REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Plan- en procesevaluatie Landelijke Vreemdelingen-voorzieningen

Plan- en procesevaluatie Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen

- EINDRAPPORT -

Auteurs
Annemieke Mack
Eline Verbeek
Jeanine Klaver

Amsterdam, 5 juni 2020
Publicatienr. 19041

© 2020 Regioplan, in opdracht van het WODC.

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

REGIOPLAN

Inhoudsopgave

Voorwoord 1

Samenvatting 1

Summary 1

1 Inleiding 1
1.1 Pilot Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVV) 1
1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek 2
1.3 Onderzoeksaanpak 3
1.4 Leeswijzer 6

2 Literatuurverkenning 8
2.1 Belemmeringen bij terugkeer 8
2.2 Begeleiding bij het vinden van een bestendige oplossing 9
2.3 Samenwerking ketenpartners 11

3 Doelstellingen en doelgroep van de LVV 14
3.1 Landelijke doelstellingen 14
3.2 Lokale doelstellingen 14
3.3 Landelijke definitie doelgroep 16
3.4 Lokale afbakening van de doelgroep 16
3.5 Organisatie van de instroom in de LVV 20
3.6 Tussentijdse kwantitatieve bevindingen 21
3.7 Samenvatting 23

4 Rollen van betrokken partijen 26
4.1 Landelijke opzet van de LVV 26
4.2 Betrokken partijen per pilotgemeente 27
4.3 Beoogde taken en verantwoordelijkheden van betrokken partijen 29
4.4 Oordeel over invulling van de eigen rol in de praktijk 32
4.5 Samenvatting 36

5 Samenwerking tussen de betrokken partijen 38
5.1 Opgestelde beleidstheorie 38
5.2 Invulling instrumenten in de praktijk 39
5.3 Mechanismen in de praktijk 41
5.4 Verschillen en overeenkomsten in het oordeel over de samenwerking 45
5.5 Knelpunten en succesfactoren 46
5.6 Samenvatting 49

6 Begeleidings- en opvangvormen 52
6.1 Opvang en begeleiding in de LVV 52
6.2 Opgestelde beleidstheorie 55
6.3 Ervaringen in de praktijk 58
6.4 Knelpunten bij de opvang en begeleiding 65
6.5 Tussentijdse kwantitatieve bevindingen 66
6.6 Samenvatting 69

7 Conclusies 73
7.1 Beantwoording onderzoeksvragen 73
7.2 Slotbeschouwing 81

Bijlage 1 Bouwstenen voor een effectevaluatie 84

Bijlage 2 Respondenten 90

Bijlage 3 Literatuurlijst 91

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Voorwoord

Voorwoord

Het voorliggende onderzoek bevat de resultaten van de plan- en procesevaluatie van de pilot Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVV). Deze pilot is gericht op het realiseren van een landelijk dekkend netwerk van begeleidings- en opvangvoorzieningen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf en recht op Rijksopvang. De pilot wordt uitgevoerd in vijf pilotgemeenten. Gedurende de periode mei 2019 tot en met april 2020 hebben wij de inrichting en uitvoering en de eerste resultaten van de pilot in kaart gebracht.

Dit onderzoek is tot stand gekomen met behulp van de medewerking van vele personen. We danken de medewerkers bij de gemeenten, de ngo's, de IND, de DT&V en de AVIM voor hun bereidheid en openheid om hun ervaringen en inzichten over de pilot met ons te delen en voor de mogelijkheid om de lokale casusoverleggen en stuurgroepen te observeren, zodat wij een beeld konden krijgen van de uitvoering en samenwerking in de praktijk. Een woord van dank gaat uiteraard ook uit naar de vreemdelingen die bereid waren ons te woord te staan over hun ervaringen met de opvang en begeleiding in de LVV.

Tot slot bedanken wij de leden van de begeleidingscommissie voor de kundige en betrokken wijze waarop zij dit onderzoek hebben begeleid:

- de heer prof. dr. mr. J.M. Nelen, Universiteit Maastricht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid (voorzitter)
- de heer drs. E.J.J.M. Bloemen, Pharos
- de heer drs. F.J. van Dorssen, ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Migratiebeleid (tot 1 oktober 2019)
- de heer mr. W. Eikelboom, Prakken d'Oliveira
- mevrouw dr. C.H.M. Geuijen, Universiteit Utrecht, Departement Bestuurs - en Organisatiewetenschap (USBO)
- mevrouw J. Maasland MSc., Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
- de heer T. Venema MA, ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Migratiebeleid (vanaf 1 oktober 2019)
- de heer drs. L.F. Heuts, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (projectbegeleider)

Amsterdam, 28 mei 2020
Jeanine Klaver
Projectleider

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Samenvatting

Samenvatting

In november 2018 hebben het Rijk en gemeenten een samenwerkingsovereenkomst afgesloten ten behoeve van het realiseren van een landelijk dekkend netwerk van begeleidings- en opvangvoorzieningen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf en recht op Rijksopvang; de zogenoemde Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV's). Het doel van de LVV, zoals geformuleerd in het programmaplan, is het vinden van bestendige oplossingen voor migranten zonder recht op verblijf of Rijksopvang door hen te begeleiden naar zelfstandige terugkeer, doormigratie of, indien aan de orde, legalisering van verblijf. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft voor een periode van drie jaar middelen ter beschikking gesteld voor de pilotfase van het programma. Het programma LVV vindt plaats onder gedeeld opdrachtgeverschap van gemeenten, partijen uit de migratieketen en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Op landelijk niveau fungeert het programmabureau als opdrachtnemer en is dit onder meer verantwoordelijk voor de ondersteuning van de pilotgemeenten en de uitwerking van ontwikkelthema's. De pilot wordt lokaal uitgevoerd in nauwe samenwerking met het programmabureau en wordt zowel landelijk als lokaal bestuurd. In de maanden na november 2018 is de LVV-pilot ingericht, en in het voorjaar en de zomer van 2019 startte de pilot met vijf pilotgemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven en Groningen). In deze pilotgemeenten werken de gemeente, lokale ngo's en migratieketenpartners samen in het realiseren van bestendige oplossingen voor de vreemdelingen in de LVV.

In de periode mei 2019 tot april 2020 is een plan- en procesevaluatie van de pilot uitgevoerd. Dit onderzoek moest inzicht geven in de inrichting van de pilot, de veronderstelde werkzame elementen en de eerste praktijkervaringen met de uitvoering. De dataverzameling voor het onderzoek bestond uit een document- en literatuurstudie, verschillende rondes van interviews met zowel landelijke stakeholders (vertegenwoordigers van het programmabureau en het Multidisciplinair Review Team (MRT)[1], de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Dienst Terugkeer &Vertrek (DT&V)) als de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de lokale pilots (de vijf gemeenten, de betrokken ngo's in deze gemeenten en medewerkers van de IND, de DT&V en de Vreemdelingenpolitie (AVIM). Tevens zijn interviews gehouden met 24 vreemdelingen die in de LVV opgevangen worden. In aanvulling op de interviews zijn praktijkobservaties uitgevoerd bij de lokale stuurgroepen (n=9) en bij de lokale casusoverleggen (LSO) (n=10) om zicht te krijgen op het functioneren van de samenwerking tussen de partijen in de praktijk. Tot slot zijn voor alle vijf pilotgemeenten kwantitatieve gegevens verzameld over aantallen vreemdelingen in de LVV, hun achtergrondkenmerken, de begeleiding die zij ontvangen en de behaalde (duurzame) resultaten. Deze samenvatting geeft inzicht in de belangrijkste bevindingen uit de plan- en procesevaluatie.

Doelstellingen en doelgroep van de LVV-pilot

Er zijn per pilot afspraken gemaakt over de rol van het lokale gezag en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid. Deze afspraken zijn per pilotgemeente vastgelegd in een convenant. Alle pilotgemeenten onderschrijven de landelijke doelstelling van de LVV, maar hebben daarnaast hun eigen (sub)doelen toegevoegd aan het convenant in de vorm van ontwikkelvragen. Deze zijn onder andere gericht op het ontwikkelen van activering van vreemdelingen als onderdeel van de begeleiding, het stabiliseren en vinden van oplossingen voor vreemdelingen met medische problematiek en het zoeken naar oplossingen voor complexe casussen van vreemdelingen bij wie een standaard begeleidingsscenario niet werkt (uitzichtloze situaties). Voor de lokale ngo's die de opvang- en begeleidingstrajecten in het kader van de LVV uitvoeren, geldt dat zij in hun doelen meer de nadruk leggen op het vergroten van het welzijn van de personen in de LVV, op het verkrijgen van een beter inzicht in de doelgroep en op het behouden van hun onafhankelijk positie. Zowel gemeenten als ngo's benoemen dus bredere doelstellingen van de LVV dan alleen het realiseren van een bestendige oplossing voor migranten zonder recht op verblijf of Rijksopvang.

In het convenant wordt de doelgroep van de LVV als volgt omschreven: *'Alle vreemdelingen zonder recht op verblijf of Rijksopvang die zich bij lokale organisaties of overheden melden, komen in aanmerking*

[1] Dit landelijk escalatieoverleg kan ingeschakeld worden wanneer op lokaal niveau geen oplossing voor een casus gevonden kan worden.

voor de voorzieningen in de pilot-LVV. Dit met uitzondering van vreemdelingen met een zwaar inreisverbod van tien jaar en hoger, ongewenstverklaarden[2], EU-burgers en Dublin-claimanten[3]; zij zullen geen onderdak krijgen in de LVV. In uitzonderlijke gevallen kan na bespreking in het casusoverleg LVV worden besloten om in een individueel geval een vreemdeling die niet voldoet aan de doelgroep toch toe te laten en begeleiding te bieden. De stuurgroep kan naar eigen inzicht, doch in afstemming met de programmaraad, de doelgroep van deze pilot-LVV verder specificeren.'
In de praktijk zijn in alle pilotgemeenten uitzonderingen mogelijk voor bepaalde groepen die officieel buiten de landelijke LVV-criteria vallen. Met name voor kwetsbare personen maken pilotgemeenten soms (onder voorwaarden) uitzonderingen op de landelijke omschrijving van de doelgroep van de LVV. Gemeenten willen om humanitaire reden en om redenen van openbare orde deze vreemdelingen toch toegang geven tot de LVV, mits zij voldoen aan een aantal voorwaarden.

Inrichting en uitvoering van de lokale pilots

Per pilotgemeente zijn de volgende partijen betrokken bij de uitvoering van de LVV: een projectleider van de betreffende gemeente, de Rijkspartijen (IND, DT&V en AVIM) en maatschappelijke organisaties. Deze partijen participeren in de verschillende overleggen: in elke gemeente is in ieder geval sprake van het lokale casusoverleg (inhoudelijke bespreking van casussen) en de stuurgroep (bespreking van de voortgang van de LVV). Op lokaal niveau is de gemeente de regievoerder van de LVV; de gemeenten zijn opdrachtgever voor de ngo's en verantwoordelijk voor een goed verloop van de samenwerking tussen alle betrokken partijen. Amsterdam vormt hierop een uitzondering; in deze pilotgemeente is de regierol neergelegd bij een regiegroep bestaande uit drie ngo's. De uitvoering van de daadwerkelijke begeleiding en de opvang van de vreemdelingen is de verantwoordelijkheid van de ngo's. Hierin zien we grote verschillen tussen de pilotgemeenten met aan het ene uiterste Amsterdam met dertien betrokken ngo's en aan het andere uiterste Groningen, waarbij alle onderdelen van de opvang en begeleiding door één ngo worden uitgevoerd. De Rijkspartijen hebben met name een faciliterende en adviserende rol: de IND wanneer er mogelijk sprake is van een verblijfsperspectief, de DT&V wanneer er mogelijkheden zijn voor terugkeer en de AVIM voor advies over het vaststellen van de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling.

Voor de uitvoering van de LVV hebben de pilotgemeenten middelen ontvangen van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De financiering van het Rijk is gebaseerd op het aantal bedden. Daarnaast dragen de gemeenten vanuit het Gemeentefonds financieel bij aan de uitvoering van de pilot. Een andere financieringsbron die ingezet kan worden ten behoeve van de pilot, zijn subsidies uit het Europese Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF). Vanuit de Rijkspartijen zijn fte's beschikbaar gesteld voor de uitvoering van LVV-taken. Alle partijen vertegenwoordigd in het lokale casusoverleg benoemen dat de LVV veel tijd kost. Met name in Groningen en Amsterdam, de twee pilotgemeenten met de grootste aantallen vreemdelingen in de LVV, worden meer werkdruk en capaciteitsproblemen ervaren dan in de andere pilotgemeenten. Het grote aantal vreemdelingen in de LVV in deze pilotgemeenten leidt er regelmatig toe dat er onvoldoende tijd is in de geplande casusoverleggen om alle casussen goed te kunnen bespreken. Als gevolg hiervan moeten regelmatig extra overleggen worden ingepland en is er aanvullend (bilateraal) contact nodig om bepaalde onderwerpen te adresseren. Dit maakt deelname voor alle partijen aan de LVV tijdsintensief.

In de LVV werken gemeenten, ngo's en Rijkspartijen samen aan het realiseren van duurzame oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf en Rijksopvang. Deze samenwerking was in het verleden lang niet altijd vanzelfsprekend. Er was sprake van weinig onderling vertrouwen en (als gevolg daarvan) weinig informatiedeling, waardoor oplossingen niet of moeilijk gevonden werden. Ook verschilden partijen regelmatig van inzicht over de mogelijkheden op perspectief voor de vreemdeling. Om deze impasse te doorbreken is de LVV-pilot er (mede) op gericht om de samenwerking tussen de betrokken par-

[2] Een ongewenstverklaring is een administratieve maatregel. Het doel hiervan is om iemand uit Nederland te weren die niet meer in Nederland mag zijn. In de meeste gevallen wordt een ongewenstverklaring opgelegd aan iemand die een misdrijf heeft gepleegd. (bron: https://ind.nl/Paginas/Inreisverbod-terugkeerbesluit-en-ongewenstverklaring.aspx).
[3] Asielzoekers die via een ander Europees land in Nederland aankomen en in het eerste Europese land asiel hadden moeten aanvragen (conform het Verdrag van Dublin).

tijen te verbeteren. Centraal in de aanpak staat een sterke regierol van de gemeenten op zowel de inhoud en het proces binnen het lokale casusoverleg en het faciliteren van (formele en informele) ontmoetingen tussen de verschillende partijen om meer begrip te creëren voor elkaars werkwijze als het vergroten van het commitment aan de LVV. Meer onderling vertrouwen moet bijdragen aan een betere samenwerking, meer informatiedeling en uiteindelijk – zo is de veronderstelling – aan meer duurzame oplossingen voor vreemdelingen.

De regierol van de gemeenten (en in het geval van Amsterdam de regiegroep) heeft overal invulling gekregen, maar de tevredenheid hierover bij betrokkenen verschilt per pilotgemeente. In Amsterdam, Groningen en Rotterdam zijn de betrokken partijen (zowel de lokale partijen als de Rijkspartijen) redelijk tevreden over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de regierol en het verloop van de samenwerking binnen de LVV. In Utrecht en Eindhoven zijn partijen minder tevreden over het verloop van de onderlinge samenwerking. In deze pilotgemeenten zijn met name Rijkspartijen kritisch over de invulling van de regierol van de gemeente. In Utrecht heeft de gemeente naast het convenant met het Rijk aparte afspraken gemaakt met de ngo's (dit was voor de ngo's een voorwaarde om deel te nemen aan de LVV). Het bestaan van deze verschillende afspraken lijkt de samenwerking tussen de partijen in Utrecht te bemoeilijken. In Eindhoven geldt dat het voortbestaan van de gemeentelijke bed-bad-broodopvang (BBB) naast de LVV een complicerende factor is in het voeren van regie; het bestaan van een alternatieve opvang bemoeilijkt het voeren van een gesprek over terugkeer van een vreemdeling.

Het algemene beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat het voor een goede regierol belangrijk is dat vooraf de verschillende verwachtingen van de betrokken partijen goed worden besproken en er duidelijke afspraken worden gemaakt over de doelen en rollen van de LVV. Daarnaast blijft het ook gedurende het proces belangrijk om te blijven investeren in de onderlinge verhoudingen. Voldoende neutraliteit van de regievoerder, ervoor zorgen dat de beschikbare informatie ook daadwerkelijk op tafel komt en het doorhakken van knopen wanneer consensus over een casus niet haalbaar blijkt, zijn belangrijke elementen van een effectieve regie en voorwaarden voor een goede samenwerking.

Opvang en begeleiding

De begeleiding en opvang binnen de LVV bestaan uit een aantal vaste onderdelen, te weten: intake/screening, juridische screening/juridische begeleiding, sociale begeleiding, activering, woonbegeleiding, toekomstoriëntatie, terugkeerbegeleiding en beëindiging van de opvang. Met deze vormen van opvang en begeleiding wordt ingezet op het verbeteren van het welzijn en het activeren van de vreemdelingen waardoor zij beter in staat zijn om na te denken over hun toekomst en op het ondersteunen van de vreemdelingen in het realiseren van een duurzaam toekomstperspectief. Het creëren van rust, het bevorderen van een dagritme, het vergroten van vaardigheden en zelfvertrouwen en het ontstaan van een vertrouwensband tussen de vreemdelingen en de begeleider zijn belangrijke mechanismen die hieraan moeten bijdragen. In de praktijk zien we (enige) onderbouwing voor deze mechanismen bij de verschillende onderdelen van de begeleiding, maar bij de uitvoering doen zich ook knelpunten voor.

Stabilisatie: De vreemdelingen benoemen dat de 24-uursopvang bijdraagt aan stressvermindering en ook de ngo's zien dat deze opvang bijdraagt aan de stabilisatie van de vreemdelingen en hen uit de overlevingsstand haalt. Stabilisatie is een belangrijke voorwaarde voor verdere begeleiding. Eventuele gezondheidsproblematiek moet in deze fase ook geadresseerd worden voordat van een verder traject sprake kan zijn. Een belangrijk knelpunt hierbij zijn de lange wachtlijsten voor specialistische ggz-zorg. Alle pilotgemeenten kampen hier mee.
Juridische screening: Met betrekking tot de juridische screening is het van belang dat deze voldoende duidelijkheid geeft over de juridische mogelijkheden en dat hierover frequent en eenduidig wordt gecommuniceerd met de vreemdeling. Vanuit de vertrouwensband die de ngo's veelal met de vreemdeling hebben opgebouwd, is hier een belangrijke rol weggelegd voor de ngo's. Uit gesprekken met enkele vreemdelingen blijkt dat zij ondanks de inspanningen vanuit de ngo de uitkomsten van de screening toch niet altijd begrijpen of accepteren. Ten aanzien van het proces van de juridische screening geldt verder dat dit nog niet in alle pilotgemeenten even goed loopt. Met name de termijnen die staan voor het uitvoeren van de screening worden door ngo's als te krap ervaren, mede doordat het aanleveren van de dossiers door de IND soms lang duurt.

Activering: Uit de gesprekken met zowel de ngo's als de vreemdelingen komt naar voren dat activering bijdraagt aan een vermindering van stress, het creëren van een dagritme en het aanleren van nieuwe vaardigheden. Hoewel er in de pilotgemeenten verschillende activeringsactiviteiten worden aangeboden, is het aanbod niet altijd voldoende. Bestaande wet- en regelgeving beperken de mogelijkheden voor deelname aan leer-werktrajecten, stages en vrijwilligerswerk, terwijl daar vaak veel behoefte aan is bij de vreemdelingen.
Sociale begeleiding: Ten aanzien van de sociale begeleiding zijn de vreemdelingen positief; zij geven aan hun begeleider te vertrouwen en open met hen te kunnen communiceren. Ngo's zien ook dat de sociale begeleiding bijdraagt aan het scheppen van een vertrouwensband, maar benoemen wel dat het opbouwen van zo'n vertrouwensband enige tijd kost.
Toekomstoriëntatie: Zowel ngo's als vreemdelingen geven aan dat toekomstoriëntatie vreemdelingen in staat stelt om beter na te denken over hun toekomst en de mogelijkheden en onmogelijkheden van verschillende scenario's. Het afgeven van eenduidige signalen over toekomstmogelijkheden vanuit de omgeving van de vreemdeling is een belangrijke voorwaarde om de toekomstoriëntatie te laten slagen, met name in gevallen waarbij legalisering van verblijf geen optie meer lijkt te zijn.

Tussentijdse resultaten

Instroom op gang, capaciteit nog niet overal volledig benut
Per 31 december 2019 waren er 1.019 vreemdelingen ingestroomd in de LVV. In elke pilotgemeente is de meerderheid van de vreemdelingen in de LVV man en de gemiddelde leeftijd ligt rond de veertig jaar. De pilot in Utrecht kent verhoudingsgewijs de meeste vrouwen en minderjarigen in de LVV en wijkt in die zin het meest af van de andere pilotgemeenten. In Utrecht worden gezinnen (bij wijze van uitzondering) ook toegelaten tot de LVV, hetgeen het grotere aandeel vrouwen en minderjarigen verklaart. Deze gezinnen hebben in principe ook recht op (Rijks)opvang in de Gezinslocaties, maar worden in Utrecht toch opgevangen in de LVV.
De top vijf van de herkomstlanden van de vreemdelingen die worden opgevangen in de LVV, verschilt per pilotgemeente. Dit laat zien dat de LVV opvang en begeleiding biedt aan een diverse groep vreemdelingen. Wel zijn er een aantal herkomstlanden die eruit springen: veelvoorkomende landen van herkomst zijn Iran, Eritrea en Afghanistan.

Tabel S.1 geeft per pilotgemeente inzicht in de capaciteit, instroom en bezetting in de LVV. Met uitzondering van Utrecht ligt op het peilmoment (31 december 2019) in iedere pilotgemeente de daadwerkelijke bezetting lager dan de beschikbare capaciteit. Het duurt in de praktijk altijd enige tijd voordat alle aanmeldingen ook daadwerkelijk verwerkt zijn. Met name in Eindhoven is echter sprake van substantiele onderbezetting: op het peilmoment was meer dan driekwart van de beschikbare plaatsen in de LVV beschikbaar en zijn slechts 33 vreemdelingen ingestroomd in de LVV. Het parallel blijven voortbestaan van de bed-bad-broodopvang in Eindhoven is waarschijnlijk een belangrijke verklaring voor deze lage instroom.

Tabel S.1 Capaciteit, instroom en bezetting per 31 december 2019

	Amsterdam	Eindhoven	Groningen	Rotterdam	Utrecht
Beoogde capaciteit	360	130	300	117	230
Bezetting op peildatum	291 (69 plaatsen vrij = 20%)	30 (100 plaatsen vrij = 77%)	201 (99 plaatsen vrij = 33%)	73 (44 plaatsen vrij = 38%)	98%* (circa 2% vrij)
Totale instroom sinds start LVV tot peildatum	363 (287 met LVV-status + 76 zonder formele LVV-status die wel worden opgevangen)	33	302	129	268

* Er zijn geen exacte cijfers over de bezetting in Utrecht beschikbaar. Dit is een schatting gebaseerd op de ervaring van de samenwerkingspartners dat de opvangvoorzieningen nagenoeg vol zitten.

Duurzame uitstroom vooralsnog beperkt

De gerealiseerde duurzame uitstroom (verlening asielvergunning, terugkeer of doormigratie) is op het peilmoment nog zeer beperkt en dit is gezien de betrekkelijk korte periode tussen de start van de begeleiding van vreemdelingen in de LVV en het peilmoment niet verbazingwekkend. Wanneer de uitkomst van de juridische screening en begeleiding leidt tot een herhaalde asielaanvraag, dan zijn de resultaten daarvan pas op langere termijn zichtbaar. Ook bij een scenario waarbij ingezet wordt op vertrek, duurt het enige tijd voordat dit gerealiseerd is. Tabel S.2 geeft een overzicht van de gerealiseerde duurzame uitstroom. Utrecht en Rotterdam hebben de meeste duurzame uitstroom. In Utrecht betreft dit vooral gezinnen die in het kader van het kinderpardon alsnog een vergunning hebben gekregen. In de andere pilotgemeenten wordt deze groep niet (of nauwelijks) opgevangen in de LVV, hetgeen de verschillen in uitkomsten in belangrijke mate verklaart. In Rotterdam heeft deze duurzame uitstroom vooral betrekking op vreemdelingen die al een specifieke terugkeerwens hadden en enige ondersteuning nodig hadden om deze terugkeer te realiseren. Dit zijn dus in feite de relatief makkelijke gevallen om een duurzaam resultaat mee te boeken.

Tabel S.2 Beoogde en gerealiseerde duurzame uitstroom per 31 december 2019

	Amsterdam	Eindhoven	Groningen	Rotterdam	Utrecht
Beoogde duurzame uitstroom in de pilot periode*	20%	20%	40%	60%	20%
Duurzame uitstroom op peildatum	3	1	10	12	33
Percentage duurzame uitstroom in relatie tot instroom	1%	3%	3%	9%	12%

* Op basis van een inspanningsverplichting.

Naast duurzame uitstroom stromen vreemdelingen ook uit de LVV om andere redenen. De meest voorkomende redenen zijn uitstroom in verband met een herhaalde asielaanvraag en vreemdelingen die met onbekende bestemming vertrokken zijn (MOB). Met name in Groningen (16% van de totale instroom) en Utrecht (10% van de totale instroom) vindt veel uitstroom naar Rijksopvang plaats in verband met een herhaalde asielaanvraag. Groningen kent daarnaast, net als Rotterdam, relatief veel vreemdelingen die met onbekende bestemming vertrokken zijn (respectievelijk 8% en 18%).

Partijen komen dichter bij elkaar maar ontevredenheid over geboekte resultaten

Een belangrijk doel van de LVV-pilot is het verbeteren van de samenwerking tussen alle betrokken partijen in het realiseren van duurzame oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of Rijksopvang. Over het algemeen geven de partijen aan dat de LVV iets in beweging heeft gezet: in de meeste pilotgemeenten komen partijen steeds dichter bij elkaar en is de samenwerking verbeterd. Er is sprake van meer begrip voor elkaars werkwijze en standpunten, en partijen weten elkaar (ook buiten de LVV) beter te vinden. Het feit dat partijen sinds de LVV met elkaar aan tafel zitten, wordt al gezien als winst, met name omdat er vóór de LVV over het algemeen weinig onderling contact was. De nieuwe, intensieve vorm van samenwerking vraagt namelijk iets van beide kanten. De betrokken ngo's waren vóór de LVV met name gericht op het bieden van opvang en begeleiding, nu dienen zij ook actief bezig te zijn met het realiseren van een duurzaam perspectief, waaronder mogelijke terugkeer. In sommige pilotgemeenten geldt ook dat dit binnen een bepaalde termijn dient te gebeuren. Voor betrokken Rijkspartijen is het nieuw dat de regie in de begeleiding bij de ngo ligt. Er worden nieuwe samenwerkingsverbanden aangegaan met partijen die in de meeste gevallen niet gewend waren om intensief samen te werken. Dit kost tijd en aandacht.

De betrokken partijen (Rijkspartijen, ngo's en pilotgemeenten) zijn echter niet tevreden over de resultaten die de LVV tot nu toe heeft opgeleverd: zij ervaren dat er nauwelijks oplossingen gevonden worden voor casussen en dat de duurzame uitstroom erg laag is. Zowel de ngo's als de Rijkspartijen geven aan meer oplossingen en voortgang in casussen te willen zien. Een mogelijk gevaar van het uitblijven van resultaten in casussen, en geen zicht op verbeteringen, is vermindering van draagvlak voor de LVV. Alle

partijen geven aan dat zij verwacht en gehoopt hadden dat er door de LVV meer oplossingen gevonden zouden worden. De kleine stapjes die zijn gemaakt in de samenwerking, zijn niet voldoende, aangezien de resultaten voor de doelgroep achterblijven. Daarnaast zijn zij van mening dat deze kleine verbeteringen de grote tijdsinvestering die de LVV kost, niet rechtvaardigen. De meeste partijen blijven wel de hoop houden dat gedurende de pilotfase de LVV zich nog verder ontwikkelt. De verwachting en hoop is dat er steeds meer afspraken worden gemaakt over het bereiken van oplossingen, waardoor er sneller beslissingen gemaakt kunnen worden.

Een 'wicked problem': geen gedeeld beeld van het probleem én de oplossing

Hoewel partijen meer begrip hebben gekregen voor elkaars werkwijze en conflicten meer bespreekbaar zijn geworden, is van een gedeelde visie op het probleem en de oplossing maar beperkt sprake. Buiten de eigen kaders kijken lijkt nog maar in beperkte mate te leiden tot buiten de eigen kaders handelen. Dit geldt in feite voor alle partijen. De insteek van de ngo's is voornamelijk vanuit de zorg en aandacht voor de vreemdeling; de Rijkspartijen kijken vooral vanuit het systeem en de wet- en regelgeving en voor de gemeenten spelen issues rondom gezondheid en openbare orde een belangrijke rol. In het convenant staat het zoeken naar een bestendige oplossing weliswaar geformuleerd als doel van de LVV, maar partijen hebben daar (deels) hun eigen invulling bij. Het niet overeenkomen van doelstellingen belemmert de samenwerking en kan op termijn het succes van de pilot bedreigen. We zien dit nu reeds terugkomen in de discussies over en weer over het niet 'out of the box' kunnen denken van de betrokken partijen. Succes lijkt alleen te verwachten wanneer alle partijen minder strak vasthouden aan hun eigen politieke of morele opdracht en vanuit een integrale blik en een gezamenlijke verantwoordelijkheid via een persoonsgerichte aanpak tot oplossingen komen. Ook lijkt een bredere blik op resultaat wenselijk. Als alleen maar gekeken wordt naar duurzame oplossingen (verlening asielvergunning, terugkeer of doormigratie) en het realiseren van andere (tussen)doelen niet wordt erkend, dan komt de samenwerking onder druk te staan.

Geen 'quick fix': de LVV heeft tijd nodig om zich te kunnen bewijzen

Het creëren van onderling vertrouwen is een sleutelelement in de LVV-aanpak. Het opbouwen van een vertrouwensrelatie kost tijd. In het kader van de LVV wordt van partijen namelijk gevraagd om op een andere manier met elkaar in gesprek te gaan, naar oplossingen te zoeken en standpunten bij te stellen. Dit is niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. De LVV ligt onder het vergrootglas van de politiek en media en er is veel druk, landelijk en lokaal, op het laten zien van resultaten. Hierdoor neemt ook de druk op de samenwerking toe. Duidelijk is echter dat een 'quick fix' binnen de LVV niet te verwachten is, gezien de complexiteit van zowel de casussen als de nieuwe samenwerkingsstructuur. Uithoudingsvermogen, geduld en tevredenheid met kleine successen lijken belangrijk voor de verdere pilotperiode. Op dit moment is het dan ook nog te vroeg om vergaande conclusies te verbinden aan de tussentijdse resultaten van de LVV-pilot.

Nauwelijks mogelijkheden voor schrijnende gevallen en zorgen om 'collateral damage'

Een aanzienlijke groep vreemdelingen in de LVV kampt in meer of mindere mate met gezondheidsproblematiek. Voor vreemdelingen met meervoudige problematiek die geen recht op verblijf hebben maar ook niet kunnen terugkeren, omdat zij dermate medisch kwetsbaar zijn dat vertrek geen optie is, kan de LVV geen oplossing bieden. Het afschaffen van de discretionaire bevoegdheid van 'schrijnendheid' maakt namelijk dat er nauwelijks oplossingen mogelijk zijn voor deze casussen. Hierdoor is het voor de LVV bijna onmogelijk om voor bepaalde groepen resultaten te boeken, wat tot teleurstelling leidt bij met name de ngo's over de bijdrage van de LVV in het oplossen van complexe casuïstiek. Het uitblijven van resultaten kan het commitment aan de LVV ondergraven.

Verschillende partijen uiten hun zorgen over de groep voor wie de LVV geen oplossing kan bieden (geen mogelijkheden voor legalisatie én niet voor terugkeer of doormigratie) of de groepen die uitgesloten worden in de LVV. Het risico is dat een deel van deze vreemdelingen onder de radar verdwijnt. Deze zorgen zijn nu groter dan tijdens de bed-bad-broodperiode, waar er minder strakke kaders voor de doelgroep gesteld werden. De kans is aanwezig dat andere ngo's de leegte die mogelijk ontstaat, opvullen door eigen opvang te organiseren (buiten toezicht van het Rijk).

Alternatieve opvang van invloed op resultaten LVV

Het succes van de LVV wordt niet alleen bepaald door wat er binnen de LVV gebeurt, maar ook door de context waarin ze wordt uitgevoerd. Het naast elkaar bestaan van de LVV-opvang en een bed-bad-broodvoorziening in een van de pilotgemeenten is zo'n contextfactor die de effectiviteit van de LVV kan ondermijnen. We constateerden dat het bestaan van alternatieve opvang van invloed is op de bereidheid van vreemdelingen om überhaupt in te stromen in de LVV en op de mogelijkheden om een gesprek over terugkeer aan te gaan.

Lokale verschillen bemoeilijken de zoektocht naar werkzame elementen

Tot slot staan we kort stil bij gesignaleerde verschillen tussen de pilotgemeenten. We zien (aanzienlijke) verschillen in de afbakening van de doelgroep, het type opvang en de invulling van de begeleidingstrajecten, de opvangtermijnen, de organisatorische inrichting van de uitvoering en de bredere lokale context (waaronder het bestaan van alternatieve opvang). Deze lokale inkleuring is eigen aan de opzet van het programma, namelijk de wens om in de pilot aan te sluiten bij lokale ervaringen en ruimte te bieden voor maatwerk passend bij de lokale situatie en doelgroep. Deze diversiteit maakt het echter ook lastig om de verschillende aanpakken te vergelijken en werkzame elementen te identificeren die voor alle vijf LVV's kunnen gelden.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Summary

Summary

In November 2018, the Dutch central government and Dutch municipalities concluded a cooperation agreement for the realisation of a nationwide network of shelter and counselling facilities for foreign nationals without a right of residence and without entitlement to the central reception facilities (*Rijksopvang*). As formulated in the programme plan, the purpose of these National Immigration Facilities (*Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen, LVVs*) is to find sustainable solutions for migrants without a right of residence and without entitlement to the central reception facilities by guiding them to assisted voluntary return, onward migration or, if appropriate, legalisation of residence. The Ministry of Justice and Security has made funds available for the pilot phase of the programme for a period of three years. The LVV programme is co-commissioned by municipalities, parties from the migration chain and the Ministry of Justice and Security. At the national level, the programme office acts as a contractor and is responsible for supporting the pilot municipalities and working out development themes. The LVV pilot is carried out locally in close collaboration with the programme office and it is managed both nationally and locally. It was set up in the months after November 2018, and in the spring and summer of 2019 the pilot started with five pilot municipalities (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven, and Groningen). In these pilot municipalities, the municipality, local NGOs, and migration chain partners collaborate to realise sustainable solutions for the foreign nationals in the LVV.

A plan and process evaluation of the pilot was carried out from May 2019 to April 2020. This objective of this study was to provide insight into the set-up of the pilot, the expected effective elements and the first practical experiences with the implementation. The data collection for the research consisted of a document and literature study, several rounds of interviews with both national stakeholders (representatives of the programme office and the Multidisciplinary Review Team (MRT)[4], the Immigration and Naturalisation Service (IND) and the Repatriation & Departure Service (DT&V)) and the parties involved in the execution of the local pilots (the five municipalities, the NGOs involved in these municipalities and employees of the IND, DT&V and the Aliens Police Department, Identification and Human Trafficking (AVIM)). Interviews were also conducted with 24 foreign nationals admitted to the LVV facilities. In addition to the interviews, practical observations were carried out at the local steering groups (n=9) and at the local case consultations (*LSO*) (n=10) to gain insight into the functioning of the cooperation between the parties in practice. Finally, quantitative data has been collected for all five pilot municipalities about the number of foreign nationals in the LVVs, their background characteristics, the counselling and guidance they receive and the (sustainable) results achieved. This summary provides insight into the main findings of the plan and process evaluation.

Objectives and target group of the LVV pilot

Agreements have been made per pilot on the role of the local authority and the powers and responsibilities of the national government. These agreements were laid down in a covenant for each pilot municipality. All pilot municipalities endorse the national objective of the LVV, but they have also added their own (sub) goals to the covenant in the form of development questions. Included are e.g. questions aimed at developing activation of foreign nationals as part of the counselling and guidance, stabilising and finding solutions for foreign nationals with medical problems, and looking for solutions for complex cases of foreign nationals for whom a standard counselling scenario does not work (insolvable situations). The goals of local NGOs that carry out the shelter and counselling trajectories within the context of the LVV place more emphasis on increasing the well-being of the individual persons in the LVV, on gaining a better understanding of the target audience and on maintaining their independent position. Both municipalities and NGOs thus identify broader objectives of the LVV than mainly realising a sustainable solution for migrants without a right of residence and without entitlement to the central reception facilities.

In the covenant, the LVV target group is described as follows: "All foreign nationals without a right of residence and without entitlement to the central reception facilities who report to local organisations or authorities are eligible for the provisions in the LVV pilot. Excepted are foreign nationals with a strict

[4] This national consultation can be called in when at the local level it has proved impossible to find a solution in a certain case.

entry ban of ten years or more, those pronounced undesirable[5], EU citizens, and Dublin claimants[6]; they will not be given shelter in the LVV. In exceptional cases, after discussion in the LVV case consultation, it may be decided on an individual basis to admit and offer counselling and guidance to a foreign national who does not belong to the target group. The steering group can further specify the target group of this LVV pilot at its own discretion, provided that this is done in consultation with the programme council." In practice, exceptions are possible in all pilot municipalities for certain groups that officially fall outside the national LVV criteria. Pilot municipalities sometimes make exceptions (under certain conditions) to the national description of the LVV target group, especially for vulnerable persons. Municipalities want to grant these foreign nationals access to the LVV for humanitarian and public order reasons, provided they meet a number of conditions.

Set-up and implementation of the local pilots

In each pilot municipality, the following parties are involved in the implementation of the LVV: a project leader of the relevant municipality, the national parties (IND, DT&V and AVIM) and NGOs. These parties participate in the various consultations: in each municipality local case consultations (substantive discussion of cases) and steering group meetings (discussion of the progress of the LVV) take place. At the local level, the municipality is the coordinator of the LVV; the municipalities commission the NGOs and are responsible for the smooth running of the cooperation between all parties involved. Amsterdam is an exception to this; in this pilot municipality, the coordinating role has been assigned to a group consisting of three NGOs. The execution of the actual counselling and shelter offered to the foreign nationals is the responsibility of the NGOs. With regard to this, there are major differences between the pilot municipalities with Amsterdam at one extreme with thirteen NGOs involved, and at the other extreme Groningen, where all parts of the counselling and shelter provision are carried out by one NGO. The national parties mainly have a facilitating and advisory role: IND when there may be a residence prospect, DT&V when there are opportunities for return and the AVIM for advice on determining the identity and nationality of the foreign national.

The pilot municipalities have received funds from the Ministry of Justice and Security for the implementation of the LVV. The financing of the central government is based on the number of beds. In addition, the municipalities contribute financially to the implementation of the pilot through the Municipal Fund. Another source of funding that can be used for the pilot is subsidies from the European Asylum, Migration, and Integration Fund (AMIF). FTEs have been made available from the government parties for carrying out LVV tasks. All parties represented in the local case consultations state that the LVV is time intensive. In particular in Groningen and Amsterdam, the two pilot municipalities with the largest numbers of foreign nationals in the LVV, more work pressure and capacity problems are experienced than in the other pilot municipalities. Due to the large number of foreign nationals in the LVV in these pilot municipalities there is frequently insufficient time in the planned case consultations to properly discuss all cases. As a result, additional consultations need to be scheduled regularly and additional (bilateral) contact is needed to address certain topics. For all parties involved in the LVV, this means participation is time intensive.

In the LVV, municipalities, NGOs and government parties work together to realise sustainable solutions for foreign nationals without a right of residence and without entitlement to the central reception facilities. In the past, this collaboration has not always been self-evident. There was little mutual trust and (as a result) little information sharing, which made it difficult or even impossible to find solutions. Moreover, the parties often had differences of opinion about the foreign nationals' possible prospects. To overcome this impasse, one of the aims of the LVV pilot is to improve cooperation between the parties involved. Central to the approach is a strong coordinating role of the municipalities both regarding the content and the process of the local case consultations and regarding facilitating (formal and informal) meetings between the different parties to create more understanding for each other's working methods

[5] A pronouncement of undesirability is an administrative measure. The purpose of this is to ban someone from the Netherlands who is no longer allowed to stay in the Netherlands. In most cases a pronouncement of undesirability is imposed on someone who has committed a crime.

[6] Asylum seekers who have entered the Netherlands through another European country and who should have applied for asylum in the first European country (according to the Dublin Regulation).

and to increase commitment to the LVV. More mutual trust should contribute to better cooperation, more information sharing and ultimately – as is assumed – to more sustainable solutions for foreigners.

The coordinating role of the municipalities (and in the case of Amsterdam a group of NGOs) has been given substance everywhere, but the satisfaction with this role as experienced by those involved differs per pilot municipality. In Amsterdam, Groningen and Rotterdam, the parties involved (both the local parties and the government parties) are reasonably satisfied with the way the coordinating role and the progress of the cooperation within the LVV has taken shape. Parties in Utrecht and Eindhoven are less satisfied with the development of mutual cooperation. In these pilot municipalities, government parties in particular are critical of the interpretation of the coordinating role of the municipality. In Utrecht, in addition to the covenant with the government, the municipality made separate agreements with the NGOs (this was a condition for the NGOs to participate in the LVV). The existence of these different agreements seems to complicate cooperation between the parties in Utrecht. In Eindhoven, the continuation of the municipal bed-bath-bread shelter (BBB) in addition to the LVV is a complicating factor with regard to coordination; the existence of an alternative shelter makes it difficult to have a conversation about the return of a foreign national.

The general picture emerging from the study is that it is important for a good coordinating role that the various expectations of the parties involved are discussed well in advance, and that clear agreements are made about the objectives and roles of the LVV. In addition, it remains important during the process to continue to invest in mutual relationships. Sufficient neutrality of the coordinator, ensuring that the available information is actually brought to the table and cutting the knots when consensus on a case is deemed unattainable, are important elements of effective coordination and conditions for good cooperation.

Shelter and counselling

The counselling and shelter offered within the LVV consist of a number of fixed components, namely: intake/screening, legal screening/legal support, social support, activation, housing support, future orientation, return counselling and termination of the trajectory. These forms of shelter and counselling are aimed at improving the well-being of the foreign nationals and activating them, so that they are better able to think about their future, and to support the foreign nationals in developing a sustainable future perspective. Creating peace of mind, promoting a daily routine, increasing skills and confidence, and establishing a relationship of trust between the foreign nationals and the counsellor are important mechanisms that should contribute to this. In practice, we observe that these mechanisms are (partially) substantiated in the various parts of the counselling and guidance, but bottlenecks also occur.

Stabilisation: The foreign nationals say that the 24-hour shelter contributes to stress reduction and the NGOs also state that this contributes to the stabilisation of the foreign nationals and that it takes them out of survival mode. Stabilisation is an important condition for further counselling and guidance. Possible health problems must also be addressed in this phase before a further trajectory can be followed. An important bottleneck in this regard are the long waiting lists for specialist mental health care. All pilot municipalities are struggling with this.
Legal screening: With regard to legal screening, it is important that it provides sufficient clarity about the legal options and that communication with the foreign national on this topic is frequent and unambiguous. Based on the relationship of trust that the NGOs have often built with the foreign nationals, the NGOs have an important role to play here. Conversations with a few foreign nationals show that, despite the NGO's efforts, they do not always understand or accept the results of the screening. Moreover, it appears that the process of the legal screening does not run smoothly in all pilot municipalities. In particular, NGOs perceive the deadlines for carrying out the screening as too tight, partly because it sometimes takes a long time for the IND to submit the files.
Activation: The conversations with both NGOs and foreign nationals show that activation contributes to stress reduction, the creation of a daily routine and the acquisition of new skills. Although various activation activities are offered in the pilot municipalities, the offer is not always sufficient. Existing laws and regulations limit the possibilities for participation in combined training and work programmes, work

placements and voluntary work, while there is often a great need for these possibilities among foreign nationals.
Social support: Foreign nationals are positive about the social support that is offered; they say they trust their supervisor and can communicate openly with them. NGOs also observe that social support contributes to the creation of a relationship of trust, but they do mention that building such a relationship of trust takes time.
Future orientation: Both NGOs and foreign nationals indicate that future orientation enables foreign nationals to think better about their future and the possibilities and impossibilities of different scenarios. Unambiguous signals about future prospects from the environment of the foreign national are an important condition for the future orientation to succeed, especially in cases where legalisation of residence no longer seems to be an option.

Interim results

Inflow progresses, capacity not yet fully utilised everywhere

Until 31 December 2019, 1,019 foreign nationals had entered the LVV. In each pilot municipality, the majority of the foreign nationals in the LVV are male and the average age is around forty years. The pilot in Utrecht has the highest proportion of women and minors in the LVV and in that sense differs most from the other pilot municipalities. In Utrecht, families (by way of exception) are also admitted to the LVV, which explains the larger share of women and minors. In principle, these families are also entitled to accommodation in the Family Locations (GLs), but they are nevertheless admitted to the LVV in Utrecht.
The top five of the countries of origin of the foreign nationals who are accommodated in the LVV differs per pilot municipality. This shows that the LVV offers shelter and counselling to a diverse group of foreign nationals. However, there are a number of countries of origin that stand out; common countries of origin are Iran, Eritrea, and Afghanistan.

Table S.1 provides an overview of the capacity, inflow, and occupancy rate in the LVV per pilot municipality. With the exception of Utrecht, at the reference date (31 December 2019), the actual occupation in each pilot municipality is lower than the available capacity. In practice, it always takes some time before all registrations are actually processed. In Eindhoven, however, occupation is substantially low: at the reference date, more than three-quarters of the places in the LVV were available and only 33 foreign nationals had entered the LVV. The parallel continuation of the bed-bath-bread shelter in Eindhoven is probably an important explanation for this low inflow.

Table S.1 Capacity, inflow, and occupation per 31 December 2019

	Amsterdam	Eindhoven	Groningen	Rotterdam	Utrecht
Intended capacity	360	130	300	117	230
Occupation on reference date	291 (69 places available = 20%)	30 (100 places available = 77%)	201 (99 places available = 33%)	73 (44 places available = 38%)	98%* (approx. 2% available)
Total inflow since start of LVV until reference date	363 (287 with LVV-status + 76 without formal LVV-status who have been admitted nevertheless)	33	302	129	268

* No exact figures are available about the occupation in Utrecht. This is an estimate based on the experience of the cooperation partners that the shelter facilities are almost full.

Sustainable outflow still limited

The realised sustainable outflow (granting an asylum permit, return or onward migration) is still very limited at the reference date, and this is not surprising given the relatively short period between the start of the counselling and guidance offered to foreign nationals in the LVV and the reference date. The

results of cases in which the outcome of the legal screening and counselling leads to a repeated asylum application, will only be visible in the longer term. Even in a scenario where departure is the starting point, it takes some time before this is realised. Table S.2 gives an overview of the realised sustainable outflow. Utrecht and Rotterdam have the highest sustainable outflow. In Utrecht, this mainly concerns families who have received a permit after all as part of the Children's pardon. In the other pilot municipalities, this group is not (or hardly) accommodated in the LVV, which largely explains the differences in outcomes. In Rotterdam, the sustainable outflow mainly concerns foreign nationals who already had a specific return wish and needed some support to realise this. So, these are in fact the relatively easy cases to achieve a sustainable result.

Table S.2 Intended and realised sustainable outflow per 31 December 2019

	Amsterdam	Eindhoven	Groningen	Rotterdam	Utrecht
Intended sustainable outflow in the pilot period*	20%	20%	40%	60%	20%
Sustainable outflow at reference date	3	1	10	12	33
Percentage of sustainable outflow in relation to inflow	1%	3%	3%	9%	12%

* Based on an obligation of conduct.

