de lijsten hebben wij per pilot vijf vreemdelingen geselecteerd voor de interviews, waarbij we hebben gezorgd voor spreiding op de genoemde achtergrondkenmerken. Onze contactpersonen bij de maatschappelijke organisaties hebben ons vervolgens in contact gebracht met de vreemdelingen zodat wij de interviews konden plannen en afnemen. Bij twee van de vijf gemeenten is deze procedure anders verlopen. Daar was het vanwege tijdgebrek niet mogelijk om eerst een selectie van vijftien deelnemers naar ons te sturen en hebben de maatschappelijke organisaties zelf vijf vreemdelingen geselecteerd. Het op deze manier selecteren van te interviewen vreemdelingen heeft als risico dat de projectleiders of maatschappelijke organisaties een bepaalde groep vreemdelingen aandraagt. Bijvoorbeeld vreemdelingen die relatief gezien goed kunnen communiceren en/of alleen vreemdelingen in een legaliserings- of terugkeertraject. We hebben dit proberen te ondervangen door vreemdelingen te interviewen met een zo groot mogelijke variatie aan achtergrondkenmerken.

In totaal hebben we zestien mannen en zeven vrouwen gesproken, afkomstig uit zestien verschillende landen: Eritrea, Pakistan, Oekraïne, Somalië, Egypte, Uganda, Congo, Irak, Rusland, Afghanistan, Sierra Leone, Iran, Angola, Jemen, Azerbeidzjan en Burundi. De jongste vreemdeling die wij hebben geïnterviewd is 18 jaar, de oudste 68 jaar en de gemiddelde leeftijd is 37. Ook over het aantal jaren dat de vreemdelingen in Nederland zijn en de periode dat zij in de LVV zitten is een grote spreiding. Acht van de vreemdelingen zijn vijf jaar of korter in Nederland. Zeven vreemdelingen zijn tussen de zes en tien jaar in Nederland. Een vreemdeling is tussen de elf en vijftien jaar in Nederland. Twee vreemdelingen zijn tussen de zestien en twintig jaar in Nederland. Vijf respondenten zijn al langer dan twintig jaar in Nederland. Twaalf van de 23 geïnterviewde deelnemers zitten al meer dan een jaar in de LVV en een deel van hen maakte ook daarvoor al gebruik van de BBB. Een deel van de interviews vond plaats in het Nederlands of Engels. Voor negen interviews hebben wij een tolk ingeschakeld. Gemiddeld hebben we met elk persoon 40 minuten gepraat over zijn/haar ervaringen met de LVV.

Observaties bij gemeentelijke overleggen

Om een beeld te krijgen van de samenwerking tussen de stakeholders in de gemeentelijke pilots, van hoe de gemeenten hun regierol vervullen en van hoe beslissingen worden genomen over de instroom, het begeleidingsscenario en de voortgang van vreemdelingen in de LVV hebben we in totaal bij 7 gemeentelijke overleggen geobserveerd. In alle vijf de gemeenten hebben we een lokaal casusoverleg (LSO) bijgewoond. Bij de pilots in Groningen en Rotterdam hebben we daarnaast geobserveerd tijdens een overleg van de stuurgroep/projectgroep over de voortgang van de pilot op hoofdlijnen.

Cijfers over de achtergrondkenmerken, begeleidingstrajecten en uitstroom van de vreemdelingen in de LVV

Om informatie te kunnen geven over de achtergrondkenmerken, de begeleidingstrajecten en de uitstroom van de vreemdelingen in de LVV hebben wij cijfermatige informatie verkregen vanuit de gemeentelijke projectleiders en de IND. Omdat de bezetting van de LVV's fluctueert hebben we voor de cijfermatige analyse een peildatum gehanteerd. Dit was 1 november 2020. Dit betekent dat we in dit onderzoek alleen informatie presenteren over in- en uitstroom van de periode tot 1 november 2020. Dit was de laatst mogelijke datum om nog voldoende tijd te hebben om dit onderzoek binnen de beoogde planning af te ronden.

Om de cijfermatige data over de vreemdelingen te verzamelen zijn een aantal stappen doorlopen. De gemeentelijke projectleiders vulden in een bestand per vreemdeling informatie in over het land van herkomst, het geboortjaar, geslacht, de datum van toelating tot de LVV, het begeleidingsscenario en, indien van toepassing, de datum en wijze van uitstroom. Aan dit bestand heeft de IND per vreemdeling informatie toegevoegd over de eerste aanvraag bij de IND, de datum van de eerste aanvraag, en de huidige status bij de IND. Hierna

hebben wij de bestanden ontvangen vanuit de IND.⁹ Alleen voor de gemeentelijke pilot in Utrecht is dit proces anders verlopen. De gemeente Utrecht heeft het door hen ingevulde bestand niet naar de IND gestuurd maar naar de onderzoekers van het Verwey-Jonker Instituut. De IND heeft ons voor de vreemdelingen in de Utrechtse pilot de aanvullende informatie toegestuurd, waarna wij beide bestanden op basis van een correspondentienummer aan elkaar hebben gekoppeld.

Dataverzameling in tijden van corona

Bij de start van het onderzoek begaven we ons midden in de coronacrisis, waardoor het voor ons noodzakelijk was om ons bij de uitvoering van het onderzoek te houden aan de landelijke maatregelen. Concreet betekende dit dat we, op twee interviews na, alle interviews en groeps gesprekken met professionals, de observaties en de lokale en landelijke expertmeetings online hebben moeten houden. De interviews met de vreemdelingen hebben we wel face-to-face gedaan om een vertrouwelijke setting te creëren.

2.2. Analyse

De analyse bestond uit een aantal stappen. We zijn gestart door per gemeentelijke pilot de onderzoeksvragen over de uitvoering en de effectiviteit van de LVV te beantwoorden. Dit gebeurde op basis van de documenten, de interviews, de groepsinterviews, de observaties, en de cijfermatige data. Daarna hebben we per gemeentelijke pilot een lokale expertmeeting georganiseerd, om onze eerste bevindingen te toetsen en verder aan te scherpen. In tabel 2.4 is per gemeentelijke pilot te zien welke partijen hebben deelgenomen.

Tabel 2.4. Deelnemende organisaties per expertmeeting

Gemeente	Geïnterviewde stakeholders ¹⁰
Amsterdam	Gemeente Amsterdam, regiegroep, ASKV, IND, DT&V, VWN-MOH, LOA, Goedwerk foundation
Utrecht	Gemeente Utrecht, SNDVU, IND, DT&V
Groningen	Gemeente Groningen, IND, DT&V en INLIA
Eindhoven	Gemeente Eindhoven, IND, DT&V, AVIM, Vluchtelingen in de Knel
Rotterdam	Gemeente Rotterdam, IND, DT&V, NAS, Stichting ROS

Het resultaat van de analyse per gemeentelijke pilot is per pilot een beschrijving van de uitvoering en effectiviteit, die als bijlage 1 tot en met 5 zijn toegevoegd aan dit rapport.

Na de analyse per gemeentelijke pilot hebben we een analyse op programmaniveau gedaan, waarbij we vergelijkingen hebben gemaakt tussen de vijf pilots. Hiertoe hebben we eerst een landelijke expertmeeting gehouden met vertegenwoordigers van het ministerie van JenV, DT&V, IND en AVIM, en de gemeentelijke projectleiders. Ook deze expertmeeting had als doel om bevindingen te toetsen en verder aan te scherpen. Ter voorbereiding op de landelijke expertmeeting hebben wij op basis van de lokale expertmeetings en alle eerder verzamelde data onze voorlopige conclusies geformuleerd en bekeken op welke onderwerpen we nog informatie misten. In de expertmeeting hebben we doorgevraagd op een aantal nog openstaande punten in de beantwoording van de onderzoeksvragen en hadden de gemeentelijke projectleiders de ruimte om te

⁹ De afspraken over de gegevensverzameling en het waarborgen van de anonimiteit zijn door het Verwey-Jonker Instituut en het WODC vastgelegd in een Privacy Impact Assessment.

¹⁰ Afkorting organisaties: VWN-MOH (VluchtelingenWerk project Met Opgeheven Hoofd); LOA (Loket Ongedocumenteerden Amsterdam)

reageren op de cijfers over de achtergrondkenmerken, begeleidingstrajecten en uitstroom van de vreemdelingen in de LVV in hun gemeente.

Geleerde lessen op basis van analyse volgens realistische evaluatie

Om meer inzicht te krijgen in wat wel en niet werkt binnen de gemeentelijke pilots hebben we onder andere voortgebouwd op de eerder door Regioplan uitgevoerde plan- en procesevaluatie (Mack, Verbeek & Klaver, 2020). Uit die plan- en procesevaluatie bleek dat bij het werken in de LVV's een aantal uitdagingen spelen. Voor drie van deze uitdagingen hebben we een verdiepende analyse gedaan volgens de realistische evaluatie benadering van Pawson en Tilly (1997). De drie uitdagingen die we hiervoor hebben geselecteerd zijn:

1. De betrokken partijen hebben andere perspectieven op het gedeelde doel: vinden van bestendige oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang.
2. De persoonlijke situatie van de vreemdelingen is in veel gevallen vanwege multi problematiek dermate complex dat zij nog niet kunnen werken aan een bestendige oplossing.
3. Onder een groot deel van de vreemdelingen in de LVV leeft de wens en de verwachting dat deelname aan de LVV leidt tot een verblijfsvergunning.

We concentreren ons op deze drie uitdagingen omdat ze de kern vormen van het gedeelde doel van het programma LVV, namelijk een samenwerking tussen de betrokken partijen (uitdaging 1) en de begeleiding van de vreemdelingen richting een bestendige oplossing (uitdaging 2 en 3).

De realistische evaluatie benadering gaat ervanuit dat uitkomsten van acties die worden ondernomen afhankelijk zijn van de reactie die een actie in een bepaalde context teweegbrengt. In figuur 2.1 is voor uitdaging 2 schematisch weergegeven wat hiermee wordt bedoeld. Voor onze analyse betekent het dat we hebben onderzocht welke acties binnen de pilots zijn ondernomen om

binnen de gemeente-specifieke contexten om te gaan met de drie genoemde uitdagingen, tot welke reacties deze acties hebben geleid bij de betrokken professionals (uitdaging 1) of de vreemdelingen (uitdagingen 2 en 3) en wat deze reacties uiteindelijk hebben betekend voor de samenwerking tussen de professionals (uitdaging 1) of voor het vinden van bestendige oplossingen voor de vreemdelingen (uitdagingen 2 en 3).

Figuur 2.1. Voorbeeld uitgangspunt realistische evaluatie



Samengevat helpt de realistische benadering bij het trekken van lessen over wat wel en niet werkt bij het omgaan met de grootste contextuele uitdagingen binnen de gemeentelijke LVV pilots. Hiermee bouwen we voort op de plan- en procesevaluatie waarin Regioplan voor de onderwerpen samenwerking binnen de LVV en het werken aan bestendige oplossingen enkele 'interventiologica' zoals in figuur 2.1 heeft beschreven.

Uiteraard behandelen we ook hoe in de gemeentelijk pilots is omgegaan met andere contextuele uitdagingen, zoals het ontbreken van beslissingsbevoegdheid van de IND-medewerkers in het LSO. Dergelijke uitdagingen lenen zich echter niet goed voor een verdiepende analyse via de realistische evaluatie benadering, omdat ze meer juridisch van aard zijn en moeilijker of niet zijn op te lossen in de dagelijkse werkpraktijk van de LVV's.

Rapportage, begeleidingscommissie en verificatiemomenten

Na de landelijke expertmeeting hebben wij de rapportage geschreven. Deze is op verschillende momenten besproken met de door het WODC voor dit onderzoek aangestelde begeleidingscommissie. Tussentijds zijn de resultatenhoofdstukken ter verificatie gedeeld met de gemeentelijke projectleiders en vertegenwoordigers van de IND, de DT&V en de VNG. De gemeentelijke projectleiders kregen de kans om de beschrijving van de eigen pilot en het vergelijkende hoofdstuk 5 te controleren op feitelijke onjuistheden. De IND, DT&V en VNG hebben voor een feitencheck inzage gekregen in alle vijf beschrijvingen van de vijf pilots (zij maken immers onderdeel uit van iedere pilot) en in het vergelijkende hoofdstuk 5. De maatschappelijke organisaties hebben geen teksten ter verificatie toegestuurd gekregen. We gaan ervan uit dat zij worden vertegenwoordigd door de gemeentelijke projectleider.

3 De LVV Populatie

Het doel van dit hoofdstuk is om te laten zien wie de vreemdelingen zijn die opvang en begeleiding krijgen in de vijf LVV's. Dit doen we aan de hand van een beschrijving van hun achtergrondkenmerken, hun ervaringen met de LVV en de wijze waarop deelnemers uitstromen. Ter illustratie geven we vijf voorbeelden van deelnemers.

3.1. Achtergrondkenmerken

In tabel 3.1 zijn de achtergrondkenmerken te zien van alle vreemdelingen die tot 1 november 2020 in de LVV's opvang en begeleiding hebben gekregen of nog steeds krijgen. Het merendeel is man en qua leeftijd is de grootste groep tussen de 26 en 45 jaar oud. De gemiddelde leeftijd is 37,7 jaar. Een klein deel van de vreemdelingen is ouder dan 66 jaar. De helft van de vreemdelingen is afkomstig uit Sub-Sahara-Afrika. Wanneer we enkel naar de landen kijken, dan komt de grootste groep uit Iran. Vreemdelingen komen gemiddeld 7,7 jaar na de eerste aanvraag bij de IND in een LVV terecht. Op basis van de interviews met de vreemdelingen, de uitvoerders van de gemeentelijke pilots en de gemeentelijke projectleiders weten we dat veel van de vreemdelingen in de periode tussen de eerste aanvraag bij de IND en de toelating tot de LVV meerdere procedures hebben doorlopen bij de IND. Een deel verbleef ook periodes illegaal in Nederland. Anderen hebben voor een bepaalde periode een tijdelijke verblijfsvergunning gehad.

Tabel 3.1 Achtergrondkenmerken van de vreemdelingen die tot 1 november 2020 in de LVV's opvang en begeleiding krijgen of hebben gekregen (n=1298).

Achtergrondkenmerk	Aantal (percentage)		
Gender*	Mannen	951 (75%)	
	Vrouwen	320 (25%)	
	Gender onbekend in het databestand	27	
Leeftijdsopbouw*	Gemiddelde leeftijd	37,7	
	0-17 jaar	2 (<1%)	
	18-25 jaar	231 (18%)	
	26-35 jaar	405 (32%)	
	36-45 jaar	320 (25%)	
	46-55 jaar	192 (15%)	
	56-65 jaar	98 (8%)	
	66 jaar en ouder	35 (3%)	
	Leeftijd onbekend in het databestand	15	
	Herkomstregio*	Sub-Sahara-Afrika	653 (50%)
		Midden-Oosten	335 (26%)
		Azië	145 (11%)
Noord-Afrika		76 (6%)	
Latijns-Amerika		31 (2%)	
Europa niet-EU		15 (1%)	
Staatloos		15 (1%)	
Herkomstregio onbekend in het databestand		28	

Achtergrondkenmerk	Aantal (percentage)	
Top 10	Iran	124
Herkomstlanden	Eritrea	113
	Afghanistan	76
	Guinea	67
	Nigeria	63
	Irak	62
	Somalië	62
	Ethiopië	54
	Sierra Leone	46
	Sudan	35
	Gemiddeld aantal jaren tussen eerste aanvraag bij IND en toegang tot LVV**	7,7

* Op basis van gegevens vanuit de pilotgemeente.

** Op basis van gegevens vanuit de IND over datum eerste aanvraag bij IND en gegevens vanuit de pilotgemeente over datum uitstroom uit LVV.

3.2. Verhalen van de deelnemende vreemdelingen

Om een nog beter beeld te krijgen van wie de deelnemers zijn, beschrijven wij in het onderstaande kader van vijf deelnemers hun verhaal. Uit de 23 interviews hebben we deze vijf verhalen geselecteerd. De eerste drie deelnemers komen qua achtergrondkenmerken overeen met een groot deel van de LVV populatie. Ze zijn alle drie mannen en tussen de 26 en 45 jaar oud. Twee van hen zijn afkomstig uit Sub-Sahara-Afrika, waar de helft van de vreemdelingen die in de LVV zit of heeft gezeten vandaan komt. De derde komt uit het Midden-Oosten, waar 25% van de vreemdelingen in de LVV vandaan komt. Deze persoon is uitgestroomd uit de LVV met een verblijfsvergunning. De laatste twee verhalen wijken qua achtergrondkenmerken juist af van het merendeel van de LVV

populatie. Een van hen is een stuk ouder dan de gemiddelde LVV-deelnemer en verblijft al meer dan twintig jaar in Nederland. Het laatste voorbeeld is een vrouw afkomstig uit het Midden-Oosten en is jonger dan de gemiddelde deelnemer in de LVV. Zij krijgt begeleiding vanuit de LVV maar woont bij haar ouders, die een verblijfsvergunning in Nederland hebben. De laatste twee verhalen zijn opgenomen om inzichtelijk te maken hoe divers de doelgroep is. In de beschrijvingen maken we gebruik van gefingeerde namen. Daarnaast is een aantal details veranderd of weggelaten om ervoor te zorgen dat de verhalen niet te herleiden zijn naar de betreffende personen.

Kader 3.1. Vijf deelnemers uitgelicht

Leeto

Leeto is afkomstig uit West-Afrika, bijna 40 jaar oud en leeft nu ruim 20 jaar in Nederland. Momenteel verblijft hij in een van de LVV-opvanglocaties. Voor de LVV sliep Leeto in de Bed-Bad-Brood opvang en daarvoor in de daklozenopvang. Dat hij in de Bed-Bad-Brood opvang en nu ook in de LVV 24-uursopvang krijgt is voor hem een hele verbetering ten opzichte van de situatie daarvoor. Leeto geeft aan dat de zekerheid over een slaapplek voor minder stress zorgt. *"De vrijheid die ik heb is heel belangrijk. Ik hoef niet op straat te slapen. Ik krijg zelf geld en koop zelf eten wat ik wil. Het is een verschil. En ze helpen mij."* Ook de mogelijkheid om mee te doen aan activiteiten die georganiseerd worden door de maatschappelijke organisaties zorgt ervoor dat hij lekkerder in zijn vel zit, zo vertelt hij zelf. Door corona is er momenteel helaas weinig aanbod aan activiteiten. Wel heeft hij via zijn begeleiders de mogelijkheid gekregen om iedere dag een uur te werken. *"Daar ben ik een beetje actief elke dag. Zonder dat zou ik alleen maar televisiekijken en gek worden. Het is iets waardoor ik actief ben. [...] Ik voel dat dit heel lekker is voor mij. Zonder dat ben ik kapot en heb ik hoofdpijn en bla bla."* Binnen de LVV krijgt Leeto juridische

begeleiding. In de eerste instantie is gekeken naar het starten van een nieuwe procedure. Toen dit onmogelijke bleek zijn ze samen bezig geweest met terugkeer. Het werken is hier een onderdeel van, zodat hij bij terugkomst in het land van herkomst meer mogelijkheden heeft om werk te vinden. De laatste tijd is de somatische toestand van Leeto verslechterd. Aan één oog is hij blind en met zijn andere oog ziet hij steeds minder. Om deze reden heeft de begeleidende maatschappelijke organisatie toch nog een laatste poging gedaan gericht op verblijf op basis van een artikel 64 procedure. Dit is een aanvraag voor uitstel van vertrek vanwege de medische situatie van de vreemdeling. Indien dit niet lukt, gaan de begeleiders en Leeto samen verder met terugkeerbegeleiding.

Anas

Anas is geboren in het Midden-Oosten en is bijna dertig jaar oud. Hij heeft in één van de LVV opvanglocaties gezeten. Momenteel heeft hij een verblijfsvergunning, een woning en volgt hij een studie. Zijn toekomst ziet hij nu een stuk positiever dan enkele jaren geleden. Voordat hij in de LVV terechtkwam sliep Anas een periode in de nachtopvang. Hij beschrijft dit als een zware en onzekere periode waarin hij omringd was met negativiteit: *"Ik had echt minder vertrouwen. Mijn omgeving was eerst alleen met uitgeprocedeerde jongens. Daar hoor je niet dat je leven goed wordt. Je hoort elke dag dat je leven slechter gaat worden. Je wordt illegaal of je wordt opgepakt door de politie."* Via vrienden en een begeleider hoorde Anas over de LVV. Hier kwam hij in een huis terecht waar hij met 3 andere jongens woonde. Het hebben van een eigen kamer, meer autonomie en het gevoel van meer veiligheid zorgde ervoor dat hij zich langzaam beter ging voelen. Anas is met name positief over de juridische begeleiding

die hij binnen de LVV krijgt. Hij voelde vertrouwen doordat er naar zijn situatie werd gekeken en doordat hij uitleg kreeg over waarom de IND zijn aanvraag had afgewezen. Na een jaar in de LVV vertrok Anas naar een asielzoekerscentrum (AZC), waar hij na ongeveer drie maanden hoorde hij dat hij een verblijfsvergunning kreeg.

Jaafar

Jaafar is een man van rond de 30 jaar oud uit Midden-Afrika. Hij neemt sinds kort deel aan de LVV, waar hij erg enthousiast over is. Toen hij net instroomde in de LVV had hij elke week een afspraak met zijn begeleiders. Hij vond het fijn dat hij zo vaak bij hen terecht kon en dat iemand aandacht had voor zijn situatie. Hij vertelt zich nu niet meer druk te hoeven maken over een dak boven zijn hoofd en over wel of niet voldoende geld ter beschikking hebben voor eten. Jaafar wordt vanuit de LVV ondersteund bij zijn procedure om een verblijfsvergunning te krijgen. Hij weet niet precies hoe zijn procedure ervoor staat en hoe lang hij nog moet wachten, maar hij is erg blij dat er opnieuw aandacht is voor zijn situatie. Hij vertelt dat hij het lastig vindt om na te denken over de toekomst. Vooral omdat hij geen mogelijkheden ervaart om zichzelf verder te ontwikkelen. Via de organisatie die hem begeleidt is het wel mogelijk om cursussen of opleidingen te volgen maar als hij deze afrondt krijgt hij hier geen diploma of certificaat voor. Hij hoopt dat het via de LVV wel gaat lukken om een verblijfsvergunning te krijgen, zodat hij een baan kan zoeken en zijn eigen leven kan leiden. *"Het gaat voor mij niet alleen om het geld [leefgeld, red.]. Het gaat over de toekomst. Geld is niet alles, de toekomst is alles."* Mocht de LVV voor Jaafar toch geen toekomst bieden dan komt hij waarschijnlijk weer op straat terecht, zo zegt hij zelf.

Omar

Omar is geboren in het Midden-Oosten en is nu bijna zestig jaar oud. Als kind heeft hij met zijn moeder op straat gezworven. Omar is bijna dertig jaar geleden naar Nederland gevlucht om een nieuw leven op te bouwen. Het lukte echter niet om een verblijfsvergunning te krijgen, onder meer omdat hij met een vals paspoort naar Nederland is gereisd. Hij leefde twintig jaar op straat en heeft periodes geld verdiend door zwart te werken. Als gevolg hiervan heeft hij meerdere keren in een detentiecentrum gezeten. In de twintig jaar in Nederland ging Omar op psychisch en lichamelijk gebied achteruit. Hij vertrok naar Duitsland omdat hij geen vertrouwen meer had in een goed leven in Nederland. In Duitsland kwam hij al snel in een psychiatrische instelling terecht. *"Ik ben naar Duitsland gegaan. Ik zei; 'ik laat mijn stemming hier in Nederland. Ik wil hier niet meer blijven'. In de twintig jaar in Nederland kreeg ik altijd straf en de politie is gevaarlijk. Ik vertrouw hen niet. Maar in Duitsland werd ik echt gek. Mensen brachten mij naar het ziekenhuis."* In de periode hierna woonde Omar op verschillende locaties in Nederland voor mensen met ernstige psychische en/of somatische problematiek. Op deze locaties was ook al 24-uursopvang en begeleiding. Hij voelde zich op deze plakken veilig. Sinds enige tijd woont Omar op een nieuwe locatie en het is voor hem onduidelijk wanneer hij bij de LVV terecht kwam. Binnen de begeleiding en opvang is het voor Omar het belangrijkste dat de psychische begeleiding goed geregeld is en dat de woonbegeleiding contact heeft met zijn psychiater en psycholoog. Met de DT&V is een traject gestart om terug te keren, maar dat is niet gelukt. Zijn begeleiders kijken momenteel nog eens naar de mogelijkheden voor legalisering. Voor Omar is het niet meer zo belangrijk of hij nu wel of geen verblijfsvergunning krijgt. Hij wil vooral rust.

Jelena

Jelena is een vrouw van begin 20 jaar en komt uit het Midden-Oosten. Haar ouders hebben inmiddels al een verblijfsvergunning, maar Jelena nog niet. Ze ontvangt al bijna één jaar lang juridische en medische ondersteuning vanuit de LVV. Ze zegt hierover: *"Ik voel me hier op mijn gemak. Mijn begeleider is ook heel aardig. Zij is mijn vaste contactpersoon, dat is heel fijn. Dat is zij al een jaar. Ik heb veel contact met haar."* De maatschappelijke organisatie die Jelena begeleidt is bezig met haar procedure en heeft daarover contact met de IND. Jelena ervaart het als fijn en stress-verminderend dat ze hierdoor niet meer zelf contact hoeft te hebben met de IND. Ze heeft recent alle benodigde documenten aangeleverd en hoopt op de korte termijn – waarschijnlijk binnen 2 tot 3 maanden – ook een verblijfvergunning te krijgen. Momenteel is Jelena vooral erg blij met de bescherming die zij geniet door deelname aan de LVV. Ze kan niet opgepakt worden door de politie en niet uitgezet worden. *"Ik heb veel minder stress en meer duidelijkheid. Mijn ouders zijn ook heel blij dat de LVV er is voor mij."* Dit gevoel van veiligheid is voor haar de grootste meerwaarde van de LVV pilot.

3.3. Ervaringen met de begeleiding binnen de LVV

In tabel 3.2 is te zien welke begeleidingstrajecten de vreemdelingen volgen die op 1 november 2020 deelnamen aan de LVV. Ruim veertig procent ontvangt begeleiding gericht op legalisering van verblijf in Nederland. Ongeveer een derde van de mensen neemt deel aan een traject gericht op terugkeer naar het land van herkomst. Een enkeling volgt een begeleidingstraject gericht op doormigratie naar een ander land. Een kwart van de deelnemers weet nog niet welk begeleidingstraject zij gaan volgen omdat dit nog niet is vastgesteld. Verder zijn er zes deelnemers die vanwege hun persoonlijke situatie eerst traumabehandeling krijgen of medische zorg ontvangen voordat zij aan een legaliserings- of terugkeertraject beginnen.

Tabel 3.2. Lopende begeleidingstrajecten LVV (n = 761)

Begeleidingsscenario	Aantal (percentage) vreemdelingen
Legalisering van verblijf in Nederland	322 (42%)
Terugkeer naar land van herkomst	238 (31%)
Nog niet opgesteld/in onderzoek	190 (25%)
Doormigratie	5 (<1%)
Stabilisatie medisch	6 (<1%)

Bron: gemeentelijke projectleiders.

Uit de gesprekken met de deelnemers blijkt dat zij bijna allemaal tevreden zijn over de opvang en begeleiding die zij vanuit de maatschappelijke organisaties binnen de LVV krijgen. De enkelen die niet tevreden zijn leggen uit dat dit komt doordat zij geen eigen kamer hebben of omdat zij 's ochtends vroeg de nachtopvang weer moeten verlaten. Veel vreemdelingen zwierven voorafgaand aan de LVV op straat en zijn daarom blij dat ze zich geen zorgen hoeven te maken over een dak boven hun hoofd. De geïnterviewde deelnemers geven

aan dat dit voor rust zorgt en dat zij zich (hierdoor) mentaal beter voelen sinds zij deelnemen aan de LVV. Onderstaande quotes zijn voorbeelden van wat vreemdelingen hierover vertelden:

“De LVV gaf mij onderdak toen ik op straat leefde. Dat was een geschenk uit de hemel. Ik kon weer douchen, naar de kapper, ik kreeg geld om eten te kopen. Daar ben ik erg blij mee.”

“Ze [de begeleiders vanuit de maatschappelijke organisaties, red.] kennen je pijn en ze herkennen mij als mens. Dat is belangrijk.”

De onderste van de twee quotes illustreert dat de vreemdelingen binnen de LVV de maatschappelijke organisaties als een luisterend oor ervaren en dat zij zich door hen serieus genomen voelen. Deelnemers geven aan te ervaren dat er een vertrouwensband ontstaat met degene die ze begeleidt. Ook blijkt uit de gesprekken dat ze dankbaar zijn voor de medische ondersteuning die zij via de LVV kunnen ontvangen, bijvoorbeeld in de vorm van ondersteuning bij het verkrijgen van medicatie.

Verder lijkt de opzet van de LVV voor de vreemdelingen niet altijd duidelijk. Zo is het voor een groot deel van de vreemdelingen niet helder met welke partijen zij allemaal in contact kunnen komen. Hoewel deelnemers voor deelname aan de LVV wel een formulier ondertekenen wil dit dus blijkbaar niet zeggen zij ook volledig begrijpen wat deelname inhoudt.

Volgens 18 van de 23 vreemdelingen die wij hebben gesproken (n=18) was hun traject gericht op legalisering in Nederland. Een deel van deze 18 deelnemers gaf aan vooral tevreden te zijn over dat de begeleidingsgesprekken leidden tot een helder plan over welke vervolgstappen genomen moeten worden voor het indienen van een nieuwe aanvraag voor een verblijfsvergunning. Ook geven sommigen aan dat de uitleg die zij binnen de LVV krijgen over waarom eerdere procedures zijn afgewezen helpt om vervolgstappen te kunnen zetten. Een

derde punt dat een deel van deze groep vreemdelingen als positief ervaart aan de begeleiding binnen de LVV is dat zij worden ondersteund bij het voorbereiden van gesprekken met de IND. Hiernaast gaven vier van de 23 door ons geïnterviewde deelnemers aan niet te weten welk begeleidingsscenario zij volgen. Ook was er een deelnemer die vertelde dat zijn begeleidingsscenario uit zowel terugkeer als verblijf bestaat. De deelnemer vertelde hierover:

“Als je hier [in de LVV, red.] terecht komt gaan ze kijken of ze je helpen met de procedure of dat ze je helpen met terugkeer. Ze hebben een project van terugkeer. Daarom ben ik bezig met een opleiding om te werken in [land van herkomst].”

Hoewel de meeste geïnterviewde vreemdelingen aangeven dat zij binnen de LVV aan legalisering werken, blijkt dit in de praktijk genuanceerder te liggen. Vier van de 18 deelnemers volgen feitelijk een toekomstoriëntatietraject dat zich zowel op terugkeer als legalisering richt. Een van deze mensen zit in een terugkeertraject en twee van deze mensen zitten in een toekomstoriëntatietraject waarbij zij worden gestimuleerd om terug te keren. Dit de vreemdelingen zelf aangeven dat ze worden begeleid met als doel legalisering van verblijf heeft mogelijk te maken met het feit dat het voor mensen moeilijk is om te praten over terugkeer. Van een deel weten we bijvoorbeeld dat zij bang zijn om terug te keren. Van een ander deel weten we dat zij psychische en/of somatische problemen hebben, waardoor het nog moeilijker voor hen is om over een ingewikkeld onderwerp als terugkeer te praten.

De vreemdelingen over activeringsmogelijkheden

Een centraal element in de begeleiding van de vreemdelingen binnen de LVV is dat de vreemdelingen mogelijkheden krijgen om zichzelf te ontplooiën, bijvoorbeeld via dagbestedingsactiviteiten en/of cursussen. Bijna alle vreemdelingen vertelden dat het deelnemen aan activiteiten die vanuit de LVV worden georganiseerd bijdraagt aan hun gemoedstoestand. Voorbeelden van activiteiten

zijn Nederlandse les, voetballen en computerlessen. De volgende quote is illustratief voor wat deze deelnemers hierover vertelden.

“Dan (als je meedoet met activiteiten, red.) voel je je minder depressief. Er komen dan minder gedachten in je hoofd. Je blijf dan niet zitten om na te denken.”

Zeven van de 23 door ons geïnterviewde vreemdelingen vertelden daarnaast dat zij zich door een beter mentaal welbevinden vervolgens beter op hun toekomst kunnen focussen. Een groter deel van de vreemdelingen maakte deze koppeling tijdens het interview zelf niet. Hoe de vreemdelingen de activiteiten ervaren verschilt duidelijk tussen de pilotgemeenten. Zo zijn de deelnemers in Utrecht en Amsterdam tevreden over het aanbod, terwijl deelnemers in Groningen aangeven dat het aanbod beperkt is. Zij zouden graag meer om handen hebben.

3.4. Uitstroom van vreemdelingen uit de LVV

In tabel 3.3 is te zien in welke richting de vreemdelingen die de LVV voor 1 november 2020 hebben verlaten zijn uitgestroomd. 94 deelnemers hebben de LVV verlaten met een bestendige oplossing. Van deze groep hebben 42 vreemdelingen een verblijfsvergunning gekregen. Vijftig zijn vertrokken naar het land van herkomst en twee vreemdelingen doorgemigreerd naar een ander land.

Tabel 3.3. Uitstroom per LVV (n=537)

		Aantal (percentage)
Bestendige uitstroom	Legalisering van verblijf in Nederland	43 (8%)
	Naar land van herkomst	50 (9%)
	Door migratie	2 (<1%)
Semi-bestendige uitstroom	HASA	170 (32%)
	Artikel 64 vw	20 (4%)
Niet-bestendige uitstroom	MOB*	100 (19%)
	Gedwongen beëindigd**	76 (14%)
	Overige niet-bestendige uitstroom***	76 (14%)

Bron: gemeentelijke projectleiders.

* Met Onbekende Bestemming vertrokken uit de LVV opvang.

** Gedwongen beëindigd houdt in dat de opvang en begeleiding door de LVV is beëindigd omdat de voortgang richting een bestendige oplossing stagneerde. In de praktijk betekent dit dat veel van deze mensen ook verdwijnen uit het zicht van de organisaties en terecht komen in hun eigen netwerk, in een andere opvangvorm of op straat.

*** Dit omvat vertrek naar een andere opvang, naar vreemdelingenbewaring, naar opvang in het eigen netwerk, naar LVV in een andere gemeente, naar een BBB in dezelfde of een andere gemeente of overlijden.

Naast bestendige uitstroom bestaan er ook enkele vormen van zogenoemde 'semi-bestendige' uitstroom. Dit zijn de 170 vreemdelingen die nog in afwachting zijn van een herhaalde asielaanvraag en de 20 vreemdelingen die een artikel 64 procedure zijn gestart¹¹. Bijna de helft (47%) van de vreemdelingen

die de LVV inmiddels hebben verlaten is uitgestroomd zonder bestendige oplossing. Honderd vreemdelingen hebben zelf met onbekende bestemming (MOB) de LVV verlaten, van 76 vreemdelingen is de opvang en begeleiding beëindigd, bijvoorbeeld omdat het vinden van een bestendige oplossing niet mogelijk bleek. Verder is er nog een groep van 76 vreemdelingen die om een grote variëteit aan redenen de LVV heeft (moeten) verlaten, waaronder vertrek naar het eigen netwerk, andere opvang, een LVV in een andere gemeente, Vreemdelingenbewaring of een Bed-Bad-Brood voorziening. Alle vreemdelingen die met een niet-bestendige oplossing de LVV hebben verlaten verdwijnen in principe uit het zicht van de betrokken partijen.

Uit alle data die wij als onderzoekers tot onze beschikking hebben blijkt dat de meeste vreemdelingen binnen de LVV de wens hebben dat het traject binnen de LVV eindigt in een verblijfsvergunning. Tegen deze achtergrond hebben we de 23 vreemdelingen die wij hebben geïnterviewd ook de vraag gesteld waar zij heen zouden gaan als ze via de LVV geen verblijfsvergunning zouden krijgen. De meesten antwoordden hierop dat ze weer op straat zouden gaan leven. Deelnemers aan de Eindhovense pilot gaven aan dat zij dan waarschijnlijk weer terug zullen keren naar de Bed-Bad-Brood voorziening in de gemeente en/of naar een andere organisatie zouden gaan om via die weg weer te proberen om een nieuwe procedure op te starten. Een aantal deelnemers geeft ten slotte aan dat ze het lastig vinden om na te denken over de vraag wat te doen na de LVV. Zij zijn op dit moment vooral bezig met hun begeleidingstraject en/of nieuwe procedure en denken nog niet na over andere uitkomsten.

11 Bij toekenning van Artikel 64 VW blijft uitzetting uit Nederland achterwege zolang het vanwege de gezondheidstoestand van een vreemdeling of gezinslid niet verantwoord is om te reizen.

4 Bevindingen uit de pilots

In dit hoofdstuk bespreken we per gemeentelijke pilot de bevindingen over de uitvoering en effectiviteit van de LVV. De beschrijvingen zijn gebaseerd op de interviews met de betrokken partijen, de documenten over de pilots, de observaties bij de LSO's en stuurgroepen en de cijfers over de achtergrondkenmerken, begeleiding en uitstroom van de vreemdelingen. Ter onderbouwing van de onderstaande bevindingen bevatten de bijlagen 1 tot en met 5 per gemeentelijke pilot een uitgebreidere beschrijving van de onderzoeksresultaten.

4.1. LVV Amsterdam

De LVV-pilot in Amsterdam is gestart op 1 juli 2019. Daarvoor had de gemeente Amsterdam al meerdere regelingen die als doel hadden om oplossingen te vinden voor vreemdelingen zonder recht op verblijf en rijksopvang en om te voorkomen dat deze groep op straat leeft en slaapt. Een voorbeeld hiervan is het in 2018 door de gemeente Amsterdam in samenwerking met maatschappelijke organisaties ontwikkelde uitvoeringsplan voor de begeleiding en opvang van vreemdelingen zonder recht op verblijf en rijksopvang (Gemeente Amsterdam, 2018). De LVV-pilot is onderdeel van dit gemeentelijke uitvoeringsplan, samen met de pilot voor de opvang van Dublinclaimanten.¹²

Bezettingsgraad LVV Amsterdam en achtergrondkenmerken van de vreemdelingen

De LVV in Amsterdam heeft 360 plaatsen beschikbaar. Hiervan waren er op 1 november 2020 292 bezet door mensen die vallen onder de landelijke LVV-afspraken. Op datzelfde moment stonden 41 mensen op de wachtlijst om toegelaten te worden. De 68 nog beschikbare plekken waren gevuld met zogenoemde Veilige Landers¹³ die voorheen gebruik maakten van de Bed-Bad-Brood opvang. Deze mensen blijven in de LVV totdat er voor hen een andere oplossing is gevonden, omdat de gemeente Amsterdam het vanuit humanitair oogpunt en vanuit het openbare orde perspectief niet verantwoord vindt om deze mensen uit de opvang te zetten.

Op de peildatum van 1 november 2020 is van de vreemdelingen in de LVV Amsterdam (exclusief de Veilige Landers) 73 procent man. De spreiding naar leeftijd is groot, waarbij het zwaartepunt ligt op de leeftijdsgroep 26 tot 46-jarigen. De meeste vreemdelingen komen uit Sub-Sahara-Afrika (64%), uit landen als Eritrea en Nigeria. Gemiddeld genomen kwamen de vreemdelingen in de LVV Amsterdam hier terecht acht jaar na hun eerste registratie bij de IND.

Rolinvulling en samenwerking

Naast de gemeente en de drie landelijke ketenpartners IND, DT&V en AVIM zijn bij de LVV Amsterdam 13 maatschappelijke organisaties betrokken. De maatschappelijke organisaties zijn zowel terugkeerorganisaties als partijen

¹² De pilot voor Dublinclaimanten eindigt per 1 april 2021 (Hielkema, 2020).

¹³ Dit zijn mensen die afkomstig zijn uit een door de overheid vastgesteld veilig land, waar geen sprake is van vervolging vanwege bijvoorbeeld ras en geloof, foltering of onmenselijke behandeling. (bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst>).

die vreemdelingen begeleiden in legaliseringstrajecten. In vergelijking met de andere pilots zijn binnen de LVV Amsterdam veel maatschappelijke organisaties betrokken. Het grote aantal betrokken maatschappelijke organisaties en het relatief grote aantal vreemdelingen dat deelneemt aan de LVV Amsterdam (circa 300) maakt dat in de LSO's weinig tijd en ruimte is om op casusniveau de diepte in te gaan. Omdat grondige besprekingen van individuele casussen door de betrokken partijen wel als noodzakelijk wordt ervaren om tot oplossingen te komen zijn zogenoemde cluster-overleggen georganiseerd. De cluster-overleggen worden door de betrokken partijen als positief ervaren omdat zij tijdens deze overleggen met elkaar over inhoudelijke thematiek kunnen spreken.

Voor de dagelijkse aansturing van de LVV en het voorzitterschap van het LSO heeft de gemeente Amsterdam een zogenoemde Regiegroep ingesteld. Deze is opgezet vanuit de drie maatschappelijke organisaties VluchtelingenWerk, HVO-Querido en ASKV, die samen ook de Regieraad vormen. In de Regiegroep werken een coördinator, drie projectmedewerkers en een secretariële/administratieve medewerker. De gedachte achter het inzetten van de Regieraad en de Regiegroep is dat de drie maatschappelijke organisaties door hun ervaring met de doelgroep meer expertise en kennis in huis hebben om de LVV te leiden dan de gemeente. Deze invulling van de regierol verschilt van de andere vier gemeenten, waar medewerkers van de gemeenten toezien op de uitvoering van de pilot.

Alle partijen binnen de LVV Amsterdam ervaren dat de onderlinge samenwerking door het werken in de LVV is verbeterd. Partijen weten elkaar te vinden en het onderling vertrouwen neemt toe. Betrokkenen weten van elkaar dat ze allemaal willen dat zo min mogelijk mensen in de illegaliteit leven. Vanwege dit laatste verschil in perspectief besteedt de Regiegroep in het LSO veel tijd en aandacht aan het bereiken van consensus over begeleidingsscenario's. Dit wordt door de betrokken partijen soms als erg tijdsintensief ervaren, maar wel als belangrijk voor het bevorderen van een goede samenwerking.

Ook het instellen van de cluster-overleggen wordt genoemd als iets wat heeft bijgedragen aan de samenwerking. Doordat in deze overleggen de inhoud centraal staat, probeert men met elkaar constructief naar oplossingen te zoeken over de grenzen van de eigen organisaties heen. Binnen de LVV lijkt op dit soort momenten onbewust meer begrip te ontstaan tussen de betrokken partijen en over de mogelijkheden en onmogelijkheden van iedere organisatie. Verder heeft de gemeente geïnvesteerd in kennismaking tussen de partijen. Bijvoorbeeld door de vergaderingen steeds te laten plaatsvinden op de locaties van de verschillende betrokken partijen en door gezamenlijke plannen te maken rond ontwikkeling en implementatie van het Uitvoeringsplan 24-uursopvang ongedocumenteerden. partijen.

Toelating, opvang en begeleiding

Vreemdelingen die in aanmerking komen voor de LVV in Amsterdam komen eerst terecht bij het loket ongedocumenteerden (LOA). Daar heeft de vreemdeling een kort intakegesprek. Tijdens deze intake wordt door het LOA een eerste check gedaan op status, nationaliteit en urgente zaken zoals medische kwetsbaarheden. Na de intake voert de AVIM een identiteitsonderzoek, om daarmee te voorkómen dat identiteitsfraude in een later stadium aan het licht komt. Op basis van het intakegesprek en het identiteitsonderzoek wordt bepaald of iemand in aanmerking komt voor de opvang en begeleiding in de LVV.

Als vreemdelingen tot de LVV Amsterdam worden toegelaten beoordeelt de GGD eerst hun zelfredzaamheid. Op basis hiervan adviseert de GGD vervolgens per vreemdeling welke opvang het best passend is. De opvanglocaties in Amsterdam betreffen allemaal 24-uursopvang en zijn ingericht op zelfbeheer. Dit betekent dat mensen zelf een sleutel hebben om binnen te komen en met elkaar afspraken maken over hoe samen te leven en te koken. De 24-uursopvang is in de ogen van de maatschappelijke organisaties noodzakelijk voor de vreemdelingen om hun leefsituatie te stabiliseren alvorens aan de slag te kunnen gaan met het vinden van een bestendige oplossing. Wanneer de

medische en/of psychische situatie van een vreemdeling zorgwekkend is kan deze terecht op een van de dertig plekken waar woonbegeleiding aanwezig is.¹⁴

Eenmaal in de opvang krijgen de vreemdelingen die dat willen een grondige juridische screening. Dit houdt in dat VluchtelingenWerk, ASKV of, als sprake is van mensenhandel, Recht in Zicht op basis van een dossieranalyse nagaat of een asielprocedure nog kansrijk is. Het resultaat van de juridische screening wordt in het LSO besproken met als doel om een gezamenlijke keuze te maken voor het te volgen begeleidingsscenario: een juridisch traject van zes maanden gericht op legalisering in Nederland of een toekomstoriëntatietraject van zes maanden gericht op vertrek uit Nederland. De grondige juridische screeningsduren in Amsterdam langer dan gehoopt: soms ruim een half jaar in plaats van de 2 maanden waarbinnen het zou moeten gebeuren. Alle partijen binnen de LVV zien dit als een knelpunt omdat hierdoor van de maximale termijn van 1,5 jaar dat een vreemdeling in de LVV kan verblijven minder tijd overblijft voor de daadwerkelijke begeleiding richting een bestendige oplossing.

Bijna de helft van de vreemdelingen binnen de LVV Amsterdam ontvangt begeleiding gericht op legalisering van verblijf in Nederland (zie tabel 4.1). Bij ongeveer een kwart van de deelnemers is de begeleiding gericht op terugkeer naar het land van herkomst. Ook zijn er 76 deelnemers voor wie nog geen begeleidingsscenario is opgesteld. Voor hen loopt de juridische screening nog.