In addition to sustainable outflow, foreign nationals also leave the LVV for other reasons. The most common reasons are outflow in connection with a repeated asylum application and foreign nationals who have left with an unknown destination (MOB). In particular in Groningen (16% of the total inflow) and Utrecht (10% of the total inflow) there is a lot of outflow to the central reception facilities because of repeated asylum applications. In addition, like Rotterdam, Groningen also has a relatively large number of foreign nationals who have left with an unknown destination (18% and 8% respectively).

Parties come closer together but dissatisfaction with the results achieved

An important aim of the LVV pilot is to improve the cooperation between all parties involved in realising sustainable solutions for foreigners without a right of residence and without entitlement to the central reception facilities. In general, the parties indicate that the LVV has set something in motion: in most pilot municipalities, the parties are getting closer and cooperation has improved. There is more understanding for each other's working methods and viewpoints, and the parties know how to find each other better (also outside the LVV). The mere fact that parties have come together since the start of the LVV is in itself seen as an advantage, in particular because there was generally little mutual contact before the LVV. The new, intensive form of cooperation requires something from both sides. Before the LVV, the NGOs involved were mainly focused on providing shelter and counselling, now they should also actively engage in realising a sustainable perspective, including possible return. In some pilot municipalities this should be effected within a specific time period. For the government parties involved, it is new that the coordination of the counselling and guidance lies with the NGO. New partnerships are entered into with parties who in most cases were not used to working closely together. All of this takes time and attention.

However, the parties involved (government parties, NGOs and pilot municipalities) are not satisfied with the results that the LVV has yielded so far: they experience that hardly any solutions are found for cases and that the sustainable outflow is very low. Both the NGOs and the government parties indicate that they want to see more solutions and progress in cases. A possible danger of the lack of results in cases, and no prospect of improvements, is a reduction of support for the LVV. All parties indicate that they had expected and hoped that by means of the LVV more solutions would be found. The small steps that have been taken in the collaboration are not sufficient, because the results for the target group are lagging behind. In addition, they believe that these small improvements do not justify the large time investment that the LVV requires. However, most parties remain hopeful that the LVV will develop further during the pilot phase. The expectation and hope is that more and more agreements will be made about reaching solutions, so that decisions can be made more quickly.

A "wicked problem": no shared view of the problem and the solution

Although parties have gained more understanding for each other's working methods and conflicts have become more discussable, there is only a limited shared view of the problem and the solution. Looking outside one's own frameworks only to a limited extent seems to lead to acting outside one's own frameworks. In fact, this applies to all parties. The approach of the NGOs is mainly focused on providing care and attention to the foreign national; the government parties mainly focus on the system and the laws and regulations, and for the municipalities issues surrounding health and public order play an important role. The covenant formulates the search for a sustainable solution as the aim of the LVV, however, the parties (partly) have their own interpretation of this. Conflicting objectives hinder cooperation and may threaten the success of the pilot in the long term. We already observe this in the discussions about the inability of the parties involved to think 'out of the box'. Success only seems feasible if all parties adhere less to their own political or moral mission and through a person-oriented approach come to solutions from an integral view and joint responsibility. A broader view of results also seems desirable. If only sustainable solutions are considered (granting asylum permits, return or onward migration) and the realisation of other (interim) goals is not recognised, then the cooperation will be under pressure.

No "quick fix": the LVV needs time to prove itself

Creating mutual trust is a key element in the LVV approach. Building a relationship of trust takes time. In the context of the LVV, parties are asked to enter into a different dialogue with each other, to find solutions and to adjust viewpoints. This cannot be realised overnight. The LVV is under the magnifying glass of politics and the media and there is a lot of pressure, nationally and locally, to show results. This also increases the pressure on cooperation. It is clear, however, that a "quick fix" within the LVV is not to be expected, given the complexity of both the cases and the new cooperation structure. Endurance, patience, and satisfaction with small successes seem important for the rest of the pilot period. It is therefore too early to draw far-reaching conclusions from the interim results of the LVV pilot.

Hardly any possibilities for distressing cases and concerns about collateral damage

A significant group of foreign nationals in the LVV are struggling to a greater or lesser extent with health problems. The LVV cannot offer a solution to foreign nationals with multiple problems who have no right of residence but cannot return, because they are so medically fragile that departure is not an option. The abolition of the discretionary power relating to 'distressing cases' means that hardly any solutions are possible for these cases. This makes it almost impossible for the LVV to achieve results for certain groups, which leads to disappointment, in particular with the NGOs about the LVV's contribution to solving complex cases. The lack of results may undermine the commitment to the LVV.

Various parties express their concerns about the group to whom the LVV cannot offer a solution (no possibilities for legalisation nor for return or onward migration) or the groups that are excluded from the LVV. The risk is that some of these foreign nationals will drop off the radar. These concerns are now greater than during the bed-bath-bread period, in which less strict frameworks were set for the target group. There is a chance that other NGOs will fill the void that may arise by organising their own shelters (without government supervision).

Alternative shelters influence LVV results

The success of the LVVs is not only determined by what happens within the LVV, but also by the context in which it is carried out. The coexistence of an LVV shelter and a bed-bath-bread facility in one of the pilot municipalities is such a context factor that may undermine the effectiveness of the LVV. We found that the existence of alternative shelter facilities has an impact on the willingness of foreign nationals to enter the LVV at all and on the possibilities of entering into a conversation about return.

Local differences complicate the search for effective elements

Finally, we briefly consider the identified differences between the pilot municipalities. We observe (significant) differences in the demarcation of the target group, the type of shelter provision and the interpretation of the counselling and guidance trajectories, the duration of trajectories, the organisational structure of the LVV and the broader local context (including the existence of alternative shelter facilities). These local differences are specific to the set-up of the programme, namely the wish to connect

with local experiences in the pilot and to offer space for customisation that fits the local situation and target group. However, this diversity also makes it difficult to compare the various approaches and identify effective elements that can apply to all five LVVs.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Pilot Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVV)

De opvang van vreemdelingen zonder recht op verblijf[7] is al enige jaren punt van discussie tussen de Rijksoverheid en gemeenten.
Vanuit het Rijk wordt aan deze vreemdelingen opvang geboden ter voorbereiding op hun vertrek in een Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) of in een Gezinslocatie (GL). Onderdak en begeleiding zijn hierbij gericht op (gedwongen) terugkeer. De VBL is ingericht voor vreemdelingen met een vertrekplicht; voorwaarde is dat er zicht is op terugkeer binnen twaalf weken. Gezinnen met kinderen onder de achttien jaar kunnen, tot het jongste kind achttien jaar is, terecht in een GL. Vanuit verschillende gemeenten wordt daarnaast al enige jaren noodopvang geboden aan vreemdelingen die geen beroep meer kunnen doen op Rijksopvang; de zogenoemde 'bed-bad-broodvoorzieningen' (BBB). Deze opvang wordt door gemeenten met name aangeboden vanuit humanitaire overwegingen en voor het kunnen handhaven van de openbare orde. Deze BBB's zijn in de meeste gevallen opgericht door maatschappelijke organisaties, en worden regelmatig (financieel) ondersteund door de lokale overheid.[8]
Het Rijk ziet het bestaan van gemeentelijke BBB als contraproductief in een effectief terugkeerbeleid; het bestaan van deze voorzieningen zou de terugkeerbereidheid van deze groep vreemdelingen negatief beïnvloeden. Voor de gemeenten telt met name dat zij, in verband met openbare orde en humanitaire overwegingen, geen vreemdelingen zonder voorziening op straat willen.

Na eerdere gestrande overleggen in de periode 2015 en 2016 hebben het Rijk en de gemeenten (bij monde van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten) in november 2018 een samenwerkingsovereenkomst afgesloten ten behoeve van het realiseren van een landelijk dekkend netwerk van begeleidings- en opvangvoorzieningen. Het doel is '*om bestendige oplossingen te vinden voor migranten zonder recht op verblijf of Rijksopvang. Door hen te begeleiden naar zelfstandige terugkeer, doormigratie of indien aan de orde, legalisering van verblijf, wordt de bijbehorende zorg- en/of veiligheidsproblematiek aangepakt.*" (Programmaplan LVV, 2018).

Met de ondertekening startte een programma waarin in vijf pilotgemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven en Groningen) door intensief samenwerken wordt toegewerkt naar een landelijk dekkend netwerk van opvangvoorzieningen. Gedurende de pilot wordt de regionale functie verder vormgegeven. Het doel van het kabinet is om uiteindelijk te komen tot acht LVV's die landelijk dekkend moeten zijn. Op basis van de ervaringen in de vijf pilotgemeenten wordt uiteindelijk een definitief akkoord gesloten tussen Rijk en gemeenten over de vorm en locaties van de LVV's. Inzet is dat na het sluiten van dit akkoord lokale voorzieningen (BBB) in een zelfde tempo worden afgeschaald als de LVV-capaciteit wordt opgebouwd.
Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft voor een periode van de drie jaar middelen ter beschikking gesteld voor de pilotfase van het LVV-programma. Daarnaast dragen de gemeenten vanuit het Gemeentefonds financieel bij aan het uitvoeren van de pilot.

De pilot LVV kent een aantal belangrijke uitgangspunten:
- Het betreft een ontwikkeltraject onder de *gezamenlijke verantwoordelijkheid* van het Rijk en gemeenten.
- Het is een *lerende pilot* waarbij ruimte wordt geboden aan de ontwikkeling van verschillende aanpakken. In de pilot wordt voortgebouwd op de bestaande opzet en ervaringen op lokaal niveau, versterkt met de inzet van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Er is in de pilot nadrukkelijk ruimte voor de ontwikkeling van verschillende lokale aanpakken. Op basis van onderzoek zal in kaart worden gebracht welke vormen van ondersteuning en begeleiding het meest effectief zijn. Hieruit worden lessen getrokken voor een eventuele toekomstige landelijke uitrol (*evidence based*).

[7] In het vervolg: vreemdelingen.
[8] Tussen gemeenten bestaan er veel verschillen wat betreft de inrichting van deze voorzieningen. Sommige gemeenten bieden alleen nachtopvang aan, in andere gemeenten is daarnaast ook 24-uursopvang mogelijk. De mate van structurele begeleiding aan de vreemdelingen verschilt ook sterk per stad (Winter, Bex-Reimert, Geertsema & Krol, 2018).

- Er is sprake van *landelijke ondersteuning van de lokale pilot*. De pilot wordt lokaal uitgevoerd en zowel landelijk als lokaal bestuurd. In de pilotfase zal het LVV-programmabureau lid zijn van de lokale LVV-stuurgroep (dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 4) en worden de pilotgemeenten betrokken bij de landelijke plan- en besluitvorming. Er vindt onder andere ondersteuning van de pilot plaats door middel van een vorm van landelijke coördinatie en mogelijkheid tot landelijke opschaling (escalatie), ook worden er bijeenkomsten georganiseerd gericht op het bevorderen van de samenwerking.
- De LVV is alleen bedoeld voor personen waarbij de reguliere instrumenten in de migratieketen niet hebben gewerkt en die in een perspectiefloze situatie zijn beland en is *niet* bedoeld *als automatisch vervolg* op het beëindigen van de Rijksopvang.

1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek

Regioplan heeft een plan- en procesevaluatie van de pilot LVV uitgevoerd. Concreet diende het onderzoek het volgende op te leveren:

- inzicht in de gestelde doelen binnen de pilot LVV op het landelijke niveau, het gemeentelijke niveau, en op het niveau van de uitvoering van de begeleiding en opvang;
- inzicht in de opzet van de pilot – zowel praktisch als methodisch – in de vijf pilotgemeenten (betrokken partijen, type opvang en begeleiding, beschikbare middelen);
- inzicht in de tussentijdse resultaten van de pilot met aandacht voor 'lessons learned' en 'best practices'.
- bouwstenen (inhoudelijk én praktisch) voor de toekomstige effectevaluatie van de pilot.

De focus van het onderzoek was hoofdzakelijk gericht op de ervaringen in de pilotgemeenten. De bredere bestuurlijke inrichting van de pilot was geen expliciet onderdeel van het onderzoek.

Het onderzoek bestond uit twee fasen. De eerste fase gaat vooral in op de doelstellingen, opzet en veronderstelde werking van de pilot (de planevaluatie). De tweede fase heeft betrekking op de feitelijke procesevaluatie en monitoring van pilot.

Onderzoeksvragen fase 1: planevaluatie

De planevaluatie geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

Doelstellingen

1. Welke doelstellingen heeft de LVV-pilot, zowel op landelijk en (pilot)gemeentelijk niveau als op het niveau van begeleidings- en opvangvormen? Zijn de gestelde doelen voldoende SMART[9] geformuleerd? Zo nee, wat zou beter kunnen?

Opzet en veronderstelde werking pilot

2. Welke begeleidings- en opvangvormen worden in de pilotgemeenten geboden en hoe worden deze geacht een bijdrage te leveren aan de realisatie van de gestelde doelen?
3. Welke partijen zijn bij de LVV-pilot betrokken (op landelijk en gemeentelijk niveau) en wat zijn hun rollen en verantwoordelijkheden?
4. Hoeveel middelen zijn er beschikbaar? (financiën, aantal begeleiders, aantal opvangplekken, e.d.)
5. Hoe ziet de vreemdelingenpopulatie in de vijf LVV's eruit? (aantal vreemdelingen, persoonskenmerken, asielachtergrond, instroommoment, e.d.)
6. Welke verschillen bestaan er bij bovengenoemde onderwerpen tussen de vijf pilotgemeenten en wat zijn daarvan de redenen?
7. Wat kunnen de vijf pilotgemeenten in de startfase van de pilot van elkaar leren?

[9] SMART staat voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden.

Bouwstenen voor effectevaluatie

8. Welke (kwantitatieve en kwalitatieve) data zijn noodzakelijk om te kunnen bepalen in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd?
   a. Welke data worden momenteel al verzameld en door wie?
   b. Welke data ontbreken nu maar kunnen wel verzameld worden? Welke bij de pilot betrokken partij(en) zou(den) dit kunnen/moeten verzamelen?
   c. Welke ontbrekende data kunnen niet worden verzameld? Waarom niet? Zijn hier alternatieven voor?
9. Welke bouwstenen biedt dit onderzoek voor het analysekader dat gehanteerd kan worden bij de toekomstige effectevaluatie van de pilot?
10. Welke knelpunten zijn te verwachten bij de toekomstige effectevaluatie van de pilot? Biedt dit onderzoek aanknopingspunten om met deze knelpunten om te gaan?

Onderzoeksvragen fase 2: procesevaluatie en monitoring

De tweede fase geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

Implementatie en uitvoering

11. Hoe is tot op heden (circa vijf maanden na de start) invulling gegeven aan de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen (zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau)? Wat gaat goed (en waardoor komt dit) en wat kan er beter (en hoe)?
12. Hoe verloopt tot op heden de samenwerking tussen betrokken partijen (zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau)? Welke aanvullende afspraken zijn lokaal gemaakt? Wat gaat goed/minder goed (en waardoor komt dit) en wat kan er beter (en hoe)?
13. Wat zijn tot op heden de ervaringen met de geboden begeleidings- en opvangvormen in de pilotgemeenten? Wat gaat goed/minder goed (en waardoor komt dit) en wat kan er beter (en hoe)?
14. Hoe zijn tot op heden de beschikbare middelen in de pilotgemeenten besteed? Wat gaat goed/minder goed (en waardoor komt dit) en wat kan er beter (en hoe)?
15. Welke verschillen bestaan er tussen de vijf pilotgemeenten? Wat zijn daarvan de redenen? Wat betekenen geconstateerde verschillen voor de pilot?
16. Hoe wordt de regionale functie die de LVV's uiteindelijk moeten gaan vervullen, vormgegeven?

Tussentijdse resultaten

17. Welke kwantitatieve en kwalitatieve resultaten zijn tot op heden gerealiseerd in de pilotgemeenten?
18. Hoe verhouden de tussentijdse resultaten zich tot de vooraf vastgestelde doelen in de pilotgemeenten?
19. Hebben zich tussentijds wijzigingen voorgedaan in de opzet, uitvoering en/of doelen? Zo ja, waarom en op welke wijze?
20. Wat kunnen de vijf pilotgemeenten tussentijds van elkaar leren?

1.3 Onderzoeksaanpak

Om beleidsmatig relevante informatie te verkrijgen over de werking van de verschillende opvang- en begeleidingsmodellen is het belangrijk om niet alleen inzicht te krijgen in de behaalde resultaten van de vijf pilotgemeenten, maar ook in de werkzame elementen. Goed inzicht in 'wat werkt voor wie en waarom, en in welke omstandigheden' is immers een belangrijke voorwaarde voor succesvolle implementatie van interventies. Centraal in onze aanpak staat daarom de methode van de *realistische evaluatie*.

De centrale gedachte bij de opzet van de vijf LVV's is dat het aanbieden van onderdak, begeleiding en voorzieningen ertoe leidt dat de langdurig in Nederland verblijvende vreemdelingen die geen recht op asiel hebben, eerder zullen meewerken aan een duurzaam perspectief (zelfstandige terugkeer, doormigratie of indien aan de orde, legalisering van verblijf). Aan de hand van de methode van realistische evaluatie is onderzocht in hoeverre en hoe de LVV's bijdragen aan een bestendige toekomst voor

vreemdelingen. Deze methode gaat ervan uit dat de uitkomst van een bepaalde interventie wordt bepaald door de werking van achterliggende mechanismen in combinatie met de context waarin de interventie is uitgevoerd en met de specifieke doelgroep waarvoor de interventie geldt.
Voor het onderzoek hebben we gebruikgemaakt van de realistische evaluatiemethode van Pawson en Tilley (1997).[10] Dit betekent dat is gekeken naar:

- de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de verwachting dat de geboden ondersteuning van invloed is op een verhoogde bereidheid tot terugkeer;
- verschillende oorzaken of causale verbanden, verantwoordelijk voor het uitkomen van de verwachtingen dat de vreemdeling bereid is mee te werken aan een duurzaam perspectief (de mechanismen);
- de rol van verschillende factoren welke direct van invloed zijn op mate waarin voornoemde causale verbanden zullen optreden (de context);
- de concrete (tussentijdse) resultaten die met deze pilot worden geboekt (met aandacht voor zowel de output als de outcome).

In de eerste fase van het onderzoek (de planevaluatie) zijn twee beleidstheorieën geformuleerd: één gericht op de samenwerking van de betrokken partijen (zie ook 5.1), en één op de begeleiding van de vreemdelingen (zie ook 6.3). Hierbij hebben we de probleemanalyse beschreven, de geformuleerde (tussen)doelen, de veronderstelde relaties, de verwachte invloed van contextfactoren en de verwachte uitkomsten. In de tweede fase van het onderzoek (de procesevaluatie) is de concrete uitvoeringspraktijk bestudeerd. We hebben bekeken in hoeverre de veronderstelde mechanismen zich voordoen in de praktijk, wat de relevante contextfactoren zijn en welke (tussentijdse) resultaten worden behaald.

Voor de planevaluatie (fase 1) hebben wij de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- We hebben een *documentstudie* uitgevoerd van relevante stukken met betrekking tot de inrichting van de LVV in de vijf pilotgemeenten. Op basis hiervan hebben we een eerste beeld van de lokale inrichting in de pilotgemeenten verkregen.
- We hebben *interviews gevoerd met betrokkenen op landelijk niveau.* We hebben gesproken met vertegenwoordigers van het programmabureau, de IND en DT&V. Centraal in deze gesprekken stond het in kaart brengen van de doelstellingen, de inrichting van de pilot op het landelijke niveau en verwachtingen ten aanzien van de pilot.
- Daarnaast hebben we ook *gesproken met lokale partijen* om inzicht te krijgen in de doelstellingen, de inrichting en de veronderstelde werking van de LVV-pilot in de verschillende pilotgemeenten. We hebben in de vijf pilotgemeenten gesproken met de betreffende projectleider en met betrokken uitvoerders (maximaal drie). De keuze voor de uitvoerders hebben wij gemaakt in overleg met de projectleider.
- Ook hebben we een beknopte *literatuurstudie* uitgevoerd. Hierbij zijn wetenschappelijke bronnen bekeken met betrekking tot effectieve interventies voor het bereiken van een duurzame oplossing voor vreemdelingen. Ook is gekeken naar factoren die van invloed zijn op terugkeer en op het begeleiden van vreemdelingen.
- Verder hebben we op basis van de geformuleerde doelstellingen voor de pilot een *inventarisatie gemaakt van kwalitatieve en kwantitatieve monitorgegevens* die relevant zijn voor monitoring en evaluatie van de pilotgemeenten.
- Ten slotte hebben we een *werksessie met het veld* georganiseerd. Hiervoor waren vertegenwoordigers van de vijf pilotgemeenten, het programmabureau, en de IND en DT&V uitgenodigd. In deze sessie is gereflecteerd op de resultaten van de planevaluatie en is de opgestelde beleidstheorie aangescherpt.

Voor de procesevaluatie en monitoring (fase 2) zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Een tweede ronde *interviews met landelijke en lokale stakeholders.* In de eerste onderzoeksfase hebben we gesproken met landelijke en lokale stakeholders om zicht te krijgen op de doelen en opzet

[10] R. Pawson & N. Tilley (1997) *Realistic Evaluation*. Londen, Sage Publications.

van de pilot. Voor het krijgen van inzicht in de uitvoeringspraktijk van de pilot in de gemeenten hebben we een tweede gespreksronde met betrokken partijen op zowel het landelijke als lokale niveau georganiseerd. Concreet betekent dit dat we interviews hebben afgenomen met:
  - het landelijke programmabureau LVV;
  - het MRT (landelijke escalatieoverleg);
  - vertegenwoordigers van de gemeente in de vijf pilotgemeenten;
  - de lokale uitvoerders van de LVV in de vijf pilotgemeenten (ngo's);
  - de lokale ketenpartners uit de Justitieketen in de vijf pilotgemeenten (IND, DT&V en AVIM).
- In aanvulling op de interviews hebben we een aantal *praktijkobservaties* uitgevoerd. Aangezien de inrichting van de samenwerking het meest vernieuwende element is van de LVV, hebben wij besloten onze observaties op dit onderdeel te richten. Dit betekent dat wij per pilotgemeente vier overleggen hebben geobserveerd[11]; namelijk twee stuurgroepen (waar de voortgang van de LVV wordt besproken), en twee casusoverleggen (waar de individuele casuïstiek aan bod komt). De observaties zijn verdeeld in twee rondes, om ook een mogelijke ontwikkeling in de tijd te kunnen waarnemen. Wij hebben hierbij gebruikgemaakt van een observatiekader. Dit kader was enerzijds gericht op het verzamelen van voorbeelden van de samenwerking op casusniveau, alsook op het observeren in hoeverre de werkzame elementen zoals opgesteld in de beleidstheorie (gericht op de samenwerking) in de praktijk te herkennen zijn.
- Daarnaast hebben we *interviews afgenomen met de doelgroep*. In de gesprekken is in kaart gebracht hoe de doelgroep de opvang en begeleiding binnen de LVV ervaart. Specifiek hebben we hierbij gekeken in hoeverre de werkzame elementen van de beleidstheorie (gericht op de begeleiding) terugkomen in de praktijk. We hebben per pilotgemeente met circa vijf deelnemers gesproken[12], in totaal hebben we 24 gesprekken gevoerd. In Box 1.1 beschrijven we enkele achtergrondkenmerken van de 24 vreemdelingen.

Box 1.1 Achtergrond respondenten

Onder de 24 vreemdelingen die wij hebben gesproken, zijn vijf vrouwen en 19 mannen. Gemiddeld zijn zij 38 jaar oud, waarbij de oudste 70 jaar oud is en de jongste 22 jaar.

De respondenten zijn in verschillende landen geboren. Meer dan de helft (13 respondenten) komt uit Afrika, namelijk: Eritrea, Ethiopië, Guinee, Somalië, Burkina Faso, Uganda en Zuid Afrika. Ongeveer een derde van de respondenten (n=9) komt uit het Midden Oosten en Azië, waaronder Iran, Irak, Palestina, Jemen, Afghanistan, Pakistan en India. Ten slotte komt er één respondent uit Azerbeidzjan en één uit de Verenigde Staten.

Ongeveer de helft van de respondenten (n=11) verblijft op dit moment één tot twee jaar in de huidige opvang locatie. Zeven respondenten zijn momenteel korter dan één jaar op hun huidige locatie, en zes langer dan drie jaar (waarvan vier 5 jaar of langer). Hiervan verblijft één respondent al acht jaar op zijn huidige opvang locatie.

Gemiddeld zijn de respondenten meer dan acht jaar in Nederland. Ongeveer de helft (n=11) is korter dan vijf jaar in Nederland, en zeven respondenten zijn langer dan tien jaar hier (waarvan vijf 15 jaar of langer). Er zijn twee respondenten die al 20 jaar in Nederland zijn.

- Verder hebben we *kwantitatieve informatie verzameld* (op basis van de inventarisatie in de eerste onderzoeksfase). Alle pilotgemeenten is gevraagd kwantitatieve data op geaggregeerd en individueel casusniveau aan te leveren met peildatum 31 december 2019. De kwantitatieve data zijn cumulatieve gegevens van alle ingestroomde LVV-deelnemers sinds de start van de LVV tot en met de peildatum 31 december 2019. We hebben de data opgevraagd met behulp van een vooraf opgestelde lijst met indicatoren, bijbehorende definities en dataformat. Ondanks dat deze definities en het format als uitgangspunt zijn gebruikt, zijn op sommige indicatoren variaties ontstaan. Dit wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld de verschillen tussen de (vormgeving/opbouw van de LVV in) pilotgemeenten of door het verschil in gebruikte registratiesystemen en beschikbaarheid van data bij de pilotgemeenten. De aangeleverde data is geaccordeerd door de LSO-partners in de pilotgemeenten. De data geeft een beeld van de tussentijdse stand van zaken in de pilotgemeenten. Zo geven de cijfers

[11] In Amsterdam hebben we in verband met het coronavirus één stuurgroepvergadering geobserveerd in plaats van twee.
[12] In Rotterdam hebben we in verband met ziekte van één respondent, vier gesprekken gevoerd.

inzicht in capaciteit en bezetting, totale instroom, vastgestelde begeleidingsscenario's, doelgroepkenmerken en uitstroomredenen.
Ook over aangeboden begeleidingsvormen hebben we, aan de hand van vooraf afgestemde definities en een opgesteld format, cijfers opgevraagd en verzameld. Deze cijfers zijn echter niet eenduidig genoeg ingevuld. Redenen hiervoor zijn het ontbreken van cijfers over begeleidingsvormen in registratiesystemen of verschillende methodieken voor het registreren van deze cijfers in de pilotgemeenten. Hierdoor is het lastig de pilotgemeenten onderling te vergelijken en conclusies te formuleren op basis van deze cijfers. Om deze reden hebben we deze cijfers niet meegenomen de bespreking en presentatie van de tussentijdse kwantitatieve bevindingen.
Aanvullend op gemeentelijke kwantitatieve data is nagegaan welke informatie van andere partijen, zoals IND en COA, mogelijk interessant waren voor de kwantitatieve data-uitvraag. Hiervoor is contact gezocht met de afdeling Analyse Proeftuin Migratie (APM) van het ministerie van Justitie en Veiligheid. APM heeft de beschikking over gegevens van IND en COA die inzicht kunnen geven in hoe lang de deelnemer in het asielsysteem bekend is (op basis van eerste datum aanvraag verblijfsvergunning), sinds wanneer de deelnemer geen recht meer heeft op Rijksopvang (laatste datum uitstroom Rijksopvang) en de huidige status zoals geregistreerd door IND. Vanwege langdurige afstemming rondom privacy en de tijdsintensieve aard van het aanleveren van de gegevens door gemeenten is het uiteindelijk niet gelukt om de data van APM tijdig te verzamelen en te koppelen aan de gemeentelijke data. Een dergelijke datakoppeling kan eventueel wel gebruikt worden in een volgende (effect)evaluatie.

- Ten slotte hebben wij twee *werksessies met het veld* georganiseerd, om resultaten van de tweede onderzoeksfase te bespreken en hierop gezamenlijk te reflecteren. Er is één sessie georganiseerd voor vertegenwoordigers van de vijf pilotgemeenten, het programmabureau, en de IND en DT&V. Daarnaast zijn we in een aparte sessie met de betrokken ngo's in gesprek gegaan over de bevindingen van de tweede fase.

Bijlage 2 geeft een overzicht van de gesprekspartners die we ten behoeve van de twee onderzoeksfasen hebben gesproken.

1.4 Leeswijzer

In dit eindrapport wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen van de eerste en tweede fase van het onderzoek. Dit rapport is als volgt opgebouwd.

In *hoofdstuk twee* benoemen we aan de hand van een literatuurstudie effectieve interventies en factoren die van invloed zijn op het begeleiden van vreemdelingen. Ook beschrijven we belangrijke elementen van samenwerking (*collaborative government*). In *hoofdstuk drie* gaan we in op de landelijke en lokale doelstellingen van de pilotgemeenten, en op de landelijke en lokale afbakening van de doelgroep. Ook bespreken we de organisatie van instroom in de LVV en presenteren we een deel van de tussentijdse kwantitatieve bevindingen. In het *vierde hoofdstuk* komen de beoogde rollen van betrokken partijen aan bod en de invulling daarvan in de praktijk. In het volgende hoofdstuk (*hoofdstuk vijf*) bespreken we aan de hand van de opgestelde beleidstheorie de samenwerking tussen betrokken partijen in de praktijk. In *hoofdstuk zes* komen de (ervaringen met) de begeleidings- en opvangmodellen van de pilotgemeenten aan bod. Hierbij worden de werkzame elementen van de opgestelde beleidstheorie getoetst in de praktijk. Ook in dit hoofdstuk beschrijven we een deel van de tussentijdse kwantitatieve bevindingen. In elk van de voorgaande hoofdstukken gaan we ook in op de overeenkomsten en verschillen tussen alle partijen. Ten slotte reflecteren we in het *zevende hoofdstuk* op de uitvoering, de tussentijdse resultaten en de werkzame elementen van de LVV. Ook benoemen we belangrijke contextfactoren en onbedoelde neveneffecten van de LVV.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Literatuur-verkenning

2

2 Literatuurverkenning

Voor iedere vreemdeling in de LVV dient een duurzame oplossing gevonden te worden om langdurig ongedocumenteerd verblijf tegen te gaan. Dit kan zijn terugkeer naar het land van herkomst of doormigratie of legalisering van verblijf in Nederland. Om een dergelijke oplossing te vinden, zijn de LVV's opgericht. Het doel van deze LVV's is door middel van effectieve samenwerking van betrokken organisaties en effectieve begeleiding van de vreemdeling een duurzame oplossing te vinden ten aanzien van de status van de vreemdeling. Het bereiken van deze duurzame oplossing kan belemmerd worden door factoren op verschillende gebieden, bijvoorbeeld op het niveau van de vreemdeling zelf, maar ook met betrekking tot de samenwerking van betrokken instanties. Dit hoofdstuk geeft op basis van een beknopte literatuurverkenning een overzicht van mogelijke belemmeringen en factoren waar rekening mee gehouden dient te worden bij de begeleiding van vreemdelingen en het werken aan die duurzame oplossing.[13] Veel van de gevonden literatuur heeft overigens betrekking op de belemmeringen voor terugkeer en mogelijkheden om terugkeer te stimuleren. Daarmee is de focus van de literatuurverkenning wat nauwer dan de doelstelling van de LVV.

Het doel van de LVV is om bestendige oplossingen te vinden voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of Rijksopvang. Het huidige aantal vreemdelingen zonder recht op verblijf in Nederland is moeilijk vast te stellen. Verschillende schattingen laten zien dat het om enkele tienduizenden vreemdelingen zou gaan. Het onderzoek van Winter, Bex-Reimert, Geertsema & Krol (2018) stelt dat de meest voorkomende regio's van herkomst West-Afrika, het Midden-Oosten, Noord- en Oost-Afrika en de Kaukasus zijn. Voorbeelden van landen zijn Sierra-Leone, Marokko, Ethiopië, Afghanistan en Eritrea. De verblijfsduur van de vreemdelingen kan sterk verschillen; zo blijkt het uit bovenstaande onderzoek dat de gemiddelde verblijfsduur van de opgevangen doelgroep tussen de vier en acht jaar ligt, maar dat deze kan oplopen tot meer dan twintig jaar.

2.1 Belemmeringen bij terugkeer

In de literatuur worden verschillende belemmeringen genoemd die maken dat vreemdelingen niet willen of kunnen terugkeren. Deze belemmeringen kunnen we grofweg in drie categorieën onderbrengen:

- attitudes en emoties;
- gezondheid;
- praktische belemmeringen.

Vaak doen deze belemmeringen zich overigens in combinatie voor, hetgeen het zoeken naar een bestendige oplossingen complex maakt.

Attitude en emoties

Er kunnen zich op verschillende vlakken belemmeringen voordoen, waardoor terugkeer bemoeilijkt wordt of zelfs onmogelijk is. Gevoelens van schaamte kunnen bijvoorbeeld een belemmering vormen voor het terugkeren naar het land van herkomst. Wanneer een vreemdeling naar Nederland is gekomen met het idee hier een succesvol bestaan op te bouwen, kan het mislukken ervan sterke gevoelens van schaamte en verminderd zelfrespect opleveren. Dergelijke gevoelens richting verwante personen in het herkomstland kunnen terugkeer in de weg staan (Leerkes, Galloway & Kromhout, 2010). Dit geldt temeer indien andere familieleden wel een succesvolle reis hebben gehad of indien achtergebleven familie heeft meebetaald aan de reis naar Nederland. Een ander aspect dat de terugkeerbereidheid mogelijk bemoeilijkt, is de gepercipieerde onveiligheid en politieke (on)vrijheid in het land van herkomst. Indien een vreemdeling de veiligheidssituatie als niet veilig inschat, kan angst ontstaan, waardoor de bereidheid tot terugkeer vermindert (Klaver, Telli & Witvliet, 2015; Leerkes, Galloway & Kromhout, 2011). Tot slot is het mogelijk dat de re-integratiekansen (d.w.z. het toekomstperspectief) en de geschatte zelfredzaamheid in het land van herkomst mogelijk een belemmering vormen. Indien de politieke en economische leefomstandigheden in het land van herkomst slechter worden ingeschat dan de leefomstandigheden in Nederland zal de terugkeerintentie lager zijn (Leerkes, Galloway & Kromhout, 2010).

[13] Bijlage 3 bevat de literatuurlijst waarin de geraadpleegde bronnen vermeld staan.

Gezondheid

Ook de fysieke en mentale gesteldheid van vreemdelingen is van invloed op de mogelijkheid tot terugkeer (Koppes, 2017; Geraci & Bloemen, 2017; Klaver, Telli & Witvliet, 2015; Leerkes, Galloway & Kromhout, 2010). Indien een vreemdeling een slechte fysieke en/of mentale gezondheid heeft, is hij niet in staat terug te keren. In dat geval dient er in de eerste plaats gefocust te worden op de gezondheid waarna er nagedacht kan worden over een duurzame oplossing. De *ervaren* gezondheid speelt ook een rol. Uit onderzoek blijkt dat vreemdelingen positiever zijn over terugkeer wanneer hun gezondheid beter is. Een goede gezondheid draagt bij aan het zelfvertrouwen en de zelfredzaamheid wat vervolgens bijdraagt aan een succesvolle terugkeer. In geval van een slechte (ervaren) gezondheid zal de terugkeerbereidheid lager zijn. Een reden hiervoor is dat medische voorzieningen in Nederland vaak toegankelijker zijn dan in het land van herkomst. Bovendien zijn vreemdelingen met gezondheidsproblemen soms minder goed in staat zich te informeren over terugkeermogelijkheden. Een derde verklaring die wordt gegeven, is het niet willen belasten van familieleden in het herkomstland met hun gezondheidsklachten en medische kosten.

Praktische belemmeringen

Ten slotte zijn er praktische belemmeringen die terugkeer in de weg kunnen staan. Zo geldt dat het ontbreken van benodigde reisdocumenten of voldoende financiële middelen ervoor kan zorgen dat de terugkeerintentie afneemt. Hierbij speelt de mate van inspanning die verricht moet worden om dergelijke documenten te verkrijgen ook een rol. Hoe groter de benodigde inspanning, des te lager de terugkeerintentie. Ook is bekend dat sommige landen van herkomst niet of nauwelijks medewerking verlenen aan de terugkeer van onderdanen zonder de benodigde papieren.
De binding die de vreemdeling heeft met Nederland en het land van herkomst kan ook een belemmering zijn (Winter et al., 2018; Eidhof, 2016; Leerkes, Galloway & Kromhout, 2010). Wanneer vreemdelingen in het land van herkomst nog een sociaal netwerk (bijvoorbeeld achtergebleven familie) hebben, is de binding met dat land groter dan wanneer er (vrijwel) geen sociale relaties aanwezig zijn in het land van herkomst. Ook geldt het omgekeerde: wanneer iemand in Nederland een netwerk (en/of carrière) heeft opgebouwd en zich hier thuis voelt, zal de terugkeerbereidheid minder groot zijn (Klaver, Telli & Witvliet, 2015).

2.2 Begeleiding bij het vinden van een bestendige oplossing

Door middel van effectieve begeleiding kan geprobeerd worden bovenstaande belemmeringen te verminderen of te laten verdwijnen. In bestaande literatuur is gezocht naar werkzame elementen in de (terugkeer)begeleiding aan vreemdelingen. Er zijn diverse elementen gevonden die kunnen bijdragen aan of een rol spelen bij deze (effectieve) begeleiding:

- eenduidige communicatie en volledige informatievoorziening;
- scheppen van realistische verwachtingen;
- creëren van een vertrouwensband;
- bevorderen van eigen regie van de vreemdeling;
- werken aan een concreet toekomstperspectief;
- afstemming/regie in de begeleiding
- bieden van zinvolle dagbesteding;
- aanpakken van gezondheidsbelemmeringen;
- bieden van stabiele opvang.

Hieronder wordt een toelichting gegeven op deze elementen.

Eenduidige communicatie en volledige informatievoorziening is een belangrijk uitgangspunt in de begeleiding van de vreemdeling. Wanneer de vreemdeling het idee heeft dat er informatie achtergehouden wordt of het asielproces niet eerlijk verloopt, zal de bereidheid tot medewerking minder zijn (Sow, 2011). Een rechtvaardig en legitiem asielproces heeft namelijk invloed op de acceptatie van de beslissing en de bereidheid tot medewerking (Koppes, 2017; Leerkes, Galloway & Kromhout, 2010). Het *scheppen van realistische verwachtingen* hangt daarmee samen. Er moeten geen valse verwachtingen geschapen

worden en de berichten van verschillende betrokkenen moeten eenduidig zijn. Alle betrokken instanties dienen daarom rekening te houden met en aandacht te schenken aan beide uitkomsten: langdurig verblijf of terugkeer (of doormigratie). Eidhof (2016) stelt daarbij dat ook ngo's en hulpverlening niet meteen moeten sturen op verblijf, maar eveneens rekening moeten houden met terugkeer om geen onterechte verwachtingen te scheppen. Daarnaast blijkt het ontstaan van een *vertrouwensband* van groot belang om de gewenste oplossing te bewerkstelligen. De vreemdeling dient volledig vertrouwen te hebben in de intenties van de begeleiding en bijbehorende beslissingen (Winter et al., 2018; Geraci & Bloemen, 2017; Klaver, Telli & Witvliet, 2015; Leerkes, Galloway & Kromhout 2010). Dit zal vervolgens bijdragen aan de gepercipieerde legitimiteit waardoor een gevoel van zorgvuldigheid en vertrouwen ten aanzien van het asielproces ontstaat. Zo zal de vreemdeling er meer van overtuigd zijn dat er alles aan gedaan is en zich eerder neerleggen bij de uitkomst van het proces.
Een andere factor die van belang is, is het *gevoel van eigen regie van de vreemdeling*. Uit onderzoek blijkt dat het geval van eigen regie van de vreemdelingen bij het asielproces op dit moment niet heel hoog is (Eidhof, 2016). Door vreemdelingen actief te betrekken bij het proces, bijvoorbeeld door ze toegang te geven tot dossierstukken of door gezamenlijk een perspectiefplan op te stellen, verbetert zowel het gevoel van eigen regie als de informatiepositie van de vreemdeling.
Het toekomstperspectief in het herkomstland speelt eveneens een rol bij de motivatie van de vreemdeling om medewerking te verrichten. Gedurende de begeleiding dient gewerkt te worden aan een concreet toekomstperspectief. Door gezamenlijk enkele eerste stappen te zetten en de vreemdeling inzicht te geven in de mogelijkheden in het herkomstland, ontstaat er een *concreet toekomstperspectief* voor na vertrek waardoor de attitude jegens vertrek positief zal bijstellen (Winter et al., 2018; Leerkes, Galloway & Kromhout, 2010).
Uit de rapportage van Eidhof (2016) blijkt dat het ontbreken van regisseurs die de samenwerking tussen verschillende partijen in goede banen leiden als belangrijk knelpunt binnen de begeleiding gezien kan worden. Het ontbreken van deze regie kan leiden tot een onderbreking in de begeleiding of tegenstrijdige signalen van verschillende betrokkenen, wat het begeleidingsproces niet ten goede komt. Dergelijke *regie* is van belang om tot een plan van aanpak te komen waar partijen gezamenlijk achter staan en mee aan de slag gaan. Tevens is het van belang dat een regisseur knopen kan doorhakken op cruciale momenten en de voortgang van het proces kan bewaken. Gebleken is dat *gedegen casemanagement* de begeleiding van vreemdelingen ten goede komt (Odé, Heuts & Witkamp, 2015).
Ook is gebleken is dat dagbesteding bijdraagt aan een actieve levensinstelling van vreemdeling (Winter et al., 2018). *Zinvolle dagbesteding*, in de vorm van cursussen of vrijwilligerswerk, houdt vreemdelingen actief. Deze dagbesteding moet gericht zijn op het perspectief van de vreemdeling. Zo dient de dagbesteding niet toegespitst te worden op integratie wanneer de vreemdeling moet terugkeren, maar op het toekomstperspectief in het land van herkomst. Voorbeelden hiervan zijn het ontwikkelen van bepaalde benodigde vaardigheden, het focussen op zelfredzaamheid (bijv. zoeken naar een baan in het herkomstland) of het opbouwen van een sociaal netwerk. Deze concrete ondersteuning draagt bij aan de activering van vreemdelingen, een positievere houding jegens terugkeer en meer vertrouwen in de toekomst in het land van herkomst. De mate en vorm van begeleiding is eveneens van invloed op de mate van ontwikkeling van die positieve houding en de mate van het vertrouwen in de toekomst.
Een ander aspect dat van belang is, is het *aanpakken van gezondheidsbelemmeringen*. Uit een rapport van Geraci & Bloemen (2017) komen drie factoren naar voren die als voorwaarden dienen voor (nadenken over) terugkeer door vreemdelingen met een slechte(re) gezondheid: 1) toegang tot medische zorg in het land van herkomst (inclusief medicatie), 2) financiële middelen in het land van herkomst (om van te leven, maar ook om medische behandeling van te betalen) en 3) re-integratie in sociale kringen zodat zij ondersteuning kunnen bieden.
Een laatste factor die samenhangt met (effectieve) begeleiding is *stabiele opvang*. Stabiliteit binnen een opvangvoorziening draagt bij aan de motivatie en betrokkenheid van vreemdelingen bij het nadenken over het toekomstperspectief. Het bieden van goede voorzieningen en begeleiding is van belang om ervoor te zorgen dat de vreemdeling niet hoeft na te denken over 'overleven' in Nederland, maar kan focussen op zijn toekomst (Winter et al., 2018).

2.3 Samenwerking ketenpartners

Om te komen tot een duurzame oplossing is samenwerking tussen verschillende bij de LVV betrokken organisaties noodzakelijk. In de situatie van de LVV's werken verschillende organisaties met een verschillend mandaat samen om tot een duurzame oplossing en effectieve begeleiding te komen. Bovendien is er geen sprake van een directe sturingsrelatie tussen betrokken partijen; het Rijk, gemeenten, ngo's en justitiële ketenpartners moeten in gezamenlijkheid werken aan oplossingen. Een dergelijke vorm van samenwerking wordt ook wel aangeduid met de term *collaborative government* (Ansell & Gash, 2008). Er is weinig specifieke literatuur gevonden over werkzame mechanismen voor effectieve samenwerking in relatie tot het asielproces en terugkeer. Uit de meta-analyse van Ansell & Gash (2008) kunnen wel elementen geïdentificeerd worden die relevant zijn voor de samenwerking in de LVV-pilot.

Startcondities

Ansell & Gash (2008) benoemen enkele contextuele factoren (startcondities) die voorafgaand aan de samenwerking invloed hebben op het succes van de samenwerking. Hierbij gaat het ten eerste om de gedeelde geschiedenis, ervaringen met eerdere samenwerking en mogelijk voorgekomen conflicten daarbij. Indien de partners in het verleden eerder samengewerkt hebben en daaruit geen goede ervaringen hebben gehaald, kan dit leiden tot minder succesvolle samenwerking. Onenigheden in het verleden betekenen niet noodzakelijkerwijs dat samenwerking onmogelijk is, maar leiden vaak wel tot minder onderling vertrouwen en commitment. Wanneer conflicten of onenigheden spelen, moeten stappen worden ondernomen om het onderlinge vertrouwen weer te vergroten.
Ten tweede zijn de incentives en beperkingen om te participeren in de samenwerkingscoalitie van invloed. Betrokkenen zullen meer openstaan voor samenwerking wanneer zij voldoende kans krijgen input te leveren en voor hen betekenisvolle resultaten te behalen. Ook de afhankelijkheid van andere partners bij het behalen van hun doelen vergroot de drijfveer tot samenwerking.
De derde conditie is de (on)balans in machtsposities van de samenwerkingspartners wat leidt tot verminderd vertrouwen en commitment. Deze onbalans ontstaat bijvoorbeeld door het ontbreken van voldoende capaciteit, expertise of vertegenwoordiging. In een dergelijke situatie dient gekeken te worden naar de juiste empowerment en vertegenwoordiging van de partners die zich in de 'nadelige' positie bevinden.
Leiderschap is de vierde conditie die invloed heeft op het succes van de samenwerking. Eerder onderzoek laat zien dat leiderschap binnen een samenwerkingsverband noodzakelijk is om partners samen te brengen en te zorgen voor de '*collaborative spirit*'. Leiderschap is cruciaal voor het vaststellen en handhaven van regels, het opbouwen van onderling vertrouwen, het faciliteren en vergemakkelijken van dialoog en het nagaan van wederzijdse doelen en winst. Daarbij stellen Ansell & Gash (2008) dat het leiderschap idealiter bij meer dan één persoon moet liggen om sterke onbalans te voorkomen.
Tot slot wordt de 'institutionele inrichting' van de samenwerking benoemd als startconditie. Dit zijn de basisregels van de samenwerking, zoals duidelijke regels en afspraken, transparantie en voldoende betrokkenheid van cruciale partners.

Samenwerkingsproces

Bovenstaande condities zijn van toepassing voorafgaand (contextueel) aan en tijdens het samenwerkingsverband. Naast deze startcondities zijn ook in het daadwerkelijke samenwerkingsproces enkele factoren van belang. De basis voor een goedlopend samenwerkingsproces is een goed functionerende coalitie van partners die op de hoogte is van elkaars rollen en verantwoordelijkheden, snel kan schakelen over mogelijke knelpunten en oplossingen en regelmatig overlegt over de voortgang. Het slagen van een dergelijke coalitie is onder meer afhankelijk van de mate van onderling vertrouwen dat partners in elkaar hebben. Dit kan ook worden opgemaakt uit het artikel van Ansell & Gash (2008). Zij stellen dat de vertrouwensband tussen de samenwerkingspartners gedurende het samenwerkingsproces van belang is voor het laten slagen van deze samenwerking. Andere factoren die zij van belang achten gedurende de samenwerking zijn: face-to-face gesprekken tussen de samenwerkingspartners (er moet intensief contact zijn), commitment van alle partners (gedeeld eigenaarschap van het probleem speelt daarbij ook een rol) en gedeelde zienswijzen over doelen. Ook inzicht in elkaars middelen draagt bij aan een betere samenwerking. Wanneer alle partners goed op de hoogte zijn van elkaars mogelijkheden en 'instrumenten' kan er sneller worden geschakeld en efficiënter worden afgestemd en samengewerkt (Eidhof, 2016).

Anshell & Gash (2008) concluderen ten slotte dat er drie overkoepelende factoren zijn die het succes van een samenwerkingsverband bepalen, namelijk *tijd, vertrouwen en onderlinge afhankelijkheden*. Voor onderlinge afhankelijkheden geldt dat partners deze niet noodzakelijkerwijs voorafgaand aan het samenwerkingstraject moeten inzien. Dergelijke afhankelijkheid kan ook inzichtelijk worden gedurende het samenwerkingstraject.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Doelstellingen en doelgroep van de LVV

3

3 Doelstellingen en doelgroep van de LVV

In dit hoofdstuk bespreken we eerst de landelijke doelstelling van de LVV-pilot, en vervolgens de invulling van de lokale doelstellingen. Ook gaan we in op de landelijke en lokale definities van de doelgroep die in aanmerking komt voor opvang in de LVV. Vervolgens bespreken we de organisatie van de instroom in de LVV. Daarna gaan we in op de tussentijdse kwantitatieve resultaten wat betreft de instroom in en doelgroepkenmerken van de LVV in de vijf pilotgemeenten. Ten slotte komen de overeenkomsten en verschillen tussen de pilotgemeenten aan bod.

3.1 Landelijke doelstellingen

De doelstelling van het LVV-programma is als volgt geformuleerd: '*Gemeenten en het Rijk werken intensief samen om een landelijk netwerk van begeleidings- en opvangvoorzieningen te realiseren dat als doel heeft om bestendige oplossingen te vinden voor migranten zonder recht op verblijf of Rijksopvang. Door hen te begeleiden naar zelfstandige terugkeer, doormigratie of indien aan de orde, legalisering van verblijf, wordt de bijbehorende zorg- en of veiligheidsproblematiek aangepakt.*' (Programmaplan LVV, 2018).

De wijze waarop dit doel bereikt moet worden, wordt samen met de pilotgemeenten vormgegeven. Naast het bereiken van een bestendige oplossing dient de LVV-pilot ook de volgende doelen te realiseren[14]:

- verbeterde samenwerking tussen alle betrokken partijen;
- inzicht in wat nodig is in begeleiding om tot bestendige oplossingen te komen;
- ontwikkeling van een regionale functie, wat uiteindelijk moet leiden tot een landelijk dekkend stelsel van vreemdelingenvoorzieningen waarop alle gemeenten zijn aangesloten.

3.2 Lokale doelstellingen

De kern van de pilot LVV is om een bestendige oplossing te vinden voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of Rijksopvang. Alle partijen onderschrijven deze landelijke doelstelling. De invulling van deze doelstelling verschilt echter per gemeente, en de meeste partijen hebben aan deze landelijke doelstelling eigen doelen toegevoegd. In deze paragraaf gaan we eerst in op de gemeentelijke doelen met betrekking tot uitstroom en capaciteit en op de overige (sub)doelen van de pilotgemeenten. De omschrijving van de gemeentelijke doelen is gebaseerd op informatie uit de betreffende convenanten en de gesprekken met de pilotgemeenten. Vervolgens bespreken we de doelen die de betrokken maatschappelijke organisaties hebben geformuleerd met betrekking tot de LVV-pilot.

Gemeentelijke doelen met betrekking tot uitstroom en capaciteit

In de onderstaande tabel (3.1) zijn de doelen met betrekking tot uitstroompercentages en capaciteit per pilotgemeente beschreven.[15] Ook is opgenomen welke uitstroomdefinitie gehanteerd wordt.

[14] Programmaplan LVV, 2018.
[15] Zoals opgenomen in het convenant.

Tabel 3.1 Doelen uitstroom en capaciteit per pilotgemeente

	Amsterdam	Eindhoven	Groningen	Rotterdam	Utrecht
Beoogde begeleidings- en opvangcapaciteit (aantal beschikbare bedden)	360	130	300	117	235
Beoogde uitstroom in de pilotperiode[16]	20%	20%	40%	60%	20%
Definiëring uitstroom	Positieve uitstroom (legalisering en terugkeer)	Positieve uitstroom (legalisering en terugkeer)	Positieve uitstroom (legalisering en terugkeer)	Positieve uitstroom (legalisering en terugkeer)	Positieve uitstroom (legalisering en terugkeer)

Overige (sub)doelen pilotgemeenten

Zoals hierboven aangegeven hebben de pilotgemeenten eigen doelstellingen toegevoegd aan de landelijke doelstelling. In tabel 3.2 zijn deze gerubriceerd en staat welke pilotgemeente deze doelstelling heeft opgenomen in het convenant.[17]

Tabel 3.2 (Sub)doelen per pilotgemeente

Doelen	Amsterdam	Eindhoven	Groningen	Rotterdam	Utrecht
Stabiliseren van en oplossing voor medische/psychische gevallen	✓	✓	✓		✓
Oplossingen voor casuïstiek waar een standaard begeleidingsscenario niet werkt (uitzichtloze situaties)	✓				✓
Intensiveren/verbeteren van de lokale samenwerking		✓	✓		
Activering als onderdeel van de begeleiding		✓		✓	
Mogelijkheden voor regiofunctie uitzoeken		✓	✓		
Systematiek van registratie en identificatie ontwikkelen			✓		
Zoeken naar samenwerking met een opvang- en begeleidingsorganisatie in landen van herkomst			✓	✓	
Verdere professionalisering van de begeleiding			✓	✓	

Doelen van maatschappelijke organisaties

In de gesprekken met de betrokken maatschappelijke organisaties zijn ook verschillende doelen voor de LVV genoemd. Het gaat dan niet om kwantitatieve doelen (zoals uitstroompercentages), maar vooral om kwalitatieve proces(tussen)doelen.

De organisaties benoemen met name doelen op het gebied van *welzijn*. Bijvoorbeeld dat de zorg voor kwetsbaren gewaarborgd moet blijven (voor een beperkte groep kwetsbaren die buiten de LVV valt

[16] Op basis van een inspanningsverplichting. Onbekend is hoe de pilotgemeenten tot deze percentages zijn gekomen.
[17] In dit schema zijn alleen de doelen weergegeven zoals opgenomen in het convenant, het kan zo zijn dat pilotgemeenten nog aan extra doelstellingen werken die niet opgenomen zijn in het convenant.

moet opvang en begeleiding mogelijk blijven). Daarnaast wordt als doel van de pilot genoemd het verkrijgen van meer *inzicht* in belemmeringen waardoor personen niet terug kunnen naar het land van herkomst (en daaraan gerelateerd: meer erkenning voor de complexiteit van de problematiek) en meer inzicht in beleid (werkzame factoren). Enkele organisaties hebben zich ook ten doel gesteld dat zij gedurende de LVV als belangenbehartiger van de doelgroep kunnen blijven opereren waarbij het belang van de vreemdeling centraal staat (*onafhankelijkheid*). Ten slotte hebben ook de maatschappelijke organisaties doelen geformuleerd op het gebied van verbeterde *samenwerking*. Zij hopen door een nieuwe vorm van samenwerking meer bestendige oplossingen te bereiken (met name voor complexe casussen) en meer toenadering tussen de verschillende partijen te realiseren.

3.3 Landelijke definitie doelgroep

De doelgroep wordt als volgt omschreven in de convenanten:
'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. Dit met uitzondering van vreemdelingen met een zwaar inreisverbod van 10 jaar en hoger, ongewenstverklaarden[18], EU-burgers en Dublinclaimanten[19], zij zullen geen onderdak krijgen in de LVV. In uitzonderlijke gevallen kan na bespreking in het casusoverleg LVV (of: LSO[20]) worden besloten om in een individueel geval een vreemdeling die niet voldoet aan de doelgroep toch toe te laten en begeleiding te bieden. De stuurgroep kan naar eigen inzicht, doch in afstemming met de programmaraad, de doelgroep van deze pilot-LVV verder specificeren.'

Hieruit blijkt dat vreemdelingen die recht hebben op (rijks)opvang, bijvoorbeeld in een Vrijheidsbeperkende Locatie[21] of een Gezinslocatie[22] uitgesloten zijn van de LVV.

Wanneer een vreemdeling zich aanmeldt – of wordt aangemeld – voor de LVV, wordt gecontroleerd of hij voldoet aan de criteria en vindt identiteitscontrole plaats op basis van het vreemdelingennummer (zie ook hoofdstuk drie over de organisatie van de instroom in de LVV). De criteria voor toelating kunnen per pilotgemeente verschillen, in de volgende paragraaf gaan we hier nader op in.

3.4 Lokale afbakening van de doelgroep

Alle pilotgemeenten onderschrijven de landelijke definitie van de doelgroep[23]. De vijf pilotgemeenten hebben hier het criterium van regiobinding aan toegevoegd: een vreemdeling krijgt alleen toegang tot de LVV wanneer hij regiobinding met de betreffende gemeente/regio aan kan tonen. Naast de gemeenschappelijke criteria hebben sommige pilotgemeenten deze criteria aangescherpt, of groepen toegevoegd aan de doelgroep (deze gemeenten maken dus gebruik van de ruimte die het convenant biedt).

Met de genoemde criteria voor de doelgroep die voor de LVV gelden zijn er ook groepen die zijn uitgesloten van opvang. Hieronder kunnen ook personen vallen die eerder wel toegelaten waren tot de BBB-opvang, waar minder sprake was van een afgebakende doelgroep. Elke pilotgemeente gaat op een eigen manier om met de groepen die formeel buiten de LVV vallen. Voor sommige van deze groepen is toch opvang in de LVV mogelijk (het gaat dan vooral om kwetsbare/zorgbehoevende personen). Dit is met name vanuit de gedachte dat het niet wenselijk is (vanuit humanitaire gronden, maar ook vanuit het

[18] Een ongewenstverklaring is een administratieve maatregel. Het doel hiervan is om iemand uit Nederland te weren die niet meer in Nederland mag zijn. In de meeste gevallen wordt een ongewenstverklaring opgelegd aan iemand die een misdrijf heeft gepleegd. (bron: https://ind.nl/Paginas/Inreisverbod-terugkeerbesluit-en-ongewenstverklaring.aspx).
[19] Asielzoekers die via een ander Europees land in Nederland aankomen en in het eerste Europese land asiel hadden moeten aanvragen (conform het Verdrag van Dublin).
[20] Lokaal Samenwerking Overleg
[21] Hier worden vreemdelingen zonder recht op verblijf en opvang opgenomen. Voorwaarde voor opvang is dat er zicht is op terugkeer binnen 12 weken.
[22] Hier kunnen gezinnen met minderjarige kinderen die vertrek plichtig zijn worden opgenomen. Uitgangspunt is zelfstandige terugkeer.
[23] Toelating tot de LVV is echter een gezamenlijk besluit, zie ook de volgende paragraaf.

oogpunt van orde en veiligheid) dat deze mensen op straat belanden. Het idee is dat deze personen door ze op te vangen beter in beeld blijven, en niet onder de radar verdwijnen. In deze paragraaf beschrijven we ook hoe de gemeenten omgaan met groepen die buiten de LVV-criteria vallen, en voor welke groepen er uitzonderingen gemaakt worden.

Amsterdam

Het criterium van binding met de stad Amsterdam blijkt in de praktijk lastig te handhaven. Het is afhankelijk van de beschikbare plaatsen hoe streng er wordt gelet op dit criterium. Verder heeft Amsterdam veel te maken met personen die al een langere periode (meer dan achttien maanden) in de stad zijn en met personen met medische problematiek. Het streven is om maximaal de helft van de beschikbare 360 LVV-plekken in te zetten voor deze groepen om zo de doorstroom in de opvang te kunnen garanderen.

De regierol is in Amsterdam belegd bij de regiegroep, bestaande uit drie organisaties (ASKV, VluchtelingenWerk en HVO Querido). Indien een vreemdeling buiten de opvangcriteria valt, kan een betrokken partij de regiegroep verzoeken om deze persoon toch te bespreken tijdens het casusoverleg (het LSO). In de plannen van de gemeente Amsterdam is het volgende opgenomen: *'Het LSO kan een uitzondering maken op genoemde uitsluitingscriteria wanneer deze tot bijzondere en/of onvoorziene hardheid leiden of indien daar zeer dringende redenen voor zijn.'*
Daarnaast kunnen er uitzonderingen gemaakt worden voor personen uit een veilig of visumvrij land, maar alleen als er concrete aanwijzingen zijn dat deze persoon aanspraak kan maken op een vergunning (zoals bij de uitzondering voor LHBTI[24]) of bezig is met (voorbereiding op) vertrek uit Nederland. Ook voor personen met een zwaar inreisverbod of met een ongewenstverklaring kunnen uitzonderingen gelden, wanneer zij duidelijk bezig zijn met (voorbereiding op) vertrek. Na overleg op het LSO kan besloten worden dat een vreemdeling die onder deze voorwaarden valt maximaal zes maanden opvang aangeboden krijgt.

De gemeente Amsterdam maakt in principe geen uitzondering voor kwetsbare personen. Op dit moment worden tien crisisplekken (buiten de 360 plekken) vrijgehouden voor de groep die buiten de criteria vallen of op de wachtlijst staan, maar die in bepaalde mate kwetsbaar zijn waardoor ontzegging van opvang kan leiden tot schrijnende situaties. De gemeente onderzoekt of het mogelijk is buiten de LVV vaste crisisplekken in te richten voor deze groep. Daarnaast worden de situaties van gezinnen van vreemdelingen en hun belemmeringen voor opvang in een Gezinsopvanglocatie nader bekeken. Onderzocht wordt of kortstondige gemeentelijke opvang voor deze gezinnen mogelijk is.

In Amsterdam zijn daarnaast veel Dublin-claimanten aanwezig. Naast de LVV heeft Amsterdam ook een Dublin-pilot (in totaal zijn er 500 plekken beschikbaar in de gemeente, waarvan 360 voor de LVV en 140 voor de Dublin-pilot). In deze pilot worden Dublin-claimanten korte tijd opgevangen (maximaal zes maanden. Begeleiding is gericht op terugkeer naar land van Dublin-claim of terugkeer naar land van herkomst. Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen kwetsbare Dublin-claimanten (wanneer er sprake is van een urgente medische situatie, wanneer het gaat om jongeren tot 18 jaar of om vrouwen).

Eindhoven

De gemeente Eindhoven heeft aan de landelijke omschrijving toegevoegd dat de vreemdeling ten minste een half jaar regiobinding dient te hebben met centrumgemeente Eindhoven. Het criterium voor regiobinding is ook toegevoegd aan het convenant. De gemeente geeft aan zich met name te richten op uitgeprocedeerde asielzoekers (die voldoen aan de toegangscriteria).

Ook in Eindhoven kunnen in uitzonderlijke gevallen bepaalde personen die niet onder de criteria vallen toch toegelaten worden tot de LVV, bijvoorbeeld wanneer een vreemdeling geen regiobinding heeft met Eindhoven, maar toch graag mee wil werken en de partijen een mogelijkheid zien voor een oplossing. Na bespreking van de betreffende situatie in het casusoverleg kan een vreemdeling opgenomen worden in de LVV.

[24] Sommige (minderheids)groepen uit veilige landen kunnen in aanmerking komen voor een vergunning, zoals LHBTI's.

Groningen

Ook de gemeente Groningen heeft het criterium voor regiobinding opgenomen in het convenant, er is afgesproken dat er geen vreemdelingen van buiten de provincie opgevangen worden. In deze gemeente is men aan het onderzoeken hoe dit criterium verder gedefinieerd en getoetst kan worden. Daarnaast is tijdens de Bed-Bad-Broodperiode met de Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) in Ter Apel afgesproken dat vreemdelingen zonder recht op verblijf afkomstig uit een veilig land, opgevangen worden in de VBL. Deze afspraak blijft ook staan tijdens de LVV.

De meeste personen zijn vanuit de BBB in één keer overgedragen aan de LVV, waardoor er personen in de LVV zijn ingestroomd die eigenlijk buiten de criteria vallen. In de BBB werden bijvoorbeeld personen opgevangen met een zwaar inreisverbod of een ongewenstverklaring, deze vallen echter buiten de LVV-criteria. Bij zowel nieuwe aanmeldingen als voor de oude BBB-personen die niet voldoen aan de criteria, wordt een risicoanalyse gemaakt op basis van humanitaire overwegingen en overwegingen in relatie tot openbare orde en veiligheid. Wanneer de risico's hoog blijken te zijn, wordt in overleg met de partners een advies voor de burgemeester opgesteld. Die kan vervolgens besluiten om iemand toch toe te laten tot de LVV, waarbij er wel een maximale termijn wordt afgesproken. Op deze manier wordt voorkomen dat er door de uitsluiting van opvang een risico ontstaat voor henzelf of voor de samenleving.
INLIA bekijkt voor de gemeente Groningen of vreemdelingen in aanmerking komen voor de LVV, en toets hierbij of er geen sprake is van Rijksopvang, of er sprake is van regiobinding, en of de vreemdeling een vreemdelingennummer heeft.

Rotterdam

Aan de landelijke omschrijving van de doelgroep heeft de gemeente Rotterdam de volgende criteria toegevoegd aan het convenant. De vreemdeling:

- toont bereidheid tot medewerking aan toekomstperspectief (door het ondertekenen van een akkoordverklaring);
- heeft niet eerder langdurig BBB-opvang[25] gehad in een andere gemeente.

Vreemdelingen uit veilige landen kunnen alleen in aanmerking komen voor opvang (max. drie maanden) wanneer zij doorverwezen zijn door een ngo gericht op terugkeerbegeleiding. Verder zijn er concrete afspraken gemaakt met de gemeenten Den Haag en Leiden over de doorverwijzing van vreemdelingen naar Rotterdam. Kwetsbare groepen die buiten de formele criteria vallen, worden na overleg in het BRIO (Breed Rotterdams Illegalen Overleg) in sommige gevallen ook opgevangen.

Utrecht

De gemeente Utrecht heeft ook een aantal criteria toegevoegd aan de landelijke omschrijving:

- de vreemdeling is actief en controleerbaar werkend aan zijn of haar toekomstperspectief;
- er is sprake van humanitaire redenen (waardoor het onacceptabel is dat vreemdelingen niet worden opgevangen).

INLIA toetst voor Utrecht de toegang tot de opvang[26]. Hierbij wordt gekeken of er geen sprake is van Rijksopvang, of er sprake is van regiobinding, en of de vreemdeling een vreemdelingennummer heeft. Daarnaast wordt bekeken of er sprake is van realistisch perspectief op legalisering of terugkeer naar het land van herkomst. Ook wordt getoetst of er sprake is van een humanitaire situatie.

Ook in Utrecht kunnen er dus uitzonderingen worden gemaakt voor kwetsbare personen en humanitaire noodgevallen die formeel buiten de LVV-criteria vallen (zoals gezinnen die niet naar de Gezinslocatie willen). De opvang van gezinnen is momenteel onderwerp van discussie, omdat deze groep formeel gezien buiten de doelgroep van de LVV valt.
Ook kan een uitzondering worden gemaakt wanneer een vreemdeling bezig is met voorbereiding van een nieuwe aanvraag van een verblijfsvergunning (en er voldoende gronden hiervoor zijn) of bezig is met voorbereiding van terugkeer.

[25] De duur hiervan is niet nader gespecificeerd.
[26] De toetsing van INLIA in Utrecht komt grotendeels overeen met de toetsing in Groningen. In Groningen vindt er echter geen perspectief toetsing plaats.

In de volgende tabel (3.3) zijn per pilotgemeente zowel de landelijke als lokale criteria weergegeven voor de doelgroep van de LVV, evenals de mogelijke uitzonderingen die kunnen gelden.

Tabel 3.3 Criteria doelgroep LVV per pilotgemeente

	Amsterdam	Eindhoven	Groningen	Rotterdam	Utrecht
Landelijke criteria					
Vreemdelingen zonder recht op Rijksopvang	✓	✓	✓	✓	✓
Geen ongewenstverklaarden of personen met zwaar inreisverbod	✓[27]	✓	✓[28]	✓	✓
Geen Dublin-claimanten	✓[29]	✓	✓	✓	✓
Lokale criteria					
Regiobinding	✓	✓ (ten minste half jaar regio-binding)	✓	✓	✓
Meerderjarig				✓	
Bereidheid tot medewerking toekomstperspectief				✓	✓
Geen langdurige BBB-opvang in andere gemeente				✓	
Uitzonderingen mogelijk onder voorwaarden voor:					
Veiligelanders[30]	Indien concrete aanwijzing op vergunning of voorbereiding vertrek		Op basis van risicoanalyse	Indien doorverwezen door terugkeerorganisatie (recht op max. drie maanden opvang)	
Ongedocumenteerden buiten regio		Indien bereidheid tot meewerken en perspectief op oplossing			
Kwetsbare groepen/humanitaire noodgevallen				Na overleg in BRIO	✓

Uit dit schema blijkt dat er redelijk strakke landelijke criteria zijn opgesteld over de doelgroep van de LVV, die alle pilotgemeenten onderschrijven. Naast de landelijke criteria hebben alle pilotgemeenten echter eigen criteria toegevoegd. Daarnaast is opvang voor groepen die volgens landelijke richtlijnen niet onder de doelgroep vallen, onder sommige voorwaarden toch mogelijk. De gemeenten blijken enige beleidsvrijheid te hebben genomen gericht op hun eigen specifieke situatie.

[27] Een uitzondering is mogelijk: indien zij bezig zijn met voorbereiding op vertrek.

[28] Een uitzondering is mogelijk: op basis van een risicoanalyse.

[29] Deze groep kan onder voorwaarden worden opgevangen in een aparte pilot.

[30] Personen afkomstig uit een door de overheid vastgesteld veilig land, waar geen sprake is van: vervolging vanwege bijvoorbeeld ras of geloof; foltering; onmenselijke behandeling. Zie ook: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst.

3.5 Organisatie van de instroom in de LVV

Het LVV-programma gaat ervan uit dat de opbouw van de LVV evenredig loopt met de afbouw van de BBB (binnen 36 maanden). Het uitgangspunt van de LVV is dat de oude BBB-populatie niet in één keer omgeklapt wordt naar de LVV, maar dat alle partijen gezamenlijk de gehele populatie opnieuw bekijken en op basis van consensus bepaald wordt of iemand voldoet aan de LVV-criteria. Vervolgens worden de vreemdelingen die deel gaan nemen aan de LVV bekendgemaakt aan de Rijkspartijen. Op dat moment start officieel de LVV. De gemeenten gaan alle echter op een verschillende manier om met de overgang van de BBB naar de LVV. Op die onderlinge verschillen gaan we in deze paragraaf verder in.

Amsterdam

In Amsterdam is voor alle vreemdelingen bekeken of ze voldoen aan de voorwaarden voor de LVV. Voor de oude BBB-populatie die niet voldoet aan de LVV-criteria (zoals vreemdelingen met een zwaar inreisverbod) wordt bekeken op welke manier de opvang beëindigd kan worden. Tot september 2019 is elke week een deel van de groep die wel voldoet aan de criteria besproken. Tijdens het overleg is een plan voor de begeleiding opgesteld en is een casemanager toegewezen. Dit betekent dat de startdatum van de LVV per vreemdeling verschilt. Een knelpunt hierbij was het hoge aantal vreemdelingen in Amsterdam, waardoor het veel tijd kostte om alle gevallen te bespreken.

Eindhoven

In Eindhoven zijn voorlichtingsbijeenkomsten voor vreemdelingen georganiseerd over de LVV, vervolgens kunnen vreemdelingen zichzelf aanmelden. De personen die al in BBB zitten en die buiten de criteria vallen of niet mee willen doen aan LVV, kunnen gebruik blijven maken van de BBB. In Eindhoven is afgesproken dat de BBB-opvang parallel aan de LVV blijft bestaan als uiterst vangnet.

Groningen

Aangezien de gemeente Groningen vergelijkbare criteria voor de BBB als voor de LVV hanteerde (het enige verschil ten opzichte van de BBB-doelgroep zijn de contra-indicaties zwaar inreisverbod en ongewenstverklaring), is de oude BBB-populatie zonder controle op toelatingscriteria door de gemeente omgeklapt naar de LVV. Als gevolg daarvan zitten er ook vreemdelingen in de LVV die formeel niet aan de criteria voldoen. De oude BBB-doelgroep is gecontroleerd (door IND en DT&V) om te bekijken of ze voldoen aan de LVV-criteria. Tot hier duidelijkheid over was, werden alle vreemdelingen opgevangen en begeleid.

Rotterdam

Alle vreemdelingen (zowel nieuwe instroom als oude BBB-populatie) in Rotterdam zijn opgeroepen voor een startgesprek bij het Vreemdelingenloket. Na dit gesprek worden vreemdelingen doorverwezen naar de juridische check/screening[31] en zijn ze bij de LVV ingestroomd. Volgens de gemeente is de omslag organisch verlopen, omdat zij voor de BBB vergelijkbare criteria hanteerden als voor de LVV (met uitzondering van de groep veiligelanders, die wel onder de doelgroep voor de BBB vielen, maar niet onder de LVV). De oude BBB-populatie wordt opnieuw bekeken en gecontroleerd op de ingangseisen van de LVV, sowieso wordt iedereen besproken als het einde van de opvang in zicht komt. Daarnaast neemt elke nieuwe aanmelding sinds december 2017 is direct deelnemer geworden aan de LVV.

Utrecht

Ook de gemeente Utrecht hanteerde voor de BBB vergelijkbare criteria als voor de LVV. Bij het omzetten en bespreken van de casussen maakt de gemeente gebruik van de volgende ‘drietrapsraket’:

- Eerste trap: vreemdelingen melden zich aan bij het aanmeldloket. Bij toelating stromen zij de eerstelijnsopvang in (nachtopvang). Tegelijkertijd worden de vreemdelingen op de LVV-lijst geplaatst. De ngo’s bespreken deze lijst onderling en bepalen of vreemdelingen voldoen aan de criteria voor de LVV. Een ngo uit de gemeente Groningen (INLIA) checkt vervolgens elke casus op de gehanteerde criteria (zie ook paragraaf 4.2). Bij goedkeuring worden de vreemdelingen op de wachtlijst voor tweedelijnsopvang (24 uurs) geplaatst.

[31] Beide termen kunnen gehanteerd worden voor deze begeleidingsvorm. Hierna hanteren wij de term ‘juridische screening’.

- Tweede trap: als de ngo's er onderling niet uitkomen, vindt het 'complexe casusoverleg' plaats, bestaande uit gemeente en ngo's.
- Derde trap: toelating van twijfelgevallen (bijvoorbeeld Dublin-claimanten en gezinnen) wordt besproken in het lokale casusoverleg, bestaande uit gemeente, ngo's en de ketenpartners.

Niet alle vreemdelingen die vanuit de BBB ingestroomd zijn in de LVV, vallen formeel onder de doelgroep. De gemeente wil echter voor deze groep eveneens een bestendige oplossing vinden, en biedt ook deze groep opvang.
Bovenstaand proces van de gemeente Utrecht wat betreft de instroom in de LVV, blijkt in de praktijk nog regelmatig tot discussie te leiden.

3.6 Tussentijdse kwantitatieve bevindingen

Bezettingsgraad

De cijfers in tabel 3.4 wijzen uit dat op het peilmoment (31 december 2019) in iedere pilotgemeente plaatsen vrij waren in de LVV: de *bezetting* lag in alle pilotgemeenten onder de totale *capaciteit* van de LVV's. Daarnaast valt op dat Amsterdam de enige gemeente is met een *wachtlijst*. Door het grote aantal casussen dat tegelijk binnenstroomt, kost het de partijen veel tijd alle casussen te behandelen. Mede hierdoor is de wachtlijst ontstaan (ondanks de vrije plaatsen die er eind december nog waren).

Met betrekking tot de cijfers voor Amsterdam moeten we het volgende opmerken. In gemeente Amsterdam worden, als gevolg van de overgang van BBB naar LVV, in het kader van de LVV cijfers bijgehouden van twee verschillende groepen: personen met een officiële LVV-status (zij zijn officieel toegelaten tot de LVV na bespreking in het LSO) en personen die nog geen officiële LVV-status hebben, maar deze wel zouden kunnen krijgen na bespreking in het LSO. Deze groep is door het grote aantal casussen dat tegelijk binnenstroomt nog niet besproken in het LSO en daarom is nog niet bepaald of de vreemdelingen daadwerkelijk toegelaten worden tot de LVV (en voldoen aan de criteria) en kunnen starten met een begeleidingstraject. Aan deze groep wordt echter wel opvang geboden, maar voor hen is (nog) geen begeleidingsscenario vastgesteld en geen begeleidingstraject gestart. Dat gaat pas starten wanneer zij officieel de LVV-status hebben gekregen. Voor de cijfers over de bezetting en het totaal aantal aanmeldingen zijn deze twee groepen bij elkaar opgeteld als gevolg van de wijze van registreren. Verder is voor de presentatie en bespreking van de overige kwantitatieve resultaten (zoals de kenmerken van de doelgroep) over de gemeente Amsterdam enkel gekeken naar de groep die officieel is toegelaten tot de LVV (en dus een LVV-status heeft).

Aanmeldingen en instroom in de LVV

In Groningen is het aantal *aanmeldingen* aanzienlijk hoger dan in andere steden. Vergeleken met de daadwerkelijke instroom zien we dat meer dan de helft van de aanmeldingen niet is ingestroomd. Het ontbreken van regiobinding is de meest voorkomende reden hiervoor. In Groningen melden zich veel mensen uit andere noordelijk gelegen AZC's, zoals Hoogeveen, Assen, Drachten of St. Annaparochie, maar ook uit zuidelijke provincies als Limburg, Zeeland of Noord-Brabant. Deze vreemdelingen voldoen niet aan het criterium van regiobinding met de provincie Groningen en worden dus niet toegelaten tot de LVV. Vanuit de ngo ontvangen deze vreemdelingen een treindagkaart naar de (centrum)gemeente waar het AZC zit waar zij vandaan komen.

Ook wat betreft *totale instroom* zijn er grote verschillen tussen de pilotgemeenten. Onder totale instroom verstaan we het totaal aantal vreemdelingen dat sinds de start van de LVV tot het peilmoment onderdak is geboden en in onderzoek is geweest en vervolgens is toegelaten tot de LVV. Omdat aan de vreemdelingen zonder officiële LVV-status wel opvang wordt geboden in gemeente Amsterdam is ook dat aantal opgenomen in tabel 3.4 (zie ook de eerdere toelichting hierboven). Een deel van deze ingestroomde vreemdelingen is op het peilmoment ook weer uitgestroomd. Dat wil zeggen dat de opvang en/of begeleiding van deze vreemdelingen is beëindigd. We zien dat de totale instroom van Groningen en Amsterdam boven de 280 vreemdelingen ligt en in Eindhoven 'slechts' 33 vreemdelingen ingestroomd zijn.

Tabel 3.4 Bezetting, instroom en begeleidingsscenario's per pilotgemeente

Indicator	Amsterdam	Eindhoven	Groningen	Rotterdam	Utrecht
Bezetting en capaciteit	Bezetting: 291 Capaciteit: 360 69 plaatsen vrij	Bezetting: 30 Capaciteit: 130 100 plaatsen vrij	Bezetting: 201 Capaciteit: 300 99 plaatsen vrij	Bezetting: 73 Capaciteit: 117 44 plaatsen vrij	Bezetting: 98%* Capaciteit: 235 *Exact aantal vrije plaatsen onbekend*
Totale instroom	Instroom: 363 LVV-status: 287 Geen LVV-status: 76	Instroom: 33	Instroom: 302	Instroom: 129	Instroom: 268
Wachtlijst	91	0	0	0	*Niet geregistreerd*
Totaalaantal aanmeldingen	438	48	765	189	405

* In Utrecht is geen exact bezettingscijfer bekend. Samenwerkingspartners geven signalen dat voorzieningen nagenoeg vol zitten en daarom geven ze een indicatief percentage van 98 procent van de bezettingsgraad. Als gevolg van het ontbreken van dit exacte aantal is ook geen exact aantal vrije plaatsen te noemen.
Peildatum data: 31 december 2019
Bron: gemeentelijke data van de vijf pilotgemeenten, bewerking Regioplan

Kenmerken doelgroep

Tabel 3.5 geeft een overzicht van deze verschillende doelgroepkenmerken per pilotgemeente. De cijfers hebben betrekking op het aantal individuele casussen; de totale N komt overeen met de totale instroom zoals weergegeven in tabel 3.5.

Tabel 3.5 Doelgroepkenmerken per pilotgemeente

Indicator	Amsterdam (N=287)	Eindhoven (N=33)	Groningen (N=302)	Rotterdam (N=129)	Utrecht (N=268)
Geslacht	77% man 23% vrouw	94% man 6% vrouw	79% man 21% vrouw	75% man 25% vrouw	62% man 38% vrouw
Leeftijd	min.: 18 max.: 69 Gemiddeld: 39 Minderjarigen: geen	min.: 21 max.: 61 Gemiddeld: 38 Minderjarigen: geen	min.: 19 max.: 82 Gemiddeld: 39 Minderjarigen: 2-4 jaar (N=2)	min.: 21 max.: 81 Gemiddeld: 41 Minderjarigen: geen	min.: 35 max.: 79 Gemiddeld: 35 Minderjarigen: 6-16 jaar (N=22)
Land van herkomst (top 5)*	1. Nigeria (N=36) 2. Eritrea (N=33) 3. Iran (N=28) 4. Ethiopië (N=22) 5. Egypte (N=20)	1. Sierra Leone (N=6) *Andere landen hebben een te kleine N om weer te geven*	1. Iran (N=26) 2. Somalië (N=23) 3. Irak (N=22) 4. Armenië (N=18) 5. Afghanistan (N=14)	1. Iran (N=10) 2. Marokko (N=9) 3. Algerije (N=8) 4. Afghanistan (N=7) 5. Eritrea (N=7)	1. Iran (N=40) 2. Guinee (N=28) 3. Afghanistan (N=25) 4. Armenië (N=23) 5. Eritrea (N=22)
Exclusiecriteria: • Dublin-claimant • Zwaar inreisverbod • Ongewenst-verklaring • Veiligelanders	Geen	Geen	3% zwaar inreis-verbod	18% veilige landers	3% Dublin-claimant 1% Zwaar inreis-verbod 2% Ongewenst-verklaring
Eerder BBB-opvang	79%	100%	*Onbekend***	44%	66%

* Voor het weergeven van de top-5 landen van herkomst is uitgegaan van een minimale N van 5 vreemdelingen in verband met de herleidbaarheid naar individuele gevallen.
** Of een vreemdeling in BBB-opvang heeft gezeten, kan worden afgeleid van de instroomdatum in de LVV Groningen. Alle vreemdelingen met een instroomdatum vóór 1 april 2019 zaten al in de BBB en zijn overgezet naar de LVV. Voor het merendeel van de vreemdelingen is deze instroomdatum niet beschikbaar (221 ontbrekende waarden). Om deze reden kunnen wij geen exacte uitspraken doen over het aandeel vreemdelingen dat eerder in de BBB heeft gezeten.
Peildatum data: 31 december 2019
Bron: gemeentelijke data van de vijf pilotgemeenten, bewerking Regioplan

We zien dat in iedere pilotgemeente de meerderheid van de LVV'ers man is. Daarnaast ligt de gemiddelde leeftijd in iedere pilotgemeente rond de 40. In Groningen en Utrecht zitten ook minderjarigen in de LVV (gezinnen worden bij wijze van uitzondering toegelaten tot de LVV). In Groningen gaat het om twee kinderen (2 en 4 jaar oud); in Utrecht zijn het in totaal 22 minderjarigen met een leeftijd variërend tussen 6 en 16 jaar. Naast geslacht en leeftijd is ook de nationaliteit van de vreemdelingen genoteerd. Veel voorkomende landen van herkomst zijn bijvoorbeeld Iran, Eritrea en Afghanistan. Wat betreft exclusiecriteria zien we verschillen tussen de steden. Zo zijn er in Amsterdam en Eindhoven geen LVV'ers die voldoen aan de exclusiecriteria Dublin-claimant, zwaar inreisverbod, ongewenstverklaring of herkomst uit een veilig land. In Groningen, Rotterdam en Utrecht is dit wel het geval. In Amsterdam wordt buiten de LVV opvang (en begeleiding) geboden aan Dublin-claimanten (de Dublin-pilot) en veiligelanders. Zoals beschreven in paragraaf 3.4 kan in Groningen, Rotterdam en Utrecht een uitzondering worden gemaakt voor vreemdelingen die voldoen aan de exclusiecriteria. In Groningen wordt op basis van een risicoanalyse (waarbij humanitaire risico's in kaart worden gebracht) bepaald of een uitzondering kan worden gemaakt waardoor de vreemdeling kan worden toegelaten tot de LVV. Ditzelfde geldt voor Utrecht: voor kwetsbaren of in geval van een humanitair noodgeval kan een uitzondering worden gemaakt. Voor Rotterdam geldt dat veiligelanders toegelaten worden tot de LVV als zij zijn doorverwezen door een terugkeerorganisatie en concreet bezig zijn met het voorbereiden op vertrek. Ook wat betreft eerdere BBB-opvang zien we verschillen tussen de pilotgemeenten. Waar de gehele LVV-populatie in Eindhoven eerder in de BBB heeft gezeten, is dat in Rotterdam minder dan de helft.

3.7 Samenvatting

Doelstellingen op landelijk en gemeentelijk niveau

Wanneer we kijken naar de landelijke en gemeentelijke doelstellingen zien we weinig verschillen. Alle pilotgemeenten onderschrijven de landelijke doelstellingen, zowel over het bereiken van bestendige oplossingen als over het verbeteren van de samenwerking. Sommige partijen geven echter wel hun eigen invulling aan deze doelen, of voegen doelen toe.

Verschillen en overeenkomsten tussen pilotgemeenten in doelstellingen

Naast het onderschrijven van de landelijke doelstellingen, hebben gemeenten hun eigen (sub)doelen toegevoegd. Elke pilotgemeente heeft eigen subdoelstellingen opgesteld (in de vorm van ontwikkelvragen), deze zijn onder andere gericht op het ontwikkelen van activering, opvang van medische groepen en het oplossen van complexe casussen. Daarnaast verschillen de afgesproken uitstroompercentages, waarbij Rotterdam zichzelf het hoogste percentage als doel heeft gesteld (60% positieve uitstroom). Eindhoven, Amsterdam en Utrecht streven ernaar 20 procent uitstroom te realiseren, en Groningen 40 procent. Gemeenten geven weinig onderbouwing voor de gehanteerde uitstroompercentages.

Binnen pilotgemeenten verschillende doelstellingen

Binnen pilotgemeenten bestaan er ook verschillen wat betreft de doelstellingen. De pilotgemeenten hebben allen een doel opgesteld over het bereiken van een bepaald percentage uitstroom. De maatschappelijke organisaties leggen hier in hun doelen minder nadruk op. Hiervoor worden twee redenen gegeven: voor het realiseren van uitstroom zijn de organisaties afhankelijk van de vreemdelingen die terechtkomen in de LVV (bijvoorbeeld in hoeverre er sprake is van medische problematiek), en daarnaast zijn de organisaties afhankelijk van medewerking van andere partijen (zoals voor het verkrijgen van documenten om het dossier compleet te maken). De maatschappelijke organisaties leggen in hun doelen meer de nadruk op het vergroten van het welzijn van de personen in de LVV, op het bereiken van inzicht over de doelgroep (met name gericht op de belemmeringen die vreemdelingen ervaren voor terugkeer) en op het behouden van hun onafhankelijk positie.

Omschrijving van de doelgroep

Alle pilotgemeenten hanteren de omschrijving van de doelgroep zoals landelijk afgesproken; daarnaast hanteren ze alle het criterium regiobinding. Ook hebben zowel Rotterdam als Utrecht in de formele omschrijving meegenomen dat vreemdelingen bereidheid moeten tonen tot medewerking aan een oplos-

sing voor hun situatie. Rotterdam heeft daarnaast toegevoegd dat vreemdelingen afkomstig uit een veilig land alleen in aanmerking komen voor opvang als zij voldoen aan een aantal voorwaarden. Utrecht heeft in de formele omschrijving van de doelgroep toegevoegd dat ook humanitaire noodgevallen worden opgenomen.

Groepen die buiten de LVV vallen

In alle pilotgemeenten zijn uitzonderingen mogelijk voor bepaalde groepen die officieel buiten de landelijke LVV-criteria vallen (dit geldt met name voor kwetsbare personen[32]). Na overleg met de betrokken partijen in de LVV kan besloten worden deze groepen toch toegang tot de LVV te verlenen.
De kwantitatieve data over de kenmerken van de doelgroep laten zien dat het merendeel van de vreemdelingen in de LVV man is en dat de gemiddelde leeftijd eind dertig ligt. In Groningen en Utrecht zien we tevens enkele minderjarigen. In Utrecht zijn meerdere gezinnen toegelaten tot de LVV waardoor het aantal vrouwen en minderjarige kinderen hier hoger ligt dan in de andere gemeenten. In Groningen, Rotterdam en Utrecht zijn ook enkele vreemdelingen toegelaten die voldoen aan (een van) de exclusiecriteria (bijvoorbeeld veiligelanders). In de doelgroepafbakening van deze gemeenten is opgenomen dat deze vreemdelingen met uitzondering opgenomen kunnen worden in de LVV, met name als sprake is van een humanitair of gezondheidsrisico.

Instroom in de LVV

In dit hoofdstuk komt naar voren dat het Rijk en de gemeenten verschillende perspectieven hebben op de overgang van de BBB naar de LVV. Vanuit het Rijk is afgesproken dat alle vreemdelingen eerst besproken en bekend moeten zijn voordat gesproken kan worden over een start van de LVV. Gemeenten echter vinden dat, ook zonder de check op toelatingscriteria, een deel van de vreemdelingen al is gestart in de LVV. Het gaat dan met name over de oude BBB-populatie. Gezien de hoge aantallen vreemdelingen zou het volgens de gemeenten te veel tijd kosten om eerst alle vreemdelingen gezamenlijk te bespreken. Het perspectief over het startpunt van de LVV verschilt dus per partij.

De kwantitatieve gegevens laten zien dat, in alle pilotgemeenten, de LVV niet volledig *bezet* was op het peilmoment. In iedere pilotgemeente waren op dat moment plaatsen vrij. Daarnaast was in Amsterdam sprake van een *wachtlijst*. Dit wordt veroorzaakt door het grote aantal casussen dat tegelijk binnenstroomt en niet gelijktijdig besproken kan worden. Het aantal *aanmeldingen* verschilt tussen de pilotgemeenten. Met name in Groningen is het aantal aanmeldingen voor de LVV hoog. De verklaring hiervoor is dat veel vreemdelingen afkomstig uit andere regio's/provincies zich melden in Groningen. Door het ontbreken van regiobinding worden zij niet toegelaten tot de LVV. Ook de totale *instroom* in de LVV verschilt tussen pilotgemeenten. Waar het aantal ingestroomde vreemdelingen in Amsterdam en Groningen boven de 280 ligt, gaat het in Eindhoven om 33 ingestroomde vreemdelingen. Het aandeel vreemdelingen dat eerst BBB-opvang ontving, verschilt tussen gemeenten.

[32] Gemeenten hanteren verschillende definities van kwetsbaarheid. Hieronder kunnen vallen: vrouwen, gezinnen en medische gevallen.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Rollen van betrokken partijen

4

4 Rollen van betrokken partijen

In dit hoofdstuk gaan we in op de rollen van de bij de pilot betrokken partijen. We bespreken eerst de landelijke opzet van de LVV. Vervolgens komen de betrokken partijen per pilotgemeente aan bod, evenals de beoogde taken en verantwoordelijkheden en de invulling daarvan in de praktijk. Daarbij bespreken we ook de besteding van beschikbare middelen en oordeel van betrokkenen over de toereikendheid daarvan. We eindigen dit hoofdstuk met de belangrijkste bevindingen.

4.1 Landelijke opzet van de LVV

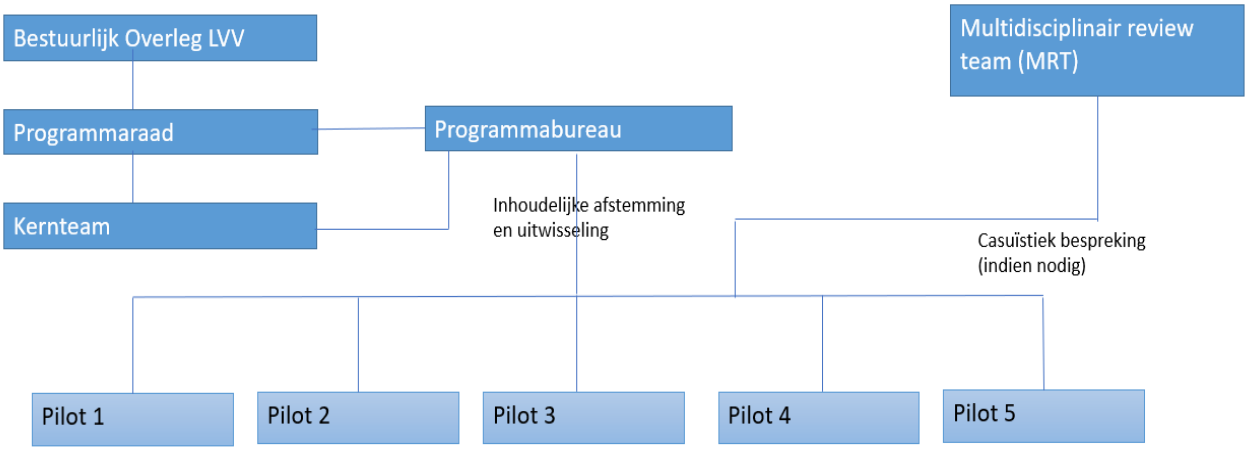
Het programma LVV vindt plaats onder gedeeld opdrachtgeverschap van gemeenten, de migratieketen en het verantwoordelijke departement (Justitie en Veiligheid). Het programma maakt deel uit van het Interbestuurlijk Programma ('Nederland en Migrant goed voorbereid') van de huidige kabinetsperiode. Het programmabureau (bestaande uit ambtenaren van het ministerie van JenV) fungeert hierbij als opdrachtnemer, en is onder andere verantwoordelijk voor ondersteuning van de pilotgemeenten, uitwerking van de ontwikkelthema's en afstemming met en informeren van de verschillende stakeholders. Het Rijk financiert en faciliteert het programmabureau.

De LVV in de vijf pilotgemeenten wordt (in nauwe samenwerking met het programmabureau) lokaal uitgevoerd door gemeenten, de Rijkspartijen (IND, DT&V en AVIM) en de betrokken maatschappelijke organisaties. De LVV wordt zowel landelijk als lokaal bestuurd. Er zijn per pilot afspraken gemaakt over de rol van het lokale gezag en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid. Deze afspraken zijn per pilotgemeente vastgelegd in een convenant.

De voortgang en knelpunten van het programma worden besproken in het Kernteam LVV. Zowel het programmabureau, als vertegenwoordigers van alle pilotgemeenten en van de vreemdelingenketen maken deel uit van dit kernteam. Daarnaast worden er klankbordgroepen georganiseerd, bestaande uit LVV-gemeenten en geïnteresseerde gemeenten die nu bed-bad voorzieningen aanbieden (BBB-gemeenten). Tijdens de bijeenkomsten wordt gereflecteerd op de ontwikkelingen van het programma.

Hieronder is schematisch de opzet van de LVV weergegeven.