Tabel 4.1. Begeleidingstrajecten huidige bezetting LVV Amsterdam (n=368)

	Doelgroep zoals in convenant (n=292)	Veilige Landers (n=76)
Legalisering van verblijf in Nederland	137 (47%)	22 (29%)
Terugkeer naar land van herkomst	75 (26%)	54 (71%)
Nog niet opgesteld/in onderzoek	76 (26%)	
Stabilisatie medisch*	4 (1%)	

Bron: gemeentelijke projectleider.

* In de landelijke monitorgegevens van 1 november 2020 vallen deze 4 onder de groep 'nog niet opgesteld/in onderzoek'.

Alle opvang en begeleiding in de LVV Amsterdam is gericht op activering van de vreemdelingen, onafhankelijk van het begeleidingstraject. Activering bestaat uit een grote diversiteit aan activiteiten, zoals Nederlandse les, naailes en sportcursussen. De gedachte achter de sterke inzet op activering is dat meedoen aan dit soort activiteiten bijdraagt aan het welzijn van de mensen en dat mensen hierdoor mogelijk eerder zelf aan hun toekomst gaan werken. Ook het wonen in zelfbeheer heeft als doel om dat de vreemdelingen zoveel als mogelijk zelf besluiten nemen en hierdoor meer regie leren nemen over hun eigen leven. In de toekomstoriëntatietrajecten besteden de begeleiders van de vreemdelingen veel aandacht aan wat voor de vreemdeling het reële perspectief is in het land van herkomst. In Amsterdam voeren Goedwerk Foundation, VWN-MOH en Bridge to Better de toekomstoriëntatie uit. Deze organisaties maken gebruik van coaching, training en samenwerking met partners in de landen van herkomst, om op deze manier een bestendig toekomstperspectief voor de deelnemer te creëren. Zo kunnen deelnemers worden begeleid bij het starten van een eigen onderneming in het land van herkomst. Voor de vreemdelingen met zware medische en/of psychische problematiek heeft de LVV Amsterdam een aantal plekken ingekocht bij het door ASKV opgezette Medisch Opvangproject Ongedocumenteerden (MOO). Hier krijgen vreemdelingen

14 Vanaf november 2020 zijn er 60 van deze plekken.

intensieve begeleiding waarbij wordt samengewerkt met hulporganisaties zoals GGZ-instellingen en medici.

Beslismandaat, discretionaire bevoegdheid en opschaling complexe casuïstiek

De maatschappelijke organisaties binnen de LVV Amsterdam ervaren zowel het feit dat de IND-medewerker in het LSO aan tafel geen beslissingen kan nemen over individuele casuïstiek als de afschaffing van de discretionaire bevoegdheid als een hindernis om te komen tot zo veel mogelijk bestendige oplossingen. Tegelijkertijd lijkt er wel begrip te bestaan voor het ontbreken van beslismandaat bij de IND in het LSO. Dit begrip wordt vergroot doordat de IND binnen de LVV Amsterdam grondig meedenkt over eventuele mogelijkheden voor legalisering en goed advies geeft over documenten die de vreemdelingen hiervoor moeten aanleveren.

Tot 1 november 2020 is vanuit de LVV Amsterdam één vastgelopen casus opgeschaald naar het MRT. In de ervaring van de maatschappelijke organisaties blijft het aantal opschalingen onder andere achter doordat tijdens het LSO veel procesmatige zaken worden besproken. Hierdoor is minder tijd voor het uitvoerig bespreken van casuïstiek, en dus ook minder voor het nemen van beslissingen om op te schalen. Ook is de ervaring vanuit de gemeente dat de maatschappelijke organisaties gewend zijn aan alle processen die doorlopen moeten worden voor opschaling naar het MRT. Ten slotte verwachten de partijen binnen de LVV Amsterdam dat opschaling naar het MRT maar beperkt of niet zal bijdragen aan het vinden van bestendige oplossingen, omdat uiteindelijk alleen de IND beslissingen kan nemen over eventuele legalisering.

Uitstroom

Van de vreemdelingen die zijn uitgestroomd uit de LVV Amsterdam elf procent uitgestroomd met een bestendig oplossing. De meerderheid hiervan heeft een

verblijfsvergunning gekregen en een klein deel is teruggekeerd naar het land van herkomst (zie tabel 4.2). Een veel groter deel is nog in afwachting van een verblijfsvergunning. Bij het grootste deel van de uitgestroomde vreemdelingen is sprake geweest van een formele beëindiging van het traject (36%). Zestien procent is uitgestroomd met onbekende bestemming. Van de 76 Veilige Landers in de LVV Amsterdam hadden er op 1 november inmiddels 44 de LVV verlaten (niet weergegeven in de tabel). Een van hen is teruggekeerd naar het land van herkomst, een heeft een verblijfsvergunning gekregen en een is gemitgreerd naar een derde land. De rest van de 44 Veilige Landers is uitgestroomd met een HASA (2), met een uitstel van vertrek op medische gronden (5), naar een medische voorziening (6) of met een niet-bestendige oplossing (28).

Tabel 4.2. Uitstroom uit de LVV Amsterdam (n=102)

	Aantal (percentage)	
Bestendige uitstroom	Naar land van herkomst	2 (2%)
	Legalisering van verblijf in Nederland	8 (8%)
	Doormigratie	0
Semi-bestendige uitstroom	HASA	24 (23%)
	Artikel 64	11 (11%)
Niet-bestendige uitstroom	MOB*	16 (16%)
	Gedwongen beëindigd*	37 (36%)
	Overige niet-bestendige uitstroom***	4 (4%)

Bron: gemeentelijke projectleider.

* Met Onbekende Bestemming vertrokken uit de LVV opvang.

** Gedwongen beëindigd houdt in dat de opvang en begeleiding door de LVV is beëindigd omdat de voortgang richting een bestendige oplossing stagneerde. In de praktijk betekent dit dat veel van deze mensen ook verdwijnen uit het zicht van de organisaties en terecht komen in hun eigen netwerk, in een andere opvangvorm of op straat.

*** Dit omvat vertrek naar een andere opvang, naar vreemdelingenbewaring, naar opvang in het eigen netwerk, naar LVV in een andere gemeente, naar een BBB in dezelfde of een andere gemeente of overlijden.

Het percentage vreemdelingen dat is teruggekeerd naar het land van herkomst ligt duidelijk lager dan in de pilots in Groningen en Rotterdam. Hier zijn meerdere mogelijke verklaringen voor. Allereerst is voor het uitvoeringsplan ongedocumenteerd – waar de LVV onderdeel van is – een volledig nieuwe keten ingericht, met veel verschillende en ook nieuwe partners. In dit proces moesten in de ervaring van de gemeente Amsterdam eerst procesmatige afspraken worden gemaakt. Ook hoorden we geluiden dat het grote aantal vreemdelingen in de LVV Amsterdam ertoe heeft geleid dat het in het LSO niet mogelijk was om iedere casus voldoende diepgaand te bespreken. Verder vertelde de gemeente Amsterdam dat in de LVV Amsterdam relatief gezien veel vreemdelingen worden toegelaten die niet willen terugkeren, terwijl deze in sommige andere gemeenten worden uitgesloten van deelname. Ten slotte rekent de gemeente Amsterdam de zogenoemde terugkeerbedden niet tot de LVV. Dit zijn plekken voor mensen die aangeven dat zij willen terugkeren en binnen een paar weken te begeleiden zijn naar hun land van herkomst.

Ervaren meerwaarde

De partijen binnen de LVV Amsterdam noemen de volgende meerwaarde van het werken met de LVV ten opzichte van de periode daarvoor:

- Verbetering van het onderlinge vertrouwen en de samenwerking tussen de betrokken partijen, en daardoor het benutten van verschillende expertises in het LSO bij het zoeken naar bestendige oplossingen.
- Meer ruimte voor een grondige analyse voor de mogelijkheden tot legalisering. Dit is in de ervaring van de partijen in de LVV Amsterdam van waarde omdat het mogelijk tot meer legalisaties leidt én tot duidelijkheid en erkenning bij de vreemdelingen dat legalisatie niet mogelijk is en zij dus moeten gaan werken aan terugkeer.

- Meer opvangcapaciteit en ruimere mogelijkheden voor begeleiding. Dit draagt in de ervaring van de maatschappelijke organisaties bij aan het welzijn van de vreemdelingen.
- Meer zicht op de groep vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang in Amsterdam.

Impact Covid-19 op de LVV Amsterdam

De partijen binnen de LVV Amsterdam hebben bij het werken aan bestendige oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang gevolgen ondervonden van Covid-19 en de daarmee gepaard gaande maatregelen. Vanaf maart 2020 heeft de begeleiding drie maanden grotendeels stilgelegen. Toen, en ook nu nog, was en is direct contact tussen de begeleiders en de deelnemers maar beperkt mogelijk. Dit wordt als een probleem ervaren omdat maatschappelijke organisaties ervaren dat zij via 'echt' contact beter in kunnen schatten welke emoties er leven bij de deelnemer. Bijvoorbeeld als het resultaat van de juridische screening luidt dat legalisering onmogelijk is. Ook activeringsactiviteiten lagen stil door de maatregelen vanwege Covid-19. Hierdoor viel voor veel vreemdelingen een dagbesteding en een dagritme weg, wat volgens de begeleiders juist belangrijk is om tot rust te komen en na te kunnen denken over een toekomst. Ten slotte konden mensen die op het punt stonden om vrijwillig te vertrekken uit Nederland ineens niet vertrekken omdat er geen vluchten gingen. Het is in dit onderzoek echter niet duidelijk geworden om hoeveel mensen dit gaat. De samenwerking tussen de partijen in de LVV Amsterdam heeft volgens de betrokkenen niet te lijden gehad onder Covid-19. Sterker nog: uit interviews leiden we af dat de samenwerking in deze periode juist is verbeterd. De online overleggen gaan heel goed en geïnterviewden vertelden dat er door Covid-19 meer onderling begrip is voor ieders ingewikkelde situatie.

4.2. LVV Eindhoven

In Eindhoven is de LVV pilot gestart in augustus 2019. Uniek aan de Eindhovense situatie is dat naast de LVV de eind 2014 opgestarte Bed-Bad-Brood-voorziening (BBB) in de stad nog bestaat. De kern van de LVV in Eindhoven is dat de vreemdelingen die opvang en begeleiding krijgen bij de BBB vrijwillig kunnen deelnemen aan de LVV. Vreemdelingen die zonder bestendige uitstroom vertrekken uit de LVV kunnen ook weer terecht in deze opvang. De gemeente wil hiermee voorkomen dat mensen onder een humanitaire ondergrens op straat komen te leven en dat er overlastsituaties ontstaan in de openbare ruimte.

Bezetting en achtergrondkenmerken van de vreemdelingen in de LVV Eindhoven

De LVV in Eindhoven heeft 130 plaatsen beschikbaar. In totaal hebben tussen augustus 2019 en 1 november 2020 74 vreemdelingen deelgenomen aan de LVV Eindhoven. Van deze 74 deelnemers zijn er inmiddels zeventien uitgestroomd. Op 1 november 2020 waren dus 57 van de 130 plekken bezet. Voor de relatief lage bezettingsgraad in de LVV Eindhoven zijn meerdere verklaringen. De belangrijkste lijkt de blijvende aanwezigheid van de BBB. Van de gemeente Eindhoven weten we dat op 1 november 2020 in Eindhoven naast 57 mensen in de LVV ook nog 66 mensen opvang kregen in de BBB. Vreemdelingen in de BBB kunnen op basis van vrijwilligheid deelnemen aan de LVV en kunnen ook weer terecht in de BBB als de LVV voor hen niet resulteert in een bestendige oplossing. De maatschappelijke organisaties en de gemeente noemen als verklaring voor de lage bezettingsgraad ook dat vreemdelingen zien dat nog maar heel beperkt resultaten worden geboekt als het gaat om legalisering van verblijf in Nederland. Volgens de gemeente en een deel van de maatschappelijke organisaties zien vreemdelingen dan geen heil in deelname aan de LVV.

Het grootste deel van de vreemdelingen in de LVV Eindhoven is man (82%) en bijna twee derde is tussen de 26 en 45 jaar oud. Het overgrote deel van de

deelnemers is afkomstig uit landen in de regio Sub-Sahara-Afrika (65%), zoals Somalië, Sierra Leone en Guinea. Gemiddeld genomen kwamen de vreemdelingen in de LVV Eindhoven terecht meer dan tien jaar na de eerste registratie bij de IND.

Rolinvulling en samenwerking

De partijen die in Eindhoven betrokken zijn bij de LVV zijn de gemeente als regievoerder, de DT&V, IND, AVIM en vijf maatschappelijke organisaties: Vluchtelingen in de Knel, VluchtelingenWerk, Goedwerk Foundation, Huiskamer voor Vluchtelingen en het Leger des Heils. Vluchtelingen in de Knel werkte eerder al samen met de gemeente rond de BBB in Eindhoven.

Om regie te voeren op de pilot werken vanuit de gemeente Eindhoven momenteel twee mensen fulltime voor de LVV. Een van hen is de projectleider en de andere persoon voert de regie op casusniveau. Daarnaast zijn ook enkele andere medewerkers vanuit de gemeente in een kleinere rol betrokken. Dit zijn juridische, coördinerende en financiële medewerkers. Het LSO in Eindhoven bestaat uit de gemeente (voorzitter), IND, DT&V, AVIM en Vluchtelingen in de Knel. Het werken met een dergelijk 'klein' LSO is een bewuste keuze geweest, Eindhoven heeft ervoor gekozen om casussen diepgaand, snel en efficiënt te kunnen bespreken. Vluchtelingenwerk en Goedwerk Foundation sluiten aan bij het LSO als terugkeertrajecten worden besproken.

In de LVV Eindhoven is de samenwerking tussen de professionals van de landelijke ketenpartners en de mensen van de gemeente en maatschappelijke organisaties beter dan in de periode voor de LVV. Er is begrip ontstaan voor elkaars uitgangspunten en werkwijzen. Om dit te bereiken hebben de betrokken partijen sterk geïnvesteerd in het opzetten en inrichten van het LSO. Een onderdeel hiervan was het ontwikkelen van een formulier dat door alle partners binnen vier weken wordt ingevuld als een nieuwe vreemdeling zich heeft aangemeld. Dit formulier helpt om in het LSO per vreemdeling snel tot

een gedragen besluit te komen over het best passende begeleidingsscenario: terugkeer of verblijf. Ook leiden we uit de interviews af dat het een manier is om inzichtelijk te krijgen wat ieders bijdrage is binnen het LSO, en dat dit inzicht motiveert tot samenwerking. Voor het vertrouwen vanuit de maatschappelijke organisaties in de DT&V bleek het in Eindhoven belangrijk te zijn dat zij bij de DT&V één contactpersoon hebben die de DT&V vertegenwoordigt in het LSO. Ook gezamenlijke inhoudelijke activiteiten hebben bijgedragen aan de samenwerking binnen de LVV Eindhoven. Een voorbeeld hiervan zijn presentaties door inhoudelijke experts. Tijdens dit soort kennisontwikkelingen gingen de aanwezigen even voorbij aan de verschillen tussen de organisaties in het LSO en ontstonden gezamenlijke inhoudelijke discussies. In deze discussies werd ook expliciet wat iedere partij kan betekenen bij het vinden van bestendige oplossingen, wat als positief neveneffect had dat de partijen elkaars perspectief op wat een bestendige oplossing precies is meer zijn gaan accepteren. Verder constateren we dat de vertegenwoordiging van de IND in Eindhoven goed de weg weet te vinden in de eigen organisatie om erachter te komen of legalisering tot de mogelijkheden behoort, en dat dit bijdraagt aan een constructieve samenwerking binnen het LSO.

Hoewel de samenwerking tussen de partijen binnen de LVV Eindhoven is verbeterd, blijft een aspect vooral op bestuurlijk niveau tussen de gemeente en het Rijk voor spanningen zorgen. Dit is dat de gemeente Eindhoven vanuit humanitaire argumenten en vanuit argumenten rond de leefbaarheid van de openbare ruimte de BBB in leven houdt naast de LVV. Hierdoor is deelname aan de LVV voor vreemdelingen vrijwillig en lijkt het ook vrijblijvend te zijn. Terugkeer in de BBB lijkt een aantrekkelijk alternatief te zijn voor de vreemdelingen in de LVV, vooral voor vreemdelingen in een traject gericht op vertrek naar het land van herkomst. Het lijkt erop dat dit een belemmering vormt voor het kunnen bereiken van een bestendige oplossing voor deze groep vreemdelingen.

Toelating, opvang en begeleiding

In Eindhoven kunnen alle betrokken partijen vreemdelingen aandragen voor opvang en begeleiding bij de LVV. Vreemdelingen kunnen tevens zichzelf aanmelden. Na de aanmelding doen alle partijen uit het LSO een check op de toelatingscriteria. Wanneer alle partijen akkoord zijn met deelname van de betreffende vreemdeling besluit de gemeente tot toelating. In uitzonderlijke gevallen kan de gemeente Eindhoven in overleg besluiten om een vreemdeling toe te laten die niet aan de voorwaarden voldoet. Het grootste deel van de vreemdelingen die in Eindhoven worden toegelaten tot de LVV krijgt al opvang en begeleiding via de BBB in Eindhoven. Zij kunnen vrijwillig starten met deelname aan de LVV. Wanneer vreemdelingen die worden toegelaten tot de LVV nog geen opvang en begeleiding hebben via de Bed-Bad-Broodvoorziening, dan wordt de opvang alsnog via de BBB verzorgd.

De opvang in de BBB, en dus ook binnen de LVV in Eindhoven, bestaat hoofdzakelijk uit opvang in het eigen netwerk, aangevuld met leefgeld. Dit wordt ook wel de netwerkregeling genoemd. Vreemdelingen die geen opvang in hun eigen netwerk kunnen vinden of die geen eigen netwerk hebben, kunnen terecht in de nachtopvang van de gemeente. Tegelijkertijd ondersteunt Vluchtelingen in de Knel deze vreemdelingen bij het opbouwen van een netwerk, zodat zij op een later moment kunnen doorstromen naar de netwerkregeling. Wanneer de netwerkregeling en de nachtopvang beiden niet passen bij de situatie van de vreemdeling, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van medische of psychosociale problematiek, wordt er gezocht naar een andere passende oplossing. De gemeente heeft dan de mogelijkheid om bij het Leger des Heils plekken in te kopen voor opvang en extra begeleiding van mensen in de LVV. Als aanvulling op de hiervoor beschreven opvangmogelijkheden heeft Vluchtelingen in de Knel de beschikking over woonhuizen voor vreemdelingen die op zichzelf kunnen wonen.

Als vreemdelingen aan de criteria voldoen voert de gemeente Eindhoven met hen een intakegesprek. Tijdens dit gesprek ondertekent de vreemdeling een intakeformulier en pas daarna is iemand officieel toegelaten tot de LVV. Ook zet de gemeente op dat moment de juridische check in gang, waarvoor binnen de LVV Eindhoven een online formulier is ontwikkeld dat door meerdere partijen tegelijkertijd wordt ingevuld. De IND vult informatie in over de huidige status bij de IND en over eerdere procedures. De DT&V voegt informatie toe over eventuele eerdere vertrekprocedures. Vluchtelingen in de Knel zoekt uit of er mogelijkheden zijn voor legalisering van verblijf in Nederland en vult hun bevindingen op dit vlak in het format in. Het resultaat is een gezamenlijk document dat alle professionals in het LSO bestuderen voorafgaand aan het bespreken van de casus. De ervaringen met deze werkwijze zijn positief.

In tabel 4.3 is te zien dat 60 procent van de vreemdelingen die momenteel opvang en begeleiding krijgen via de LVV Eindhoven een begeleidingstraject volgen met als doel legalisering van verblijf. Bij ongeveer een kwart is de begeleiding gericht op terugkeer naar het land van herkomst. Vreemdelingen die werken aan legalisering van verblijf worden begeleid door Vluchtelingen in de Knel. De begeleiding bestaat dan bijvoorbeeld uit het verzamelen van documenten uit het land van herkomst, het onderzoeken van documenten op echtheid en het voorbereiden van de informatieverschaffing aan de IND. Binnen de LVV Eindhoven denken de landelijke ketenpartners hier actief in mee. Vreemdelingen die willen terugkeren worden, afhankelijk van het land van herkomst, begeleid door Goedwerk Foundation of door VluchtelingenWerk. Beide organisaties hebben in meerdere landen een netwerk met partners. Om vreemdelingen tot terugkeer te stimuleren hebben Vluchtelingen in de Knel, Goedwerk Foundation en VluchtelingenWerk, in samenwerking met de IND en DT&V, een groepstraining¹⁵ ontwikkeld voor vreemdelingen voor wie in het

LSO is geconstateerd dat vertrek de enige optie is. De betrokken partijen hopen dat uit deze groepstraining vervolgens individuele trajecten voortkomen bij VluchtelingenWerk of de Goedwerk Foundation en dat terugval in de Bed-Bad-Brood voorzieningen wordt voorkomen.

Tabel 4.3. Begeleidingstrajecten huidige bezetting LVV Eindhoven (n=57)

Begeleidingstraject	Aantal(percentage)
Legalisering van verblijf in Nederland	34 (60%)
Terugkeer naar land van herkomst	15 (26%)
Nog niet opgesteld/in onderzoek	4 (7%)
Doormigratie	2 (4%)*
Stabilisatie medisch	2 (4%)**

Bron: gemeentelijke projectleider.

- * In de landelijke monitor van 1 november 2020 valt de categorie doormigratie onder het begeleidingsscenario terugkeer.
- ** In de landelijke monitorgegevens van 1 november 2020 valt de categorie stabilisatie medisch onder nog niet is opgesteld.

Onafhankelijk van het gekozen perspectief volgen alle deelnemers aan de LVV Eindhoven een vijfdaagse training toekomstoriëntatie, tenzij iemand vanwege medische of psychische redenen niet in staat is om de training te volgen. Tijdens de training worden de verschillende bestendige oplossingen besproken en maakt iedere vreemdeling een portfolio dat hem of haar inzicht geeft in de eigen situatie en mogelijkheden en dat als leidraad fungeert voor de verdere begeleiding. Verder is binnen de begeleiding in de LVV Eindhoven activering van de vreemdeling een belangrijk onderdeel. De gemeente heeft in samenwerking met onderwijsinstellingen een aantal scholingsplekken gerealiseerd. Deze leiden echter nog niet tot de gewenste resultaten, wat in de ervaring van de gemeente Eindhoven vooral te maken heeft met de huidige wet- en regelgeving

¹⁵ Ten tijde van onze dataverzameling was deze training nog in ontwikkeling. Inmiddels is de training gestart.

op dit vlak die het onmogelijk maakt dat vreemdelingen voor deelname aan een opleiding een diploma of certificaat ontvangen.

Bij de begeleiding van vreemdelingen met complexe psychische problematiek zoekt de LVV Eindhoven de samenwerking met lokale ggz-instellingen. Dit kwam tot november 2020 moeilijk van de grond. Onder meer doordat er lange wachtlijsten zijn bij de ggz-instellingen in Eindhoven, doordat bij de ggz-instellingen de aanname heerst dat vreemdelingen een ggz-traject gebruiken om niet te hoeven vertrekken uit Nederland, en doordat het CAK niet het hele bedrag voor de ggz-behandelingen vergoed.

Beslismandaat, discretionaire bevoegdheid en opschaling van complexe casuïstiek

Dat de IND-medewerker in het LSO aan tafel geen beslissingen kan nemen over individuele casuïstiek en dat de discretionaire bevoegdheid is afgeschaft ervaren de maatschappelijke organisaties binnen de LVV Eindhoven en de gemeente als knelpunten voor het vinden van bestendige oplossingen in de vorm van legalisering. Het maakt het in de ervaring van de maatschappelijke organisaties onmogelijk om tot oplossingen te komen bij schrijnende gevallen. De gemeente gaf aan dat zij tot 1 november 2020 graag voor één vreemdeling in de LVV gebruik had willen maken van deze mogelijkheid. De LVV Eindhoven heeft drie keer een casus opgeschaald naar het MRT. Dit heeft in de ervaring van de maatschappelijke organisaties niet tot bevredigende resultaten geleid omdat ook het MRT geen beslissingen kan nemen over een eventuele verblijfsvergunning. Deze verantwoordelijkheid ligt immers exclusief bij de IND.

Uitstroom

De uitstroom uit de LVV Eindhoven was op 1 november 2020 nog beperkt (zie tabel 4.4). Twee deelnemers zijn uitgestroomd met een bestendige oplossing: beiden legalisering van verblijf in Nederland. Daarnaast zitten nog zeven

deelnemers te wachten op een besluit van de IND over een HASA of zijn zij tijdelijk uitgestroomd naar de rijksopvang vanwege een toegekend uitstel van vertrek op basis van artikel 64 Vw.

Tabel 4.4. Uitstroom uit de LVV Eindhoven (n=17)

		Aantal
Bestendige uitstroom	Naar land van herkomst	0
	Legalisering van verblijf in Nederland	2
	Doormigratie	0
Semi-bestendige uitstroom	HASA	2
	Artikel 64	5
Niet-bestendige uitstroom	Terug naar BBB	8

Bron: gemeentelijke projectleider.

Zeven van de 17 deelnemers zijn gestopt met de LVV en teruggekeerd in de reguliere Bed-Bad-Brood opvang in Eindhoven. Voor zes van hen constateerde het LSO dat terugkeer naar land van herkomst de enige mogelijke bestendige oplossing was, maar hier wilden zij blijkbaar niet aan meewerken.

Ervaren meerwaarde

Vrijwel alle partijen binnen de Eindhovense pilot ervaren een meerwaarde van de LVV ten opzichte van de situatie ervoor. Wij zullen er twee toelichten. De eerste is de samenwerking tussen de landelijke ketenpartners en de gemeente en maatschappelijke organisaties. Zonder de LVV zou deze samenwerking er volgens alle partijen niet zijn geweest. Alle betrokkenen hopen en verwachten hier de komende periode de vruchten van te kunnen gaan plukken in de vorm van meer bestendige uitstroom. Tegelijkertijd blijft het voortbestaan van de

BBB voor spanningen zorgen die de samenwerking kunnen bemoeilijken. De tweede door de betrokken partijen genoemde meerwaarde is dat de vreemdelingen tevreden zijn over de opvang en begeleiding in de LVV, al is het voor de meesten niet helemaal duidelijk wat de LVV precies inhoudt.

Impact Covid-19 op de LVV Eindhoven

De betrokken partijen in Eindhoven hebben de volgende gevolgen ervaren van de beperkende maatregelen rond Covid-19.

- De professionals bij de maatschappelijke organisaties konden de vreemdelingen – in ieder geval in het begin – niet meer face-to-face spreken.
- Vreemdelingen konden niet meer zo maar op de locatie van de gemeente en de maatschappelijke organisaties langskomen om op informele wijze vragen te stellen.
- Trajecten hebben vertraging opgelopen doordat ambassades dicht waren en het daardoor niet mogelijk was om de documenten te verzamelen die in sommige gevallen nodig waren voor het aanvragen van een verblijfsvergunning.
- Op de samenwerking in het LSO heeft Corona volgens de geïnterviewden weinig impact. De overleggen vinden nu digitaal plaats en hebben volgens de professionals dezelfde kwaliteit als voorheen.

4.3. LVV Groningen

De LVV Groningen is gestart op 1 april 2019. In de stad en provincie Groningen houdt de maatschappelijke organisatie Inlia zich al jaren bezig met de opvang en begeleiding van vreemdelingen zonder recht op verblijf. Het startpunt van de pilot in Groningen was de Bed-Bad-Brood voorziening die Inlia sinds 2015 uitvoerde. Middels de LVV werken INLIA en de gemeente Groningen nu intensiever en op een meer gestructureerde wijze samen met de ketenpartners IND, DT&V en AVIM.

Bezettingsgraad en achtergrondkenmerken van de vreemdelingen

De LVV in Groningen heeft 300 plekken beschikbaar. In totaal hebben in Groningen 373 vreemdelingen deelgenomen aan de LVV. 204 van hen zaten op de peildatum 1 november 2020 in de LVV. Net zoals in de andere pilots is het merendeel van de vreemdelingen in de LVV Groningen man (82%) en is het merendeel tussen de 26 en 45 jaar oud (58%). De herkomstregio's van de vreemdelingen zijn wisselend. Het grootste deel komt uit Sub-Sahara-Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Gemiddeld genomen kwamen de vreemdelingen ongeveer 7,5 jaar na de eerste registratie bij de IND terecht in de LVV Groningen.

Rolinvulling en samenwerking

Naast de gemeente en de drie landelijke ketenpartners zijn bij de LVV Groningen in vergelijking met de andere gemeentelijke pilots weinig maatschappelijke organisaties betrokken. Alleen Inlia en VluchtelingenWerk zijn onderdeel van de pilot, waarbij Inlia het gros van de vreemdelingen opvangt en begeleidt. De LVV in Groningen is naast LVV in Rotterdam de enige pilot waar ook de DT&V regelmatig gesprekken voert met de vreemdelingen. De insteek van deze gesprekken wordt altijd besproken in het LSO en is afhankelijk van het perspectief waaraan een vreemdeling werkt. Bij trajecten gericht op terugkeer praat de DT&V samen met Inlia en de vreemdeling over wat zij kunnen

betekenen voor het opbouwen van een bestaan in het land van herkomst. Bij trajecten gericht op verblijf voert de DT&V wel eens gesprekken met vreemdelingen om lichte druk uit te oefenen zodat de vreemdeling in actie komt. Dit gebeurt niet in de andere pilots.

Binnen de LVV Groningen zijn de verschillen tussen hoe de maatschappelijke organisaties, de gemeente en de landelijke ketenpartners het doel van de LVV benaderen het kleinst. Dit verklaart ook de wijze waarop in de LVV Groningen gebruik wordt gemaakt van de expertise en het netwerk van de DT&V. Wel zijn er nuanceverschillen. De DT&V en de AVIM concentreren zich vooral op de oplossing terugkeer en net als in de andere pilots horen we vanuit de hoek van de twee maatschappelijke organisaties dat zij verbetering van het welzijn van de vreemdeling centraal stellen, om van daaruit te kunnen werken aan een bestendige oplossing. Maar deze verschillen leiden niet tot conflicten in de uitvoering van de LVV.

De samenwerking binnen de LVV Groningen verloopt naar tevredenheid van de betrokken partijen. Dit heeft volgens hen onder meer te maken met het kleine aantal maatschappelijke organisaties dat betrokken is bij de LVV Groningen. Dit beperkt het aantal visies binnen het LSO, waardoor er ook minder tegenstrijdigheden bestaan. Ook speelt een rol dat de rijkspartijen in de LVV Groningen, inclusief de DT&V, meedenken over verblijfsopties, en andersom dat de maatschappelijke organisaties welwillend staan tegenover terugkeerttrajecten. Verder is bij aanvang van aan de pilot in Groningen stevig geïnvesteerd in de onderlinge kennismaking. Bijvoorbeeld via inhoudelijke kennisdagen en een bezoek aan de IND inclusief een voorlichting over de verschillende werksoorten en afdelingen binnen de IND. Wat in Groningen ook nog heeft bijgedragen aan de onderlinge samenwerking in het LSO is dat de professionals op casusniveau hebben ervaren dat gezamenlijk optrekken en het gebruiken van elkaars expertise tot resultaat kan leiden. Ook als dit de invalshoek van de eigen organisatie overstijgt.

De gemeente Groningen heeft voor de regievoering over de pilot onder andere een projectleider aangesteld die ervaring had met het leiden van complexe samenwerkingen en projecten. Ook had deze projectleider geen geschiedenis bij de maatschappelijke organisaties of andere partijen in de gemeente, waardoor de projectleiding van begin af aan neutraal was. Het lijkt erop dat alle partijen binnen de LVV in Groningen zich hierdoor gesteund voelden en dat dit de samenwerking ten goede kwam. Een andere succesvolle interventie van de gemeente Groningen was om bij de start van de pilotperiode naast het LSO ook een projectgroep in te stellen. Hierin zitten dezelfde partijen als in het LSO en worden procesmatige zaken besproken, waardoor de partijen zich tijdens het LSO kunnen concentreren op de inhoud.

Toelating, opvang en begeleiding

De toelatingscriteria voor de LVV Groningen komen overeen met de landelijke criteria. Voor mensen met een (zwaar) inreisverbod, (zwaar) strafblad, of ongewenst verklaring¹⁶ kan de burgemeester een uitzondering maken om hen alsnog op te vangen in de LVV. Dit gebeurt om problemen rondom openbare orde te voorkómen of omdat het vanuit humanitaire redenen niet gewenst is om deze mensen geen onderdak te bieden. Voor deze groep vreemdelingen is het begeleidingsperspectief altijd terugkeer naar het land van herkomst. Het dilemma rond het opnemen van mensen met een ongewenst verklaring of zwaar inreisverbod speelt vooral in Groningen omdat de vreemdelingententent is gevestigd in Ter Apel in de provincie Groningen.

Nieuwe deelnemers melden zich in Groningen voor opvang bij Inlia. Daarna gaan Inlia en de IND samen na of zij voldoen aan de toelatingscriteria. Als dit

¹⁶ Een ongewenst verklaring is een administratieve maatregel. Het doel van deze maatregel is om iemand uit Nederland te weren die niet meer in Nederland mag zijn. Dit wordt in de meeste gevallen opgelegd aan iemand die een misdrijf heeft gepleegd.

zo is dan krijgt een deelnemer toegang tot een van de LVV opvanglocaties in Groningen. Na toelating vindt met de vreemdeling op de opvanglocatie een intakegesprek plaats. In dit gesprek komt ook aan bod dat de opvang binnen de LVV geen eindbestemming is, maar dat het bedoeld is om met elkaar de opties te onderzoeken voor de periode erna. Tijdens het intakeproces brengen de vreemdeling en de begeleider direct de persoonlijke situatie van de vreemdeling in kaart, waaronder de juridische mogelijkheden voor legalisering en de gezondheidssituatie van de vreemdeling. De begeleiding binnen de LVV Groningen houdt onder andere in dat een perspectiefmedewerker met de deelnemers gesprekken voert over hun toekomstperspectieven. Om de eigen verantwoordelijkheid van de deelnemers te stimuleren sporen de begeleiders ze aan om zelf te koken en schoon te maken.

In tabel 4.5 is te zien welke begeleidingstrajecten de vreemdelingen die op dit moment in de LVV Groningen zitten volgen. Ongeveer vier keer zoveel deelnemers werken aan terugkeer naar het land van herkomst dan aan legalisering van verblijf. Hierin verschilt de pilot in Groningen van veel van de andere pilots, waarin juist een groter deel van de vreemdelingen een traject volgt gericht op verblijf.

Tabel 4.5. Lopende begeleidingsscenario's in de LVV Groningen (N=204)

Begeleidingstraject	Aantal(percentage)
Legalisering van verblijf in Nederland	26 (12%)
Terugkeer naar land van herkomst	96 (47%)
Nog niet opgesteld/in onderzoek	80 (39%)
Doormigratie*	2 (1%)

Bron: gemeentelijke projectleider.

* In de landelijke monitor van 1 november 2020 valt de categorie doormigratie onder het begeleidingsscenario terugkeer.

Een punt waarop de begeleiding van de vreemdelingen in de LVV Groningen verschilt van de begeleiding in de andere gemeentelijke pilots is dat er tussentijdse termijnen worden gesteld aan acties die vreemdelingen afspreken te ondernemen. Concreet betekent dit dat per deelnemer een termijn wordt gesteld bij de tussentijdse stappen die nodig zijn om tot een bestendige oplossing te komen. Een voorbeeld hierbij is dat wordt afgesproken wanneer een vreemdeling documenten binnen moet hebben die nodig zijn voor terugkeer of voor het aanvragen van een verblijfsvergunning in Nederland. Deze termijnen worden in overleg met alle partners in het LSO vastgesteld en het doel hiervan is om mensen te stimuleren om in actie te komen. Indien er relevante redenen zijn waardoor het niet lukt om de termijn te halen – bijvoorbeeld omdat het land van herkomst niet meewerkt – dan wordt een nieuwe datum gesteld.

In Groningen worden meerdere interventies ingezet om de complexe medische en psychische situatie van de deelnemers te helpen verbeteren. Een voorbeeld hiervan is de inzet van de BIG-geregistreerde verpleegkundige,¹⁷ die met iedere nieuwe deelnemer een medische intake houdt. De maatschappelijke organisaties in de LVV-Groningen ervaren dat ze hierdoor sneller en beter een inschatting kunnen maken van de hulp en begeleiding die een deelnemer nodig heeft en in hoeverre de gezondheid van de deelnemer het traject naar een bestendige oplossing beïnvloedt.

Ten slotte valt op dat binnen de pilot in Groningen, in tegenstelling tot binnen de meeste andere pilots, gedwongen terugkeer ook een optie is. De geïnterviewde partijen geven aan het geen gewenste situatie is en dat alles op alles wordt gezet om in een vrijwillig kader tot een oplossing te komen. Gedwongen

17 Het BIG-register is een onderdeel van de Wet BIG. Deze wet geeft regels voor beroepen in de gezondheidszorg (zoals verpleegkundigen) en beschermt patiënten tegen onzorgvuldig en ondeskundig handelen. Indien een verpleegkundige een BIG-registratie heeft, is diegene bevoegd om zijn of haar beroep uit te oefenen volgens de kwaliteitseisen die in Nederland gelden. (bron: <https://www.bigregister.nl/>)

terugkeer wordt alleen ingezet als terugkeer niet is bereikt met motivering, druk zetten en consequentie- en waarschuwingsgesprekken. Voorafgaand aan de beslissing of gedwongen terugkeer wordt ingezet, wordt aan de maatschappelijke organisaties gevraagd of zij hier bezwaren tegenhebben. Als dit het geval is, wordt gedwongen terugkeer niet ingezet. Ondanks dat alle betrokkenen in Groningen gedwongen uitzetting geen gewenste situatie vinden staan zij wel allemaal achter deze escalatiemogelijkheid.

Beslismandaat, discretionaire bevoegdheid en opschaling van complexe casuïstiek

Net als in de andere pilots ervaren de partijen in het LSO in Groningen het als een gemis dat de IND-medewerker aan tafel geen beslissingen kan nemen over individuele casuïstiek. Tegelijkertijd zijn alle mensen in het LSO positief over de rol van de IND. Vooral omdat de vertegenwoordiger vanuit de IND de kennis en ervaring heeft om goede inschattingen te maken over de (on)mogelijkheden voor legalisering en omdat deze bij collega's extra aandacht vraagt voor casuïstiek vanuit de LVV. Ook de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris wordt binnen de LVV Groningen gemist. De betrokkenen zijn van mening dat ergens in het systeem een mogelijkheid zou moeten zijn om oplossingen te vinden voor complexe, vastgelopen en schrijnende casussen. Vanuit de LVV Groningen is tot op heden twee keer opgeschaald naar het MRT. In de ervaring van de in de LVV Groningen betrokken partijen was het een hele kluit om de door het MRT gevraagde informatie aan te leveren. Daarnaast is de ervaring van de maatschappelijke organisaties en de gemeente dat het MRT qua kennis en expertise nog niet de gehoopte meerwaarde biedt ten opzichte van het LSO.

Uitstroom

Van de vreemdelingen die zijn uitgestroomd uit de LVV Groningen is zeventien procent uitgestroomd met een bestendige oplossing (zie tabel 4.6). Veertien deelnemers hebben een verblijfsvergunning ontvangen, vijftien zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst. Iets meer dan een derde van de vreemdelingen uit de LVV Groningen zijn nog in afwachting is van de boordeling van een nieuwe asielaanvraag. Een kwart van de deelnemers is met onbekende bestemming uit de LVV vertrokken.

Tabel 4.6. Uitstroom uit de LVV Groningen (n=170)

	Aantal (percentage)	
Bestendige uitstroom	Naar land van herkomst	15 (9%)
	Legalisering van verblijf in Nederland	14 (8%)
	Doormigratie	0
Semi-bestendige uitstroom	HASA (herhaalde asielaanvraag)	65 (39%)
Niet-bestendige uitstroom	MOB*	44 (26%)
	Gedwongen beëindigd**	2 (1%)
	Overige niet-bestendige uitstroom***, ****	30 (8%)

Bron: gemeentelijke projectleider.

- * Met Onbekende Bestemming vertrokken uit de LVV opvang.
- ** Gedwongen beëindigd houdt in dat de opvang en begeleiding door de LVV is beëindigd omdat de voortgang richting een bestendige oplossing stagneerde. In de praktijk betekent dit dat veel van deze mensen ook verdwijnen uit het zicht van de organisaties en terecht komen in hun eigen netwerk, in een andere opvangvorm of op straat.
- *** Dit omvat vertrek naar een andere opvang, naar vreemdelingenbewaring, naar opvang in het eigen netwerk, naar LVV in een andere gemeente, naar een BBB in dezelfde of een andere gemeente of overlijden.
- **** Tien van deze dertig vreemdelingen waren op 1 november 2020 uitgestroomd naar vreemdelingenbewaring, waarvan er op dat moment vijf gedwongen zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst.

Ervaren meerwaarde

De partijen binnen de LVV Groningen zijn om een aantal redenen positief over het werken met de LVV. Zowel de rijkspartijen als de maatschappelijke organisaties ervaren het als een meerwaarde dat zij met elkaar rond de tafel zitten en op casusniveau informatie met elkaar uitwisselen. Dit helpt in hun ervaring om tot beter passende beslissingen te komen over begeleidingsscenario's en om vervolgens adequaat te handelen binnen de begeleiding van de vreemdelingen. Ook geven de partijen aan te ervaren dat door de LVV de onderlinge samenwerking is verbeterd. Uit de interviews blijkt dat de partijen in de LVV Groningen zich steeds beter kunnen inleven in elkaars uitgangspunten en steeds beter samen kunnen zoeken naar bestendige oplossingen.

Impact Covid-19 op de LVV Groningen

De betrokken partijen bij de LVV Groningen hebben op de volgende manieren hinder ondervonden van Covid-19.

- Terugkeertrajecten hebben een tijd stilgelegen doordat vliegtuigen beperkt of helemaal niet vlogen en doordat ambassades gesloten waren.
- Doordat het AZC in Ter Apel tijdelijk gesloten was vanwege de Coronamaatregelen kwamen enkele vreemdelingen in de LVV Groningen terecht die niet vallen onder de doelgroep.
- In het begin van de Covid-19 uitbraak konden gesprekken met de vreemdelingen niet doorgaan tot het moment dat de RIVM-richtlijnen waren geïmplementeerd.
- Wanneer begeleidingsgesprekken telefonisch plaatsvonden was het voor de maatschappelijke organisatie niet mogelijk om non-verbale communicatie op te vangen, terwijl dit juist bij deze doelgroep in hun ervaring van groot belang is.
- De medische en psychische zorg was en is soms nog steeds minder toegankelijk voor de vreemdelingen in de LVV.

- De betrokken partijen misten ineens de non-verbale communicatie die zij zo belangrijk vinden in de onderlinge samenwerking.

4.4. LVV Rotterdam

In Rotterdam is de LVV pilot gestart op 1 maart 2019. In de stad is al langere tijd een samenwerking rondom de opvang en begeleiding van vreemdelingen zonder recht op verblijf. De gemeente, maatschappelijke organisaties en de landelijke ketenpartners hebben sinds 2011 een overlegstructuur in het Breed Rotterdams Illegalen Overleg (BRIO). Het BRIO is een maandelijks afstemmingsoverleg dat centraal staat in de Rotterdamse LVV aanpak. Het BRIO staat gelijk aan het Lokaal Samenwerkingsoverleg (LSO) in de vier andere gemeentelijke pilots.

Bezettingsgraad en achtergrondkenmerken van de vreemdelingen

Sinds het begin van de pilot hebben in totaal 173 mensen deelgenomen aan de LVV in Rotterdam. De LVV Rotterdam telt 117 beschikbare plekken. Hiervan waren er op 1 november 2020 39 bezet. De lage bezettingsgraad in vergelijking met de andere pilots is onder meer te verklaren doordat de LVV Rotterdam alleen vreemdelingen toelaat die een reële vertrekvens hebben, met uitzondering van mensen uit een onveilig land van herkomst, en doordat in deze pilot in principe een verblijfsduur wordt gehanteerd van maximaal 6 maanden.

Bijna driekwart van de deelnemers in Rotterdam is man (73%) en het merendeel van de deelnemers is tussen de 26 en 45 jaar oud (58%). De meeste vreemdelingen zijn afkomstig uit de regio Sub-Sahara-Afrika (59%). Gemiddeld genomen komen de vreemdelingen in de LVV Rotterdam terecht acht jaar na hun eerste registratie bij de IND.

Rolinvulling en samenwerking

Naast de gemeente, de DT&V, IND en AVIM zijn binnen de LVV Rotterdam zeven maatschappelijke organisaties¹⁸ actief. Een deel van hen houdt zich bezig met terugkeerbegeleiding, een ander deel met begeleiding bij legaliseringstrajecten. Tevens is vanuit de gemeente Rotterdam/GGD een verpleegkundige volledig beschikbaar voor de vreemdelingen in de LVV.

De partijen binnen de LVV Rotterdam hebben ervoor gekozen om naast het maandelijkse BRIO ook een kleinschaliger overleg in te voeren om de dagelijkse opvang en begeleiding te bespreken. Tijdens deze casusbesprekingen wordt per maatschappelijke organisatie de voortgang van de vreemdelingen in de LVV besproken. Naast de betreffende maatschappelijke organisatie en het gemeentelijk vreemdelingenloket¹⁹ nemen aan deze overleggen de DT&V deel, en op afroep de IND, AVIM en/of GGD. Het bespreken van de casussen per maatschappelijke organisaties biedt in de ervaring van de betrokken partijen de gelegenheid om goede en grondige inhoudelijke gesprekken te voeren over de voortgang van de deelnemers in de richting van een bestendige oplossing. De ervaring van de maatschappelijke organisaties is bovendien dat door het grondig bespreken van de casussen de gemeente en de ketenpartners nog meer betrokken raken bij de vreemdelingen dan voorheen.