Figuur 4.1 Opzet LVV-pilot



In tabel 4.1 zijn per onderdeel de betrokken partijen en de uit te voeren taken beschreven:

Tabel 4.1 Betrokken partijen en taken

	Deelnemers	Taak
Bestuurlijk overleg LVV	Staatssecretaris JenV, Bestuurders pilotgemeenten, VNG, DG (directeur-generaal) Migratie van het ministerie van JenV	Bestuurlijke aansturing van het programma
Programmaraad	DMB (directie migratie beleid) namens de DG (directeur-generaal) Migratie van het ministerie van JenV, MT leden Rijksdiensten namens Directeuren Rijksdiensten, VNG en directeuren pilotgemeenten.	Bespreken voortgang van het programma
Programmabureau	DMB (directie migratie beleid) van het ministerie van JenV, Juristen Rijk/gemeenten.	Landelijke aansturing/coördinatie pilot (plan en besluitvorming)
Kernteam	Directie migratiebeleid, Projectleiders/afvaardiging pilotgemeenten en Rijksdiensten, VNG	Bespreken ontwikkelingen en informatie deling
Multidisciplinair review team (MRT)[33]	DT&V, IND, AVIM, vertegenwoordiger betrokken pilotgemeente en betrokken ngo's	Landelijk escalatie-overleg
Pilotgemeenten	Gemeente, ngo's, DT&V, IND, AVIM	Opzetten en uitvoeren van de LVV

4.2 Betrokken partijen per pilotgemeente

In elke pilotgemeente zijn er verschillende partijen betrokken bij de LVV. Over het algemeen zijn dit de projectleider van de gemeente, de Rijkspartijen (IND, DT&V en AVIM) en de betrokken maatschappelijke organisaties (als lokale uitvoerder van de LVV). Deze partijen participeren in de verschillende overleggen binnen de pilot. In elke pilotgemeente is in ieder geval sprake van het lokale casusoverleg en de stuurgroep. Het doel van het *lokale casusoverleg* is het bespreken van de nieuwe instroom en gezamenlijk een begeleidingsscenario op te stellen voor de deelnemers. In het overleg werken de lokale partijen samen aan een consensus over de betreffende vreemdelingen.
In de *stuurgroep* wordt de voortgang van de LVV besproken en wordt bekeken of alle partijen zich houden aan de afspraken zoals opgenomen in het convenant. Er worden hierbij geen individuele casussen besproken[34]. De gemeente zit de stuurgroep voor, en het programmabureau[35] neemt gedurende de pilot deel aan de stuurgroepen van alle pilotgemeenten.

In de onderstaande tabellen (4.2 en 4.3) is per pilotgemeente weergegeven welke partijen deel uitmaken van het lokale casusoverleg en de stuurgroep, hoe vaak zij samenkomen en wanneer zij gestart zijn.

[33] Landelijk escalatie-overleg. Bestaande uit: vertegenwoordigers van de DT&V, IND, AVIM, van de gemeente die de casus heeft ingebracht en een vertegenwoordiger van de lokale ngo('s) of begeleidingsorganisatie. Wanneer er lokaal geen overeenstemming gevonden kan worden over de voortgang van een casus, of de mogelijkheden voor een bestendige oplossing, wordt de casus opgeschaald naar het MRT. Het MRT geeft na overleg vervolgens een advies over de casus aan de lokale partijen.

[34] In Rotterdam worden tijdens de stuurgroep wel individuele vreemdelingen besproken.

[35] Bestaande uit: DMB (directie migratie beleid) van het ministerie van JenV, Juristen Rijk/gemeenten.

Tabel 4.2 Lokaal casusoverleg

	Deelnemende partijen	Frequentie	Startdatum
Amsterdam	Regiegroep (voorzitter), AVIM, DT&V, IND, ngo's (ASKV[36], VluchtelingenWerk, HVO Querido, Leger des Heils, Stichting Mary Angelou, LOA[37], Goed-werk Foundation, Bridge to Better), GGD, IOM[38], gemeente Amsterdam.	1 keer per maand	9 juli 2019
Eindhoven	Gemeente (voorzitter), AVIM, DT&V, IND , IOM en ngo's (Vluchtelingen in de Knel, VluchtelingenWerk en Leger des Heils optioneel).	Elke 2 weken	20 augustus 2019
Groningen	Gemeente (voorzitter), AVIM, DT&V, IND, ngo's (VluchtelingenWerk Noord-Nederland en INLIA).	Elke 2 weken	1 april 2019
Rotterdam	Vreemdelingenloket gemeente (voorzitter), AVIM, DT&V, IND, ngo's (Pauluskerk, ROS[39], Leger des Heils, NAS[40]), GGD.	1 keer per maand	4 maart 2019[41]
Utrecht	Gemeente (voorzitter), AVIM, DT&V, IND, ngo's (SNDVU[42], Seguro en VluchtelingenWerk).	1 keer per maand	13 mei 2019

Tabel 4.3 Stuurgroep

	Stuurgroep	Frequentie	Startdatum
Amsterdam	Gemeente (voorzitter), IND, DT&V, de drie regie-houdende partijen (VluchtelingenWerk, ASKV, HVO Querido), het programmabureau.	1 keer per 2/3 maanden	25 maart 2019
Eindhoven	Gemeente (voorzitter), AVIM, DT&V, IND, Vluch-telingen in de Knel, het programmabureau.	1 keer per 3 maan-den	3 juli 2019
Groningen	Gemeente (voorzitter), AVIM, DT&V, IND en IN-LIA, het programmabureau.	4 keer per jaar	24 mei 2019
Rotterdam	Gemeente (voorzitter), AVIM, DT&V, IND, ngo's (Pauluskerk, ROS, Leger des Heils, NAS), het pro-grammabureau.	1 keer per 2 maan-den	22 mei 2019
Utrecht	Gemeente (voorzitter), AVIM, DT&V, IND, ngo's (SNDVU, Seguro en VluchtelingenWerk), het pro-grammabureau.	1 keer per maand	13 mei 2019

Sommige pilotgemeenten hebben, naast het casusoverleg en de stuurgroep, nog andere overleggen die deel uitmaken van de LVV.

Amsterdam

De gemeente heeft naast het casusoverleg en de stuurgroep verschillende andere overleggen, onder andere over kwetsbare groepen die buiten de LVV vallen. Ook voeren ze sinds februari 2020 het cluster-overleg. Gedurende dit overleg is er aandacht voor casussen waarop ze vastlopen, vaak gekoppeld aan een specifiek thema. Tijdens het clusteroverleg kan verdiepend worden doorgepraat over zaken waar tijdens het LSO onvoldoende tijd voor is. Daarnaast heeft de Medische Opvang Ongedocumenteerden (MOO)[43] een apart overleg met DT&V over medische gevallen, en overlegt het Wereldhuis[44] apart met DT&V en IND over de groep ouderen.

[36] Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen
[37] Loket Ongedocumenteerden Amsterdam
[38] International Organisation for Migration
[39] Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt
[40] Nicolaas Adriaans Stichting
[41] Het BRIO in de huidige vorm bestaat sinds november 2017. Toen is gestart met de vernieuwde werkwijze BBB, gelijk aan de LVV-werkwijze.
[42] Stichting Noodopvang Dakloze Vreemdelingen Utrecht
[43] MOO biedt opvang en begeleiding aan vreemdelingen met ernstige psychische problematiek.
[44] Een centrum voor informatie, begeleiding en educatie voor vreemdelingen.

Rotterdam

Bespreking van de individuele gevallen die worden opgevangen door de Pauluskerk vindt plaats in een *'klein team'*, bestaande uit de Pauluskerk, DT&V, IND en de gemeente. Voor de personen die opgevangen worden door de andere ngo's vindt geen vergelijkbaar apart overleg plaats. In de gemeente vindt daarnaast ook een medisch overleg plaats.

Utrecht

In Utrecht vindt ook het 'complexe-casusoverleg' plaats, waar naast de gemeente (voorzitter) ook de betrokken ngo's deelnemen. Dit overleg fungeert als een voorselectie van de vreemdelingen die in het casusoverleg besproken worden. Bepaalde zaken worden uitgesloten (zoals duidelijke medische situaties), waardoor in het casusoverleg alleen de ingewikkelde zaken worden besproken. Idee van deze voorselectie is dat er anders te veel vreemdelingen besproken moeten worden in het casusoverleg, wat veel tijd kost.

4.3 Beoogde taken en verantwoordelijkheden van betrokken partijen

Zoals ook blijkt uit het eerste hoofdstuk zijn er verschillende partijen betrokken bij de LVV. Naast de lokale partijen (de ngo's) spelen ook enkele landelijke partijen lokaal een rol. In deze paragraaf bespreken we alle betrokken partijen.

Landelijke partijen die lokaal een rol spelen

Op landelijk niveau zijn met name het programmabureau, de DT&V en de IND relevant voor de lokale uitvoering.

Programmabureau

De uitvoering van de LVV is belegd bij de lokale partijen, maar dit gebeurt in nauwe samenwerking met het programmabureau. Het programmabureau is verantwoordelijk voor de landelijke aansturing en coordinatie van de pilotgemeenten. Concreet richt het bureau zich op de volgende taken[45]:

- randvoorwaarden en ondersteuning van de pilotgemeenten;
- afstemming met en informeren van de klankbordgroep en andere stakeholders;
- afstemming met en verantwoording aan de bateneigenaren[46] en opdrachtgever;
- de governance en het politiek en bestuurlijk secretariaat;
- faciliteren van de gezamenlijke (IV-)voorzieningen (MRT, landelijk medisch overleg);
- veranderkundige ondersteuning.

Het programmabureau is zowel betrokken bij het kernteam, het MRT (Multidisciplinair Review Team), het projectleidersoverleg en het landelijk medisch overleg. Op lokaal niveau is het programmabureau betrokken bij de stuurgroep van elke gemeente.

Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)

De DT&V had gedurende de BBB een regierol wat betreft de begeleiding van vreemdelingen richting terugkeer. Aangezien bij de LVV de gemeente de regie in handen heeft, heeft de DT&V gedeeltelijk een nieuwe rol. Tijdens de LVV hebben zij met name een adviserende en faciliterende taak en werken hierbij nauw samen met de gemeenten en de IND. Wanneer er casussen besproken worden waarbij de vreemdeling vastloopt bij de ambassade (bijvoorbeeld wat betreft het verkrijgen van een paspoort), zou de DT&V contact kunnen leggen met de betreffende ambassade en oplossingen kunnen bespreken. Daarnaast kan de DT&V advies geven aan ngo's: niet alleen over terugkeer, maar ook bijvoorbeeld over een 'aanvraag buiten schuld'.[47] De DT&V is landelijk betrokken bij het kernteam en het MRT, en op lokaal niveau bij de stuurgroep en het casusoverleg van de gemeenten.

[45] Hieronder volgt een korte omschrijving van deze taken. Verder uitwerking hiervan is echter geen onderdeel van het onderzoek (naast het MRT).
[46] Leden van de programmaraad.
[47] Wanneer een vreemdeling buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
Ook de IND is een belangrijke partij, die nauw samenwerkt met de gemeenten en de DT&V. In het casusoverleg hebben zij vooral een faciliterende en adviserende taak, met name wanneer er mogelijk sprake is van een verblijfsperspectief. Er kan bijvoorbeeld bekeken worden of een Herhaalde Asielaanvraag (HASA) sneller behandeld kan worden, of er kan advies gegeven worden over de kansrijkheid van een (herhaalde) asielaanvraag. Wanneer deze kans laag is, is het ook de taak van de IND om dit goed toe te lichten. Ook de IND neemt deel aan het kernteam en de MRT, en op lokaal niveau aan de stuurgroep en het casusoverleg.

Lokale partijen
Op lokaal niveau is de gemeente de *regievoerder* van de LVV: zij zijn opdrachtgever voor de ngo's en verantwoordelijk voor een goed verloop van de samenwerking tussen alle betrokken partijen. De gemeente zit overleggen voor, zorgt voor een goede gang van zaken in oplossingsgericht werken, beslecht meningsverschillen, heeft een verbindende functie en draagt zorg voor escalatie van casuïstiek naar het MRT.

Naast het begeleiden van de inhoud en het proces van de lokale LVV, zijn de gemeenten ook verantwoordelijk voor het begeleiden en uitwerken van de *regionale functie* van de LVV gedurende de pilotperiode (bijvoorbeeld begeleiding bij een intergemeentelijke bestuursovereenkomst). Zoals eerder genoemd hebben de LVV's een regionale functie, waardoor uiteindelijk een landelijk dekkend netwerk van acht LVV's moet ontstaan. De regio verwijst hierbij naar de bredere omgeving van de gemeente, de grootte hiervan kan per gemeente verschillen. Uitwerking van de regionale functie is onderdeel van de ontwikkelopdracht van de gemeente, en is ook opgenomen in de convenanten tussen de gemeenten en het Rijk.

Momenteel zijn pilotgemeenten aan het onderzoeken hoe ze de regionale functie vorm kunnen geven. Sommige pilotgemeenten zijn al in overleg met omringende gemeenten: bijvoorbeeld over het inrichten van een satellietlocatie, een aparte LVV of het overplaatsen van vreemdelingen (in gemeenten waar BBB beëindigd zou worden). De eerste verkennende gesprekken zijn hiervoor gevoerd. De gemeente Rotterdam is hierover in gesprek met Den Haag en Leiden en gemeente Groningen voert gesprekken met Emmen. Gemeente Utrecht heeft sinds 1 april 2019 afspraken over satellietlocaties in Zeist en Utrechtse Heuvelrug. Daarnaast voert de gemeente een gesprek met Amersfoort over een vergelijkbare constructie.

Naast gemeenten zijn er verschillende ngo's betrokken bij de LVV, zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de daadwerkelijke begeleiding en de opvang van de vreemdelingen. Hieronder bespreken we per gemeente de betrokken lokale organisaties en hun taken.

Amsterdam
Er zijn dertien ngo's betrokken bij verschillende onderdelen van de begeleiding en opvang binnen de LVV (acht daarvan nemen deel aan het LSO, zie ook de vorige paragraaf). De regie van de LVV is belegd bij de regiegroep, bestaande uit drie ngo's: VluchtelingenWerk, ASKV, en HVO Querido.
Sommige ngo's bieden meerdere onderdelen aan, waar andere organisaties zich gespecialiseerd hebben in een bepaald onderdeel. De taken en verantwoordelijkheden zijn als volgt verdeeld:

Tabel 4.4 Verantwoordelijke ngo's gemeente Amsterdam

Onderdelen begeleiding	Verantwoordelijke ngo
Opvang	HVO Querido (regulier), Leger des Heils (medisch en mogelijke slachtoffers mensenhandel), Stichting Maya Angelou Opvang, Harriet Tubman Huis (alleen vrouwen), ASKV (regulier en MOO/medisch)
Sociale begeleiding[48]	VluchtelingenWerk, ASKV, Leger des Heils, Bridge to Better, Goedwerk Foundation
Juridische screening en begeleiding	VluchtelingenWerk, ASKV, Leger des Heils
Terugkeerbegeleiding	VluchtelingenWerk (MOH)[49], Bridge to Better, Goedwerk Foundation
Toekomstoriëntatie	VluchtelingenWerk (MOH), Bridge to Better, Goedwerk Foundation
Dagopvang en activering	Boost, Stichting Life Goals Amsterdam, Here To Support, PAO[50] (ASKV)

Eindhoven

In Eindhoven is met name Vluchtelingen in de Knel betrokken bij de uitvoering van de LVV. Daarnaast neemt VluchtelingenWerk deel aan de LVV met hun project 'Met Opgeheven Hoofd'. Daarmee ondersteunen ze deelnemers bij terugkeer naar het land van herkomst. Het Leger des Heils kan worden ingezet als behoefte is aan sociale begeleiding met daarbij woonruimte. Hiervoor zijn nog geen specifieke richtlijnen door het lage aantal casussen dat daarvoor in aanmerking is gekomen. Leger des Heils vangt daarnaast de groep zeer kwetsbaren op (met medische en psychische problematiek[51]).

Tabel 4.5 Verantwoordelijke ngo's gemeente Eindhoven

Onderdelen begeleiding	Verantwoordelijke ngo
Opvang	Vluchtelingen in de Knel, Leger des Heils en eigen netwerk vreemdeling
Sociale begeleiding	Vluchtelingen in de Knel, Leger des Heils
Juridische screening en begeleiding	Vluchtelingen in de Knel
Terugkeerbegeleiding	Vluchtelingen in de Knel, VluchtelingenWerk (MOH), Goedwerk Foundation
Toekomstoriëntatie	Vluchtelingen in de Knel
Dagopvang en activering	Vluchtelingen in de Knel, De Huiskamer voor vluchtelingen

Groningen

In Groningen voert één ngo (INLIA) alle onderdelen uit:

Tabel 4.6 Verantwoordelijke ngo gemeente Groningen

Onderdelen begeleiding	Verantwoordelijke ngo
Opvang	INLIA en eigen netwerk
Sociale begeleiding	INLIA
Juridische screening en begeleiding	INLIA
Terugkeerbegeleiding	INLIA (IOM of andere gespecialiseerde ngo's worden soms ingeschakeld)
Toekomstoriëntatie	INLIA
Dagopvang en activering	INLIA

[48] Ook wel casemanagement
[49] MOH: Met Opgeheven Hoofd
[50] PAO: Project Activiteiten Ongedocumenteerden
[51] Momenteel wordt een richtlijn ontwikkeld welke vreemdelingen hieronder vallen.

Rotterdam

Het Vreemdelingenloket heeft een centrale rol bij de uitvoering van de LVV in Rotterdam. Het vormt het centraal aanmeldpunt voor vreemdelingen en is verantwoordelijk voor de coördinatie over de opvang- en de begeleidingstrajecten. Het Vreemdelingenloket is tevens voorzitter van het lokale casusoverleg. Daarnaast zijn zeven ngo's betrokken bij de uitvoering. Zij voeren de volgende taken uit:

Tabel 4.7 Verantwoordelijke ngo's gemeente Rotterdam

Onderdelen begeleiding	Verantwoordelijke ngo
Opvang	Pauluskerk, ROS (24/7), Leger des Heils, NAS (nacht-opvang)
Sociale begeleiding	Pauluskerk, ROS, NAS, Leger des Heils
Juridische screening en begeleiding	ROS, VluchtelingenWerk
Terugkeerbegeleiding	ROS, Goedwerk Foundation, VluchtelingenWerk, IOM
Toekomstoriëntatie	Pauluskerk, ROS, Goedwerk Foundation, Vluchtelingen-Werk
Dagopvang en activering	Pauluskerk, ROS, Leger des Heils, NAS

Utrecht

Ook in Utrecht zijn meerdere ngo's (11) betrokken bij de uitvoering van de LVV. Sommige van de organisaties zijn vooral gericht op opvang van vreemdelingen, andere meer op begeleiding. De organisaties zijn verantwoordelijk voor de volgende onderdelen:

Tabel 4.8 Verantwoordelijke ngo's gemeente Utrecht

Onderdelen begeleiding	Verantwoordelijke ngo
Opvang	SNDVU, Seguro, Weerdsingel, Huize Agnes (24 uursopvang), Toevlucht (nachtopvang voor mannen)
Sociale begeleiding	SNDVU, VluchtelingenWerk, Seguro, Huize Agnes
Juridische screening en begeleiding	SNDVU, Seguro, VluchtelingenWerk, STIL
Terugkeerbegeleiding	SNDVU, Seguro, STIL, VluchtelingenWerk
Toekomstoriëntatie	SNDVU, VluchtelingenWerk, Seguro, STIL
Dagopvang en activering	Villa Vrede, PAS (Utrechts samenwerkingsverband met betrekking tot activering)

4.4 Oordeel over invulling van de eigen rol in de praktijk

In deze paragraaf bespreken we in hoeverre de partijen het gevoel hebben hun *eigen* taken uit te kunnen voeren zoals afgesproken/bedacht. De onderlinge samenwerking tussen de verschillende partijen staat centraal in het volgende hoofdstuk.

Rijkspartijen

De Rijkspartijen (AVIM, DT&V en IND) geven aan vanuit hun organisatie mee te hebben gekregen dat de LVV een nieuwe vorm van samenwerking betekent, en dat de opdracht is buiten de eigen kaders te kijken. DT&V benoemt bijvoorbeeld dat van tevoren afspraken zijn gemaakt wat betreft een bredere visie op de vreemdeling, zodat vanuit DT&V niet alleen richting terugkeer wordt gekeken.
De partijen benoemen dat LVV veel tijd kost (er zijn veel overleggen, die allen ook voorbereiding vereisen), maar over het algemeen geven zij aan voldoende middelen (financieel, personeel) beschikbaar te hebben voor de uitvoering van hun taken. Wel benoemen Rijkspartijen dat in bepaalde steden de gesprekken zich vooral richten op verblijf. Hierdoor is met name DT&V nog weinig in actie gekomen (naast het geven van adviezen).

De *DT&V* had gedurende de BBB een regierol wat betreft de begeleiding van vreemdelingen richting terugkeer, en heeft nu met name een faciliterende en adviserende rol. Zij geven aan dat het enige tijd heeft gekost om te wennen aan deze nieuwe rol.

'Wij zijn van leading bestuurdersstoel naar passagiersstoel gegaan, en dat vereist energie en tijd.' (DT&V)

In overleggen geven zij regelmatig advies, bijvoorbeeld over mogelijkheden voor vrijwillige terugkeer, of over mogelijkheden voor aanvragen in het kader van 'buiten schuld' .

In het LSO wordt een casus besproken van een vreemdeling die geen mogelijkheden heeft voor verblijf en wel voor terugkeer. DT&V brengt in dat het belangrijk is dat aan hem wordt doorgegeven wat de consequenties kunnen zijn als hij niet terugkeert. Als DT&V de vreemdeling aantreft kan hij namelijk uitgezet worden. Ook moet de vreemdeling weten dat als hij vrijwillig terug wil keren, hij daarbij gefaciliteerd kan worden. DT&V benoemt dat er voldoende mogelijkheden zijn voor ondersteuning in het geval van vrijwillige terugkeer.

De *IND* benoemt dat zij over het algemeen het idee hebben een bijdrage te kunnen leveren aan casussen, door een andere kijk op de situatie of door het inbrengen van nieuwe informatie. Zij geven bijvoorbeeld advies over mogelijkheden en kansrijkheid van hernieuwde asielaanvragen. In sommige steden is de IND echter vooral bezig met het toelichten en verdedigen van afgewezen asielaanvragen, en te adviseren welke stappen nodig zijn voor het inwilligen van een aanvraag.

'Ik heb vooral het idee dat ik een bijdrage kan leveren aan nieuw inzicht in de casus, dit kan een ander licht op de zaak werpen.' (IND)

In een casus waar geen mogelijkheden meer lijken te zijn voor legalisering (eerdere asielaanvraag is afgewezen), is de IND gevraagd om de mogelijkheden voor vrijstelling van de voorwaarden 'machtiging tot voorlopig verblijf'[52] te bekijken. De IND heeft dit nagekeken, en licht vervolgens toe waarom de vreemdeling niet voldoet aan de voorwaarden. Specifiek is ook door de IND onderzocht of er een uitzondering gemaakt kan worden voor het land van herkomst van de vreemdeling. Dit bleek echter niet het geval.

AVIM geeft aan over het algemeen hun taken uit te kunnen voeren als gedacht (zij zijn met name verantwoordelijk voor de registratie van vreemdelingen, en het vaststellen van identiteit). In sommige steden wordt echter benoemd dat de lokale overleggen zich met name richten op verblijf, en dat dit belemmerend kan zijn voor het uitvoeren van de eigen taken. Daarnaast ervaart AVIM in bepaalde steden een capaciteitsprobleem. Soms hebben de betrokken medewerkers van AVIM (i.v.m. andere taken) te weinig tijd gehad om zich te kunnen voorbereiden op overleggen. Dit probleem is op landelijk niveau aangekaart.

'Ik kan mijn rol wel uitvoeren zoals verwacht. Wij komen in principe pas in beeld als mensen terug moeten, maar er zijn weinig terugkeerders. Momenteel hebben we dus vooral een adviserende rol.' (AVIM)

Gemeenten

De gemeente is op lokaal niveau de regievoerder van de LVV. Het verschilt per stad in hoeverre zij het gevoel hebben hun (regie)taken uit te kunnen voeren zoals gedacht. Van belang hierbij is de beschik-

[52] Een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) is een speciaal inreisvisum, de nationaliteit van de vreemdeling bepaalt of hij mvv-plichtig is. Aan de mvv moet een verblijfsdoel gekoppeld zijn, zoals verblijf bij een familielid, studie of werk.

baarheid van middelen. Elke pilotgemeente heeft voor de LVV-pilot drie financieringsbronnen ter beschikking: financiële middelen van het Rijk, AMIF[53]-subsidie en eigen budget van de gemeente (op basis van een herverdeling vanuit het Gemeentefonds). De financiering van het Rijk is gebaseerd op het aantal bedden, en dus voor elke pilotgemeente verhoudingsgewijs hetzelfde. Enkele pilotgemeenten benoemen dat zij vrij veel eigen financiering moeten inbrengen. Over het algemeen geven zij echter aan voldoende middelen (financieel en capaciteit) beschikbaar te hebben.

In *Amsterdam* is de gemeente positief over de uitvoering van de eigen taken, en ervaart geen grote knelpunten. Wel ervaart de gemeente druk (vanuit de media en de politiek) om resultaten te bereiken, met name wat betreft duurzame uitstroom. Ze vragen zich af of ze daaraan kunnen voldoen, mede omdat ze voor het bereiken van resultaten afhankelijk zijn van de overige betrokken partijen. Daarnaast wordt enige druk op de capaciteit ervaren in verband met grote aantallen casussen.
De regierol is in Amsterdam belegd bij de regiegroep, bestaande uit drie organisaties (ASKV, VluchtelingenWerk en HVO Querido). Er is hiervoor gekozen zodat de gemeente meer politieke afstand kan houden en omdat de ngo's veel expertise hebben op het terrein van begeleiden en opvangen van vreemdelingen. De constructie van de regiegroep krijgt volgens de gemeente steeds beter vorm.

De gemeente *Groningen* heeft het idee haar eigen taken goed te kunnen uitvoeren, hieronder wordt verstaan: coördineren van de samenwerking, monitoren van de voortgang van de LVV, besluiten over toegang tot de LVV en beëindiging van de opvang en regie op het proces.

In *Rotterdam* is de gemeente ook tevreden over de mogelijkheid voor het uitvoeren van de eigen taken. Wel geven zij aan op zoek te zijn naar een kwaliteitsverbetering in het LSO, om dieper op casuïstiek in te kunnen gaan.

Utrecht geeft aan dat zij proberen te bemiddelen tussen de betrokken ngo's en de Rijksdiensten in het geval van conflicten. Wanneer er geen mogelijkheden zijn voor oplossingen, zoeken zij naar mogelijkheden om op te schalen. Wel benoemt de gemeente dat de rol van voorzitter lastig is uit te voeren aangezien de visies van de betrokken partijen ver uit elkaar liggen, en de mogelijkheden van partijen om te zoeken naar andere oplossingen beperkt zijn. Naast het convenant met het Rijk heeft de gemeente Utrecht ook samenwerkingsovereenkomsten opgesteld met de ngo's voor het creëren van meer commitment.[54] De afspraken met de ngo's in deze overeenkomst komen echter niet allemaal overeen met de afspraken die met het Rijk zijn gemaakt (bijvoorbeeld wat betreft de doelgroepen van de LVV). Deze verschillen in afspraken vormen volgens de gemeente mede een belemmering voor het goed uitvoeren van de regierol.

De gemeente *Eindhoven* geeft aan minder tevreden te zijn over de mogelijkheden voor het uitvoeren van de eigen taken. In de gemeente is de keuze gemaakt de BBB in stand te houden, om een vangnet voor vreemdeling te creëren die niet kunnen deelnemen aan de LVV. Hierdoor trekt de LVV een bepaalde doelgroep aan: met name vreemdelingen die actief bezig zijn met hun toekomst kiezen voor deelname, waarvan een aanzienlijk deel hoopt via de LVV alsnog in aanmerking te komen voor legalisering. Daarnaast zorgt het in stand houden van de BBB voor een vrijblijvend karakter. Wanneer gekozen is voor een terugkeerperspectief, kunnen vreemdelingen vrij eenvoudig uit de LVV stappen, omdat zij nog een alternatief hebben in de BBB. Dit maakt het voor de gemeente lastig sterk de regie te pakken, en zich óók te richten op terugkeer. Om ervoor te zorgen dat de gemeente Eindhoven meer de regie kan voeren zijn er twee aanpassingen doorgevoerd. Ten eerste voert een gemeentemedewerker momenteel gesprekken met de groep vreemdelingen die twijfelt over deelname aan de LVV, en de groep die niet wil deelnemen. Op deze manier ligt de regie van de instroom niet alleen bij de ngo, maar ook bij de gemeente, en kunnen betrokkenen erop vertrouwen dat de vreemdeling een goede geïnformeerde keuze maakt voor wel of geen deelname aan de LVV. Daarnaast wordt er sinds kort gebruikgemaakt van een

[53] Het Asiel, Migratie en integratiefonds. Deze is onderdeel van subsidieregeling voor de Europese migratie- en veiligheidsfondsen 2014-2020.
[54] Hierin zijn randvoorwaarden van de ngo's voor deelname aan de LVV opgenomen. Onder andere is vastgelegd dat de onafhankelijkheid van de ngo's gewaarborgd wordt (behouden van autonomie), dat zij eigen verantwoordelijkheid houden over inhoud en vorm van hun activiteiten en de voorwaarde dat er geen maximale verblijftermijn wordt ingesteld.

nieuw format dat alle partijen voorafgaand aan de LSO invullen (gemeente brengt alle informatie samen), waardoor tijdens het LSO de relevante informatie op tafel ligt en partijen goed voorbereid naar het overleg komen.

Ngo's

In *Amsterdam* vormen drie ngo's de regiegroep, bij wie ook de regierol is belegd (zie ook de vorige paragraaf). De ngo's geven aan dat deze (nieuwe) rol gedurende het proces vormgegeven moest worden, maar dat deze steeds meer ontwikkeld en duidelijk wordt. De partijen geven wel aan enige werkdruk te ervaren. Dit heeft aan de ene kant te maken met het feit dat zij het meeste contact hebben met deelnemers, waardoor andere partijen regelmatig informatie over de deelnemers opvragen. Daarnaast zijn er veel intakes en screenings uitgevoerd, wat ook veel tijd kost. Met name de juridische screening (voor het bepalen van een perspectief) kost vaak meer tijd dan de acht weken die hiervoor gegeven worden. De informatie voor deze screening is namelijk afhankelijk van de informatie die de vreemdeling deelt, en in sommige gevallen is er sprake van onwil of onmacht (i.v.m. medische problematiek) om informatie te delen. Ten slotte speelt mee dat er in het LSO een grote hoeveelheid casussen besproken worden, de voorbereiding daarvan vraagt ook veel tijd.



'We zijn erin gedoken, waardoor we onze rol moesten vormgeven tijdens het proces. Wat is onze rol precies binnen de pilot en binnen het LSO? Nu hebben we pas meer stabiliteit, en is onze rol steeds meer ontwikkeld. Invulling van de rollen werd in de praktijk duidelijk.' (ngo)

In *Eindhoven* is één ngo betrokken bij het LSO. Zij geven aan dat zij de opdracht die zij hebben gekregen (gericht op begeleiding en training van de vreemdeling), ook in de praktijk kunnen uitvoeren. Wel ervaren zij enkele knelpunten, met name een gebrek aan creatieve ruimte van andere betrokken partijen. Deze zullen in het volgende hoofdstuk over de samenwerking uitgebreid aan bod komen.

Ook in *Groningen* is één ngo betrokken bij de begeleiding in de LVV. Zij benoemen dat het opzetten van de LVV veel tijd kost, waar de daadwerkelijke begeleiding van de vreemdelingen onder lijdt. Daarnaast was de verwachting dat alle betrokken partijen meer buiten de eigen kaders zouden kijken. Dit valt in de ogen van de ngo tegen en belemmert ook de begeleiding van de vreemdeling. Ook hier gaan we in het volgende hoofdstuk nader op in. De ngo is ook bezorgd dat er in de begeleiding te veel aandacht is voor restricties en toezicht, wat een negatieve invloed kan hebben op (het opbouwen van) de vertrouwensband met de vreemdeling. Ten slotte benoemt de ngo dat zij in verband met het extra werk sinds de LVV te maken hebben met een capaciteitsprobleem.



'Begeleiding en vertrouwen wekken heeft in het verleden geleid tot oplossingen. Restricties en toezicht niet, maar het lijkt wel of sommige partijen direct sturen op restricties. Als dat te veel de doorslag geeft, gaat het weer mis en lukt het niet een vertrouwensband op te bouwen.' (ngo)

In *Rotterdam* hebben de ngo's ook over het algemeen het idee hun taken uit te kunnen voeren zoals gedacht. Eén ngo noemt als voordeel dat zij zich vooral richten op toekomstoriëntatie, dit maakt dat zij een duidelijke taak en duidelijke rol hebben. Andere ngo's benoemen dat bepaalde onderdelen van de LVV ingaan tegen hun eigen visie. Dit betreft bijvoorbeeld het uitsluiten van groepen in de LVV, of in sommige gevallen vreemdelingen op straat moeten zetten wanneer de LVV beëindigd wordt. Doordat hun eigen visie kan wringen met deze onderdelen van de LVV, kunnen zij het lastig vinden deze uit te voeren.



'We moeten wel eens mensen op straat zetten. Rationeel snap ik dat, emotioneel is dat lastig.' (ngo)

In *Utrecht* ten slotte zijn de ngo's over het algemeen ook tevreden over de mogelijkheden voor het uitvoeren van de eigen taken. De middelen die zij voor de LVV gekregen hebben spelen hierbij een belangrijke rol. Ook is in een aparte samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de ngo's afgesproken dat de ngo's hun taken konden blijven uitvoeren zoals zij gewend waren.
Daarnaast merkt één ngo op niet het idee te hebben dat er voorafgaand aan de LVV duidelijke afspraken zijn gemaakt over de verschillende rollen en taken. Wel geeft een andere ngo aan van tevoren besproken te hebben dat zij in overleggen gelijkwaardig zouden zijn met de Rijkspartijen, en dat dat ook is uitgekomen. Er zijn echter wel verschillende visies over de doelgroepen van de LVV, waarbij de ngo het gevoel heeft dat er meer gewicht wordt gehangen aan de visie van de Rijkspartijen.

4.5 Samenvatting

Over het algemeen geven alle betrokken partijen aan hun eigen taken in het kader van de LVV uit te kunnen voeren zoals afgesproken en van tevoren gedacht. De partijen benoemen wel dat deelname aan de LVV veel tijd kost, maar over het algemeen geven zij aan voldoende middelen (financieel, personeel) beschikbaar te hebben.

Soms kostte het wel enige tijd (en energie) om de LVV op te zetten. Hieronder valt ook het vormgeven van de soms nieuwe rol van de organisaties, en het buiten de eigen kaders kijken. Zo voert DT&V niet langer de regie (wat betreft de begeleiding van vreemdelingen richting terugkeer), en dienen zij breder te kijken dan naar mogelijkheden voor terugkeer. Ngo's moeten in het kader van de LVV soms acties uitvoeren die kunnen wringen met hun eigen visie. In Amsterdam kostte het opzetten van de regiegroep (en de nieuwe rollen van de ngo's hierbij) ook enige tijd. Als belangrijk knelpunt bij het uitvoeren van de eigen taken benoemen enkele *ngo's* dat zij een gebrek ervaren aan creatieve ruimte van andere betrokken partijen. Hier gaan we in het volgende hoofdstuk nader op in.

Het verschilt per pilotgemeente in welke mate de *Rijkspartijen* tevreden zijn over de mogelijkheden voor het uitvoeren van hun eigen taken. Dit heeft met name te maken met een goede voorbereiding van de LVV: in sommige pilotgemeenten zijn aan het begin van de pilotperiode goede afspraken gemaakt over de taken van de betrokkenen. In de pilotgemeenten waar deze afspraken van tevoren zijn opgesteld, en waar er sprake is van toezicht op het naleven ervan, zijn de Rijkspartijen meer tevreden over de invulling van de eigen rol. In sommige steden benoemen de Rijkspartijen als knelpunt dat de gesprekken zich met name richten op een verblijfsperspectief, ook dit komt aan bod in het volgende hoofdstuk.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Samenwerking tussen de betrokken partijen

5

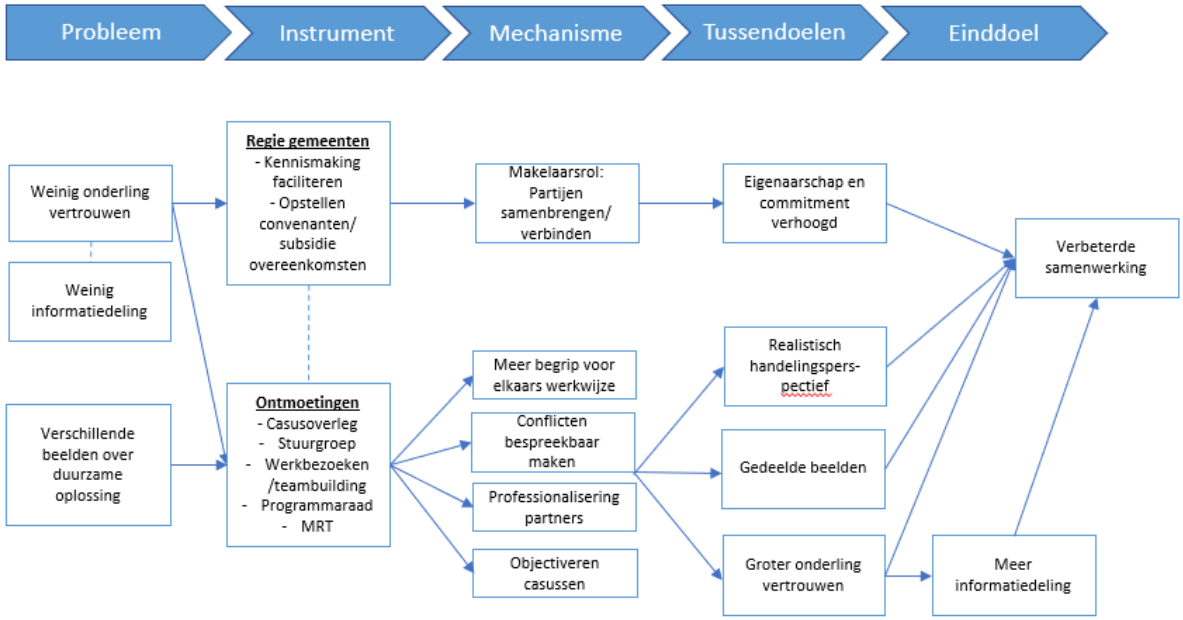
5 Samenwerking tussen de betrokken partijen

In dit hoofdstuk staat de samenwerking tussen de betrokken partijen in de LVV centraal. We omschrijven eerst de opgestelde beleidstheorie met betrekking tot samenwerking. Vervolgens bekijken we in hoeverre we de instrumenten en werkzame elementen van de beleidstheorie terugzien in de praktijk. We benoemen hierbij ook het oordeel van de verschillende partijen over de samenwerking, en belangrijke knelpunten en succesfactoren. We sluiten dit hoofdstuk af met een subconclusie, waarbij we verwijzen naar de opgestelde beleidstheorie.

5.1 Opgestelde beleidstheorie

In de gesprekken met de partijen hebben we gevraagd naar de veronderstelde werkzaamheid van de inrichting van de samenwerking in de LVV. Op basis hiervan is de algemene interventielogica gereconstrueerd van de samenwerking. We presenteren de interventielogica aan de hand van causale ketens tussen gesignaleerde problemen, ingezette instrumenten, werkzame mechanismen en beoogde (tussen)doelen. In paragraaf 6.6 benoemen we een aantal belangrijke contextfactoren die van invloed zijn op de veronderstelde werking van de instrumenten en mechanismen.

Figuur 5.1 Interventielogica: samenwerking tussen betrokken partijen



Regie gemeenten

Een van de uitgangspunten van de LVV is dat verbeterde samenwerking tussen de partijen zal leiden tot meer bestendige oplossingen voor de LVV doelgroep. Een belangrijk onderdeel van de samenwerking is maximale transparantie tussen de partijen in het *uitwisselen van informatie*, zodat op basis van alle beschikbare informatie realistische begeleidingsscenario's kunnen worden opgesteld. Een belemmerende factor voor het uitwisselen van informatie is het gebrek aan *vertrouwen* tussen de partijen. Ansell & Gash (2008) stellen ook dat een vertrouwensband tussen de partijen van groot belang is voor het laten slagen van de samenwerking (zie ook paragraaf 2.3).

Door een sterke regierol van de gemeente kan dit vertrouwen verbeteren. De regierol bestaat onder andere uit het faciliteren van ontmoetingen (zie hieronder) en uit het opstellen en bewaken van *duidelijke afspraken* met partijen. Dit betreft bijvoorbeeld heldere afspraken over verwachtingen en taken van partijen. Ook dient de gemeente alle betrokken organisaties te houden aan de gemaakte afspraken.

De veronderstelling is dat een sterke regierol leidt tot het samenbrengen en verbinden van partijen, en vervolgens tot meer *commitment* en *eigenaarschap* van de betrokken partijen. Hierdoor zouden partijen

eerder bereid en in staat zijn om verder te kijken dan hun eigen belangen, en streven naar een gezamenlijke visie. Dit wordt als belangrijke voorwaarde voor een verbeterde samenwerking genoemd. Ook Ansell & Gash (2008) noemen helder leiderschap, het stellen van duidelijke regels en commitment van alle partners als belangrijke startcondities voor een succesvolle samenwerking.

Ontmoetingen
Door de verschillende opdrachten en visies van partijen, bestaan er verschillende beelden over de geschikte duurzame oplossing voor vreemdelingen. Verondersteld wordt dat meer ontmoetingen kunnen bijdragen aan een meer integrale aanpak. Naast de vaste overleggen (zoals stuurgroepen en casusoverleggen) kunnen ook werkbezoeken en informele ontmoetingen (zoals lunches) hieronder vallen. Verondersteld wordt dat meer ontmoetingen leiden tot meer *begrip en inzicht in elkaars werkwijze en rollen* en betere *bespreekbaarheid van conflicten*. Daarnaast zouden meer ontmoetingen leiden tot *professionalisering van partners* (door meer inzicht in elkaars mogelijkheden en middelen) en het *objectiveren van casussen*. Dit zijn voorwaarden voor het ontstaan van meer *gedeelde beelden*, en het kiezen van een *realistisch handelingsperspectief* op basis van consensus. Daarnaast wordt verondersteld dat door ontmoetingen het vertrouwen tussen partijen zal toenemen, en uiteindelijk meer informatie gedeeld zal worden. Dit alles met een verbeterde samenwerking tot gevolg.

5.2 Invulling instrumenten in de praktijk

In deze paragraaf bespreken we in hoeverre en op welke manier de instrumenten die in de beleidstheorie worden beschreven ter bevordering van de samenwerking, in de praktijk worden ingezet.

Regie gemeenten
In verband met de betrokkenheid van verschillende partijen, met elk hun eigen belangen en visies, is het essentieel dat de gemeenten hun regierol (zowel op de inhoud als op het proces) voldoende uitvoeren. Ook Ansell & Gash (2008) benoemen leiderschap als belangrijke startconditie voor een goede samenwerking (zie ook hoofdstuk 2). Leiderschap draagt bij aan het samenbrengen van partners en het bereiken van een '*collaborative spirit*'. Volgens de auteurs bestaat leiderschap uit het vaststellen en handhaven van regels, het opbouwen van onderling vertrouwen, het faciliteren en vergemakkelijken van dialoog en het nagaan van wederzijdse doelen en winst. Daarbij stellen Ansell & Gash (2008) dat het leiderschap idealiter bij meer dan één persoon dient te liggen om sterke onbalans te voorkomen.

Hieronder bekijken we in hoeverre deze factoren terugkomen in de praktijk. Hierbij bespreken we elk onderwerp eerst aan de hand van de observaties van stuurgroepen en LSO's, en vervolgens op basis van de interviews met lokale partijen.

Vaststellen en handhaven van regels
Uit onze observaties blijkt dat, zowel tijdens stuurgroepen als tijdens LSO's, regelmatig wordt teruggegrepen op eerder gemaakte afspraken. De gemeente spreekt meestal duidelijk uit welke acties door welke partijen genomen dienen te worden, en er wordt meestal een verslag gemaakt. Daarnaast worden regelmatig casussen opnieuw geagendeerd zodat de voortgang van gemaakte afspraken besproken kan worden. Sommige pilotgemeenten hanteren daarnaast een 'actielijst' waar de gemaakte afspraken en stand van zaken worden bijgehouden. Deze lijst wordt vervolgens in de overleggen besproken. In andere gemeenten ontbreekt deze 'actielijst', en is het overzicht van de gemaakte afspraken en stand van zaken minder duidelijk aanwezig.
Uit de gesprekken komt naar voren dat partijen het vaststellen en handhaven van regels als een van de belangrijkste onderdelen van het goed uitvoeren van de regierol zien. Het verschilt echter per gemeente hoe tevreden de partijen hierover zijn. In sommige gemeenten worden de afspraken volgens respondenten duidelijk bewaakt, in andere gemeenten is dit minder het geval (bijvoorbeeld in het geval van verschillende afspraken met verschillende partijen).



'In het overleg heeft de gemeente veel regie, ze hebben een sterke rol. Beleidsregels die zijn afgesproken worden bewaakt, en we worden herinnerd aan gemaakte afspraken.' (ngo)

Opbouwen van onderling vertrouwen

De gemeente zorgt er tijdens bijeenkomsten over het algemeen voor dat alle partijen aan bod komen. Ook wordt regelmatig gevraagd of alle partijen het eens zijn met een voorliggend besluit. Daarnaast adresseert de gemeente irritaties (verbaal en non-verbaal), en worden partijen aangespoord deze uit te spreken. In sommige gevallen wordt er bij conflicten de mogelijkheid gegeven dit bilateraal verder te bespreken.

Respondenten benoemen over het algemeen dat de gemeente investeert in onderlinge verhoudingen en samenwerking (bijvoorbeeld door het organiseren van een lunch of een werkbezoek). Ook wordt er voldoende ruimte geboden om discussiepunten te bespreken, en wordt er over het algemeen bemiddeld bij conflicten. Indien nodig schaalt de gemeente conflicten op.



'De gemeente bemiddelt in het geval van conflicten. Ook worden bezoeken aan elkaar georganiseerd buiten de overleggen om. Het doel hierbij is om met partijen te sparren, en de samenwerking te verbeteren.' (DT&V)

Faciliteren en vergemakkelijken van dialoog

In de observaties komt naar voren dat de gemeente op een aantal manieren zorgt voor een gestructureerd overleg. Zo wordt de tijd in de gaten gehouden, wordt er ingegrepen wanneer een discussie te lang duurt en wordt doorgevraagd bij onduidelijkheden. Regelmatig vat de gemeente na een uitgebreide discussie de verschillende standpunten samen, of formuleert de gemeente op basis van de discussie een conclusie.

Uit de gesprekken blijkt dat de partijen over het algemeen tevreden zijn over de procesmatige kant van de overleggen. Zo zorgt de gemeente er onder andere voor dat alle benodigde informatie voorafgaand aan het overleg verzameld wordt, en dat een agenda is opgesteld (waar partijen ook input op kunnen leveren).



'Er is een strakke planning waar aan gehouden wordt. Er zijn vaste dagen waarop we input voor overleggen toegestuurd krijgen. Deadlines worden goed gehanteerd. Dat stukje regie gaat goed.' (DT&V)

Nagaan van wederzijdse doelen en winst

Tijdens overleggen wordt aan het eind van een casusbespreking, of bij een mogelijke beslissing, regelmatig door de gemeente gevraagd of alle partijen instemmen. Het belang van het bereiken van een consensus komt hierbij duidelijk naar voren. Wanneer dit niet lukt, hakt de gemeente in sommige gevallen de knoop door.

In de gesprekken komt ook naar voren dat de gemeenten over het algemeen veel waarde lijken te hechten aan het bereiken van een consensus, en dat alle neuzen dezelfde kant op staan. De bijeenkomsten die de gemeente buiten de overleggen organiseert, zijn mede met dit doel ingericht.



'Je merkt absoluut dat de gemeente zoekt naar consensus en ernaar streeft alle neuzen dezelfde kant op te krijgen. Ze denken goed mee, kijkend naar oplossingen.' (AVIM)

Ontmoetingen

Naast regievoering is het organiseren van ontmoetingen volgens de beleidstheorie een belangrijk instrument om de samenwerking te verbeteren. Meer ontmoetingen kunnen leiden tot inzicht in elkaars werkwijze en motieven en meer gedeelde beelden. Dit zou vervolgens leiden tot meer onderling vertrouwen, een voorwaarde voor het delen van informatie tussen de partijen. De gemeente dient hierbij de regie te nemen. Ook Ansell & Gash (2008) stellen dat face-to-face gesprekken tussen de samenwerkingspartners en een vertrouwensband tussen de partijen van groot belang zijn voor het laten slagen van de samenwerking (zie ook paragraaf 2.3).

Wat betreft ontmoetingen op lokaal niveau gaat het met name om de stuurgroepen, de casusoverleggen en de ontmoetingen die buiten deze overleggen plaatsvinden (zoals werkbezoeken en heidagen). Hieronder bespreken we in hoeverre en op welke manier deze ontmoetingen plaatsvinden in de praktijk. Hierbij maken we gebruik van onze observaties van stuurgroepen en LSO's, en de gesprekken met lokale partijen.

Uit de observaties blijkt dat over het algemeen alle betrokken partijen aanwezig zijn en personen elkaar kennen. Wanneer iemand niet aanwezig is, wordt meestal een vervanger gestuurd. De sfeer is over het algemeen informeel met ruimte voor humor tussendoor, bij de stuurgroep wat formeler. Over het algemeen vinden de stuurgroepen om de twee à drie maanden plaats, en de casusoverleggen één of twee keer per maand.

In bepaalde gemeenten worden met enige regelmaat ontmoetingen georganiseerd buiten de vaste overleggen om. Deze worden georganiseerd met als doel meer inzicht in elkaars werkwijze te krijgen, om uiteindelijk een verbeterde samenwerking te bereiken. Bijvoorbeeld een werkbezoek bij de IND voor meer informatie over de mogelijkheden voor medische vergunningen, of een bezoek aan een ngo voor meer inzicht in de begeleiding van vreemdelingen. Ook wordt er in sommige gevallen een lunch georganiseerd voorafgaand of na de overleggen.



'Je merkt dat ngo's vaak niet weten hoe wij werken; ze hebben bijvoorbeeld vragen over vergunningen in het kader van artikel 64 (red. uitstel van vertrek vanwege medische redenen) of over aanvragen buiten schuld. Daarom is hierover een bijeenkomst georganiseerd, zodat ngo's op hoofdlijnen de werkwijze van IND en DT&V kennen. Dat wordt ook steeds beter.' (DT&V)

5.3 Mechanismen in de praktijk

Op basis van de gesprekken en observaties hebben we niet alleen bekeken of we de *instrumenten* maar ook de *werkzame mechanismen* uit de beleidstheorie terugzien in de praktijk.

Begrip voor elkaars werkwijze

Het eerste mechanisme gaat ervan uit dat meer (informele) ontmoetingen kunnen leiden tot inzicht in elkaars werkwijze en motieven.

Partijen geven aan elkaars werkwijze en visie te begrijpen. Over het algemeen is er door het (intensieve) contact sprake van meer onderling begrip voor de verschillende taken van de partijen en verschillende

visies op de vreemdeling. Bijvoorbeeld wanneer de IND uitlegt waarom bepaalde acties zijn ondernomen of waarom bepaalde zaken niet mogelijk zijn, wordt daarnaar geluisterd en wordt (over het algemeen) uitgesproken daar begrip voor te hebben. Partijen spreken ook van een 'goede sfeer' tijdens overleggen. Als kanttekening wordt toegevoegd dat dit begrip in sommige gevallen persoonsgebonden is. Onder de mensen die gezamenlijk aan tafel zitten is er sprake van begrip en vertrouwen, maar dit vertrouwen is minder aanwezig tussen de organisaties. Wanneer bijvoorbeeld een andere persoon van een organisatie aansluit, kan het zijn dat het vertrouwen eerst opnieuw moet worden opgebouwd.



'In het begin speelde veel onbegrip, alsof we tegenover elkaar stonden. Iedereen moet wennen aan de nieuwe situatie en nieuwe samenwerking. De laatste tijd zie je meer begrip door meer overleg en meer onderling contact. Iedereen begint z'n rol meer te vinden.' (ngo)



'Ik denk wel dat er voldoende begrip is. Vorige week moesten we nog iemand in bewaring stellen en dan bellen we de ngo en leggen we het uit. Ze begrijpen het wel en accepteren dat dit onze taak is.' (AVIM)

Tijdens een LSO benoemt DT&V dat ze vinden dat een activeringscursus geen zin heeft, omdat de vreemdeling terug moet en dus niet in Nederland mag werken. De ngo legt uit dat het bij hun visie past om de cursus aan te bieden, zodat de persoon zich kan redden als hij met onbekende bestemming vertrekt. De DT&V geeft vervolgens aan dit te snappen.



Conflicten bespreekbaar maken

De kern van het tweede mechanisme is dat meer ontmoetingen ook kunnen leiden tot het meer bespreekbaar maken van eventuele conflicten.

Partijen geven aan open naar elkaar te kunnen zijn. Ook wordt benoemd dat er ondanks de verschillende visies weinig sprake is van conflicten. Wel zijn er regelmatig discussies waarin openlijk knelpunten worden benoemd en de verschillende doelen en visies naar voren komen. Het gaan dan met name om inhoudelijke discussies rondom casussen, bijvoorbeeld mogelijkheden voor hernieuwde aanvragen of voor langlopende casussen. Partijen benoemen dat men soms terughoudend is om conflicten in overleggen te bespreken. Er wordt dan de voorkeur gegeven om conflicten buiten overleggen te bespreken, zodat in een veilige sfeer alles benoemd kan worden.

Partijen benoemen het als taak van de gemeenten, om te bemiddelen in het geval van conflicten. In de meeste steden wordt dit goed opgepakt door gemeenten: geprobeerd wordt conflicten direct in het overleg op te lossen, of een vervolg te geven buiten te overleg om (bilateraal). De meeste gemeenten geven ook voldoende ruimte om conflicten te bespreken.



'De verschillende belangen komen naar voren tijdens conflicten. Dat is wel minder extreem dan in het begin, omdat de rollen duidelijker zijn. De gemeente bewaakt het proces in geval van conflicten, en is achter de schermen in contact met partijen.' (ngo)



'Onenigheden komen wel eens voor over een beslissing of uitvoering. Deze worden voorgelegd door de voorzitter en per organisatie wordt gevraagd hoe we erover denken. Vervolgens wordt een beslissing gemaakt waar iedereen het mee eens is. Het gebeurt wel eens dat we het niet eens worden. Dan bestaan er andere ideeën over een casus; iedereen handelt vanuit eigen taken en daar is begrip voor.' (AVIM)

In enkele gevallen is er sprake van conflictvermijding. Bepaalde casussen worden opgeschaald naar de stuurgroep of MRT, waardoor de echte confrontatie niet plaatsvindt.

Gedeelde beelden

Dit mechanisme gaat ervan uit dat door meer ontmoetingen, en meer inzicht in elkaars werkwijze, er uiteindelijk meer gedeelde beelden bestaan over de begeleiding en het perspectief van een vreemdeling.

Ondanks meer inzicht en begrip voor elkaars werkwijze, blijven de visies op de vreemdeling sterk van elkaar verschillen. Deze verschillende visies komen tijdens de bijeenkomsten duidelijk naar voren.

Tijdens een stuurgroep komen duidelijk meningsverschillen naar voren over identificatie van vreemdelingen. Alle partijen zijn het ermee eens dat het essentieel is dat er bij de aanmelding duidelijkheid komt over de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling. Er zijn echter verschillende standpunten over de wijze waarop dit dient te gebeuren. AVIM stelt voor dat vreemdelingen langs komen op het hoofdkantoor; dit is volgens hen het meest efficiënt, omdat vreemdelingen ook gehoord moeten worden. De ngo geeft aan dat dit voor vreemdelingen lastig is, in verband met wantrouwen tegenover de politie. Er wordt uiteindelijk geen oplossing gevonden, en het onderwerp wordt verplaatst naar een volgend overleg.

Men luistert tijdens discussies naar elkaars standpunten, en in de meeste gevallen heeft men ook begrip voor elkaar. In sommige gevallen is men bereid (deels) de eigen standpunten aan te passen aan de argumenten van de ander.

In een overleg is de ngo ervan overtuigd dat er voldoende redenen zijn voor een asielaanvraag. De IND ontkracht dit, en legt redenen hiervoor uit. De ngo vraagt zich af waarom er niet met een bredere/creatieve kijk op de casus gekeken kan worden. Met één deel van de redenatie van de IND is de ngo het wel eens: dat er een psychologische test nodig is om de kwetsbaarheid van de vreemdeling aan te kunnen tonen.

Tijdens een LSO zijn er verschillende visies over het beëindigen van de opvang van een vreemdeling. De gemeente wil de opvang beëindigen, omdat de persoon niet meewerkt aan de begeleiding. De begeleidende ngo is het hier niet mee eens, omdat de persoon te kwetsbaar is (als de opvang beëindigd zou worden komt de persoon toch uiteindelijk weer terug in de opvang in verband met ziekte). De gemeente besluit mee te gaan in de redenering van de ngo, en de opvang voorlopig niet te beëindigen.

Ook wordt er regelmatig een gezamenlijk toekomstperspectief voor een vreemdeling gekozen.

Tijdens een overleg licht de gemeente een casus toe. De IND heeft mogelijkheden voor legalisering bekeken, maar veel bleek niet mogelijk. De ngo benoemt nog een mogelijkheid voor een activeringscursus voor de vreemdeling, maar geeft toe dat dit erg lang zal duren en niet erg reëel is. Gezamenlijk wordt een perspectief richting terugkeer besloten. De ngo is het ook eens met deze beslissing, zodat de vreemdeling meer duidelijkheid heeft.

Verschillende partijen benadrukken echter ook dat meer begrip niet leidt tot meer oplossingen, in verband met andere doelen en visies.

'Er is wel begrip voor de verschillende werkwijze en opvattingen. Maar de partijen hebben andere doelen en verwachtingen waardoor het moeilijk is tot overeenstemming te komen. Op persoonlijk vlak kunnen we het beter vinden, maar dit leidt niet tot meer oplossingen.' (ngo)

Groter vertrouwen en informatiedeling

Dit laatste mechanisme gaat ervan uit dat meer ontmoetingen, en meer inzicht in elkaars werkwijze, er ook toe zullen leiden dat partijen elkaar onderling meer vertrouwen. Hierdoor zal er eerder informatie gedeeld worden.

Soms hebben partijen het gevoel dat de andere partijen informatie achterhouden, dit heeft deels te maken met de verschillende belangen. Het is echter niet altijd hard te maken of er daadwerkelijk ook informatie wordt achtergehouden. In sommige gevallen wordt echter duidelijk aangegeven dat bepaalde informatie niet gedeeld kan worden, Ngo's geven bijvoorbeeld aan bepaalde informatie niet te kunnen delen i.v.m. de privacy van de vreemdeling (er moet dan eerst toestemming van de vreemdeling worden gevraagd). De ngo's benoemen daarnaast dat zij een verschil maken tussen informatie die essentieel is voor het bepalen van een perspectief, en informatie die dat niet is. Bijvoorbeeld wanneer de geaardheid van een persoon niet relevant is, wordt dit niet gedeeld. Wanneer het wel relevant is, wordt eerst toestemming gevraagd aan de vreemdeling.



'Er wordt wel meer informatie gedeeld, maar er wordt vooral vanuit eigenbelang gedeeld, niet vanuit gezamenlijk belang. De ngo vertelt alleen wat de cliënt wil delen, in verband met de vertrouwensband. De informatie is daardoor gekleurd, en wordt niet gedeeld als het over terugkeer gaat (bijvoorbeeld: de vreemdeling heeft familie in het land van herkomst en heeft daar ook contact mee). Vanuit onze kant wordt wel alles gedeeld wat ik mag delen.' (DT&V)



'Er heerst een aanname in de LVV dat het delen van informatie leidt tot oplossingen. Dit is niet uit de praktijk gebleken. Het delen van informatie is nuttig als het een doel dient, maar het heeft tot op heden nog niet tot een oplossing in een vastgelopen dossier geleid.' (ngo)

Het niet delen van bepaalde informatie kan, naast het bestaan van verschillende belangen, ook voortkomen uit een gebrek aan vertrouwen. Bij ngo's speelt bijvoorbeeld de angst mee dat zij niet weten wat er gebeurt met informatie die zij delen, met name als het informatie is die niet in het voordeel is van de vreemdeling. In bepaalde steden lijkt het vertrouwen tussen partijen, en daarmee ook de informatie uitwisseling, echter te verbeteren.



'In het begin waren er wat meer moeilijkheden, bepaalde partijen vonden het lastig om alle informatie te delen. Dit kwam voort uit het verleden, de gedachte van 'het beschermen van de cliënt'. Het bewustzijn groeit steeds meer dat we het samen moeten doen dus informatie wordt makkelijker gedeeld. Je merkt dat het intensievere contact leidt tot meer vertrouwen, elkaars werkwijze leren kennen en meer informatie-uitwisseling.' (ngo)



'Informatie-uitwisseling gaat heel goed. Nooit moeilijkheden. Vertrouwen zit ook goed, ik heb zelf ook vertrouwen in een goede omgang met gegevens die ik deel.' (IND)

De meeste partijen geven aan dat ook als bepaalde informatie niet wordt gedeeld, het meestal wel mogelijk is om op basis van de beschikbare informatie een perspectief vast te stellen (op basis van een juridische screening).



'Dat lukt. Er kan een perspectief worden afgesproken of we spreken af dat er meer informatie moet komen vanuit deelnemers. Er kan in ieder geval altijd een afspraak gemaakt worden.' (Gemeente)

5.4 Verschillen en overeenkomsten in het oordeel over de samenwerking

Wat betreft de tevredenheid van de betrokken partijen over de samenwerking, zien we een tweedeling. Over het algemeen zijn de partijen in *Amsterdam*, *Groningen* en *Rotterdam* tevreden over de wijze waarop partijen samenwerken. In *Eindhoven* en *Utrecht* is dit minder het geval. Hieronder gaan we in op deze verschillen.

In *Amsterdam* koste het enige tijd om de regiegroep te installeren, betrokkenen zijn op dit moment tevreden over deze constructie. Als aandachtspunt wordt benoemd dat het belangrijk is dat deze regiegroep onafhankelijk blijft. De Rijkspartijen (AVIM, DT&V en IND) hebben het idee goed hun taken te kunnen uitvoeren. Benoemd wordt dat er voorafgaand aan de LVV hierover duidelijke afspraken zijn gemaakt. Een knelpunt dat door verschillende partijen wordt benoemd, is de grote hoeveelheid casussen die besproken worden tijdens het LSO en de hoeveelheid mensen aan tafel. Dit belemmert een goede inhoudelijke bespreking van casussen. Op dit moment worden hiervoor extra overleggen georganiseerd (clusteroverleggen per thema).

In *Groningen* zijn alle betrokken partijen ook tevreden over de uitvoering van de regierol van de gemeente. Als succesfactor in de samenwerking wordt genoemd dat de betrokken ngo in Groningen veel ervaring heeft met de problematiek, en hierdoor een realistisch beeld heeft van de mogelijkheden voor vreemdelingen. Dit leidt tot minder felle discussies. Als knelpunt wordt genoemd het ontbreken van een goed registratiesysteem van de opvang en begeleiding van vreemdelingen.

Ook in *Rotterdam* zijn met name de Rijkspartijen tevreden over de uitvoering van de taken van andere betrokken partijen. Ook de regierol van de gemeente wordt als positief ervaren. De gemeente geeft zelf aan wel op zoek te zijn naar een kwaliteitsverbetering in het LSO, om dieper op de casuïstiek in te kunnen gaan. Volgens betrokkenen is een belangrijke succesfactor in Rotterdam het gegeven dat het LSO ook al lang voor de LVV bestond, en onderlinge verwachtingen van te voren al duidelijker waren.[55] Daarnaast is in Rotterdam ook een terugkeer-ngo aanwezig bij het overleg, waardoor alle perspectieven vertegenwoordigd zijn.

In *Utrecht* en *Eindhoven* zijn met name de Rijkspartijen ontevreden over de regievoering van de gemeente; dit heeft te maken met een aantal knelpunten (zie hieronder). Gemeenten geven aan dat zij wel de regie proberen te pakken (en indien nodig op te schalen bij conflicten), maar verschillende omstandigheden maken dit echter lastig. Voor Utrecht geldt dat de verschillende afspraken die zijn gemaakt met het rijk en de ngo's een belemmering vormen voor het goed uitvoeren van de regierol. In Eindhoven zorgt het behoud van de BBB ervoor dat de LVV een bepaalde doelgroep aantrekt; dit maakt het voor de gemeente lastig de regie te pakken (en zich ook te richten op terugkeer). Wel zijn er in Eindhoven enkele aanpassingen doorgevoerd om ervoor te zorgen dat zij de regierol beter op kunnen pakken: de gemeente voert gesprekken met vreemdelingen die niet willen deelnemen aan de LVV of hierover twijfelen, en de gemeente zorgt ervoor dat voorafgaand aan de overleggen alle informatie verzameld is (zie ook paragraaf 5.3).

Uit het bovenstaande blijkt dat het per gemeente verschilt hoe tevreden de partijen zijn over de regierol van de gemeente. De mate van tevredenheid over het goed uitvoeren van de regierol heeft volgens de betrokken partijen zowel te maken met de regio op het proces als op de inhoudelijke besprekingen.

[55] In andere steden bestonden er voor de LVV ook overleggen, maar in een andere vorm en samenstelling.

Voor een goede *regievoering op het proces* en de organisatie van de LVV wordt benoemd dat het van belang is dat voorafgaand aan de LVV een aantal zaken goed geregeld is. Het gaat hierbij onder andere om het bespreken van verschillende verwachtingen van betrokken partijen en het opstellen (en bewaken) van duidelijke afspraken over doelen en rollen in de LVV. Gedurende de LVV dient de gemeente te investeren in onderlinge verhoudingen en samenwerking. Hieronder vallen bemiddeling bij conflicten, streven naar consensus en het organiseren van bijeenkomsten voor meer inzicht in elkaars werkwijze.

Voor een goede *bespreking van inhoudelijke casussen* dient de gemeente volgens de betrokkenen voldoende neutraal te zijn, en alle duurzame oplossingen evenveel aandacht te geven. Daarnaast zouden gemeenten voldoende inhoudelijke kennis over de asielprocedures en vreemdelingenketen moeten hebben, en ervoor moeten zorgen dat alle beschikbare informatie over de casussen op tafel ligt. Wanneer een consensus niet haalbaar is, dient de gemeente ook zelf knopen door te hakken. Ten slotte moet er voldoende zicht zijn op voortgang of stagnatie van casussen.

5.5 Knelpunten en succesfactoren

Samenvattend komen de volgende knelpunten en succesfactoren voor een goede samenwerking naar voren:

Knelpunten

Grote verschillen tussen partijen in belangen en visie. In bepaalde gevallen lijkt er nog onvoldoende sprake te zijn van een gezamenlijke visie en een integrale aanpak. Volgens Rijkspartijen in bepaalde steden richten de ngo's zich sterk op verblijf, ook als eerder is gebleken dat er geen mogelijkheden zijn voor legalisatie. Volgens hen is terugkeer in deze steden niet bespreekbaar.



'Er wordt vastgebeten in verblijf, ook als IND zegt dat er geen mogelijkheid is. Soms lijkt het erop dat de LVV gebruikt wordt als verlenging van eerdere procedures: als een zaak eerder is afgewezen, wordt het nogmaals geprobeerd in de LVV.' (DT&V)

Uit observaties komt dit knelpunt niet direct naar voren: ngo's geven in overleggen ook wel aan dat in sommige gevallen legalisering niet haalbaar is. Bijvoorbeeld wanneer de DT&V aangeeft dat voor een bepaalde casus gedwongen terugkeer de enige mogelijkheid is, is de ngo het hiermee eens, gezien het gebrek aan medewerking van de vreemdeling. Tijdens een ander overleg is de ngo het eens met een terugkeerperspectief, met name omdat deze beslissing meer duidelijkheid aan de vreemdeling kan geven.



Verwachtingen van verschillende partijen over de LVV en elkaars mogelijkheden lopen sterk uiteen. Hier komen partijen gedurende de LVV achter; dit had volgens betrokkenen beter van te voren besproken moeten worden. Het verschil in verwachtingen komt onder andere naar boven in discussies over de mogelijkheden voor creatief meedenken, en over bevoegdheden van de mensen aan tafel.

Ngo's geven aan dat voorafgaand aan de LVV verwachtingen zijn gewekt dat Rijkspartijen meer *'out of the box'* konden meedenken (binnen wet- en regelgeving), met name voor het behandelen van langlopende en complexe casussen. Dit valt in hun ogen tegen en belemmert volgens hen het bereiken van oplossingen. Eerder liepen partijen hier ook tegen aan; de verwachting was dat dit zou veranderen in de LVV.

'Waar wij op vastlopen in het verder komen is het gebrek aan creatieve ruimte. Er is ons verteld: er komen doorbraken voor casussen; daarom deden we mee aan de LVV. IND en DT&V willen best meedenken, maar als wij met suggesties komen buiten hun werkwijze om, kan dat niet. Er wordt dan teruggegrepen op de werkinstructie, maar die ken ik wel. Hierdoor lopen casussen die eerder ook vastliepen, nog steeds vast.' (Ngo)

Rijkspartijen geven aan alleen creatief mee te kunnen denken binnen de huidige beleidskaders. In het convenant is dit omschreven in algemene formuleringen: dat medewerkers binnen het kader van de wet- en regelgeving oplossingsgericht kunnen meedenken en hun professionele ruimte optimaal benutten om tot oplossingen te komen. In de praktijk is er soms verwarring over welke ruimte wet- en regelgeving biedt.

Verschillen partijen benoemen tijdens overleggen mogelijkheden voor 'creatieve oplossingen'. In een casus waar een vreemdeling geen recht heeft op verblijf maar ook niet terug wil, geeft DT&V aan contacten te hebben met partnerorganisaties in het land van herkomst. DT&V oppert dat zij contact kunnen opnemen met deze organisaties, zodat de vreemdeling in contact kan komen met anderen die zijn teruggekeerd. Dit kan mogelijk de angst voor terugkeer verminderen. Bij een andere casus geeft de begeleidende ngo aan dat de vreemdeling te kwetsbaar is voor terugkeer. IND oppert dat uitstel van vertrek wegens medische redenen eventueel een mogelijkheid zou kunnen zijn.

Daarnaast waren er bij ngo's en bepaalde gemeenten verwachtingen gewekt dat er IND'ers aan tafel zouden zitten met meer *bevoegdheid* om beslissingen te nemen, en niet alleen met een adviserende rol.

'Onze verwachting was dat er mensen aan tafel zouden zitten die ook iets kunnen doorvoeren, maar dat is niet zo. Medewerkers die in het LSO zitten, zitten er om te informeren en om vragen te stellen aan de achterban, maar hebben geen bevoegdheid.' (Ngo)

Volgens de betrokken IND'ers is dit echter niet gewenst. Zij geven aan zich te moeten en willen houden aan de kaders waarbinnen beslissingen worden gemaakt. De IND-medewerkers kunnen wel terugkoppelen aan de beslismedewerkers als er zaken zijn waar zij rekening mee moeten houden, en aansporen creatief te denken, maar de beslissing ligt bij de beslisser. Dit is ook een gevolg van de inrichting van de IND, met hooggespecialiseerde eenheden waar de beslissingsbevoegdheid ligt in plaats van bij een generiek casuspersoon.

'Vanuit mijn positie had ik wel voor ogen wat de rol van de IND was; anderen hadden een ruimere rol verwacht, met meer mandaat. Die verwachting had ik niet. Mijn verwachting was: binnen de kaders kijken naar mogelijkheden, en daarbinnen wat ruimer kijken. Van te voren hadden deze verschillende verwachtingen duidelijker in kaart gebracht moeten worden.' (IND)

Er is een overleg georganiseerd vanuit het programmabureau met gemeenten, IND en ngo's met als doel om verwachtingen over de mogelijkheden rondom creatief meedenken en bevoegdheid/mandaat van de IND beter op elkaar af te stemmen. Uit gesprekken blijkt echter dat deze bijeenkomst dit doel nog niet bereikt heeft[56].

In enkele steden lijkt daarnaast nog sprake te zijn van *onvoldoende vertrouwen* tussen de betrokken partijen. Hierdoor is het lastiger informatie te delen en tot gedeelde beelden te komen. Ngo's geven aan in

[56] Het is ook niet gelukt een gezamenlijk verslag van deze bijeenkomst op te stellen. De ngo's hanteren hun eigen verslag van deze bijeenkomst.

verband met privacy niet alle informatie te kunnen delen, of dit eerst te moeten bespreken met de vreemdeling (dit kost soms veel tijd). Over het algemeen is er wel voldoende informatie aanwezig om een richting voor toekomstperspectief van een vreemdeling te bepalen. In bepaalde steden wordt opgemerkt dat intensiever contact leidt tot meer vertrouwen, het beter leren kennen van elkaars werkwijze en meer informatie-uitwisseling.



'Informatiedeling gaat niet zo soepel. Je merkt dat belangen anders liggen: ngo's zijn vooral gericht op de vreemdeling, AVIM neemt toch ook het overheidsbelang mee. Wordt wel aan gewerkt op dit moment.' (AVIM)

In bepaalde steden hebben partijen (Rijkspartijen en ngo's) het gevoel dat er in sommige gevallen sprake is van *conflict vermijdend* gedrag. Conflicten worden opgeschaald of buiten het LSO besproken. Hierbij is de regie van de gemeenten essentieel: zij dienen de onderlinge dynamiek goed aan te voelen, voldoende ruimte te bieden om conflicten te bespreken, en ook partijen te stimuleren om dit te doen. Ten slotte is in sommige gevallen nog sprake van *onduidelijkheid over de werkwijze* van de verschillende partijen. Hier worden wel acties voor ondernomen, bijvoorbeeld door het organiseren van werkbezoeken.



'Inzicht in elkaars werkwijze kan beter. Je merkt dat de basisinformatie soms zelfs ontbreekt bij Rijkspartijen over wat wij doen. Het inzicht begint wel steeds meer te ontstaan.' (Ngo)

Succesfactoren

Partijen benoemen dat het voor een goede samenwerking essentieel is dat de *gemeente neutraal* is. Indien nodig dient de gemeente echter ook bereid te zijn een standpunt aan nemen tijdens het overleg, en beslissingen te kunnen nemen.

Verder dient de gemeente voldoende *regie* te voeren. Onder voldoende regievoering valt onder andere *een goede voorbereiding op de LVV.* Wanneer er sprake is van een goede voorbereiding op de LVV verloopt de samenwerking over het algemeen soepeler. Als van te voren de verwachtingen van de betrokken partijen over de LVV en elkaars mogelijkheden zijn besproken, komen de eventuele verschillen hierover eerder naar voren. Op deze manier kunnen deze verschillen in verwachtingen in een vroeg stadium aangepakt worden, zodat ze minder invloed hebben op de samenwerking. Daarnaast kan het opstellen en bewaken van afspraken voorafgaand aan de LVV leiden tot meer duidelijkheid over taken en rollen van partijen, wat bevorderlijk is voor de samenwerking.



'Als er een gezamenlijk perspectief is gekozen, moeten we daar met z'n allen naar acteren. De gemeente wijst ons daar ook op, 'dit is wat we hebben afgesproken en dit volgen we'. We zijn met z'n allen verantwoordelijk voor een casus.' (DT&V)

Daarnaast dienen partijen voor een succesvolle samenwerking voldoende *inzicht te hebben in elkaars werkwijze*, en vertrouwen te hebben in elkaars kennis en kunde.



'Belangrijk is begrip voor elkaars werkwijze. En dezelfde taal spreken, een gezamenlijk besluit moet ook gezamenlijk uitgedragen worden.' (DT&V)



'Door intensieve samenwerking voeren wij wel eens gesprekken met een vreemdeling samen met DT&V. Hierdoor hebben we het idee dat zij meer begrip hebben voor de stappen die wij nemen in de begeleiding.' (Ngo)

Hierbij wordt ook toegevoegd dat *vaste gezichten* aan tafel (waardoor personen elkaar beter leren kennen) een succesfactor is voor het opbouwen van vertrouwen en voor goed onderling contact. Zoals eerder opgemerkt lijkt het vertrouwen dat er is tijdens overleggen, vooral gebaseerd te zijn op de personen die aanwezig zijn, en in mindere mate op de organisaties die deze personen vertegenwoordigen. Wanneer er een nieuw persoon aan tafel komt, lijkt het erop dat het vertrouwen opnieuw moet worden opgebouwd.

Daarnaast wordt benoemd dat het de samenwerking kan helpen wanneer een *terugkeer-ngo* aanwezig is bij het overleg. Deze ngo kan de mogelijkheden voor terugkeer benoemen, zodat andere ngo's zien dat een vreemdeling ook bij terugkeer goed terecht kan komen. Op deze manier zijn alle perspectieven vertegenwoordigd tijdens het overleg, en kunnen alle begeleidingsscenario's evenveel aandacht krijgen. Deze werkwijze kan de samenwerking bevorderen. Het betrekken van een terugkeer-ngo laat ook een neutrale regievoering van de gemeente zien, aangezien alle perspectieven aan tafel zijn uitgenodigd.

Ten slotte benoemen partijen dat het voor een goede samenwerking essentieel is, om dit *voldoende tijd* te geven. Hierdoor kan het onderlinge begrip en vertrouwen groeien. In steden waar partijen ook al vóór de LVV regelmatig contact hadden, is over het algemeen sprake van meer vertrouwen en een betere samenwerking. Met name in Amsterdam en Groningen merken partijen op dat de samenwerking naar verloop van tijd intensiveert en daardoor verbetert: onbegrip en weerstand nemen hierdoor af. In Amsterdam kan dit te maken hebben met het feit dat het installeren van de regiegroep enige tijd kostte, en ondertussen alle partijen hun rol kennen. In Groningen wordt benadrukt dat het frequent samenkomen voor overleg bijdraagt aan het leren kennen van de verschillende partijen waardoor het vertrouwen groeit.

5.6 Samenvatting

Over het algemeen zien we in de praktijk dat de instrumenten uit de beleidstheorie ter bevordering van de samenwerking ingezet worden, maar dat de veronderstelde werkzame mechanismen zich echter (nog) niet overal voordoen. Wel zijn er verschillen tussen de gemeenten in het realiseren van een goede samenwerking tussen betrokken partijen.

Instrumenten

Voor een goede samenwerking tussen partijen in de LVV zijn regie van de gemeenten en ontmoetingen belangrijke instrumenten.
De *regie van de gemeenten* hebben we op basis van Ansell & Gash (2008) onderverdeeld in een aantal aspecten, namelijk: het vaststellen en handhaven van regels, het opbouwen van onderling vertrouwen, het faciliteren en vergemakkelijken van dialoog en het nagaan van wederzijdse doelen en winst. In de praktijk zien we deze onderdelen bij alle gemeenten terugkomen. Wat betreft het opstellen en bewaken van regels verschilt het echter per stad hoe tevreden partijen hierover zijn; in sommige gemeenten zou voor dit onderdeel volgens de respondenten meer aandacht moeten zijn.
Daarnaast zien we in de praktijk dat regelmatig *ontmoetingen* tussen partijen worden georganiseerd. De vaste overleggen (stuurgroepen en casusoverleggen) vinden op regelmatige basis plaats en over het algemeen zijn alle betrokken partijen aanwezig. Daarnaast worden er in elke gemeente extra bijeenkomsten ingepland voor meer inzicht in elkaars werkwijze (zoals werkbezoeken).

Veronderstelde mechanismen

We hebben ook bekeken in hoeverre de werkzame elementen terug te zien zijn in de praktijk. Het blijkt dat tijdens de overleggen over het algemeen voldoende *begrip is voor elkaars werkwijze*. Ook zijn *conflicten* in de meeste steden goed bespreekbaar en wordt tijdens discussies geluisterd naar elkaars standpunten. Daarnaast komt in gesprekken het signaal naar voren dat er steeds vaker een gezamenlijk perspectief voor een vreemdeling gekozen kan worden.
Ondanks meer inzicht en begrip voor elkaars werkwijze, blijven de visies op de mogelijkheden voor bestendige oplossingen echter sterk van elkaar verschillen, en is er in mindere mate sprake van *gedeelde beelden*. Ook hebben de meeste partijen het gevoel dat er soms sprake is van onvoldoende informatiedeling: men heeft het gevoel dat anderen *informatie achterhouden.* Hierbij vormen de verschillende belangen van partijen een belemmering, en ook het vertrouwen tussen partijen lijkt nog niet optimaal om alle beschikbare informatie uit te wisselen.
Concluderend kunnen we stellen dat er sinds de LVV wel beweging te zien is in een verbeterde samenwerking. Al is dit in de ene gemeente zichtbaarder dan in de andere.

Contextfactoren

Ten slotte is er een aantal belangrijke contextfactoren dat van invloed is op de samenwerking in de praktijk.

Het afschaffen van de *discretionaire bevoegdheid* van ‘schrijnendheid’ werkt volgens alle betrokkenen beperkend in het vinden van oplossingen voor bepaalde casussen en kan op deze manier ook een negatieve effect hebben op de samenwerking. De bevoegdheid ligt op dit moment bij de IND, maar kan alleen worden ingezet bij een eerste aanvraag. Door het wegvallen van de discretionaire bevoegdheid ervaart de DT&V meer druk op ‘buiten schuld’ aanvragen, maar door de hoge benodigde bewijslijst is het erg lastig om deze type aanvragen in te willigen. Dit leidt ertoe dat er binnen de huidige werkwijze weinig oplossingen mogelijk zijn voor bepaalde schrijnende casussen, voor wie zowel verblijf als terugkeer geen optie zijn (bijvoorbeeld vanwege medische kwetsbaarheid of ontbreken van medewerking van het land van herkomst). Partijen benoemen dat er een alternatief voor deze uitzonderingsgroep opgesteld zou moeten worden. Wanneer er voor schrijnende casussen een mogelijkheid zou bestaan voor een duurzame oplossing, zou dit ook wat ‘lucht’ aan de samenwerking kunnen geven.

Daarnaast kan *alternatieve opvang* (van organisaties buiten de LVV) de LVV aanpak ondermijnen. Wanneer vreemdelingen een mogelijkheid hebben op opvang buiten de LVV, schept dit een bepaalde mate van vrijblijvendheid voor de vreemdelingen. Dit kan een negatieve invloed hebben op de bereidheid tot medewerking, het ontbreekt aan een ‘stok achter de deur’. Vreemdelingen kunnen immers na beëindiging van de LVV nog ergens anders terecht.

Ten slotte legt ook de toenemende *aandacht van de media* grote druk op de steden, wat de uitvoering van de LVV bemoeilijkt. Partijen geven aan dat media aandacht de tegenstellingen tussen partijen kan benadrukken. Het ontbreken van een genuanceerd beeld in de pers kan ook tot slechte beeldvorming over de LVV leiden. Het kost gemeenten veel tijd om hiermee om te gaan. Een recent voorbeeld is een uitzending van Nieuwsuur van januari 2020, over de begeleiding van uitgeprocedeerde asielzoekers. De aandacht van de media leidt in sommige gevallen ook tot meer politieke druk.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Begeleidings- en opvangvormen

6

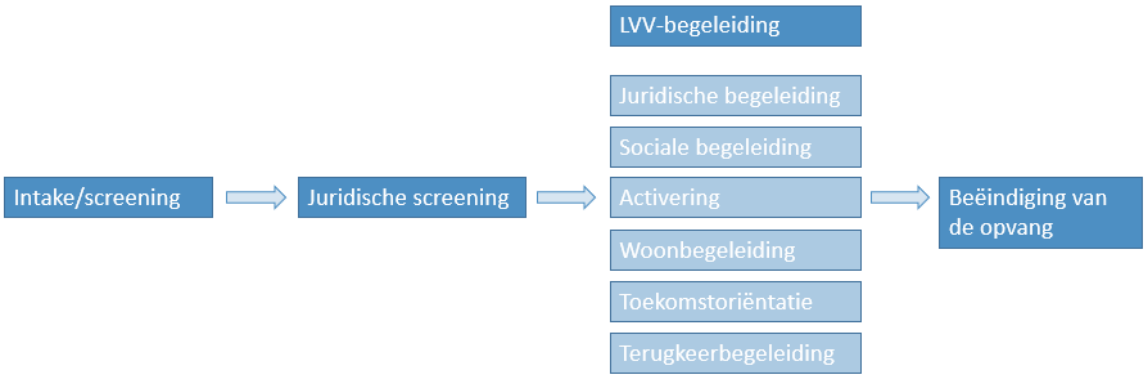
6 Begeleidings- en opvangvormen

In dit hoofdstuk gaan we in op de begeleidings- en opvangvormen van de LVV. In de eerste paragraaf geven we een omschrijving van de verschillende begeleidingsvormen. In de tweede paragraaf bespreken we de opgestelde interventielogica, geldend voor de begeleidingsvormen. Vervolgens gaan we in de derde paragraaf in op de mate waarin de mechanismen uit de interventielogica in de praktijk terugkomen. De vierde paragraaf bevat knelpunten ten aanzien van de begeleiding. Tussentijdse kwantitatieve bevindingen komen aan bod in de vijfde paragraaf. Tot slot geven we een korte samenvatting in de zesde paragraaf.

6.1 Opvang en begeleiding in de LVV

De begeleiding en opvang binnen de LVV bestaan uit een aantal vaste onderdelen, te weten: intake/screening, juridische screening, juridische begeleiding, sociale begeleiding, activering, woonbegeleiding, toekomstoriëntatie, terugkeerbegeleiding en beëindiging van de opvang. Hieronder is dit proces schematisch weergegeven.

Figuur 6.1 LVV-proces



Dit proces zoals hierboven beschreven staat, suggereert een volgtijdelijkheid, maar in de praktijk kan ook later in het proces opnieuw een juridische screening nodig blijken wanneer er tijdens de begeleiding in de LVV nieuwe documenten beschikbaar komen of als er sprake is van veranderende omstandigheden (bijvoorbeeld in het land van herkomst).

In deze paragraaf geven we een algemene omschrijving van de onderdelen van de LVV. De verschillen en overeenkomsten tussen de pilotgemeenten met betrekking tot juridische screening, juridische begeleiding, sociale begeleiding, activering, toekomstoriëntatie en terugkeerbegeleiding komen in paragraaf 6.3 aan bod.

Intake/screening

De intake vindt zo snel mogelijk plaats na aanmelding (bijvoorbeeld bij een aanmeldloket). Tijdens de intake vindt een eerste screening plaats op de LVV-toelatingscriteria en wordt besloten over toelating tot de opvang. Als er plaats is bij de opvang, vindt een apart gesprek bij de opvang plaats. In deze intake worden onder andere de huisregels van de opvang, stand van zaken van de situatie van de vreemdeling en wederzijdse verwachtingen besproken. Bij de intake wordt een toestemmingsverklaring getekend. Na de intake worden in een korte tijd (over het algemeen binnen twee weken) bepaalde aspecten gecontroleerd (o.a. of er sprake is van medische problemen) en volgt een check op toelatingscriteria/contra-indicaties (zoals een zwaar inreisverbod of ongewenstverklaring). Ook worden nationaliteit en identiteit bekeken. Er wordt een dossier aangemaakt/volledig gemaakt, met hulp van DT&V en IND, waarin een zo compleet mogelijk beeld van de vreemdeling en de situatie is opgenomen.

Als er mogelijk een perspectief is (richting legalisering, terugkeer of doormigratie) wordt er aan de hand van dit dossier door de lokale LVV-partijen een begeleidingsscenario vastgesteld. Dit scenario wordt vervolgens teruggelegd bij de vreemdeling, die kan bepalen of hij hier gebruik van wil maken. Wanneer een vreemdeling besluit deel te nemen aan de LVV, dient hij mee te werken aan het begeleidingsplan. Vervolgens wordt gezamenlijk in het casusoverleg besproken door welke ngo de vreemdeling begeleid wordt. Over het algemeen wordt de vreemdeling begeleid door dezelfde partij als waar de opvang plaatsvindt. Sommige opvanglocaties bieden echter geen begeleiding, in dat geval wordt besproken welke organisatie het meest passend is voor begeleiding. Gedurende de tijd van de intake en de screening wordt gewerkt aan het stabiliseren van de vreemdeling, waarbij hij een rustperiode krijgt van ongeveer twee weken.

Het verschilt per pilotgemeente op welk moment er een conclusie getrokken wordt over een begeleidingsscenario. Bijvoorbeeld in *Groningen* en *Utrecht* wordt er in de beginperiode nog geen keuze gemaakt voor een bepaalde richting, onder andere omdat het regelmatig voorkomt dat tijdens het proces de vreemdeling wisselt van richting (er blijkt toch wel/niet een mogelijkheid tot legalisering). In Groningen is er sprake van één begeleidende ngo, dus wanneer een vreemdeling van richting wisselt, komt er geen andere partij in beeld voor de begeleiding. Dit is anders in *Amsterdam*, waar verschillende ngo's betrokken zijn. In *Rotterdam* is met de keten besloten dat er binnen 6 weken (na de juridische screening) een keuze gemaakt wordt voor een begeleidingsscenario. In *Eindhoven* wordt gedurende de pilot onderzocht op welk moment een keuze wordt gemaakt voor een bepaalde richting.

Juridische screening en begeleiding

Wanneer tijdens de screening blijkt dat er geen mogelijkheden voor een duurzame oplossing zijn (legalisering, terugkeer of doormigratie), volgt in principe uitstroom uit de LVV. Als er wel een mogelijkheid is voor perspectief, en de vreemdeling ondertekent de toestemmingsverklaring, stroomt hij in in de LVV. De eerste stap is vervolgens de juridische screening. Hierbij wordt bekeken of alle mogelijkheden voor legalisatie zijn uitgeput. Samen met de vreemdeling wordt bekeken waarom eerdere aanvragen zijn afgewezen. Ook worden de mogelijkheden om een vergunning te krijgen besproken. Vervolgens wordt afgestreept welke mogelijkheden niet relevant zijn, en welke mogelijkheden nog overblijven.
Voor een degelijke juridische screening is het belangrijk dat het dossier van de vreemdeling compleet is. Hiervoor is vooral medewerking van de IND van groot belang. Belangrijk hierbij is de actuele situatie te bekijken, er kunnen sinds de vorige aanvraag namelijk nieuwe ontwikkelingen hebben plaatsgevonden (bijvoorbeeld in het land van herkomst).

Uit de juridische screening blijkt of de vreemdeling kans maakt op legalisering. Als legalisatie kansrijk blijkt, kan juridische begeleiding volgen. Hierbij kan de vreemdeling begeleid worden bij het indienen van een nieuwe asielaanvraag (waarbij de voorwaarden en risico's van een nieuwe aanvraag worden besproken), of begeleid worden bij een lopende procedure (dan bestaat de begeleiding vooral uit het leggen van contact met de betreffende advocaat). Wanneer er sprake is van een herhaalde asielaanvraag (HASA) heeft een vreemdeling recht op Rijksopvang, en gaat deze persoon over het algemeen (terug) naar een azc. Als er geen mogelijkheden zijn voor legalisering brengt de ngo die de vreemdeling begeleidt deze boodschap over. Het verschilt vervolgens per vreemdeling of de boodschap als een verrassing komt, en of de boodschap aankomt.

Sociale begeleiding en activering

Onafhankelijk van het gekozen scenario ontvangen de vreemdelingen die worden opgevangen sociale begeleiding en activering van de ngo's. Hierbij staat gelijkwaardigheid en opbouwen van vertrouwen centraal. Over het algemeen hebben vreemdelingen één contactpersoon die de regie houdt op alle onderdelen van de begeleiding en de opvang. In overeenstemming met alle partijen wordt een plan van aanpak opgesteld tijdens het casusoverleg. Vervolgens wordt dit plan met de vreemdeling besproken.

Daarnaast vormt in alle pilotgemeenten activering een belangrijk onderdeel van de begeleiding. Het doel hierbij is vreemdelingen uit stilstand halen en vaardigheden aanleren die ze mogelijk kunnen toe-

passen in het land van herkomst. Activering wordt ook ingezet bij vreemdelingen die aangeven niet terug te willen. Het idee is dat zij juist door activering na kunnen gaan denken over terugkeer en mogelijkheden in het land van herkomst.

Woonbegeleiding

Parallel aan de eerder besproken begeleiding kan woonbegeleiding plaatsvinden op de (de)centrale opvanglocaties.[57] Hoe en waar vreemdelingen wonen in de verschillende pilotgemeenten, bespreken we hieronder. Deze begeleiding bestaat uit minimale individuele gesprekken (zorgt persoon voor zichzelf, komt iemand uit met leefgeld, hoe staat iemand in de groep, hoe wordt er omgegaan met de huisregels?), het begeleiden en 'bewaken' van de groepsdynamiek op de opvanglocatie en het contact met de andere partijen die betrokken zijn bij de begeleiding van de vreemdeling. Zo is er (intensief) contact tussen de woonbegeleider en de organisaties die betrokken zijn bij de begeleiding. Daarnaast heeft de woonbegeleider ook een signalerende functie en verwijst hij bij problematiek door naar andere partijen. Soms is er ook sprake van huisgesprekken met alle bewoners om te bespreken hoe het gaat in de woning.

Er is veel variatie tussen de steden op het gebied van opvanglocaties. Sommige steden maken voornamelijk gebruik van grootschalige centrale plekken, in andere steden worden vreemdelingen opgevangen in kleinschalige locaties verspreid over de stad.

In *Amsterdam* worden vreemdelingen momenteel met name opgevangen in grootschalige locaties, maar de gemeente wil toe naar kleinschalige voorzieningen. Hier kunnen ongeveer 50-60 bewoners per locatie wonen, verdeeld in een aantal woongroepen. Bewoners zouden zij een grote mate van zelfbeheer hebben (waaronder zelf koken en schoonmaken).

De gemeente *Rotterdam* heeft de opvang ondergebracht op vier centrale locaties in de stad: Van Speijk (40 bedden), Pauluskerk (21 bedden), Nieuwe Brug (Leger des Heils; 34 bedden) en Rechthuislaan (ROS; 17 bedden). Tussen haakjes staat het maximaal aantal bedden aangegeven.

De opvang in *Groningen* bestaat uit twee centrale opvanglocaties, en een aantal decentrale plekken (ongeveer 50) verspreid over de stad. De centrale opvanglocaties bieden onderdak aan respectievelijk 112 en 110 vreemdelingen. Omdat er onvoldoende zicht is op de (adressen van) decentrale locaties, is de gemeente bezig deze te verminderen, en alle bewoners onder te brengen in de centrale locaties.

In *Utrecht* wordt er grotendeels gebruikgemaakt van decentrale opvang: er zijn ongeveer 25-30 huizen verspreid over de stad, waar 3-6 personen bij elkaar wonen en waar gebruik wordt gemaakt van gemeenschappelijke ruimtes. In deze huizen wordt een redelijke mate van zelfstandigheid gevraagd. Daarnaast zijn er twee grootschalige locaties (Toevlucht en Weerdsingel). Daar is plaats voor respectievelijk 24 en 20 vreemdelingen.

Ook in *Eindhoven* zijn er geen grote centrale opvangplekken. Verspreid over de stad worden de vreemdelingen opgevangen in zes huizen, en daarnaast wordt een groot deel opgevangen in het eigen netwerk. Een klein deel wordt in de nachtopvang opgevangen.

Toekomstoriëntatie en terugkeerbegeleiding

In het kader van toekomstoriëntatie worden (individuele of groeps-)gesprekken gevoerd met vreemdelingen. Afhankelijk van het perspectief richten deze gesprekken zich op empowerment en/of terugkeer. Het doel van toekomstoriëntatie is het informeren van vreemdelingen over de verschillende mogelijkheden voor de toekomst en hen aan te sporen hierover na te denken. De begeleiding betreft toekomstoriëntatie en wordt breder ingezet dan alleen voor vreemdelingen met een terugkeerperspectief.