De samenwerking tussen de in de LVV Rotterdam betrokken partijen is de afgelopen jaren verbeterd. Het onderlinge vertrouwen en begrip is toegenomen. Om tot een goede samenwerking te komen zijn in de gemeentelijke pilot in Rotterdam een aantal interventies ingezet. Allereerst hebben de partijen uit

het BRIO een aantal werkbezoeken gehouden om in elkaars keuken te kunnen kijken. Zo heeft de IND een sessie georganiseerd waarin zij de anderen vertelden over hun werkwijzen en werkzaamheden. Dit heeft bij de maatschappelijke organisaties geleid tot meer kennis over de werkprocessen bij de IND en tot meer begrip voor wat de IND in het BRIO wel en niet kan doen. Dit leidde er ook toe dat de partijen elkaars expertises zijn gaan respecteren en ook zijn gaan benutten bij het zoeken naar de best passende bestendige oplossingen.

Ook de wijze waarop de gemeente Rotterdam de regierol invult heeft er volgens de betrokken partijen toe geleid dat de samenwerking binnen de LVV Rotterdam goed verloopt. De gemeente blijkt voor verbinding te zorgen als er conflicten zijn of onbegrip is tussen partijen. Ook is de ervaring dat de gemeente ervoor zorgt dat iedereen zich gekend en gehoord voelt en dat alle partijen elkaars belangen kennen en respecteren.

Toelating, opvang en begeleiding

In Rotterdam is het gemeentelijk vreemdelingenloket het centraal aanmeldpunt voor vreemdelingen. Het vreemdelingenloket toetst of vreemdelingen voldoen aan de criteria voor deelname aan de LVV. Voordat vreemdelingen worden toegelaten tot de LVV in Rotterdam voert AVIM een identiteitsonderzoek uit. Dit om identiteitsfraude te voorkomen wat in een later stadium een begeleidingstraject mogelijk zou kunnen frustreren. Het gemeentelijk vreemdelingenloket besluit vervolgens over de definitieve toelating. Na toelating wordt het begeleidingsscenario bepaald: gericht op legalisering of vertrek. De keuze voor het begeleidingsscenario is grotendeels gebaseerd op de juridisch check. Een bespreking in het BRIO leidt vervolgens tot vaststelling van de inhoud van het begeleidingstraject en tot een besluit over welke organisatie de begeleiding van een deelnemer op zich neemt.

Na de intakefase volgt in de LVV Rotterdam altijd een onderzoeksfase met een medische en juridische check. De medische check wordt uitgevoerd door

¹⁸ Goedwerk Foundation; Stichting Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt (ROS); Pauluskerk; Nico Adriaans Stichting (NAS); Leger des Heils; VluchtelingenWerk; IOM.

¹⁹ Het gemeentelijk vreemdelingenloket zit het BRIO voor en is tevens het centrale aanmeldpunt voor vreemdelingen.

een GGD verpleegkundige. Om tot een oordeel te kunnen komen voert de verpleegkundige een gesprek met de vreemdeling en verzamelt deze informatie met de (straat)arts. De verpleegkundige kan adviseren om aanvullend onderzoek te doen of een medische behandeling in te zetten. De opvang in de LVV Rotterdam bestaat hoofdzakelijk uit nachtopvang, die wordt verzorgd door de Pauluskerk, de NAS of het Leger des Heils. Daarnaast biedt St. ROS ook een 24uursopvang bestemd voor vrouwen in de LVV.

De juridische check wordt uitgevoerd door stichting ROS of VluchtelingenWerk en neemt ongeveer twee weken in beslag. De juridische check wordt binnen de LVV Rotterdam vooral gebruikt om bij de deelnemers de verwachting weg te nemen dat deelname leidt tot legalisering. De gemeente constateert echter dat veel deelnemers aan de LVV Rotterdam toch blijven hopen op een verblijfsvergunning. Wanneer uit de juridische check blijkt dat er mogelijkheden zijn voor legalisatie, dan wordt dit voorafgaand aan de bespreking van de casus in het BRIO gecheckt bij de IND-medewerker.

Bij een negatieve uitkomst uit de juridische check gaat de vreemdeling via toekomstoriëntatie werken aan terugkeer. Dit gebeurt onder begeleiding van de terugkeerorganisatie Goedwerk Foundation die hierbij samenwerken met de DT&V. De toekomstoriëntatie gericht op terugkeer bestaat voornamelijk uit (motiverende) gespreksvoering en het wegnemen van praktische barrières en soms irreële overtuigingen bij de vreemdeling. Wanneer de toekomstoriëntatie de praktische en persoonlijke belemmeringen voor terugkeer heeft weggenomen start de daadwerkelijke terugkeerbegeleiding. Hierin speelt in Rotterdam ook de DT&V een rol.

In tabel 4.7 is te zien dat 35 van de vreemdelingen die op 1 november 2020 deelnamen aan de LVV Rotterdam een traject volgden gericht op terugkeer naar het land van herkomst. Vier vreemdelingen kregen begeleiding gericht op legalisering van verblijf.

Tabel 4.7. Begeleidingstrajecten huidige bezetting LVV Rotterdam (n=39)

Begeleidingstraject	Aantal(percentage)
Legalisering van verblijf in Nederland	4 (10%)
Terugkeer naar land van herkomst	35 (90%)
Nog niet opgesteld/in onderzoek	0

Bron: gemeentelijke projectleider.

Binnen de LVV in Rotterdam wordt extra ingezet op 'activering van vreemdelingen', bijvoorbeeld via cursussen en opleidingen. Dit gebeurt vanuit de gedachte dat het ontwikkelen van kennis en vaardigheden in Nederland kan helpen bij het opbouwen van een nieuw bestaan in het land van herkomst. De activeringsactiviteiten komen echter moeizaam van de grond. Naast dat de betrokken partijen in Rotterdam te maken kregen met wet- en regelgeving die de uitvoering van dit activeringsactiviteiten kan belemmeren, heeft vooral negatieve media-aandacht²⁰ rond dit activeringsproject geleid tot het stopzetten ervan.

In principe kennen de opvang- en begeleidingstrajecten binnen de LVV Rotterdam een maximale duur van zes maanden. Dit kan worden verlengd als sprake is van medische problematiek of als documenten moeten worden verzameld, én als het BRIO verwacht dat er bij verlening van het traject een reële kans is op een bestendige oplossing. Een deel van de maatschappelijke organisaties binnen de LVV ervaart de termijn van zes maanden juist als een stok achter de deur bij de begeleiding. Het maakt deelname voor de vreemdelingen in hun ervaring minder vrijblijvend.

20 Zie bijvoorbeeld dit artikel van de NOS <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2318636-justitie-subsidieert-twijfelachtige-terugkeerprojecten-asielzoekers.html> En deze reactie vanuit St. ROS: <https://www.helpmijterugkeren.nl/persbericht>

Beslismandaat, discretionaire bevoegdheid en opschaling complexe casuïstiek

De maatschappelijke organisaties in de LVV Rotterdam ervaren het als een knelpunt dat de IND in het BRIO geen beslissing kan nemen over individuele casuïstiek. Het beïnvloedt volgens hen de mogelijkheid om samen tot een oplossing te komen in vastgelopen casuïstiek, en in het bijzonder casussen waarbij legalisering ook na een grondige analyse onmogelijk blijkt én terugkeer ook niet mogelijk is. Ook de afschaffing van de discretionaire bevoegdheid wordt door meerdere partijen als een knelpunt ervaren voor het kunnen vinden van bestendige oplossingen. Tijdens de interviews met de maatschappelijke organisaties hoorden we een voorbeeld van een vastgelopen traject waarvan bij hen het vermoeden bestond dat de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris wel voor een oplossing had kunnen zorgen. Deze vreemdeling verblijft momenteel nog steeds in de LVV.

Vanuit de Rotterdamse pilot is op dit moment één casus opgeschaald naar het MRT. Casussen waarover het BRIO in Rotterdam geen overeenstemming bereikt over het te kiezen begeleidingsscenario en/of de voortgang van een vreemdeling worden in de LVV Rotterdam eerst opgeschaald naar de lokale stuurgroep. Hiermee wordt geprobeerd om alsnog tot consensus te komen en daarmee te voorkomen dat de partijen in het BRIO onnodig het in hun ervaring vele papierwerk invullen dat zij moeten aanleveren bij opschaling van een casus naar het MRT.

Uitstroom

Ruim een kwart (28%) van de uitstromers tot 1 november 2020 is uitgestroomd met een bestendige oplossing (zie tabel 4.8). Ten opzichte van de andere vier pilots is dit een relatief groot deel. 22 procent van de uitgestroomde vreemdelingen is teruggekeerd naar het land van herkomst; zes procent van de uitgestroomde vreemdelingen heeft een verblijfsvergunning gekregen. Verder is

veertienprocent nog in afwachting van de afhandeling van een herhaalde asielaanvraag.

Tabel 4.8. Uitstroom uit de LVV Rotterdam (n=134)

	Aantal (percentage)	
Bestendige uitstroom	Naar land van herkomst	29 (22%)
	Legalisering van verblijf in Nederland	6 (4%)
	Doormigratie	0
Semi-bestendige uitstroom	HASA (herhaalde asielaanvraag)	21 (16%)
	Artikel 64	3 (1%)
Niet-bestendige uitstroom	MOB*	23 (17%)
	Gedwongen beëindigd**	36 (27%)
	Overige niet-bestendige uitstroom***, ****	16 (3%)

Bron: gemeentelijke projectleider.

- * Met Onbekende Bestemming vertrokken uit de LVV opvang.
- ** Gedwongen beëindigd houdt in dat de opvang en begeleiding door de LVV is beëindigd omdat de voortgang richting een bestendige oplossing stagneerde. In de praktijk betekent dit dat veel van deze mensen ook verdwijnen uit het zicht van de organisaties en terecht komen in hun eigen netwerk, in een andere opvangvorm of op straat.
- *** Dit omvat vertrek naar een andere opvang, naar vreemdelingenbewaring, naar opvang in het eigen netwerk, naar LVV in een andere gemeente, naar een BBB in dezelfde of een andere gemeente of overlijden.
- **** Tien van deze zestien vreemdelingen was er op 1 november 2020 één uitgestroomd naar vreemdelingenbewaring. Deze persoon is vervolgens gedwongen teruggekeerd naar het land van herkomst.

Dat uit de LVV Rotterdam relatief veel vreemdelingen terugkeren naar het land van herkomst heeft een aantal oorzaken. Het heeft allereerst te maken met dat de LVV Rotterdam alleen vreemdelingen toelaat waarvan het BRIO de kans reëel acht dat ze echt willen terugkeren naar het land van herkomst of dat ze een reële kans maken op legalisering. Daarnaast verleent de LVV

Rotterdam, in tegenstelling tot de andere pilots, ook opvang aan vreemdelingen die aangeven te willen vertrekken maar hiervoor nog administratieve zaken moeten regelen. De gedachte is dat door hier vanuit de LVV bij te ondersteunen de kans verkleint dat zij terugkomen op hun besluit.

Aan de andere kant is ook het aantal vreemdelingen dat de LVV Rotterdam met onbekende bestemming heeft verlaten relatief hoog ten opzichte van de andere vier pilots. Ook dit heeft te maken met de nadruk die in deze pilot ligt op de oplossing 'terugkeer naar land van herkomst'. Vreemdelingen die in de loop van de opvang en begeleiding een onrechtmatig verblijf in Nederland verkiezen boven terugkeer naar het land van herkomst verlaten de LVV vaak op eigen initiatief en met onbekende bestemming. Wanneer een begeleidingsscenario gericht op vertrek op deze manier dreigt te stagneren vindt een deel van de geïnterviewden binnen de LVV Rotterdam, en in het bijzonder de landelijke ketenpartners en de gemeente, dat een gedwongen vertrek procedure bespreekbaar moet zijn in het BRIO. Ook al is dit in ieders ogen geen wenselijke oplossing. Het bespreken van gedwongen terugkeer gebeurt in het BRIO nu nog maar heel zelden omdat de maatschappelijke organisaties aangeven hier niet aan mee te willen werken.

Ervaren meerwaarde

Het merendeel van de geïnterviewden geeft aan dat zij, ondanks de misschien tegenvallende resultaten, zeker meerwaarde zien in de LVV. Door de LVV is de bestaande overlegstructuur in het BRIO versterkt. De lijntjes zijn korter geworden en de partijen weten elkaar sneller te vinden. Vooral de kleinschalige BRIO's per maatschappelijke organisatie worden als positief ervaren. Deze zouden er niet zijn geweest zonder de LVV. Ook ervaren de betrokken partijen meer zicht te hebben op de groep vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang die in Rotterdam verblijft. Dit helpt bij openbare orde vraagstukken.

Invloed Covid-19 op LVV Rotterdam

De corona-uitbraak en de daarmee gepaard gaande maatregelen hebben een aantal gevolgen gehad voor de uitvoering van de LVV pilot in Rotterdam. We vatten deze hieronder samen.

- Het contact met de vreemdelingen verloopt moeizamer door de corona-maatregelen. Begeleiders ervaren dat het in online en telefonische gesprekken moeilijk is om in te schatten hoe het echt met de deelnemers gaat.
- In enkele gevallen lijken vliegbeperkingen een belemmering te zijn geweest voor bestendige uitstroom. Niet alleen op het potentiële terugkeermoment maar ook op de langere termijn. Wanneer mensen niet kunnen terugkeren op het moment dat zij dat wel wilden kan volgens de geïnterviewden de motivatie hiervoor verdwijnen.
- Volgens een deel van de betrokkenen bij de LVV Rotterdam heeft corona ook een positief neveneffect gehad. Door corona zat er minder druk op de trajecten: de termijn van zes maanden werden opgeschort en de opvang veranderde in 24-uursopvang. Het lijkt erop dat deelnemers hierdoor meer rust ervaren en beter konden nadenken over hun toekomst.

4.5. LVV Utrecht

In Utrecht is de pilot-LVV gestart op 1 april 2019. Daarvoor bestond in Utrecht een bed-bad-brood voorziening en werkte de gemeente en maatschappelijke organisaties uit de stad samen aan de opvang van vreemdelingen zonder recht op verblijf. Dit was de basis van waaruit de LVV in Utrecht is gestart.

Bezetting LVV Utrecht en achtergrondkenmerken van de vreemdelingen

De LVV in Utrecht heeft 235 plaatsen beschikbaar. Van deze 235 plaatsen waren er op 1 november 2020 169 bezet door vreemdelingen die volgens het convenant tot de LVV-doelgroep behoren. Verder zijn er twintig plekken bij MOO (12 MOO basis en 8 MOO intensief) ingekocht voor vreemdelingen die opvang en begeleiding ontvangen in de LVV Utrecht.²¹ Op 1 november 2020 waren ook nog 24 plekken bezet door volwassenen en kinderen uit in totaal tien gezinnen. Deze gezinnen verbleven eerst in de gemeentelijke Bed-Bad-Brood voorziening en zijn vanwege humanitaire redenen nog niet zijn uitgestroomd uit de opvang. De gezinnen zijn niet opgenomen in de tabellen in deze rapportage. De maatschappelijke organisaties binnen de LVV Utrecht werken met de gezinnen in een apart casusoverleg aan legalisering van verblijf in Nederland.

Twee derde van de vreemdelingen die in de LVV Utrecht opvang en begeleiding krijgt of heeft gekregen is man. De grootste groep deelnemers is tussen de 26 en 35 jaar oud. In vergelijking met de andere pilots heeft Utrecht een relatief grote groep deelnemers tussen de 18 en 25 jaar. Het merendeel is afkomstig uit de regio's Sub-Sahara-Afrika (47%) en het Midden-Oosten (37%). Gemiddeld genomen kwamen de vreemdelingen in de LVV Utrecht ongeveer 6,5 jaar na de eerste registratie bij de IND terecht in de LVV.

²¹ MOO staat voor Medische Opvang Ongedocumenteerden. Voor een toelichting op MOO, zie hoofdstuk 4 over de gemeentelijke pilot in Amsterdam.

Rolinvulling en samenwerking

Naast de gemeenten en de drie landelijke ketenpartners zijn bij de LVV in Utrecht de tien maatschappelijke organisaties betrokken die voorheen de bed-bad-brood regeling in de gemeente uitvoerden. In vergelijking met de andere pilots is het aantal betrokken organisaties groot. De LVV Utrecht kent net als de andere pilots twee overlegorganen. Een stuurgroep, die in Utrecht de afstemmingsgroep wordt genoemd en een casusoverleg (het LSO). De afstemmingsgroep bewaakt de voortgang van de gemeentelijke pilot en bestaat uit de gemeente, AVIM, DT&V, IND, het programmabureau en drie maatschappelijke organisaties, SNDVU, VluchtelingenWerk en Seguro. De gemeente zit de afstemmingsgroep voor.

De partijen in Utrecht vervullen hun rollen grotendeels zoals omschreven in het convenant. Er is echter een belangrijke uitzondering. De gemeente Utrecht heeft in de samenwerkingsafspraken met de maatschappelijke organisaties opgenomen dat het initiatief voor het delen van informatie altijd ligt bij de maatschappelijke organisatie die de vreemdeling begeleidt. Extra voorwaarde daarbij is dat de maatschappelijke organisatie alleen informatie deelt als de vreemdeling om wie het gaat hier toestemming heeft gegeven aan de begeleider voor het bespreken van zijn of haar dossier met de DT&V en IND. Waar in de andere gemeentelijke pilots de vreemdelingen deze toestemming geven bij het ondertekenen van het deelnameformulier, vindt deze toestemming in de LVV in Utrecht separaat plaats op een later moment. De gedachte hierachter vanuit de maatschappelijke organisatie en de gemeente is dat, wanneer vreemdelingen zeker weten dat hun begeleiders geen informatie delen met de DT&V en IND, de begeleidende professionals goede vertrouwensbanden kunnen opbouwen met de vreemdelingen. Wanneer de vertrouwensband in de ogen van de maatschappelijke organisaties hier stevig genoeg voor is, spreken de begeleiders met de vreemdeling over het delen van informatie in het LSO. In de ervaring van de gemeente geven de vreemdelingen hier dan altijd toestemming voor. Tegelijkertijd blijkt dat vanuit de LVV Utrecht bijvoorbeeld meer

nieuwe asielaanvragen zijn ingediend dan bekend is in het hele LSO, wat dus betekent dat de maatschappelijke organisaties bij een deel van de vreemdelingen nog wacht met het vragen om toestemming voor informatie-uitwisseling in het LSO. Het gevolg hiervan is dat de IND en DT&V maar bij een deel van de vreemdelingen in de LVV Utrecht vanuit hun specifieke expertise (legaliseringsmogelijkheden en begeleiding bij vertrek) niet kunnen meedenken over bestendige oplossingen. Dit heeft de samenwerking tussen in de LVV Utrecht betrokken partijen gedurende een lange periode onder druk gezet.

Vanuit alle geïnterviewden hoorden we dat de samenwerking sinds de zomer van 2020 verbeterd is. Partijen gaan meer met elkaar in gesprek in het LSO en het lijkt erop dat daar ook steeds meer casussen worden besproken. De betrokken partijen spreken ook allemaal de wens uit dat de samenwerking binnen de LVV verder verbeterd is. Alle mensen in het LSO en de stuurgroep lijken uiteindelijk hetzelfde te willen bereiken – een beter leven voor de mensen binnen de LVV via terugkeer of legalisering – en hiervoor is volgens hen een goede samenwerking nodig.

Om de samenwerking te verbeteren lijken enkele acties van de gemeenten te hebben bijgedragen aan de verbetering in de samenwerking. Een daarvan was een overleg tussen rijkspartijen, gemeente en maatschappelijke organisaties in mei 2020, waarin nieuwe procesafspraken zijn gemaakt en over en weer een duidelijker beeld is ontstaan over wat ieders verwachtingen zijn bij het werken binnen de LVV. Onderdeel van de procesafspraken is dat rijkspartijen nu ook casuïstiek mogen inbrengen tijdens het LSO. Ook is een procesbegeleider aangesteld die aanwezig is tijdens overleggen van het LSO en de afstemmingsgroep om processen en afspraken in de gaten te houden. De ervaringen met de procesbegeleider zijn positief. Dit betekent dat het voor de samenwerking tussen de partijen binnen de LVV Utrecht belangrijk is geweest dat in ieder geval tijdelijk een neutrale partner de procesmatige leiding op zich nam. Een andere manier waarop in de LVV Utrecht is geprobeerd om de ketenpartners en de maatschappelijke organisaties nader tot elkaar te brengen is

dat de ketenpartners langs zijn geweest bij de maatschappelijke organisaties om bij hen ‘in de keuken’ te kijken. Dit lijkt positief te zijn bevallen, want de geïnterviewden in Utrecht spreken de wens uit om meer van dit soort activiteiten te ondernemen die helpen om elkaar te leren kennen. Ook heeft de gemeente in november 2020 een bijeenkomst georganiseerd voor het LSO om te bespreken hoe de partijen gezamenlijk kunnen optrekken rondom het thema terugkeerbegeleiding.

Toelating, opvang en begeleiding

In Utrecht komen vreemdelingen bij de LVV terecht via het lokale aanmeldloket voor ongedocumenteerden. De maatschappelijke organisaties VluchtelingenWerk, Stil, Toevlucht en de Tussenvoorziening organiseren vervolgens het aanmeldproces. Na toelating tot de LVV in Utrecht krijgt de vreemdeling toegang tot de zogenoemde eerstelijns LVV opvang. Dit betekende voorheen voor mannen nachtopvang en voor vrouwen 24-uurs opvang. Door Covid-19 en de ervaring bij de gemeente en de maatschappelijke organisaties dat mensen met 24-uursopvang actiever werken aan een bestendige oplossing is momenteel voor iedereen 24-uursopvang beschikbaar.

Wanneer vreemdelingen in de ‘eerstelijns’ LVV-opvang zitten onderzoeken de maatschappelijke organisaties de mogelijkheden voor legalisering van verblijf in Nederland en of er mogelijkheden zijn voor terugkeer naar het land van herkomst. Dit gebeurt onder andere door een onderzoek naar iemands identiteit en nationaliteit, door het bestuderen van de eerdere procedures bij de IND en de bijbehorende uitspraken en door te bekijken of er signalen zijn van uitbuiting. De maatschappelijke organisaties maken hiermee van iedere instromende vreemdeling het dossier zo compleet mogelijk. Na definitieve toelating bepalen de gemeente en de maatschappelijke organisaties waar de deelnemer wordt opgevangen en welk begeleidingsscenario het best passend is.

De opvangplekken in Utrecht bestaan voor het grootste deel uit kleine woonvoorzieningen waar deelnemers met gemiddeld vier personen wonen. Daar maken zij samen gebruik van een keuken en een woonkamer. Daarnaast kent de LVV Utrecht twee opvanglocaties waar deelnemers met 20 tot 24 mensen samen wonen. De gemeente Utrecht hanteert geen maximale verblijftermijn voor vreemdelingen in de LVV. De gedachte hierachter van de gemeente is dat de situaties van de vreemdelingen te veel van elkaar verschillen om een vaste termijn aan te houden. Ook ervaart de gemeente dat mensen bij het hanteren termijnen voor de opvang in de LVV pas gaan meewerken als het einde in zicht is.

In de LVV in Utrecht bestaat de begeleiding van de vreemdelingen uit een (juridische) screening, juridische begeleiding, woonbegeleiding, activering, toekomstoriëntatie en terugkeerbegeleiding. In de begeleiding en activering van de vreemdelingen is binnen de Utrechtse pilot veel aandacht voor het opbouwen van een vertrouwensband tussen de begeleiders en de deelnemers. De gemeente en de maatschappelijke organisaties zien deze vertrouwensband, de 24-uursopvang, de medische zorg en de activeringsactiviteiten als de belangrijkste voorwaarden waaronder de vreemdelingen kunnen werken aan persoonlijk herstel en daarmee aan een bestendige oplossing.

Na de juridische screening volgt in de meeste gevallen juridische begeleiding gericht op het zoeken naar mogelijkheden voor legalisering van verblijf in Nederland. Hierin verschilt de werkwijze binnen de LVV Utrecht van de werkwijze in de andere gemeentelijke pilots waar alle partners samen het best passende en juridisch mogelijke perspectief (legalisering of terugkeer) bepalen, vanuit de gedachte dat de specifieke expertise van de IND en DT&V hierbij van toegevoegde waarde is.

Het overgrote deel (72%) van de vreemdelingen die momenteel in de LVV Utrecht verblijven volgt een begeleidingstraject gericht op legalisering in Nederland (zie tabel 4.9). Verder is in de tabel te zien dat een tiende van de vreemdelingen

een traject gericht op terugkeer volgt. Bij bijna twee tiende van de doelgroep is nog geen begeleidingstraject opgesteld. In de landelijke monitorgegevens over de LVV Utrecht staan alleen de begeleidingstrajecten die zijn besproken in het LSO. Op 1 november waren dat er 44: 34 gericht op legalisering, 10 gericht op terugkeer. De begeleiding van de 24 kinderen en volwassenen uit de gezinnen die op 1 november 2020 nog deelnamen aan de LVV Utrecht was bij heel allemaal gericht op legalisering van verblijf in Nederland.

Tabel 4.9. Begeleidingstrajecten huidige bezetting LVV Utrecht (n = 169)*

Begeleidingstraject	Aantal(percentage)
Legalisering van verblijf in Nederland	121 (72%)**
Terugkeer naar land van herkomst	17 (10%)2**
Nog niet opgesteld/in onderzoek	30 (17%)
Doormigratie	1 (<1%)

Bron: gemeentelijke projectleider,

- * De aantallen in deze tabel liggen hoger dan in de landelijke monitor van 1 november 2020, omdat in de landelijke monitor gaat over begeleidingstrajecten die in het LSO zijn besproken.
- ** Met Onbekende Bestemming vertrokken uit de LVV opvang,
- *** Gedwongen beëindigd houdt in dat de opvang en begeleiding door de LVV is beëindigd omdat de voortgang richting een bestendige oplossing stagneerde. In de praktijk betekent dit dat veel van deze mensen ook verdwijnen uit het zicht van de organisaties en terecht komen in hun eigen netwerk, in een andere opvangvorm of op straat.
- **** Dit omvat vertrek naar een andere opvang, naar vreemdelingenbewaring, naar opvang in het eigen netwerk, naar LVV in een andere gemeente, naar een BBB in dezelfde of een andere gemeente of overlijden.

Beslismandaat, discretionaire bevoegdheid en opschaling complexe casuïstiek

De maatschappelijke organisaties en de gemeente ervaren het als een belemmering voor het kunnen vinden van bestendige oplossingen dat de

IND-medewerker aan tafel in het LSO geen beslissingen kan nemen over individuele casuïstiek. Zij hadden verwacht dat de IND tijdens het LSO daadwerkelijk beslissingen kon nemen over aanvraagprocedures, en dat hiermee sneller beslissingen genomen konden worden over legalisering van verblijf. In de LVV-convenanten is dit element echter niet opgenomen in de rolomschrijving van de IND. Het zou in de praktijk ook vaak onmogelijk zijn, omdat de vele verschillende werksoorten en procedures binnen de IND vragen om specialistische kennis. Overigens zal een inschatting van de IND in het LSO in principe niet verschillen van die van collega's omdat de IND als organisatie te maken heeft met dezelfde wet- en regelgeving. Bij navraag bij de maatschappelijke organisaties en de gemeente blijkt het zo te zijn dat zij van de IND verwachten dat deze (a) per casus snel de weg weet te vinden naar de collega's die hierover kunnen beslissen en (b) probeert om de vaart in een procedure te houden.

Om in te spelen op het ontbreken van het beslismandaat en het afschaffen van de discretionaire bevoegdheid is in het LSO besloten om meer op te schalen naar het MRT. Dit is in Utrecht inmiddels met drie casussen gebeurd. Maatschappelijke organisaties geven aan dat de verwachting was dat het MRT tot een doorbaak zou kunnen leiden, maar dat dit niet het geval is. Het MRT kan alleen advies geven, want de verantwoordelijkheid voor besluitvorming over aanvragen voor verblijfsvergunning ligt exclusief bij de IND.

Uitstroom

Tabel 4.10 geeft de uitstroomcijfers van de LVV Utrecht weer. Negentien vreemdelingen zijn uitgestroomd met een bestendige oplossing: dertien mensen verblijfsvergunning hebben gekregen, vier zijn teruggekeerd naar het land van herkomst en twee zijn vertrokken naar een derde land (doormigratie). Een groot deel van de semi-bestendige uitstroom en de overige uitstroom betreft casussen die de maatschappelijke organisaties (nog) niet hebben ingebracht in het LSO. Daardoor komen de uitstroomcijfers in de tabel niet overeen met de cijfers over de uitstroom in de landelijke monitorgegevens van 1 november.

De cijfers van de maatschappelijke organisaties en de gemeente Utrecht laten zien dat 51 procent van de uit de LVV Utrecht uitgestroomde vreemdelingen een herhaalde asielaanvraag heeft ingediend. 15 procent van de uitgestroomde vreemdelingen is uit de LVV Utrecht vertrokken met een onbekende bestemming. Op basis van door de gemeente aangeleverde data weten we dat van de 27 kinderen en volwassenen uit de gezinnen die op 1 november 2020 waren uitgestroomd uit de LVV Utrecht er drieëntwintig een verblijfsvergunning hebben gekregen en vier zijn uitgestroomd naar de rijksopvang.

Tabel 4.10. Uitstroom uit de LVV Utrecht (n = 114)*

	Aantal (percentage)	
Bestendige uitstroom	Naar land van herkomst	4 (4%)
	Legalisering van verblijf in Nederland	13 (11%)
	Doormigratie	2 (2%)
Semi-bestendige uitstroom	HASA (herhaalde asielaanvraag)	58 (51%)
	Artikel 64	1 (1%)
Niet-bestendige uitstroom	MOB**	17 (15%)
	Gedwongen beëindigd***	1 (1%)
	Overige niet-bestendige uitstroom****	18 (17%)

Bron: gemeentelijke projectleider.

* De aantallen in deze tabel liggen hoger dan in de landelijke monitor van 1 november 2020, omdat in de landelijke monitor gaat over begeleidingstrajecten die in het LSO zijn besproken.

** Met Onbekende Bestemming vertrokken uit de LVV opvang.

*** Gedwongen beëindigd houdt in dat de opvang en begeleiding door de LVV is beëindigd omdat de voortgang richting een bestendige oplossing stagneerde. In de praktijk betekent dit dat veel van deze mensen ook verdwijnen uit het zicht van de organisaties en terecht komen in hun eigen netwerk, in een andere opvangvorm of op straat.

**** Dit omvat vertrek naar een andere opvang, naar vreemdelingenbewaring, naar opvang in het eigen netwerk, naar LVV in een andere gemeente, naar een BBB in dezelfde of een andere gemeente of overlijden.

Ervaren meerwaarde

De geïnterviewden vanuit de LVV Utrecht geven verschillende meerwaarden van de pilot LVV aan. De meest genoemde meerwaarde is dat er door de LVV tussen de gemeente, maatschappelijke organisatie en de landelijke ketenpartners meer onderling gesprek is over het probleem van mensen zonder recht op verblijf of rijksopvang. Doordat rijkspartijen, maatschappelijke organisaties en de gemeente samen aan tafel zitten, is er de mogelijkheid om af te stemmen over vreemdelingen die zij begeleiden. Alle partijen benoemen dat dit zonder de LVV niet zou zijn gebeurd. Naast de verbeteringen in de samenwerking schuurt het ook nog tussen de partijen binnen de LVV Utrecht. Dat niet alle casuïstiek in het LSO wordt besproken is hier een voorbeeld van. Daarnaast noemden de betrokken partijen nog twee meer specifieke meerwaarden. De gemeente en de maatschappelijke organisaties ervaren dat de LVV extra mogelijkheden biedt voor de opvang en begeleiding van de doelgroep. Meerdere betrokkenen, en in het bijzonder de landelijke ketenpartners, ervaren door de LVV beter zicht te hebben op de groep vreemdelingen om wie het gaat.

Impact Covid-19 op de LVV Utrecht

In de ervaring van de partijen binnen de LVV Utrecht heeft Covid-19 grote gevolgen gehad voor de uitvoering en effecten van de pilot. Allereerst bleek online begeleiding van de doelgroep complex. Met name als iemand niet goed Nederlands spreekt is face-to-face communicatie in de ogen van de begeleiders echt nodig. Ook zijn alle activiteiten (zoals sport en naailessen) en bijeenkomsten voor de vreemdelingen zijn een periode stopgezet. De maatschappelijke organisaties proberen dit nu vorm te geven in kleine groepen, maar ook dit is moeilijk omdat organisaties vanwege covid-19 met zo min mogelijk vrijwilligers willen werken. Wat betreft opvang in Utrecht heeft Covid-19 voor de LVV beperkt gevolgen. De RIVM richtlijnen moesten geïmplementeerd worden, maar doordat onderdak in kleine woonvoorzieningen plaatsvindt ging dit vrij soepel. Wel is een nachtopvang omgevormd tot een 24-uursopvang om iedereen binnen te houden.

4.6. Begeleiding en uitstroom: vergelijkende analyse

In deze paragraaf bespreken we of en hoe de begeleidingsscenario's bij en de uitstroom uit de vijf gemeentelijke pilots van elkaar verschillen.²² Ook geven we mogelijke verklaringen voor deze verschillen.

Begeleidingsscenario's

In tabel 4.11 is per gemeentelijke pilot te zien welke begeleidingstrajecten de vreemdelingen in de vijf pilots volgden ten tijde van de peildatum van 1 november. In de LVV's in Amsterdam (47%), Eindhoven (60%) en Utrecht (72%) was het merendeel bezig met een traject gericht op verblijf in Nederland. In Groningen (47%) en Rotterdam (90%) was het merendeel van de deelnemers bezig met een traject gericht op terugkeer naar het land van herkomst.

²² De cijfers in de tabellen in dit hoofdstuk kunnen op onderdelen verschillen van de cijfers in de landelijke monitor van 1 november 2020. Deze verschillen zijn per pilotgemeente toegelicht in hoofdstuk 4 en worden in dit hoofdstuk voor de leesbaarheid van de tekst niet herhaald.

Tabel 4.11. Lopende begeleidingstrajecten per pilotgemeente (n=761)

	Amsterdam (n=292)	Eindhoven (n=57)	Groningen (n=204)	Rotterdam (n=39)	Utrecht (n=169)	Totaal (n=761)
Legalisering van verblijf in Nederland	137 (47%)	34 (60%)	26 (12%)	4 (10%)	121 (72%)	322 (42%)
Terugkeer naar land van herkomst	75 (26%)	15 (26%)	96 (47%)	35 (90%)	17 (10%)	238 (31%)
Doormigratie*	0	2 (4%)	2 (1%)	0	1 (<1%)	5 (<1%)
Nog niet opgesteld/in onderzoek	76 (26%)	4 (7%)	80 (39%)	0	30 (17%)	190 (25%)
Stabilisatie medisch**	4 (1%)	2 (4%)	0	0	0	6 (<1%)

Bron: gemeentelijke projectleiders.

* In de landelijke monitor van 1 november 2020 valt de categorie doormigratie onder het begeleidingsscenario terugkeer.

** In de landelijke monitorgegevens van 1 november 2020 valt de categorie stabilisatie medisch onder nog niet is opgesteld.

De variëteit in begeleidingsscenario's binnen de vijf pilots kan te maken hebben met dat de pilots het doel bestendige oplossingen anders benaderen en dat zij als gevolg hiervan ook andere werkwijzen hanteren. Zo werken de gemeentelijke pilots in Utrecht en Amsterdam vanuit de gedachte dat de LVV-deelnemers alleen gemotiveerd zijn om te starten met een traject gericht op terugkeer als legalisering van verblijf helemaal is uitgesloten. Het verschil tussen Utrecht en Amsterdam is daarbij dat alle trajecten gericht op legalisering in Amsterdam gezamenlijk door het LSO zijn bepaald en dat binnen de LVV Utrecht dit het geval was bij 34 van de 121 trajecten gericht op legalisering. De overige trajecten gericht op legalisering in Utrecht zijn bepaald door de begeleidende maatschappelijke organisatie zonder overleg daarover met de landelijke ketenpartijen in het LSO.

Een andere verklaring voor de verschillen in begeleidingsscenario's is dat iedere pilot anders omgaat met vreemdelingen die zich met een duidelijke vertrekvens melden bij de gemeente of de maatschappelijke organisaties. In Amsterdam wordt deze groep vreemdelingen opgevangen in gemeentelijke terugkeerbedden en niet in de LVV. In Rotterdam wordt deze groep wel opgevangen in de LVV, met als logisch gevolg dat het aandeel terugkeertrajecten, en ook het aandeel vreemdelingen dat uitstroomt naar het land van herkomst vanuit de LVV Rotterdam hoog is ten opzichte van de andere pilots. Het hoge aantal terugkeertrajecten in de Groningse pilot is mogelijk te verklaren doordat daar relatief veel vreemdelingen vanuit de VBL of de penitentiaire inrichting (PI) in Ter Apel terecht komen van wie bekend is dat vaak al alle mogelijkheden voor legalisering zijn uitgeput. Dat in de LVV in Eindhoven het aantal trajecten gericht op legalisering in vergelijking met de andere pilots relatief hoog ligt, is mogelijk te verklaren door de aanwezigheid van de Bed-Bad-Brood voorziening. Vreemdelingen zonder kans op verblijf, die in de andere gemeenten in de LVV terecht zouden komen met een terugkeerperspectief kunnen in Eindhoven daardoor zelf kiezen om in de Bed-Bad-Brood voorziening te blijven en op die manier aan een terugkeertraject 'ontsnappen'. Aan andere kant is het goed mogelijk dat de aanwezigheid van de Bed-Bad-Brood voorziening voorkomt dat vreemdelingen met onbekende bestemming de LVV verlaten, en dat de gemeente en de maatschappelijke organisaties hierdoor zicht houden op de doelgroep.

Uitstroom

Tabel 4.12 geeft een overzicht van de uitstroom uit de LVV per gemeentelijke pilot. In totaal hadden tot 1 november 2020 537 vreemdelingen de LVV weer verlaten. Achttien procent van hen is bestendig uitgestroomd: vijftig vreemdelingen zijn teruggekeerd naar het land van herkomst, drieënveertig hebben een verblijfsvergunning gekregen en twee deelnemers zijn vertrokken naar een derde land (doormigratie). Daarnaast is ongeveer 35 procent van de vreemdelingen semi-bestendig uitgestroomd. Het grootste deel van deze groep heeft

een hernieuwde asielaanvraag (HASA) ingediend en is uitgestroomd naar de rijksopvang waar zij de afhandeling van de nieuwe procedure afwachten. Een kleiner deel heeft op medische gronden uitstel van vertrek hebben gekregen (artikel 64 vw). Ook zijn enkele deelnemers uitgestroomd naar een andere LVV of naar de VBL in Ter Apel.

Voor zevenenveertig procent van de 537 vreemdelingen die de LVV op 1 november 2020 hadden verlaten is geen bestendige oplossing gevonden. De cijfers over de uitstroom en de verschillen hierin tussen de pilots moeten met grote voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. De pilot loopt hier nog te kort. Ook hebben de partijen veel tijd moeten investeren in het opzetten van de pilots en hebben zij last ondervonden van de coronacrisis en -maatregelen.

Tabel 4.12. Uitstroom per LVV (n = 537)

		Amsterdam (n=102)	Eindhoven (n=17)	Groningen (n=170)	Rotterdam (n=134)	Utrecht (n=114)	Totaal (n=537)
Bestendige uitstroom	Legalisering van verblijf in Nederland	8 (8%)	2 (12%)	14 (8%)	6 (5%)	13 (11%)	43 (8%)
	Naar land van herkomst	2 (2%)	0	15 (9%)	29 (22%)	4 (4%)	50 (9%)
	Doormigratie	0	0	0	0	2 (2%)	2 (<1%)
Semi-bestendige uitstroom	HASA	24 (23%)	2 (12%)	65 (39%)	21 (16%)	58 (51%)	170 (32%)
	Artikel 64	11 (11%)	5 (30%)	0	3 (2%)	1 (1%)	20 (4%)
Niet-bestendige uitstroom	MOB*	16 (16%)	0	44 (26%)	23 (17%)	17 (15%)	100 (19%)
	Gedwongen beëindigd**	37 (36%)	0	2 (1%)	36 (27%)	1 (1%)	76 (14%)
	Overige niet-bestendige uitstroom***. ****	4 (7%)	8 (47%)*****	30 (19%)	16 (12%)	18 (17%)	76 (14%)

Bron: gemeentelijke projectleiders.

* Met Onbekende Bestemming vertrokken uit de LVV opvang.

** Gedwongen beëindigd houdt in dat de opvang en begeleiding door de LVV is beëindigd omdat de voortgang richting een bestendige oplossing stagneerde. In de praktijk betekent dit dat veel van deze mensen ook verdwijnen uit het zicht van de organisaties en terecht komen in hun eigen netwerk, in een andere opvangvorm of op straat.

*** Dit omvat vertrek naar een andere opvang, naar vreemdelingenbewaring, naar opvang in het eigen netwerk, naar LVV in een andere gemeente, naar een BBB in dezelfde of een andere gemeente of overlijden.

**** Elf van deze in totaal 77 vreemdelingen waren op 1 november 2020 uitgestroomd naar vreemdelingenbewaring, waarvan er vervolgens zes gedwongen zijn teruggekeerd naar het land van herkomst.

***** Alle acht zijn teruggekeerd naar de gemeentelijk Bed-Bad-Brood voorziening.

5 Conclusie

In opdracht van het WODC heeft het Verwey-Jonker Instituut een tussenevaluatie uitgevoerd van de pilot LVV. In de voorgaande hoofdstukken bespraken we onze bevindingen over de uitvoering en effectiviteit van de vijf pilots. In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen, reflecteren we op de bevindingen en formuleren we de geleerde lessen. Eerst bespreken we de achtergrondkenmerken van de vreemdelingen in de LVV (paragraaf 5.1). In paragraaf 5.2 staan we stil bij onze bevindingen met betrekking tot de uitvoering van de pilot. Omdat betrokkenen de stappen die zijn gezet in de *lokale samenwerking* zien als belangrijkste opbrengst van de pilot, besteden we hier een aparte paragraaf aan (5.3). In paragraaf 5.4 bespreken we de effecten van de pilot. Paragraaf 5.5 is een slotbeschouwing met enkele overkoepelende bevindingen en reflecties.

5.1 De vreemdelingen in de LVV

Driekwart van de vreemdelingen die opvang en begeleiding krijgen of hebben gekregen in de LVV is man. Qua leeftijd is de grootste groep tussen de 26 en 45 jaar oud. De gemiddelde leeftijd is 37,7 jaar. De helft van de vreemdelingen komt uit een land in de regio Sub-Sahara-Afrika, 26 procent uit het Midden-Oosten en 11 procent uit een land in Azië, exclusief het Midden-Oosten. De rest is afkomstig uit een Noord-Afrikaans of Latijns-Amerikaans land, of is staatloos.²³ De landen van herkomst van waaruit de grootste groepen vreemdelingen

in de LVV afkomstig zijn, zijn Iran (124 personen), Eritrea (113), Afghanistan (76), Guinea (67), Nigeria (63), Irak (62), Somalië (62). Ethiopië (54), Sierra Leone (46) en Sudan (35). Veel van de vreemdelingen waren bij toelating tot de LVV al geruime tijd in Nederland: gemiddeld 7,7 jaar. Op basis van de gesprekken met de maatschappelijke organisaties en de gemeenten weten we dat veel van de vreemdelingen in de periode tussen de eerste aanvraag bij de IND en de toelating tot de LVV meerdere procedures hebben doorlopen bij de IND, al een flinke periode geen recht meer hebben op verblijf of rijksopvang, op straat leefden en/of zichzelf staande hielden via het eigen sociale netwerk.

Uit de gesprekken die wij voor deze tussenevaluatie hebben gevoerd met de betrokken organisaties en met de vreemdelingen zelf, blijkt dat het grootste deel van de vreemdelingen in de LVV het lastig vindt om te praten over de terugkeer naar het land van herkomst. Bijvoorbeeld omdat zij bang zijn om terug te keren of omdat de medische zorg er minder goed geregeld is dan in Nederland. Hoewel deelnemers in alle pilots worden geïnformeerd over het doel, de werkwijze en de te volgen stappen, constateren wij dat het voor veel van hen niet altijd duidelijk is met welke partijen zij in het kader van de LVV te maken kunnen krijgen. Dit is mogelijk te verklaren door het feit dat de leefwereld van de vreemdelingen en de systeemwereld van de organisaties in Nederland ver uit elkaar liggen.

5.2 De uitvoering van de pilot

In deze paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen over de uitvoering van de LVV pilot. Deze gaan over de toelating van vreemdelingen, over het intakeproces dat vreemdelingen doorlopen bij aanvang van de opvang en begeleiding in de LVV's, over de opvang- en begeleidingsvormen binnen de LVV's, over de afschaffing van de discretionaire bevoegdheid van de staatsecretaris

²³ Staatloos zijn betekent dat geen enkel land volgens zijn wetgeving de betrokkene als zijn onderdaan beschouwt, en dat deze mensen dus geen land hebben waar zij naar terug zouden kunnen keren.

en opschaling naar het MRT, en over de uitvoering van de ontwikkelopgaven en de wijze waarop de LVV's vorm hebben gegeven aan de regionale functie.