Toekomstoriëntatie is vaak gericht op het empoweren van vreemdelingen en kan in die vorm voor alle doelgroepen worden ingezet (ongeacht perspectief). Het doel hierbij is dat vreemdelingen in hun kracht

[57] In de meeste gevallen worden beide onderdelen door één partij uitgevoerd, behalve als de opvangorganisatie geen sociale begeleiding/activering aanbiedt.

worden gezet. Ngo's informeren ze over de verschillende toekomstperspectieven en zetten in op de bewustwording van de consequenties die specifieke keuzes voor de toekomst zullen hebben. Daarnaast kan toekomstoriëntatie specifiek ingezet worden voor vreemdelingen met een terugkeerperspectief. In dat geval worden na uitsluiting van legalisering gesprekken gevoerd over terugkeer. Toekomstoriëntatie kan individueel worden aangeboden of in groepsverband.

Uiteindelijk kan de vreemdeling, op basis van de verkregen informatie en vaardigheden, besluiten terug te keren. Wanneer iemand besloten heeft terug te keren volgt meestal intensieve individuele *terugkeerbegeleiding* (soms door dezelfde ngo, soms wordt een vreemdeling overgedragen naar een andere ngo). Deze terugkeerbegeleiding richt zich op het in orde maken van documenten, en in beeld brengen hoe het leven bij terugkomst eruit gaat zien. Regelmatig wordt een vreemdeling op de vertrekdag ook begeleid op Schiphol. Daarnaast kunnen alle vreemdelingen gebruikmaken van een terugkeerbijdrage[58] (na het indienen van facturen, slechts een deel wordt cash meegegeven). In sommige landen bevinden zich partnerorganisaties van de ngo's, die de begeleiding na terugkomst kunnen overnemen.

Beëindigen opvang

Op een gegeven moment dienen opvang en begeleiding afgerond te zijn. Voor de steden die gebruikmaken van een maximale verblijftermijn, wordt tegen het einde van die termijn met alle partijen besproken of er verlenging mogelijk is (wanneer duidelijk gewerkt wordt aan een perspectief) of dat de opvang beëindigd wordt.

Daarnaast is beëindiging van de opvang mogelijk wanneer een vreemdeling niet meewerkt aan de begeleiding. Tijdens de intake wordt besproken dat de begeleiding niet vrijblijvend is, maar een voorwaarde voor opvang. Aanwezigheid bij activiteiten is meestal niet verplicht, maar aanwezigheid bij individuele gesprekken of het zich houden aan afspraken (zoals contact zoeken met een advocaat of de ambassade bezoeken) is wel verplicht. Een knelpunt hierbij is dat het lastig is om medewerking objectief te meten. Ook kunnen de betrokken partijen verschillende visies hebben op de medewerking.

De ngo's geven aan niet snel iemand uit te sluiten van opvang wanneer een persoon niet meewerkt. Er wordt eerst geprobeerd mogelijke redenen hiervoor te achterhalen. Daarnaast is voor een aantal ngo's het stopzetten van opvang voor personen die niet meewerken afhankelijk van situatie in het land van herkomst. Als een vreemdeling afkomstig is uit een land dat in de ogen van de ngo onveilig is (zoals Afghanistan of Libië) werkt de ngo niet mee aan stopzetten van de opvang. Wanneer personen uit een veilig land (zoals Marokko of Algerije) zeggen niet mee te willen werken, en nooit terug te zullen gaan, betekent dit het einde van de opvang. Deze mensen belanden vervolgens weer op straat.

Alleen Rotterdam en Amsterdam hanteren maximum verblijfstermijnen, respectievelijk zes maanden en 18 maanden. Hierna is verlenging mogelijk wanneer er duidelijk aan een perspectief wordt gewerkt, op basis van advies van de betrokken partijen wordt dit besproken in het casusoverleg. De rest van de steden hanteren geen eindtermijnen voor verblijf. Groningen en Eindhoven bekijken een half jaar na instroom de casussen opnieuw voor een actuele stand van zaken. Gedurende de pilot wordt vastgesteld wat een redelijke verblijfstermijn is.

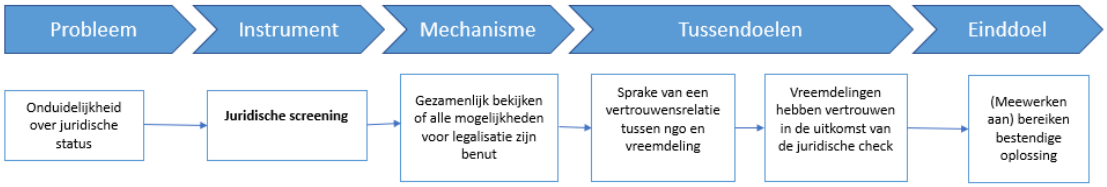
6.2 Opgestelde beleidstheorie

In de gesprekken met de gemeenten en de ngo's hebben we gevraagd naar de veronderstelde werkzaamheid van de begeleiding die aangeboden wordt, dat wil zeggen op welke manier de begeleiding een bijdrage levert aan het hoofddoel van de LVV, te weten het bereiken van een bestendige oplossing. Op basis hiervan is de algemene interventielogica gereconstrueerd van de begeleidings- en opvangmodellen. We presenteren de interventielogica aan de hand van causale ketens tussen gesignaleerde problemen, ingezette instrumenten, werkzame mechanismen en beoogde (tussen)doelen. Na de schema's

[58] De ngo's of IOM keren deze terugkeerbijdrage uit. De hoogte van de bijdrage kan per land van herkomst verschillen. Deze bijdrage is bij Goedwerk 1800 euro voor een volwassene, en 2800 euro voor een minderjarige. Goedwerk krijgt hiervoor subsidie van de DT&V.

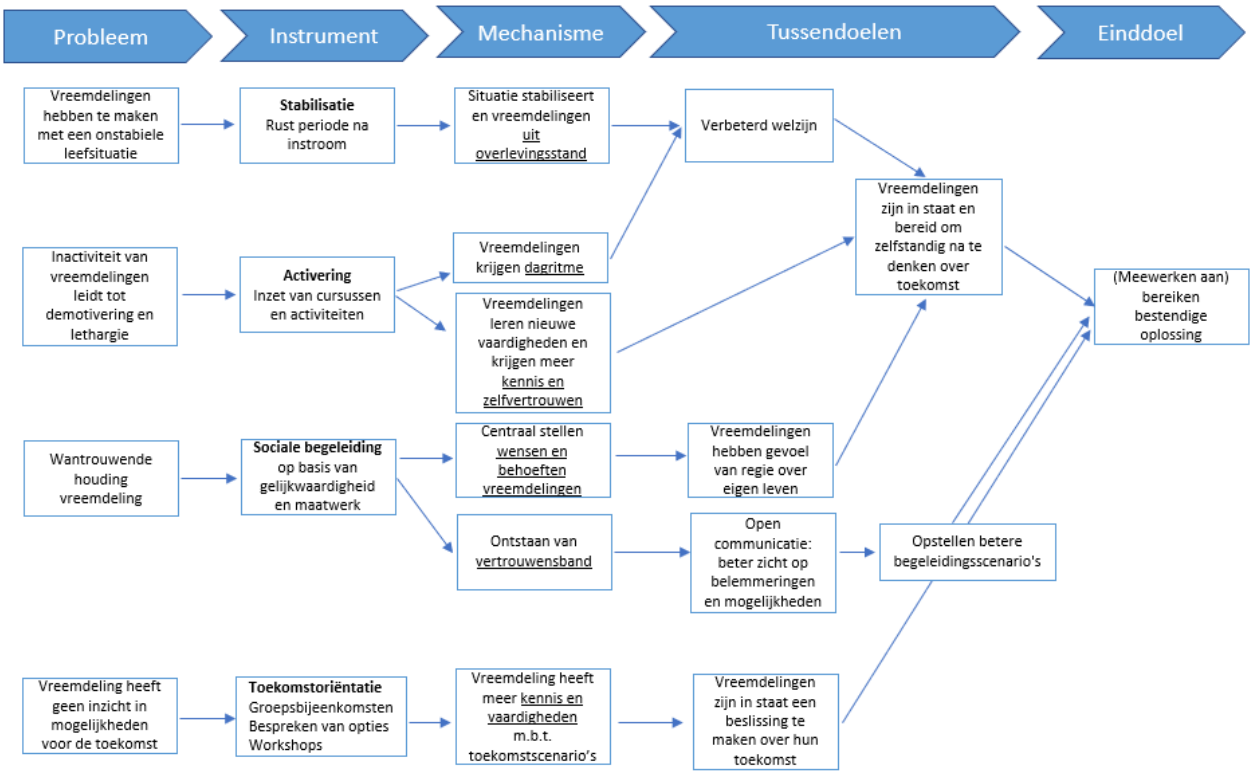
gaan we nader in op de werkzame elementen. Aan het einde van de paragraaf gaan we tevens in op enkele belangrijke contextfactoren die van invloed zijn op deze veronderstelde werking van de interventies.

Figuur 6.2 Interventielogica: juridische screening



Wanneer vreemdelingen instromen in de LVV, is er vaak sprake van onduidelijkheid over hun juridische status. In sommige gevallen is het enige tijd geleden dat een aanvraag is ingediend bij de IND, en kan er sindsdien sprake zijn van nieuwe omstandigheden die invloed kunnen hebben op de kansrijkheid van een nieuwe aanvraag. Eén van de eerste stappen in de begeleiding van de LVV is de juridische screening, waarbij wordt bekeken of alle mogelijkheden voor legalisatie zijn uitgeput. Van belang is dat dit gezamenlijk met de vreemdeling gebeurt. Op basis van de vertrouwensband tussen de ngo en de vreemdeling zal de vreemdeling eerder vertrouwen hebben dat alle mogelijkheden voor legalisatie zorgvuldig zijn bekeken, en daardoor ook vertrouwen hebben in de uitslag van de juridische screening.

Figuur 6.3 Interventielogica: begeleiding



Stabilisering van de situatie

Als vreemdelingen binnenkomen in de LVV is er vaak sprake van een onstabiele situatie: regelmatig hebben vreemdelingen te maken met gezondheidsproblemen en stress. Dit belemmert het kunnen nadenken over een toekomst. Ook uit de literatuur komt naar voren dat de fysieke en mentale gesteldheid van vreemdelingen van invloed is op de mogelijkheid tot terugkeer (Koppes, 2017; Geraci & Bloemen, 2017; Klaver, Telli & Witvliet, 2015; Leerkes, Galloway & Kromhout, 2010).

Door een stabilisatieperiode (waarin de vreemdeling tot rust kan komen en gezondheidsproblemen aangepakt kunnen worden – indien de vreemdeling daartoe bereid is) komt de vreemdeling *uit de overlevingsstand* waardoor het welzijn verbetert. Verondersteld wordt dat dit essentieel is voor het bereiken van een modus waarin een vreemdeling in staat is zelfstandig na te denken over de eigen toekomst. Dit maakt (meewerken aan) het bereiken van een bestendige oplossing mogelijk. Ook Winter et al. (2018) stellen dat stabiliteit bijdraagt aan de betrokkenheid van vreemdelingen bij het nadenken over het toekomstperspectief (zie ook paragraaf 2.2).

Activering van de vreemdeling

Na een periode van rust is met name activering van belang om de passieve houding van de vreemdeling te activeren en nieuwe vaardigheden aan te leren. Activering kan bestaat uit cursussen, leer-werktrajecten of andere activiteiten. Activering is aan de ene kant van belang voor het *aanbieden van een ritme*, wat leidt tot verbetering van het welzijn. Ook uit Winter et al. (2018) komt naar voren dat dagbesteding bijdraagt aan een actieve levensinstelling. Aan de andere kant doen vreemdelingen door de activiteiten *nieuwe vaardigheden en kennis* op, die relevant zijn voor de toekomst. Dit leidt ook tot een toename van zelfvertrouwen. Zowel een verbeterd welzijn als *meer kennis en zelfvertrouwen* worden gezien als belangrijke voorwaarden voor het zelfstandig na kunnen denken over de toekomst, en uiteindelijk voor (meewerken aan) het bereiken van een bestendige oplossing.

Sociale begeleiding van de ngo

De sociale begeleiding van de ngo's vindt plaats op basis van gelijkwaardigheid en maatwerk. Belangrijk hierbij is dat de *wensen en behoeften van de vreemdeling centraal* staan. De vreemdeling wordt bijvoorbeeld meegenomen in het begeleidingsplan, waarbij de hulpvraag van de vreemdeling het uitgangspunt is. Verondersteld wordt dat dit bijdraagt aan een hernieuwd gevoel van regie over hun eigen leven. Ook Eidhof (2016) stelt dat betrokkenheid bij de begeleiding, het gevoel van eigen regie van de vreemdeling verhoogt. Volgens de ngo's ervaren namelijk veel vreemdelingen een gebrek aan gevoel van regie over hun eigen leven en dit belemmert het nadenken over de eigen toekomst en het daarnaar handelen.
De verwachting is dat door een hernieuwd gevoel van regie over hun eigen leven vreemdelingen eerder bereid zijn om na te denken over hun eigen toekomst, met (meewerken aan) een bestendige toekomst tot gevolg. Dit geldt overigens niet voor alle vreemdelingen, er zijn ook vreemdelingen die al goed in staat zijn na te denken over hun toekomst maar een deel hiervan is hiertoe ook minder bereid.

Veel vreemdelingen staan wantrouwend tegenover begeleidende instanties. Daarom is ook het *opbouwen van een vertrouwensrelatie* met de vreemdeling een essentieel element van de sociale begeleiding. Belangrijk hierbij is dat de ngo als onafhankelijke partij wordt gezien door de vreemdeling. Verondersteld wordt dat dit vertrouwen zal leiden tot meer eerlijkheid en open communicatie, waardoor de ngo beter zicht heeft op de belemmeringen en mogelijkheden van de vreemdeling. Hierdoor zijn de partijen beter in staat een geschikt en realistisch begeleidingsscenario op te stellen. Dit vergroot de bereidheid tot (medewerking aan) het bereiken van een bestendige oplossing. Dit beeld komt ook naar voren in de literatuur: het opbouwen van een vertrouwensband is van groot belang om de gewenste oplossing te bewerkstelligen (Winter et al., 2018; Geraci & Bloemen, 2017; Klaver, Telli & Witvliet, 2015; Leerkes, Galloway & Kromhout 2010).

Daarnaast wordt verondersteld dat de boodschap dat legalisering geen mogelijkheid is, eerder aankomt wanneer deze gebracht wordt door een partij waar de vreemdeling een vertrouwensband mee heeft opgebouwd. Veel vreemdelingen menen namelijk dat de beslissing om hen geen asiel te verlenen onterecht is. Daarom is het erg belangrijk dat de vreemdeling volledig vertrouwt op de intenties waarmee de begeleiding wordt verzorgd.

Toename kennis en vaardigheden over toekomst

Om het inzicht in de verschillende toekomstscenario's van vreemdelingen te vergroten, wordt toekomstoriëntatie ingezet. In deze begeleiding staat de *empowerment* van vreemdelingen centraal. Door vreemdelingen in hun kracht te zetten, wordt beoogd hen de ruimte te bieden om na te denken over wat zij in de toekomst willen. Door middel van individuele of groepsgesprekken wordt de vreemdeling gewezen op de *mogelijkheden voor de toekomst* en de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden. Uit de literatuur komt naar voren dat een concreet toekomstperspectief de bereidheid tot medewerking vergroot (Winter et al., 2018; Leerkes, Galloway & Kromhout, 2010). Door de toename van kennis over de verschillende opties, zijn vreemdelingen beter in staat een keuze te maken over hun toekomst: wel of niet meewerken aan begeleiding.

Op basis van de in de toekomstoriëntatie verkregen informatie en vaardigheden, kunnen vreemdelingen besluiten terug te willen keren naar hun land van herkomst. Deze groep ontvangt vervolgens *terugkeerbegeleiding*. Deze individuele begeleiding is erop gericht praktische belemmeringen voor terugkeer weg te nemen. Documenten worden in orde gemaakt en vreemdelingen kunnen gebruikmaken van een terugkeerbijdrage. Wanneer de vreemdeling uiteindelijk ook daadwerkelijk terugkeert, is een bestendige oplossing bereikt.

Belangrijke contextfactoren of randvoorwaarden

Er zijn diverse factoren van invloed op de veronderstelde werking van de interventies met betrekking tot de begeleiding. Volgens de betrokken ngo's zijn de volgende contextvoorwaarden relevant voor het goed inzetten van de instrumenten:

- *Voldoende tijd* voor de begeleiding is essentieel in het bereiken van activering en opbouwen van de vertrouwensband. Ook is er tijd nodig om de situatie van een vreemdeling uit te zoeken en het dossier compleet te maken. Tijdens de pilotperiode wordt door ngo's onderzocht welke termijn als voldoende beschouwd kan worden.
- Ondanks het bestaan van een divers activiteitenaanbod, worden deze mogelijkheden niet als voldoende gezien. Er zijn geen mogelijkheden voor stages, leer-werktrajecten of het doen van vrijwilligerswerk, omdat de vreemdelingen geen status hebben. Scholen en bedrijven zijn hierdoor terughoudend met het betrekken van vreemdelingen.
- Zoals eerder besproken kan de *wetgeving* belemmerend werken, met name op het gebied van activering. De mogelijkheden voor vrijwilligersplekken en leer-werktrajecten voor vreemdelingen blijken in de praktijk vrij beperkt (zie ook de volgende paragraaf). Ngo's merken dat er nog veel onwetendheid is bij partijen over de kansen en risico's voor het toelaten van vreemdelingen bij opleidingen of bij werkgevers. Volgens de ngo's is het belangrijk dat de belemmeringen voor vreemdelingen voor het opdoen van praktijkervaringen op de landelijke agenda gezet wordt, zodat er oplossingen gevonden kunnen worden.
- Daarnaast is de *expertise van de ngo's* van belang. Zij dienen voldoende kennis te hebben van de doelgroep, hun problematiek, de herkomstlanden en vreemdelingenwetgeving. Het inzetten van ervaringsdeskundigen kan hierbij behulpzaam zijn. Ook een internationaal netwerk van partnerorganisaties in de landen van herkomst, waardoor begeleiding na terugkeer kan continueren, is belangrijk.
- Om verwarring en onduidelijkheid bij de vreemdeling te voorkomen, dienen alle partijen *dezelfde boodschap* over te brengen richting de vreemdeling. Dit is met name van belang bij het vaststellen en doorgeven van een realistisch toekomstperspectief.
- Ten slotte is ook de bereidheid tot *medewerking van de vreemdeling* essentieel voor het bereiken van een duurzame oplossing.

6.3 Ervaringen in de praktijk

In deze paragraaf bespreken we in hoeverre en op welke manier de *instrumenten* die in de beleidstheorie worden beschreven in de praktijk worden ingezet. Daarbij gaan we ook in op de mate waarin we de *werkzame mechanismen* terugzien in de praktijk. Hiervoor baseren wij ons op de gesprekken met ngo's en de vreemdelingen in de LVV. We hebben met name informatie over activering, toekomstoriëntatie

en sociale begeleiding. Gezien de fase waarin de meeste LVV-deelnemers zich bevonden, beschikken we over geringe informatie over ervaringen met terugkeerbegeleiding.[59]

Stabilisatie

De stabilisatieperiode wordt ingezet om vreemdelingen uit de overlevingsstand te halen en het welzijn te verbeteren, indien dat nodig is. Met name vreemdelingen die vóór instroom in de LVV op straat leefden, hebben baat bij deze stabilisatieperiode. Ngo's zien dat de 24 uursopvang bijdraagt aan de stabilisatie van vreemdelingen en hun ruimte geeft tot nadenken. Uit onze gesprekken met vreemdelingen blijkt dat het niet op straat leven (dus het hebben van onderdak en eerste levensbehoeften, zoals eten) bijdraagt aan stressvermindering waardoor zij beter kunnen nadenken over hun wensen voor de toekomst. Volgens de ngo's is de stabiele situatie essentieel voor het starten van een begeleidingstraject. Wanneer de vreemdeling (fysiek of mentaal) niet gezond is of last heeft van stressklachten, kan hij niet (volledig) deelnemen aan het begeleidingstraject. Vreemdelingen dienen eerst te stabiliseren alvorens nagedacht kan worden over toekomstscenario's. Maatwerk is hierbij belangrijk, omdat er een verschil bestaat in de ernst van de medische problemen van vreemdelingen. Gezondheid dient de hoogste prioriteit te krijgen en in het geval van gezondheidsproblematiek moet eerst gekeken worden naar mogelijkheden voor (langdurige) behandeling. Er moet in dat kader voldoende aandacht zijn voor ggz- of andere gezondheidsproblematiek bij vreemdelingen, maar die is er tot op heden nog niet altijd volgens ngo's. Daarbij is het starten van de juiste behandeling is niet altijd gemakkelijk, door de lange wachtlijsten of de beperkte toegang tot de juiste zorg. In iedere pilotgemeente is sprake van (lange) wachtlijsten voor (ggz-)behandeling. De wachtlijsten zorgen ervoor dat stabilisatie en begeleiding noodgedwongen uitgesteld worden, waardoor termijnen voor de begeleidingstrajecten ook in de knel kunnen komen.

Indien sprake is van (ernstige) psychische op fysieke gezondheidsproblematiek kan niet gestart worden met de begeleiding voordat de vreemdeling behandeld is. Toch is in sommige gevallen geprobeerd te starten met de begeleiding en bleek op een later moment dat de begeleiding niet voortgezet kon worden (omdat de psychische klachten erger bleken dan in eerste instantie vastgesteld). Ngo's vinden dit niet wenselijk en benadrukken dat altijd eerst gestart moet worden met een behandeling van de gezondheidsproblemen van de vreemdeling.

Juridische screening en begeleiding

Voor het uitvoeren van de juridische screening zijn documenten en een goede samenwerking met de IND nodig. Nog niet in iedere pilotgemeente lijkt dit voldoende op gang gekomen. Het aanleveren van dossiers door de IND duurt soms lang en dossiers zijn niet altijd goed leesbaar voor de ngo's. Dit vertraagt het proces van juridische screening. In verschillende pilotgemeenten wordt inmiddels wel verbetering van deze samenwerking geconstateerd, bijvoorbeeld in Groningen en Amsterdam. Wel geldt dat in Amsterdam in een korte tijd heel veel casussen gescreend moesten worden waardoor het niet haalbaar was binnen de termijn van acht weken een screening uit te voeren (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3). De termijn voor de juridische screening is overigens niet in iedere pilotgemeente hetzelfde. In Utrecht krijgen ngo's drie maanden de tijd om de juridische screening uit te voeren, in Eindhoven is dit een termijn van vier weken. Ook in Eindhoven geeft de ngo aan dat vier weken krap is voor het uitvoeren van de juridische screening. Het kan een aantal weken duren voordat de juridische screening is uitgevoerd. De ngo's stellen dat ze voor de juridische screening afhankelijk zijn van de snelheid van het leveren van informatie door de IND en van hetgeen de vreemdeling besluit te delen. Het opbouwen van een vertrouwensband kost ook enige tijd.
Het verschilt per pilotgemeente welke ngo de juridische screening uitvoert en in sommige gevallen wordt de juridische screening nog getoetst bij de IND (waarbij IND gevraagd wordt deze versneld af te handelen).

De juridische screening heeft als doel na te gaan of er nog juridische mogelijkheden voor een verblijf in Nederland bestaan. Van belang is dat tijdens deze screening goed contact met de vreemdeling wordt onderhouden om hem of haar op de hoogte te houden van de status en mogelijkheden. Daarnaast moet door het actief betrekken van de vreemdeling bij dit proces, de vreemdeling duidelijk worden dat alle

[59] De meeste vreemdelingen die wij gesproken hebben in het kader van de procesevaluatie ontvingen (nog) geen terugkeerbegeleiding, maar kregen juridische screening/begeleiding of toekomstoriëntatie.

mogelijkheden zijn bekeken en er geen andere uitkomst is. In het kader daarvan voeren ngo's gesprekken met de vreemdeling om de situatie in kaart te brengen en vragen zij de vreemdeling in sommige gevallen zelf documenten aan te leveren. Frequente en eenduidige communicatie is hierbij dus essentieel volgens ngo's. Ook wanneer geen mogelijkheden voor legalisering blijken te bestaan, is goede communicatie essentieel. Ngo's hebben het idee dat de boodschap beter aankomt als zij deze overbrengen dan als een Rijkspartij dit doet, aangezien de ngo's een vertrouwensband hebben kunnen opbouwen. Met name bij vreemdelingen met medische of suïcidale klachten is dit gesprek lastiger te voeren.

Niet in alle gevallen is deze communicatie goed verlopen, zo blijkt uit de gesprekken met vreemdelingen. Hun is niet altijd duidelijk waarom een bepaalde richting wordt gekozen. Zo geeft een van de vreemdelingen aan niet te begrijpen waarom niet nogmaals naar zijn dossier wordt gekeken en waarom hij is doorverwezen naar toekomstoriëntatie om in gesprek te gaan over doormigratie. Hetzelfde geldt voor een andere vreemdeling: hij ging ervan uit dat gekeken werd naar zijn dossier en verblijfsmogelijkheden en werd vervolgens doorverwezen naar een terugkeerorganisatie. Sommige vreemdelingen die de boodschap niet willen accepteren, hebben in het verleden nogmaals procedures met advocaten opgestart, vaak zonder enig succes. Daarom is het belangrijk goed te onderbouwen waarom legalisering echt geen optie meer is.



'Ik heb gezegd: help mij met mijn dossier. Na 16 jaar ken ik alles hier, ik heb mij goed gedragen, kan Nederlands. Ik snap niet waarom ze mij niet daarmee willen helpen en waarom ik niet kan blijven.' (vreemdeling)

Wanneer de juridische screening uitwijst dat juridische mogelijkheden bestaan, wordt de juridische begeleiding ingezet. Ook bij deze begeleidingsvorm is frequente en eenduidige communicatie van belang. In het kader van juridische begeleiding voeren ngo's (opnieuw) gesprekken met de vreemdeling en wordt gezocht naar juiste documentatie voor de verblijfsprocedure. In veel gevallen wordt hier een advocaat bij betrokken. Ngo's zeggen de inzet van advocaten te waarderen, maar geven ook aan soms lang te moeten wachten op een reactie of documentatie van de advocaat. Dit vertraagt de voortgang van het traject. Daarnaast hebben ngo's gevallen meegemaakt waarbij een advocaat na afwijzing van een verblijfsvergunning in sommige gevallen stuurt op andere, nieuwe juridische mogelijkheden terwijl ngo's deze mogelijkheden niet zien en hebben aangegeven dat de vreemdeling zich moet richten op een ander toekomstperspectief. Dit leidt tot tegenstrijdige berichtgeving waardoor vreemdelingen verkeerde signalen krijgen. Zij houden vervolgens vast aan de hoop op nieuwe juridische mogelijkheden en dit belemmert de uitvoering van toekomstoriëntatie en/ of terugkeerbegeleiding.



'Ik help de advocaat door stukken aan te leveren. Zij doet haar best voor mij. Ze is mijn engel.' (vreemdeling)



'De eerste week zeiden ze 'we kijken naar de mogelijkheden'. Even later werd gezegd dat die er niet zijn, maar de advocaat zegt van wel. Dat is heel verwarrend.' (vreemdeling)

Activering

Alle pilotgemeenten bieden verschillende activiteiten en/of cursussen aan in het kader van dagbesteding en activering. Er is een divers aanbod aan activiteiten, bijvoorbeeld cursussen (zoals schilderen, naaien, houtbewerking, computervaardigheden of (seksuele) gezondheid), Engelse of Nederlandse taallessen, sportvoorzieningen en vrijwilligerswerk. Sommige ngo's zetten ook leer-werktrajecten in (bijvoorbeeld gericht op de beroepen heftruckchauffeurs en kappers of de sectoren mode of autotechniek),

in samenwerking met een mbo. In Utrecht vervult één ngo (PAS) een centrale rol bij de activeringsactiviteiten. Deze ngo maakt gebruik van een database met verschillende initiatieven in de stad en gaat in gesprek met de werkgevers/vrijwilligersorganisaties waar de vreemdelingen activiteiten volgen, om wederzijdse verwachtingen te bespreken. In Groningen is ook één ngo (INLIA) actief in het aanbieden en regelen van de activeringsactiviteiten voor vreemdelingen. In Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven zijn verschillende ngo's actief in het aanbieden van cursussen en andere activiteiten.

Ngo's bespreken met de vreemdeling welk aanbod er is en wat aansluit bij de behoeften en interesse van de vreemdeling. Bij het inzetten van de activiteiten staat maatwerk centraal. Activering is minder geschikt voor een vreemdeling die nog in de overlevingsstand is. Voor vreemdelingen die psychisch gezien voldoende stabiel zijn, maar geen actieve houding laten zien met betrekking tot beslissingen over hun toekomst, is activering juist wel geschikt. Wanneer iemand klaar is voor activering, maar moeite heeft met algemene vaardigheden, zoals op tijd komen, krijgt de vreemdeling een eenvoudige activiteit aangeboden. Wanneer iemand al redelijk Nederlands spreekt en sociaal vaardig is, kan bijvoorbeeld receptiewerk goed ingezet worden. Een leer-werktraject wordt met name ingezet voor jongeren die al geactiveerd zijn.

De ervaring leert dat het van belang is dat verwachtingen goed worden besproken. Het volgen van een cursus kan namelijk een verkeerd signaal afgeven: soms zijn vreemdelingen van plan de vaardigheden te gebruiken voor een toekomst in Nederland. Het is daarom belangrijk van tevoren duidelijk door te spreken waar de cursus voor dient en dat deze niet leidt tot (nieuwe) mogelijkheden tot verblijf. Ngo's in verschillende pilotgemeenten benadrukken dat alle betrokken partijen en personen hetzelfde signaal moeten afgeven, maar dat dit nog niet altijd gebeurt. Om te voorkomen dat de vreemdeling de cursus ziet als een kans om in Nederland te blijven, moet daarnaast goed gekeken worden welke activiteit of cursus bij het traject past. Dat verloopt in de meeste gevallen wel goed.



'We zijn geen voorstander van een genormaliseerd bestaan creëren in Nederland, dat geeft een verkeerd signaal. Je moet dus per traject goed kijken welke activiteiten passend zijn.' (ngo)

Ondanks het bestaan van een divers activiteitenaanbod, worden deze mogelijkheden in alle pilotgemeenten niet als voldoende gezien. Er zijn geen of onvoldoende mogelijkheden voor stages, leer-werktrajecten of het doen van vrijwilligerswerk, omdat de vreemdelingen geen status hebben. In Eindhoven regelt de ngo samen met de gemeente bijvoorbeeld toegang tot scholing, maar niet voor iedereen is een geschikte plek beschikbaar. Bovendien bieden hogescholen en universiteiten geen opleidingstrajecten aan met een diploma of certificaat als resultaat. Scholen en bedrijven zijn terughoudend met het betrekken van vreemdelingen. Ngo's zijn echter van mening dat juist die activiteiten kunnen bijdragen aan het activeren van vreemdelingen en het in de praktijk brengen van nieuwe vaardigheden, en dat de wetgeving hierover aangepast zou moeten worden. Het programmabureau is zich ervan bewust dat deze belemmering bestaat en is bezig met het inventariseren van mogelijkheden tot uitbreiding van activeringsmogelijkheden. Dit is echter niet gemakkelijk, gezien de wettelijke belemmeringen en afhankelijkheid van andere partijen (bijvoorbeeld de arbeidsinspectie). In het onderwijs bestaan op dit moment al meer mogelijkheden dus dat wil het programmabureau meer faciliteren, mede door onderwijsinstellingen beter te informeren over de mogelijkheden. Naast de wettelijke belemmeringen wordt in sommige pilotgemeenten het beschikbare aanbod niet als voldoende passend gezien. Voor bepaalde groepen bestaat volgens ngo's te weinig passend aanbod, met name voor hoger opgeleide vreemdelingen. Ook de geïnterviewde vreemdelingen vinden het aanbod niet altijd passend genoeg.



'Ik volg nog geen cursussen. Ik vind ze niet genoeg de diepte ingaan. Ik wil meer doen dan die 'algemene dingen', dingen die echt bijdragen en inhoudelijker zijn, niet alleen de basis. Er zit nu niets tussen dat mij aanspreekt.' (vreemdeling)



'Er worden veel cursussen aangeboden, maar voor te weinig uren. De ngo doet z'n best, maar de regels zijn hier ingewikkeld. Ik voel mij nu nutteloos en wil iets doen, wat maakt niet uit.' (vreemdeling)

Uit de gesprekken met zowel de ngo's (in alle pilotgemeenten) als de vreemdelingen zelf kan worden opgemaakt dat de activiteiten bijdragen aan het creëren van een dagritme, omdat deze fungeren als dagbesteding en zorgen voor een dagelijkse routine. De activiteiten geven de vreemdelingen een (tijdelijk) doel waar ze energie van krijgen en waardoor ze zich minder nutteloos voelen. Het verantwoordelijkheidsgevoel van vreemdelingen neemt hierdoor toe en dat draagt bij aan de begeleiding in het verdere traject, volgens de ngo's. Daarnaast dragen de activiteiten bij aan het leren van nieuwe vaardigheden en in het verlengde daarvan het vergroten van het zelfvertrouwen. Uit de gesprekken blijkt dat vreemdelingen het prettig vinden activiteiten te kunnen ondernemen en nieuwe vaardigheden te leren door middel van de cursussen en andere activiteiten. Een aantal van hen geeft expliciet aan de vaardigheden te willen gebruiken in de toekomst. De dagbesteding draagt volgens ngo's ook bij aan de gezondheid van vreemdelingen. Het uitvoeren van de activiteiten zorgt voor afleiding waardoor stress vermindert en vreemdelingen minder bezig zijn met hun problemen. Dit beeld van ngo's wordt bevestigd door de vreemdelingen zelf. Ze zeggen minder stress te ervaren en zich beter te voelen door het deelnemen aan activiteiten.



'Het draagt bij aan mijn netwerk, mensen leren kennen, maar ook rust in mijn hoofd. Het zorgt voor afleiding en maakt mij vrolijk. Als je niks kunt doen, ga je veel nadenken en dan voel je je down.' (vreemdeling)



'Ik voel me hierdoor veel beter, zowel in mijn lichaam als geest. Ik word blij van de resultaten van mijn sport. Ik neem door de beweging afstand van mijn stress.' (vreemdeling)

Sociale begeleiding

In alle pilotgemeenten is er vaak één begeleider die de regie voert op alle onderdelen van begeleiding en opvang van een vreemdeling. Dit is vooral belangrijk wanneer de vreemdeling door verschillende organisaties begeleid wordt. Zo hebben vreemdelingen in Groningen een perspectiefbegeleider die ze het gehele traject begeleidt samen met een maatschappelijk werker. Daarnaast werken ze (indien noodzakelijk voor de specifieke casus) samen met de GGD, Lentis (ggz), de Evenaar (ggz Drenthe, gespecialiseerd in transculturele casuïstiek), verslavingszorg, huisartsen en Veldzicht. Ook in Utrecht, Eindhoven en Rotterdam is er één begeleider die de gesprekken voert over alle leefgebieden, zoals juridische, sociale en medische zaken. In Amsterdam hebben de vreemdelingen een maatschappelijk en een juridisch contactpersoon. In de individuele gesprekken tussen de begeleider en vreemdeling wordt onder andere aandacht besteed aan het benoemen van de rechten van de vreemdeling en het identificeren en wegnemen van belemmeringen voor de toekomst. In het kader van de sociale begeleiding wordt daarnaast een plan van aanpak opgesteld. Hierin zijn kortetermijnafspraken opgenomen (zoals afspraken dat de vreemdeling langs gaat bij de ambassade) als ook langetermijnafspraken, gericht op het bereiken van een bestendige oplossing. De begeleider bespreekt het plan van aanpak met de vreemdeling en monitort de uitvoering ervan.

Gedurende de sociale begeleiding van ngo's staat het opbouwen van een vertrouwensband centraal. Deze vertrouwensband dient eraan bij te dragen dat ngo's beter het gesprek met de vreemdeling kunnen aangaan en mogelijkheden en belemmeringen op tafel komen. Vanaf de start van het traject werken ngo's aan het opbouwen van deze vertrouwensband door middel van gesprekken en het (actief) betrekken van vreemdelingen bij het traject, zodat openheid van zaken ontstaat. In alle pilotgemeenten

wordt gestreefd naar regelmatig contact met de vreemdelingen. De daadwerkelijke frequentie van contact verschilt per situatie: dit kan in sommige gevallen dagelijks of wekelijks zijn, maar als een vreemdeling bezig is met een asielprocedure is er over het algemeen minder frequent contact. Verschillende ngo's benadrukken dat de vertrouwensband belangrijk is voor het verder kunnen begeleiden van vreemdelingen; de vertrouwensband draagt bij aan het voeren van gesprekken over de toekomst en het creëren van een eigen verantwoordelijkheidsgevoel bij de vreemdeling. Wanneer deze vertrouwensband ontbreekt, merken ze dat vreemdelingen minder open zijn. Het is daarom van belang de vertrouwensband gedurende het gehele begeleidingstraject te behouden en om als ngo niet gezien te worden als verlengde van de rijksdiensten. Toch constateren ngo's dat vreemdelingen waarmee ze wel een vertrouwensband lijken te hebben ook zaken achter (kunnen) houden.

De ngo's (in alle pilotgemeenten) geven aan in de meeste gevallen goede gesprekken te kunnen voeren over wensen en behoeften en mogelijkheden en belemmeringen daarbij. Ook uit gesprekken met de doelgroep kan dit worden opgemaakt. Vreemdelingen zeggen hun begeleider te vertrouwen en zich vrij te voelen om alles te vertellen. Wel vinden ze dat het opbouwen van deze band tijd kost. Ook vinden ze dat de begeleider goed luistert en dat er voldoende aandacht is voor hun behoeften en problematiek. Uit meerdere gesprekken blijkt dat vreemdelingen vinden dat de ngo zich voldoende inzet voor hen, maar dat de wet- en regelgeving of het 'systeem' in Nederland in de weg staan. De ngo doet alles wat ze kan, maar de mogelijkheden daarbinnen zijn beperkt volgens de vreemdelingen.

Toekomstoriëntatie

In alle pilotgemeenten worden toekomstgesprekken gevoerd met vreemdelingen in individuele vorm of groepsverband. Gedurende deze gesprekken worden vreemdelingen gestimuleerd na te denken over hun toekomst. Alle opties (terugkeer, doormigratie, illegaliteit) worden doorgenomen, inclusief de voor- en nadelen. In de (groeps-)gesprekken wordt geprobeerd alle belemmeringen voor de verschillende toekomstscenario's naar boven te halen.

Vaak is toekomstoriëntatie gericht op empowerment van de vreemdeling: de vreemdeling in zijn kracht zetten en regie geven over zijn toekomst. Naast de gesprekken die ngo's voeren met de vreemdeling om dit te bereiken, kan de vreemdeling businesstrainingen volgen en worden er workshops aangeboden, bijvoorbeeld over LinkedIn, (seksuele) gezondheid, presenteren, EHBO of het schrijven van een businessplan.
Daarnaast kan toekomstoriëntatie specifiek gericht zijn op terugkeer. Ook in dat geval voeren ngo's gesprekken met de vreemdeling. Er wordt hierbij niet 'gepusht' op terugkeer: volgens de ngo's zou dit niet werken en zou het ook niet goed zijn voor de vertrouwensband. Wel wordt aangegeven dat de vreemdeling hier wettelijk niet kan zijn. Ook wordt besproken of de vreemdeling al eerder heeft nagedacht over mogelijke terugkeer, wat hij of zij nodig heeft om terug te keren en hoe de ngo hierbij mogelijk kan ondersteunen. Er kan bijvoorbeeld contact gelegd worden met familie in het land van herkomst, of met personen in het herkomstland die zijn teruggekeerd. Deze vorm van toekomstoriëntatie is voornamelijk gericht op het laten groeien van het besef dat er geen perspectief in Nederland is.

In alle pilotgemeenten wordt gedurende de toekomstoriëntatie aandacht besteed aan de verschillende mogelijkheden, wensen en belemmeringen voor de toekomst van de vreemdeling. In individueel of groepsverband richten de ngo's zich op het vergroten van de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling. In *Groningen* voert de ngo in dit kader individuele toekomstgesprekken met de vreemdeling waarin bovengenoemde onderwerpen aan bod komen. In *Amsterdam* worden op basis van een actieplan 'opdrachten' opgesteld die in het teken staan van eigen keuzes maken, grip op het eigen leven krijgen en, in geval van terugkeer, informatie zoeken over het land van herkomst. Een van de ngo's die zich richt op deze toekomstoriëntatie zegt dat deze begeleiding goed verloopt. Het enige waar zij tegenaan lopen, zijn de termijnen. Ze hebben al enkele jaren ervaring met het uitvoeren van dergelijke begeleiding en weten dat het ongeveer een jaar duurt voor de begeleiding afgerond kan worden. Binnen de LVV heeft de ngo zes maanden voor het begeleiden van de vreemdeling. Hierdoor moeten ze sneller begeleiden dan wenselijk is. In *Rotterdam* waren ze gestart met groepsbijeenkomsten, maar door de kleine, diverse groep moest dit worden omgezet naar individuele gesprekken. Daarom worden nu

ongeveer een keer per twee weken individuele gesprekken gevoerd met de vreemdelingen waarbij aandacht is voor de dromen en doelen voor de toekomst en hoe deze bereikt kunnen worden. Ook is er expliciet aandacht voor de verwachtingen die de vreemdeling heeft. De ervaring van een van de ngo's is dat bij groepsbijeenkomsten veel discussie en dynamiek was. Ook was daar ruimte voor gastsprekers die vreemdelingen aan het denken konden zetten. In *Eindhoven* bestaat toekomstoriëntatie nog wel in de vorm van een groepstraining. De ngo ziet dat vreemdelingen door de training in de 'denkstand' worden gezet. Het doel van de training is dit denkproces op gang brengen en dat lijkt te lukken. De groepstraining vinden ze van meerwaarde: vreemdelingen kunnen van elkaar leren, ervaringen uitwisselen en hebben het gevoel er niet alleen voor te staan. Als de groepstraining niet passend is, wordt individuele begeleiding geboden. Voor *Utrecht* geldt dat pas een klein aantal vreemdelingen deelneemt aan de toekomstoriëntatie. Ook daar staan het in hun kracht zetten van vreemdelingen en het geven van regie over (keuzes voor) de toekomst centraal in de begeleiding.

De toekomstoriëntatie draagt volgens de ngo's bij aan bewustwording en actiever nadenken over mogelijke toekomstscenario's. Ook vreemdelingen geven aan dat de gesprekken helpen om te bedenken wat ze willen en hoe ze daar moeten komen. Er wordt volgens hen met name informatie gedeeld over mogelijkheden en regels. In het geval van toekomstoriëntatie specifiek gericht op terugkeer benoemen zowel vreemdelingen als ngo's dat de begeleiding vreemdelingen kan helpen die twijfelen over terugkeer. De begeleiding heeft echter niet altijd de gewenste invloed op vreemdelingen met een terugkeerperspectief, sommigen blijven vasthouden aan verblijf ondanks dat de juridische mogelijkheden daartoe uitgeput zijn. Daarnaast is er sprake van ondermijning van de toekomstoriëntatie als de verwachtingen over activeringactiviteiten niet goed gecommuniceerd worden of als de vreemdeling verschillende signalen ontvangt dat er nog kansen zijn op verblijf (bijvoorbeeld van familie, lotgenoten die wel in aanmerkingen komen voor een verblijfsvergunning of advocaten).



'Wat het lastig maakt, is dat bekenden uit hetzelfde land van herkomst soms wel een vergunning krijgen, daar houden ze dan aan vast. En de omgeving heeft ook invloed op de bereidheid. Als de neuzen niet dezelfde kant op staan, is het moeilijk mensen te motiveren.' (ngo)



'Als mensen echt geen hoop meer hebben op verblijf, kan het helpen. Als ze nog hoop hebben, is het moeilijk voor ze na te denken over de toekomst.' (ngo)

Terugkeerbegeleiding

Er zijn verschillende ngo's die terugkeerbegeleiding aanbieden. Goedwerk is actief in zowel Rotterdam als Amsterdam en biedt begeleiding aan vreemdelingen die op (korte) termijn terugkeren. Zij zijn daarbij vooral gericht op begeleiding van vreemdelingen uit Oost-Afrika (Ethiopië, Eritrea, Soedan), Noord-Afrika en een deel van het Midden-Oosten (Libië en Irak). Verder hebben sommige ngo's hun eigen terugkeerproject, zoals Vice Versa (ROS) en 'Met opgeheven hoofd' (VluchtelingenWerk). Dat laatste is een landelijk project waar alle ngo's gebruik van kunnen maken. Verder wordt IOM vaak ingeschakeld voor terugkeerbegeleiding.
Terugkeerbegeleiding is nog relatief weinig ingezet. Dit wordt medebepaald door de looptijd van de LVV en de fase van begeleiding waar vreemdelingen op dit moment in zitten. Wel geven ngo's aan dat terugkeerbegeleiding niet lang hoeft te duren. Als een vreemdeling eenmaal heeft besloten terug te gaan, zet de begeleiding vooral in op het mogelijk maken van de reis. Verschillende ngo's zeggen een goede relatie te hebben met ngo's in verschillende landen van herkomst. Dit bevordert het goed kunnen regelen van de terugkeer van vreemdelingen. Er kunnen echter ook belemmeringen met betrekking tot het land van bestemming bestaan, zoals het ontbreken van documenten. Problemen met het regelen van de juiste documenten was bij twee van de vreemdelingen met wie gesproken is het geval. Het ontbreken van de juiste documenten, bijvoorbeeld een geboortecertificaat, staat hun terugkeer in de weg.

6.4 Knelpunten bij de opvang en begeleiding

In de gesprekken is een aantal factoren benoemd die een effectieve begeleiding en het realiseren van een bestendige oplossing in de weg kunnen staan. Voorziene knelpunten liggen bij de doelgroep zelf, de termijnen voor begeleiding en het handelen van de verschillende betrokken partijen. Deze knelpunten gelden niet voor een specifieke begeleidingsvorm, maar kunnen als overkoepelende knelpunten beschouwd worden.

Een belangrijk knelpunt waar zowel de gemeenten als de ngo's tegenaan lopen bij het uitvoeren van de LVV is dat er voor een grote groep geen duurzame oplossing mogelijk is. Zij maken geen kans op legalisering, maar kunnen/willen ook niet terugkeren. Een deel van deze groep valt formeel buiten de doelgroep zoals omschreven, maar zij zijn dermate *kwetsbaar*[60] dat ze opvang nodig hebben. De vraag is wat de mogelijkheden zijn voor deze groep. Zoals omschreven in hoofdstuk 3 besluiten veel pilotgemeenten kwetsbare groepen die officieel buiten de LVV vallen toch op te nemen. Voor deze groepen is het echter moeilijk om een bestendige oplossing te realiseren. Gemeenten en ngo's benadrukken dat ook voor deze groep (alternatieve) opvang gerealiseerd moet worden.

Een overkoepelend knelpunt, geldend voor meerdere begeleidingsvormen en in meerdere pilotgemeenten, is de *termijn van de begeleiding*. De activiteiten in een begeleidingstraject kosten vaak meer tijd dan de duur van de termijn van de verschillende begeleidingstrajecten. Bijvoorbeeld in Amsterdam ervaren ngo's bij vrijwel iedere begeleidingsvorm de termijn als te krap. De juridische screening is niet haalbaar in acht weken door het grote aantal casussen. Ook juridische begeleiding is niet haalbaar binnen de gestelde termijn van zes maanden om die reden. Een van de ngo's die zich bezighoudt met toekomstoriëntatie en terugkeer benoemt een vergelijkbaar knelpunt. Het traject van toekomstoriëntatie en terugkeer neemt normaal gesproken ongeveer een jaar in beslag; binnen de LVV staat er maximaal zes maanden voor. Daarnaast stelt een ngo in Rotterdam dat het LVV-termijn van zes maanden het begeleidingsproces onder druk zet en verstoort.

Een uitgangspunt van de LVV is dat medewerking aan de begeleiding een voorwaarde is voor onderdak. Lastig is echter dat *bereidheid tot medewerking niet objectief meetbaar* is en dat de betrokken partijen verschillende visies hebben op de medewerking. Dit kan leiden tot onduidelijkheid en onenigheid. Het is hierdoor lastig bepalen wanneer een vreemdeling onvoldoende meewerkt en wanneer het verblijf in de LVV om deze reden beëindigd moet worden. Op dit moment wordt in de casusoverleggen bepaald of de vreemdelingen voldoende meewerken.

Aan de kant van de vreemdeling zelf ligt ook een aantal knelpunten. Bijvoorbeeld dat bij een deel van de vreemdelingen de *boodschap dat legalisering geen optie meer is niet aankomt*. Ngo's en gemeenten zeggen dat dit regelmatig leidt tot asielprocedures zonder kans van slagen. Het kan veel tijd kosten deze vreemdelingen ervan te overtuigen dat legaal verblijf in Nederland geen optie is. Helderheid en duidelijkheid zijn hierbij essentieel, evenals een eenduidige boodschap van alle betrokken partijen. In de praktijk zien we dat niet altijd eenduidige signalen worden gegeven, waardoor een vreemdeling vasthoudt aan het signaal dat er nog verblijfsmogelijkheden bestaan. Dit ondermijnt tevens de effectiviteit van toekomstoriëntatie. Daarnaast kan het ook enige tijd kosten voordat een vreemdeling *meewerkt aan de begeleiding*. Niet alle vreemdelingen willen deelnemen aan de activiteiten, en zij hebben een passieve houding. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor vreemdelingen die niet terug willen keren, maar wel toekomstoriëntatie en/of terugkeerbegeleiding ontvangen. Omdat zij vasthouden aan hun verblijfswens, is medewerking aan de toekomstgesprekken minimaal. De meerderheid van de vreemdelingen werkt echter volgens de ngo's goed mee aan de begeleiding en zijn actief gedurende de dag (bezoeken bijvoorbeeld een koffiehuis of de bibliotheek).

Een ander knelpunt zijn de *gezondheidsklachten* van een groot aantal vreemdelingen. Veel vreemdelingen kampen met (ernstige) psychische en/of fysieke gezondheidsproblemen. Deze klachten staan de begeleiding in de weg. Ngo's zeggen dat het onmogelijk is vreemdelingen te begeleiden als sprake is van

[60] Bijvoorbeeld vrouwen, gezinnen en medische gevallen.

gezondheidsproblematiek. Wanneer sprake is van psychische problematiek is het niet mogelijk in gesprek te gaan met de vreemdeling. Daarbij kan de vreemdeling niet focussen op de begeleiding en de toekomst wanneer hij gezondheidsproblemen ervaart. Het is daarom van belang eerst na te gaan van welke gezondheidsproblemen sprake is en welke behandeling daarvoor nodig is. In de gesprekken stellen ngo's dat behandeling van gezondheidsklachten en traumabegeleiding verbeterd kan worden. Daarbij is er vaak een lange wachtlijst voor (langdurige) behandeling van de gezondheidsklachten waardoor een vreemdeling lang moet wachten voor hij geholpen kan worden.

6.5 Tussentijdse kwantitatieve bevindingen[61]

Begeleidingsscenario's

Tijdens een LSO stellen partners in overeenstemming een *begeleidingsscenario* vast voor nieuw-instromende vreemdelingen. Dit begeleidingsscenario is een perspectief waar men op in gaat zetten en niet hetgeen dat daadwerkelijk gerealiseerd is.
De cijfers over de begeleidingsscenario's zijn niet geheel eenduidig aangeleverd. De cijfers (totaal aantal begeleidingsscenario's en nog in onderzoek) van gemeente Amsterdam en gemeente Eindhoven[62] hebben betrekking op het totaal aantal ingestroomde vreemdelingen vanaf de start van de LVV (dus inclusief de vreemdelingen die niet meer in de LVV zaten op de peildatum). De cijfers van de gemeenten Rotterdam, Utrecht en Groningen hebben betrekking op het aantal vastgestelde begeleidingsscenario's voor vreemdelingen die op het peilmoment in de LVV verblijven (de bezetting). In tabel 6.1 staat een overzicht van de (vastgestelde) begeleidingsscenario's per pilotgemeente.

Tabel 6.1 Vastgestelde begeleidingsscenario's per pilotgemeente

	Amsterdam	Eindhoven	Groningen	Rotterdam	Utrecht
Totale instroom/ bezetting	N=287	N=33	N=201	N=73	N=268
Totaal aantal begeleidingsscenario's:	N=176	N=26	N=201	N=40	N=158
• Inwilliging asielaanvraag	N=102	N=16	N=25	N=3	N=135
• Terugkeer	N=72	N= 8	N=110	N=37	N=23
• Anders	N= 2*	N=2	N=66	N=0	N=0
Nog in onderzoek	N=111	N=6	N=0	N=33	N=34

* Onder 'anders' vallen in gemeente Amsterdam twee vreemdelingen aan wie een tweesporig traject is toegewezen. Bij hen wordt zowel juridische begeleiding als toekomstoriëntatie ingezet. Er is nog geen perspectief gekozen en zowel verblijf als terugkeer worden nader uitgezocht op dit moment.
Peildatum data: 31 december 2019
Bron: gemeentelijke data van de vijf pilotgemeenten, bewerking Regioplan

Uit de cijfers blijkt dat deze begeleidingsscenario's veelal gericht zijn op inwilliging van een asielaanvraag (m.a.w. verblijf in Nederland). In Groningen en Rotterdam wordt naar verhouding meer ingezet op terugkeer of doormigratie (doormigreren naar een derde land). Voor een aantal vreemdelingen is op het peilmoment nog geen begeleidingsscenario vastgesteld. Deze vreemdelingen zijn nog *in onderzoek*: LSO-partners voeren het gesprek om tot een begeleidingsscenario voor deze vreemdelingen te komen. In Rotterdam is voor 33 van de 73 vreemdelingen in de LVV is nog geen begeleidingsscenario vastgesteld. Dat betekent dat voor iets meer dan de helft van de huidige bezetting pas een begeleidingsscenario is vastgesteld. Ook in Amsterdam zien we dat voor een relatief groot aantal vreemdelingen nog geen begeleidingsscenario vastgesteld is, namelijk 111 vreemdelingen. Dit komt overeen met de bevinding dat het in Amsterdam veel tijd kost het grote aantal casussen dat tegelijk binnenstroomt, te behandelen en bespreken.

[61] Voor de presentatie en bespreking van de kwantitatieve resultaten van gemeente Amsterdam is enkel gekeken naar de groep die officieel is toegelaten tot de LVV (en dus een LVV-status heeft).
[62] Voor Eindhoven geldt dat voor een van de 33 ingestroomde vreemdelingen geen begeleidingsscenario is vastgesteld. Deze persoon is ook niet meegerekend bij het aantal 'nog in onderzoek'. De optelling van het totaal aantal vastgestelde begeleidingsscenario's en het aantal vreemdelingen 'nog in onderzoek' zal daarom niet leiden tot de totale instroom van N=33, maar tot N=32.

Duurzame en andere uitstroom

In iedere pilotgemeente waren op het peilmoment ook al vreemdelingen uitgestroomd uit de LVV. Tabel 6.2 geeft een overzicht van de totale in- en uitstroom weer. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen duurzame uitstroom (d.w.z. uitstroom met een duurzame oplossing (inwilliging asielaanvraag, terugkeer of doormigratie)) en andere uitstroom (alle andere uitstroomredenen).

Tabel 6.2 Duurzame en andere uitstroom per pilotgemeente

Indicator	Amsterdam*	Eindhoven	Groningen	Rotterdam	Utrecht
Totale instroom	N=287	N=33	N=302	N=129	N=268
Totale uitstroom					
N	N=15	N=3	N=101	N=56	N=76
%	7%	9%	33%	43%	28%
*Duurzame uitstroom***					
N	N=3	N=1	N=10	N=12	N=33
%	20%	33%	15%	21%	43%
*Andere uitstroom***					
N	N=12	N=2	N=86	N=44	N=43
%	80%	67%	85%	79%	57%

* Hierbij is enkel gekeken naar uitstroom van vreemdelingen met een officiële LVV-status (dus: zij die zijn toegelaten tot de LVV en opvang én aan wie begeleiding is geboden).
** Percentage van de totale uitstroom.
Peildatum data: 31 december 2019
Bron: gemeentelijke data van de vijf pilotgemeenten, bewerking Regioplan

Het aantal *duurzame oplossingen* per pilotgemeente is nog relatief laag. Hierbij moet in gedachten worden gehouden dat het bewerkstelligen van een dergelijke uitstroom tijdsintensief kan zijn. Gezien de looptijd van de LVV is de verwachting dat veel vreemdelingen nog in een begeleidingstraject zitten richting een duurzame oplossing. Ook het opstarten van een begeleidingstraject of uitstroom naar Rijksopvang kan als eerste stap richting een duurzame oplossing worden gezien. Wanneer we de duurzame uitstroom relateren aan de totale instroom (in plaats van de totale uitstroom) blijkt dat dit in Amsterdam, Eindhoven en Groningen neerkomt op één tot drie procent duurzame uitstroom ten opzichte van totale instroom. In Rotterdam en Utrecht ligt dit hoger, namelijk respectievelijk negen en twaalf procent. Belangrijk om hierbij te vermelden, is dat in Rotterdam sprake is van een aantal vreemdelingen dat zich met een eigen terugkeerwens heeft aangemeld voor de LVV. Voor hen was geen intensief begeleidingstraject benodigd en zij konden relatief snel de opvang verlaten om naar het land van herkomst terug te keren. In Utrecht is sprake van een relatief groot aantal inwilligingen in verband met het kinderpardon. In deze pilotgemeenten is dus gedeeltelijk sprake van uitstroom waarvoor geen intensief begeleidingstraject noodzakelijk is geweest.

Uitstroomredenen per gemeente

In tabel 6.3 is een overzicht van de uitstroomredenen per pilotgemeente gepresenteerd. Ook is op basis van de in- en uitstroomdata de gemiddelde verblijfsduur in de LVV berekend. Dit gemiddelde is eveneens opgenomen in tabel 6.3.

Tabel 6.3 Uitstroomredenen per pilotgemeente

Uitstroomredenen	Amsterdam (N=15)*	Eindhoven (N=3)	Groningen (N=101)	Rotterdam (N=56)	Utrecht (N=76)
Duurzame uitstroom:					
• Inwilliging asielaanvraag	N=1	N=1	N=10	N=3	N=30
• Vrijwillige terugkeer	N=2		N=5	N=9	N=2
• Doormigratie					N=1
Rijksopvang	N=5		N=47	N=13	N=28
Opvang elders			N=2	N=3	N=5
Voldoet toch niet aan LVV-voorwaarden				N=3	
Uitstroom medische redenen					N=2
Vrijheidsbeperkende Locatie			N=1		
Gedwongen beëindigd					N=5
Vreemdelingenbewaring	N=1		N=9	N=1	
Strafdetentie			N=2	N=1	
MOB	N=6		N=25	N=23**	N=2
Anders		N=2			N=1
Gemiddelde verblijfsduur in de LVV	63 dagen	25 dagen	70 dagen	78 dagen	106 dagen

* Hierbij is enkel gekeken naar uitstroom van vreemdelingen met een officiële LVV-status (dus: zij die zijn toegelaten tot de LVV en opvang én aan wie begeleiding is geboden).

** Deze MOB-cijfers zijn inclusief twee vreemdelingen die na gedwongen beëindiging van de LVV met onbekende bestemming zijn uitgestroomd.

Peildatum data: 31 december 2019

Bron: gemeentelijke data van de vijf pilotgemeenten, bewerking Regioplan

(De weg naar) een duurzame oplossing

In Amsterdam, Groningen en Rotterdam zien we dat een aanzienlijk deel van de uitgestroomde vreemdelingen naar de *Rijksopvang* is gegaan, in afwachting van hun aanvraag voor een verblijfsvergunning. In de meeste pilotgemeenten heeft een kleiner deel van de uitgestroomde vreemdelingen op het peilmoment al daadwerkelijk een verblijfsvergunning gekregen (*inwilliging*). In Utrecht is het aandeel vreemdelingen dat al een verblijfsvergunning heeft gekregen groter. Bijna de helft van de uitgestroomde vreemdelingen heeft op het peilmoment een verblijfsvergunning. Voor 25 van deze 30 vreemdelingen geldt dat de asielaanvraag is ingewilligd in verband met het kinderpardon. Daarbij komt dat 28 vreemdelingen uitgestroomd zijn naar Rijksopvang in afwachting van de verblijfsprocedure. Dat betekent dat driekwart van de uitgestroomde vreemdelingen in Utrecht een verblijfsvergunning heeft of in afwachting is van een verblijfsvergunning. Dit beeld komt overeen met het beeld van de aangeboden begeleidingsvormen (hierboven besproken) waaruit bleek dat vrijwel alle vreemdelingen juridische begeleiding ontvangen (hebben) in Utrecht.

Het aandeel vreemdelingen dat (vrijwillig) is *teruggekeerd* naar het land van herkomst is nog relatief klein in iedere pilotgemeente.[63] Bij deze terugkeer gaat het in alle pilotgemeenten om (vrijwillige) terugkeer onder toezicht.[64] Zoals hierboven al vermeld, geldt dat de teruggekeerde vreemdelingen in Rotterdam geen (intensief) begeleidingstraject gevolgd hebben. Zij hebben zichzelf aangemeld voor de LVV met een eigen terugkeerwens en zijn vervolgens ondersteund bij het bewerkstelligen van deze terugkeer. Deze vreemdelingen zijn enkel (kortdurend) opgevangen en hebben geen gebruikgemaakt van de intensieve begeleidingsvormen die mogelijk zijn in de LVV.

Andere uitstroomredenen uit de LVV

Naast de 'duurzame' uitstroomredenen, dat wil zeggen het bereiken van een duurzame oplossing, zijn andere uitstroomredenen mogelijk. Zo blijkt dat in alle pilotgemeenten, met uitzondering van Eindhoven en Utrecht, sprake is van relatief veel uitstroom *met onbekende bestemming* (MOB). De cijfers in tabel

[63] Bij deze aantallen gaat het om vreemdelingen die vrijwillig zijn teruggekeerd onder toezicht. Van hen is dus zeker dat ze terug zijn gekeerd naar het land van herkomst.

[64] Met andere woorden: van hen is zeker dat zij zijn teruggekeerd naar het land van herkomst.

6.3 laten zien dat er verschillen zijn tussen pilotgemeenten in het aandeel vreemdelingen dat is uitgestroomd met onbekende bestemming. In Groningen gaat het om ongeveer een kwart van de uitgestroomde vreemdelingen. In Amsterdam en Rotterdam is het een aanzienlijk deel van de uitgestroomde vreemdelingen, namelijk ongeveer de helft.

Vreemdelingen kunnen ook uitstromen uit de LVV, omdat zij in *strafdetentie* of *vreemdelingenbewaring* worden geplaatst. Dat is het geval geweest in Groningen en Rotterdam. Het gaat hierbij om relatief kleine aantallen. Andere genoemde uitstroomredenen zijn het *elders opvangen* van de vreemdelingen, uitstroom in verband met *medische problematiek*, *gedwongen beëindiging* van de opvang/LVV, uitstroom naar een *vrijheidsbeperkende locatie* en het *niet voldoen aan de voorwaarden* van de LVV.

Verder zien we in Eindhoven en Utrecht dat voor enkele vreemdelingen een *andere uitstroomreden* geldt (categorie 'anders'). In Eindhoven gaat het om twee vreemdelingen. Een van hen heeft zichzelf afgemeld en is teruggekeerd naar de BBB. De ander bleek toch niet deel te kunnen nemen aan LVV, omdat er nog een uitspraak moet volgen van de Raad van State. In Utrecht is dit één vreemdeling voor wie geldt dat hij is overgeplaatst naar een andere gemeente in verband met de regiobinding.

Gemiddelde verblijfsduur in de LVV

Op basis van de datum van instroom en datum van uitstroom is voor de uitgestroomde vreemdelingen nagegaan hoe lang zij in de LVV gezeten hebben. Per pilotgemeente is een *gemiddelde verblijfsduur* berekend (zie tabel 6.3). De verblijfsduur van de uitgestroomde vreemdelingen ligt in Amsterdam, Groningen en Rotterdam rond de 70 dagen (variërend tussen gemiddeld 63 en 78 dagen). In Eindhoven geldt een kortere verblijfsduur voor de drie uitgestroomde vreemdelingen. Daarbij moet de kanttekening geplaatst worden dat twee van de drie uitgestroomde vreemdelingen geen begeleidingstraject gevolgd hebben en relatief snel uitstroomden in verband met andere redenen (hierboven toegelicht). Daarnaast is het mogelijk dat de vreemdeling die een verblijfsvergunning gekregen heeft, al in een vergevorderd stadium van een lopende procedure zat waardoor de begeleiding vanuit de LVV relatief kort noodzakelijk was. In Utrecht is de gemiddelde verblijfsduur langer, namelijk boven de 100 dagen. Hiermee kan samenhangen dat in Utrecht geen maximale verblijfstermijn gehanteerd wordt. In andere pilotgemeenten, bijvoorbeeld Rotterdam, is dit wel het geval. Daarnaast is het belangrijk rekening te houden met de doelgroepkenmerken per gemeente. Zo zullen vreemdelingen met een eigen terugkeerwens over het algemeen sneller uitstromen dan vreemdelingen voor wie in de eerste plaats gekeken moet worden welk toekomstperspectief wenselijk (en haalbaar) is. De kenmerken en wensen van de doelgroep zijn medebepalend voor de verblijfsduur in de LVV, evenals de mate van complexiteit van een casus.

Landelijk beeld

Op basis van de individuele cijfers kan een landelijk beeld van in- en uitstroom(redenen) gegeven worden. Hiervoor nemen we de totale in- en uitstroom van alle pilotgemeenten samen. In dat geval zien we dat in totaal 1.019 vreemdelingen landelijk zijn ingestroomd in een LVV. 255 vreemdelingen zijn op het peilmoment ook weer uitgestroomd. Specifiek kijkend naar een duurzame oplossing zien we dat 64 vreemdelingen zijn uitgestroomd met een duurzame oplossing (d.w.z. inwilliging (N=45), terugkeer (N=18) of doormigratie (N=1)). Dat betekent dat 191 vreemdelingen zijn uitgestroomd met een andere reden. De meest voorkomende andere uitstroomreden is naar Rijksopvang, in afwachting van een verblijfsvergunning.

6.6 Samenvatting

Over het algemeen zien we in de praktijk dat de instrumenten uit de beleidstheorie ter bevordering van het bereiken van de bestendige oplossing ingezet worden. Ook zien we dat de mechanismen zich voordoen in de praktijk. Er spelen echter meerdere knelpunten die de begeleiding in de weg staan.

Ervaringen met de begeleiding

In iedere pilotgemeente worden de instrumenten voor het bereiken van een bestendige oplossing ingezet. Alle begeleidingsvormen zien we terug in de pilotgemeenten. Indien noodzakelijk krijgt de vreemdeling de ruimte om te stabiliseren. Indien er geen sprake is van onderliggende (ernstige) gezondheidsproblematiek dan lijkt *stabilisering* bij te dragen aan de stressvermindering van vreemdelingen.

In iedere pilotgemeente bestaat een groot aanbod van *activeringsactiviteiten en cursussen*. Vreemdelingen maken hier gebruik van en zijn wisselend tevreden over de mogelijkheden. In sommige gevallen hebben zij behoefte aan inhoudelijkere cursussen of het kunnen doen van vrijwilligerswerk. Door wettelijke beperkingen is dit echter niet mogelijk. Ook ngo's zien de *wet- en regelgeving* omtrent het activiteitenaanbod als knelpunt. Zij zouden graag zien dat vreemdelingen stages, leer-werktrajecten of vrijwilligerswerk kunnen uitvoeren, omdat dit volgens hen bijdraagt aan het in de praktijk brengen van de geleerde vaardigheden. Ondanks de ontevredenheid over het bestaande aanbod worden wel de positieve effecten van het uitvoeren van de activiteiten gezien. Het deelnemen aan activeringsactiviteiten of cursussen *vermindert stress* en draagt bij aan het creëren van een *dagritme*. Daarnaast leren vreemdelingen *nieuwe vaardigheden* die zij in de toekomst kunnen toepassen (in het land van herkomst). Wel is het van belang dat verwachtingen van vreemdelingen van tevoren goed besproken worden evenals dat betrokken partijen eenduidige signalen geven richting de vreemdeling. Het deelnemen aan de activiteiten kan door vreemdelingen gezien worden als een (nieuwe) mogelijkheid tot verblijf. Daarom is het belangrijk dat alle partijen helder communiceren dat het deelnemen aan activiteiten geen nieuwe mogelijkheden tot verblijf oplevert.

De *sociale begeleiding* moet vooral leiden tot het creëren van een vertrouwensband tussen de ngo (specifiek de casemanager) en de vreemdeling. Deze *vertrouwensband* is essentieel voor het goed kunnen begeleiden van de vreemdeling. In iedere pilotgemeente krijgen vreemdelingen een casemanager toegewezen. Zij investeren in de onderlinge relatie zodat deze vertrouwensband opgebouwd kan worden. Uit de gesprekken blijkt dat de vertrouwensband tussen ngo en vreemdeling aanwezig is en dat deze bijdraagt aan het voeren van een 'open' gesprek. Wel zien ngo's ook gevallen waarbij ondanks de vertrouwensband niet alles gedeeld wordt (bijvoorbeeld omdat vreemdelingen denken dat het achterhouden van die informatie in hun voordeel werkt). Vreemdelingen zelf zijn positief over de casemanager. Zij zeggen hem te vertrouwen en alles te kunnen delen.

De *toekomstoriëntatie* wordt in individueel of groepsverband aangeboden. Over het algemeen vinden ngo's dat deze goed verloopt en dat de toekomstoriëntatie het denkproces van vreemdelingen aanwakkert. Zowel ngo's als vreemdelingen zeggen dat de toekomstoriëntatie *inzicht* geeft *in de verschillende toekomstscenario's* waardoor vreemdelingen in staat zijn beter na te denken over de toekomst. Voor de effectiviteit van de toekomstoriëntatie is het volgens ngo's essentieel dat vreemdelingen bereid zijn na te denken over de toekomst. Wanneer een vreemdeling vasthoudt aan verblijf in Nederland, heeft toekomstoriëntatie geen nut. Belangrijk hierbij is dat de vreemdeling een *eenduidig signaal* krijgt van alle betrokkenen. Wanneer iemand in zijn omgeving signalen geeft die erop wijzen dat verblijf een mogelijkheid is, zal de vreemdeling daaraan vasthouden. Dit ondermijnt de toekomstoriëntatie. Ook verkeerde verwachtingen wat betreft de activeringsactiviteiten kunnen hieraan bijdragen en de toekomstoriëntatie ondermijnen.

Aan de hand van de *juridische screening* wordt gecheckt of alle juridische mogelijkheden benut zijn. Mocht blijken dat er nog kans is op een verblijfsvergunning, wordt *juridische begeleiding* ingezet. De juridische screening verloopt in alle pilotgemeenten goed en geeft voldoende duidelijkheid in de juridische mogelijkheden, maar ngo's ervaren de *gestelde termijnen* voor het uitvoeren van de screening als te krap. Dit geldt overigens niet alleen voor de juridische screening, maar voor meer begeleidingsvormen.

Naast gestelde termijnen bestaan er nog andere overkoepelende knelpunten bij de begeleiding. Zo is er een aanzienlijke groep vreemdelingen voor wie geen duurzame oplossing mogelijk is. Vaak zijn deze vreemdelingen *kwetsbaar* en daarom benadrukken gemeenten en ngo's dat voor deze groep alternatieve opvang noodzakelijk is. Een ander knelpunt is het *niet objectief kunnen beoordelen van de bereid-*

heid tot medewerking. Betrokken partijen hebben vaak verschillende visies op de medewerking en hierdoor is het in de praktijk lastig samen te besluiten wanneer een vreemdeling onvoldoende meewerkt en opvang beëindigd zou moeten worden. Verder wordt geconstateerd dat niet alle vreemdelingen de *boodschap dat legalisering geen optie meer is accepteren*. Zij houden, ook na uitsluiting van legalisering, vast aan hun wens in Nederland te blijven en dit zorgt voor vertraging in het begeleidingsproces. Dit leidt er namelijk ook toe dat vreemdelingen *niet altijd meewerken* aan (het vervolg) van de begeleiding (in dit geval toekomstoriëntatie en/of terugkeerbegeleiding). De begeleiding heeft dus niet altijd het beoogde effect: niet alle vreemdelingen zijn (meer) bereid na te denken over de toekomst en het blijft in bepaalde gevallen lastig vreemdelingen te stimuleren om actief mee te denken en mee te werken aan een duurzame oplossing. Tot slot is de *(ernstige) gezondheidsproblematiek* waar veel vreemdelingen mee te maken hebben een knelpunt in de begeleiding. In het geval van (ernstige) gezondheidsproblematiek is het niet mogelijk een begeleidingstraject te starten; er zal eerst (trauma)behandeling moeten starten alvorens begeleiding ingezet kan worden. Verschillende gesprekspartners zeggen dat tot op heden niet altijd voldoende gekeken wordt naar deze gezondheidsproblematiek en dat er meer aandacht moet komen voor het behandelen van deze vreemdelingen. Daarbij zorgen de lange wachtlijsten voor een (ggz-)behandeling ervoor dat de start van de behandeling op zich laat wachten waardoor ook niet gestart kan worden met een begeleidingstraject.

Overkoepelende ervaringen met begeleiding

Overkoepelend kan gesteld worden dat de begeleiding door de ngo's de vreemdelingen actiever aan het denken zet. Het traject in de LVV 'dwingt' ze tot nadenken. Er staat meer druk op dan voorheen in de BBB en er wordt (in veel gevallen) sterker ingezet op de eigen verantwoordelijkheid en actieve bijdrage van de vreemdeling. Daarnaast geldt dat voor veel vreemdelingen binnen de LVV omstandigheden zijn gecreëerd (bijvoorbeeld door het zorgen voor onderdak en het starten met een stabilisatieperiode) waarin beter kan worden nagedacht over de eigen situatie. Vreemdelingen zonder begeleiding en opvang zitten enkel in de overlevingsstand en hebben daardoor geen ruimte om na te denken over de toekomst.

Hoewel in de LVV meer gefocust kan worden op het nadenken over toekomstscenario's, zeggen enkele vreemdelingen die voorheen in de BBB zaten vrijwel geen verschil te merken tussen de BBB en LVV. De begeleiding is hetzelfde gebleven. Dit komt overeen met hetgeen ngo's ons vertelden. Ze gebruiken geen andere methodiek in de begeleiding ten opzichte van de BBB. Wel hebben sommige ngo's zich meer kunnen professionaliseren door de start van de LVV-pilot.

Tussentijdse kwantitatieve bevindingen

Het aantal vastgestelde *begeleidingsscenario's* wijst uit dat relatief veel ingezet wordt op verblijf in Nederland. In Groningen en Rotterdam ligt de verhouding anders en is relatief vaker gekozen voor een begeleidingsscenario gericht op terugkeer. Daarnaast zien we dat voor een aantal vreemdelingen nog geen begeleidingsscenario is vastgesteld, dit geldt met name in Amsterdam en Rotterdam.

Ook hebben we zicht op de uitstroom in de periode vanaf de start van de LVV tot en met 31 december 2019. Het aantal uitgestroomde vreemdelingen met een *duurzame oplossing* is in iedere pilotgemeente nog relatief laag. Hierbij is het van belang er rekening mee te houden dat het realiseren van deze duurzame uitstroom tijdsintensief is. Veel vreemdelingen zullen nog in een begeleidingstraject richting een duurzame oplossing zitten. Zo zien we bijvoorbeeld dat in iedere pilotgemeente relatief veel vreemdelingen uitgestroomd zijn naar *Rijksopvang*, in afwachting van een verblijfsvergunning. Verder is in Rotterdam, Amsterdam en Groningen een aanzienlijk deel van vreemdelingen *met onbekende bestemming* uitgestroomd. Daarnaast bestaan verschillende andere uitstroomredenen in de pilotgemeenten. Tot slot blijkt de *gemiddelde verblijfsduur* verschillend te zijn tussen de verschillende pilotgemeenten. In Eindhoven is de gemiddelde verblijfsduur minder dan een maand, namelijk 25 dagen. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat dit gemiddelde gebaseerd is op de uitstroom van drie vreemdelingen waarvan er twee geen begeleidingstraject gevolgd hebben. In andere pilotgemeenten gaat het om een gemiddelde verblijfsduur variërend tussen 63 en meer dan 100 dagen. De kenmerken van de doelgroep, de complexiteit van casussen en het wel of niet hanteren van een maximale verblijfstermijn zijn medebepalend voor dit gemiddelde.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Conclusies

7

7 Conclusies

In november 2018 hebben het Rijk en gemeenten een samenwerkingsovereenkomst afgesloten ten behoeve van het realiseren van een landelijk dekkend netwerk van begeleidings- en opvangvoorzieningen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf en recht op Rijksopvang (hierna vreemdelingen genoemd). Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft voor een periode van drie jaar middelen ter beschikking gesteld voor de pilotfase van het programma. In de maanden na november 2018 zijn de Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV's) ingericht, en in het voorjaar en de zomer van 2019 startte de pilot met vijf pilotgemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven en Groningen). In de periode mei 2019 tot april 2020 is een plan- en procesevaluatie van de pilot uitgevoerd. In dit slothoofdstuk kijken we terug op de opzet en behaalde resultaten van de LVV tot nu toe. In paragraaf 7.1 beantwoorden we de onderzoeksvragen.[65] In de slotparagraaf (7.2) van dit hoofdstuk reflecteren we op de werking van de LVV en de tussentijdse resultaten en formuleren we de belangrijkste lessen voor de LVV-pilot op basis van deze plan- en procesevaluatie.

7.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Doelstellingen van de LVV-pilot

Vraag 1: Welke doelstellingen heeft de LVV-pilot, zowel op landelijk en (pilot)gemeentelijk niveau als op het niveau van begeleidings- en opvangvormen? Zijn de gestelde doelen voldoende SMART geformuleerd? Zo nee, wat zou beter kunnen?

De doelstelling van het LVV-programma is in het Programmaplan LVV (2018) als volgt geformuleerd: '*Gemeenten en het Rijk werken intensief samen om een landelijk netwerk van begeleidings- en opvangvoorzieningen te realiseren dat als doel heeft om bestendige oplossingen te vinden voor migranten zonder recht op verblijf of Rijksopvang. Door hen te begeleiden naar zelfstandige terugkeer, doormigratie of indien aan de orde, legalisering van verblijf, wordt de bijbehorende zorg- en/of veiligheidsproblematiek aangepakt.*'
Alle pilotgemeenten onderschrijven deze landelijke doelstelling, maar hebben daarnaast hun eigen (sub)doelen toegevoegd aan het convenant in de vorm van ontwikkelvragen. Deze zijn onder andere gericht op het ontwikkelen van activering van vreemdelingen als onderdeel van de begeleiding, het stabiliseren en vinden van oplossingen voor vreemdelingen met medische problematiek en het zoeken naar oplossingen voor complexe casussen van vreemdelingen bij wie een standaard begeleidingsscenario niet werkt (uitzichtloze situaties). Het intensiveren en verbeteren van de lokale samenwerking en het uitwerken van de mogelijkheden voor een regiofunctie worden door een aantal pilotgemeenten ook expliciet toegevoegd in het convenant als doelstelling van de pilot LVV.
Voor de lokale ngo's die de opvang- en begeleidingstrajecten in het kader van de LVV uitvoeren, geldt dat zij in hun doelen meer de nadruk leggen op het vergroten van het welzijn van de personen in de LVV, op het verkrijgen van een beter inzicht in de doelgroep en op het behouden van hun onafhankelijk positie.

In de convenanten die de pilotgemeenten met het Rijk hebben afgesloten, zijn naast bovengenoemde 'kwalitatieve' (sub)doelstellingen ook kwantitatieve doelstellingen opgenomen met betrekking tot capaciteit en beoogde uitstroom. De pilotgemeenten Amsterdam en Groningen hebben de grootste opvangcapaciteit met respectievelijk 360 en 300 opvangplaatsen. De pilotgemeente Rotterdam is met 117 opvangplaatsen het kleinst. Utrecht beoogt een capaciteit van 235 opvangplaatsen en Eindhoven van 130. In het convenant zijn tevens streefcijfers opgenomen ten aanzien van de beoogde positieve uitstroom (legalisering, terugkeer of doormigratie) gedurende de pilotperiode. Rotterdam heeft zichzelf het hoogste percentage als doel gesteld (60% positieve uitstroom). Eindhoven, Amsterdam en Utrecht streven ernaar twintig procent positieve uitstroom te realiseren, en Groningen veertig procent. Er bestaan dus

[65] In het onderzoeksvoorstel is een onderscheid gemaakt tussen vragen voor de planevaluatie en vragen voor de procesevaluatie. Omwille van de leesbaarheid hebben we de vragen van de plan- en procesevaluatie thematisch geclusterd en beschrijven we de belangrijkste bevindingen aan de hand van deze thema's. Onderzoeksvragen 6, 7, 15 en 20 hebben betrekking op de overeenkomsten en verschillen tussen de pilotgemeenten. Deze verschillen worden, voor zover relevant, benoemd bij de behandeling van de verschillende thema's.

aanzienlijke verschillen tussen de pilotgemeenten in beoogde uitstroom, maar er is nauwelijks sprake van onderbouwing van de genoemde streefcijfers. De verschillen in streefpercentages zijn dan ook niet goed te duiden.

Met name de kwalitatieve procesdoelen die in de convenanten zijn opgenomen (bijvoorbeeld verbeterde lokale samenwerking en uitwerken van de mogelijkheden van de ontwikkeling van een regiofunctie) zijn weinig specifiek en meetbaar geformuleerd. Gezien de aard van deze doelstellingen is dat ook lastig, het gaat immers om processen die over een langere periode gerealiseerd moeten worden. Tegelijkertijd kan het formuleren van tussentijdse mijlpalen op deze meer kwalitatieve doelstellingen wel bijdragen aan het inzichtelijk maken van veranderingen die in het kader van de pilot wel/niet gerealiseerd worden.
Voor de kwantitatieve doelstellingen met betrekking tot de uitstroom geldt dat deze weliswaar specifiek en in principe ook meetbaar zijn, maar alleen gericht zijn op het uiteindelijk te behalen eindresultaat (dat wil zeggen legalisering verblijf, terugkeer of doormigratie). Ook hier geldt dat er vaak tussenstappen gezet worden die (kunnen) leiden tot het uiteindelijke eindresultaat. Zo kunnen de juridische screening en juridische begeleiding die in het kader van de LVV-pilot worden uitgevoerd, leiden tot een hernieuwde asielaanvraag. Omdat het echter enige tijd duurt voordat de uitkomst van deze nieuwe asielprocedure bekend is, worden de resultaten van de inspanningen in het kader van de LVV niet direct zichtbaar wanneer alleen naar het behaalde eindresultaat gekeken zou worden.

Doelgroep en populatie in de LVV

Vraag 5: Hoe ziet de vreemdelingenpopulatie in de vijf LVV's eruit? (aantal vreemdelingen, persoonskenmerken, asielachtergrond, instroommoment, e.d.)

Formeel wordt de doelgroep van de LVV als volgt omschreven:

> *'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. Dit met uitzondering van vreemdelingen met een zwaar inreisverbod van tien jaar en hoger, ongewenstverklaarden, EU-burgers en Dublin-claimanten, zij zullen geen onderdak krijgen in de LVV. In uitzonderlijke gevallen kan na bespreking in het casusoverleg LVV (of: LSO) worden besloten om in een individueel geval een vreemdeling die niet voldoet aan de doelgroep toch toe te laten en begeleiding te bieden. De stuurgroep kan naar eigen inzicht, doch in afstemming met de programmaraad, de doelgroep van deze pilot-LVV verder specificeren.'*

Alle pilotgemeenten onderschrijven in principe de landelijke definitie van de doelgroep. De pilotgemeenten hebben hier het criterium van regiobinding aan toegevoegd: een vreemdeling krijgt alleen toegang tot de LVV wanneer hij regiobinding met de betreffende gemeente/regio aan kan tonen.
Een aantal pilotgemeenten heeft daarnaast eigen criteria toegevoegd. Zowel Rotterdam als Utrecht hebben bijvoorbeeld in de formele omschrijving meegenomen dat vreemdelingen bereidheid moeten tonen tot medewerking aan toekomstperspectief. Opvallend is dat er in alle pilotgemeenten uitzonderingen mogelijk zijn voor bepaalde groepen die officieel buiten de landelijke LVV-criteria vallen. Zo hebben in Amsterdam en Groningen vreemdelingen met een zwaar inreisverbod of ongewenstverklaring onder voorwaarden (bijvoorbeeld indien men bezig is met voorbereiding op vertrek of op basis van een risicoanalyse) toch toegang tot de LVV. Met name voor kwetsbare personen maken pilotgemeenten soms (onder voorwaarden) dus uitzonderingen op de landelijke omschrijving van de doelgroep van de LVV. Gemeenten willen om humanitaire reden en om redenen van openbare orde deze vreemdelingen toch toegang geven tot de LVV, mits zij voldoen aan een aantal voorwaarden.

Per 31 december 2019 waren er 1.019 vreemdelingen ingestroomd in de LVV. In elke pilotgemeente is de meerderheid van de vreemdelingen in de LVV man en de gemiddelde leeftijd ligt rond de 40 jaar. De pilot in Utrecht kent verhoudingsgewijs de meeste vrouwen en minderjarigen in de LVV en wijkt in die zin het meest af van de andere pilotgemeenten. In Utrecht worden gezinnen (bij wijze van uitzondering)

ook toegelaten tot de LVV, hetgeen het grotere aandeel vrouwen en minderjarigen verklaart. Deze gezinnen hebben in principe ook recht op (Rijks)opvang in de Gezinslocaties, maar worden in Utrecht toch opgevangen in de LVV.
De top vijf van de herkomstlanden van de vreemdelingen die worden opgevangen in de LVV verschilt per pilotgemeente. Dit laat zien dat de LVV opvang en begeleiding biedt aan een diverse groep vreemdelingen. Wel zijn er een aantal herkomstlanden die eruit springen: veelvoorkomende landen van herkomst zijn Iran, Eritrea en Afghanistan.
In Amsterdam en Eindhoven zijn er op de peildatum geen vreemdelingen ingestroomd die vallen onder de exclusiecriteria voor de LVV. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat Amsterdam buiten de LVV-pilot een aparte pilot heeft voor opvang en begeleiding van Dublin-claimanten. In Groningen, Rotterdam en Utrecht zijn (in beperkte mate) wel vreemdelingen ingestroomd die vallen onder de exclusiecriteria. Opvallend is dat in Rotterdam bijna een vijfde van de instroom bestaat uit vreemdelingen afkomstig uit veilige landen. Zij kunnen in deze pilotgemeente onder voorwaarden (doorverwijzing door een terugkeerorganisatie) maximaal drie maanden opvang in de LVV krijgen. Verder zijn er aanzienlijke verschillen tussen de pilotgemeenten in de mate waarin de tot de LVV toegelaten vreemdelingen eerder opvang hebben gehad in een bed-bad-brood-voorziening. In Eindhoven geldt dat voor alle vreemdelingen, terwijl dat in Rotterdam voor minder dan de helft van de vreemdelingen geldt. Wat de redenen zijn voor dit verschil is op basis van het onderzoek niet nader te duiden.

Opzet en uitvoering van de pilot

Vraag 3: Welke partijen zijn bij de LVV-pilot betrokken (op landelijk en gemeentelijk niveau) en wat zijn hun rollen en verantwoordelijkheden?
Vraag 11: Hoe is tot op heden (circa vijf maanden na de start) invulling gegeven aan de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen (zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau)? Wat gaat goed (en waardoor komt dit) en wat kan er beter (en hoe)?
Vraag 4: Hoeveel middelen zijn er beschikbaar?
Vraag 14: Hoe zijn tot op heden de beschikbare middelen in de pilotgemeenten besteed? Wat gaat goed/minder goed (en waardoor komt dit) en wat kan er beter (en hoe)?
Vraag 12: Hoe verloopt tot op heden de samenwerking tussen betrokken partijen (zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau)? Welke aanvullende afspraken zijn lokaal gemaakt? Wat gaat goed/minder goed (en waardoor komt dit) en wat kan er beter (en hoe)?
Vraag 16: Hoe wordt vormgegeven aan de regionale functie die de LVV's uiteindelijk moeten gaan vervullen?

Betrokken partijen: rollen en verantwoordelijkheden

Het programma LVV vindt plaats onder gedeeld opdrachtgeverschap van gemeenten, partijen uit de migratieketen en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Op landelijk niveau fungeert het programmabureau als opdrachtnemer en is dit onder meer verantwoordelijk voor de ondersteuning van de pilotgemeenten en de uitwerking van ontwikkelthema's. De pilot wordt lokaal uitgevoerd in nauwe samenwerking met het programmabureau en wordt zowel landelijk als lokaal bestuurd. Op landelijk niveau opereert tevens het multidisciplinair review team (MRT). Dit team kan ingeschakeld worden indien in het lokale overleg geen oplossing gevonden kan worden voor een casus. Het MRT bestaat uit vertegenwoordigers van DT&V, IND en AVIM en de betrokken gemeente en ngo die de casus inbrengen. Gedurende het onderzoek waren in totaal drie casussen ingebracht bij het MRT. In geen van deze gevallen heeft dit vooralsnog geleid tot een oplossing. In deze plan- en procesevaluatie lag de focus van het onderzoek op de lokale uitvoering en samenwerking.

Per pilotgemeente zijn een aantal partijen betrokken bij de uitvoering van de LVV: een projectleider van de betreffende gemeente, de Rijkspartijen (IND, DT&V en AVIM) en maatschappelijke organisaties. Deze partijen participeren in de verschillende overleggen: in elke gemeente is in ieder geval sprake van het lokale casusoverleg (inhoudelijke bespreking van casussen) en de stuurgroep (bespreking van de voortgang van de LVV).
Elke partij heeft eigen rollen en verantwoordelijkheden. Op lokaal niveau is de gemeente de regievoerder van de LVV; zij zijn opdrachtgever voor de ngo's en verantwoordelijk voor een goed verloop van de samenwerking tussen alle betrokken partijen. Amsterdam vormt hierop een uitzondering; in deze pilotgemeente is de regierol neergelegd bij een regiegroep bestaande uit drie ngo's. De uitvoering van de

daadwerkelijke begeleiding en de opvang van de vreemdelingen is de verantwoordelijkheid van de ngo's. Ook hierin zien we grote verschillen tussen de pilotgemeenten met aan het ene uiterste Amsterdam met dertien betrokken ngo's en aan het andere uiterste Groningen waarbij alle onderdelen van de opvang en begeleiding door één ngo worden uitgevoerd. De Rijkspartijen hebben met name een faciliterende en adviserende rol: de IND wanneer er mogelijk sprake is van een verblijfsperspectief, DT&V wanneer er mogelijkheden zijn voor terugkeer en AVIM voor advies over het vaststellen van de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling.

Middelen

Voor de uitvoering van de LVV hebben de pilotgemeenten middelen ontvangen van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De financiering van het Rijk is gebaseerd op het aantal bedden, en dus voor elke gemeente verhoudingsgewijs hetzelfde. Daarnaast dragen de gemeenten vanuit het Gemeentefonds financieel bij aan de uitvoering van de pilot. Een andere financieringsbron die ingezet kan worden ten behoeve van de pilot zijn subsidies uit het Europese Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF). Vanuit de Rijkspartijen zijn fte's beschikbaar gesteld voor de uitvoering van LVV-taken. Over het algemeen geven alle betrokken partijen aan hun eigen taken in het kader van de LVV uit te kunnen voeren zoals afgesproken en van te voren bedacht. Alle partijen vertegenwoordigd in het lokale casusoverleg benoemen wel dat LVV veel tijd kost (veel meer dan gedacht), maar over het algemeen geven de meeste betrokken partijen aan dat zij vooralsnog voldoende middelen (financieel, personeel) beschikbaar hebben voor de uitvoering van de taken. In Groningen en Amsterdam, de twee pilotgemeenten met de grootste aantallen vreemdelingen in de LVV, worden wel meer werkdruk en capaciteitsproblemen ervaren dan in de andere pilotgemeenten. Het grote aantal vreemdelingen in de LVV in deze pilotgemeenten leidt er regelmatig toe dat er onvoldoende tijd is in de geplande casusoverleggen om alle casussen goed te kunnen bespreken. Als gevolg hiervan moeten regelmatig extra overleggen worden ingepland en is er aanvullend (bilateraal) contact nodig om bepaalde onderwerpen te adresseren. Dit maakt deelname voor alle partijen aan de LVV tijdsintensief.

Samenwerking

In de LVV werken gemeenten, ngo's en Rijkspartijen samen aan het realiseren van duurzame oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf en Rijksopvang. Deze samenwerking was in het verleden lang niet altijd vanzelfsprekend. Er was sprake van weinig onderling vertrouwen en (als gevolg daarvan) weinig informatiedeling, waardoor oplossingen niet of moeilijk gevonden werden. Ook verschilden partijen regelmatig van inzicht over de mogelijkheden op perspectief voor de vreemdeling. Om deze impasse te doorbreken is de LVV-pilot er (mede) op gericht om de samenwerking tussen de betrokken partijen te verbeteren. Centraal in de aanpak staat een sterke regierol van de gemeenten op zowel de inhoud en het proces binnen het lokale casusoverleg en het faciliteren van (formele en informele) ontmoetingen tussen de verschillende partijen om meer begrip te creëren voor elkaars werkwijze en het vergroten van het commitment aan de LVV. Meer onderling vertrouwen moet uiteindelijk bijdragen aan een betere samenwerking, meer informatiedeling en uiteindelijk – zo is de veronderstelling – aan meer duurzame oplossingen voor vreemdelingen.

De regierol van de gemeenten (en in het geval van Amsterdam de regiegroep) heeft overal invulling gekregen, maar de tevredenheid hierover bij betrokkenen verschilt per pilotgemeente. In Amsterdam, Groningen en Rotterdam zijn betrokken partijen (zowel de lokale partijen als de Rijkspartijen) redelijk tevreden over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de regierol en het verloop van de samenwerking binnen de LVV. In Utrecht en Eindhoven zijn partijen minder tevreden over het verloop van de onderlinge samenwerking. In deze pilotgemeenten zijn met name Rijkspartijen kritisch over de invulling van de regierol van de gemeente. In Utrecht heeft de gemeente naast het convenant met het Rijk aparte afspraken gemaakt met de ngo's (dit was voor de ngo's een voorwaarde om deel te nemen aan de LVV). Het bestaan van deze verschillende afspraken lijkt de samenwerking tussen de partijen in Utrecht te bemoeilijken. In Eindhoven geldt dat het voortbestaan van de bed-bad-broodopvang naast de LVV een complicerende factor is in het voeren van regie; het bestaan van een alternatieve opvang bemoeilijkt het voeren van een gesprek over terugkeer van een vreemdeling.

Het algemene beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat het voor een goede regierol belangrijk is dat vooraf de verschillende verwachtingen van de betrokken partijen goed worden besproken en er duidelijke afspraken worden gemaakt over de doelen en rollen van de LVV. Daarnaast blijft het ook gedurende het proces belangrijk om te blijven investeren in de onderlinge verhoudingen. Voldoende neutraliteit van de regievoerder, ervoor zorgen dat de beschikbare informatie ook daadwerkelijk op tafel komt en het doorhakken van knopen wanneer consensus over een casus niet haalbaar blijkt, zijn belangrijke elementen van een effectieve regie en voorwaarden voor een goede samenwerking.

Ook met een sterke regierol vanuit de gemeente gaat samenwerking en het vinden van oplossingen niet vanzelf, zo blijkt uit het onderzoek. Er blijven grote verschillen bestaan in de visies op de mogelijkheden voor bestendige oplossingen voor de vreemdeling en er is nog in beperkte mate sprake van gedeelde beelden wat betreft een gezamenlijke visie en integrale aanpak. Voor alle pilotgemeenten geldt dat de ngo's (en gemeenten) hadden verwacht dat de Rijkspartijen meer in staat zouden zijn om 'out of the box' te denken bij het vinden van oplossingen bij complexe casussen. Andersom geldt dat volgens Rijkspartijen in sommige pilotgemeenten (te) lang wordt vastgehouden aan het juridisch verkennen van verblijfsperspectief en dat vertrek nauwelijks bespreekbaar is. Dit spanningsveld is in alle pilotgemeenten in meer of mindere mate voelbaar.