Toelating

Alle vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang die zich bij lokale organisaties of overheden melden, komen in aanmerking voor de voorzieningen in de pilot LVV.²⁴ In de landelijke programmaraad is formeel een procesbeschrijving van de toelatingsprocedure vastgesteld. In de praktijk verloopt de toelating in de vijf pilots dan ook ongeveer via dezelfde stappen. Vreemdelingen melden zich bij een gemeentelijk loket of worden aangemeld door een van de partijen in het lokale casusoverleg (LSO). Vervolgens vindt een controle plaats of een vreemdeling voldoet aan de toelatingscriteria en volgt een intakegesprek met de vreemdeling. Wie de controle uitvoert verschilt per pilot. In sommige pilots is dit de gemeente, in andere pilots een maatschappelijke organisatie en soms wordt de controle uitgevoerd door de gemeente en een maatschappelijke organisatie samen. Hetzelfde geldt voor het intakegesprek. Vreemdelingen die niet worden toegelaten tot een LVV komen (weer) terecht bij hun eventuele sociale netwerk, op straat en/of in de particuliere opvang, bij bijvoorbeeld kerken.

Een ander punt waarop de pilots verschillen rondom de toelating, is de precieze doelgroep die wordt toegelaten. Zo laat de LVV Rotterdam alleen vreemdelingen toe met een duidelijke vertrekvens of voor wie de kans groot is dat een nieuwe asielprocedure zal leiden tot een verblijfsvergunning. De meeste andere pilots laten vreemdelingen met een duidelijke vertrekvens juist niet toe tot de LVV en verwijzen hen door naar het IOM en/of gemeentelijke terugkeerboden, zoals in de gemeente Amsterdam. Deze verschillen rondom toelating

verklaren een deel van de verschillen tussen pilots in de wijze waarop vreemdelingen uitstromen. Hierop komen we terug in paragraaf 6.4 over de effecten van de LVV.

Intakeproces

Het intakeproces dat volgt op de toelating wordt in ieder van de vijf pilots op een andere wijze vormgegeven. De verschillen hebben betrekking op de rollen van betrokken partijen. Zo wordt in twee van de vijf pilots de AVIM ingezet voor een identiteitsonderzoek, om daarmee te voorkómen dat identiteitsfraude in een later stadium aan het licht komt. In de twee pilots waar dit gebeurt, is dit naar tevredenheid van de betrokken partijen. In de pilot in de gemeente Amsterdam kwam hierdoor bij zes vreemdelingen aan het licht dat sprake was van identiteitsfraude. De betekenis van het identiteitsonderzoek door de AVIM voor de mate waarin bestendige oplossingen worden gevonden, is nog onbekend. Dit is iets waar vervolgonderzoek zich op zou kunnen richten.

De pilots verschillen ook in de wijze waarop zij in het intakeproces de gezondheidssituatie van de vreemdelingen in kaart brengen. In drie van de vijf pilots is dit een taak van de betrokken maatschappelijke organisaties. In twee pilots brengt de GGD de gezondheidssituatie van nieuw tot de LVV toegelaten vreemdelingen in kaart. De samenwerkende partijen in deze twee pilots zijn positief over de inzet van de GGD en voelen zich door het expert-oordeel van de GGD gesterkt bij het maken van keuzes rondom de best passende opvang en begeleiding in het LSO. Ook hier geldt dat eventueel vervolgonderzoek de vraag zou moeten beantwoorden wat het al dan niet inzetten van de GGD om de gezondheidssituatie van vreemdelingen in kaart te brengen, betekent voor het vinden van bestendige oplossingen.

Een ander punt waarop we tussen de pilots verschillen zien in het intakeproces, is in de wijze waarop en wanneer zij een juridische check uitvoeren om vast te stellen of een vreemdeling kans heeft op legalisering van het verblijf. In

²⁴ Uitzonderingen hierop zijn vreemdelingen met een zwaar inreisverbod van 10 jaar en hoger, ongewenst verklaarden, EU-burgers en Dublinclaimanten”.

vier pilots doen een of meerdere maatschappelijke organisaties de juridische check en bespreken zij de uitkomst hiervan in het LSO met de gemeente en de ketenpartners. In één pilot voeren maatschappelijke organisaties de juridische check uit, maar worden de bevindingen hieruit niet (altijd) gedeeld in het LSO. Ook het moment waarop de bevindingen van de juridische check bekend worden, varieert tussen de pilots. In de meeste pilots vindt deze in de eerste maand plaats, maar in Amsterdam kan het, onder andere door het grote aantal vreemdelingen, soms wel een half jaar duren voordat de juridische check is uitgevoerd. Ondanks de verschillen tussen de pilots blijkt uit ons onderzoek dat gemeenten en maatschappelijke organisaties het tijdig en grondig uitvoeren van een grondige juridische check zien als een essentieel onderdeel van het proces van toelating tot de LVV. In paragraaf 6.4 komen we hier nader op terug.

Opvang en begeleiding van de vreemdelingen

De wijze waarop vreemdelingen in de LVV worden opgevangen varieert, zowel binnen als tussen de pilots. Er is 24-uursopvang, maar ook avond- en nachtopvang en leefgeldregelingen. Uit de interviews met de maatschappelijke organisaties, de gemeenten én de vreemdelingen zelf, blijkt dat zij het als cruciaal ervaren dat de vreemdelingen een stabiele opvangplek hebben waar zij 24 uur per dag terecht kunnen. De vreemdelingen zelf ervaren dat ze zich hierdoor beter gaan voelen. Maatschappelijke organisaties constateren dat vreemdelingen in de 24-uursopvang tot rust komen en dat dit een goede basis biedt om vervolgens met de vreemdeling in gesprek te gaan over de best passende bestendige oplossing. Op basis van deze tussenevaluatie is het niet mogelijk om conclusies te trekken over of een stabiele opvangplek daadwerkelijk leidt tot een verbeterd welzijn bij de deelnemers en tot meer mogelijkheden voor gesprekvoering over het werken aan een bestendige oplossing.

De begeleiding die vreemdelingen krijgen wordt voor een groot deel bepaald door de uitkomst van de juridische check. Van de 761 vreemdelingen die

op 1 november 2020 opvang en begeleiding kregen in een van de vijf LVV's ontvingen er 322 (42%) begeleiding gericht op legalisering, 238 (31%) begeleiding gericht op terugkeer naar het land van herkomst en vijf begeleiding gericht op doormigratie naar een derde land. In een deel van de gevallen komt het voor dat eerst een traject gericht op legalisering wordt doorlopen en dat, wanneer legalisering niet mogelijk blijkt, een traject gericht op terugkeer wordt ingezet. Voor 190 vreemdelingen (25%) was het begeleidingsscenario nog niet opgesteld. In veel van deze gevallen hebben de betrokken partijen blijkbaar veel tijd nodig om een beslissing te kunnen nemen over het best passende begeleidingsscenario. Bij zes vreemdelingen was de medische problematiek dusdanig dat hun medische situatie eerst moest worden gestabiliseerd, om alvorens over te kunnen gaan op het bepalen van het begeleidingsscenario.

De begeleiding van de vreemdelingen in de vijf pilots komt op hoofdlijnen overeen. In alle pilots proberen de betrokken partijen de persoonlijke situatie van de vreemdelingen te stabiliseren. Dit gebeurt via de opvang, via gesprekken met de vreemdelingen en via begeleiding bij medische en/of psychische problematiek. Ook is in alle pilots onderdeel van de begeleiding dat de maatschappelijke organisaties de vreemdelingen proberen te stimuleren om meer regie te nemen over hun eigen leven. De gedachte hierachter is dat de vreemdelingen hierdoor ook beter in staat zullen zijn om beslissingen te nemen over de eigen toekomst.²⁵ Verder is het voeren van gesprekken met de vreemdelingen de kern van de begeleiding. Wanneer een vreemdeling wordt begeleid richting terugkeer naar het land van herkomst, proberen de betrokken partijen in de gesprekken de belemmeringen voor terugkeer weg te nemen. Dit kan gaan over het wegnemen van praktische belemmeringen, zoals het ter beschikking hebben van de juiste documenten en het verzorgen van een toekomstperspectief

²⁵ De maatschappelijke organisaties proberen de vreemdelingen onder meer te helpen om meer regie te nemen over hun eigen leven door hen zelf verantwoordelijk te maken voor de leefomgeving in de opvang en voor het bereiden van maaltijden, en ook door het aanbieden van activeringsactiviteiten, waaronder cursussen, opleidingen en vrijetijdsactiviteiten.

in het land van herkomst. Het kan ook gaan over het wegnemen van angst en onzekerheid rond terugkeer. Het is op het moment van deze tussenevaluatie te vroeg om uitspraken te kunnen doen over of en in hoeverre de verschillende elementen in de begeleiding van de vreemdelingen bijdragen aan het vinden van bestendige oplossingen. Het aantal uitgestroomde vreemdelingen is hiervoor nog te beperkt. Ook zijn de opvang en de begeleiding door de beperkende maatregelen rond Corona op veel plekken anders ingericht dan de bedoeling was.

Afschaffing discretionaire bevoegdheid en opschaling naar het MRT

Wanneer vreemdelingen die niet willen terugkeren naar het land van herkomst ook niet kunnen terugkeren²⁶ ontstaat een patstelling, omdat gedwongen terugkeer dan ook niet mogelijk is. Tot 1 mei 2019 kon de staatssecretaris van JenV deze vreemdelingen in schrijnende gevallen via de discretionaire bevoegdheid een verblijfsvergunning verlenen. Het ontbreken van deze mogelijkheid wordt door de maatschappelijke organisaties en de gemeenten als een belemmering gezien voor het kunnen bereiken van een bestendige oplossing in de vorm van een verblijfsvergunning. Op basis van de voor deze tussenevaluatie verzamelde data is het echter niet mogelijk om een inschatting te maken van het aantal vreemdelingen in de LVV's voor wie de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris geleid zou hebben tot een verblijfsvergunning. Wel is op te merken dat in de laatste jaren voor de afschaffing van de discretionaire bevoegdheid jaarlijks 90 tot 130 vreemdelingen op grond hiervan een verblijfsvergunning hebben gekregen (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018; 2019).

²⁶ Bijvoorbeeld omdat het veronderstelde land van herkomst de vreemdeling niet herkent als haar onderdaan, omdat het land van herkomst niet meewerkt aan gedwongen terugkeer, of omdat het vanwege de gezondheid van de vreemdeling onwenselijk is.

Bij casussen waarover het LSO geen overeenstemming bereikt over een bestendige oplossing bestaat nog wel de mogelijkheid tot opschaling naar het MRT. Tot 1 november 2020 is dit vanuit de vijf pilots tezamen in totaal 10 keer gebeurd. In de ervaring van de gemeenten en de maatschappelijke organisaties heeft dit in alle tien de gevallen niet geleid tot nieuwe inzichten voor het bereiken van een bestendige oplossing, en dus ook niet tot doorbraken in vastgelopen trajecten. Dit is niet verwonderlijk, aangezien het MRT geen andere bevoegdheden heeft dan het LSO en omdat de verantwoordelijkheid voor beslissingen over verblijfsvergunningen exclusief bij de IND ligt. Op basis hiervan constateren we dat opschaling naar het MRT op dit moment geen toegevoegde waarde heeft voor het werken in de pilots.

Ontwikkelopgaven en regionale functie

In de pilot LVV was voorzien dat de lokale pilots zouden werken aan één of enkele ontwikkelopgaven. Ontwikkelopgaven zijn onderwerpen die binnen meerdere LVV's spelen en waarover de betrokkenen op programmaniveau meer willen leren tijdens de pilotperiode. We constateren dat de pilots nog beperkt zijn toegekomen aan het werken aan de ontwikkelopgaven. Hetzelfde geldt voor het vormgeven van de *regionale functie* die de LVV's uiteindelijk moeten gaan vervullen. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat de betrokken partijen zich eerst hebben geconcentreerd op het opzetten van de samenwerking en het implementeren van de werkprocessen binnen de LVV's. Nu dit in de meeste pilots op orde is, ontstaat er ruimte om de komende jaren intensiever aan de (andere) ontwikkelopgaven en regionalisering te werken.

Een ontwikkelopgave waar meerdere pilots al wel aan hebben gewerkt, is 'activering van de vreemdelingen'. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het organiseren van vrijetijdsactiviteiten, het aanbieden van een breed arsenaal aan cursussen en opleidingen, en de mogelijkheden om stage te lopen in een echte werkomgeving. In de praktijk blijken de betrokken organisaties hierbij aan te lopen tegen wet- en regelgeving die het voor mensen zonder recht op verblijf of rijksopvang

onmogelijk maakt om stage te lopen en die voor belemmeringen zorgt voor het uitgeven van officiële certificaten of diploma's. Voor de doorontwikkeling van de LVV is het nodig om in de toekomst antwoord te krijgen op de vraag in hoeverre het ontbreken van stagemogelijkheden en het ontbreken van officiële certificaten en diploma's gevolgen heeft voor de bereidheid bij vreemdelingen om te werken aan terugkeer. Een pilot heeft bij het aanbieden van cursussen en opleidingen aan mensen zonder recht op verblijf of rijksopvang te maken gehad met een beperkt draagvlak hiervoor in de lokale politiek en samenleving.

In de pilots is ook gewerkt aan standaardisering van de werkwijze en registratie, en daarbij is gaandeweg de pilot de behoefte ontstaan aan een centraal registratiesysteem. De betrokkenen verwachten dat een centraal registratiesysteem het makkelijker zal maken om tussen de pilots snel vergelijkingen te kunnen maken over bijvoorbeeld de achtergrond van de deelnemers, de begeleidingsscenario's en de uitstroomgegevens. Een van de onderzoeksvragen rondom de uitvoering ging ten slotte over in hoeverre de betrokken partijen de financiële middelen die beschikbaar zijn voor de pilot als toereikend ervaren. Deze vraag konden de geïnterviewden en ook wij als onderzoekers in dit stadium nog niet beantwoorden.

5.3. Samenwerking binnen de LVV

De bevindingen uit deze tussenevaluatie laten zien dat binnen alle gemeentelijke pilots de samenwerking tussen de bij de LVV betrokken partijen is verbeterd. Over het geheel gezien hebben de betrokken partners elkaar beter leren kennen, is er meer onderling vertrouwen ontstaan en gaan partijen meer gezamenlijk op zoek naar bestendige oplossingen. Er zijn ook verschillen tussen de pilots in de wijze waarop de samenwerking verloopt. Dit heeft onder andere te maken met het aantal maatschappelijke organisaties in een stad. Uit ons onderzoek blijkt dat hoe groter het aantal betrokken maatschappelijke organisaties, hoe lastiger het is om binnen afzienbare tijd in het LSO besluiten te nemen over in te zetten begeleidingstrajecten en de voortgang van vreemdelingen. In

de LVV Amsterdam, waar dertien maatschappelijke organisaties participeren en op 1 november 292 vreemdelingen deelnamen aan de LVV, duurt alleen de juridische check in veel gevallen bijvoorbeeld al een half jaar. In een andere grote stad, Rotterdam, is gekozen voor een compactere werkwijze. Naast het brede LSO waar alle partijen aan deelnemen en waarin de voortgang van alle deelnemende vreemdelingen globaal wordt besproken, vinden hier per maatschappelijke organisatie casus-overleggen plaats tussen de betreffende organisatie, de gemeente, DT&V en IND. Dit is in Rotterdam naar tevredenheid van alle betrokkenen omdat ze sneller tot beter gefundeerde beslissingen kunnen komen over het te kiezen begeleidingsscenario. Het behouden van het bredere LSO lijkt te voorzien in het houden van overzicht over welke organisatie welke vreemdelingen begeleidt, wat nodig is om te voorkomen dat vreemdelingen die bij een maatschappelijke organisatie niet vinden wat ze hadden gehoopt zich melden bij een andere organisatie. Ook in de gemeenten Eindhoven en Groningen, waar maar enkele maatschappelijke organisaties op dit terrein actief zijn in de gemeente, is de ervaring dat in het LSO slagvaardig en geïnformeerd besluiten kunnen worden genomen. Voor het organiseren van de lokale samenwerking betekent dit dat het belangrijk is om een structuur te vinden waarin (a) alle partijen het overzicht hebben over welke vreemdelingen door welke maatschappelijke organisatie worden begeleid, en (b) waar nodig in kleiner verband de voortgang van individuele casussen wordt besproken.

Rolinvulling door de betrokken partijen

Verschillen tussen de pilots in de wijze waarop de samenwerking verloopt, hebben ook te maken met de wijze waarop de betrokken samenwerkingspartners hun rol in de LVV (kunnen) invullen. We bespreken daarom hieronder de rollen van de betrokken organisaties. We eindigen deze paragraaf met een uitgebreide bespreking van de belangrijke regierol van de gemeente in de LVV's.

IND

Ons onderzoek laat zien dat de samenwerking en het onderlinge vertrouwen in het LSO toeneemt als de vertegenwoordiging van de IND in het LSO in staat is om op casusniveau te schakelen met de IND-organisatie. Concreet gaat het er dan om dat vragen vanuit de andere partijen in het LSO snel en deskundig worden beantwoord. Wanneer de IND snel de voor het traject van een vreemdeling benodigde informatie boven tafel krijgt en dit communiceert richting het LSO, ontstaat vertrouwen en synergie in de samenwerking. Dit leidt in de praktijk vaak tot snelle consensus over het best passende begeleidingsscenario en, indien dit van toepassing is, het kiezen van de juiste asielprocedure. Het blijkt en blijft dus belangrijk dat de vertegenwoordiging van de IND in het LSO ruime kennis heeft over de verschillende werkvormen binnen de eigen organisatie en weet wie voor welke vragen binnen de eigen organisatie te benaderen.

DT&V

Uit ons onderzoek blijkt dat de expertise van de DT&V in een deel van de pilots wordt ingezet. In de LVV's in Groningen en Rotterdam voert de DT&V bijvoorbeeld gesprekken met de vreemdelingen, en dit is naar tevredenheid van de betrokken partijen. In de andere pilots aarzelt men om de DT&V te betrekken bij de directe begeleiding van de deelnemers. Vaak is dit uit angst dat de aanwezigheid van de DT&V de vreemdelingen afschrikt om verder te gaan met hun traject binnen de LVV. Het lijkt erop dat in de pilots waar de samenwerkingspartners uitstralen dat zij de DT&V vertrouwen en dat zij geloven dat de DT&V echt iets kan betekenen voor de vreemdelingen, de vreemdelingen op hun beurt minder argwanend worden ten opzichte de DT&V. Het is nog te vroeg om met stelligheid te concluderen dat dit mechanisme optreedt. Op basis van de eerste aanwijzingen die wij hiervoor hebben gevonden, kan hier in de volgende fase van de pilot meer aandacht aan worden besteed. Daarbij kan dan ook worden gekeken of dit op langere termijn leidt tot meer bestendige oplossingen.

AVIM

De AVIM vervult in een deel van de pilots zoals afgesproken een rol bij de identificatie van de vreemdelingen. Dit om eventuele identiteitsfraude in een vroegtijdig stadium te ontdekken, zodat dit tijdens de begeleiding geen belemmering meer kan vormen. De AVIM speelt ook een rol als gedwongen vertrek aan de orde komt bij vreemdelingen in een terugkeertraject die (na verloop van tijd) niet meer willen meewerken aan terugkeer. Gedwongen terugkeer is in de meeste pilots echter nog maar beperkt bespreekbaar. Alle partijen, en in het bijzonder de maatschappelijke organisaties, zien dit als een ongewenste oplossing. Alleen in de LVV Groningen zijn binnen het LSO ervaringen opgedaan met gedwongen terugkeer. Wanneer daar een vreemdeling in de LVV in een traject gericht op terugkeer hieraan niet (meer) meewerkt, vraagt de DT&V aan de begeleidende organisatie of deze grote bezwaren heeft tegen uitzetting uit Nederland. Alleen als dit niet zo is, gaat de DT&V samen met de AVIM over tot uitzetting. Dat de DT&V van de maatschappelijke organisatie instemming vraagt voor gedwongen terugkeer, is om te voorkómen dat vreemdelingen worden uitgezet die zich nog niet kunnen redden in het land van herkomst. Het vragen om instemming heeft ook als functie om het onderlinge vertrouwen tussen de partijen in het LSO én het vertrouwen tussen de maatschappelijke organisaties en de vreemdelingen te behouden. Alle betrokkenen binnen de LVV Groningen zijn positief over deze werkwijze. Hier leiden we uit af dat het goed mogelijk zou moeten zijn om ook in de andere pilots bespreekbaar te maken onder welke condities gedwongen vertrek een mogelijk oplossing is. Voorwaarde voor het bespreekbaar maken van het inzetten van gedwongen vertrek is wel dat de betrokken partijen in de betreffende LVV elkaar vertrouwen.

Maatschappelijke organisaties

In de vijf pilots bestaat variatie in de mate waarin maatschappelijke organisaties informatie over de situatie en de voortgang van de deelnemende vreemdelingen delen in het LSO. Wanneer de maatschappelijke organisaties beperkt informatie delen over de deelnemende vreemdelingen, doen zij dit

om de vreemdelingen te beschermen. Dit leidt er echter toe dat de landelijke ketenpartners zich buiten spel gezet voelen. In de pilots waar de maatschappelijke organisaties in het LSO ruimhartig(er) informatie over de vreemdelingen uitwisselen, voelen landelijke ketenpartners zich uitgenodigd om mee te denken over het te kiezen begeleidingsscenario en over de voortgang van de vreemdelingen. Voor de verdere ontwikkeling van de LVV-pilots is het daarom belangrijk om nader te onderzoeken wat ervoor nodig is om partijen ruimhartig informatie te laten uitwisselen, uiteraard binnen de regels van de AVG-wetgeving.

Regierol van de gemeente

Uit deze tussenevaluatie blijkt dat vooral de wijze waarop de gemeenten hun regierol invullen, cruciaal is voor de samenwerking binnen de LVV's. Het blijkt voor een groot deel te bepalen hoe de andere partijen hun rol (kunnen) invullen. Ons onderzoek laat zien dat in alle vijf de gemeentelijke pilots veel tijd en energie is gestoken in het op gang brengen van de samenwerking. In pilots waarin de visies van de maatschappelijke organisaties en de landelijke ketenpartners op het vinden van bestendige oplossingen ver uit elkaar lagen, heeft dit langer geduurd dan in pilots waarin deze visies dichter bij elkaar lagen.

De vijf gemeenten hebben meerdere acties ondernomen om de samenwerking binnen de LVV te verbeteren. Een van de acties die hier succesvol in is gebleken, is dat de partijen bij elkaar 'op bezoek' zijn gegaan om bijvoorbeeld een rondleiding te krijgen en/of via een presentatie te horen over de werkwijze van de 'ander'. Een andere actie die hielp om de samenwerking te verbeteren, was het houden van gezamenlijke inhoudelijke bijeenkomsten over overstijgende thema's, zoals de situatie in specifieke landen. Zowel het bij elkaar op bezoek gaan als de inhoudelijke bijeenkomsten hebben ertoe geleid dat de partijen met elkaar spraken over gedeelde inhoudelijke uitdagingen en daarbij over hun eigen grenzen heen keken. Hierdoor ontstond meer begrip voor elkaars uitgangspunten en werkwijzen, onder andere omdat voor een deel

van de partners tijdens de inhoudelijke bijeenkomsten duidelijk werd dat alle betrokkenen vanuit de eigen uitgangspunten het beste wilde bereiken voor de vreemdelingen in de LVV. Vanwege het hier aangetoonde belang van dit soort manieren om de samenwerking binnen de LVV te verbeteren lijkt het de moeite waard om te verkennen hoe dit soort acties een meer structureel en gestandaardiseerd onderdeel kunnen zijn van het opzetten van een nieuwe LVV én het behouden van een bestaande LVV.

Rol van de projectleider

Uit deze tussenevaluatie blijkt dat het bij elkaar brengen van partijen met sterk van elkaar verschillende visies en werkwijzen veel vraagt van de partij en de persoon die dit proces coördineert en leidt. In pilots waar de projectleider zich kan inleven in de verschillende visies en werkwijzen, gesprekken faciliteert over de verschillende uitgangspunten, en de verschillen tussen de organisaties juist benoemt als de kracht van de LVV, lijkt heel langzaam synergie te ontstaan in de samenwerking. Dit betekent dat de verschillen tussen de partijen in kennis en kunde juist worden benut om te komen tot meer bestendige oplossingen in plaats van dat ze een belemmering vormen in de samenwerking (Lasker, Weiss & Miller, 2001). Om de regierol op een dergelijke constructieve wijze in te vullen lijkt het van belang te zijn dat een gemeente een projectleider aanstelt die ervaring heeft met dit soort grens overstijgend of faciliterend leiderschap (zie bijvoorbeeld Williams, 2013; Ansell & Gash, 2008).

5.4. Effecten van de LVV

In deze paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen over de effectiviteit van de LVV. De vragen gaan over in hoeverre de LVV's hebben geleid tot bestendige oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang en over de ervaren meerwaarde ten opzichte van de situatie vóór de LVV-pilot.

Bestendige oplossingen

In totaal hebben op 1 november 2020 1297 vreemdelingen begeleiding en opvang gekregen in een van de LVV-pilots. 537 van hen hadden de LVV op 1 november 2020 ook weer verlaten. Voor vijftienentwintig (18 procent) van de 537 uit de LVV vertrokken vreemdelingen is een bestendige oplossing gevonden: 43 hebben een verblijfsvergunning gekregen, 50 zijn teruggekeerd naar het land van herkomst en twee vreemdelingen zijn vertrokken naar een derde land (zie tabel 5.1).²⁷

Tabel 5.1. Aantal en aandeel uitgestroomde vreemdelingen van het totaal aantal uitgestroomde vreemdelingen naar type uitstroom (n=537)

Type uitstroom	Aantal (percentage)	
Bestendige uitstroom	Legalisering van verblijf in Nederland	43 (8%)
	Terugkeer naar land van herkomst	50 (9%)
	Doormigratie	2 (<1%)
Semi-bestendige uitstroom	HASA*	170 (32%)
	Artikel 64 vw**	20 (4%)
Niet-bestendige uitstroom	Vertrokken met onbekende bestemming	100 (19%)
	Gedwongen beëindigd	76 (14%)
	Overige niet-bestendige uitstroom***	76 (14%)

* Herhaalde asielaanvraag.

** Bij toekenning van Artikel 64 VW blijft uitzetting uit Nederland achterwege zolang het vanwege de gezondheidstoestand van een vreemdeling of gezinslid niet verantwoord is om te reizen.

*** Detentie, naar andere opvang, vreemdelingenbewaring, eigen netwerk, terug naar BBB, overleden.

Bijna de helft (47 procent) van de 537 vreemdelingen die de LVV hebben verlaten, is vertrokken zonder bestendige oplossing. Het overgrote deel van hen is vertrokken met onbekende bestemming, wat in de praktijk inhoudt dat mensen - indien mogelijk - weer terugvallen op hun eigen sociale netwerk, gebruik gaan maken van opvangmogelijkheden bij bijvoorbeeld kerken, en/of op straat terecht komen. Dit is problematisch voor deze mensen zelf en ook voor de gemeenten vanuit het perspectief van openbare orde.

De pilot loopt nog te kort om conclusies te verbinden aan het percentage vreemdelingen dat de LVV met een bestendige oplossing heeft verlaten. Allereerst hebben alle pilots veel tijd en energie gestoken in het opzetten van de LVV's, en in het bijzonder in de samenwerking tussen de betrokken partijen. Ook het feit dat de pilots vanaf maart 2020 te maken hebben gehad met maatregelen rondom de Covid-19 uitbraak, is in de ervaring van de betrokken partijen beperkend geweest voor het kunnen vinden van bestendige oplossingen. Door de maatregelen moest veel begeleiding online plaatsvinden, moesten de betrokken partijen zich concentreren op het 'coronaproof' maken van de opvang en begeleiding, en gebeurde het dat vreemdelingen vanwege reisbeperkingen in ieder geval tijdelijk niet konden vertrekken uit Nederland. Verder wachten de 170 vreemdelingen die op 1 november 2020 zijn uitgestroomd met een Herhaalde asielaanvraag, nog op een beslissing van de IND over hun nieuwe asielaanvraag. Welk deel van deze aanvragen leidt tot een verblijfsvergunning is nog onbekend, net als wat er gebeurt met de vreemdelingen wiens aanvraag wordt afgewezen. Om onderbouwde uitspraken te doen over het aantal vreemdelingen dat de LVV verlaat met een bestendige oplossing is het dus nodig om de uitstroomcijfers de komende periode te blijven volgen en om bijvoorbeeld eind 2021 weer te bezien hoeveel vreemdelingen vanuit de LVV een bestendige oplossing hebben gevonden.

Er is grote voorzichtigheid geboden ten aanzien van het verbinden van conclusies aan verschillen in de uitstroom van vreemdelingen in de diverse pilots. We noemen deze hier wel omdat het aanknopingspunten biedt voor eventueel

²⁷ Op 1 november 2020 waren van de 1142 beschikbare plekken in de vijf pilots tezamen er 772 bezet met vreemdelingen die tot de doelgroep behoren zoals deze is omschreven in de landelijke samenwerkingsafspraken.

vervolg(onderzoek). Een factor die mogelijk zorgt voor verschillen in uitstroom tussen de pilots, is de mate waarin het beleid van de LVV strikt is in termen van doorlooptijd en oriëntatie op terugkeer. Onderdeel van de mate van striktheid is ook het al dan niet aanwezig zijn van een alternatieve gemeentelijke opvang waar de vreemdelingen op terug kunnen vallen. Wanneer dit er is, zoals met de Bed-Bad-Brood voorziening in Eindhoven, lijken de vreemdelingen deelname als minder strikt te ervaren. In pilots waar deelname relatief strikt is, zoals in Rotterdam en Groningen, lijkt het aandeel vreemdelingen dat terugkeert naar het land van herkomst, iets groter dan in de pilots waar deelname een minder strikt karakter heeft. Tegelijkertijd lijkt in de pilots met een relatief strikt karakter het aandeel vreemdelingen dat met onbekende bestemming vertrekt, weer iets hoger te liggen dan in de andere pilots. Kortom, als een LVV strikt of beperkt is in termen van doorlooptijd, oriëntatie op terugkeer en de mogelijkheid om terug te vallen op alternatieve opvang dan lijkt weliswaar de uitstroom naar het land van herkomst iets hoger, maar dat geldt ook voor het aantal personen dat uit de LVV vertrekt met onbekende bestemming. Voor de toekomst is het de vraag of dergelijke eerste tekenen van verschillen in uitstroom tussen de pilots duidelijker worden op het moment dat een groter aantal vreemdelingen de LVV heeft verlaten.

Drieënveertig van de 536 vreemdelingen die tot 1 november 2020 de LVV's hebben verlaten, kregen een verblijfsvergunning. Dit betekent dus dat een deel van de vreemdelingen in de LVV's hier nog recht op heeft. Bijvoorbeeld door wijzigingen in de veiligheidssituatie in het land van herkomst, door veranderingen in wet- en regelgeving, door ontwikkelingen in de persoonlijke situatie van de vreemdeling en/of door nieuwe documenten die ter tafel komen. Om te voorkomen dat mensen in de LVV die recht hebben op een vergunning deze niet krijgen, is het nodig om voor iedere vreemdeling die in een LVV terecht komt, grondig te onderzoeken of legalisering mogelijk is. In de pilots wordt dit ook wel de 'juridische check' genoemd. Vooralsnog voeren pilots deze allemaal net op een andere manier uit, zoals we in paragraaf 6.2 lieten zien. Vanwege het belang van een grondige juridische check voor de vreemdelingen lijkt het de

moeite waard om te verkennen of het mogelijk is deze te standaardiseren, zodat deze in iedere pilot op dezelfde grondige wijze plaatsvindt. De maatschappelijke organisaties en de gemeenten vinden een grondige juridische check ook nodig omdat dit kan bijdragen aan de acceptatie van een voor de vreemdeling negatieve uitkomst. In de literatuur wordt een dergelijk mechanisme aangeduid met de term 'procedurele rechtvaardigheid', wat inhoudt dat wanneer mensen weten dat een proces – in dit geval het zoeken naar mogelijkheden voor legalisering – eerlijk en grondig is verlopen, zij sneller zullen instemmen met de uitkomst (zie bijvoorbeeld Grootelaar, 2018). Of procedurele rechtvaardigheid daadwerkelijk optreedt bij vreemdelingen in de LVV, weten we niet op basis van deze tussenevaluatie en verdient nader onderzoek. Mogelijk dat in dit geval een grondige juridische check ook bijdraagt aan de wijze waarop de maatschappelijke organisaties hierover communiceren richting de vreemdeling.

5.5. Slotbeschouwing

De voortdurende aanwezigheid van vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang in Nederland is een zogenaamd *wicked problem*. Dit betekent dat het werken aan een deel van de oplossing van het probleem resulteert in andere problemen. In ons onderzoek zien we - hoewel we gegeven de korte looptijd en de kleine aantallen voorzichtig moeten zijn - dat als in een pilot strikter wordt gestuurd op vertrek, dit mogelijk leidt tot iets meer vreemdelingen die terugkeren naar het land van herkomst, maar dat dan ook het aantal vreemdelingen dat de LVV verlaat met een onbekende bestemming, toeneemt. Aan de andere kant lijkt het zo te zijn dat wanneer in een pilot de nadruk ligt op het zo veel mogelijk zicht houden op de doelgroep, minder mensen de LVV met onbekende bestemming lijken te verlaten, maar ook iets minder mensen vanuit de LVV terugkeren naar het land van herkomst. In het vervolg van de pilot is het van belang om hierover landelijk en lokaal met elkaar in gesprek te blijven. Immers, één sluitende oplossing bestaat niet.

Hoewel met name in de verdere ontwikkeling van de samenwerking in de vijf pilots belangrijke stappen voorwaarts zijn gezet, is het belangrijk om stil te staan bij de impact van de coronacrisis en -maatregelen op de pilot LVV. De opvang en begeleiding van vreemdelingen in de LVV hebben hiervan de gevolgen ondervonden en voorgenomen acties en activiteiten hebben minder, later of suboptimaal plaatsgevonden. Ook om die reden is het belangrijk om voorzichtig te zijn met het trekken van conclusies, zeker waar het de effecten op bestendige uitstroom betreft.

Wat we op basis van deze tussenevaluatie wel hebben geleerd, is dat alle betrokken partijen het werken in de LVV als positief ervaren. De grootste winst van de LVV is dat er meer en betere samenwerking is ontstaan tussen de partijen die zich bezig houden met het zoeken naar oplossingen voor het illegale verblijf van vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang. Dit geldt zowel voor de samenwerking in de dagelijkse werkpraktijk als voor de samenwerking op bestuurlijk niveau. De bevindingen uit de tussenevaluatie laten zien dat voor het komen tot en behouden van een goede samenwerking in de context van de LVV in ieder geval de volgende drie zaken nodig zijn:

- Bouwen aan onderling begrip en vertrouwen tussen de betrokken partijen. Wat hierin goed werkte in de pilots was dat partijen bij elkaar op bezoek gingen om zo meer te leren over elkaars werkwijze en werkcultuur. Ook inhoudelijke bijeenkomsten met alle in een pilot betrokken partijen zorgde voor meer onderling begrip, omdat partijen in deze bijeenkomsten automatisch werden uitgedaagd om over de grenzen van de eigen organisatie heen te kijken.
- Inzetten van lokale projectleiders die ervaring hebben met grens overstijgend of faciliterend leiderschap. Dit wil zeggen dat zij zich kunnen inleven in de visies en werkwijzen van alle betrokken partijen en gesprekken kunnen faciliteren over de verschillen tussen de partijen.
- De betrokkenheid van IND-medewerkers in de lokale pilots die op casus-niveau snel en daadkrachtig kunnen schakelen met de IND-organisatie.

De uitkomsten van deze tussenevaluatie bieden nog een te beperkte basis om onderbouwde uitspraken te doen over wat wel en wat niet werkt bij het via de LVV's werken aan bestendige oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang. Om hier in de toekomst wel meer onderbouwde uitspraken over te kunnen doen is het nu belangrijk dat de pilots zich allemaal op hun eigen manier verder kunnen ontwikkelen. Ook is het belangrijk dat daarbij de vragen die deze tussenevaluatie heeft opgeroepen nader worden onderzocht. Het gaat dan om de vraag in hoeverre onderstaande zaken van betekenis zijn voor het vinden van bestendige oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang:

- het wel of niet door de AVIM uitvoeren van het identiteitsonderzoek;
- het wel of niet door een GGD in kaart laten brengen van de gezondheidssituatie van de vreemdelingen;
- het wel of niet uitvoeren van een grondige juridische check in het LSO;
- verschillende mogelijkheden in de opvang en begeleiding, zoals 24-uursopvang, het inzetten op het vergroten van de regie op het eigen leven, de inzet van activeringsactiviteiten, en het al dan niet kunnen behalen van diploma's en/of certificaten;
- de mate waarin de maatschappelijke organisaties richting de vreemdelingen uitstralen dat de DT&V te vertrouwen is en echt iets kan betekenen voor de vreemdelingen;
- de mate waarin een LVV strikt is in termen van doorlooptijd en oriëntatie op terugkeer.

Literatuur

Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(SUPPL. 1), 44-55. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x

Gemeente Amsterdam (2018). *Werken aan een duurzaam perspectief. Uitvoeringsplan 24-uursopvang ongedocumenteerden*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam

Grootelaar, H. (2018). *Interacting with Procedural Justice in Courts*. Dissertatie.

Heijden, van der P.G.M., Cruyff, M.J.L.F., Engbersen, G.B.M. & Gils, van G.H.C. (2020). *Schattingen onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen 2017 – 2018*.

Hermens, N. (2018). *Intersectoral action for positive youth development through sport. A mixed method study on collaboration between youth-care organisations and community sports clubs*. Dissertatie.

Hielkema, D. (2020, 13 november), Amsterdam stopt met opvang grote groep ongedocumenteerden. *Het Parool*. Geraadpleegd van <https://www.parool.nl/amsterdam/amsterdam-stopt-met-opvang-grote-groep-ongedocumenteerden-b301738d/>

Klaver, J., S. Telli, en M. Witvliet (2015). *Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen. Een verkenning van interventies om zelfstandige terugkeer te stimuleren*. Den Haag: WODC.

Koppes, S. (2017). *Valse hoop of bittere noodzaak. Opvang van mensen zonder verblijfsrecht*. Amsterdam/Rotterdam: Amnesty International/St LOS

Lasker, R. D., Weiss, E. S., & Miller, R. (2001). Partnership synergy: A practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *Milbank Quarterly*, 79:179-205

Leerkes, A., M. Galloway, en M. Kromhout (2010). *Kiezen tussen twee kwaden. Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten*.

Mack, A., Verbeek, E. & Klaver, J. (2020). *Plan- en procesevaluatie Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen*. Amsterdam: Regioplan

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020). *Rapportage Vreemdelingenketen, Periode januari-december 2019*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2018). *Rapportage Vreemdelingenketen, Periode januari-december 2017*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Ministerie van Justitie en Veiligheid/VNG (2018). *Samenwerkingsafspraken Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV)*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid/VNG.

Pawson, R., en N. Tilley (1997). *Realistic Evaluation*. Sage Publications

Williams, P. (2013). We are all boundary spanners now? *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 17-32. doi:doi:10.1108/09513551311293417.

Winter, H., Bex-Reimert, V., Geertsema, B. en E. Krol (2018). *Onderdak en opvang door Rijk en gemeenten van vertrekplichtige vreemdelingen en de invloed daarvan op terugkeer*. Groningen: Pro-facto

Bijlage 1

Uitvoering, resultaten en wat werkt in de LVV Amsterdam

De LVV-pilot in Amsterdam is gestart op 1 juli 2019. Daarvoor had de gemeente Amsterdam al meerdere regelingen die als doel hadden om tot oplossingen te komen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf en rijksopvang en om te voorkomen dat deze groep op straat leeft en slaapt. Een voorbeeld hiervan is het in 2018 door de gemeente Amsterdam in samenwerking met maatschappelijke organisaties ontwikkelde uitvoeringsplan voor de begeleiding en opvang van vreemdelingen zonder recht op verblijf en rijksopvang (Gemeente Amsterdam, 2018). De LVV-pilot is onderdeel van dit gemeentelijke uitvoeringsplan, samen met de pilot voor de opvang van Dublinclaimanten.²⁸

Met het uitvoeringsplan, en als onderdeel daarvan de LVV, heeft de gemeente Amsterdam de opvang van vreemdelingen zonder recht op verblijf en rijksopvang uitgebreid naar 24-uurs opvang. De essentie van de LVV in Amsterdam is dat ongedocumenteerden hierdoor de rust en veiligheid ervaren die zij nodig hebben te werken aan een toekomstperspectief. Hierbij staat een aanpak centraal van begeleiden en activeren van de vreemdelingen.

Uitvoering van de pilot

Betrokken partijen en hun rollen

Naast de gemeente en de drie landelijke ketenpartners IND, DT&V en AVIM zijn bij de LVV Amsterdam 13 maatschappelijke organisaties betrokken. De gemeente Amsterdam vult de regierol anders in dan de andere vier gemeenten. In plaats van zelf de regie te voeren heeft de gemeente een zogenoemde regiegroep samengesteld die toeziet op de uitvoering van de LVV-pilot. De Regiegroep is opgezet vanuit de drie maatschappelijke organisaties VluchtelingenWerk, HVO-Querido en ASKV, die samen ook de Regieraad vormen. In de Regiegroep werken een coördinator, drie projectmedewerkers en een secretariële/administratieve medewerker. De gedachte achter het inzetten van de Regieraad en de Regiegroep is dat de drie maatschappelijke organisaties door hun ervaring met de doelgroep meer expertise en kennis in huis hebben om de LVV te leiden dan de gemeente. Ook is het idee dat de gemeente door de inzet van de regiegroep wat meer (politieke) afstand houdt. Anderzijds geven een aantal maatschappelijke organisaties aan dat deze afstand er soms ook voor zorgt dat de gemeente niet zo snel kan ingrijpen op momenten dat dit nodig is.

In Amsterdam zijn in vergelijking met de andere pilots de meeste maatschappelijke organisaties betrokken. In tabel b1.1 is te zien welke taken de 13 maatschappelijke organisaties in de LVV Amsterdam vervullen.

²⁸ De pilot voor Dublinclaimanten eindigt per 1 april 2021 (Hielkema, 2020).

Tabel b1.1. Overzicht van maatschappelijke organisaties in de LVV Amsterdam en hun rollen binnen de LVV

Rol in de LVV	Organisaties
Regie en Organisatie	Regiegroep
Huisvesting en Maatschappelijke begeleiding	HVO-Querido, Leger des Heils, ASKV MOO, Maya Angelou
Juridische en	ASKV, Vluchtelingenwerk, Leger des Heils
Terugkeer en Toekomstoriëntatie begeleiding	Bridge to Better en Goedwerk Foundation, VWN-MOH,
Screening en intake (naast AVIM)	LOA, GGD
Activering	ASKV, Here to support, BOOST, Stichting Life Goals

Overlegstructuren

De LVV-pilot in Amsterdam wordt aangestuurd door de stuurgroep. De stuurgroep bestaat uit de gemeente (voorzitter), de Regiegroep, de Regieraad, de IND, DT&V, AVIM en het landelijke programmabureau. In de stuurgroep worden vraagstukken besproken rondom de inrichting van en de werkwijze binnen de pilot. De stuurgroep bewaakt de voortgang van de pilot en is verantwoordelijk voor het bereiken van resultaten.

Casuïstiek op individueel niveau wordt besproken in het lokaal samenwerkingsoverleg (LSO). Het LSO wordt voorgezeten door de regiegroep en bestaat verder uit de gemeente, de GGD, DT&V, AVIM, de IND en een groot deel van de dertien maatschappelijke organisaties.²⁹ Tijdens de bijeenkomsten van het LSO worden de begeleidingsscenario's van de deelnemers bepaald en worden

casussen besproken als er belangrijke veranderingen zijn in de begeleiding of in het perspectief van de deelnemers. Daar waar de maatschappelijke organisaties en de IND, DT&V en AVIM in het verleden weinig met elkaar samenwerkten, zijn de professionals die vanuit de maatschappelijke organisaties de vreemdelingen begeleiden positief over dat zij tijdens het LSO kunnen overleggen met de ketenpartners. Een deel van hen geeft aan dat er hierdoor meer informatie beschikbaar is over de deelnemers om een onderbouwd besluit te kunnen nemen over het best passende begeleidingsscenario: gericht op legalisering of op vrijwillig vertrek. Een van de professionals vertelt hierover bijvoorbeeld: *"Hiervoor [voorafgaand aan de start van de LVV-pilot, red.] werkten we veel meer op eilandjes en iedereen had zijn eigen rol. Dat is nu echt anders, er is veel meer communicatie."*

Hoewel partijen positief zijn over het feit dat zij met elkaar aan tafel zitten, blijkt uit de interviews ook dat vrijwel alle betrokkenen vinden dat er binnen de LVV Amsterdam te vaak en te lang wordt overlegd. Een van de maatschappelijke organisaties vertelt hierover bijvoorbeeld: *"Overleggen zijn nu heel lang, maar niet altijd effectief om na te denken over out-of-the box oplossingen. Het is meer procesmatig; instroom, uitstroom en doorstroom. Ik vraag me af of dit niet efficiënter kan."* De quote maakt duidelijk dat tijdens de LSO-bijeenkomsten veel procesmatige zaken aan bod komen en dat er te beperkt ruimte lijkt te zijn voor het echte gesprek over de begeleiding van de vreemdelingen. De geïnterviewden wijzen erop dat dit mogelijk te maken heeft met het grote aantal partijen dat in Amsterdam deelneemt aan het LSO.

Om in kleinere groepen meer inhoudelijke zaken te kunnen bespreken is binnen de LVV Amsterdam het clusteroverleg opgezet. Dit is een overlegstructuur waarin in kleiner verband dan het hele LSO wordt gebrainstormd over een specifiek thema en/of specifieke groep vreemdelingen in de LVV. Aan veel van deze clusteroverleggen nemen ook deskundigen deel die advies kunnen geven over het thema dat centraal staat in het betreffende clusteroverleg. Een voorbeeld is dat medewerkers van de IND en/of DT&V deelnemen,

²⁹ Organisaties die niet betrokken zijn bij de directe begeleiding van vreemdelingen maar wel activiteiten organiseren voor de doelgroep nemen niet deel aan de casus-overleggen.

bijvoorbeeld om meer informatie te geven over de terugkeermogelijkheden naar een bepaald land, waardoor hier binnen het LSO meer kennis over ontstaat en in de toekomst binnen het LSO nog betere inschattingen gemaakt kunnen worden over welk begeleidingsscenario passend is. Uit de interviews blijkt dat de professionals in het LSO de clusteroverleggen als positief ervaren. De volgende quote is hier een voorbeeld van: *“Je kunt dieper ingaan op een zaak en dat levert meer op. Soms helpt het om makkelijk te komen tot het vaststellen van een traject of een zaak te bevriezen. Dat vind ik nu wel heel duidelijk meetbaar.”*

Doelstellingen

Naast de landelijke doelstelling heeft de LVV Amsterdam de volgende subdoelstellingen opgenomen in het convenant:

1. Het oplossen van de knelpunten voor mensen met psychische problemen, verbeteren van de uitstroom van deze groep en uitbreiden waar nodig van het landelijke Medisch Opvangproject Ongedocumenteerden.
2. Het identificeren en beschrijven van casuïstiek waar een standaard begeleidingsscenario niet werkt (bijvoorbeeld bij staatlozen) en het aandragen van deze casuïstiek bij het landelijke programma voor mogelijke oplossingen en het testen van de aangedragen oplossingen.
3. Het voorstellen, testen en evalueren van maatwerkoplossingen voor specifieke moeilijke doelgroepen naar terugkeer.
4. Inzicht geven in wat een realistische tijdsduur is voor het begeleiden van de vreemdelingen naar een bestendige oplossing (ontwikkelopgave)
5. Inzicht geven in de voorwaarden waaronder partijen besluiten om de begeleiding en/of het verblijf in de LVV te beëindigen (ontwikkelopgave)

Naast de landelijke doelstelling om te komen tot meer bestendige oplossingen, zien we dat de partijen binnen de LVV Amsterdam daarnaast ook hun eigen belangen hebben. Zij kleuren de landelijke doelstelling allemaal op een iets andere manier in, wat de samenwerking binnen de LVV soms complex

maakt. De volgende quote van een van de betrokkenen is illustratief voor hoe de verschillende partijen net een andere focus aanbrengen binnen de landelijke doelstelling: *“Het landelijke doel is om tot duurzame oplossingen te komen voor ongedocumenteerden. Wij hebben geen voorkeur voor een specifieke duurzame oplossing, mits het humaan is. Dat is misschien wel het nuanceverschil tussen rijks- partijen en de stedelijke partijen. De stedelijke partijen zullen waarschijnlijk meer op humaniteit zitten. Wij willen dat mensen niet in een onrechtmatige status zitten. Maar uiteindelijk willen we hetzelfde; dat mensen niet in de illegaliteit verblijven.”*

Bezettingsgraad LVV Amsterdam en achtergrondkenmerken van de vreemdelingen

De LVV in Amsterdam heeft 360 plaatsen beschikbaar. Hiervan waren er op 1 november 2020 292 bezet door mensen die vallen onder de landelijke afspraken van de LVV's. Op datzelfde moment stonden 41 mensen op de wachtlijst om toegelaten te worden. De nog beschikbare plekken waren gevuld met zogenoemde Veilige Landers. Dit zijn Veilige Landers met medische problemen die voorheen gebruik maakten van de Bed-Bad-Brood opvang. De gemeente Amsterdam vindt het vanuit humanitair oogpunt en vanuit het openbare orde perspectief niet verantwoord om deze mensen uit de opvang te zetten. Daarom blijven deze mensen in de LVV totdat er voor hen een andere oplossing is gevonden.

Populatie LVV Amsterdam

Tabel b1.2 geeft een overzicht van de achtergrondkenmerken van de vreemdelingen in de LVV-Amsterdam op de peildatum 1 november 2020. Het overgrote deel van de deelnemers is man (73%) en het merendeel is tussen de 26 en 45 jaar oud (56%). De meeste vreemdelingen komen uit Sub-Sahara-Afrika (64%). De Veilige Landers in de LVV zijn gemiddeld genomen ouder dan de rest van de deelnemers. Het merendeel van hen is tussen de 46 en 65 jaar (64%) en de meesten komen uit Ghana.

Tabel b1.2. Achtergrondkenmerken van de vreemdelingen die tot 1 november 2020 in de LVV Amsterdam opvang en begeleiding krijgen of hebben gekregen

		Aantal (percentage)
Totaal aantal		394
Gender*	Mannen	289 (73%)
	Vrouwen	105 (27%)
Leeftijdsopbouw	18-25 jarigen	63 (16%)
	26-35 jarigen	109 (28%)
	36-45 jarigen	110 (28%)
	46-55 jarigen	72 (18%)
	56-65 jarigen	35 (9%)
	66 jaar en ouder	5 (1%)
	Gemiddelde leeftijd	38,5
Herkomstregio	Europa niet-EU	1 (<1%)
	Azië	34 (9%)
	Midden-Oosten	87 (22%)
	Noord-Afrika	3 (1%)
	Sub-Sahara-Afrika	253 (64%)
	Latijns-Amerika	10 (3%)
	Staatloos / onbekend	6 (2%)
Gemiddeld aantal jaren tussen eerste aanvraag bij IND en toegang tot LVV*		8

Top 10 Herkomstlanden

Eritrea	56	Egypte	21
Nigeria	40	Ethiopië	21
Iran	29	Irak	16
Ghana	27	Soedan	16
Oeganda	24	Afghanistan	14

Bron: gemeentelijke projectleider.

* Op basis van een combinatie van door de gemeente en de IND aangeleverde cijfers.

Toelatingscriteria

In de LVV Amsterdam worden de toelatingscriteria gehanteerd zoals deze in de landelijke afspraken zijn opgesteld. De gemeente Amsterdam maakt echter een uitzondering voor Veilige Landers met medische en/of psychische problemen die in de Bed-Bad-Brood opvang zaten op het moment dat deze stopte en de LVV startte. Een deel van hen maakt nog steeds gebruik van de LVV maar er worden geen nieuwe Veilige Landers meer toegelaten.

Vreemdelingen die in aanmerking komen voor de LVV in Amsterdam komen in die gemeente eerst terecht bij het loket ongedocumenteerden (LOA). Dan vindt allereerst een kort intakegesprek plaats. Tijdens deze intake wordt door het LOA een eerste check gedaan op status, nationaliteit en urgente zaken zoals medische kwetsbaarheden. Na de intake voert de AVIM een identiteitsonderzoek, om daarmee te voorkómen dat identiteitsfraude in een later stadium aan het licht komt. Bij zes vreemdelingen is op deze manier ontdekt dat sprake was van identiteitsfraude. Op basis van het intakegesprek en het identiteitsonderzoek wordt bepaald of iemand in aanmerking komt voor de opvang en begeleiding in de LVV.

Opvang en begeleiding van de vreemdelingen

Als vreemdelingen tot de LVV worden toegelaten krijgen zij opvang aangeboden en beoordeelt de GGD hun zelfredzaamheid. Dit doet de GGD aan de hand van een beoordeling van de aanwezige beschermende factoren en kwetsbaarheidsfactoren, zoals een slechte somatische en psychiatrische toestand of verslaving. Op basis hiervan adviseert de GGD vervolgens welke opvang het best passend is. De opvanglocaties in Amsterdam betreffen allemaal 24-uursopvang en zijn ingericht op zelfbeheer. Dit betekent dat mensen zelf een sleutel hebben om binnen te komen en met elkaar afspraken maken over hoe samen te leven en te koken.

De LVV Amsterdam hanteert voor deelname aan de LVV een maximumtermijn van anderhalf jaar, waarbij het natuurlijk ook mogelijk is dat trajecten korter duren. Daarnaast bestaat in uitzonderlijke gevallen de mogelijkheid om een traject tijdelijk te bevriezen. Dit gebeurt alleen bij vreemdelingen die tijdens het LVV-traject in de tweede fase van een traumabehandeling zitten bij zorginstelling Arq en die daardoor niet goed kunnen meewerken aan begeleiding. Het idee hierachter is dat het in een dergelijke situatie zinvoller is om eerst iemands persoonlijke situatie te stabiliseren voordat zij gaan werken aan een bestendige oplossing. De keuze om een traject te bevriezen wordt niet zomaar gemaakt. Tijdens onze observatie bij het LSO in Amsterdam zagen we bijvoorbeeld een lange discussie over het wel of niet bevriezen van een traject van een vreemdeling, waarover in het betreffende overleg nog geen beslissing werd genomen.

Eenmaal in de opvang krijgen de vreemdelingen die dat willen een juridische screening. Dit houdt in dat een maatschappelijke organisatie op basis van een dossieranalyse nagaat of het zinvol is om een hernieuwde asielaanvraag in te dienen. De juridische screening wordt uitgevoerd door VluchtelingenWerk of ASKV. Recht in Zicht, een organisatie gespecialiseerd in het begeleiden van

slachtoffers van mensenhandel, voert de screening uit als sprake is geweest van mensenhandel.

Na de juridische screening - die officieel maximaal twee maanden duurt - koppelt de maatschappelijke organisatie die de screening heeft uitgevoerd de resultaten ervan terug in het LSO. Dit gebeurt in de vorm van een advies over het te volgen begeleidingsscenario: een juridisch traject van zes maanden gericht op legalisering in Nederland of een toekomstoriëntatietraject van zes maanden gericht op vertrek uit Nederland. Op basis van dit advies wordt hierover in het betreffende LSO in gezamenlijkheid een besluit genomen, wat vervolgens middels een gesprek kenbaar wordt gemaakt aan de vreemdeling. In dit gesprek hoort de vreemdeling ook welke organisatie hem of haar gaat begeleiden. Hoewel is afgesproken dat dit proces van juridische screening tot besluit over het te volgen begeleidingsscenario maximaal twee maanden duurt, blijkt dit in de praktijk een stuk langer te duren. Soms wel tot een periode van zes maanden. Hierdoor blijft er van de maximale termijn van 1,5 jaar per vreemdeling minder tijd over voor de daadwerkelijke begeleiding richting een bestendige oplossing.

In tabel b1.3 is te zien dat bijna de helft van de vreemdelingen binnen de LVV Amsterdam begeleiding ontvang gericht op legaliseren van verblijf in Nederland. Bij ongeveer een kwart van de deelnemers is de begeleiding gericht op terugkeer naar het land van herkomst. Ook zijn er 80 deelnemers (een kwart van het totaal) voor wie nog geen begeleidingsscenario is opgesteld. Voor hen loopt de juridische screening nog. Het grote aantal vreemdelingen bij wie dit het geval is, is te verklaren doordat de juridische screenings meer tijd in beslag nemen dan gehoopt.

Tabel b1.3. Begeleidingstrajecten huidige bezetting LVV Amsterdam (n=292)

	Doelgroep zoals in convenant (n=292)	Veilige Landers (n=76)
Legalisering van verblijf in Nederland	137 (47%)	22 (29%)
Terugkeer naar land van herkomst	75 (26%)	54 (71%)
Nog niet opgesteld/in onderzoek	76 (26%)	
Stabilisatie medisch*	4 (1%)	

Bron: gemeentelijke projectleider.

* In de landelijke monitorgegevens van 1 november 2020 vallen deze 4 onder de groep 'nog niet'.

Indien iemand in een juridisch traject zit, wordt gekeken of nieuwe informatie boven tafel gehaald kan worden die nodig is voor een nieuwe procedure. Uit interviews met de maatschappelijke organisaties blijkt dat zij ervaren door de LVV-pilot meer ruimte te hebben voor het geven van de begeleiding. Een van hen vertelt hierover: *"Hiervoor was er een veel kleiner team waardoor je minder tijd hebt om echt tot de kern te komen en een dossier door te spitten. Nu kun je in een aantal gesprekken uitleggen dat het er soms niet inzit. Als begeleider kun je dan ook beter een dossier afsluiten omdat je alle mogelijkheden onderzocht hebt."*

Alle opvang en begeleiding in de LVV Amsterdam is gericht op activering van de vreemdelingen. Vier van de maatschappelijke organisaties houden zich hier via een breed scala aan cursussen mee bezig: van Nederlandse les tot naailes en sportcursussen. De gedachte achter de sterke inzet op activering is dat meedoen aan dit soort activiteiten bijdraagt aan het welzijn van de mensen en dat mensen hierdoor mogelijk eerder zelf aan hun toekomst gaan werken. Ook het stimuleren van het welbevinden en de zelfredzaamheid van de deelnemer is binnen de LVV Amsterdam een onderdeel van de activering. Dit gebeurt bijvoorbeeld door mensen zoveel als mogelijk zelf besluiten te laten nemen. In de toekomstoriëntatietrajecten, ten slotte, besteden de begeleiders van de vreemdelingen veel aandacht aan wat voor de vreemdeling het reële perspectief is in het land van herkomst.

Kader b1.1.

Impact Covid-19 op de LVV Amsterdam

De bij de LVV Amsterdam betrokken partijen geven allemaal aan dat Covid-19 een enorme invloed heeft gehad op de begeleiding van de vreemdelingen in de LVV. Allereerst heeft de begeleiding vanaf maart 2020 drie maanden grotendeels stilgelegen. Direct contact tussen de begeleiders en de deelnemers was en is nog steeds beperkt mogelijk. De maatschappelijke organisaties hebben hard en creatief gewerkt om het contact zo snel mogelijk digitaal vorm te geven, maar de doelgroep moest wennen aan online contact en niet alle vreemdelingen hadden de beschikking over de benodigde middelen, zoals laptops. Vooral de intakegesprekken ervoeren de begeleiders vanuit de maatschappelijke organisaties als lastig. Juist tijdens de eerste gesprekken is het volgens hen belangrijk om in te kunnen schatten welke emoties er leven bij de deelnemer, vooral als het resultaat van de juridische screening luidt dat legalisering onmogelijk is. Een begeleider vertelde verder: *"Je kunt (online, red.) een band opbouwen en gesprekken voeren, maar het is toch anders en daardoor voelt het alsof je iets minder de diepte in kan gaan."*

Ook activeringsactiviteiten lagen stil door de maatregelen vanwege Covid-19. Hoewel de aanbieders van de activiteiten snel zijn omgeschakeld naar online activiteiten, passen online activiteiten volgens de begeleiders niet bij de doelgroep van de LVV. Hierdoor viel een dagbesteding en een dagritme weg, wat volgens de begeleiders juist belangrijk is voor de doelgroep om tot rust te komen en na te kunnen denken over hun toekomst. Ten slotte heeft Covid-19 in de ervaring van de bij de LVV Amsterdam betrokken partijen invloed gehad op het kunnen vinden van bestendige oplossingen. Mensen die op het punt stonden om vrijwillig te vertrekken uit Nederland

konden ineens niet gaan omdat er geen vluchten gingen. Het is in dit onderzoek echter niet duidelijk geworden om hoeveel mensen dit gaat.

De samenwerking tussen de partijen in de LVV Amsterdam heeft volgens de betrokkenen niet te lijden gehad onder Covid-19. Sterker nog. Uit interviews leiden we af dat de samenwerking in deze periode juist is verbeterd. De online overleggen gaan heel goed en geïnterviewden vertelden dat er door Covid-19 meer onderling begrip is voor ieders ingewikkelde situatie.

Beslismandaat, discretionaire bevoegdheid en opschaling complexe casuïstiek

De maatschappelijke organisaties binnen de LVV Amsterdam ervaren zowel het feit dat ontbreken van beslismandaat bij de IND-medewerker in het LSO aan tafel geen beslissingen kan nemen over individuele casuïstiek in het LSO als de afschaffing van de discretionaire bevoegdheid als een hindernis om te komen tot zo veel mogelijk bestendige oplossingen. Met het ontbreken van beslismandaat bedoelen de maatschappelijke organisaties dat de IND in het LSO in principe geen toezeggingen kan doen over eventuele inwilligingen, wat te maken heeft met de grote hoeveelheid en specialistische werkvormen binnen de IND. De IND geeft in het LSO in Amsterdam wel advies, bijvoorbeeld door mee te kijken of maatschappelijke organisaties nog iets over het hoofd hebben gezien. Een van de geïnterviewden vertelde hierover:

"Is er iets over het hoofd gezien? Heeft een ngo nog nieuwe informatie op welke gronden nog iets mogelijk is? Je hebt in een directere samenwerking meer contact over en weer over een zaak, waardoor je sneller iets kan beslechten. Sneller dan wanneer bijvoorbeeld een digitale aanvraag wordt

ingediend waarbij je op een antwoord moet wachten terwijl je bij voorbaat al weet, dat wordt een 'nee'."

Uit de interviews leiden we af dat de maatschappelijke organisaties in de LVV Amsterdam een dergelijke adviserende rol van de LVV waarderen. Ook ervaren begeleiders het als waardevol dat zij met de IND-er kunnen bellen met vragen over bijvoorbeeld aan te leveren documenten.

Tot 1 november 2020 is vanuit de LVV Amsterdam één vastgelopen casus opgeschaald naar het MRT. In de ervaring van de maatschappelijke organisaties blijft het aantal opschalingen onder andere achter doordat tijdens het LSO veel procesmatige zaken worden besproken. Dat er weinig tijd overblijft om de voortgang van de deelnemers te bespreken heeft volgens hen als logisch gevolg dat er ook geen tijd is om beslissingen te nemen over het opschalen van casussen naar het MRT. Een andere verklaring voor het weinig opschalen is dat er onduidelijkheid is over wanneer en hoe er opgeschaald kan worden naar het MRT. Onder de partijen in de LVV Amsterdam heerste het idee dat eerst het hele traject (juridische screening en dan juridisch traject of toekomstoriëntatie) doorlopen moet worden voordat opschaling mogelijk is. Ook kan het uitblijven van opschalingen naar het MRT te maken hebben met de procedurele werkwijze, waar vooral de maatschappelijke organisatie minder aan gewend zijn. Zo vertelde een van de geïnterviewden:

"Voor ambtenaren is het misschien normaal om zoveel processen te doorlopen, maar begeleiders bij de maatschappelijke organisatie willen snel dingen realiseren. Wij ook, maar wij zijn wel gewend aan alle hoepeltjes. Dat maakt het misschien soms lastig. We vragen de ngo's om door de stroperige processen heen te worstelen."

Ten slotte ervaren de partijen in de LVV Amsterdam de waarde van het MRT anders, wat mogelijk ook invloed heeft op het aantal opgeschaalde casussen. Een aantal maatschappelijke organisaties hebben de wens dat het MRT meer

mandaat heeft om bijvoorbeeld een verblijfsvergunning te realiseren, maar dit is niet het geval. Ook het MRT heeft een adviserende rol. Andere geïnterviewden geven aan juist meer te willen opschalen omdat het helpt om meer inzicht te krijgen in de complexe casussen.

Resultaten

Uitstroom

Tabel b1.4 geeft een overzicht van de uitstroomcijfers van de LVV Amsterdam. In dit overzicht is te zien dat elf procent van de vreemdelingen bestendig is uitgestroomd. De meerderheid hiervan heeft een verblijfsvergunning gekregen en een klein deel is teruggekeerd naar het land van herkomst. Een groter deel is semi-bestendig uitgestroomd. In dit geval houdt het in dat zij nog in afwachting zijn van een verblijfsvergunning. Het grootste deel van de uitstroom in Amsterdam is te wijten aan formele beëindiging van de LVV (36%). Van de 76 Veilige Landers in de LVV Amsterdam hadden er op 1 november inmiddels 44 de LVV verlaten. Een van hen is teruggekeerd naar het land van herkomst, een heeft een verblijfsvergunning gekregen en een is gemigreerd naar een derde land. De rest van de 44 Veilige Landers is uitgestroomd met een HASA (2), met een uitstel van vertrek op medische gronden (5), naar een medische voorziening (6) of met een niet-bestendige oplossing (28).

Tabel b1.4. Uitstroom uit de LVV Amsterdam (n=102)

		Doel- groep zoals in convenant
Bestendige uitstroom	Naar land van herkomst	2 (2%)
	Legalisering van verblijf in Nederland	8 (8%)
	Doormigratie	0
Semi-bestendige uitstroom	HASA	24 (23%)
	Artikel 64	11 (11%)
	Naar LVV in andere gemeente	2 (2%)
Overige uitstroom	MOB*	c
	Gedwongen beëindigd**	37 (36%)
	Overige niet-bestendige uitstroom***	4 (4%)

Bron: gemeentelijke projectleider.

* Met Onbekende Bestemming vertrokken uit de LVV opvang.

** Gedwongen beëindigd houdt in dat de opvang en begeleiding door de LVV is beëindigd omdat de voortgang richting een bestendige oplossing stagneerde. In de praktijk betekent dit dat veel van deze mensen ook verdwijnen uit het zicht van de organisaties en terecht komen in hun eigen netwerk, in een andere opvangvorm of op straat.

*** Dit omvat vertrek naar een andere opvang, naar vreemdelingenbewaring, naar opvang in het eigen netwerk, naar LVV in een andere gemeente, naar een BBB in dezelfde of een andere gemeente of overlijden..

Van de tien vreemdelingen die duurzaam zijn uitgestroomd uit de LVV Amsterdam hebben er acht een verblijfsvergunning gekregen en zijn er twee teruggekeerd naar het land van herkomst. Het aantal vreemdelingen dat is teruggekeerd naar het land van herkomst lijkt laag te liggen. De gemeente Amsterdam geeft hier verschillende verklaringen voor. Allereerst is voor het uitvoeringsplan ongedocumenteerd – waar de LVV onderdeel van is – een volledig nieuwe keten ingericht, met veel verschillende en ook nieuwe partners. In dit proces moest in de ervaring van de gemeente Amsterdam eerst

procesmatige afspraken worden gemaakt. Ook hoorden we geluiden dat het grote aantal vreemdelingen in de LVV Amsterdam ertoe heeft geleid dat het in het LSO niet mogelijk was om iedere casus voldoende diepgaand te bespreken. Verder vertelden geïnterviewden van de gemeente Amsterdam dat in de LVV Amsterdam vreemdelingen zonder duidelijke terugkeerwens niet worden toegelaten tot de LVV. Deze mensen komen in de gemeente Amsterdam terecht op de zogenoemde terugkeerbedden: opvangplekken voor mensen die aangeven dat zij willen terugkeren naar hun land van herkomst en ook binnen korte termijn kunnen terugkeren. Sinds eind 2020 worden mensen uit deze doelgroep wel voorgedragen aan het LSO voor toelating tot de LVV.

Ervaren meerwaarde en neveneffecten

De meeste geïnterviewden vertellen een duidelijke meerwaarde te zien van de LVV. De meerwaarde die het vaakst wordt genoemd door betrokkenen binnen de LVV Amsterdam zijn verbeteringen in het onderlinge vertrouwen en samenwerking tussen de betrokken partijen. Een van de maatschappelijke organisaties vertelt hierover:

“Ik denk ook dat het een meerwaarde is dat je met meer info van de keten rond de tafel zit. Laatst hadden we een presentatie over buitenschuld. We hebben veel info die we met elkaar kunnen delen.”

De quote laat zien dat een verbeterde samenwerking in Amsterdam ook heeft geleid tot gebruik maken van de verschillende expertises in het LSO.

Een andere meerwaarde die de partijen in Amsterdam ervaren is dat door de LVV de opvangcapaciteit groter is geworden en er ruimere mogelijkheden zijn gekomen om vreemdelingen te begeleiden. De betrokkenen zijn vooral positief over dat zij zich langer en meer concentreren op gesprekken met de vreemdelingen over het te kiezen scenario. Dit is in hun ervaring vooral belangrijk als legalisering in Nederland geen optie is.

Ook ervaren enkele geïnterviewden het als een meerwaarde dat door de LVV meer zicht is op de groep vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang. Een geïnterviewde vertelde:

“Nu hebben we enorm veel dataverzameling. Nu weet ik bijvoorbeeld dat 50 Eritrese mensen in LVV zitten. Veel LHBT'ers³⁰ die vastlopen. Door de data, de bundeling, kunnen we specifiek op doelgroepen ondersteuning geven.”

De maatschappelijke organisaties geven ten slotte aan dat zij ervaren dat verblijven in de LVV positief is voor het welzijn van de vreemdelingen. Vooral omdat een deel van hen vóór de LVV op straat leefde. In de ervaring van een deel van de geïnterviewde maatschappelijke organisatie is een verbetering van het welzijn voor de vreemdelingen noodzakelijk om stappen te kunnen zetten richting een bestendige oplossing.

Wat werkt in de LVV Amsterdam

In deze paragraaf beschrijven we hoe de LVV-Amsterdam omgaat met de drie contextuele uitdagingen waar alle gemeentelijke pilots mee te maken hebben.

Verschillende visies, belangen en uitgangspunten bij de ngo's, gemeente en ketenpartners

De partijen binnen de LVV Amsterdam ervaren in het begin van de pilotperiode over en weer veel spanningen. Zo stonden de maatschappelijke organisaties die zich richten op legalisering van verblijf qua visie op de LVV tegenover de maatschappelijke organisaties die terugkeerttrajecten begeleiden en de ketenpartners IND en DT&V. De spanning tussen de partijen zat dus vooral in de vraag wat per casus precies de beste bestendige oplossing is: terugkeer

30 Lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen en transgenders.

of legalisering van verblijf. Hoewel deze spanning soms nog steeds bestaat, ervaren de geïnterviewden dat dit nu een stuk minder is. In ieder geval tot een voor iedereen werkbaar niveau. Tegelijkertijd zijn er van buiten de LVV nog steeds organisaties, denk aan kerken en andere organisaties die particuliere opvang verzorgen, die sterk in verzet komen tegen het feit dat de LVV ook in inzet op terugkeer naar het land van herkomst. Dit verzet is in de ogen van de geïnterviewden wel verminderd. Mogelijk doordat de Regiegroep een klankbordgroep heeft opgezet waarin deze organisaties worden geïnformeerd over de voortgang en resultaten van de pilot en worden gevraagd om feedback te geven op de uitvoering.

De in de LVV Amsterdam betrokken partijen zijn dus nader tot elkaar gekomen en de samenwerking is verbeterd. Drie acties vanuit de LVV Amsterdam hebben dit in gang gezet. Allereerst de invoering van het eerdergenoemde clusteroverleg. Hier zitten alleen de partijen aan tafel die kunnen bijdragen aan het vinden van een oplossing voor specifieke casuïstiek. In de cluster-overleggen staat dus de inhoud centraal. Zowel de maatschappelijke organisaties als de vertegenwoordigers van de regiegroep ervaren dat ze hierdoor in deze overleggen constructief met elkaar van gedachten wisselen. Het lijkt er ook voor te zorgen dat er meer onderling begrip ontstaat tussen de professionals en dat verschillende partijen elkaar beter kunnen vinden. Een verklaring voor de ervaren toename van onderling begrip is dat de professionals in het kleinschaligere overleg wat langer kunnen stilstaan bij de mogelijkheden die iedere professional heeft om een bepaald perspectief in gang te zetten. De ervaringen van de geïnterviewden zijn aanwijzingen dat kleinschalig overleg kan leiden tot een betere samenwerking binnen de LVV.

Ten tweede heeft de gemeente geïnvesteerd in het leren kennen van elkaar. Dit begon al voor de LVV, tijdens de intensieve ontwikkeling van het uitvoeringsplan 24-uursopvang ongedocumenteerd. Tijdens de ontwikkeling van dit plan hebben landelijke en lokale partijen samen voorstellen voor het plan aangeleverd en uitgewerkt. Daarnaast is tijdens de LVV een heidag georganiseerd

en zijn organisaties in Amsterdam regelmatig bij elkaar op bezoek geweest. Vergaderingen vinden bijvoorbeeld plaats op de locaties van de verschillende betrokken partijen. Deze investering in het beter leren kennen van elkaar heeft volgens de betrokken professionals geresulteerd in meer onderling vertrouwen en een sterkere samenwerking. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende quote:

“Met de pilot hebben we geprobeerd om mensen toch samen te laten werken. Dat was een uitdaging, maar het is enigszins gelukt. Er is minder wantrouwen en er wordt buiten de eigen kaders gedacht.”

Ten derde heeft in de ervaring van enkele geïnterviewden het instellen van de regiegroep een positieve invloed gehad om de samenwerking tussen de betrokken organisaties. De regiegroep concentreert op het bereiken van consensus en probeert ervoor te zorgen dat alle betrokken partijen zich in de overleggen gehoord voelen. Een voorbeeld is dat in een vroeg stadium van de LVV-pilot aan elke maatschappelijke organisatie is gevraagd waar hun expertise precies ligt. Op basis daarvan heeft de regiegroep besloten welke maatschappelijke organisaties welk type vreemdelingen zou gaan begeleiden. De maatschappelijke organisaties in de LVV Amsterdam zijn positief over het functioneren van de regiegroep. Een van hen vertelt hierover:

“Ik vind het heel prettig. Ik zou niet weten hoe het anders zou moeten. Dit klusje moeten we samen klaren, daar is een regiegroep voor nodig. 8 jaar geleden ben ik begonnen en toen was er één gemeenteambtenaar die alles besloot. Het was geen transparant systeem. Door de procesoverleggen, omdat ze transparant zijn over cijfers, er zorgvuldig naar mensen wordt gekeken, ben ik positief over de samenwerking.”

De quote laat zien dat de regiegroep volgens de maatschappelijke organisaties ook zorgt voor transparantie. Een aandachtspunt volgens de maatschappelijke organisaties is dat er soms ook te veel aandacht kan zijn voor het bereiken van

consensus, waardoor het soms lang duurt voordat knopen worden doorgehakt over het te kiezen begeleidingsscenario.

Complexe persoonlijke situatie van de vreemdelingen

De basisinterventie binnen de LVV Amsterdam is om met deelnemers te praten over juridische mogelijkheden én over mogelijkheden voor terugkeer naar het land van herkomst. Voor een deel van de LVV populatie in Amsterdam zijn deze gesprekken echter niet meteen mogelijk. Zij hebben medische of psychische problemen waardoor tussenstappen noodzakelijk blijken. Het uitgangspunt in Amsterdam is dat deze mensen pas kunnen werken aan een bestendige oplossing als hun leven meer stabiel is.

Een manier waarop de LVV Amsterdam probeert om het leven van de vreemdelingen met zware medische en/of psychische klachten probeert te stabiliseren is via 24-uursopvang en woonbegeleiding. Binnen het programma waren hiervoor tot 1 november 2020 in totaal 30 plekken beschikbaar.³¹ Uit de interviews blijkt dat de maatschappelijke organisaties het als heel belangrijk achten dat de organisaties die hierbij betrokken zijn nauw met elkaar samenwerken, en dat zij hierbij vooral een grote rol zien voor de woonbegeleiders. De woonbegeleiders kennen volgens de maatschappelijke organisaties deze mensen het beste. Ze zien de vreemdelingen meerdere dagen per week en hebben daardoor in de ervaring van de geïnterviewde maatschappelijke organisaties een vertrouwensband met hen opgebouwd. Vanuit deze vertrouwensband hebben ook de woonbegeleiders met de vreemdelingen kunnen spreken over de bestendige oplossing waaraan zij mogelijk gaan werken. Het gedeelde beeld hierover bij de betrokken partijen is dat het kan helpen bij het vinden van een bestendige oplossing wanneer een deelnemer vanuit meerdere professionals dezelfde boodschap krijgt.

Naast de stabilisering via 24-uursopvang en woonbegeleiding heeft de LVV Amsterdam een aantal plekken ingekocht bij het door ASKV opgezette Medisch Opvangproject Ongedocumenteerden (MOO). Dit is een opvangproject voor mensen met zware medische en/of psychische problematiek. MOO is onderverdeeld in MOO-basis en MOO-intensief. De doelstelling van MOO-basis is om mensen met psychische problemen te stabiliseren en te voorkomen dat zij op straat terecht komen. Vreemdelingen krijgen er intensieve begeleiding en er is veel samenwerking met hulporganisaties zoals GGZ-instellingen en medici. MOO-basis bestaat al een aantal jaren, ook al voorafgaand aan de LVV-periode. MOO-intensief is bedoeld voor de meest kwetsbare mensen, die anders dan bij MOO-basis niet in staat zijn zelfstandig te functioneren. Zo is er 24-uursbegeleiding en wordt intensieve psychiatrische en somatische zorg geleverd. MOO-intensief is gestart tijdens de LVV-pilot, maar door de coronacrisis is dit langzamer op gang gekomen dan verwacht en gehoopt. In totaal namen op 1 november 2020 tien mensen uit de LVV Amsterdam deel aan een MOO-intensief traject. De begeleiders die wij spraken vertellen dat begeleiding richting een bestendige oplossing bij deze mensen amper mogelijk is. Met psychotische deelnemers is het bijvoorbeeld al haast ondoenlijk om gesprekken te voeren. Toch is er vanuit de 10 deelnemers één deelnemer uitgestroomd met een HASA en is de verwachting dat twee deelnemers terugkeren naar het land van herkomst.

Wanneer het leven van deelnemers hier stabiel genoeg voor is kunnen zij meedoen met zogenoemde activeringsactiviteiten. Deelname hieraan lijkt een positieve invloed te hebben op het welzijn van de vreemdelingen. De volgende quotes laten zien welke reacties activeringsorganisaties op deze vorm van opvang en begeleiding signaleren bij de vreemdelingen.

“Mensen hebben meer autonomie over hun leven. Dat is winst, ze kunnen zelf koken, hebben een sleutel van een kamer. Een wereld van verschil. De bewoners raken daar niet over uitgepraat. Dat ze bijvoorbeeld niet elke avond om 22.00 uur thuis moeten zijn, maar naar een verjaardag kunnen. Dat ze zelf

³¹ Vanaf november 2020 zijn er 60 van deze plekken.

kunnen koken is heel belangrijk. Ze hebben het idee dat ze niet in een shelter wonen, maar gewoon wonen, een huis hebben."

"Er was bijvoorbeeld ook Nederlandse les. Het is heel belangrijk om bezig te zijn. Dingen te doen hebben, zorgt ervoor dat je energie krijgt. Als je alleen maar op je kamer blijft weet je niet meer waar je moet beginnen en welke acties je moet ondernemen. Maandag is dan hetzelfde als dinsdag, net zoals zondag. Er is dan geen verschil meer. Je verdrinkt dan."

De quotes illustreren dat opvang en begeleiding gericht op participatie, zelfregie en activering bij de vreemdeling inderdaad kunnen leiden tot een verbeterd welzijn bij de vreemdelingen. Of dit vervolgens leidt tot meer bestendige uitstroom is op basis van dit onderzoek nog niet vast te stellen.

Verwachting gericht op verblijf

Een grote groep mensen die deelnemen aan de LVV-pilot hebben de verwachting dat het zal resulteren in een verblijfsvergunning. De gemeente verwacht echter dat voor het grootste deel van de vreemdelingen een verblijfsvergunning niet haalbaar zal blijken. Voor deze mensen is volgens de gemeente terugkeer het perspectief waaraan gewerkt moet worden. Binnen de LVV Amsterdam worden daarom verschillende interventies ingezet om bij vreemdelingen de verwachting weg te nemen dat deelname tot legalisering zal leiden.

Een groot deel van de vreemdelingen binnen de LVV Amsterdam start met een juridisch traject. De veronderstelling vanuit de gemeente is namelijk dat deelnemers alleen vrijwillig aan terugkeer willen werken als legalisering van verblijf is uitgesloten na een grondig onderzoek. Volgens de maatschappelijke organisaties willen alle deelnemers in Nederland blijven zolang ze ook maar enige signalen ontvangen dat dit haalbaar is. Als uit het juridische traject blijkt dat legalisering echt niet mogelijk is dan is de veronderstelling dat de

deelnemer terugkeer gaat overwegen. Onderstaande quote van een partij uit de LVV Amsterdam illustreert hoe dit zou moeten werken:

"Terugkeer kan niet zonder een juridisch traject naar mijn idee. We weten echt dat het juridische traject maar een haalbare kaart is voor een klein deel. Alleen een juridisch traject is dus niet voldoende. Terugkeer en juridische begeleiding zijn dus heel erg met elkaar verbonden. Ze moeten allebei bestaan".

De mening over de werkzaamheid van de juridische screening is niet bij alle betrokkenen hetzelfde. Zo zijn er ook maatschappelijke organisaties die aangeven dat de juridische screening het juist moeilijker maakt om deelnemers te begeleiden in de richting van vrijwillig vertrek. In de ervaring van deze organisaties zorgt het feit dat er weer een uitgebreide juridische screening is juist voor meer hoop op verblijf.

Verder zijn bij de LVV Amsterdam meerdere terugkeerorganisaties betrokken, zoals Goedwerk Foundation, Bridge to Better, en ook Vluchtlingenwerk. Deze organisaties maken gebruik van coaching, training en samenwerking met partners in de landen van herkomst, om op deze manier een bestendig toekomstperspectief voor de deelnemer te creëren. Zo kunnen deelnemers worden begeleid bij het starten van een eigen onderneming in het land van herkomst.

Bijlage 2

Uitvoering, resultaten en wat werkt in de LVV Eindhoven

In Eindhoven is de LVV pilot gestart in augustus 2019. Uniek aan de Eindhovense situatie is dat naast de LVV de eind 2014 opgestarte Bed-Bad-Brood-voorziening (BBB) in de stad nog bestaat. De kern van de LVV in Eindhoven is dat de vreemdelingen die opvang en begeleiding krijgen bij de BBB vrijwillig kunnen deelnemen aan de LVV. Vreemdelingen die zonder bestendige uitstroom vertrekken uit de LVV kunnen ook weer terecht in deze opvang. De gemeente wil hiermee voorkomen dat mensen onder een humanitaire ondergrens op straat komen te leven en dat er overlastsituaties ontstaan in de openbare ruimte.

Uitvoering van de pilot

Betrokken partijen en hun rollen

De partijen die in Eindhoven betrokken zijn bij de LVV zijn de gemeente als regievoerder, de DT&V, IND, AVIM en vijf maatschappelijke organisaties: Vluchtelingen in de Knel, VluchtelingenWerk, Goedwerk Foundation, Huiskamer voor Vluchtelingen en het Leger des Heils. Vluchtelingen in de Knel werkte eerder al samen met de gemeente rond de BBB in Eindhoven. In tabel b2.1 is te zien welke maatschappelijke organisaties welke taken hebben in de LVV Eindhoven.

Tabel b2.1. Overzicht van maatschappelijke organisaties in de LVV Eindhoven en hun rollen binnen de LVV

Rol in de LVV	Organisaties
Huisvesting	Vluchtelingen in de Knel, Leger des Heils
Sociaaljuridische begeleiding	Vluchtelingen in de Knel
Terugkeer en Toekomstoriëntatie begeleiding	VluchtelingenWerk, Goedwerk Foundation*, Vluchtelingen in de Knel
Screening en intake	Vluchtelingen in de Knel
Activering	Vluchtelingen in de Knel, Huiskamer voor Vluchtelingen

* Goedwerk Foundation is niet geïnterviewd over de gemeentelijke pilot in Eindhoven, omdat zij vanaf eind 2020, en dus na de dataverzameling voor deze tussenevaluatie, betrokken zijn geraakt bij de LVV Eindhoven.

Om regie te voeren op de pilot werken vanuit de gemeente Eindhoven momenteel twee mensen fulltime voor de LVV. Een van hen is de projectleider en de andere persoon voert de regie op casusniveau. Daarnaast zijn ook enkele andere medewerkers vanuit de gemeente in een kleinere rol betrokken. Dit zijn juridische, coördinerende en financiële medewerkers.

Overlegstructuren

De LVV Eindhoven wordt aangestuurd door een *lokale stuurgroep* bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeente, DT&V, IND, AVIM en Vluchtelingen in de Knel als vertegenwoordiger van de maatschappelijke organisaties. De stuurgroep komt ten minste vier keer per jaar bij elkaar of vaker wanneer dit gewenst is. Individuele casuïstiek wordt onder voorzitterschap van de gemeente behandeld in het *casusoverleg* (LSO). Net als in de andere pilots wordt in dit overleg de situatie en begeleiding van de deelnemers en de voortgang

hierin besproken. Naast de gemeente zijn in het LSO de volgende partijen betrokken: IND, DT&V, AVIM en Vluchtelingen in de Knel. Indien nodig voor de te bespreken casuïstiek worden voor het LSO in Eindhoven ook wel eens andere partijen uitgenodigd. Zo schuiven Vluchtelingenwerk, Goedwerk Foundation en het IOM aan bij gesprekken over terugkeertrajecten. In het LSO worden ook besluiten genomen over eventuele opschaling van casussen naar het Multidisciplinair Review Team (MRT). Eindhoven heeft ervoor gekozen om na verloop van tijd minder organisaties deel te laten nemen in het LSO. Zo sloten VluchtelingenWerk, het Leger des Heils en het IOM in het begin nog elke keer aan. Nu sluiten deze partijen alleen aan als er een vreemdeling wordt besproken waar zij begeleiding aan bieden. Op deze manier kunnen casussen sneller en efficiënter besproken worden, zo is de ervaring van de geïnterviewden.

Doelstellingen

Naast de landelijke doelstelling van de LVV om bestendige oplossingen te vinden voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang heeft de LVV Eindhoven de volgende subdoelstellingen en ontwikkelopgaven opgenomen in het convenant.

1. Intensiveren van de samenwerking in het lokale casuoverleg.
2. Onderzoeken of leefgeld en opvang in eigen netwerk een meerwaarde biedt ten opzichte van andere opvangvormen.
3. Werken aan activering als onderdeel van het totale begeleidingstraject. Binnen de LVV Eindhoven wordt onderzocht wat de invloed is van het volgen van een opleiding of stage en/of het doen van vrijwilligerswerk op het al dan niet komen tot een bestendige oplossing.
4. Stabiliseren van ggz problematiek bij de vreemdelingen.

5. Uitzoeken welke mogelijkheden er zijn voor regionalisering van de LVV in de regio Eindhoven, met als uitgangspunt het werken met satellietlocaties.
6. Inzicht geven in wat een reële tijdsduur is voor het begeleiden van de doelgroep naar een bestendige oplossing (ontwikkelopgave).
7. Binnen de pilot wordt gekeken onder welke voorwaarden partijen besluiten om begeleiding en/of verblijf in de LVV te beëindigen (ontwikkelopgave).

Hoewel alle partijen in Eindhoven het landelijke doel van de LVV onderschrijven constateerden we tijdens de interviews ook dat er rond de LVV in Eindhoven veel discussie is over de invulling van dit doel. De gemeente vindt het vinden van bestendige oplossingen belangrijk vanuit humanitaire argumenten en vanuit argumenten rond de leefbaarheid van de openbare ruimte. Dit was voor de gemeente de reden om naast de LVV de BBB te behouden, om zo te voorkomen dat vreemdelingen zonder recht op verblijf buiten beeld raken van de gemeente en de maatschappelijke organisaties. Dit terwijl de landelijke ketenpartners juist aangeven dat het voortbestaan van de BBB belemmert dat vreemdelingen gaan werken aan een bestendige oplossing. Tijdens de gesprekken hoorden we dat over dit dilemma en het verschil in perspectief stevige discussie wordt gevoerd op bestuurlijk niveau.

Bezetting en achtergrondkenmerken van de vreemdelingen in de LVV Eindhoven

De LVV in Eindhoven heeft 130 plaatsen beschikbaar. In totaal hebben tussen augustus 2019 en 1 november 2020 74 vreemdelingen deelgenomen aan de LVV Eindhoven. Van deze 74 deelnemers zijn er inmiddels ze-ventien uitgestroomd. Op 1 november 2020 waren dus 57 van de 130 plekken bezet. Voor de relatief lage bezettingsgraad in de LVV Eindhoven zijn meerdere verklaringen. De belangrijkste lijkt de blijvende aanwezigheid van de BBB. Van de gemeente Eindhoven weten we dat op 1 november 2020 in Eindhoven naast 57 mensen

in de LVV ook nog 66 mensen opvang kregen in de BBB. Vreemdelingen in de BBB kunnen op basis van vrijwilligheid deelnemen aan de LVV en kunnen ook weer terecht in de BBB als de LVV voor hen niet resulteert in een bestendige oplossing. De maatschappelijke organisaties en de gemeente noemen als verklaring voor de lage bezettingsgraad ook dat vreemdelingen zien dat nog maar heel beperkt resultaten worden geboekt als het gaat om legalisering van verblijf in Nederland. Volgens de gemeente en een deel van de maatschappelijke organisaties zien vreemdelingen dan geen heil in deelname aan de LVV.

In tabel b2.2 zijn de achtergrondkenmerken van de vreemdelingen die deelnemen of hebben deelgenomen aan de LVV in Eindhoven te zien. Het merendeel is man (82%) en bijna zes op de tien is tussen de 26 en 45 jaar oud (62%). Het overgrote deel is afkomstig uit landen in de regio Sub-Sahara-Afrika (65%), zoals Somalië, Sierra Leone en Guinea.

Tabel b2.2. **Achtergrondkenmerken van de vreemdelingen die tot 1 november 2020 in de LVV Eindhoven opvang en begeleiding krijgen of hebben gekregen (n=1297)**

		Aantal (percentage)
Gender*	Mannen	61 (82%)
	Vrouwen	13 (18%)
Leeftijdsofbouw	Gemiddelde leeftijd	37,8
	18-25 jarigen	12 (16%)
	26-35 jarigen	20 (27%)
	36-45 jarigen	24 (32%)
	46jaar en ouder	18 (25%)
	Leeftijd onbekend in databestand	-
Herkomstregio	Europa niet-EU	3 (4%)

		Aantal (percentage)
Top 5 Herkomstlanden	Europa niet-EU	-
	Azië	6 (8%)
	Midden-Oosten	14 (19%)
	Noord-Afrika	6 (8%)
	Sub-Sahara-Afrika	48 (65%)
	Latijns-Amerika	-
	Staatloos	-
	Somalië	9
	Irak	6
	Sierra Leone	6
	Guinea	5
	Algerije	4
	Herkomstland onbekend in databestand	-
	Gemiddeld aantal jaren tussen eerste aanvraag bij IND en toegang tot LVV*	

Bron: gemeentelijke projectleider

* Bron: gemeentelijke projectleider (datum toelating tot LVV) en IND (datum eerste aanvraag bij de IND)

Toelatingscriteria

In Eindhoven kunnen alle betrokken partijen vreemdelingen aandragen voor opvang en begeleiding bij de LVV. Vreemdelingen kunnen tevens zichzelf aanmelden. Na de aanmelding doen alle partijen uit het LSO een check op de toelatingscriteria. Naast de toelatingscriteria in het convenant hanteert de LVV Eindhoven ook als criterium dat de vreemdeling binding heeft met de regio. Regiobinding wordt gecontroleerd door Vluchtelingen in de Knel. Wanneer alle partijen akkoord zijn met deelname van de betreffende vreemdeling besluit de

gemeente tot toelating. In uitzonderlijke gevallen kan de gemeente Eindhoven in overleg besluiten om een vreemdeling toe te laten die niet aan de voorwaarden voldoet.

Opvang

Het grootste deel van de vreemdelingen die in Eindhoven worden toegelaten tot de LVV krijgt al opvang en begeleiding via de BBB in Eindhoven. Zij kunnen vrijwillig starten met deelname aan de LVV. Wanneer vreemdelingen die worden toegelaten tot de LVV nog geen opvang en begeleiding hebben via de BBB, dan wordt de opvang alsnog via de BBB verzorgd.

De opvang in de BBB voorziening, en dus ook binnen de LVV in Eindhoven, bestaat hoofdzakelijk uit opvang in het eigen netwerk, aangevuld met leefgeld. Dit wordt ook wel de netwerkregeling genoemd. Vreemdelingen die geen opvang in hun eigen netwerk kunnen vinden of die geen eigen netwerk hebben, kunnen terecht in de nachtopvang van de gemeente. Tegelijkertijd ondersteunt Vluchtelingen in de Knel deze vreemdelingen bij het opbouwen van een netwerk, zodat zij op een later moment kunnen doorstromen naar de netwerkregeling. Wanneer de netwerkregeling en de nachtopvang beiden niet passen bij de situatie van de vreemdeling, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van medische of psychosociale problematiek, wordt er gezocht naar een andere passende oplossing. De gemeente heeft dan de mogelijkheid om bij het Leger des Heils plekken in te kopen voor opvang en extra begeleiding van mensen in de LVV. Ook kan de gemeente bij medische problematiek bij een vreemdeling gebruik maken van de voorzieningen van MOO³² in Amsterdam. Tot 1 november 2020 was één persoon uit de LVV Eindhoven hiernaar overgeplaatst. Als aanvulling op de hiervoor beschreven opvangmogelijkheden heeft Vluchtelingen in de

Knel de beschikking over woonhuizen voor vreemdelingen die op zichzelf kunnen wonen.

Begeleiding van de vreemdelingen

Als vreemdelingen aan de criteria voldoen voert de gemeente Eindhoven met hen een intakegesprek. Tijdens dit gesprek ondertekent de vreemdeling een deelnameformulier en pas daarna is iemand officieel toegelaten tot de LVV. Ook zet de gemeente de juridische check in gang, waarvoor binnen de LVV Eindhoven een online formulier is ontwikkeld dat door meerdere partijen tegelijkertijd wordt ingevuld. De IND vult informatie in over de huidige status bij de IND en over eerdere procedures. De DT&V voegt informatie toe over eventuele eerdere vertrekprocedures. Vluchtelingen in de Knel zoekt uit of er mogelijkheden zijn voor legalisering in Nederland en vult hun bevindingen op dit vlak in het format in. Het resultaat is een gezamenlijk document dat alle professionals in het LSO bestuderen voorafgaand aan het bespreken van de casus. Een medewerker van de gemeente zegt hierover het volgende:

“Vanuit alle organisaties krijgen wij informatie over de casus en dat koppelen wij samen. Daarin hebben wij ook een soort protocol gevonden, stapsgewijs. We hebben een manier gevonden om inhoud te geven aan de besprekingen van de casussen.”

De quote laat zien dat er in Eindhoven een pragmatische werkwijze is ontstaan voor de inhoudelijke besprekingen. Alle professionals die wij binnen de gemeentelijke pilot in Eindhoven interviewden benoemden dit als zeer waardevol. Deze werkwijze zorgt ervoor dat de partijen tot een passend begeleidingsscenario kunnen komen voor de vreemdelingen, binnen vier weken na toelating tot de LVV. De beschrijving in kader b2.1 van een bespreking van een nieuw aangemelde vreemdeling in het LSO waar wij bij aanwezig waren voor een observatie is hier een voorbeeld van. De beschrijving maakt duidelijk dat bij het opstellen van het begeleidingsscenario aandacht is voor het asielrelaas, de periode dat

32 Medische Opvang Ongedocumenteerden (MOO) wordt uitgevoerd door ASKV in Amsterdam.

iemand al in Nederland verblijft, het juridisch perspectief, de aanwezigheid van een eigen netwerk, medische klachten, en/of schrijnende omstandigheden.

Kader b2.1.

Illustratie hoe het LSO in de LVV Eindhoven zoekt naar het best passende begeleidingsscenario

De gemeente introduceert een nieuwe casus. Het gaat om een man die ongeveer 15 jaar geleden een eerste asielaanvraag heeft ingediend. Sindsdien heeft hij twee keer een verblijfsvergunning gehad voor bepaalde tijd vanwege de algemene situatie in zijn land van herkomst. In april 2020 is zijn laatste tijdelijke verblijfsvergunning verlopen en omdat hij geen gevaar zou lopen in het land van herkomst heeft hij geen recht meer op verblijf in Nederland. Momenteel is de man dakloos, psychotisch, depressief en wantrouwend naar andere mensen en naar instanties. Hierdoor kan hij het onder andere niet meer aan om in de nachtopvang te verblijven. Daar zijn te veel prikkels.

Tijdens het LSO worden de verschillende mogelijkheden besproken en denken alle aanwezigen hier actief over mee. De gemeente vraagt de IND bijvoorbeeld of er een kans bestaat dat de afwijzing wordt herroepen. De IND noemt een aantal opties, maar die blijken niet kansrijk te zijn op basis van de informatie die andere partijen hebben over de situatie van deze meneer. Een medewerker van een van de landelijke ketenpartners vraagt zich af of bekend is wat de man zelf het liefste wil. Daarop geeft de gemeente aan dat de man open staat voor alle perspectieven, waaronder terugkeer naar het land van herkomst en doormigratie naar een ander Europees land waar een familielid woont en die daar een verblijfsvergunning heeft.

Na afloop van de casusbespreking is de gedeelde mening in het LSO dat deze man waarschijnlijk nooit echt zijn draai zou kunnen vinden in Nederland, nog los van de vraag of legaal verblijf wel mogelijk is. Afgesproken werd dat Vluchtelingen in de Knel gaat onderzoeken of doormigratie naar het andere Europese land mogelijk is en dat de gemeente met de man verder in gesprek gaat over zijn wensen. De DT&V-er geeft aan te willen kijken naar wat mogelijk is om te ondersteunen bij het opbouwen van een bestaan in het land van herkomst.

Begeleidingsscenario's

In tabel b2.3 is te zien dat bij 60 procent van de vreemdelingen die momenteel opvang en begeleiding krijgen via de LVV Eindhoven is gekozen voor begeleiding gericht op legalisering van verblijf. Bij ongeveer een kwart is de begeleiding gericht op terugkeer naar het land van herkomst.

Tabel b2.3. Begeleidingstrajecten huidige bezetting LVV Eindhoven (n=57)

Begeleidingstraject	Aantal (percentage)
Legalisering van verblijf in Nederland	34 (60%)
Terugkeer naar land van herkomst	15 (26%)
Nog niet opgesteld/in onderzoek	4 (7%)
Doormigratie	2 (4%)*
Stabilisatie medisch	2 (4%)**

Bron: gemeentelijke projectleider.

* In de landelijke monitor van 1 november 2020 valt de categorie doormigratie onder het begeleidingsscenario terugkeer.

** In de landelijke monitorgegevens van 1 november 2020 valt de categorie stabilisatie medisch onder nog niet is opgesteld.

Op basis van het in het LSO gekozen perspectief wordt bepaald welke maatschappelijke organisatie een vreemdeling vervolgens gaat begeleiden. Vreemdelingen die werken aan legalisering van verblijf worden begeleid door Vluchtelingen in de Knel. De begeleiding bestaat dan bijvoorbeeld uit het verkrijgen van documenten uit het land van herkomst, het onderzoeken van documenten op echtheid en het voorbereiden van de informatieverschaffing aan de IND. In de beschrijving in kader b2.1 is te lezen dat de IND-er in het LSO in Eindhoven hier actief over meedenkt. Wanneer een vreemdeling aangeeft terug te willen keren naar het land van herkomst dan onderzoekt Vluchtelingen in de Knel samen met de vreemdeling welke kennis en kwaliteiten deze nog wil ontwikkelen voordat deze terugkeert. Vluchtelingen in de Knel kan iemand bijvoorbeeld ondersteunen bij het volgen van een training of cursus, eventueel met een certificaat als gevolg.

Vreemdelingen die vrijwillig terug willen keren worden, afhankelijk van het land van herkomst, begeleid door Goedwerk Foundation of door VluchtelingenWerk.

Beide organisaties hebben in meerdere landen een netwerk met partners. Goedwerk Foundation is sinds eind 2020 betrokken bij de LVV in Eindhoven, waardoor het niet mogelijk was om hun ervaringen al mee te nemen in deze tussenevaluatie. VluchtelingenWerk draait wel al vanaf de start mee in de pilot en werkt daarin aan het project 'Met Opgeheven Hoofd'. In dit project bespreekt VluchtelingenWerk met de vreemdeling de praktische en emotionele belemmeringen die zelfstandige terugkeer in de weg staan. Daarnaast probeert Vluchtelingenwerk contact te leggen met eventuele partnerorganisaties in het land van herkomst om samen met hen een re-integratieplan te ontwikkelen. Dit moet de vreemdeling perspectief geven bij terugkomst in het land van herkomst. Tijdens de interviews voor deze tussenevaluatie werd duidelijk dat nog geen van de LVV-deelnemers in Eindhoven heeft deelgenomen aan dit project. Een medewerker van VluchtelingenWerk vertelt dat vreemdelingen tijdens deze terugkeergesprekken laten weten dat ze niet over terugkeer willen nadenken. Om vreemdelingen hier toch toe te stimuleren hebben Vluchtelingen in de Knel, Goedwerk Foundation en VluchtelingenWerk, in samenwerking met de IND en DT&V, een groepstraining³³ ontwikkeld voor vreemdelingen voor wie in het LSO is geconstateerd dat vertrek de enige optie is. De betrokken partijen hopen dat uit deze groepstraining vervolgens individuele trajecten voortkomen bij VluchtelingenWerk of Goedwerk Foundation. Het idee vanuit de gemeente is dat deze individuele trajecten dan in eerste instantie zullen gaan over toekomstoriëntatie en op een later moment over terugkeer.

Onafhankelijk van het gekozen perspectief volgen alle deelnemers aan de LVV Eindhoven verplicht de *vijfdaagse training toekomstoriëntatie*, tenzij iemand vanwege medische of psychische redenen niet in staat is om de training te volgen. Tijdens de training worden de verschillende bestendige oplossingen

³³ Ten tijde van onze dataverzameling was deze training nog in ontwikkeling. Inmiddels is de training gestart.

besproken. Iedere vreemdeling maakt een portfolio dat hem of haar inzicht geeft in de eigen situatie en mogelijkheden en dat als leidraad fungeert voor de verdere begeleiding. In 2019 is tevens gestart met een vervolgtraining waarin vreemdelingen gestimuleerd worden om te blijven werken aan een realistisch plan voor hun eigen toekomst. Het is (nog) onduidelijk of de training gaat zorgen voor een stijging in het aantal vreemdelingen dat vrijwillig vertrekt of een verblijfsvergunning krijgt. Daar is het nog te vroeg voor.

Binnen de begeleiding in de LVV Eindhoven is activering van de vreemdeling een belangrijk onderdeel (zie subdoelstellingen). De gemeente heeft in samenwerking met onderwijsinstellingen een aantal scholingsplekken gerealiseerd. In de ervaring van de gemeente Eindhoven maakt de huidige wet- en regelgeving het echter onmogelijk dat vreemdelingen voor deelname aan een opleiding een diploma of certificaat ontvangen, en dat het volgen van een cursus of opleiding voor de vreemdelingen hierdoor weinig oplevert. Ook de vreemdelingen in de LVV hebben deze ervaring. Ze merken dat het erg lastig is om zonder verblijfspapieren dingen te ondernemen en dat het hierdoor in hun ervaring niet goed mogelijk is om een opleiding te volgen die zij kunnen benutten na legalisering of bij terugkomst in het land van herkomst.

Kader b2.2.

Impact Covid-19 op de LVV Eindhoven

De betrokken partijen in Eindhoven hebben allemaal te maken gekregen met de beperkende maatregelen rond Covid-19. Dit betrof vooral de begeleiding van de vreemdelingen. Zo konden de uitvoerende professionals bij de maatschappelijke organisaties de vreemdelingen (in ieder geval in het begin) niet meer face-to-face spreken en konden de vreemdelingen ook niet meer zo maar op hun locatie langskomen om op informele wijze vragen te stellen. Ook hebben trajecten vertraging opgelopen doordat ambassades dicht waren en het daardoor niet mogelijk was om de documenten te verzamelen die in sommige gevallen nodig waren voor het aanvragen van een verblijfsvergunning. Eén geïnterviewde vertelde dat trajecten die al tot resultaat hadden kunnen leiden hierdoor alsnog vastliepen. Daarnaast was het voor vreemdelingen zelf een lastige situatie. Zij maakten zich volgens de geïnterviewde begeleiders door de maatregelen meer zorgen om hun familie in hun land van herkomst en werden ook onzekerder over hun eigen toekomstperspectief. De vreemdelingen die wij hebben geïnterviewd geven zelf echter aan dat er door corona niet veel is veranderd in de aard van de begeleiding, buiten het feit dat het contact nu vaker telefonisch is en dat ze nu een afspraak moeten maken als ze langs willen komen. Toch geven de vreemdelingen aan dat zij het idee hebben dat hun casus vertraging oploopt door corona. Ze vinden het ook jammer dat een aantal activiteiten stil zijn komen te liggen. Op de samenwerking in het LSO heeft corona volgens de geïnterviewden weinig impact. De overleggen vinden nu digitaal plaats en hebben volgens de professionals dezelfde kwaliteit als voorheen.

Beslismandaat, discretionaire bevoegdheid en opschaling van complexe casuïstiek

Dat de IND-medewerker in het LSO aan tafel geen beslissingen kan nemen over individuele casuïstiek en dat de discretionaire bevoegdheid is afgeschaft ervaren de maatschappelijke organisaties binnen de LVV Eindhoven en de gemeente als knelpunten voor het vinden van bestendige oplossingen in de vorm van legalisering. Voor het beoordelen van individuele casuïstiek is volgens de IND echter altijd specialistische kennis nodig over een van de vele werksoorten binnen de IND. Tijdens onze observatie bij het LSO zagen we hoe dit in de praktijk verliep. De IND zocht actief mee naar mogelijkheden voor legalisering en welke informatie de vreemdeling dan zou moeten aanleveren. Ook zegde de IND een paar keer toe dingen na te vragen bij collega's met specialistische kennis over specifieke onderwerpen.

Het ontbreken van de discretionaire bevoegdheid bij de staatssecretaris ervaren zowel de bij de LVV betrokken mensen van de gemeente als de begeleiders bij de maatschappelijke organisaties als een gemis. Het is in hun ogen een mogelijkheid minder om bij schrijnende casussen tot een bestendige oplossing te komen. De gemeente gaf aan dat zij tot 1 november 2020 graag voor één vreemdeling in de LVV gebruik had willen maken van deze mogelijkheid, wat niet betekent dat deze persoon ook op deze manier een verblijfsvergunning zou hebben gekregen.

De LVV Eindhoven heeft drie keer een casus opgeschaald naar het MRT. Dit heeft in de ervaring van de geïnterviewden echter niet tot bevredigende resultaten geleid. Vooral vanuit de hoek van de maatschappelijke organisaties is de ervaring dat *"het MRT tegen dezelfde beperkingen van het beleid aanloopt als het LSO zelf"*. Een veel gehoorde mening bij de begeleiders vanuit de in Eindhoven betrokken maatschappelijke organisaties is daarbij dat ook het MRT geen bevoegdheid heeft om beslissingen te nemen over het wel of niet toekennen van verblijfsvergunningen. Kortom, de medewerkers van de

gemeente en de begeleiders vanuit de maatschappelijke organisaties ervaren minder creativiteit in het omgaan met de wet- en regelgeving dan zij vooraf hadden gehoopt. Tegelijkertijd ervaren zij het wel als een duidelijke meerwaarde dat de IND-medewerker in het LSO actief meedenkt over wat binnen de huidige wet- en regelgeving wel mogelijk is.

Effecten

Uitstroom

Tabel b2.4 is een weergave van de uitstroom uit de LVV Eindhoven. In vergelijking met de andere pilotgemeenten heeft de LVV in Eindhoven weinig deelnemers, wat uiteraard ook is terug te zien in het aantal mensen dat is uitgestroomd. In totaal zijn zeventien deelnemers uitgestroomd, waarvan twee met een bestendige oplossing. In beide gevallen betrof dit een verblijfsvergunning. Daarnaast zitten nog zeven deelnemers te wachten op een besluit van de IND over een HASA of zijn zij tijdelijk uitgestroomd naar de Rijksopvang vanwege een toegekend uitstel van vertrek op basis van artikel 64 Vw.

Tabel b2.4. Uitstroom uit de LVV Eindhoven (n=17)

		Aantal (percentage)
Bestendige uitstroom	Naar land van herkomst	0
	Legalisering van verblijf in Nederland	2
	Doormigratie	0
Semi-bestendige uitstroom	HASA	2
	Artikel 64	5
Niet-bestendige uitstroom	Terug naar BBB	8

Bron: gemeentelijke projectleider.

Acht van de zeventien deelnemers zijn gestopt en teruggekeerd in de reguliere BBB in Eindhoven. Het is onduidelijk of deze acht vreemdelingen ook uit de LVV zouden zijn gestapt als zij niet hadden kunnen terugvallen op de BBB. Wel weten we uit de interviews met de vijf vreemdelingen uit de LVV in Eindhoven dat zij hopen dat deelname leidt tot een verblijfsvergunning. Volgens de gemeentelijke projectleider hebben naast de mogelijke invloed van de aanwezigheid van de BBB ook andere zaken de uitstroomcijfers in Eindhoven beïnvloedt. Zo werkten de gemeente, de maatschappelijke organisaties en de landelijke ketenpartners in Eindhoven bij aanvang van de pilot nog niet samen. Hierdoor hebben zij in het eerste jaar van de pilot veel geïnvesteerd in het opzetten en intensiveren van de samenwerking in het LSO (zie ook de subdoelstelling). Een andere genoemde mogelijke verklaring voor de lage uitstroomcijfers is dat er nog weinig resultaten worden geboekt met de legaliseringstrajecten. Volgens enkele geïnterviewden demotiveert dit vreemdelingen om te starten met de LVV.

Ervaren meerwaarde en neveneffecten

Afgaand op de cijfers lijkt het alsof de effecten van de LVV Eindhoven tegenvallen. Vrijwel alle geïnterviewden binnen de Eindhovense pilot ervaren echter wel degelijk een duidelijke meerwaarde van de LVV. De betrokkenen vertelden allemaal dat er zonder de LVV pilot in Eindhoven geen samenwerking zou zijn tussen de landelijke ketenpartners en de gemeente en maatschappelijke organisaties. Tijdens de LVV pilot hebben de maatschappelijke organisaties en de ketenpartners elkaar ook steeds beter kunnen vinden en er is meer onderling begrip voor elkaars visie en elkaars werkwijze. Voor buitenstaanders lijken dit misschien kleine ontwikkelingen, maar de geïnterviewden zien wel degelijk dat er dingen bereikt worden binnen het casusoverleg. Een van de leden van het LSO vertelde hierover bijvoorbeeld:

“Er is ruimte om door te ontwikkelen, zodat echt de potentie duidelijk kan worden. Maar tot nu is er nog onvoldoende tijd geweest om de LVV volledig tot ontwikkeling te laten komen.”

Alle betrokkenen hopen en verwachten de komende periode de vruchten te kunnen gaan plukken van de verbeterde samenwerking, ook al gaat dit in kleine stapjes. Een manier waarop de samenwerking in de ervaring van de geïnterviewden al tot kleine successen leidt is dat ze merken dat het makkelijker is om een vreemdeling te overtuigen van een bepaald perspectief (legalisering of terugkeer) als dit perspectief nu niet alleen door de maatschappelijke organisatie verteld wordt, maar ook door de ketenpartners. De geïnterviewden ervaren dat, doordat vanuit verschillende kanten naar een casus wordt gekeken, zij een krachtigere boodschap kunnen geven richting de vreemdeling dan voorheen.

De vreemdelingen waren zelf ook te spreken over de LVV pilot, al was het voor de meesten niet helemaal duidelijk wat de LVV precies inhoudt. Ze vertelden dat ze erg blij waren dat hun casus weer was opgepakt en dat er weer beweging in zit, zoals deze quote laat zien: *“Het is heel fijn dat de procedure nogmaals loopt. Mijn hoop was weg. De LVV biedt nieuwe hoop.”* Ook geven de vreemdelingen aan erg blij te zijn met alle ondersteuning die ze ontvangen, ook op medisch gebied.

Wat werkt in de LVV Eindhoven

In deze paragraaf beschrijven we hoe de LVV-Eindhoven omgaat met de drie contextuele uitdagingen waar alle gemeentelijke pilots mee te maken hebben.

Verschillende visies, belangen en uitgangspunten bij de ngo's, gemeente en ketenpartners

Tijdens de interviews en tijdens onze observatie bij het LSO in Eindhoven hoorden en merkten we dat de samenwerking tussen de betrokkenen in de

loop van de pilot sterk is verbeterd. Omdat in Eindhoven nog geen samenwerking bestond tussen de betrokken partijen is veel aandacht besteed aan het oprichten van het casusoverleg (LSO). Om de samenwerking op te zetten en te optimaliseren heeft de gemeente vanuit haar regierol verschillende acties ondernomen.

De gemeente heeft het aantal organisaties in het LSO verminderd. Dit zorgde er in de ervaring van de mensen in het LSO voor dat het eenvoudiger werd om besluiten te nemen over het perspectief en/of traject van nieuw ingestroomde vreemdelingen. Een andere door het hele LSO genoemde succesfactor is dat vanuit de DT&V maar één persoon deelneemt aan de casusoverleggen. Tijdens het groepsinterview in Eindhoven werd duidelijk dat dit belangrijk is geweest voor het vertrouwen tussen de DT&V en de maatschappelijke organisaties. De maatschappelijke organisaties vonden het prettig om één vast contactpersoon te hebben die ze op deze manier ook beter konden leren kennen.

De gemeente heeft gezamenlijke activiteiten georganiseerd voor de mensen in het LSO. Naast activiteiten die meer gericht waren op teambuilding, waren dit werkbezoeken bij elkaar en bijeenkomsten waarin de organisaties presentaties gaven over de eigen werkwijze. Vooral de werkbezoeken en presentaties hebben in Eindhoven geleid tot meer onderling begrip en vertrouwen, in het bijzonder vanuit de maatschappelijke organisaties in de richting van de ketenpartners. Tijdens de lokale expertmeeting gaven de geïnterviewden aan dat het van belang is geweest om de mensen achter de organisaties te leren kennen. Dit had als gevolg dat de maatschappelijke organisaties tegenover de ketenpartners openhartiger zijn geworden over de situatie van de vreemdelingen, waardoor ook de IND beter kon aangeven welke precieze documentatie de vreemdelingen die een legaliseringstraject volgen moeten aanleveren. Alle partijen geven om deze reden aan belang te hechten aan het voortbestaan van de LVV. Ze zijn bang dat de contacten en het onderlinge vertrouwen verloren gaan als de LVV verdwijnt.

Complexe persoonlijke situatie van de vreemdelingen

Binnen de LVV Eindhoven worden verschillende acties ondernomen om de complexe persoonlijke situatie van de vreemdelingen te verbeteren. Allereerst heeft de LVV Eindhoven bewust gekozen voor opvang in het eigen netwerk gecombineerd met de leefgeldregeling. Het idee is dat de vreemdelingen hierdoor op een vertrouwde plek tot rust kunnen komen en dat zij meer regie gaan ervaren over hun eigen leven. Dit moet volgens het plan in Eindhoven de vreemdelingen uiteindelijk de ruimte geven om na te kunnen denken over hun toekomst. In de praktijk blijkt dat dit mechanisme in Eindhoven niet op iedere vreemdeling van toepassing is. Het is nog onduidelijk of dit in de praktijk ook zo werkt. Een van de subdoelstellingen van de pilot in Eindhoven is om dit nader te onderzoeken. Uit de interviews met de vreemdelingen hoorden we in ieder geval dat zij het zelf als prettig ervaren dat zij zelf opvang kunnen regelen en ondersteund worden met leefgeld. Een vreemdeling vertelde bijvoorbeeld:

"Ik hoef me geen zorgen meer te maken of ik vanavond of morgen een dak boven mijn hoofd heb. Dat vind ik het fijnste aan de LVV. Ook toen ik zwanger was en na mijn bevalling een tijdje niet kon werken, heeft de LVV mij geholpen om mijn huur te betalen. Dat vond ik erg fijn. Dat gaf mij veel geruststelling."

Ten tweede probeert de LVV Eindhoven de ggz-problematiek te stabiliseren bij vreemdelingen met psychische problemen. Ook dit is gebaseerd op de verwachting dat de mensen in de LVV eerst geestelijk tot rust moeten kunnen komen voordat zij goede afwegingen kunnen maken over hun toekomst, en dus ook in gesprek kunnen gaan over een eventueel vertrek uit Nederland. De LVV in Eindhoven zoekt op dit vlak de samenwerking met lokale ggz-instellingen. Dit komt echter moeilijk van de grond, onder meer doordat er lange wachtlijsten zijn bij de ggz-instellingen in Eindhoven. Daarnaast zijn de lokale ggz-instellingen volgens de gemeente argwanend richting de mensen in de LVV, omdat bij de ggz-instellingen de aanname is dat de vreemdelingen een ggz-traject gebruiken voor zogenoemde 'ziektewinst'. Ziektewinst wil zeggen dat het in

de ervaring van de ggz-instellingen voorkomt dat de vreemdeling psychische problematiek blijft overdrijven om niet te hoeven vertrekken uit Nederland. Volgens de projectleider zijn hier recentelijk stappen in gezet in de samenwerking met de ggz-instellingen. De gemeente wil zich hier in 2021 nog meer voor inzetten.

Ten derde hanteert de LVV in Eindhoven geen vaste termijn voor een LVV-traject. Dit betekent dat de begeleiding vanuit de LVV niet stopt als na een bepaald aantal maanden nog geen bestendige oplossing is gevonden. De gedachte hierachter is dat de gemeente de deelnemende vreemdelingen niet nog meer onder druk wil zetten om binnen een bepaalde tijdsperiode tot een oplossing te komen. Volgens een deel van de geïnterviewden is het inderdaad zo dat de vreemdelingen door het ontbreken van een termijn voor een LVV-traject minder stress ervaren. Tegelijk weten we niet of dit uiteindelijk ook echt leidt tot meer bestendige oplossingen, zeker als het gaat om terugkeer naar het land van herkomst. Vanuit de LVV in Eindhoven zijn bijvoorbeeld nog geen mensen vertrokken uit Nederland.

Verwachting gericht op verblijf

Om bij de mensen in de LVV de verwachting weg te nemen dat de uitkomst van deelname aan de LVV bijna altijd legalisering van verblijf betreft, ondernemen de partijen in de LVV Eindhoven verschillende acties. Een daarvan is de training toekomstoriëntatie, waarin met de vreemdeling gesprekken worden gevoerd over de nadelen van een illegaal verblijf in Nederland. Het doel van deze gesprekken is om duidelijk te maken dat een leven in de illegaliteit zwaar kan zijn, vanuit de hoop dat dit de vreemdelingen motiveert om na te denken over terugkeer. VluchtelingenWerk biedt in de gesprekken ook al direct hulp aan bij het opbouwen van een nieuw bestaan in het land van herkomst. Toch blijft het in de ervaring van de professionals bij VluchtelingenWerk lastig om mensen te bewegen in de richting van vrijwillige terugkeer. De vreemdelingen die wij spraken binnen de LVV Eindhoven geven ook aan dat ze niet na willen denken

over terugkeer. De gemeente hoopt met de inzet van Goedwerk Foundation meer resultaten te behalen op het gebied van terugkeertrajecten.

Daarnaast is het volgens de geïnterviewden belangrijk dat alle partijen in het LSO aan de vreemdelingen dezelfde boodschap vertellen over het besluit dat zij hebben genomen over het perspectief van de vreemdeling. Dit schept duidelijkheid en kan valse hoop bij de vreemdelingen op legalisering wegnemen. De Eindhovense pilot heeft er daarbij bewust voor gekozen dat deze boodschap wordt gegeven door een medewerker van de gemeente samen met een begeleider vanuit Vluchtelingen in de Knel. Het idee hierachter is dat wanneer de gemeente de vreemdeling inlicht over het perspectief het voor de vreemdelingen duidelijk zou moeten zijn dat het een besluit is van alle partijen in het LSO, en het dus een onontkoombaar perspectief is. Ook als het een vertrekperspectief betreft. Op basis van de bevindingen uit de interviews constateren we echter dat in de praktijk geen sprake is van een onontkoombaar perspectief. Mensen kunnen zich immers zonder gevolgen terugtrekken uit de LVV en weer gebruik maken van de BBB.

Omdat de deelname aan de LVV in Eindhoven gebeurt op basis van vrijwilligheid en omdat vreemdelingen die zich terugtrekken uit de LVV weer in de BBB terecht komen is er bij de betrokken organisaties wel eens discussie over strengere criteria. Vragen die dan wel eens op tafel komen zijn of het voortbestaan van de BBB de effectiviteit van de LVV ondermijnt en of gedwongen terugkeer ook een optie is voor vreemdelingen in een terugkeertraject die uiteindelijk toch niet vrijwillig terugkeren. Wat betreft het aanhouden van de BBB geldt dat vanuit het beleid de keuze gemaakt moet worden wat als het belangrijkste doel van de LVV wordt gezien: het tegengaan van overlast in de publieke ruimte of het vinden van bestendige oplossingen voor zoveel mogelijk vreemdelingen zonder recht op verblijf. Over de vraag of gedwongen terugkeer een optie is verschillen de meningen. Geïnterviewden vertellen hierover bijvoorbeeld: *"Feitelijk zijn er mensen die volgende week uitgezet kunnen worden. Dat is een bestendige oplossing, hoe je er ook naar kijkt. Maar dat gebeurt niet."*

Want deelname is vrijwillig." Of "Je [een vreemdeling, red.] schrijft je in, wetende dat we [de partijen binnen het LSO, red.] er alles aan gaan doen om te kijken naar een bestendige oplossing. Als terugkeer de enige optie is, dan moeten we daar ook gewoon consequenties aan hangen." Anderen geïnterviewden geven aan dat, ook al kunnen de betrokken partijen goed bepalen wat een duurzaam toekomstperspectief is, de cliënt uiteindelijk bepaalt wat er gaat gebeuren. En ze vinden het ook belangrijk om dat zo te houden, omdat de gedachte in Eindhoven is dat vreemdelingen die vrijwillig deelnemen aan de pilot ook daadwerkelijk bereid zijn om aan hun toekomstperspectief te werken.

Bijlage 3

Uitvoering, resultaten en wat werkt in de LVV Groningen

De LVV Groningen is gestart op 1 april 2019. In de stad en provincie Groningen houdt de maatschappelijke organisatie Inlia zich al jaren bezig met de opvang en begeleiding van vreemdelingen zonder recht op verblijf. Het startpunt van de pilot in Groningen was de Bed-Bad-Brood voorziening die Inlia sinds 2015 uitvoerde. Middels de LVV werken INLIA en de gemeente Groningen nu intensiever en op een meer gestructureerde wijze samen met de ketenpartners IND, DT&V en AVIM.

Uitvoering van de pilot

Betrokken partijen en hun rollen

De betrokken partijen bij de LVV in Groningen zijn de gemeente Groningen, de DT&V, IND, AVIM en de maatschappelijke organisaties Inlia en VluchtelingenWerk. De gemeente Groningen heeft voor de regie over de LVV een ervaren projectleider geworven die hier full time mee bezig is. De gedachte hierachter is dat dit nodig is om de complexiteit van het project en de hoeveelheid werk die ermee gepaard gaat te kunnen managen.

Groningen is naast Rotterdam de enige pilot waar de DT&V regelmatig gesprekken voert met de vreemdelingen. De insteek van deze gesprekken wordt altijd besproken in het LSO en is afhankelijk van het perspectief waaraan

een vreemdeling werkt. Bij trajecten gericht op terugkeer zijn de gesprekken die de DT&V voert begeleidend van aard. Een voorbeeld hiervan is dat de DT&V samen met Inlia een vergoeding voor een Armeens gezin regelde zodat zij een laserprinter konden aanschaffen in het land van herkomst. Het gezin is naar Armenië vertrokken en kon met de nieuwe laserprinter een bedrijf in Armenië opstarten. Bij trajecten gericht op verblijf voert de DT&V wel eens gesprekken met vreemdelingen om lichte druk uit te oefenen zodat de vreemdeling in actie komt. Dit gebeurt niet in de andere pilots.

Doelstellingen

Naast de landelijke doelstelling zijn in het convenant over de LVV Groningen de volgende subdoelstellingen opgenomen.

1. Stabiliseren van GGZ en GGD casuïstiek zodat vreemdelingen kunnen beginnen met hun traject.
2. Realiseren van alternatieve (rijks)opvangmodaliteiten voor bijzondere doelgroepen zoals mensen met zware medische of psychiatrische problematiek en mensen met zware verslavingsproblematiek.
3. Mensen met een (zwaar) strafblad en/of een (zwaar) inreisverbod na beoordeling opvang en begeleiding bieden gericht op terugkeer.
4. Het ontwikkelen van een systematiek van registratie en identificatie van LVV-deelnemers.
5. Intensivering van de samenwerking in het lokale casusoverleg.
6. Het uitwerken van een model voor regionale samenwerking.

7. Inzicht geven in een realistische tijdsduur voor het begeleiden van de doelgroep naar een bestendige oplossing (ontwikkelopgave).
8. Inzicht geven in de instrumenten die ingezet kunnen worden om besluitvorming en procedures van vreemdelingen in de LVV te versnellen (ontwikkelopgave).
9. Inzicht geven in de instrumenten die ingezet kunnen worden om zaken op te lossen waarbij terugkeer niet is gelukt vanwege twijfel omtrent de identiteit en nationaliteit van de deelnemer (ontwikkelopgave).

Aanvullend aan de formele doelstellingen hoorden we in de interviews ook nog meer specifieke doelen van de organisaties in de LVV Groningen. Zo wil de gemeente met de LVV ook voorkomen dat mensen zonder voorzieningen op straat terecht komen. Wanneer we kijken naar de visies die de partijen in Groningen hebben over een bestendige oplossing, dan liggen de partijen grotendeels op een lijn. Wel zijn er nuanceverschillen. De DT&V en de AVIM concentreren zich vooral op de oplossing terugkeer en net als in de andere pilots horen we vanuit de hoek van de twee maatschappelijke organisaties dat zij verbetering van het welzijn van de vreemdeling centraal stellen, om van daaruit te kunnen werken aan een bestendige oplossing. Dit neemt niet weg dat Inlia in overleg met het hele LSO ook wel eens vreemdelingen doorverwijst naar de DT&V, wat in de andere gemeenten in veel mindere mate gebeurt. Het gaat dan om vreemdelingen bij wie de voortgang duidelijk stagneert. Onderstaande quotes van bij de LVV Groningen betrokken professionals illustreren hoe zij op nuances verschillend aankijken tegen de hoofddoelstelling én dat hun uitgangspunten wel degelijk dicht bij elkaar liggen.

"Bijdragen aan de samenleving. We werken niet enkel voor vreemdelingen, maar voor de hele Nederlandse samenleving, waar de vreemdelingen een onderdeel van zijn. Dat is humaniteit tegenover de vreemdelingen, maar ook tegenover je eigen samenleving."

"In de meeste gevallen zou dit (een bestendige oplossing, red.) neer moeten komen op terugkeer naar het land van herkomst. Het liefst vrijwillig, maar gedwongen terugkeer is ook een optie."

"Terugkeer is voor mij niet per se een moet, maar het is de vraag waar iemand zijn leven verder vorm kan geven. Daarom vind ik de samenwerking zo belangrijk. We hadden in Groningen eerst de BBB. Hier bouwt de pilot op voort, maar nu doen we dit veel meer in samenwerking. Hierdoor krijg je meer resultaat. Het is de bedoeling om mensen een plek te geven, ergens op de wereld."

Bezettingsgraad en achtergrondkenmerken van de vreemdelingen

In de LVV Groningen zijn 300 plekken beschikbaar. Het maximaal aantal plekken dat op 1 moment bezet is geweest was 240. Op de peildatum 1 november 2020 was ongeveer twee derde bezet (204). In totaal hebben in Groningen 373 vreemdelingen deelgenomen aan de LVV.

Tabel b3.1 biedt een overzicht van de achtergrondkenmerken van vreemdelingen in de pilot-LVV. Net zoals in de andere pilots is het merendeel in Groningen man (82%) en is het merendeel tussen de 26 en 46 jaar oud (58%). De herkomstregio's van de vreemdelingen zijn wisselend. Het grootste deel komt uit Sub-Sahara-Afrika.

Tabel b3.1. Achtergrondkenmerken van de vreemdelingen die tot 1 november 2020 in de LVV Groningen opvang en begeleiding krijgen of hebben gekregen (n=373)

		Aantal (percentage)
Gender*	Mannen	286 (82%)
	Vrouwen	62 (18%)
	Gender onbekend in databestand	25
Leeftijdsopbouw	Gemiddelde leeftijd	38
	18-25 jarigen	63 (18%)
	26-35 jarigen	131 (37%)
	36-45 jarigen	74 (21%)
	46-55 jarigen	47 (13%)
	56-65 jarigen	25 (7%)
	66 jaar en ouder	17 (5%)
	Leeftijd onbekend in databestand	16
Herkomstregio	Sub-Sahara-Afrika	145 (39%)
	Midden-Oosten	94 (25%)
	Azië	56 (15%)
	Noord-Afrika	32 (9%)
	Europa niet-EU en Latijns Amerika	12 (3%)
	Staatloos	8 (2%)
	Herkomstregio onbekend in databestand	26
Top 5	Iran	30
Herkomstlanden	Somalië	30

	Aantal (percentage)
Irak	23
Afghanistan	21
Armenië	21
Gemiddeld aantal jaren tussen eerste aanvraag bij IND en toegang tot LVV*	7,4

Bron: gemeentelijke projectleider.

* Bron: gemeentelijke projectleider (datum toelating tot LVV) en IND (datum eerste aanvraag bij de IND).

Overlegstructuren

De LVV Groningen wordt bestuurd door de *lokale stuurgroep*. In de stuurgroep wordt met name gesproken over vraagstukken omtrent de inrichting, de processen en de werkwijze van de pilot. Het *lokaal samenwerkingsoverleg (LSO)* wordt voorgezeten door de gemeente. De andere deelnemers zijn de IND, DT&V, AVIM en de twee maatschappelijke organisaties INLIA en VluchtelingenWerk. In het LSO worden in gezamenlijkheid afspraken gemaakt over de trajecten en afspraken per deelnemer. De betrokken partijen in Groningen zijn positief over het LSO. Inlia en VluchtelingenWerk ervaren het als een meerwaarde ten opzichte van de periode voor de LVV omdat partijen in het LSO met elkaar rond de tafel zitten en hierdoor meer informatie beschikbaar is om besluiten mee te nemen. Inlia en VluchtelingenWerk ervaren echter ook het nadeel dat zij door de LVV veel meer tijd besteden aan overleggen en administratieve zaken. Deze tijd zouden zij liever besteden aan de begeleiding van de vreemdelingen. In Groningen is bij de start van de LVV naast het LSO ook een *projectgroep* opgesteld. Hierin zitten dezelfde partijen als in het LSO en worden procesmatige zaken besproken. Het doel hiervan is om te voorkomen dat gesprekken over procesmatige afspraken de overhand krijgen in het LSO en het bespreken van de voortgang van de vreemdelingen onder druk komt te staan.

Toelatingscriteria

De toelatingscriteria voor de LVV Groningen komen grotendeels overeen met de landelijke criteria. Voor mensen met een (zwaar) inreisverbod, (zwaar) strafblad, of ongewenst verklaring³⁴ kan de burgermeester een uitzondering maken om hen alsnog op te vangen in de LVV. Bij uitzondering biedt de LVV Groningen dus wel opvang en begeleiding aan deze mensen. Voor hen is het begeleidingsperspectief dan wel altijd gericht op terugkeer naar het land van herkomst. Wanneer in de LVV-Groningen wel mensen met een ongewenst verklaring of zwaar inreisverbod worden opgevangen, is dit om problemen rondom openbare orde te voorkómen of omdat het vanuit humanitaire redenen niet gewenst is om deze mensen geen onderdak te bieden. Het dilemma rond het opnemen van mensen met een ongewenst verklaring of zwaar inreisverbod speelt vooral in Groningen omdat door de vreemdelingendetentie in Ter Apel bij de LVV Groningen in verhouding met de andere pilots meer mensen aankloppen uit vreemdelingdetentie. Een aanvullend toelatingscriterium is dat in de LVV Groningen ook vreemdelingen uit veilige landen toelaat als voor hen de LVV kan helpen bij een vrijwillig vertrek.

Opvang

Nieuwe deelnemers melden zich in Groningen voor opvang bij Inlia. Daarna gaan Inlia en de IND samen na of zij voldoen aan de toelatingscriteria. Als dit zo is dan krijgt een deelnemer toegang tot een van de LVV opvanglocaties. Dit zijn grootschalige centrale opvanglocaties: het Formule 1 hotel en twee boten. Voorheen deelden vreemdelingen hier een kamer met een andere deelnemer, maar vanwege Covid-19 hadden alle deelnemers in de periode van dit

onderzoek een eigen kamer. Voorheen was de opvangcapaciteit van de boten en het formule 1 hotel 100 en dit is nu dus gehalveerd. De overige vreemdelingen krijgen opvang verspreid over particuliere adressen.

Na toelating vindt met de vreemdeling op de opvanglocatie een intakegesprek plaats volgens de Inlia-methodiek. Dit houdt in dat mensen van harte welkom worden geheten en dat de begeleiding laat weten dat de 'gasten'³⁵ er veilig zijn. Ze bespreken de huisregels om de veiligheid, het vertrouwen en de verantwoordelijkheid te delen en ondertekenen deze. De begeleiders vertellen ook dat de opvang geen eindbestemming is, maar dat ze met elkaar verschillende opties gaan bekijken voor de periode na de opvang. Tijdens het intakeproces bij Inlia wordt vervolgens iemands persoonlijke situatie in kaart gebracht. Er wordt gestart met de dossiervorming om de juridische stand van zaken in beeld te brengen. Ook krijgen alle deelnemers een medische screening.

Begeleiding van de vreemdelingen

De meeste vreemdelingen binnen de LVV Groningen worden begeleid door Inlia. Een kleine groep ex-alleenstaande minderjarige vluchtelingen³⁶ wordt begeleid door VluchtelingenWerk. De begeleiding van Inlia houdt onder andere in dat een perspectiefmedewerker van Inlia met de deelnemers gesprekken voert over hun toekomstperspectieven. Maatwerk en eigen verantwoordelijkheid is hierbij een belangrijk speerpunt. Zo brengt Inlia voor iedere deelnemer in kaart waardoor deze in de LVV is terechtgekomen en wat hij/zij er wil bereiken. Om de eigen verantwoordelijkheid van de deelnemers te stimuleren sporen de begeleiders ze aan om zelf te koken en schoon te maken. Voor de 35

34 Een ongewenst verklaring is een administratieve maatregel. Het doel van deze maatregel is om iemand uit Nederland te weren die niet meer in Nederland mag zijn. Dit wordt in de meeste gevallen opgelegd aan iemand die een misdrijf heeft gepleegd..

35 In Groningen spreken ze over gasten als het om vreemdelingen gaat.

36 Dit zijn mensen die als kind zonder ouder naar Nederland zijn gegaan om asiel aan te vragen. Zij zijn nu boven de 18 jaar..

euro leefgeld per week die de vreemdelingen krijgen is het verplicht om corvee te doen. Indien ze dit niet doen, krijgen ze minder weekgeld.

In tabel b3.2 is te zien welke begeleidingstrajecten de vreemdelingen die op dit moment in de LVV Groningen zitten volgen. Ongeveer vier keer zoveel deelnemers krijgen begeleiding gericht op terugkeer dan op verblijf. Hierin verschilt de pilot in Groningen van veel van de andere pilots, waarin juist een groter deel van de vreemdelingen een traject volgt gericht op verblijf.

Tabel b3.2. Lopende begeleidingsscenario's in de LVV Groningen (N=204)

Begeleidingsscenario	Aantal (percentage)
Legalisering van verblijf in Nederland	26 (12%)
Terugkeer naar land van herkomst	96 (47%)
Nog niet opgesteld/in onderzoek	80 (39%)
Doormigratie*	2 (1%)

Bron: gemeentelijke projectleider

* In de landelijke monitor van 1 november 2020 valt de categorie doormigratie onder het begeleidingsscenario terugkeer

Een punt waarop de begeleiding van de vreemdelingen in de LVV Groningen verschilt van de begeleiding in de andere gemeentelijke pilots is dat er termijnen worden gesteld aan acties die vreemdelingen afspreken te ondernemen. Concreet betekent dit dat per deelnemer een termijn wordt gesteld bij de tussentijdse stappen die nodig zijn om tot een bestendige oplossing te komen. Een voorbeeld hierbij is dat wordt afgesproken wanneer een vreemdeling documenten binnen moet hebben die nodig zijn voor terugkeer of voor het aanvragen van een verblijfsvergunning in Nederland. Deze termijnen worden in overleg met alle partners in het LSO vastgesteld en het doel hiervan is om

mensen te stimuleren om in actie te komen. Indien er relevante redenen zijn waardoor het niet lukt om de termijn te halen – bijvoorbeeld omdat het land van herkomst niet meewerkt – dan wordt een nieuwe datum gesteld.

Ten slotte valt bij de begeleiding in de LVV Groningen op dat activering van deelnemers door een deel van de partners als een belangrijk onderdeel van de begeleiding wordt gezien maar dat er op dit vlak nog maar weinig cursussen worden aangeboden aan de deelnemers. Uit de interviews maken we op dat dit mogelijk te verklaren is doordat het een doorlopend discussiepunt is binnen deze LVV. Aan de ene kant zijn er partijen die zich verzetten tegen activeringstrajecten, omdat zij bang zijn dat dit de indruk wekt dat de mogelijkheid op verblijf aanwezig is, ook als dit niet het geval is. Aan de andere kant zijn er partijen die vinden dat deelname aan cursussen van belang is voor het welzijn van de deelnemers, en daarmee voor hun motivatie om te werken aan een bestendige oplossing.

Een aandachtspunt bij de opvang en begeleiding lijkt in Groningen de registratie van de voortgang van de trajecten. De gemeente worstelt met de vraag hoe dit te doen en had daarom graag de beschikking gehad over een landelijk systeem. Groningen was op het moment van dit onderzoek bezig een (lokaal) registratiesysteem te ontwikkelen.

Kader b3.1

Impact Covid-19 op de LVV Groningen

In de ervaring van de bij de LVV Groningen betrokken partijen hebben zij hinder ondervonden van Covid-19. Terugkeertrajecten hebben een tijd stilgelegen doordat vliegtuigen beperkt of helemaal niet vlogen en doordat ambassades gesloten waren. Ook kwamen enkele vreemdelingen in de LVV Groningen terecht omdat het AZC in Ter Apel tijdelijk gesloten was vanwege Coronamaatregelen.

In het begin van de Covid-19 uitbraak konden gesprekken met de vreemdelingen niet doorgaan. Inlia, VluchtelingenWerk en de DT&V hebben toen de RIVM-richtlijnen geïmplementeerd. In gespreksruimtes zijn schermen geplaatst, spreekuren zijn aangepast en er wordt veel schoongemaakt, maar een deel van de gesprekken gaat nog steeds online. In de ervaring van Inlia was het echter ingewikkeld om perspectiefgesprekken telefonisch te voeren, omdat voor hen het kunnen opvangen van non-verbale communicatie bij deze doelgroep van groot belang is. Ook komt uit de gesprekken met de uitvoerende professionals naar voren dat de zorg die vreemdelingen nodig hadden aan het begin van de lockdown in maart 2020 minder toegankelijk was. Medische en psychische problemen waren hierdoor lastiger te bespreken omdat gesprekken met psychologen en verpleegkundigen beperkt mogelijk waren. Dit is nu verbeterd, maar is volgens de professionals nog verre van ideaal.

Corona heeft ten slotte ook gevolgen gehad voor de samenwerking tussen de partijen in de LVV Groningen. De geïnterviewden hebben het gevoel dat zij een stap terug hebben moeten doen in de samenwerking. Zo hoorden we vanuit de gemeente bijvoorbeeld dat het door de Coronamaatregelen moeilijker is geworden om online over je eigen schutting heen te kijken. Ook missen mensen het

informele deel van het overleg: "Het knikje naar elkaar toe van om aan te geven dat we dit samen oppakken of om aan te geven dat we het ergens zo op de gang nog even over hebben, mist." Een ander onderdeel dat binnen de LVV Groningen vertraging heeft opgelopen door Corona is het idee om identiteitsonderzoek te laten plaatsvinden door AVIM, om zo eventuele identiteitsfraude in een vroegtijdig stadium te ontdekken en te voorkomen dat begeleidingstrajecten hierdoor in een later gefrustreerd kunnen worden. Door Corona heeft de implementatie hiervan vertraging opgelopen.

Beslismandaat, discretionaire bevoegdheid en opschaling van complexe casuïstiek

Net als in de andere pilots ervaren de partijen in het LSO in Groningen het als een gemis dat de IND-medewerker aan tafel geen beslissingen kan nemen over individuele casuïstiek. Maar, alle partijen in het Groningse LSO accepteren dat dit niet mogelijk is vanwege het specialistische karakter van de verschillende werksoorten binnen de IND. Tegelijkertijd zijn alle mensen in het LSO positief over de rol van de IND. Vooral omdat de vertegenwoordiger vanuit de IND veel kennis en ervaring heeft over de (on)mogelijkheden voor legalisering en omdat deze bij collega's extra aandacht voor casuïstiek vanuit de LVV.

Het ontbreken van de discretionaire bevoegdheid wordt in het LSO én in de stuurgroep van de LVV Groningen gemist. De betrokkenen zijn van mening dat ergens in het systeem een mogelijkheid zou moeten zijn om oplossingen te vinden voor complexe, vastgelopen en schrijnende casussen. Vanuit de LVV Groningen is tot op heden twee keer opgeschaald naar het MRT. De geïnterviewden geven daarbij aan het als moeilijk te ervaren om overeenstemming te bereiken over welke zaken naar het MRT op te schalen. Daar komt bij dat partijen ervaren dat zij bij een opschaling veel en specifieke informatie moeten aanleveren.. Tevens vertellen de maatschappelijke organisaties dat het MRT

een advies geeft terwijl zij hadden gehoopt dat het MRT een beslissing zou nemen over een eventuele verblijfsvergunning. De bevoegdheid om een besluit te nemen ligt echter bij de IND en niet bij het MRT. Een geïnterviewde vertelt hierover:

"Het is heel veel werk om het opschalen voor elkaar te krijgen. En als ik nu kijk naar het resultaat van de bespreking in het MRT, wat het ons heeft opgeleverd, het ons niet veel verder gebracht heeft."

Tegen de achtergrond van deze ervaringen zien de betrokken professionals in Groningen nog weinig meerwaarde van opschaling naar het MRT.

Resultaten

Uitstroom

Tabel b3.3 is een overzicht van de uitstroomrichtingen van vreemdelingen die hebben deelgenomen aan de LVV in Groningen. Hierin is te zien dat zeven-tien procent van de vreemdelingen bestendig is uitgestroomd, waarvan bijna net zoveel mensen zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst als een verblijfsvergunning hebben gekregen. Uit de tabel blijkt dat meer dan een derde semi-bestendig is uitgestroomd en dat het grootste deel hiervan in afwachting is van de boordeling van een nieuwe asielaanvraag. Een kwart van de deelnemers vertrekt uit de LVV met onbekende bestemming.

Tabel b3.3. Uitstroom uit de LVV Groningen (n=168)

		Aantal (percentage)
Bestendige uitstroom	Naar land van herkomst	15 (9%)
	Legalisering van verblijf in Nederland	13 (8%)
	Doormigratie	0
Semi-bestendige uitstroom	HASA (herhaalde asielaanvraag)	65 (39%)
	VBL (vrijheidsbeperkende locatie)	2 (1%)
Niet-bestendige uitstroom	MOB *	44 (26%)
	Formeel beëindigd **	2 (1%)
	Overige niet-bestendige uitstroom1***, ****	30 (8%)

Bron: gemeentelijke projectleider

- * Met Onbekende Bestemming vertrokken uit de LVV opvang
- ** Gedwongen beëindigd houdt in dat de opvang en begeleiding door de LVV is beëindigd omdat de voortgang richting een bestendige oplossing stagneerde. In de praktijk betekent dit dat veel van deze mensen ook verdwijnen uit het zicht van de organisaties en terecht komen in hun eigen netwerk, in een andere opvangvorm of op straat.
- *** Dit omvat vertrek naar een andere opvang, naar vreemdelingenbewaring, naar opvang in het eigen netwerk, naar LVV in een andere gemeente, naar een BBB in dezelfde of een andere gemeente of overlijden.
- **** Tien van deze dertig vreemdelingen waren op 1 november 2020 uitgestroomd naar vreemdelingenbewaring, waarvan er op dat moment vijf gedwongen zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst.

Ervaren meerwaarde en neveneffecten

Hoewel de uitstroomcijfers in Groningen nog niet overeenkomen met het door de LVV Groningen gewenste aandeel van 40 procent, zien de betrokken partijen een duidelijke meerwaarde van de LVV ten opzichte van de periode voor de LVV. Zowel de rijkspartijen als de maatschappelijke organisaties geven aan dat de meerwaarde van de LVV is dat zij met elkaar rond de tafel zitten en op casusniveau informatie met elkaar uitwisselen. Geïnterviewden vertellen hierover bijvoorbeeld:

"Door de samenwerking hoeven we niet meer alles zelf uit te dokteren. Sommige informatie krijgt de DT&V van Inlia omdat de deelnemer wel met hen praat, of andersom."

"Ik ben ervan overtuigd dat als we dit (met elkaar rond de tafel zitten, red.) op een adequate manier doen, dat we dan sneller een oplossing vinden voor mensen die bestendig zijn."

Ook geven de partijen aan te ervaren dat door de LVV de onderlinge samenwerking is verbeterd. Uit de interviews blijkt dat de partijen in de LVV Groningen zich steeds beter kunnen inleven in elkaars uitgangspunten en steeds beter samen kunnen zoeken naar bestendige oplossingen. De gemeente ervaart het op dit vlak ook als een meerwaarde dat er door de LVV een duidelijk uitgeschreven opdracht is voor de opvang en begeleiding van vreemdelingen zonder recht op verblijf. Dit zorgt in hun ervaring voor minder discussies over waar en voor wie de LVV is bedoeld.

Wat werkt in de LVV Groningen

Verschillende visies, belangen en uitgangspunten bij de ngo's, gemeenten en de ketenpartners

Uit de interviews komt naar voren dat de samenwerking tussen de partijen in de LVV Groningen over het algemeen naar wens verloopt en sterk is verbeterd door de LVV. De geïnterviewden geven aan dat het helpt dat er in Groningen – zoals eerder genoemd – maar één ngo is die het merendeel van de ongedocumenteerden begeleidt en de opvang regelt. Dit beperkt het aantal visies binnen het LSO. Daarnaast vertelden de medewerkers van de maatschappelijke organisatie dat de rijkspartijen in de LVV Groningen ook meedenken over verblijfsopties, en andersom vertelden de rijkspartijen dat Inlia ook welwillend staat tegenover terugkeer. Dat de samenwerking goed verloopt zagen we ook tijdens onze observatie bij het LSO, waarin de partijen gebruik maken van elkaars expertise. De gemeente Groningen heeft verschillende acties ondernomen om de samenwerking te blijven verbeteren.

Ten eerste is voorafgaand aan de pilot geïnvesteerd in het leren kennen van elkaar. Aan het begin van de LVV is in samenwerking met het programmabureau een dag georganiseerd waarbij alle partijen in de LVV Groningen samenkwamen en met elkaar brainstormden over de mogelijkheden om de besluitvorming en procedures van vreemdelingen in de LVV te versnellen. Ook zijn de partijen uit het LSO op bezoek geweest bij de IND voor een voorlichting over de verschillende werksoorten en afdelingen binnen de IND. In de ervaring van geïnterviewden droegen dit soort vormen van kennismaking eraan bij dat de betrokkenen elkaars uitgangspunten en mogelijkheden beter zijn gaan begrijpen. De volgende quotes illustreren dit:

“Ik ben heel blij met de mensen met wie we om de tafel zitten en dat we elkaar snel weten te vinden. We stoppen niet onder stoelen of banken dat we echt wel een verschil van mening hebben bij tijd en wijle en daar gaan we ook echt niet moeilijk over doen. Dat vind ik wel een van de belangrijke winstpunten, dat we respecteren dat we allemaal een eigen verantwoordelijkheid hebben, dat die anders is en anders ingevuld kan worden, maar dat we de bereidheid hebben te luisteren en te zoeken naar een oplossing.”

“We komen van ver, alle partijen hebben over een principe heen moeten stappen. Dat zien we denk ik allemaal van elkaar. Iedereen heeft zijn eigen wensen en eisen, daar moet je allemaal wat in laten en dat moet je van elkaar erkennen.”

Ook de invoering van de projectgroep wordt door bijna alle partijen genoemd als een interventie die heeft bijgedragen aan de onderlinge samenwerking. Doordat in de projectgroep procesmatige zaken worden besproken, is er in hun ervaring minder ruis en strijd in het LSO. Wat ten slotte in Groningen ook nog heeft bijgedragen aan de onderlinge samenwerking in het LSO, is dat de professionals op casusniveau hebben ervaren dat gezamenlijk optrekken en het gebruiken van elkaars expertise tot resultaat kan leiden. Ook als dit de invalshoek van de eigen organisatie overstijgt. Een voorbeeld hiervan is dat de DT&V Inlia ondersteunde bij de begeleiding van een vreemdeling die traag was met het regelen van documenten.

Complexe persoonlijke situatie van de vreemdelingen

In Groningen worden meerdere interventies ingezet om in te spelen op de complexe persoonlijke situatie van de deelnemers. Een voorbeeld hiervan is

de inzet van de *BIG-geregistreeerde verpleegkundige*³⁷. Deze verpleegkundige ziet alle nieuwe deelnemers voor een medische intake. Op deze manier heeft de LVV Groningen goed zicht op de medische situatie van de deelnemers. De geïnterviewde professionals ervaren dat ze hierdoor sneller en beter een inschatting kunnen maken van welke hulp nodig is en in hoeverre de gezondheid van de deelnemer het traject naar een bestendige oplossing beïnvloedt. Of het direct bijdraagt aan het realiseren van bestendige oplossingen is niet vast te stellen. Wel komt uit de gesprekken naar voren dat acties die voortkomen uit de medische intake soms een noodzakelijk tussenstap zijn: “Soms moet je eerst stabiliseren voordat je aan een oplossing kan werken.”

Een ander onderdeel is dat Inlia gebruik maakt van een speciale *methodiek* gebaseerd op het programma ‘in vrijheid gebonden’. Onderdeel hiervan is de gastheer-gast verhouding het organiseren van veilige omgeving voor de vreemdelingen en de eigen verantwoordelijkheid die de vreemdelingen dragen voor het huishouden. Uit interviews met de medewerkers van Inlia komt naar voren dat deze methodiek zorgt voor onderling respect, wat er in hun ervaring weer aan bijdraagt dat vreemdelingen in actie komen en stappen zetten. Onderdeel van de werkwijze van het LSO in Groningen is ook dat binnen de trajecten tussentijdse termijnen worden afgesproken over wanneer deelnemers bepaalde stappen hebben moeten ondernemen. Bijvoorbeeld rond het indienen van een HASA of het verzamelen van documentatie die nodig is voor een asielaanvraag of voor een terugkeertraject. De geïnterviewden hebben het idee dat hierdoor de voortgang in de trajecten blijft. Het geeft in hun ogen de vreemdelingen duidelijke korte termijn doelen en zorgt er in hun ogen voor dat maatwerk geboden kan worden voor de verschillende persoonlijke

³⁷ Het BIG-register is een onderdeel van de Wet BIG. Deze wet geeft regels voor beroepen in de gezondheidszorg (zoals verpleegkundigen) en beschermt patiënten tegen onzorgvuldig en ondeskundig handelen. Indien een verpleegkundige een BIG-registratie heeft, is diegene bevoegd om zijn of haar beroep uit te oefenen volgens de kwaliteitseisen die in Nederland gelden. bron: <https://www.bigregister.nl/>

situaties voor de vreemdelingen. Ook is voor de begeleiders een middel om in de gesprekken met de vreemdelingen door te praten over hun voortgang.

Bij veel vreemdelingen heerst de verwachting dat deelname aan de LVV leidt tot legalisering.

Een grote groep van de mensen die deelnemen aan de LVV-pilot heeft de verwachting dat het zal leiden tot een verblijfsvergunning. In Groningen worden verschillende interventies ingezet om deze verwachting weg te nemen. Ten eerste worden in het LSO afspraken gemaakt over de individuele termijnafspraken met de deelnemers (zie contextuele uitdaging 2). Op deze manier kunnen de verschillende partijen waarmee een vreemdeling contact heeft één heldere boodschap uitdragen naar de vreemdeling om wie het gaat. De partijen in Groningen nemen daarbij in het contact met de vreemdeling bewust verschillende rollen aan. De maatschappelijke organisatie kijkt samen met de vreemdeling vanuit de vertrouwensband de belemmeringen die er zijn om terug te keren, terwijl de DT&V meer druk zet om in actie te komen. Op die manier wordt de vreemdeling op diverse manieren een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en om na te denken over de toekomst, terwijl hij/zij wel een eenduidige boodschap hierover meekrijgt. Dit moet duidelijkheid creëren bij de vreemdelingen, met name als het om een vertrekperspectief gaat en de ervaring in Groningen is dat dit deelnemers met een vertrekperspectief stimuleert om zich hiervoor in te zetten.

Ten tweede is in Groningen, in tegenstelling tot de meeste andere pilots, gedwongen terugkeer ook een optie. De geïnterviewde partijen geven aan dat gedwongen terugkeer geen gewenste situatie is en dat alles op alles wordt gezet om in een vrijwillig kader tot een oplossing te komen. Gedwongen terugkeer wordt alleen ingezet als al het voorgaande geprobeerd is (motiveren, druk zetten, consequentiegesprekken, waarschuwingsgesprekken). Voorafgaand aan de beslissing of gedwongen terugkeer wordt ingezet, wordt aan de maatschappelijke organisaties gevraagd of zij hier bezwaren tegen hebben. Als dit

het geval is, wordt gedwongen terugkeer niet ingezet. Ondanks dat alle betrokkenen in Groningen gedwongen uitzetting geen gewenste situatie vinden, staan zij wel allemaal achter deze escalatiemogelijkheid.

Bijlage 4

Uitvoering, resultaten en wat werkt in de LVV Rotterdam

In Rotterdam is de LVV pilot gestart op 1 maart 2019. In de stad is al langere tijd een samenwerking rondom de opvang en begeleiding van vreemdelingen zonder recht op verblijf. De gemeente, maatschappelijke organisaties en de landelijke ketenpartners hebben sinds 2011 een overlegstructuur in het Breed Rotterdams Illegalen Overleg (BRIO). Het BRIO is een maandelijks afstemmingsoverleg dat centraal staat in de Rotterdamse LVV-aanpak. Het BRIO staat gelijk aan het Lokaal Samenwerkingsoverleg (LSO) in de andere vier gemeentelijke pilots.

Kern van de Rotterdamse LVV is dat mensen alleen aanspraak kunnen maken op opvang in de LVV als zij actief meewerken aan een bestendig perspectief en zo succesvol de LVV kunnen verlaten. Het uitgangspunt blijft daarbij dat in Rotterdam niemand op straat zou hoeven te slapen.

Uitvoering van de pilot

Betrokken partijen en hun rollen

De partijen die in Rotterdam betrokken zijn bij de LVV zijn de gemeente, de DT&V, IND, AVIM en zeven maatschappelijke organisaties: Goedwerk Foundation, Stichting Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt (ROS), Pauluskerk, de Nico Adriaans Stichting (NAS), Leger des Heils, VluchtelingenWerk en de

Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Sinds 2017 zijn de Pauluskerk, NAS, St. ROS en het Leger des Heils al betrokken bij de uitvoering van de vernieuwde Bed-Bad-Brood voorziening. Tevens is vanuit de gemeente Rotterdam/GGD een verpleegkundige volledig beschikbaar voor de doelgroep ongedocumenteerden. De gemeente Rotterdam is de regievoerder van de pilot. Tabel b4.1 geeft een overzicht van de taken die de verschillende maatschappelijke organisaties uitvoeren.

Tabel b4.1. **Overzicht van maatschappelijke organisaties in de LVV Rotterdam en hun rollen binnen de LVV**

Rol in de LVV	Organisaties
Juridische check	St. ROS, VluchtelingenWerk
Juridische begeleiding	Pauluskerk, St. ROS, VluchtelingenWerk
Toekomstoriëntatie	Pauluskerk, St. ROS, Goedwerk Foundation
Terugkeerbegeleiding	St. ROS, Goedwerk Foundation, IOM
Opvang (en woonbegeleiding)	Pauluskerk, St. ROS, NAS, Leger des Heils
Activering	St. ROS

Doelstellingen

Evenals de andere pilots onderschrijft de LVV Rotterdam de landelijke doelstelling om bestendige oplossingen te vinden voor mensen die geen recht hebben op verblijf of rijksopvang. Daarnaast heeft Rotterdam nog drie subdoelstellingen en twee ontwikkelopgaven opgenomen in het convenant.

1. Onrechtmatig verblijvende vreemdelingen afkomstig uit een veilig land kunnen in Rotterdam maximaal 3 maanden toegang krijgen tot de LVV

pilot. Voorwaarde is dat er bereidheid is actief en resultaatgericht mee te werken aan vrijwillige terugkeer.

2. Binnen de LVV pilot in Rotterdam wordt nadrukkelijk gebruik gemaakt van activering ten behoeve van terugkeer naar het land van herkomst.
3. In samenwerking met de DT&V zoeken naar betrouwbare partners in twee focuslanden van herkomst (Marokko en Ethiopië) om zo terugkeer naar deze landen beter te kunnen organiseren.
4. Inzicht geven of een opvangduur van maximaal 6 maanden een positief effect heeft op succesvolle uitstroom van vreemdelingen uit de LVV (ontwikkelopgave).
5. Inzicht geven in of het aanbieden van een kortdurende en (vakgerichte) opleiding positief effect heeft op vrijwillige terugkeer naar land van herkomst (ontwikkelopgave).

Ten slotte heeft de LVV Rotterdam zichzelf ook als doel gesteld om in de pilot-periode ongeveer 50 deelnemers per jaar te begeleiden naar een bestendige oplossing.

Alle partijen in Rotterdam onderschrijven het landelijke doel van de LVV, maar in de interviews kwam wel naar voren dat de betrokken partijen in de LVV Rotterdam dit doel allemaal net iets anders benaderen. Zo zien enkele maatschappelijke organisaties – naast legalisering, doormigratie en terugkeer – een illegaal verblijf in Nederland ook als mogelijke uitkomst van een LVV traject. Uit de interviews maken we op dat zij deze mogelijkheid in hun werkzaamheden voor de LVV proberen te vermijden. Hoewel de wijze waarop de betrokken partijen het doel van de LVV benaderen verschilt, hebben zij een manier gevonden om productief samen te werken.

Bezettingsgraad LVV Rotterdam en achtergrondkenmerken van de vreemdelingen

Sinds het begin van de pilot hebben in totaal 173 mensen deelgenomen aan de LVV in Rotterdam. De LVV Rotterdam telt 117 beschikbare plekken. Hiervan waren er op 1 november 2020 39 bezet. De lage bezettingsgraad in vergelijking met de andere vier pilots is volgens de geïnterviewden onder meer te verklaren doordat de LVV Rotterdam een relatief strenge selectie aan de poort hanteert en doordat in deze pilot in principe een verblijfsduur wordt gehanteerd van maximaal 6 maanden. Alleen vreemdelingen die willen werken aan de voor hen best passende bestendige oplossing worden toegelaten. In de ervaring van de betrokken partijen in Rotterdam wordt het begeleidingsklimaat namelijk aangetast wanneer ongemotiveerde vreemdelingen deelnemen aan de pilot. Deelnemers die wél welwillend zijn, worden zo in de ervaring van de betrokkenen negatief beïnvloed.

Tabel b4.2 geeft een overzicht van de achtergrondkenmerken van de vreemdelingen in de gemeentelijke pilot in Rotterdam. Twee derde van de deelnemers in Rotterdam is man (73%) en het merendeel van de deelnemers is tussen de 26 en 45 jaar oud (58%).

Tabel b4.2. Achtergrondkenmerken van de vreemdelingen die tot 1 november 2020 in de LVV Rotterdam opvang en begeleiding krijgen of hebben gekregen (n=173)

		Aantal (percentage)
Gender*	Mannen	127 (73%)
	Vrouwen	46 (27%)
Leeftijdsopbouw	18-25 jarigen	19 (11%)
	26-35 jarigen	53 (31%)
	36-45 jarigen	46 (27%)
	46-55 jarigen	29 (17%)
	56-65 jarigen	19 (11%)
	66 jaar en ouder	7 (4%)
	Gemiddelde leeftijd	40,1
Herkomstregio	Europa niet-EU	2 (1%)
	Azië	31 (18%)
	Midden-Oosten	36 (21%)
	Noord-Afrika	19 (11%)
	Sub-Sahara-Afrika	73 (42%)
	Latijns-Amerika	11 (6%)
	Herkomstregio onbekend in databestand	1
Top 5	China	16
Herkomstlanden	Iran	12
	Afghanistan	11

	Aantal (percentage)
Nigeria	9
Eritrea	8
Gemiddeld aantal jaren tussen eerste aanvraag bij IND en toegang tot LVV*	8

Bron: gemeentelijke projectleider

* Bron: gemeentelijke projectleider (datum toelating tot LVV) en IND (datum eerste aanvraag bij de IND).

Overlegstructuren

Binnen de LVV Rotterdam wordt individuele casuïstiek besproken in het BRIO. Het gemeentelijk vreemdelingenloket – het centrale aanmeldpunt voor vreemdelingen – zit het BRIO voor. Rotterdam heeft ervoor gekozen om naast het maandelijkse BRIO ook een kleinschaliger overleg in te voeren om de dagelijkse opvang en begeleiding te bespreken. Tijdens deze casusbesprekingen wordt per maatschappelijke organisatie de voortgang van de vreemdelingen in de LVV besproken. Naast de betreffende maatschappelijke organisatie en het vreemdelingenloket nemen aan deze overleggen de DT&V deel, en op afroep de IND, AVIM en/of GGD. Het bespreken van de casussen per maatschappelijke organisaties moet het BRIO de gelegenheid bieden om betere inhoudelijke gesprekken te voeren dan in een BRIO waarin alle lopende en nieuwe trajecten aan bod komen. De partijen geven aan dat dit tot nu toe goed bevalt en dat zij inderdaad ervaren dat zij in een kleinschaliger overleg meer verdiepend op de casuïstiek kunnen ingaan. De ervaring is dat ook door het diepgaand bespreken van de casussen de gemeente en ketenpartners nog meer betrokken raken bij de casuïstiek dan voorheen.

De *lokale stuurgroep* die de gemeentelijke pilot in Rotterdam aanstuurt bestaat uit vertegenwoordigers van de gemeente, DT&V, IND, AVIM, NAS, St. ROS, Leger des Heils en de Pauluskerk. De stuurgroep is verantwoordelijk voor vraagstukken op het gebied van de inrichting, de werkprocessen en de

werkwijze van de LVV. Ook bewaakt de stuurgroep de voortgang van de pilot. De stuurgroep komt minstens vier keer per jaar bij elkaar of vaker wanneer dit gewenst is. Partners in de LVV Rotterdam kunnen de stuurgroep ook gebruiken om naar te escaleren, bijvoorbeeld bij een aanhoudend meningsverschil tussen professionals of tussen organisaties in het BRIO. Zo een meningsverschil kan ook gaan over het bij een vreemdeling te kiezen perspectief of over de voortgang van vreemdeling in de richting van een bestendige oplossing. Wanneer medewerkers uit het BRIO een casus op willen schalen, moeten zij de eigen directeur of bestuurder bij de casus betrekken. Het resultaat van deze werkwijze is in Rotterdam dat zowel de bestuurders van de maatschappelijke organisaties als de vertegenwoordigers van de rijkspartijen hierdoor écht inzicht kregen in de casuïstiek die speelt binnen de LVV Rotterdam. Dit is volgens de gemeentelijke projectleider essentieel geweest in het betrekken en behouden van de verschillende partners binnen de LVV Rotterdam. Door de gedeelde kennis binnen de stuurgroep over de casuïstiek is bij de verschillende partijen bijvoorbeeld meer draagvlak ontstaan voor het nemen van moeilijke beslissingen, zoals het beëindigen van trajecten wanneer vreemdelingen niet meer gemotiveerd blijken te zijn om mee te werken aan het gekozen perspectief.

Toelatingscriteria

In Rotterdam is het gemeentelijk vreemdelingenloket het centraal aanmeldpunt voor vreemdelingen. Het vreemdelingenloket toetst of vreemdelingen aan de criteria voor deelname voldoen. In Rotterdam zijn dit de landelijke criteria, waarbij Rotterdam als aanvulling in het convenant heeft vastgelegd dat Veilige Landers maximaal 3 maanden in de LVV mogen verblijven. Daarnaast is een belangrijke voorwaarde voor deelname dat de vreemdeling laat zien dat hij/zij bereid is om mee te werken aan een realistisch traject gericht op succesvolle uitstroom.

Voordat vreemdelingen worden toegelaten tot de LVV in Rotterdam voert AVIM een identiteitsonderzoek uit. Dit om identiteitsfraude te voorkomen wat

in een later stadium een begeleidingstraject mogelijk zou kunnen frustreren. Het gemeentelijk vreemdelingenloket besluit vervolgens gezamenlijk over de definitieve toelating. Wanneer een vreemdeling niet voldoet aan de criteria maar het om andere redenen wel wenselijk is om een LVV traject te volgen, laat het BRIO deze in uitzonderlijke gevallen toch toe. Wanneer een vreemdeling wordt toegelaten dan wordt de bepaling van het begeleidingsscenario – gericht op legalisering of vertrek – grotendeels gebaseerd op de juridisch check. De bespreking in het BRIO leidt vervolgens tot vaststelling van de inhoud van het begeleidingstraject. Ook wordt besloten welke organisatie het meest geschikt is om de verdere begeleiding van de deelnemer op zich te nemen.

Opvang

De opvang in de LVV Rotterdam bestaat hoofdzakelijk uit nachtopvang, die wordt verzorgd door de Pauluskerk, de NAS of het Leger des Heils. Daarnaast biedt St. ROS ook 24-uursopvang, voornamelijk bestemd voor vrouwen, met een beperkt aantal plekken. Vanwege Covid-19 is in het voorjaar van 2020 de maatschappelijke opvang in Rotterdam tijdelijk uitgebreid. Hierdoor kregen de deelnemers in de LVV tijdelijk 24-uursopvang, waarmee de gemeente verdere verspreiding van Covid-19 probeerde te voorkomen. In de ervaring van de geïnterviewden binnen de LVV Rotterdam had dit als positief neveneffect dat de vreemdelingen meer rust en stabiliteit ervoeren en hun welzijn leek te verbeteren. Na het voorjaar van 2020 is de 24-uursopvang binnen de LVV Rotterdam weer geleidelijk afgebouwd. Vanwege de positieve ervaringen met de 24-uursopvang in de LVV heeft de stuurgroep wel besloten om te verkennen of dit type opvang is te realiseren binnen de LVV.

In principe kennen de opvang- en begeleidingstrajecten binnen de LVV Rotterdam een maximale duur van zes maanden. De gedachte is dat de betrokken organisaties al redelijk snel, binnen 2 tot 3 maanden, kunnen vaststellen of iemand wel of niet meewerkt aan een begeleidingstraject. In de ervaring van sommige maatschappelijke organisaties is het echter te kort.

Bijvoorbeeld als er sprake is van medische problematiek of als documenten moeten worden verzameld. Als dit het geval is én als het BRIO verwacht dat er bij verlening van het traject een reële kans is op een bestendige oplossing kan de gemeente het traject verlengen. Andere maatschappelijke organisaties ervaren de termijn van zes maanden juist als een stok achter de deur bij de begeleiding. De volgende quote illustreert dit:

"Iemand weet binnen welke termijn er ruimte is om na te denken. Mensen denken wel na over terugkeer, maar proberen het ook uit te stellen. Als iemand terug wil keren kan het traject verlengd worden, bijvoorbeeld als iemand nog de benodigde documenten moet verzamelen, maar daar zitten wel voorwaarden aan."

Begeleiding van de vreemdelingen

Na de intakefase volgt in de LVV Rotterdam altijd een onderzoeksfase met een medische en juridische check. De medische check wordt uitgevoerd door een GGD verpleegkundige. Om tot een oordeel te kunnen komen voert de verpleegkundige een gesprek met de vreemdeling. Ook verzamelt de verpleegkundige de nodige informatie en stemt hij/zij af met de (straat)arts, uiteraard alleen als de vreemdeling hiervoor formeel toestemming heeft gegeven. Uiteindelijk geeft de verpleegkundige advies aan het BRIO. De verpleegkundige kan tevens adviseren om aanvullend medisch onderzoek te doen of een medische behandeling in te zetten. Om de privacy van de vreemdeling te waarborgen deelt de verpleegkundige geen medisch inhoudelijke details in het BRIO.

De juridische check wordt uitgevoerd door stichting ROS of VluchtelingenWerk en neemt ongeveer twee weken in beslag. Hierbij maken zij gebruik van het IND-dossier en het verhaal van de persoon zelf en neemt ongeveer twee weken in beslag. Het vreemdelingenloket ziet er op toe dat de juridische check wordt gedaan door de organisatie die dit op de meest onafhankelijke wijze kan doen. Wanneer uit de juridische check blijkt dat de partijen mogelijkheden tot

legalisatie zien, wordt dit voorafgaand aan bespreking in het BRIO gecheckt met de IND-medewerker.

Bij een negatieve uitkomst uit de juridische check gaat de vreemdeling via toekomstoriëntatie werken aan terugkeer. Dit gebeurt onder begeleiding van de terugkeerorganisaties st ROS en Goedwerk Foundation die hierbij samenwerken met de DT&V. De toekomstoriëntatie gericht op terugkeer bestaat voornamelijk uit (motiverende) gespreksvoering en het wegnemen van praktische barrières en soms irreële overtuigingen bij de vreemdeling. Wanneer de toekomstoriëntatie de praktische en persoonlijke belemmeringen voor terugkeer heeft weggenomen start de daadwerkelijke terugkeerbegeleiding.

In tabel b4.3 is te zien welke begeleidingstrajecten de vreemdelingen volgden die op 1 november 2020 deelnamen aan de LVV Rotterdam. Alle deelnemers van de LVV in Rotterdam volgen een terugkeertraject.

Tabel b4.3. Begeleidingstrajecten huidige bezetting LVV Rotterdam (n=39)

Begeleidingsscenario	Aantal (percentage) vreemdelingen
Legalisering van verblijf in Nederland	4 (10%)
Terugkeer naar land van herkomst	35 (90%)
Nog niet opgesteld/in onderzoek	0

Bron: gemeentelijke projectleider.

Binnen de LVV in Rotterdam wordt extra ingezet op 'activering van vreemdelingen', bijvoorbeeld via cursussen en opleidingen. Dit gebeurt vanuit de gedachte dat het ontwikkelen van kennis en vaardigheden in Nederland kan helpen bij het opbouwen van een nieuw bestaan in het land van herkomst.

Hiervoor is in Rotterdam een samenwerkingsverband ingericht met Stichting ROS, een regionale onderwijsinstelling en de DT&V. Via dit samenwerkingsverband zouden vreemdelingen de mogelijkheid krijgen om cursussen te volgen en dit af te sluiten met een certificaat. Naast dat de betrokken partijen in Rotterdam te maken kregen met wet- en regelgeving die de uitvoering van dit activeringsactiviteiten kan belemmeren, heeft vooral negatieve media-aandacht rond dit activeringsproject geleid tot het stopzetten ervan. Dit heeft als gevolg gehad dat de activeringstrajecten in de gemeente Rotterdam maar heel beperkt op gang zijn gekomen.³⁸

Kader b4.1

Invloed Covid-19 op LVV Rotterdam

De Corona-uitbraak en de daarmee gepaard gaande maatregelen hebben een aantal gevolgen gehad voor de uitvoering van de LVV pilot in Rotterdam. Een voorbeeld hiervan is dat de betrokken personen partijen elkaar vrijwel alleen nog maar digitaal spreken. Omdat de mensen in de stuurgroep en in het BRIO ook al voor de LVV contact met elkaar hadden ervaren de geïnterviewden dat zij elkaar ondanks de corona-maatregelen wel regelmatig kunnen blijven spreken. Soms zijn mensen zelfs beter bereikbaar dan voorheen, zo is de ervaring binnen de LVV Rotterdam.

In de ervaring van de maatschappelijke organisaties verloopt het contact met de vreemdelingen moeizamer door de

corona-maatregelen. De begeleiders probeerden wel contactmomenten met cliënten te hebben, in het bijzonder met diegenen die baat hebben bij fysiek contact en waarbij het lastig was om het contact digitaal te onderhouden. Daar waar begeleiders deelnemers niet 'live' konden zien en spreken ervoeren zij het als moeilijker om in te schatten hoe het met hen ging. Ook was het voor de begeleiders moeilijker om een beeld te krijgen van de voortgang van vreemdelingen in de richting van een bestendige oplossing: "Dan [zonder face-to-face contact] moet je uitgaan van het dossier wat voor je ligt, maar je wil graag ook horen wat iemand zelf te melden heeft over de persoonlijke situatie." Ten slotte hadden volgens een aantal geïnterviewden ook de vliegbeperkingen invloed op of vreemdelingen wel of niet konden uitstromen. Dit werkt in de ervaring van de geïnterviewden niet alleen belemmerend op het potentiële terugkeermoment maar ook op de langere termijn. Een iemand vertelde hierover: "Wanneer mensen niet kunnen terugkeren op het moment dat zij dat wel wilden komt het voor dat de motivatie hiervoor weer verdwijnt en het terugkeertraject als het ware weer opnieuw gestart moet worden."

Uit de interviews komt verder naar voren dat corona in de ervaring van een deel van de betrokkenen in Rotterdam ook een positief neveneffect had. Door corona zat er minder druk op de trajecten: de termijn van zes maanden werd opgeschort en de opvang veranderde in 24-uursopvang. Het lijkt erop dat deelnemers hierdoor meer rust ervoeren. De maatschappelijke organisaties geven dan ook aan dat ze alleen maar positieve effecten hebben gezien van de 24uursopvang. "Het zorgde voor een gemoedelijke sfeer, meer contact, meer rust. En door meer rust in je hoofd kan je ook beter nadenken over je toekomst."

³⁸ Zie bijvoorbeeld dit artikel van de NOS <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2318636-justitie-subsidieert-twijfelachtige-terugkeerprojecten-asielzoekers.html> En deze reactie vanuit St. ROS: <https://www.helpmijterugkeren.nl/persbericht>

Beslismandaat, discretionaire bevoegdheid en opschaling complexe casuïstiek

De maatschappelijke organisaties in de LVV Rotterdam ervaren het als een knelpunt dat de IND in het LSO geen beslissingen kan nemen over individuele casuïstiek. Het beïnvloedt volgens hen de mogelijkheid om samen tot een oplossing te komen in vastgelopen casuïstiek, en in het bijzonder casussen waarbij legalisering ook na een grondige analyse onmogelijk blijkt én terugkeer ook niet mogelijk is. Een geïnterviewde vertelt hierover:

"In de pilot hebben we afgesproken: we kijken waar we de boel kunnen oprekken, waar we mogelijkheden kunnen forceren. Dan wel op terugkeer, dan wel verblijf. Als het gaat om terugkeer is de boel zeer opgerekt. Dat kan. Maar oprekken op verblijf, dat kan niet. Dat is zonde."

De quote laat zien dat in de ervaring van in ieder geval een van de maatschappelijke organisaties in de LVV Rotterdam de LVV nog tot te weinig nieuwe mogelijkheden voor legalisering heeft geleid. Dit heeft er ook mee te maken dat het juridische kader niet zomaar is aan te passen. Aan de andere kant zijn de maatschappelijke organisaties en de gemeente Rotterdam tevreden over de rol die de IND vervult in het LSO. Tijdens de overleggen van het BRIO denkt de IND actief mee over de ingebrachte casuïstiek en zoekt de IND creatief mee naar mogelijkheden binnen het bestaande juridische kader.

In de ervaring van de maatschappelijke organisaties binnen de LVV Rotterdam zijn er door het afschaffen van de discretionaire bevoegdheid minder mogelijkheden voor het vinden van een bestendige oplossing bij vastgelopen casussen. De volgende quote van een begeleider van een maatschappelijke organisatie illustreert dit: *"Voor mensen waar geen oplossing voor komt via de LVV, ook al hebben allerlei partijen van alles geprobeerd. Voor die personen is het echt frustrerend dat wij ook geen oplossing kunnen bieden."* Tijdens de interviews met de maatschappelijke organisaties hoorden we hiervan één concreet voorbeeld voor

wie zij vermoeden dat discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris wel voor een oplossing had kunnen zorgen. Deze vreemdeling verblijft momenteel nog steeds in de LVV.

Vanuit de Rotterdamse pilot is op dit moment één casus opgeschaald naar het MRT. Casussen waarover het BRIO in Rotterdam geen overeenstemming bereikt over het te kiezen begeleidingsscenario en/of de voortgang van een vreemdeling worden in de LVV Rotterdam eerst opgeschaald naar de lokale stuurgroep. Hiermee wordt geprobeerd om alsnog tot consensus te komen en daarmee te voorkomen dat de partijen in het LSO onnodig het vele papierwerk invullen dat zij moeten aanleveren bij opschaling van een casus.

Resultaten

Uitstroom

Tabel b4.4 is een weergave van de uitstroomcijfers van de LVV Rotterdam. Ruim een kwart (28%) van de uitstromers tot 1 november 2020 is uitgestroomd met een bestendige oplossing. Ten opzichte van de andere vier pilots is dit een relatief groot deel. 22% van de uitgestroomde vreemdelingen is teruggekeerd naar het land van herkomst. Zes vreemdelingen hebben een verblijfsvergunning gekregen; 21 wachten nog op de afhandeling van een herhaalde asielaanvraag.

Tabel b4.4. Uitstroom uit de LVV Rotterdam (n=134)

		Aantal (percentage)
Bestendige uitstroom	Naar land van herkomst	29 (22%)
	Legalisering van verblijf in Nederland	6 (4%)
	Doormigratie	0
Semi-bestendige uitstroom	HASA	21 (16%)
	Artikel 64	3 (1%)
Niet-bestendige uitstroom	MOB*	23 (17%)
	Gedwongen beëindigd**	36 (27%)
	Overige niet-bestendige uitstroom***, ****	16 (3%)

Bron: gemeentelijke projectleider.

* Met Onbekende Bestemming vertrokken uit de LVV opvang.

** Gedwongen beëindigd houdt in dat de opvang en begeleiding door de LVV is beëindigd omdat de voortgang richting een bestendige oplossing stagneerde. In de praktijk betekent dit dat veel van deze mensen ook verdwijnen uit het zicht van de organisaties en terecht komen in hun eigen netwerk, in een andere opvangvorm of op straat.

*** Dit omvat vertrek naar een andere opvang, naar vreemdelingenbewaring, naar opvang in het eigen netwerk, naar LVV in een andere gemeente, naar een BBB in dezelfde of een andere gemeente of overlijden.

**** Tien van deze zestien vreemdelingen was er op 1 november 2020 één uitgestroomd naar vreemdelingenbewaring. Deze persoon is vervolgens gedwongen teruggekeerd naar het land van herkomst.

Dat uit de LVV Rotterdam in vergelijking met het aantal legalisaties en in vergelijking met andere pilots veel vreemdelingen terugkeren naar het land van herkomst heeft een aantal oorzaken. Het heeft allereerst te maken met dat de LVV Rotterdam alleen vreemdelingen toelaat waarvan het BRIO de kans reëel acht dat ze echt willen terugkeren naar het land van herkomst óf dat ze een reële kans maken op legalisering. Daarnaast verleent de LVV Rotterdam, in tegenstelling tot de andere pilots, ook opvang aan vreemdelingen die aangeven

te willen vertrekken maar hiervoor nog administratieve zaken moeten regelen. De gedachte is dat door hier vanuit de LVV bij te ondersteunen de kans verkleint dat zij terugkomen op hun besluit.

Aan de andere kant is ook het aantal vreemdelingen dat de LVV Rotterdam met onbekende bestemming heeft verlaten relatief hoog ten opzichte van de andere vier pilots. Ook dit heeft te maken met de nadruk die in deze LVV ligt op de oplossing 'terugkeer naar land van herkomst'. Vreemdelingen die in de loop van de opvang en begeleiding binnen de LVV toch echt in Nederland te willen blijven, ook als dit een leven in de illegaliteit betekent, verlaten volgens de geïnterviewden de LVV op eigen initiatief en met onbekende bestemming. Wanneer een begeleidingsscenario gericht op vertrek op deze manier dreigt te stagneren vindt een deel van de geïnterviewden binnen de LVV Rotterdam, en in het bijzonder de landelijke ketenpartners en de gemeente, dat een gedwongen vertrek procedure bespreekbaar moet zijn in het BRIO. Ook al is dit in ieders ogen geen wenselijke oplossing. Het bespreken van gedwongen terugkeer gebeurt in het BRIO nu nog maar heel zelden omdat de maatschappelijke organisaties aangeven hier niet aan mee te willen werken.

Ervaren meerwaarde en neveneffecten

Het merendeel van de geïnterviewden geeft aan dat zij, ondanks de misschien tegenvallende resultaten, zeker meerwaarde zien in de LVV. De betrokken partijen geven aan dat er een goed beeld is ontstaan van de doelgroep en de (on)mogelijkheden in een begeleidingstraject. Daarnaast vinden de maatschappelijke organisaties het belangrijk dat er via de LVV ook opvang en begeleiding is voor vreemdelingen en zij ook medische ondersteuning ontvangen. De betrokken partijen zien ook veel meerwaarde in het realiseren van 24-uursopvang. De stuurgroep is momenteel aan het kijken wat hier de mogelijkheden voor zijn.

Rotterdam kende al een bestaande overlegstructuur met het BRIO en de geïnterviewden geven aan dat de samenwerking tijdens de LVV geïntensiveerd en verbeterd is. De lijntjes zijn korter en de partijen weten elkaar sneller te vinden. Zij zien vooral veel meerwaarde in het kleinschalige BRIO dat recentelijk is gestart. Tijdens deze overleggen ervaren maatschappelijke organisaties meer ruimte om een casus toe te lichten. Zij zijn tevens erg te spreken over de inzet van de ketenpartners en de gemeente tijdens deze overleggen. Dit heeft ook geleid tot een toenemend onderling begrip tussen de betrokken partijen over elkaars standpunten en werkwijze. Een geïnterviewde vertelde hierover: *“Je kan snel schakelen met andere organisaties die een specialisatie hebben die wij zelf niet hebben.”*

Wat werkt in de LVV Rotterdam

Verschillende visies, belangen en uitgangspunten bij de maatschappelijke organisaties, gemeente en ketenpartners

De LVV in Rotterdam wordt, net als in de andere gemeentelijke pilots, geconfronteerd met tegenstrijdige belangen en visies van de betrokken organisaties. Alle geïnterviewden geven aan dat ondanks deze tegenstrijdigheden de samenwerking binnen de LVV de afgelopen jaren is gegroeid. Dit komt volgens hen omdat alle partijen proberen de situatie van de deelnemende vreemdelingen te verbeteren. Een van de maatschappelijke organisaties vertelt hierover:

“In de pilot zijn er ook rijkspartijen die vanuit een professionele houding tot een oplossing willen komen voor deze groep, in plaats van dat ze in hun eigen kader blijven denken. DT&V kijkt ook hoe legalisering geregeld kan worden.”

De quote laat zien dat het voor een goede samenwerking binnen de LVV Rotterdam belangrijk is geweest dat de partijen over hun eigen grenzen heen kijken (in het geval van de quote de DT&V). Het kan ook zijn dat dit al gebeurde, maar dat dit door het samen zoeken naar oplossingen in de LVV zichtbaar is geworden dat dit gebeurt.

Om tot een goede samenwerking te komen zijn in de gemeentelijke pilot in Rotterdam een aantal interventies ingezet. Allereerst hebben de partijen uit het BRIO een aantal werkbezoeken gehouden om in elkaars keukens te kunnen kijken. Zo heeft de IND een sessie georganiseerd waarin zij de anderen vertelden over hun werkwijze en werkzaamheden. In de ervaring van de geïnterviewden hebben zij hierdoor meer kennis gekregen van de werkprocessen bij de verschillende organisaties en is ook meer onderling begrip ontstaan. In 2020 stonden een aantal werkbezoeken bij de maatschappelijke organisaties gepland, maar deze konden niet doorgaan vanwege Covid-19. Verder heeft de gemeente Rotterdam geïnvesteerd in het opzetten van een goede samenwerking door ervoor te zorgen dat iedereen in contact blijft met elkaar en iedereen zich medeverantwoordelijk voelt voor het slagen van de pilot. Dit leidde ertoe dat de partijen per vreemdelingen met elkaar zijn gaan zoeken naar de best passende oplossing, en dat zij daarbij elkaar expertises respecteren en benutten.

Ook de wijze waarop de gemeente Rotterdam de regierol invult heeft er volgens de betrokken partijen toe geleid dat de samenwerking binnen de LVV Rotterdam goed verloopt. De partijen vertellen dat de gemeente zorgt voor verbinding als er bijvoorbeeld sprake is van conflicten of onbegrip tussen partijen. Ook ervaren ze dat de gemeente ervoor zorgt dat iedereen zich gekend en gehoord voelt en dat alle partijen elkaars belangen kennen en respecteren.

Complexe persoonlijke situatie van de vreemdelingen

De in de LVV Rotterdam betrokken partijen proberen de complexe persoonlijke situatie van de vreemdelingen in de LVV op een aantal manieren te verbeteren. Zo is er binnen de LVV een medisch casusoverleg opgesteld om deelnemers met medische problematiek te bespreken. Vanuit de gemeente beoordeelt de GGD verpleegkundige in hoeverre iemand binnen de LVV medische ondersteuning nodig heeft. Indien nodig probeert de verpleegkundige een vreemdeling aan te melden bij de ggz of de verslavingszorg, maar daar zijn de wachtlijsten vaak erg lang. Dit is lastig, omdat een LVV traject in Rotterdam in principe een termijn kent van zes maanden.

"Daardoor kan het traject ook stagneren. Mensen zitten ongeveer 6 maanden in de LVV, maar soms is er uitloop door wachttijden. Ik loop er vaak tegenaan dat iemand bijvoorbeeld al 5 maanden op de wachtlijst moet staan."

Ook de begeleiders bij de maatschappelijke organisaties ervaren dat bij veel van de LVV deelnemers sprake is van verslavingsproblematiek en psychische en medische problemen. In hun ervaring is deze groep vreemdelingen moeilijk in beweging te krijgen, helemaal wanneer er geen perspectief is op legalisering en ook terugkeer complex is:

"Maar er is ook een groep die dusdanig kwetsbaar is (bijv. medisch, psychisch) en die nooit zelfredzaam zal zijn. Zij kunnen niet terugkeren en legaliseren is lastig. Dat zijn lastige casussen, maar daar moet je wel wat mee."

Kortom, de verhalen van de geïnterviewden laten zien dat het ondersteunen van LVV deelnemers met medische problematiek nodig is, maar dat een termijn van 6 maanden voor deze groep te kort is om bestendige oplossingen te realiseren. Om deze reden kan de LVV Rotterdam besluiten om de termijn van zes maanden waarbinnen een bestendige oplossing gevonden wordt, verlengd worden als een organisatie aangeeft dat er nog stappen gezet kunnen worden en een vreemdeling ook echt mee werkt. Wanneer iemand in een traject zit met juridische begeleiding gebeurt dit bijvoorbeeld als er meer tijd nodig is om een goede HASA in te kunnen dienen. De gemeente merkt dat verlenging van de trajecten nog niet tot terugkeer heeft geleid, wel tot verblijf.

Verwachting gericht op verblijf

In Rotterdam wordt een vreemdeling enkel toegelaten tot de LVV als deze verklaart actief mee te werken aan het begeleidingsperspectief gericht op het bereiken van een bestendige oplossing. Om bij de deelnemers de verwachting weg te nemen dat deelname leidt tot legalisering, wordt de juridische check in de LVV Rotterdam uitgevoerd door Stichting ROS en VluchtelingenWerk. Deze keuze is gebaseerd op een onderzoek (Koppes, 2017) dat aandraagt dat het voorafgaand aan een eventueel terugkeertraject duidelijk moet zijn dat de vreemdeling in kwestie een 'rechtvaardige kans heeft gekregen' bij de IND en dat na een onafhankelijk oordeel op zijn of haar dossier legalisering is uitgesloten. De gedachte van de gemeente Rotterdam is dat wanneer een deelnemer van een maatschappelijke organisatie hoort dat er geen kans is op legalisering de deelnemer dit eerder gelooft omdat zij vaak een vertrouwensband hebben met de begeleiders bij deze organisaties.

De gemeente constateert echter wel dat veel deelnemers aan de LVV Rotterdam toch blijven hopen op een verblijfsvergunning. In Rotterdam hoorden we dat dit wel eens is gebeurd nadat een vreemdeling hierover een gesprek voerde met een medewerker van een maatschappelijke organisatie die geen weet had van de afspraken die in het BRIO zijn gemaakt over de begeleiding van de vreemdeling. Een geïnterviewde vertelt daarover bijvoorbeeld:

"Het komt voor dat professionals (die geen onderdeel zijn van het BRIO, red.) op basis van één gesprek met een cliënt een lijn uitdenken die ze niet toetsen bij onze contactpersoon bij het IND. Dat zorgt dan voor problemen, want zodra er iemand is met een beetje autoriteit die zegt dat legalisering mogelijk is blijven deelnemers zich hieraan vasthouden."

Dit laat zien dat het belangrijk is dat de deelnemers vanuit alle begeleiders dezelfde boodschap krijgen over hun perspectief. Tijdens onze observatie bij de stuurgroep zagen we ook dat de gemeente hierop bleef hameren. Hoe dan ook blijft het volgens de maatschappelijke organisaties binnen de LVV Rotterdam moeilijk om de volgens hen grote groep vreemdelingen die niet willen meewerken aan terugkeer hiertoe te motiveren, ook als zij geen perspectief hebben op legalisering. Deze mensen vertrekken dan met onbekende bestemming uit de LVV. Om dit te voorkomen bespreken de begeleiders met de vreemdelingen hoe een illegaal verblijf in Nederland eruit ziet, in de hoop dat dit de vreemdelingen dusdanig afschrikt dat ze toch kiezen voor terugkeer naar het land van herkomst.

Bijlage 5

Uitvoering, resultaten en wat werkt in de LVV Utrecht

In Utrecht is de pilot-LVV gestart op 1 april 2019. Daarvoor bestond in Utrecht een bed-bad-brood voorziening en werkte de gemeente en maatschappelijke organisaties uit de stad samen aan de opvang van vreemdelingen zonder recht op verblijf. Dit was de basis van waaruit de LVV in Utrecht is gestart.

Uitvoering van de pilot

Betrokken partijen en hun rollen

De partijen die in Utrecht betrokken zijn bij de LVV zijn de gemeente, de DT&V, IND, AVIM en de tien maatschappelijke organisaties die voorheen de bed-bad-brood regeling in de gemeente uitvoerden. In Utrecht is net als in Amsterdam een groot aantal maatschappelijke organisaties betrokken bij de LVV. In tabel b5.1 is te zien welke organisaties dit zijn en op welk onderdeel of welke onderdelen zij een rol vervullen binnen de LVV in Utrecht.

Tabel b5.1. Overzicht van maatschappelijke organisaties in de LVV Utrecht en hun rollen binnen de LVV

Rol in de LVV	Organisaties
Huisvesting	SNDVU, de Toevlucht, de Tussenvoorziening, Seguro, Huize Agnes, MOO, ELIM, Vluchtelingenkinderen, Huize Agnes
Sociale begeleiding	Huize Agnes
Juridische en Maatschappelijke begeleiding	SNDVU, VluchtelingenWerk, Seguro en STIL, Vluchtelingenkinderen, ELIM
	St. ROS, Goedwerk Foundation, IOM
Terugkeer en Toekomstoriëntatie begeleiding	SNDVU, VluchtelingenWerk, Seguro en STIL, Vluchtelingenkinderen, ELIM
Screening en intake	VluchtelingenWerk, STIL, Toevlucht en de Tussenvoorziening
Activering	Villa Vrede, Ubuntu

De partijen in Utrecht vervullen hun rollen grotendeels zoals omschreven in het convenant. Er is echter een belangrijke uitzondering. De gemeente Utrecht heeft in de samenwerkingsafspraken met de maatschappelijke organisaties opgenomen dat het initiatief voor het delen van informatie altijd ligt bij de maatschappelijke organisatie die de vreemdeling begeleidt. Extra voorwaarde daarbij is dat de maatschappelijke organisatie alleen informatie deelt als de vreemdeling om wie het gaat hier toestemming heeft gegeven aan de begeleider voor het bespreken van zijn of haar dossier met de DT&V en IND. Waar in de andere gemeentelijke pilots de vreemdelingen deze toestemming geven bij het ondertekenen van het deelnameformulier, vindt deze toestemming in de LVV in Utrecht separaat plaats op een later moment. De gedachte hierachter vanuit de maatschappelijke organisatie en de gemeente is dat de begeleidende professionals goede vertrouwensbanden kunnen opbouwen met de

deelnemende vreemdelingen wanneer deze zeker weten dat de begeleiders geen informatie delen met de DT&V en IND. Wanneer de vertrouwensband in de ogen van de maatschappelijke organisatie hier stevig genoeg voor is, spreken de begeleiders met de vreemdeling over het delen van informatie in het LSO. In de ervaring van de gemeente geven de vreemdelingen hier dan altijd toestemming voor. Tegelijkertijd blijkt dat vanuit de LVV Utrecht bijvoorbeeld meer nieuwe asielaanvragen zijn ingediend dan bekend is in het hele LSO (zie de toelichting bij tabel b5.x later in deze bijlage), wat dus betekent dat de maatschappelijke organisaties bij een deel van de vreemdelingen nog wacht met het vragen om toestemming voor informatie-uitwisseling in het LSO. Het gevolg hiervan is dat de IND en DT&V maar bij een deel van de vreemdelingen in de LVV Utrecht vanuit hun specifieke expertise (legaliseringsmogelijkheden en begeleiding bij vertrek) kunnen meedenken over bestendige oplossingen. Dit heeft de samenwerking tussen in de LVV Utrecht betrokken partijen gedurende een lange periode onder druk gezet. Vanuit alle geïnterviewden hoorden we dat de samenwerking sinds de zomer van 2020 verbetert, en dat in de LSO's steeds meer dossiers worden besproken.

Doelstellingen

Naast de doelstelling om te komen tot een bestendige oplossing voor mensen die geen recht op verblijf of rijksopvang hebben heeft de LVV de volgende subdoelstellingen geformuleerd.

- Oplossen van knelpunten, verbeteren van de uitstroom en uitbreiden waar nodig van het Landelijk medisch Opvangproject Ongedocumenteerden voor mensen met GGZ problematiek.
- Identificeren en beschrijven van casuïstiek waar de huidige standaard begeleidingsscenario's niet werken om bestendige oplossingen te vinden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over complexe terugkeersituaties of staatloosheid.

- Vormgeven van de toetsing en toeleiding van de doelgroep naar de eerste en tweede lijn opvang via de Inlia-toetsing en het Utrechts aanmeldloket.
- Verbeteren van de activeringsactiviteiten voor de vreemdelingen in de LVV, zoals beschreven is in het Utrechts Programma Aan de Slag (ontwikkelopgave).
- Uitbreiding van professionele competenties op het gebied van juridische begeleiding en informatieverzameling bij complexe dossiers, en deze vervolgens met andere landelijke organisaties delen (ontwikkelopgave).

Alle partijen in de LVV Utrecht onderschrijven de landelijke doelstelling om tot meer bestendige oplossingen te komen. Tegelijkertijd wordt in Utrecht het duidelijkst zichtbaar dat de gemeente en de maatschappelijke organisaties aan de ene kant en de landelijke ketenpartners aan de andere kant verschillende beelden hebben over wat de LVV zou moeten opleveren. Dit uitte zich bijvoorbeeld in de aanvullende afspraak die de gemeente met de maatschappelijke organisaties heeft gemaakt over dat de maatschappelijke organisaties bepalen welke deelnemers in het LSO worden besproken. Onderstaande quotes illustreren dit verschil.

“Wat het moeilijk maakt voor ons is dat je in ons werk heel duidelijk het gat ziet tussen de praktische realiteit – de werkelijkheid waar mensen mee te maken hebben – en de bureaucratische, papieren realiteit waarmee de IND vooral werkt. Dat maakt dat we te maken hebben met mensen die toch niet in aanmerking lijken te komen voor een verblijfsvergunning en tegelijkertijd vanuit een menselijk oogpunt niet in staat zijn om terug te keren. Voor die groep daar zijn wij dan ook niet voor om te pushen richting terugkeer. [...] Dan zou je toch moeten kijken naar legaal verblijf in Nederland.” (maatschappelijke organisatie)

“Ik hoop dat er dan bij mensen ook een opening komt om na te denken over terugkeer en dat zij niet in grijs gebied blijven zitten. Ik hoop dat we meewerken aan een toekomst van mensen. Terugkeer is niet altijd slecht voor mensen. Illegaal in Nederland of Europa verblijven is geen oplossing.” (Ketenpartner)

De quotes illustreren allereerst dat in de samenwerking binnen de LVV Utrecht sprake was van een botsing tussen de informele werkwijze van de maatschappelijke organisaties, en in deze gemeentelijke pilot ook de gemeente, en de meer formele bureaucratische werkwijze van de landelijke ketenpartners. Daarnaast laten de quotes zien dat alle partijen streven naar de voor de vreemdelingen best passende en juridisch mogelijke oplossing. Over wat de best passende en juridisch mogelijke oplossing is verschillen de meningen binnen de LVV Utrecht echter.

Bezettingsgraad LVV Utrecht en achtergrondkenmerken van de vreemdelingen

De LVV in Utrecht heeft 235 plaatsen beschikbaar. Van deze 235 plaatsen waren er op 1 november 2020 169 bezet door vreemdelingen die volgens het convenant tot de LVV-doelgroep behoren. Verder zijn er 20 plekken bij MOO (12 MOO basis en 8 MOO intensief) ingekocht voor vreemdelingen die opvang en

begeleiding ontvangen in de LVV Utrecht.³⁹ Tot 1 november 2020 hebben ook nog 51 mensen uit gezinnen opvang en begeleiding gekregen binnen de LVV Utrecht. Deze gezinnen verbleven eerst in de gemeentelijke Bed-Bad-Brood voorziening en zijn vanwege humanitaire redenen nog niet zijn uitgestroomd uit de opvang. Van de 51 mensen uit de gezinnen waren er tot 1 november 2020 zevenentwintig uitgestroomd. Op 1 november 2020 waren binnen de LVV Utrecht dus ook nog 24 plekken bezet door volwassenen en kinderen uit gezinnen. De maatschappelijke organisaties binnen de LVV Utrecht werken met de gezinnen in een apart casusoverleg aan legalisering van verblijf in Nederland.

In tabel b5.2 zijn de achtergrondkenmerken van de vreemdelingen in de LVV Utrecht te zien. Twee derde van de vreemdelingen in de LVV Utrecht is man. De grootste groep deelnemers is tussen de 26 en 35 jaar oud. In vergelijking met de andere pilots heeft Utrecht een relatief grote groep deelnemers tussen de 18 en 25 jaar. Het merendeel is afkomstig uit de regio's Sub-Sahara-Afrika (47%) en Midden-Oosten (37%). Gemiddeld genomen kwamen de vreemdelingen in de LVV Utrecht ongeveer 6,5 jaar na de eerste registratie bij de IND terecht in de LVV.

³⁹MOO staat voor Medische Opvang Ongedocumenteerden. Voor een toelichting op MOO, zie hoofdstuk 4 over de gemeentelijke pilot in Amsterdam.

Tabel b5.2. Achtergrondkenmerken van de vreemdelingen die tot 1 november 2020 in de LVV Utrecht opvang en begeleiding krijgen of hebben gekregen (n=283)

		Aantal (percentage)
Gender*	Mannen	188 (67%)
	Vrouwen	94 (33%)
	Gender onbekend in het databestand	1
Leeftijdsoopbouw	Gemiddelde leeftijd	34,6
	18-25 jarigen	74 (26%)
	26-35 jarigen	92 (33%)
	36-45 jarigen	66 (23%)
	46-55 jarigen	31 (11%)
	56-65 jarigen	15 (5%)
	66 jaar en ouder	5 (2%)
Herkomstregio	Europa niet-EU	2 (<1%)
	Azië	17 (6%)
	Midden-Oosten	104 (37%)
	Noord-Afrika	16 (6%)
	Sub-Sahara-Afrika	134 (47%)
	Latijns-Amerika	8 (3%)
	Herkomstregio onbekend in het databestand	1
	Iran	51
	Guinea	37
	Afghanistan	29

Aantal (percentage)

Eritrea	28
Ethiopië, Iran	12
Gemiddeld aantal jaren tussen eerste aanvraag bij IND en toegang tot LVV*	6,6

Gemiddeld aantal jaren tussen eerste aanvraag bij IND en toegang tot LVV*

Bron: gemeentelijke projectleider.

Overlegstructuren

De LVV Utrecht kent net als de andere pilots twee overlegorganen. Een stuurgroep, die in Utrecht de afstemmingsgroep wordt genoemd en een casusoverleg (het LSO). De afstemmingsgroep bewaakt de voortgang van de gemeentelijke pilot en bestaat uit de gemeente, AVIM, DT&V, IND, het programmabureau en drie maatschappelijke organisaties SNDVU, VluchtelingenWerk en Seguro. De gemeente zit de afstemmingsgroep voor.

Het LSO in Utrecht is een overleg tussen de gemeente Utrecht, IND, DT&V, AVIM en de maatschappelijke organisaties. In dit overleg wordt onder voorzitterschap van de gemeente individuele casuïstiek besproken. Zoals beschreven heeft de gemeente Utrecht met de maatschappelijke organisaties afgesproken dat alleen deze organisaties kunnen bepalen welke casussen op welk moment in het LSO worden besproken. Ondanks dat de gemeente de maatschappelijke organisaties stimuleert om meer dossiers in te brengen, waren op het moment van de dataverzameling voor dit onderzoek 43 van de in totaal 283 vreemdelingen in de LVV Utrecht besproken in het LSO. De landelijke ketenpartners geven aan dat zij hebben aangedrongen op het bespreken van alle casussen, zodat het LSO zoals afgesproken gezamenlijk per deelnemer afspraken kan maken over de best passende bestendige oplossing. Uit de interview leiden we af dat de gemeente zet zich als regievoerder in om meer casussen in het LSO te bespreken.

De gemeente en de maatschappelijke organisaties noemden twee redenen waarom zij niet alle casuïstiek in het LSO willen bespreken. De eerste is het eerdere genoemde argument dat het in hun ervaring voor het kunnen vinden van een bestendige oplossing nodig is dat er een vertrouwensband is tussen de maatschappelijke en de vreemdelingen, en dat het delen van informatie in het LSO deze band kan schaden. De tweede is dat de gemeente en maatschappelijke organisatie in het LSO graag diepgaande discussie wil voeren over de casuïstiek. In hun ervaring is dit niet mogelijk als alle bijna 300 deelnemers besproken moeten worden.

Toelating

De LVV Utrecht hanteert de toelatingscriteria zoals deze zijn vastgelegd in de landelijke afspraken. Wel verbleven op de peildatum van 1 november 2020 nog 24 mensen uit tien gezinnen in de opvang die bedoeld was voor de LVV-doelgroep. De gemeente Utrecht heeft de opvang voor de gezinnen op deze plekken voortgezet uit humanitaire overweging.

In Utrecht komen vreemdelingen bij de LVV terecht via het lokale aanmeldloket voor ongedocumenteerden. De maatschappelijke organisaties VluchtelingenWerk, Stil, Toevlucht en de Tussenvoorziening organiseren vervolgens het aanmeldproces. Na toelating tot de LVV in Utrecht krijgt de vreemdeling toegang tot de zogenoemde eerstelijns LVV opvang. Dit betekende voorheen voor mannen nachtopvang en voor vrouwen 24-uurs opvang. Door Covid-19 en de ervaring bij de gemeente en de maatschappelijke organisaties dat mensen met 24-uursopvang actiever werken aan een bestendige oplossing is momenteel voor iedereen 24-uursopvang beschikbaar.

Wanneer vreemdelingen in de 'eerstelijns' LVV-opvang zitten onderzoeken de maatschappelijke organisaties de mogelijkheden voor legalisering van verblijf in Nederland en of er mogelijkheden zijn voor terugkeer naar het land van herkomst. Dit gebeurt onder andere door een onderzoek naar iemands

identiteit en nationaliteit, door het bestuderen van de eerdere procedures bij de IND en de bijbehorende uitspraken en door te bekijken of er signalen zijn van uitbuiting. De maatschappelijke organisaties maken hiermee van iedere instromende vreemdeling het dossier zo compleet mogelijk. Vervolgens toetst stichting Inlia of een deelnemer terecht kan in de tweedelijns 24-uursopvang. Na definitieve toelating bepalen de gemeente en de maatschappelijke organisaties waar de deelnemer wordt opgevangen en welk begeleidingsscenario het best passend is.

Opvang

De opvangplekken in Utrecht bestaan voor het grootste deel uit kleine woonvoorzieningen waar deelnemers met gemiddeld vier personen wonen. Daar maken zij samen gebruik van een keuken en een woonkamer. Daarnaast kent de LVV Utrecht twee opvanglocaties waar deelnemers met 20 tot 24 mensen samen wonen.

De gemeente Utrecht hanteert geen maximale verblijftermijn voor vreemdelingen in de LVV. De gedachte hierachter van de gemeente is dat de situaties van de vreemdelingen te veel van elkaar verschillen om een vaste termijn aan te houden. Ook ervaart de gemeente dat mensen bij het hanteren termijnen voor de opvang in de LVV pas gaan meewerken als het einde in zicht is, en dat *"maximumtermijnen daarmee het ongewenste effect hebben minimumtermijnen te worden"*.

Begeleiding van de vreemdelingen

In de LVV in Utrecht bestaat de begeleiding van de vreemdelingen uit een (juridische) screening, juridische begeleiding, woonbegeleiding, activering, toekomstoriëntatie en terugkeerbegeleiding. In de begeleiding en activering van de vreemdelingen is binnen de Utrechtse pilot veel aandacht voor het opbouwen van een vertrouwensband tussen de begeleiders en de deelnemers.

De gemeente en de maatschappelijke organisaties zien deze vertrouwensband, de 24-uursopvang, de medische zorg en de activeringsactiviteiten als de belangrijkste voorwaarden waaronder de vreemdelingen kunnen werken aan persoonlijk herstel en daarmee aan een bestendige oplossing.

Na de juridische screening volgt in de meeste gevallen juridische begeleiding gericht op het zoeken naar mogelijkheden voor legalisering van verblijf in Nederland. Hierin verschilt de werkwijze binnen de LVV Utrecht duidelijk van de werkwijze in de andere gemeentelijke pilots waar alle partners samen het best passende en juridisch mogelijke perspectief (legalisering of terugkeer) bepalen, vanuit de gedachte dat de specifieke expertise van de IND en DT&V hierbij van waarde is.

In tabel b5.3 zijn de begeleidingstrajecten te zien die de vreemdelingen in de LVV Utrecht volgen. Hierin valt op dat het overgrote deel (72%) van de vreemdelingen een begeleidingstraject volgt gericht op legalisering in Nederland. Een verklaring die wij uit de interviews afleiden voor dit grote aantal legaliseringstrajecten is dat de maatschappelijke organisaties op basis van hun eigen juridische expertise een legaliseringstraject starten. Verder is in de tabel te zien dat een tiende van de vreemdelingen een traject gericht op terugkeer volgt. Bij zeventien procent van de deelnemers is nog geen begeleidingstraject opgesteld. In de landelijke monitorgegevens over de LVV Utrecht staan alleen de begeleidingstrajecten die zijn besproken in het LSO. Op 1 november waren dat er 44: 34 gericht op legalisering, 10 gericht op terugkeer. De begeleiding van de 24 kinderen en volwassenen uit de gezinnen die op 1 november 2020 nog deelnamen aan de LVV Utrecht was bij heb allemaal gericht op legalisering van verblijf in Nederland.

Tabel b5.3. Begeleidingstrajecten huidige bezetting LVV Utrecht*

Begeleidingsscenario	Aantal (percentage)
Legalisering van verblijf in Nederland	121 (72%)
Terugkeer naar land van herkomst	17 (10%)
Nog niet opgesteld/in onderzoek	30 (17%)
Doormigratie	1 (<1%)

Bron: gemeentelijke projectleider.

* Deze aantallen liggen in deze tabel hoger dan in de landelijke monitor van 1 november 2020, omdat in de landelijke monitor gaat over begeleidingstrajecten die in het LSO zijn besproken.

Beslismandaat, discretionaire bevoegheid en opschaling complexe casuïstiek

De maatschappelijke organisaties en de gemeente ervaren het als een belemmering voor het kunnen vinden van bestendige oplossingen dat de IND-medewerker aan tafel in het LSO geen beslissingen kan nemen over individuele casuïstiek. Zij hadden verwacht dat de IND tijdens het LSO daadwerkelijk beslissingen kon nemen over aanvraagprocedures, en dat hiermee sneller beslissingen genomen konden worden over legalisering van verblijf. In de LVV-convenanten is dit element echter niet opgenomen in de rolomschrijving van de IND. Het zou in de praktijk ook vaak onmogelijk zijn, omdat de vele verschillende werksoorten en procedures binnen de IND vragen om specialistische kennis. Overigens zal een inschatting van de IND in het LSO in principe niet verschillen van die van collega's omdat de IND als organisatie te maken heeft met dezelfde wet- en regelgeving. Bij navraag bij de maatschappelijke organisaties en de gemeente blijkt het zo te zijn dat zij van de IND verwachten dat deze (a) per casus snel de weg weet te vinden naar de collega's die hierover kunnen beslissen en (b) probeert om de vaart in een procedure te houden.

Om in te spelen op het ontbreken van het beslismaandaat en het afschaffen van de discretionaire bevoegdheid is in het LSO besloten om meer op te schalen naar het MRT. Dit is in Utrecht inmiddels met drie casussen gebeurd. Maatschappelijke organisaties geven aan dat de verwachting was dat het MRT tot een doorbaak zou kunnen leiden, maar dat dit niet het geval is. Het MRT kan alleen advies geven, want de verantwoordelijkheid voor besluitvorming over aanvragen voor verblijfsvergunning ligt exclusief bij de IND.

Kader b5.1.

Impact Covid-19 op de LVV pilot in Utrecht

In de ervaring van de partijen uit de LVV Utrecht heeft Covid-19 grote gevolgen gehad voor de uitvoering en effecten van de pilot. Allereerst bleek online begeleiding van de doelgroep complex. Met name als iemand niet goed Nederlands spreekt is face-to-face communicatie in de ogen van de begeleiders echt nodig. Ook zijn alle activiteiten (zoals sport en naailessen) en bijeenkomsten voor de vreemdelingen zijn een periode stopgezet. De maatschappelijke organisaties proberen dit nu vorm te geven in kleine groepen, maar ook dit is moeilijk omdat organisaties vanwege covid-19 met zo min mogelijk vrijwilligers willen werken.

Wat betreft opvang in Utrecht heeft Covid-19 voor de LVV beperkt gevolgen. De RIVM richtlijnen moesten geïmplementeerd worden, maar doordat onderdak in kleine woonvoorzieningen plaatsvindt ging dit vrij soepel. Wel is een nachtopvang omgevormd tot een 24-uursopvang om iedereen binnen te houden.

Resultaten

Uitstroom

Tabel b5.4 geeft de uitstroomcijfers van de LVV Utrecht weer. Negentien vreemdelingen zijn uitgestroomd met een bestendige oplossing: dertien mensen verblijfsvergunning hebben gekregen, vier zijn teruggekeerd naar het land van herkomst en twee zijn vertrokken naar een derde land (doormigratie).

Een groot deel van de semi-bestendige uitstroom en de overige uitstroom betreft casussen die de maatschappelijke organisaties (nog) niet hebben ingebracht in het LSO. Daardoor komen de uitstroomcijfers in tabel b5.4 niet overeen met de cijfers over de uitstroom in de landelijke monitorgegevens van 1 november. De cijfers van de maatschappelijke organisaties en de gemeente Utrecht laten zien dat 51 procent van de uit de LVV Utrecht uitgestroomde vreemdelingen een herhaalde asielaanvraag heeft ingediend. 15 procent van de uitgestroomde vreemdelingen is uit de LVV Utrecht vertrokken met een onbekende bestemming. Op basis van door de gemeente aangeleverde data weten we dat van de 27 kinderen en volwassenen uit de gezinnen die op 1 november 2020 waren uitgestroomd uit de LVV Utrecht er drieëntwintig een verblijfsvergunning hebben gekregen en vier zijn uitgestroomd naar de rijksopvang.

Tabel b5.4. Uitstroom uit de LVV Utrecht (n=114)*

		Aantal (percentage)
Bestendige uitstroom	Naar land van herkomst	4 (4%)
	Legalisering van verblijf in Nederland	13 (11%)
	Doormigratie	2 (2%)
Semi-bestendige uitstroom	HASA	58 (51%)
	Artikel 64	1 (1%)
Niet-bestendige uitstroom	MOB**	17 (15%)
	Gedwongen beëindigd***	1 (1%)
	Overige niet-bestendige uitstroom****	18 (17%)

Bron: gemeentelijke projectleider.

* De aantallen in deze tabel liggen hoger dan in de landelijke monitor van 1 november 2020, omdat in de landelijke monitor gaat over begeleidingstrajecten die in het LSO zijn besproken.

** Met Onbekende Bestemming vertrokken uit de LVV opvang.

*** Gedwongen beëindigd houdt in dat de opvang en begeleiding door de LVV is beëindigd omdat de voortgang richting een bestendige oplossing stagneerde. In de praktijk betekent dit dat veel van deze mensen ook verdwijnen uit het zicht van de organisaties en terecht komen in hun eigen netwerk, in een andere opvangvorm of op straat.

****Dit omvat vertrek naar een andere opvang, naar vreemdelingenbewaring, naar opvang in het eigen netwerk, naar LVV in een andere gemeente, naar een BBB in dezelfde of een andere gemeente of overlijden.

Ervaren meerwaarde en neveneffecten

De geïnterviewden vanuit de LVV Utrecht geven verschillende meerwaarden van de pilot LVV aan. De meest genoemde meerwaarde is dat er door de LVV tussen de gemeente, maatschappelijke organisatie en de landelijke ketenpartners meer onderling gesprek is over het probleem van mensen zonder recht op verblijf of rijksopvang. Doordat rijkspartijen, maatschappelijke organisaties en de gemeente samen aan tafel zitten, is er de mogelijkheid om af te stemmen

over vreemdelingen die zij begeleiden. Een van de geïnterviewde maatschappelijke organisaties vertelt hierover:

“Ik ben positief over dat we bij elkaar zitten. Ik denk dat dat heel goed is. We zien allemaal dezelfde dossiers en mensen. Alle verschillende partijen zitten bij elkaar en doen een bijdrage, dus dat is heel goed.”

Naast de verbeteringen in de samenwerking schuurt het ook nog tussen de partijen binnen de LVV Utrecht. Dat niet alle casuïstiek in het LSO wordt besproken is hier een voorbeeld van. Tegelijkertijd constateren we sinds de zomer van 2020 een duidelijke vooruitgang in de samenwerking. En alle partijen benoemen dat dit zonder de LVV niet zou zijn gebeurd.

Daarnaast noemden de betrokken partijen nog twee meer specifieke meerwaarden. De gemeente en de maatschappelijke organisaties ervaren dat de LVV extra mogelijkheden biedt voor de opvang en begeleiding van de doelgroep. Meerdere betrokkenen, en in het bijzonder de landelijke ketenpartners, ervaren door de LVV beter zicht te hebben op de groep vreemdelingen om wie het gaat.

Wat werkt in de LVV Utrecht

Verskillende visies, belangen en uitgangspunten bij de ngo's, gemeenten en de ketenpartners

Zoals eerder beschreven loopt de samenwerking binnen de LVV Utrecht stroever dan in de andere vier pilots. Wel constateren we dat de samenwerking hier vanaf de zomer 2020 verbetert. Partijen gaan met elkaar in gesprek in het LSO en het lijkt erop dat daar ook steeds meer casussen worden besproken. De betrokken partijen spreken ook allemaal de wens uit dat de samenwerking binnen de LVV verder verbetert. Alle mensen in het LSO en de stuurgroep lijken uiteindelijk hetzelfde te willen bereiken – een beter leven voor de mensen

binnen de LVV via terugkeer of legalisering – en hiervoor is volgens hen een goede samenwerking nodig. Onderstaande quotes illustreren dit.

"We leven op verschillende werelden. Dat wij met z'n allen tot een bestendige oplossing moeten komen is sowieso al een hele kluit. We zitten hier niet om elkaar af te branden. Ik wil dat het beter wordt. We hebben verschillende ideeën over bestendige oplossingen, maar we willen het allemaal beter maken voor mensen."

"We doen nu wat we moeten doen en ik denk dat als we stug doorgaan, dat de sfeer nog beter wordt."

"Als we echt willen kan hier iets moois uit komen. [...]. Mensen die al dertig jaar op straat zwerven en niet oké zijn. Dan moet je samen kijken wat te doen."

Om de samenwerking te verbeteren zijn binnen de LVV Utrecht meerder interventies ingezet. Een daarvan was een overleg tussen rijkspartijen, gemeente en maatschappelijke organisaties in mei 2020, waarin nieuwe procesafspraken zijn gemaakt en over en weer een duidelijker beeld is ontstaan over wat ieders verwachtingen zijn bij het werken binnen de LVV. Onderdeel van de procesafspraken is dat rijkspartijen nu ook casuïstiek mogen inbrengen tijdens het LSO. Ook is een procesbegeleider aangesteld die aanwezig is tijdens overleggen van het LSO en de afstemmingsgroep om processen en afspraken in de gaten te houden. In de ervaring van de Rijkspartijen heeft de aanstelling van de procesbegeleider een positieve uitwerking heeft op de samenwerking. Een van hen vertelde hierover:

"De procesbegeleider luistert goed naar alle partijen en probeert neutraal te zijn. Verslagen zijn nu onafhankelijker."

De quote laat zien dat het voor de samenwerking tussen de partijen binnen de LVV Utrecht belangrijk is geweest dat in ieder geval tijdelijk een neutrale

partner de procesmatige leiding op zich nam. Partijen voelden zich door de 'neutrale' procesbegeleider gelijkwaardig behandeld. Dit beeld werd bevestigd toen we na de lokale expertmeeting in Utrecht voor het onderzoek hoorden dat alle deelnemers het als prettig gesprek hadden ervaren. Voor ons was het data verzamelen, maar voor de partijen in het LSO was het een moment om onder neutrale leiding op een constructieve manier met elkaar te praten over de LVV. Ze gaven aan behoefte te hebben aan meer van dit soort gesprekken.

Een andere manier waarop in de LVV Utrecht is geprobeerd om de ketenpartners en de maatschappelijke organisaties nader tot elkaar te brengen is dat de ketenpartners langs zijn geweest bij de maatschappelijke organisaties om bij hen 'in de keuken' te kijken. Dit lijkt positief te zijn bevallen, want de geïnterviewden in Utrecht spreken de wens uit om meer van dit soort activiteiten te ondernemen die helpen om elkaar te leren kennen. Ook heeft de gemeente in november 2020 een bijeenkomst georganiseerd voor het LSO om te bespreken hoe de partijen gezamenlijk kunnen optrekken rondom het thema terugkeerbegeleiding.

Complexe problematiek van vreemdelingen

Uit de interviews met de maatschappelijke organisaties in Utrecht komt naar voren dat de grootste groep vreemdelingen zichzelf weet te redden. Het lijkt te gaan om een kleine groep mensen die uiteindelijk bij de LVV aankloppen. Volgens maatschappelijke organisatie gebeurt dit onder andere wanneer hun sociale netwerk niet meer toereikend is of als zij psychische problemen hebben.

De maatschappelijke organisaties binnen de LVV Utrecht proberen op meerdere manieren om vanuit de complexe persoonlijke situatie waarin de vreemdelingen verkeren toch te komen tot bestendige oplossingen. Ten eerste ervaren zij het als belangrijk dat iedere deelnemer een vertrouwensband heeft met zijn of haar begeleider. Dit is in de ervaring van de maatschappelijke organisaties voor de LVV-deelnemers een voorwaarde om het gesprek over de verschillende

bestendige oplossingen te kunnen voeren. Het opbouwen van zo een vertrouwensband is dan ook de eerste stap die de maatschappelijke organisaties binnen de LVV Utrecht met een vreemdeling ondernemen.

De tweede interventie om te werken vanuit de complexe persoonlijke problematiek van de deelnemers is dat de LVV Utrecht geen termijn hanteert waarbinnen per deelnemer een bestendige oplossing gevonden moet worden. Een reden hiervoor is dat de gemeente en de maatschappelijke organisaties ervaren dat mensen bijtermijnen pas gaan meewerken als het einde in zicht is. Ook ervaren de gemeente en de maatschappelijke organisatie dat de situaties van de individuen teveel van elkaar verschillen om een vaste termijn aan te houden. Door geen maximale termijn te stellen, hebben zij de mogelijkheid om bij iedere deelnemer de begeleiding zo vorm te geven dat deze past bij zijn of haar situatie. In individuele zaken stellen de maatschappelijke organisaties wel termijnen aan concrete stappen. Het gaat dan om korte termijnen voor kleinere concrete stappen, zoals het opvragen van formulieren. Dit werkt goed in de ervaring van de gemeente, omdat het voor de deelnemer overzichtelijk is. Of het niet stellen van een maximale termijn aan deelname aan de LVV en het werken met de kortere termijnen voor concrete stappen bijdraagt aan het vinden van een bestendige oplossing is in dit onderzoek niet duidelijk geworden.

Verwachting gericht op verblijf

De maatschappelijke organisaties vertelden dat ze bij iedere deelnemer vanaf de start van een LVV-traject benoemen dat ze gaan werken aan een toekomst in Nederland of het land van herkomst.

"Het is nooit; we hebben naar verblijf gekeken, nu is het terugkeer. Dat is het nooit. We bekijken allebei de opties continu. In een terugkeer traject kan info naar boven komen waardoor je de weg van verblijf inslaat of andersom."
(maatschappelijke organisatie)

"Als je hier terecht komt gaan ze kijken of ze je helpen met de procedure of dat ze je helpen met terugkeer." (deelnemer)

De quotes laten zien dat in verblijf en terugkeer naast elkaar besproken worden. Het echte gesprek over terugkeer start op het moment dat de maatschappelijke organisaties ervaren een vertrouwensband te hebben met de vreemdeling én als uit de juridische begeleiding is gebleken dat legalisering geen optie is. Op het moment dat er in de ervaring van de maatschappelijke organisatie een vertrouwensband is, wordt met de vreemdeling besproken om zijn of haar casus in het LSO te bespreken en wordt om een handtekening gevraagd. De gemeente geeft aan dat tot nu toe alle deelnemers die hierom zijn gevraagd toestemming hebben verleend voor bespreking van hun zaak in het LSO.

Bijlage 6

Respondenten

Een schematische weergave van de respondenten die wij tijdens dit onderzoek gesproken hebben, is te vinden in onderstaande tabellen.

Interviews en groepsinterviews naar type respondent

Typen geïnterviewden	Aantal en type interview
Landelijke stakeholders	5 individuele interviews
Gemeentelijke projectleiders	5 individuele interviews
Vertegenwoordigers van de organisaties in lokale stuurgroepen	15 individuele interviews
Uitvoerende professionals	9 groepsinterviews
Vreemdelingen in de LVV's	23 individuele interviews

Geïnterviewde stakeholders op managementniveau per gemeentelijke pilot

Gemeente	Geïnterviewde stakeholders ⁴⁰
Amsterdam	IND, Regiegroep, ASKV
Utrecht	NSDVU, VluchtelingenWerk, DT&V
Groningen	INLIA, DT&V, AVIM
Eindhoven	Vluchtelingen in de Knel, VluchtelingenWerk
Rotterdam	Pauluskerk, Stichting ROS, NAS, IND

⁴⁰ Afkortingen stakeholders: ASKV (Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen); NSDVU (Stichting Noodopvang Dakloze Vreemdelingen Utrecht); INLIA (Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven met Asielzoekers); Stichting ROS (Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt); NAS (Nico Adriaans Stichting).

Deelnemende organisaties aan de groepsinterviews met uitvoerende professionals per pilotgemeente

Pilotgemeente	Deelnemende organisaties ⁴¹
Amsterdam	1. ASKV, VluchtelingenWerk, Goedwerk Foundation, Bridge to Better
	2. HVO Querido, Leger des Heils, GGD
	3. Here to Support, BOOST
Utrecht	1. Villa Vrede, PAS, Weerdsingel, Seguro, Huize Agnes
	2. SNDVU, VluchtelingenWerk, STIL, DT&V, IND
Groningen	1. INLIA, VluchtelingenWerk
Eindhoven	1. Vluchtelingen in de Knel, VluchtelingenWerk, Eindhoven
Rotterdam	1. VluchtelingenWerk, NAS, Pauluskerk, IOM, DT&V, Rotterdam
	2. Leger des Heils, Stichting ROS, Goedwerk Foundation, Rotterdam

41 Afkortingen organisaties: PAS (Project Aan de Slag); IOM (Internationale Organisatie voor Migratie).

Deelnemende organisaties per expertmeeting

Pilotgemeente	Deelnemende organisaties ⁴²
Amsterdam	Gemeente Amsterdam, regiegroep, ASKV, IND, DT&V, VWN-MOH, LOA, Goedwerk foundation
Utrecht	Gemeente Utrecht, SNDVU, IND, DT&V
Groningen	Gemeente Groningen, IND, DT&V en INLIA
Eindhoven	Gemeente Eindhoven, IND, DT&V, AVIM, Vluchtelingen in de Knel
Rotterdam	Gemeente Rotterdam, IND, DT&V, NAS, Stichting ROS

Geïnterviewde vreemdelingen per pilot

Pilotgemeente	Aantal gesproken vreemdelingen
Amsterdam	5
Utrecht	5
Groningen	4
Eindhoven	5
Rotterdam	4

42 Afkorting organisaties: VWN-MOH (VluchtelingenWerk project Met Opgeheven Hoofd); LOA (Loket Ongedocumenteerden Amsterdam).

Bijlage 7

Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

De heer mr. dr. T.A.M. Witteveen

Voorzitter

Leden

Mevrouw dr. C.H.M. Geuijen	Universiteit Utrecht, Departement Bestuurs- en Organisationswetenschappen
Mevrouw drs. E. Smal	Pharos
Mevrouw J. Maasland MSc	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
Mevrouw drs. A. van der Kraan	ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Migratiebeleid(tot 14 september)
De heer T.E. Venema MA	ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Migratiebeleid (vanaf 14 september)
De heer drs. L.F. Heuts	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

COLOFON

Opdrachtgever	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
Auteurs	Dr. N.J. Hermens Dr. M.J. Kahmann (Vogelperspectief) J. van Treeck, MSc (Talentenlab) M. Out, MSc Drs. M.J. de Gruijter
Foto	Flip Franssen
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E seccr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

Utrecht, Maart 2021

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-065-9

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2021.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.