Regionale functie

Naast het versterken van de lokale samenwerking is de ontwikkeling van een regionale functie een van de doelstellingen van de pilot. Dit moet uiteindelijk leiden tot een landelijk dekkend stelsel van vreemdelingenvoorzieningen waarop alle gemeenten zijn aangesloten. Op het moment van de dataverzameling voor dit onderzoek (begin 2020) waren in een aantal pilotgemeenten de eerste stappen gezet ten behoeve van de ontwikkeling van de regionale functie. Rotterdam voert gesprekken met de gemeenten Den Haag en Leiden, Groningen met de gemeente Emmen, en Utrecht met de gemeente Amersfoort. Daarnaast heeft Utrecht sinds april 2019 satellietlocaties in Zeist en de Utrechtse Heuvelrug. De uitkomst van de gesprekken over de ontwikkeling van een regionale functie waren ten tijde van het opstellen van dit rapport niet bekend.

Opvang en begeleiding

Vraag 2: Welke begeleidings- en opvangvormen worden in de pilotgemeenten geboden en hoe worden deze geacht een bijdrage te leveren aan de realisatie van de gestelde doelen?
Vraag 13: Wat zijn tot op heden de ervaringen met de geboden begeleidings- en opvangvormen in de pilotgemeenten? Wat gaat goed/minder goed (en waardoor komt dit) en wat kan er beter (en hoe)?

De begeleiding en opvang binnen de LVV bestaan uit een aantal vaste onderdelen, te weten: intake/screening, juridische screening/juridische begeleiding, sociale begeleiding, activering, woonbegeleiding, toekomstoriëntatie, terugkeerbegeleiding en beëindiging van de opvang. Met deze vormen van opvang en begeleiding wordt ingezet op het verbeteren van het welzijn en het activeren van de vreemdelingen waardoor zij beter in staat zijn om na te denken over hun toekomst en op het ondersteunen van de vreemdelingen in het realiseren van een duurzaam toekomstperspectief. Het creëren van rust, bevorderen van een dagritme, het vergroten van vaardigheden en zelfvertrouwen en het ontstaan van een vertrouwensband tussen de vreemdelingen en de begeleider zijn belangrijke mechanismen die hieraan moeten bijdragen.

Elke pilotgemeente kent de begeleidingsonderdelen zoals hierboven genoemd; in de wijze waarop deze onderdelen worden uitgevoerd is wel enige variatie. Daarnaast zijn er verschillen tussen pilotgemeenten in het type opvang per stad (centraal, decentraal, in eigen netwerk) en de maximale verblijfstermijnen. Zo worden in Rotterdam en Groningen vreemdelingen opgevangen op een aantal centrale locaties. Utrecht maakt juist grotendeels gebruik van decentrale opvang en in Eindhoven bestaat de LVV uit decentrale opvang en opvang binnen het eigen netwerk van de vreemdeling. Amsterdam is bezig met een omschakeling van opvang in grootschalige locaties naar kleinschalige voorzieningen verdeeld over de stad. Alleen Rotterdam en Amsterdam hanteren een maximale verblijfstermijn voor de vreemdeling in de LVV, maar de gestelde termijnen lopen erg uiteen: zes maanden in Rotterdam en achttien maanden

in Amsterdam. De overige pilotgemeenten hanteren op voorhand geen maximale termijn, maar willen gedurende de pilot vaststellen wat een redelijke verblijfstermijn is. Of en hoe deze verschillen in opvangtermijnen en type opvang van invloed zijn op het behalen van duurzame resultaten in de LVV is op dit moment nog niet vast te stellen.

Op basis van de interviews met de ngo's en de vreemdelingen vinden we (gedeeltelijke) onderbouwing voor de veronderstelde werkzame elementen van de opvang en begeleiding die in het kader van LVV wordt aangeboden, maar er doen zich ook knelpunten bij de uitvoering voor.
Stabilisatie: De vreemdelingen die wij in het kader van dit onderzoek gesproken hebben, benoemen dat de 24-uursopvang bijdraagt aan stressvermindering en ook de ngo's zien dat deze opvang bijdraagt aan de stabilisatie van de vreemdelingen en hen uit de overlevingsstand haalt. Stabilisatie is een belangrijke voorwaarde voor verdere begeleiding. Eventuele gezondheidsproblematiek moet in deze fase ook geadresseerd worden voordat van een verder traject sprake kan zijn. Een belangrijk knelpunt hierbij zijn de lange wachtlijsten voor specialistische ggz-zorg. Alle pilotgemeenten kampen hier mee.
Juridische screening: Met betrekking tot de juridische screening is het van belang dat deze voldoende duidelijkheid geeft over de juridische mogelijkheden en dat hierover frequent en eenduidig wordt gecommuniceerd met de vreemdeling. Vanuit de vertrouwensband die de ngo's veelal met de vreemdeling hebben opgebouwd, is hier een belangrijke rol weggelegd voor de ngo's. Uit gesprekken met enkele vreemdelingen blijkt dat zij ondanks de inspanningen vanuit de ngo de uitkomsten van de screening toch niet altijd begrijpen of accepteren. Ten aanzien van het proces van de juridische screening geldt verder dat dit nog niet in alle pilotgemeenten even goed loopt. Met name de termijnen die staan voor het uitvoeren van de screening worden door ngo's als te krap ervaren, mede doordat het aanleveren van de dossiers door de IND soms lang duurt.
Activering: Uit de gesprekken met zowel de ngo's als de vreemdelingen komt naar voren dat activering bijdraagt aan een vermindering van stress, het creëren van een dagritme en het aanleren van nieuwe vaardigheden. Hoewel er in de pilotgemeenten verschillende activeringsactiviteiten worden aangeboden, is het aanbod niet altijd voldoende. Bestaande wet- en regelgeving beperken de mogelijkheden voor deelname aan leer-werktrajecten, stages en vrijwilligerswerk, terwijl daar vaak veel behoefte aan is bij de vreemdelingen.
Sociale begeleiding: Ten aanzien van de sociale begeleiding zijn de vreemdelingen positief; zij geven aan hun begeleider te vertrouwen en open met hen te kunnen communiceren. Ngo's zien ook dat de sociale begeleiding bijdraagt aan het scheppen van een vertrouwensband, maar benoemen wel dat het opbouwen van zo'n vertrouwensband enige tijd kost.
Toekomstoriëntatie: Zowel ngo's als vreemdelingen geven aan dat toekomstoriëntatie vreemdelingen in staat stelt om beter na te denken over hun toekomst en de mogelijkheden en onmogelijkheden van verschillende scenario's. Het afgeven van eenduidige signalen over toekomstmogelijkheden vanuit de omgeving van de vreemdeling is een belangrijke voorwaarde om de toekomstoriëntatie te laten slagen, met name in gevallen waarbij legalisering van verblijf geen optie meer lijkt te zijn.

Al met al geldt dat voor verschillende onderdelen van de begeleiding er een zekere herkenning is van de werkzame elementen, maar dat wil niet zeggen dat dit nu al leidt tot veel duurzame oplossingen.

Tussentijdse resultaten

Vraag 17: Welke kwantitatieve en kwalitatieve resultaten zijn tot op heden gerealiseerd in de pilotgemeenten?
Vraag 18: Hoe verhouden de tussentijdse resultaten zich tot de vooraf vastgestelde doelen in de pilotgemeenten?
Vraag 19: Hebben zich tussentijds wijzigingen voorgedaan in de opzet, uitvoering en/of doelen? Zo ja, waarom en op welke wijze?

Kwantitatieve resultaten

Sinds de start van de LVV zijn in totaal ruim duizend vreemdelingen opgevangen en in begeleiding genomen. In Amsterdam, Groningen en Utrecht worden veruit de meeste vreemdelingen opgevangen in de LVV. Met uitzondering van Utrecht ligt op het peilmoment (31 december 2019) in iedere pilotgemeente de daadwerkelijke bezetting lager dan de beschikbare capaciteit. Het duurt in de praktijk altijd enige tijd

voordat alle aanmeldingen ook daadwerkelijk verwerkt zijn. Met name in Eindhoven is echter sprake van substantiële onderbezetting: op het peilmoment was meer dan driekwart van de beschikbare plaatsen in de LVV beschikbaar en zijn slechts 33 vreemdelingen ingestroomd in de LVV. Het parallel blijven voortbestaan van de bed-bad-broodopvang in Eindhoven is waarschijnlijk een belangrijke verklaring voor deze lage instroom.

Tabel 7.1 Capaciteit, instroom en bezetting

	Amsterdam	Eindhoven	Groningen	Rotterdam	Utrecht
Beoogde capaciteit	360	130	300	117	230
Bezetting op peildatum	291 (69 plaatsen vrij = 20%)	30 (100 plaatsen vrij = 77%)	201 (99 plaatsen vrij = 33%)	73 (44 plaatsen vrij = 38%)	98%* (circa 2% vrij)
Totale instroom sinds start LVV tot peildatum	363 (287 met LVV-status + 76 zonder formele LVV-status die wel worden opgevangen)	33	302	129	268

* Er zijn geen exacte cijfers over de bezetting in Utrecht beschikbaar. Dit is een schatting gebaseerd op de ervaring van de samenwerkingspartners dat de opvangvoorzieningen nagenoeg vol zitten.

Op het peilmoment was de LVV een halfjaar tot driekwart jaar operationeel in de pilotgemeenten. Vanaf maart/april zijn vreemdelingen ingestroomd en in begeleiding genomen. De periode waarover we resultaten van de begeleidingstrajecten kunnen rapporteren, is vooralsnog betrekkelijk kort. Zeker wanneer de uitkomst van de juridische screening en begeleiding leidt tot een herhaalde asielaanvraag zijn de resultaten daarvan pas op langere termijn zichtbaar, maar ook bij een scenario waarbij ingezet wordt op vertrek duurt het enige tijd voordat dit gerealiseerd is. Met deze kanttekening in gedachten is het niet zo verwonderlijk dat de gerealiseerde duurzame uitstroom in de pilotgemeenten nog beperkt is. Utrecht en Rotterdam hebben de meeste duurzame uitstroom. In Utrecht betreft dit echter vooral gezinnen die in het kader van het kinderpardon alsnog een vergunning hebben gekregen. In de andere pilotgemeenten wordt deze groep niet (of nauwelijks) opgevangen in de LVV, hetgeen de verschillen in uitkomsten in belangrijke mate verklaart. In Rotterdam heeft deze duurzame uitstroom vooral betrekking op vreemdelingen die zich hebben aangemeld bij de LVV die al een specifieke terugkeerwens hadden en enige ondersteuning nodig hadden om deze terugkeer te realiseren. Dit zijn dus in feite de relatief makkelijke gevallen om een duurzaam resultaat mee te boeken.

Tabel 7.2 Beoogde en gerealiseerde duurzame uitstroom

	Amsterdam	Eindhoven	Groningen	Rotterdam	Utrecht
Beoogde duurzame uitstroom in de pilot periode*	20%	20%	40%	60%	20%
Duurzame uitstroom op peildatum	3	1	10	12	33
Percentage duurzame uitstroom in relatie tot instroom	1%	3%	3%	9%	12%

* Op basis van een inspanningsverplichting. Als duurzame uitstroom geldt: verlening asielvergunning, terugkeer of doormigratie.

Naast duurzame uitstroom stromen vreemdelingen ook uit de LVV om andere redenen. De meest voorkomende redenen zijn uitstroom in verband met een herhaalde asielaanvraag en vreemdelingen die met onbekende bestemming vertrokken zijn (MOB). Met name in Groningen (16% van de totale instroom) en Utrecht (10% van de totale instroom) vindt veel uitstroom naar Rijksopvang plaats in verband met een herhaalde asielaanvraag. Groningen kent daarnaast, net als Rotterdam, relatief veel vreemdelingen die met onbekende bestemming vertrokken zijn (respectievelijk 8% en 18%).

Kwalitatieve resultaten

Een belangrijk doel van de LVV-pilot is het verbeteren van de samenwerking tussen alle betrokken partijen in het realiseren van duurzame oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of Rijksopvang.

Over het algemeen geven de partijen aan dat de LVV iets in beweging heeft gezet: in de meeste pilotgemeenten komen partijen steeds dichter bij elkaar en is de samenwerking verbeterd. Er is sprake van meer begrip voor elkaars werkwijze en standpunten, en partijen weten elkaar (ook buiten de LVV) beter te vinden. Het feit dat partijen sinds de LVV met elkaar aan tafel zitten, wordt al gezien als winst, met name omdat er vóór de LVV over het algemeen weinig onderling contact was. De nieuwe, intensieve vorm van samenwerking vraagt namelijk iets van beide kanten. De betrokken ngo's waren vóór de LVV met name gericht op het bieden van opvang en begeleiding, nu dienen zij ook actief bezig te zijn met het realiseren van een duurzaam perspectief, waaronder mogelijke terugkeer. In sommige pilotgemeenten geldt ook dat dit binnen een bepaalde termijn dient te gebeuren. Voor betrokken Rijkspartijen is het nieuw dat de regie in de begeleiding ligt bij de ngo. Er worden nieuwe samenwerkingsverbanden aangegaan met partijen die in de meeste gevallen niet gewend waren om intensief samen te werken. Dit kost tijd en aandacht.

De betrokken partijen (Rijkspartijen, ngo's en pilotgemeenten) zijn echter niet tevreden over de resultaten die de LVV tot nu toe heeft opgeleverd: zij ervaren dat er nauwelijks oplossingen gevonden worden voor casussen en dat de duurzame uitstroom erg laag is. Zowel de ngo's als de Rijkspartijen geven aan meer oplossingen en voortgang in casussen te willen zien. Een mogelijk gevaar van het uitblijven van resultaten in casussen, en geen zicht op verbeteringen, is vermindering van draagvlak voor de LVV. Alle partijen geven aan dat zij verwacht en gehoopt hadden, dat er door de LVV meer oplossingen gevonden zouden worden. De kleine stapjes die zijn gemaakt in de samenwerking zijn niet voldoende aangezien de resultaten voor de doelgroep achterblijven. Daarnaast zijn zij van mening dat deze kleine verbeteringen de grote tijdsinvestering die de LVV kost niet rechtvaardigen. De meeste partijen blijven wel de hoop houden dat gedurende de pilotfase de LVV zich nog verder ontwikkelt. De verwachting en hoop is dat er steeds meer afspraken worden gemaakt over het bereiken van oplossingen, waardoor er sneller beslissingen gemaakt kunnen worden.

Bouwstenen voor een effectevaluatie

Vraag 8: Welke (kwantitatieve en kwalitatieve) data zijn noodzakelijk om te kunnen bepalen in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd?
Vraag 9: Welke bouwstenen biedt dit onderzoek voor het analysekader dat gehanteerd kan worden bij de toekomstige evaluatie van de pilot?
Vraag 10: Welke knelpunten zijn te verwachten bij de toekomstige effectevaluatie van de pilot? Biedt dit onderzoek aanknopingspunten om met deze knelpunten om te gaan?

Als kapstok voor een toekomstige effectevaluatie van de LVV-pilot kan gebruikgemaakt worden van het model van: input (mensen en middelen) → throughput (inzet interventies/maatregelen) output (korte-termijn-resultaten) → outcome (langetermijneffecten). Waarbij contextfactoren van invloed zijn op zowel de input en throughput, als de wijze waarop en mate waarin korte- (output) en langetermijnresultaten (outcome) gerealiseerd worden. Onder output moet worden verstaan de directe resultaten van de LVV in termen van het aantal vreemdelingen dat opvang en begeleiding is geboden en het aantal vreemdelingen voor wie een bestendige oplossing is gevonden. De outcome heeft betrekking op bredere en langetermijneffecten van de LVV. Daarbij gaat het niet alleen om het realiseren van meer bestendige oplossingen, maar ook om het voorkomen van verschuivingen van doelgroepen die uitgesloten zijn van de LVV naar andere opvang (het 'waterbedeffect') en effecten ten aanzien van het welzijn van de vreemdelingen en de openbare orde.
Een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve data is noodzakelijk om te bepalen of de korte- en langetermijndoelstellingen van de LVV behaald worden, alsmede voor het in kaart brengen van de input en throughput. In bijlage 1 van dit rapport is een uitgebreide uitwerking van de indicatoren en databronnen opgenomen. Een deel van de benodigde data voor een effectstudie is reeds verzameld in deze plan- en

procesevaluatie. Zo is er een eerste zicht op de kwantitatieve output van de LVV. Dit beeld kan geactualiseerd worden voor de effectevaluatie volgens het stramien dat in deze procesevaluatie is gebruikt. Het gaat hierbij niet alleen om het in kaart brengen van duurzame resultaten maar ook van gerealiseerde tussenstappen, zoals een herhaalde asielaanvraag. Wat betreft de throughput zijn voor deze procesevaluatie gegevens opgevraagd op individueel niveau over begeleidingsscenario's en ingezette begeleidingsvormen. Deze gegevens geven een beeld van de inspanningen die zijn geleverd door de partijen. Daarnaast zou met behulp van deze gegevens een analyse gemaakt kunnen worden van de relatie tussen de kenmerken van de vreemdeling, de ingezette begeleiding en de gerealiseerde uitkomsten. Dit laatste bleek in de praktijk echter problematisch. Hoewel de ingrediënten van de begeleiding per pilotgemeente globaal hetzelfde zijn, verschilt de precieze invulling van de onderdelen, hetgeen eenduidige registratie van de begeleidingstrajecten bemoeilijkt. Ook verschillen in registratiesystemen staan het aanleveren van onderling goed vergelijkbare data in de weg. Er is door de verschillende betrokkenen veel tijd en moeite gestoken in het aanleveren van deze gegevens, maar deze bleken uiteindelijk onderling niet goed vergelijkbaar en daardoor beperkt bruikbaar. Op basis van deze ervaring moeten we constateren dat een fijnmazige analyse van de relatie tussen inzet van begeleiding en uitkomsten ook voor de effectevaluatie waarschijnlijk niet haalbaar is.

7.2 Slotbeschouwing

Wanneer we terugkijken naar de eerste periode van de pilot zijn er enige ontwikkelingen en verbeteringen zichtbaar op het gebied van de samenwerking tussen de betrokken partijen. Samenwerking is een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van meer duurzame oplossingen voor vreemdelingen, maar met name voor ingewikkelde casussen blijft het lastig om deze oplossing te vinden. In deze slotparagraaf staan we stil bij een aantal overkoepelende bevindingen en reflecties ten aanzien van de LVV-pilot.

Een 'wicked problem': geen gedeeld beeld van het probleem én de oplossing
Uit deze plan- en procesevaluatie blijkt dat partijen meer begrip hebben gekregen voor elkaars werkwijze en dat conflicten meer bespreekbaar zijn geworden, maar van een gedeelde visie op het probleem en de oplossing is maar beperkt sprake. Buiten de eigen kaders kijken lijkt nog maar in beperkte mate te leiden tot buiten de eigen kaders handelen. Dit geldt in feite voor alle partijen. De insteek van de ngo's is voornamelijk vanuit de zorg en aandacht voor de vreemdeling, de Rijkspartijen kijken vooral vanuit het systeem en de wet- en regelgeving en voor de gemeenten spelen issues rondom gezondheid en openbare orde een belangrijke rol. In het convenant staat het zoeken naar een bestendige oplossing weliswaar geformuleerd als doel van de LVV, maar partijen hebben daar (deels) hun eigen invulling bij. Het niet overeenkomen van doelstellingen belemmert de samenwerking en kan op termijn het succes van de pilot bedreigen. We zien dit nu reeds terugkomen in de discussies over en weer over het niet 'out of the box' kunnen denken van de betrokken partijen. Succes lijkt alleen te verwachten wanneer alle partijen minder strak vasthouden aan hun eigen politieke of morele opdracht en vanuit een integrale blik en vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid via een persoonsgerichte aanpak tot oplossingen komen. Ook lijkt een bredere blik op resultaat wenselijk. Als alleen maar gekeken wordt naar duurzame oplossingen (verlening asielvergunning, terugkeer of doormigratie) en het realiseren van andere (tussen)doelen niet wordt erkend, dan komt de samenwerking onder druk te staan.

Geen 'quick fix': de LVV heeft tijd nodig om zich te kunnen bewijzen
Het creëren van onderling vertrouwen is een sleutelelement in de LVV-aanpak. Het opbouwen van een vertrouwensrelatie kost tijd. In het kader van de LVV wordt van partijen namelijk gevraagd om op een andere manier met elkaar in gesprek te gaan, naar oplossingen te zoeken en standpunten bij te stellen. Dit is niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. De LVV ligt onder het vergrootglas van de politiek en media en er is veel druk, landelijk en lokaal, op het laten zien van resultaten. Hierdoor neemt ook de druk op de samenwerking toe. Duidelijk is echter dat een 'quick fix' binnen de LVV niet te verwachten is, gezien de complexiteit van zowel de casussen als de nieuwe samenwerkingsstructuur. Uithoudingsvermogen, geduld en tevredenheid met kleine successen lijken belangrijk voor de verdere pilotperiode. Op dit moment is het dan ook nog te vroeg om vergaande conclusies te verbinden aan de tussentijdse resultaten van de LVV-pilot.

Nauwelijks mogelijkheden voor schrijnende gevallen en zorgen om 'collateral damage'
Een aanzienlijke groep vreemdelingen in de LVV kampt in meer of mindere mate met gezondheidsproblematiek. Voor vreemdelingen met meervoudige problematiek die geen recht op verblijf hebben maar ook niet kunnen terugkeren, omdat zij dermate medisch kwetsbaar zijn dat vertrek geen optie is, kan de LVV geen oplossing bieden. Het afschaffen van de discretionaire bevoegdheid van 'schrijnendheid' maakt namelijk dat er nauwelijks oplossingen mogelijk zijn voor deze casussen. Hierdoor is het voor de LVV bijna onmogelijk om voor bepaalde groepen resultaten te boeken, wat tot teleurstelling leidt bij met name de ngo's over de bijdrage van de LVV in het oplossen van complexe casuïstiek. Het uitblijven van resultaten kan het commitment aan de LVV ondergraven.

Verschillende partijen uiten hun zorgen over de groep voor wie de LVV geen oplossing kan bieden (geen mogelijkheden voor legalisatie én niet voor terugkeer of doormigratie) of de groepen die uitgesloten worden in de LVV. Het risico is dat een deel van deze vreemdelingen onder de radar verdwijnt. Deze zorgen zijn nu groter dan tijdens de BBB-periode, waar er minder strakke kaders voor de doelgroep gesteld werden. De kans is aanwezig dat andere ngo's of kerken de leegte die mogelijk ontstaat, opvullen door eigen opvang te organiseren (buiten toezicht van het Rijk).

Alternatieve opvang van invloed op resultaten LVV
Het succes van de LVV wordt niet alleen bepaald door wat er binnen de LVV gebeurt, maar ook door de context waarin ze wordt uitgevoerd. Het naast elkaar bestaan van de LVV-opvang en een bed-bad-broodvoorziening in een van de pilotgemeenten is zo'n contextfactor die de effectiviteit van de LVV kan ondermijnen. We constateerden dat het bestaan van alternatieve opvang van invloed is op de bereidheid van vreemdelingen om überhaupt in te stromen in de LVV en op de mogelijkheden om een gesprek over terugkeer aan te gaan.

Lokale verschillen bemoeilijken de zoektocht naar werkzame elementen
Tot slot staan we kort stil bij gesignaleerde verschillen tussen de pilotgemeenten. We zien (aanzienlijke) verschillen in de afbakening van de doelgroep, het type opvang en de invulling van de begeleidingstrajecten, de opvangtermijnen, de organisatorische inrichting van de uitvoering en de bredere lokale context (waaronder het bestaan van alternatieve opvang). Deze lokale inkleuring is eigen aan de opzet van het programma, namelijk de wens om in de pilot aan te sluiten bij lokale ervaringen en ruimte te bieden voor maatwerk passend bij de lokale situatie en doelgroep. Deze diversiteit maakt het echter ook lastig om de verschillende aanpakken te vergelijken en werkzame elementen te identificeren die voor alle vijf LVV's kunnen gelden.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Bijlagen

B

Bijlage 1 Bouwstenen voor een effectevaluatie

In deze bijlage bespreken we bouwstenen voor een effectevaluatie. We geven een overzicht van de evaluatiebouwstenen, onderliggende assumpties en bijbehorende onderwerpen waarover informatie verzameld moet worden.

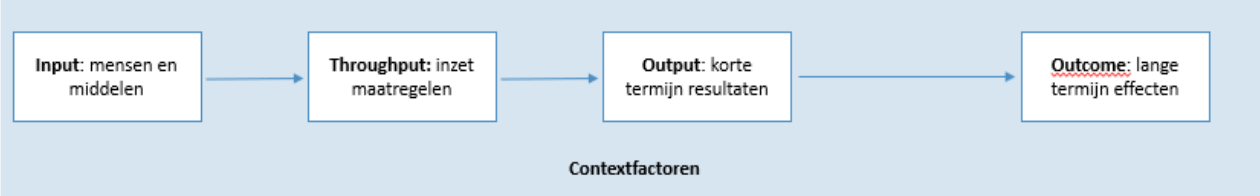
Evaluatiemodel

In het onderzoek naar de pilot LVV staat de methode van de realistische evaluatie centraal. Deze methode gaat ervan uit dat de uitkomst van een bepaalde interventie wordt bepaald door de werking van achterliggende mechanismen in combinatie met de context waarin de interventie is uitgevoerd en met de specifieke doelgroep waarvoor de interventie geldt. Met deze methode wordt niet alleen in kaart gebracht of de LVV's bijdragen aan het realiseren van een bestendige oplossing voor de doelgroep, maar ook hoe (via welke mechanismen) dat resultaat wordt bereikt. De context waarbinnen de LVV wordt uitgevoerd, is van invloed op de veronderstelde werking van de LVV. Dit maakt het van belang ook rekening te houden met verschillende contextfactoren, zoals de diversiteit binnen de doelgroep, de programma-integriteit (wordt het programma zo uitgevoerd als bedoeld?) en de macrocontext (m.n. de wet- en regelgeving). Door gebruik van de methode van de realistische evaluatie streven we ernaar uitspraken te kunnen doen over 'wat werkt voor wie, in welke context en waarom?'.

Om uitspraken te kunnen doen over het effect van de LVV dienen er indicatoren gemonitord te worden. Op basis van deze indicatoren kunnen resultaten en opbrengsten van de pilot in kaart worden gebracht en kunnen uitspraken gedaan worden over de effectiviteit van de pilot LVV. Met de procesevaluatie heeft reeds een eerste monitoring van de uitvoering en resultaten plaatsgevonden. Vervolgens zal in een effectevaluatie de effectiviteit van de LVV in kaart worden gebracht.

Om te komen tot meetbare indicatoren die inzicht kunnen geven in de effectiviteit van de LVV wordt gebruikgemaakt van de bestanddelen uit onderstaand figuur (B1.1). Het figuur geeft een ordening van de bouwstenen van de evaluatie weer. Het onderzoek moet inzicht bieden in de input, throughput, output en outcome. Voor ieder bestanddeel gelden verschillende assumpties die ten grondslag liggen aan de veronderstelde effectiviteit van de LVV. Op basis daarvan zijn vervolgens onderwerpen bepaald waarop informatie verzameld moet worden. De assumpties en onderwerpen beschrijven we hieronder.

Figuur B1.1 Schema bouwstenen effectevaluatie



Outcome

De outcome heeft betrekking op de doelen en effecten op de langere termijn. Het vinden van een bestendige oplossing voor de doelgroep is het primaire doel van de LVV. Gericht op de langere termijn kunnen verschillende effecten van de LVV onderscheiden worden:

- De LVV leidt tot meer bestendige oplossingen dan onder de BBB. Een bestendige oplossing kan op verschillende manieren gedefinieerd worden, te weten legalisering, zelfstandig vertrek of doormigratie.
- De LVV leidt niet tot verschuiving van doelgroepen die uitgesloten zijn van de LVV (omdat ze niet onder de inclusiecriteria vallen of omdat LVV-opvang beëindigd is) naar andere partijen die opvang bieden en die geen onderdeel uitmaken van de LVV (zogenaamd waterbed-effect).
- De LVV draagt bij aan het welzijn van de vreemdeling en de openbare orde.

Voor het vergelijken van de bereikte bestendige oplossingen onder de LVV en onder de BBB zijn cijfers over het bereiken van de bestendige oplossingen onder beide vormen nodig. Ten aanzien van de LVV worden gegevens over bestendige oplossingen opgevraagd bij pilotgemeenten en ngo's. Het Pro Facto

rapport uit 2018 zou als baseline gebruikt kunnen worden voor de cijfers onder de BBB. Dit onderzoek is uitgevoerd ten tijde van de BBB en geeft inzicht in de uitstroom en bestendige oplossingen die destijds bereikt werden. Bij een dergelijke vergelijking moet wel rekening worden gehouden met veranderde wetgeving en de verschillende doelgroepen van de LVV en BBB.

De LVV is bedoeld voor een specifieke doelgroep. Ten aanzien van die doelgroep zijn inclusie- en exclusiecriteria opgesteld. Het is echter mogelijk dat groepen vreemdelingen, die voorheen een beroep konden doen op de BBB-opvang, niet meer worden toegelaten tot de LVV. Deze vreemdelingen zouden in dat geval gebruik kunnen gaan maken van andere initiatieven (waterbed-effect). Dit geldt ook voor vreemdelingen die wegens beëindiging van de opvang uitstromen uit de LVV (omdat bijvoorbeeld de maximale termijn van verblijf in de voorziening is overschreden). Indien geen bestendige oplossing is bereikt, kan alsnog een verschuiving naar andere initiatieven plaatsvinden. Om deze mogelijke verschuiving van doelgroepen naar andere (particuliere) initiatieven in kaart te brengen, moet inzicht verkregen worden in:

- het aantal vreemdelingen dat niet toegelaten is in de LVV en of bekend is waar zij vervolgens heen zijn gegaan;
- de bestemming van alle vreemdelingen die uit de LVV gestroomd zijn waarvoor geen bestendige oplossing is gevonden;
- mogelijke andere partijen die opvang en/of begeleiding aanbieden.

Verder is de verwachting dat de opzet van de LVV bijdraagt aan verbetering van het welzijn van de vreemdeling en de openbare orde. Dit is ook een van de nevendoelstellingen van de pilot, die met name door de ngo's geformuleerd is. Om zicht te krijgen op deze mogelijke effecten kan gezocht worden naar gegevens ten aanzien van:

- het aantal zwervende vreemdelingen op straat;
- de ervaren overlast (en veiligheid) in buurten.

Pas op langere termijn kan worden nagegaan of de LVV daadwerkelijk bovenstaande effecten heeft gehad. Dit zal in de effectevaluatie onderzocht worden. In de procesevaluatie richtten we ons op de directe resultaten (output) gezien de korte looptijd van de LVV ten tijde van de procesevaluatie.

Output

Met output worden de directe resultaten van de LVV bedoeld. Gedacht kan worden aan het aantal vreemdelingen dat opvang geboden is en het aantal vreemdelingen waarvoor een bestendige oplossing gevonden is. Een eerste inzicht in dergelijke resultaten was onderdeel van de monitoring in de procesevaluatie. De directe resultaten zijn gemeten aan de hand van de volgende indicatoren:

- Capaciteit en bezettingsgraad LVV.
- Totale instroom en uitstroom LVV.
- Aantal vreemdelingen dat opgevangen is.
- Aantal vreemdelingen dat begeleiding geboden is.
- Aantal vreemdelingen dat uitgestroomd is (inclusief reden van uitstroom).
- Aantal vreemdelingen waarvoor een bestendige oplossing gevonden is.

Throughput

Throughput heeft betrekking op de verschillende maatregelen, die worden ingezet om de gestelde doelen van de LVV te bereiken. Verondersteld wordt dat door het *bieden van opvang en begeleiding* sneller een bestendige oplossing wordt bereikt voor vreemdelingen. Door middel van deze opvang wordt de vreemdelingen onderdak geboden, waardoor zij niet primair bezig hoeven te zijn met overleven en zich kunnen richten op de toekomst. Naast opvang worden verschillende vormen van begeleiding aangeboden, zoals juridische begeleiding, sociale begeleiding en toekomstoriëntatie. De assumptie behorende bij het bieden van begeleiding is dat deze begeleiding de vreemdelingen zou moeten ondersteunen bij

het vinden van en voorbereiden op de bestendige oplossing. Om de geboden opvang en begeleiding in kaart te brengen, worden volgende indicatoren gebruikt:

- Vorm van geboden opvang.
- Aantal opgestelde begeleidingsscenario's.
- Geboden begeleidingsvormen.
- Duur van het LVV-traject (o.b.v. in- en uitstroomdatum).

Tevens speelt *lokale samenwerking* tussen pilotgemeenten, ngo's en ketenpartners een belangrijke rol in het proces van het vinden van bestendige oplossingen voor de doelgroep. De aanname is dat door een goede samenwerking tussen de partners sneller inzicht zal komen in de mogelijkheden voor een bestendige oplossing waardoor de begeleiding sneller en effectiever ingezet kan worden. Er kunnen verschillende onderliggende assumpties opgesteld worden over de lokale samenwerking. Lokale samenwerking leidt tot:

- sneller inzicht in elkaars middelen en mogelijkheden;
- goede onderlinge communicatie;
- onderling vertrouwen en informatie-uitwisseling;
- een gevoel van eigenaarschap bij alle betrokken partners;
- gedeelde beelden en een eenduidige boodschap richting de vreemdeling.

Als onderdeel van de procesevaluatie brachten we het verloop van de ketensamenwerking in kaart door middel van het voeren van gesprekken met ketenpartners en observaties van vergaderingen. Daarbij was aandacht voor de frequentie en wijze van overleg en de inhoud van de samenwerking. We brachten daarbij onder andere de volgende thema's in kaart:

- Onderling vertrouwen (informatie-uitwisseling, bespreekbaarheid van conflicten).
- Uitvoering regierol.
- Duidelijkheid over verantwoordelijkheden en mogelijkheden en middelen van alle partijen.
- Ervaren onderlinge afhankelijkheden.

Input

Onder input kan worden verstaan hetgeen benodigd is alvorens maatregelen uitgevoerd kunnen worden. In dit geval gaat het om de juiste mensen en voldoende middelen. Meer specifiek betekent dit voldoende *personele capaciteit en expertise* bij betrokken organisaties en voldoende *financiële middelen* voor de uitvoering. Verondersteld wordt dat juiste input noodzakelijk is voor het laten slagen van de beoogde plannen. Zonder voldoende en de juiste mensen en middelen zal de uitvoering niet optimaal zijn wat het bereiken van de doelen niet ten goede komt. Als onderdeel van de procesevaluatie zijn wij tijdens gesprekken met ketenpartners nagegaan in hoeverre er voldoende capaciteit en financiële middelen zijn voor de uitvoering.

Context

Er zijn verschillende contextfactoren die van invloed kunnen zijn op de effectiviteit van de LVV, te weten de doelgroep, de programma-integriteit en de macro-context. Er zijn enkele landelijke inclusie- en exclusiecriteria opgesteld ter definiëring van de *doelgroep*. Pilotgemeenten hebben daarnaast hun eigen uitzonderingen op deze criteria gemaakt. De *programma-integriteit* heeft betrekking op de mate waarin de betrokken partners in staat zijn het programma daadwerkelijk uit te voeren zoals beoogd. Dit draagt bij aan het bereiken van de vooropgestelde doelen. In de procesevaluatie probeerden we hier een eerste inzicht in te geven. Verder is het van belang te achterhalen welke invloed de *macro-context* heeft op de uitvoering van de LVV. Deze macro-context heeft met name betrekking op de wet- en regelgeving rondom asiel en vertrek. De mogelijkheden en beperkingen binnen de huidige wet- en regelgeving zijn van invloed op de uitvoering en dus de mate van succes van de LVV.

Beschikbaarheid indicatoren en dataverzameling

In voorgaande paragraaf hebben we beschreven welke evaluatiebouwstenen er zijn en over welke onderwerpen informatie verzameld zou moeten worden. In deze paragraaf specificeren we deze onderwerpen tot concrete indicatoren en geven we inzicht in de beschikbaarheid van de gegevens en verschillende databronnen die geraadpleegd worden om de informatie op te halen. We maken gebruik van zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens.[66] Met betrekking tot de kwantitatieve gegevens maken we onderscheid tussen:

- Gegevens op geaggregeerd niveau.
- Gegevens op individueel niveau.[67]

Tabel B1.1 laat voor iedere bouwsteen zien welke informatie en databronnen benodigd zijn.

Tabel B1.1 Indicatoren en databronnen per bestanddeel van de evaluatie

Indicator	Input	Throughput	Output	Outcome	Context	Wat werkt voor wie
Kwantitatieve gegevens		✓	✓	✓	✓	✓
Geaggregeerd niveau						
Capaciteit LVV			✓			
Bezettingsgraad LVV			✓			
Aantal vreemdelingen op de wachtlijst		✓	✓			
Aantal vreemdelingen nog in onderzoek		✓	✓			
Aantal begeleidingsscenario's		✓	✓			
Totale instroom vanaf start LVV tot peilmoment			✓			
Uitstroom: inwilliging			✓	✓		
Uitstroom: AZC			✓			
Uitstroom vertrek: land van herkomst			✓	✓		
Uitstroom vertrek: doormigratie			✓	✓		
Uitstroom: MOB			✓			
Uitstroom: Uitgeplaatst medisch			✓			
Uitstroom: Gedwongen beëindigd			✓			
Uitstroom: Gedwongen vertrek			✓			
Uitstroom: Overleden			✓			
Uitstroom: In vreemdelingenbewaring			✓			
Uitstroom: In strafdetentie			✓			
Inzet MRT			✓			
Frequentie casusoverleggen		✓				
Frequentie stuurgroep vergaderingen		✓				
Individueel niveau					✓	✓
Kenmerken deelnemers					✓	✓
Geslacht					✓	✓
Geboortejaar					✓	✓
Land van herkomst					✓	✓
Dublin-claimant					✓	✓

[66] Voor het uitwerken van de kwantitatieve indicatoren hebben we ons met name gebaseerd op verschillende bestaande bronnen en sjablonen. Zo hebben we gekeken naar het monitoringssjabloon van Stichting LOS. Dit sjabloon bevat een groot aantal indicatoren die betrekking hebben op informatie rond de LVV. Daarnaast zijn er indicatoren beschikbaar uit de monitor voor de Programmaraad. Mede op basis van deze bronnen hebben wij een eerste lijst met uitgewerkte indicatoren opgesteld. Vervolgens hebben wij bij de gemeenten verkend of en hoe zij informatie met betrekking tot deze indicatoren zouden kunnen leveren.

[67] Om uitspraken te kunnen doen over 'wat werkt, voor wie' is het noodzakelijk kenmerken van personen en de geboden begeleiding te kunnen relateren aan de gerealiseerde uitkomsten. Hiervoor hebben we gegevens op individueel casusniveau opgevraagd. Het gaat dan om kwantitatieve informatie over (1) de kenmerken van individuele vreemdelingen, (2) de aangeboden begeleidingsvormen en duur van de begeleiding en (3) de gerealiseerde uitstroom na afloop van de begeleiding.

Vervolg tabel B1.1

Indicator	Input	Throughput	Output	Outcome	Context	Wat werkt voor wie
Zwaar inreisverbod					✓	✓
Eerdere BBB-opvang in eigen stad					✓	✓
Datum eerste aanvraag verblijfsvergunning volgens IND						✓
Datum uitstroom Rijksopvang volgens COA						✓
Ingezette begeleiding		✓				✓
Datum instroom LVV						✓
Vorm huidige opvang ((de-) centraal of eigen netwerk)		✓				✓
Geboden begeleiding		✓				✓
Gerealiseerde uitstroom						✓
Datum uitstroom LVV						✓
Huidige status volgens IND						✓
Gerealiseerde uitstroom						✓
Kwalitatieve gegevens	✓			✓	✓	
Verschuiving doelgroepen (waterbed effect)				✓		
Verandering welzijn en openbare orde				✓		
Personele capaciteit en (financiële) middelen	✓					
Programma-integriteit					✓	
Macro-context					✓	

Kwantitatieve gegevens

Tabel B1.1 geeft een overzicht van alle indicatoren. Per gemeente is nagegaan in hoeverre dergelijke indicatoren beschikbaar zijn bij gemeenten en ngo's. Vrijwel alle indicatoren op geaggregeerd niveau uit tabel B1.1 zijn afkomstig uit de monitor voor de Programmaraad. De gegevens zijn cumulatief vanaf de start van de LVV tot aan het peilmoment.[68] Gemeenten beschikken over vrijwel alle informatie en kunnen deze leveren voor monitoring ten behoeve van het onderzoek. De indicator over de totale instroom is geen onderdeel van de monitor voor de Programmaraad, maar is wel door alle gemeenten te verzamelen. Een belangrijk aandachtspunt ten aanzien van het aanleveren van de indicatoren is wel de overeenstemming tussen gemeenten over de exacte definiëring van de indicatoren, met name de begeleidingsonderdelen. De definities van indicatoren en wijze van registreren zullen meer uniform moeten zijn voor het uit kunnen voeren van een goede analyse en een vergelijking tussen gemeenten.

In tabel B1.2 staat de beschikbaarheid van de gegevens op individueel casusniveau per gemeente weergegeven.

Tabel B1.2 Beschikbaarheid indicatoren voor monitoring LVV – individueel niveau

Indicator	Amsterdam	Eindhoven	Groningen	Rotterdam	Utrecht
Kenmerken deelnemers					
Geslacht	✓	✓	✓	✓	✓
Geboortejaar	✓	✓	✓	✓	✓
Land van herkomst	✓	✓	✓	✓	✓
Dublin-claimant	✓	✓	✓	✓	✓
Zwaar inreisverbod	✓	✓	✓		✓
Eerdere BBB-opvang in eigen stad	✓	✓	✓	✓	✓
Datum eerste aanvraag verblijfsvergunning volgens IND	*Andere bron*	*Andere bron*	*Andere bron*	*Andere bron*	*Andere bron*

[68] Het peilmoment binnen deze procesevaluatie was 1 januari 2020.

Vervolg tabel B1.2

Indicator	Amsterdam	Eindhoven	Groningen	Rotterdam	Utrecht
Datum uitstroom Rijks-opvang volgens COA	*Andere bron*	*Andere bron*	*Andere bron*	*Andere bron*	*Andere bron*
Ingezette begeleiding					
Datum instroom LVV	✓	✓	✓	✓	✓
Vorm huidige opvang (de)centraal of eigen netwerk)	✓	✓	✓	✓	✓
Geboden begeleiding*	✓				✓
Gerealiseerde uitstroom					
Datum uitstroom LVV	✓	✓	✓	✓	✓
Huidige status volgens IND	*Andere bron*	*Andere bron*	*Andere bron*	*Andere bron*	*Andere bron*
Gerealiseerde uit-stroom	✓	✓	✓	✓	✓

* Inzicht in het gebruik van de volgende begeleidingsvormen (ja/nee): juridische begeleiding, sociale begeleiding, activering, woonbegeleiding, terugkeerbegeleiding, toekomstoriëntatie.

Alle gemeenten beschikken over informatie over de kenmerken van deelnemers. Wel zijn niet alle gemeenten in staat informatie te leveren over de vormen van geboden begeleiding op individueel niveau. Gemeente Eindhoven en Groningen geven aan dat zij dit niet op een dergelijke manier registeren, waardoor deze informatie niet gemakkelijk uit de registratie te halen is. Voor deze gemeenten kan op basis van de informatie over begeleidingsvormen uit gesprekken een indicatie gegeven worden over geboden begeleidingsvormen. Gemeente Rotterdam geeft aan dat ze andere begeleidingsvormen hanteren.

Kwalitatieve gegevens

Aanvullend op de kwantitatieve informatie kan niet-kwantificeerbare informatie verzameld worden door middel van gesprekken met verschillende betrokkenen. Deze informatie biedt eveneens inzicht in de effectiviteit van de LVV. Mogelijke gesprekpartners zijn gemeenteambtenaren, begeleiders van de vreemdelingen, en ketenpartners. Voor verschillende onderwerpen voor de effectevaluatie moeten kwalitatieve gesprekken gebruikt worden:

- De mogelijke verschuiving van doelgroepen naar andere (particuliere) initiatieven (waterbed-effect).
- De ervaren verandering in welzijn van de vreemdelingen en openbare orde (bijvoorbeeld aantal zwervende vreemdelingen of de veiligheid en overlast in buurten).
- Het oordeel over de beschikbare personele capaciteit en (financiële) middelen.
- De uitvoering van de begeleiding en de invulling van de samenwerking.
- De invloed van macro-factoren, zoals veranderde wet- en regelgeving.

Bijlage 2 Respondenten

Fase 1: planevaluatie

Landelijke partijen

Gesproken met:

- Programmabureau ministerie van Justitie en Veiligheid (meerdere gesprekken)
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
- Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V)

Daarnaast waren wij aanwezig bij de bijeenkomst met LVV-projectleiders en LSO-voorzitters (3 juni).

Lokale partijen

	Gemeente	Maatschappelijke organisaties
Amsterdam	Beleidsmedewerker en kwartiermaker (twee gesprekken)	ASKV, HVO Querido, Vluchtelingen-Werk
Eindhoven	Projectleider	Vluchtelingen in de Knel
Groningen	Beleidsmedewerker en projectleider	INLIA
Rotterdam	Projectleider	Pauluskerk, ROS, Goedwerk
Utrecht	Projectleider	VluchtelingenWerk, PAS, SNDVU

Fase 2: procesevaluatie

Landelijke partijen

Gesproken met:

- Programmabureau ministerie van Justitie en Veiligheid
- Multidisciplinair Review Team (MRT)
- Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)

Lokale partijen

	Gemeente	Rijkspartijen	Maatschappelijke organisaties
Amsterdam	Projectleider en voorzitter regiegroep (één gesprek)	IND, DT&V, AVIM	ASKV, HVO Querido, VluchtelingenWerk (twee gesprekken, afdeling juridische begeleiding en afdeling toekomst en terugkeer)
Eindhoven	Projectleider	IND, DT&V, AVIM	Vluchtelingen in de Knel
Groningen	Projectleider	IND, DT&V, AVIM	INLIA
Rotterdam	Projectleider	IND, DT&V, AVIM	Pauluskerk, ROS, Goedwerk
Utrecht	Projectleider	IND, DT&V, AVIM	VluchtelingenWerk, PAS, SNDVU

Daarnaast spraken we met 24 vreemdelingen die gebruikmaken van opvang en begeleiding vanuit de LVV (zie voor een beschrijving van hun kenmerken paragraaf 1.4).

Bijlage 3 Literatuurlijst

Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.

Eidhof, B. (2018) *Het perspectief centraal: rapportage Proeflokaal Pauluskerk.* Instituut voor publieke waarden.

Geraci, D. & Bloemen, E. (2017). *Bewogen terugkeer: methodiek voor psychosociale begeleiding van (ex)asielzoekers en ongedocumenteerden.* Utrecht: Pharos.

Klaver, J., Telli, S. & Witvliet, M. (2015). *Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen: Een verkenning van interventies om zelfstandige terugkeer te stimuleren.* Amsterdam: Regioplan.

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

Leerkes, A., Galloway, M., & Kromhout, M. (2011). *Terug of niet? Determinanten van terugkeerintenties en attitudes onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten*. Mens & Maatschappij, 86(2), 122-156.

Leerkes, A., Galloway, M., & Kromhout, M. (2010). *Kiezen tussen twee kwaden: Determinanten van terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten.* Den Haag: WODC. Cahier 2010-5.

Odé, A., Heuts, L. & Witkamp, B. (2015). *Onafhankelijke casemanager in de vreemdelingenketen: perspectieven vanuit het buitenland.* Amsterdam: Regioplan.

Sow, A. (2011). *Terugkeer met toekomst: Wensen, kansen en belemmeringen rond duurzame terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers en ongedocumenteerde migranten.* Nijmegen: Stichting Mondiale Samenleving.

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

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl