REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

# Eindevaluatie Landelijke Vreemdelingenvoorziening

# Eindevaluatie Landelijke Vreemdelingenvoorziening

## - EINDRAPPORT -

**Auteurs**
Annemieke Mack
Laura Buimer
Johanneke Rog
Miranda Witvliet

Amsterdam, 19 oktober 2022

© 2022 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.

# Management samenvatting

Eind 2018 hebben het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een samenwerkingsovereenkomst gesloten voor het realiseren van een landelijk netwerk van begeleidings- en opvangvoorzieningen voor migranten zonder recht op verblijf of Rijksopvang. Het doel van deze Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV) is te komen tot een bestendige oplossing en perspectief voor de betrokkenen in de vorm van vertrek uit Nederland of – indien voldaan aan de juiste voorwaarden – legaliseren van verblijf of doormigratie. Er is gekozen voor een gezamenlijk ontwikkeltraject tussen Rijk en gemeenten, waarbij gestart is met een pilot in de vijf gemeenten Amsterdam, Eindhoven, Groningen, Rotterdam en Utrecht. De LVV wordt vanuit de praktijk ontwikkeld, eerder opgedane ervaringen met het bieden van onderdak en begeleiding door gemeenten worden versterkt met de inzet van organisaties uit de vreemdelingenketen.

De pilotperiode van de LVV loopt eind 2022 ten einde. Dit geeft aanleiding voor de eindevaluatie over deze periode. Deze eindevaluatie is uitgevoerd door Regioplan.

## Doelstellingen van de LVV-pilot

De doelstelling van het LVV-programma is als volgt: '*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). Samen met de pilotgemeenten moet de wijze waarop de doelstelling van de LVV wordt bereikt worden vormgegeven.

De pilot dient, naast het bereiken van bestendige oplossingen, ook de volgende doelstellingen te realiseren[1]:

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

## Doel van het onderzoek

Het doel van deze eindevaluatie is om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de pilot LVV en daaruit lessen te trekken voor de toekomst. Om effectiviteit te kunnen bepalen is gekeken naar welke resultaten zijn behaald in termen van gerealiseerde in- en uitstroom en naar andere maatschappelijke effecten die ervaren worden sinds de invoering van de LVV. Behalve zicht op effecten gaat deze eindevaluatie ook in op werkzame elementen (gebaseerd op de eerder opgestelde beleidstheorie) en op geleerde lessen voor de landelijke uitrol van de LVV en voor de asiel- en/of terugkeerprocedure rondom de LVV.

## Methodologie

De eindevaluatie bestaat uit zowel een kwantitatief als kwalitatief onderzoek. In het kwantitatieve onderzoek is op basis van gemeentelijke LVV-registraties, de landelijke LVV-monitor en landelijke data van de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) en Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) gekeken naar de behaalde output (in- en uitstroom en ingezette instrumenten), naar behaalde (semi-)bestendige oplossingen en naar verschillen tussen LVV-locaties. Voor het kwalitatieve onderzoek zijn er naast een documentanalyse interviews gehouden met de landelijke actoren en met de lokale actoren in de pilotgemeenten, zijn er groepsgesprekken en toetsende sessies georganiseerd met zowel landelijke en lokale actoren als met vreemdelingen. Daarnaast zijn er reflectiesessies gehouden over de geleerde lessen.

[1] Programmaplan LVV, 2018.

## Bevindingen tussentijdse evaluaties

Uit eerdere evaluaties uit 2020 en 2021 blijkt dat de duurzame uitstroom uit de LVV vooralsnog beperkt is. Dit had deels te maken met de relatief korte periode tussen de start van de LVV en het peilmoment. De opvang en begeleiding werden bemoeilijkt door coronamaatregelen. De coronamaatregelen hebben ook een negatieve invloed gehad op het bereiken van bestendige oplossingen.

De tussentijdse evaluaties laten zien dat de meeste winst lijkt te liggen in een verbeterde samenwerking tussen de deelnemende partijen. Hierbij worden onder andere voldoende ervaring met leiderschap, het goed bespreken van verwachtingen van de betrokken partijen, duidelijke afspraken en onderling begrip en vertrouwen als essentieel gezien. In de praktijk is er een aantal contextfactoren die van invloed kunnen zijn op de samenwerking. Hieronder valt onder andere het afschaffen van de discretionaire bevoegdheid[2], wat beperkend werkt in het vinden van oplossingen voor bepaalde casussen. Ook het bestaan van alternatieve opvang van organisaties buiten de LVV kan de LVV-aanpak ondermijnen. Ten slotte legt de toenemende aandacht van de media grote druk op de gemeenten.

## Bevindingen van deze eindevaluatie

### *Toelating tot de LVV*

Voor toelating tot de LVV zijn er landelijk geldende criteria, deze zijn onderschreven door de pilotgemeenten en worden op enkele uitzonderingen na gehanteerd. Naast de landelijke criteria is door de pilotgemeenten regiobinding toegevoegd als instroomcriterium. Regiobinding zou volgens de betrokken partijen een belangrijk criterium zijn om 'shoppen' te voorkomen. Doordat regiobinding als instroomcriterium nog niet is uitgewerkt gaan de gemeenten hier verschillend mee om. Ook ontbreekt een eenduidige aanpak bij het maken van uitzonderingen op de vastgestelde criteria. Bijna alle Rijkspartijen (IND, DT&V en AVIM[3]) geven aan behoefte te hebben aan een duidelijke afbakening van de doelgroep. Ook benadrukken zij dat afgesproken toelatingscriteria consequent moeten worden toegepast. Hoewel er geen draagvlak bij betrokken partijen is voor het verbreden van de toelatingseisen van de LVV, roepen partijen wel op om een oplossing te vinden voor vreemdelingen met een zwaar inreisverbod en personen afkomstig uit een veilig land, die nu geen plek hebben in de LVV. Instroom van vreemdelingen die vanuit een eerdere uitspraak in het reguliere asielproces meteen doorstromen naar de LVV is volgens de Rijkspartijen niet wenselijk.

### *Samenwerking verbeterd, maar ook nog ontwikkelpunten*

Een belangrijk aspect van de LVV is de samenwerking tussen de betrokken partijen. De samenwerking is ten opzichte van de tussenevaluatie op sommige punten verbeterd. Zo zijn verschillende perspectieven beter bespreekbaar geworden, er zijn duidelijke onderlinge afspraken waar de regievoerder (in de meeste gevallen de gemeenten) de partijen aan houdt en er is een toename in het aantal ontmoetingen tussen alle betrokken partijen. Toch zijn er belemmeringen te vinden in blijvende tegengestelde visies, met name waar het gaat om de perspectiefbepalingen terugkeer en om de mogelijkheden van gedwongen vertrek en de onderbelichting van doormigratie als perspectief. Er is behoefte aan meer duidelijkheid over mandaat en de speelruimte van organisaties. Partijen zijn elkaar meer gaan vertrouwen, maar een incident kan ertoe leiden dat dit vertrouwen geschaad wordt.

[2] Deze bevoegdheid lag oorspronkelijk bij de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, maar ligt op dit moment bij IND (en kan alleen worden ingezet bij een eerste aanvraag).
[3] Immigratie- en Naturalisatie Dienst, Dienst Terugkeer en Vertrek, Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel.

*Begeleiding vreemdelingen*

Sinds de voorgaande evaluaties van de LVV hebben er geen grote wijzigingen plaatsgevonden in de opzet van opvang en begeleiding. Per stad wordt opvang en begeleiding anders vormgegeven. De uitvoering van de begeleiding van de vreemdeling verloopt grotendeels zonder problemen. De samenwerking tussen de niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en IND tijdens de juridische screening lijkt verbeterd. Bijna alle deelnemers ontvangen de juridische screening en een groot deel ontvangt ook juridische begeleiding. Voor een groot deel van de deelnemers wordt activering ingezet, ten behoeve van het creeren van een dagritme en afleiding. Daarnaast ontvangen de meeste deelnemers ook sociale begeleiding van de betrokken ngo. In de meeste steden wordt voor een deel van de deelnemers toekomstorientatie ingezet (afhankelijk van het perspectief is dit gericht op empowerment en/of terugkeer).

Het uitdragen van een eenduidige boodschap over het gekozen perspectief naar de vreemdeling blijft van groot belang. Knelpunten in de begeleiding zijn de beperkte mogelijkheden bij activering en gezondheidsklachten. In de meeste steden uiten Rijkspartijen hun zorgen over lange termijnen (en hierdoor gebrek aan inzicht in de casusvoortgang) en externe factoren die de begeleiding belemmeren (zoals het bestaan van alternatieve opvang). Er wordt gepleit voor meer onderlinge kennisuitwisseling tussen gemeenten over de uitvoering van de begeleiding, en de knelpunten en succesfactoren die daarbij horen.

*Resultaten van de LVV*

In totaal hebben in het kader van de LVV-pilot in de periode tot 1 juli 2022 2092 trajecten plaatsgevonden. Soms stroomden personen uit en begonnen zij later weer een nieuw LVV-traject. De LVV heeft 2065 unieke personen opvang en begeleiding geboden. Sinds het begin van de LVV is het deel van de deelnemers voor wie een begeleidingsperspectief is bepaald toegenomen: eind april 2022 is voor ruim driekwart van de deelnemers besloten of zij begeleid worden richting terugkeer, legalisering of doormigratie. Voor de deelnemers die tot 1 juli 2022 zijn uitgestroomd (in totaal 1258 personen), is bij uitstroom voor bijna 60 procent een oplossing gevonden: waarvan voor 41 procent een semi-bestendige oplossing (herhaalde asielaanvraag (HASA)[4], Artikel 64[5]) en voor 18 procent een bestendige oplossing (inwilliging, vertrek of doormigratie) is gevonden. De bestendige oplossingen bij uitstroom uit de LVV bestonden voor een even groot deel uit inwilliging van een aanvraag voor een verblijfsvergunning als uit zelfstandig vertrek uit Nederland. Voor de overige 41 procent van de uitgestroomde deelnemers is geen oplossing gevonden. Ten opzichte van de tussenevaluatie uit 2020 is met name het aandeel semi-bestendige oplossingen toegenomen, en dan vooral het aandeel HASA's (van 36% in 2020 naar 41% per juli 2022). Als we kijken naar de beslissingen ten aanzien van de ingediende HASA's, zien we dat deze aanvragen relatief vaak (in zeven op de tien zaken) worden ingewilligd. Het aandeel bestendige oplossingen bij uitstroom is ten opzichte van de tussenevaluatie uit 2020 gelijk gebleven (18%).

Uit de data-analyse komt naar voren dat het bereiken van een (semi-)bestendige oplossing zowel samenhangt met achtergrondkenmerken als met de gemeenten waar de deelnemers verblijven. Zo zien we dat voor vrouwen significant vaker een (vooral semi-bestendige) oplossing wordt gevonden dan voor mannen. Ook wordt er voor Eritreeërs en Afghanen vaker een oplossing gevonden, wat natuurlijk te maken heeft met de situatie in deze landen. Daarnaast zien we verschillen tussen gemeenten wat betreft het bereiken van oplossingen. Met name in Eindhoven is de waarschijnlijkheid voor deelnemers om bij uitstroom een bestendige oplossing te bereiken relatief groot. Voor deelnemers in Utrecht, Amsterdam en Groningen geldt dit voor het bereiken van een semi-bestendige oplossing. In Utrecht en Amsterdam is de kans dat een ingediende HASA ook leidt tot een inwilliging relatief groot.

[4] Indienen van een nieuwe asielaanvraag, bijvoorbeeld omdat er iets is gewijzigd in de persoonlijke situatie van de vreemdeling of in het land van herkomst.
[5] Uitstel van vertrek vanwege medische redenen.

Het is lastig om de verschillen tussen gemeenten in het bereiken van oplossingen toe te schrijven aan verschillen in de werkwijze. Er zijn op veel punten geen eenduidige overeenkomsten tussen de gemeenten die vaker een oplossing bereiken (in bijvoorbeeld opvangvorm, mate van perspectiefbepaling of ingezette vormen van begeleiding). Ook zijn er geen duidelijke verschillen met de gemeenten waarbij minder vaak oplossingen worden bereikt. Wel kunnen we een aantal richtingen benoemen die mogelijke verklaringen kunnen bieden. In steden waar de samenwerking is verslechterd, is bijvoorbeeld te zien dat vreemdelingen eerder vertrekken en dat er minder vaak oplossingen worden gevonden. Ook wanneer er zich in een stad veel vreemdelingen bevinden met complexe medische problematiek (zoals trauma's) bemoeilijkt dat het vinden van een duurzame oplossing. Daarnaast zien we dat de steden waar relatief vaak een oplossing wordt gevonden (Amsterdam, Utrecht en Eindhoven) helemaal geen termijnen hanteren (Eindhoven en Utrecht) of lange termijnen (Amsterdam). We zien echter ook dat in steden waar kortere termijnen worden gehanteerd (zoals Rotterdam) vrijwillig vertrek relatief vaak voorkomt. Op dit moment is nog onbekend in hoeverre de verschillende termijnen bijdragen aan het bereiken van oplossingen, hiervoor is nader onderzoek nodig.

Verschillende contextfactoren hebben invloed op de werking van de LVV:

- Bepaalde *externe factoren kunnen de begeleiding ondermijnen:* wanneer vreemdelingen een mogelijkheid hebben op opvang buiten de LVV, kan een 'stok achter de deur' ontbreken. Vreemdelingen kunnen hierdoor minder bereid zijn om mee te werken aan een duurzame oplossing. Daarnaast kunnen gesprekken over verblijf, terwijl binnen de LVV gekozen is voor terugkeer, de begeleiding belemmeren.
- De populatie in de LVV is een groep met complexe problematiek, dit bemoeilijkt het vinden van een duurzame oplossing. Daarnaast is er ook sprake van *ontwikkelingen in de groep deelnemers*, op dit moment bevinden zich extra veel complexe casussen[6] in de LVV. Deze groep is volgens betrokkenen door de jaren heen passief geworden.
- De *coronacrisis* heeft een negatieve invloed gehad op zowel de begeleiding (de voortgang van casussen vertraagde en bijvoorbeeld terugkeer was niet uitvoerbaar door een inreisverbod) en het uitvoeren van perspectieven als op de samenwerking (fysiek samenkomen bleek belangrijk voor onderlinge relaties).
- Daarnaast spelen *politieke onzekerheid en veranderingen* een rol. Het coalitieakkoord, en de nadruk daarin op terugkeer, baart veel betrokkenen zorgen. De gemeenten en het Rijk zijn op dit moment in gesprek over de uitvoering van het coalitieakkoord en de focus daarin op terugkeer, in combinatie met de werkwijze op de LVV waarbij meerdere perspectieven worden onderzocht.
- Ten slotte kan het afschaffen van *de discretionaire bevoegdheid van 'schrijnendheid'* beperkend werken in het vinden van oplossingen voor bepaalde casussen. Er is echter weinig informatie bekend over de effectiviteit toen deze bevoegdheid er nog wel was.

Naast effecten wat betreft duurzame uitstroom, blijkt dat de LVV ook bredere maatschappelijke effecten heeft. Zo zijn groepen vreemdelingen die in de gemeenten verblijven *beter in beeld,* en is er meer zicht op de problematiek. Daarnaast is door de begeleiding in de LVV en het hebben van onderdak, het *welzijn van vreemdelingen verbeterd*. Ook zijn ze beter op de hoogte van hun eigen positie (waardoor ze meer weerbaar zijn tegen uitbuiting) en is de toeleiding naar zorg verbeterd. Ten slotte slapen door de opvang in de LVV minder groepen op straat, dit leidt tot *betere openbare orde en veiligheid*.

[6] Het gaat bijvoorbeeld om medische problematiek, vreemdelingen niet terug kunnen naar het land van herkomst en niet in aanmerking komen voor legalisatie of vreemdelingen die al jaren in Nederland verblijven. Op basis van dit onderzoek kunnen we geen uitspraken doen over aantallen van deze complexe casussen.

Wat betreft de meerwaarde van de LVV, vinden de meeste partijen dat voor verblijf goede resultaten worden geboekt. Door de samenwerking in het LSO (lokaal casusoverleg) worden HASA's beter voorbereid, dit leidt tot meer kansrijke aanvragen. De samenwerking wat betreft het terugkeerperspectief vraagt echter nog wat aandacht. Bij AVIM en DT&V bestaat de wens tot meer mogelijkheden tot gedwongen vertrek, de ngo's staan hier echter niet achter. Als belangrijk ontwikkelpunt wordt genoemd dat het lang kan duren voordat er in trajecten resultaten worden geboekt, er wordt daarom gepleit voor meer zicht op de casusvoortgang. Daarnaast wordt benoemd dat voor bepaalde complexe casuïstiek binnen de LVV-kaders geen oplossing mogelijk is. De meerwaarde van de LVV lijkt op dit moment vooral te zitten in de verbeterde samenwerking die leidt tot ontwikkelingen in het bereiken van resultaten voor bepaalde casussen.

## Conclusie en lessen voor de toekomst

### *Algemene conclusie*

De LVV-pilotperiode loopt binnenkort ten einde. Terugkijkend zien we enkele verbeteringen en beweging ontstaan. Voor de deelnemers die tot 1 juli 2022 zijn uitgestroomd is voor bijna zestig procent een oplossing gevonden: waarvan voor 41 procent een semi-bestendige oplossing en voor 18 procent een bestendige oplossing. Wat betreft uitstroom zien we vooral positieve effecten op beter voorbereide HASA's. Een relatief groot aandeel daarvan (zeven op de tien door de IND behandelde zaken) wordt uiteindelijk ook toegekend. Wat betreft de samenwerking op terugkeer zijn de resultaten echter minder positief. Het gesprek over terugkeer wordt vaker gevoerd in de pilotgemeenten, maar dat resulteert (nog) niet in meer vertrek bij uitstroom uit de LVV. Daarnaast zijn er zorgen om de groepen die buiten de LVV vallen, op dit moment zijn er weinig mogelijkheden waar zij gebruik van kunnen maken.

Hoewel er zeker ook nog ontwikkelpunten zijn aan te wijzen in de samenwerking, zien we daarnaast dat de samenwerking tussen de partijen is verbeterd sinds de start van de LVV. Dit is een positieve ontwikkeling, aangezien deze partijen voorafgaand aan de LVV niet tot nauwelijks samenwerkten. Goede samenwerking, gebaseerd op onderling begrip en vertrouwen, is een belangrijke randvoorwaarde voor resultaten binnen de LVV. Daarnaast zien we dat er ondanks de verbeterde samenwerking toch nog vaak sprake is van tegengestelde visies tussen partijen, onder andere wat betreft (gedwongen) vertrek.

Naast effecten op het gebied van duurzame uitstroom zien we dat de LVV ook andere maatschappelijke effecten lijkt te hebben. Het welzijn van vreemdelingen verbetert doordat zij door de opvang meer zekerheid ervaren en minder stress en onrust. Daarnaast leven er nu minder vreemdelingen op straat, wat leidt tot een betere openbare orde en gevoel van veiligheid. Ten slotte zorgt de LVV ervoor dat er meer zicht is op de problematiek van de vreemdelingen, waardoor deze ook geagendeerd kan worden bij de landelijke politiek.

We zien dus, op verschillende gebieden, enige beweging ontstaan. Dit is een mooie prestatie te noemen, gezien de complexe doelgroep en de tegengestelde visies. Ook corona heeft een negatieve invloed gehad op de begeleiding en de samenwerking, en dus op het realiseren van duurzame oplossingen. Zo bezien is elke doorbraak in een casus een meerwaarde van de LVV te noemen. De LVV is echter geen wondermiddel, het is niet dé oplossing waar bepaalde partijen van te voren op gehoopt hadden. Er blijft sprake van een complex vraagstuk waar geen eenvoudige oplossing voor te vinden is.

We zien een aantal ontwikkelmogelijkheden voor de toekomst: onder andere meer doorzettingsmacht (mandaat en bevoegdheid), afspraken maken over deeltermijnen en meer uniformiteit in registratie, selectie en identificatie zouden de potentie van de LVV beter tot zijn recht kunnen laten komen (zie hieronder).

*Lessen voor de toekomst van de LVV*

Tot slot staan wij stil bij de lessen voor de toekomst van de LVV. De lessen zijn verdeeld over drie thema's:

- Uniformiteit van het werkproces: Voor de uitvoerbaarheid van de landelijke uitrol van de LVV is meer uniformiteit in de werkwijze gewenst. Een vergelijkbare werkwijze tussen steden zorgt voor een vergelijkbaar begeleidingsaanbod en voorkomt 'shoppen' (waarbij vreemdelingen zich aanmelden bij verschillende LVV's). Specifieke aandacht gaat uit naar de volgende punten.
  - Als knelpunt van de LVV wordt regelmatig benoemd dat trajecten veel tijd in beslag nemen. Meer zicht op de casusvoortgang, en duidelijke afspraken hierover, kan hierbij bevorderend werken. Hierbij is het stellen van deeltermijnen van belang.
  - Daarnaast zou er meer duidelijkheid moeten bestaan over de vrijheid die partijen hebben om hun instrumenten in te zetten en om uitzonderingen te maken op bestaande regels. Het valt namelijk op dat er enkele verschillen bestaan tussen de pilots in welke instrumenten de Rijkspartijen inzetten en hoeveel vrijheid zij hebben om van bestaande regels en protocollen af te wijken.
  - Het blijkt dat registraties van verschillende partijen niet altijd overeenkomen. Ook tussen gemeenten bestaan er verschillen in de wijze van registreren. Belangrijk is om voor de registratie van deelnemers (op geaggregeerd niveau) van de LVV een landelijk systeem op te tuigen. Dit maakt monitoring en evaluatie eenduidiger.
  - Voor een landelijk dekkend netwerk van de LVV is goede regionale spreiding belangrijk. Momenteel ontbreekt een duidelijke definitie voor regiobinding, en in de praktijk gaan de gemeenten hier verschillend mee om. Om te voorkomen dat vreemdelingen zich melden bij verschillende LVV's is uniformiteit in de visie op regiobinding belangrijk.
- Tegengestelde visies: Hoewel partijen in de samenwerking nader tot elkaar zijn gekomen, blijven er tegengestelde visies bestaan, bijvoorbeeld ten aanzien van (gedwongen) vertrek. Vertrek als perspectief is vaker bespreekbaar geworden, maar dat heeft nog niet geleid tot meer vertrek als bestendige oplossing. Mogelijke oplossingsrichtingen om om te gaan met de bestaande tegenstelde visies zijn: terugkeer-ngo's aan tafel waardoor terugkeer beter bespreekbaar wordt, overleggen op verschillende niveaus waardoor de samenwerking efficiënter verloopt en de inzet van een partij met meer doorzettingsmacht en het instellen van een opschalingsinstrument met beslisbevoegdheid.
- Selectie en identificatie: Binnen de LVV zijn op dit moment geen sluitende afspraken over vreemdelingen van wie de asielaanvraag net is afgewezen. Pilot gemeenten gaan hier verschillend mee om. De toelatingscriteria dienen voor elke LVV gelijk te zijn, al dienen lokale samenwerkingsoverleggen (LSO's) er gezamenlijk voor te kunnen kiezen om hier uitzonderingen op te maken. Helder moet zijn waar de ruimte zit om af te wijken van de criteria. Verder zou identificatie via biometrie, zoals nu een standaard onderdeel van de aanmeldfase is, ook in de toekomstige LVV's moeten worden toegepast, aangezien dit bijdraagt aan de zuiverheid en snelheid van het identificatie- en selectieproces.

# Management summary

At the end of 2018, the Dutch central government and the Association of *Netherlands Municipalities (VNG)* entered into 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*). The purpose of these National Immigration Facilities (*Landelijke Vreemdelingen Voorziening, LVV*) is to find durable solutions and perspectives for those involved in the form of departure from the Netherlands or – provided that appropriate conditions are met – legalisation of residence or onward migration. A joint development path between central government and municipalities has been chosen, which resulted in the LVV pilot in five pilot municipalities (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven, and Groningen). The LVV is developed from practice; previously gained experiences of municipalities with providing shelter and counselling are enhanced by the involvement of organisations from the immigration chain.

The LVV pilot period will end at the end of 2022. This is the reason for the final evaluation of this period. This final evaluation was conducted by Regioplan.

## Objectives of the LVV pilot

The objective of the LVV programme reads as follows: '*Municipalities and central government closely cooperate to realise a national network of shelter and counselling facilities with the aim to find durable solutions for foreign nationals without a right of residence and without entitlement to the central reception facilities (Rijksopvang). By guiding them to assisted voluntary return, onward migration or, if appropriate, legalisation of residence, the corresponding care and safety problems are tackled.*' (LVV Programme Plan, 2018). The way the LVV objective is to be achieved must be developed in consultation with the pilot municipalities.

In addition to achieving durable solutions, the pilot also aims to realise the following objectives[7]:

- improved cooperation among all parties involved;
- insight into necessary aspects of counselling to arrive at durable solutions;
- development of a regional function, which should lead to a nationwide coverage system of facilities for foreign nationals all municipalities are connected to.

## Purpose of the study

The purpose of this final evaluation is to gain insight into the effectiveness of the LVV pilot and draw lessons from it for the future. To determine effectiveness, we looked at the achieved results in terms of realised inflow and outflow and other social effects that have been experienced since the implementation of the LVV. In addition to providing insight into effects, this final evaluation also examines active elements (based on the previously formulated policy theory) and the lessons learned on behalf of the national implementation of the LVV, and the asylum and return procedures involved in the LVV.

## Methodology

The final evaluation consists of both quantitative and qualitative research. The quantitative study, which was based on municipal LVV registrations, the national LVV monitor, and national data of the Immigration and Naturalisation Service (IND) and the Repatriation & Departure Service (DT&V), focused on achieved output (inflow and outflow and instruments used), obtained (semi) durable solutions and differences among LVV locations. On behalf of the qualitative study, in addition to conducting a document analysis, interviews were held with the national actors and local actors in the pilot municipalities, group discussions and testing sessions were organised with both national and local actors and foreign nationals. In addition, reflection sessions were held that focused on lessons learned.

[7] LVV Programme Plan, 2018.

### Findings intermediate evaluations

Previous evaluations from 2020 and 2021 show that, so far, durable outflow from the LVV is limited. This was partly due to the relatively short period between the start of the LVV and the reference point. The provision of shelter and counselling was hampered by the corona measures. These measures also had a negative impact on reaching durable solutions.

The intermediate evaluations show that most profit seems to result from improved cooperation among participating parties. Essential aspects that have been identified are sufficient experience with leadership, properly discussing the expectations of the parties involved, clear agreements, and mutual understanding and trust. In practice, a number of contextual factors may influence cooperation. Among other things, this includes the abolition of the discretionary power[8], which has a restrictive effect on finding solutions in certain cases. The existence of alternative shelter provided by organisations outside LVV may undermine the LVV approach. Finally, the increased media attention puts a lot of pressure on the municipalities.

### Findings of this final evaluation

*Access to the LVV*

In order to be allowed in the LVV national criteria apply; these criteria have been endorsed by the pilot municipalities and, with a few exceptions, they are applied. In addition to the national criteria, the pilot municipalities added regional binding as an inflow criterion. According to the parties involved regional binding would be an important criterion to prevent 'shopping'. Due to the fact that regional binding has not yet been worked out in detail as an inflow criterion, municipalities deal with it in different ways. An unequivocal approach is also lacking when it comes to allowing exceptions to set criteria. Nearly all national parties (IND, DT&V and AVIM[9]) indicate a need for a clear definition of the target group. They also emphasize that agreed entry requirements should be applied consistently. Although the parties involved do not support the broadening of LVV entry requirements, parties do emphasize the necessity to find a solution for foreign nationals with a serious travel ban and persons originating from safe countries, who are currently not allowed in the LVVs. According to the national parties, the inflow of foreign nationals who immediately move on to the LVV from a previous decision in the regular asylum process is not desirable.

*Improved cooperation, but also points for development*

An important aspect of the LVVs is the cooperation among the parties involved. Compared to the interim evaluation, cooperation has been improved in a number of ways. The various perspectives have become a subject of discussion, there are clear mutual agreements and the coordinator (in most cases the municipalities) monitors whether the parties comply with them, and the number of meetings has increased among all parties involved. However, persistent conflicting views are obstacles, especially when it comes to determining the perspectives of return and the possibility of forced return, and with regard to neglecting onward migration as a perspective. There is a need for more clarity regarding mandate and scope of organisations. Parties have come to trust each other more, but an incident could lead to this trust being damaged.

[8] This power was originally with the State Secretary of Security and Justice, but is currently with the IND (and can only be used in first applications).
[9] Immigration and Naturalisation Service, Repatriation & Departure Service, and *Aliens Police, Identification,* and *Human Trafficking* Department.

*Counselling provided to foreign nationals*

Since the previous evaluations of the LVV no major changes have taken place in the set-up of shelter and counselling facilities. Different cities organise shelter and counselling in different ways. Counselling provided to foreign nationals usually runs smoothly, without any problems. The cooperation between the non-governmental organisations (NGOs) and IND during the legal screening seems to have been improved. Nearly all participants receive a legal screening and a large number also receives legal support. Activation is used for a large proportion of participants, to create a daily routine and distraction. In addition, most participants receive social counselling from the NGO involved. In most cities, for a part of the participants future orientation is used (depending on the perspective, this is either aimed at empowerment or at return or at both).

It continues to be of great importance to spread a clear message about the chosen perspective to the foreign nationals. Bottlenecks in counselling are the limited possibilities in case of activation and health issues. In most cities, national parties voice their concern with regard to long terms (resulting in a lack of insight into case progress) and external factors that hinder counselling (such as the existence of alternative shelter). An appeal is made for increased mutual knowledge sharing among municipalities on the execution of the counselling, and the bottlenecks and accompanying success factors.

*Results of the LVV*

Until 1 July 2022, a total of 2092 tracks had been participated in within the framework of LVV pilots. Some people left the LVV and later started in a new LVV track. The LVV offered shelter and counselling to 2065 unique persons. Since the start of the LVV, the proportion of participants for whom a counselling perspective has been determined has increased: at the end of April 2022, it was decided for more than three quarters of the participants whether they would be guided towards return, legalisation or onward migration. For nearly 60 percent of the participants who left before 1 July 2022 (1258 people in total), a solution was found: for 41 percent of this group this was a semi-permanent solution (repeated asylum application (HASA)[10], Article 64[11]) and for 18 percent a permanent solution (acceptance, departure or onward migration). The permanent solutions in the event of an outflow from the LVV consisted for an equal part in granting an application for a residence permit as in independent departure from the Netherlands. No solution was found for the remaining 41 percent of the participants who left. Compared to the 2020 interim evaluation, the share of semi-durable solutions has increased in particular, especially the share of HASAs (from 36% in 2020 to 41% as of July 2022). The share of stable solutions at outflow has remained the same (18%).

The data analysis shows that reaching a (semi) durable solution is both connected to background characteristics and the municipalities where participants stay. For instance, it turns out that (mainly semi durable) solutions are found significantly more often for women than for men. Solutions are also more often found for Eritreans and Afghans, which is obviously related to the situation in these countries. In addition, we see differences among municipalities with regard to reaching solutions. Especially in Eindhoven, the probability of participants reaching a durable solution is relatively high. Participants in Utrecht, Amsterdam and Groningen have a higher chance of reaching a semi durable solution. Finally, it turns out that in Utrecht and Amsterdam, the chance that a submitted HASA will lead to approval is relatively high.

[10] Submitting a new asylum application, for instance because something has changed in the foreign national's personal situation or in the country of origin.
[11] Postponement of departure due to medical reasons.

It is difficult to attribute the differences among municipalities in achieving solutions to differences in the work method. With respect to many aspects, there are no unequivocal similarities among the municipalities that more often reach a solution (e.g., in the form of reception, the degree of perspective determination or the types of counselling that are used). Neither are there clear differences with the municipalities where solutions are less often reached. We can, however, identify a number of directions that may offer possible explanations. In cities where the cooperation has deteriorated, it can be observed, for instance, that foreign nationals leave sooner and that solutions are found less often. When there are many foreign nationals in a city with complex medical problems (such as traumas), this also complicates the process of finding durable solutions. In addition, it turns out that the cities in which solutions are found relatively often (Amsterdam, Utrecht and Eindhoven), do not apply any terms at all (Eindhoven and Utrecht) or long terms (Amsterdam). It can also be observed that in cities where shorter terms are applied (such as Rotterdam), voluntary return occurs relatively often. At this moment, it is still unknown to what extent the different terms contribute to reaching solutions. In this respect, more research is needed.

Various contextual factors influence the functioning of the LVV:

- Certain *external factors may undermine the counselling*: when foreign nationals have the opportunity to find shelter outside the LVV, this may mean there is no big stick. Moreover, conversations about residence, while in the LVV the focus is on return, may hinder counselling.
- The LVV population is a group with complex problems; this complicates the process of finding durable solutions. Also, there are *developments with regard to the group of participants*. Currently, there are many complex cases[12] in the LVVs. According to those involved, through the years this group has become passive.
- The *corona crisis* has had a negative influence on both the counselling (the progress delayed in cases) and following up on the perspectives on the one hand, and the cooperation (physical meetings proved to be important for mutual relations) on the other.
- In addition, *political insecurity and changes* play a part. The coalition agreement, with its emphasis on return, is a source of great concern to many of those involved. At this moment, the municipalities and the national government are discussing the implementation of the coalition agreement including its focus on return, in combination with the work method in the LVVs, in which more than one perspective is examined.
- Finally, the abolition of the *discretionary power of 'distress'* may have a limiting influence on finding solutions in certain cases. However, little information is known on the effectiveness when this power still applied.

In addition to effects relating to durable outflow, it turns out that the LVVs also have broader social effects. For instance, groups of foreign nationals that reside in the municipalities are *more visible*, and there is more insight into the problems they face. Moreover, due to the counselling in the LVV and the fact that shelter is provided, the *well-being of foreign nationals has improved*. They are also better informed of their own position (which makes them more resilient against exploitation) and their access to care has improved. Finally, due to the fact that shelter is offered at the LVV, fewer groups of people sleep in the streets, which leads to *improved public order and safety*.

With regard to the added value of the LVV, most parties are of the opinion that good results are achieved concerning residence. By means of cooperation in the meetings of the LVV organisations (LSO), HASAs are better prepared, which leads to more promising applications. However, more attention needs

[12] For instance, medical problems, foreign nationals who cannot return to their countries of origin and who are not eligible for legalisation, or foreign nationals who have already resided in the Netherlands for many years. Based on this study, we cannot make statements on the number of these complex cases.

to be paid to the return perspective. At the *Aliens Police, Identification,* and *Human Trafficking* Department (AVIM) and DT&V there is a wish for more possibilities for forced return, however, the NGOs do not share this point of view. As an important point for development it was mentioned that it may take long before results are achieved in the tracks; therefore, there is a plea for more insight into case progress. In addition, people mention that for certain complex casuistry no solution is possible within the LVV frameworks. At this moment, the added value of the LVVs appear to lie in the improved cooperation which leads to developments in achieving results in particular cases.

## Conclusion and lessons for the future

### *General conclusion*

The LVV pilot period will soon come to an end. Looking back, we see that a number of improvements and changes have taken place. For nearly 60 percent of the participants who left the LVV before 1 July 2022 a solution was found; for 41 percent of this group a semi durable solution was found, and for 18 percent a durable solution was found. Concerning outflow, we mainly observe positive effects with regard to better prepared HASAs. A relatively large share of these HASAs (seven out of ten cases handled by the IND) is eventually granted. However, the results are less positive when return is concerned. The conversation about return is conducted more frequently in the pilot municipalities, but this does not yet result in more people returning to their countries of origin when LVV outflow is concerned. In addition, there are concerns about the groups that are outside the scope of the LVVs, as there are currently only few opportunities they can make use of.

Although there are certainly points for development that can be pointed out with regard to cooperation, we also see that the cooperation among the parties has improved since the start of the LVV. This is a positive development, as these parties did not or hardly worked together prior to the LVV. Good cooperation, based on mutual understanding and trust, is an important precondition for results within the LVV. In addition, we see that despite the improved cooperation, there are still often conflicting views among parties, including with regard to (forced) return.

Apart from effects in the field of durable outflow, we see that the LVV also appears to have other social effects. The well-being of foreign nationals is improving because due to the shelter and counselling they experience more stability and less stress and disquiet. Moreover, fewer foreign nationals now live in the streets, which leads to improved public order and an increased sense of safety. Finally, due to the LVV there is more insight into the problems of the foreign nationals, which makes it easier to put this subject on the agenda of national politics.

We see things are beginning to move in various areas. In view of the complex target group and conflicting views, this can be regarded as quite an achievement. Corona has also had a negative influence on the counselling and cooperation, and therefore, on the realisation of durable solutions. In this light, each breakthrough in a case can be regarded as an added value of the LVV. However, the LVV is not a universal remedy, it is not the solution that certain parties had hoped for beforehand. It remains a complex question that has no simple solution.

We can observe a number of opportunities for development for the future. The power to overrule (authority and power), making agreements about partial terms, and more uniform ways of registration, selection and identification could, among other things, do better justice to the potential of the LVV (see below).

*Lessons for the future of the LVV*

To conclude, we focus on the lessons for the future of the LVV. The lessons have been divided over three themes:

- Uniformity of the work process: With regard to the execution of the national implementation of the LVVs more uniformity is desired in the method of working. A similar work method among cities ensures a comparable counselling supply and prevents 'shopping' (i.e., foreign nationals who apply to more than one LVV). Specific attention must be paid to the following aspects:
  - As bottleneck of the LVV it is regularly mentioned that tracks take up a lot of time. More insight into the progress of the case, and clear agreements about this, can help to tackle this. Setting partial terms is important here.
  - In addition, there should be more clarity about the freedom that parties have to use their instruments and to make exceptions to existing rules. We have observed that there are some differences between the pilots with regard to the instruments the government parties use and the amount of freedom they have to deviate from existing rules and protocols.
  - It appears that registrations from different parties do not always correspond. There are also differences in the way of registration among municipalities. It is important to set up a national system for the registration of participants (at an aggregated level) of the LVV. This makes monitoring and evaluation more unequivocal.
  - Good regional distribution is important for a nationally covering LVV network. At the moment there is no clear definition of regional binding, and in practice the municipalities deal with this in different ways. Uniformity in the vision on regional binding is important to prevent foreign nationals from reporting to different LVVs.
- Conflicting views: Even though parties have come closer to each other in the cooperation, conflicting views continue to exist, for instance with regard to (forced) return. Return has more often become a point of discussion; however, this has not yet led to more return as a durable solution. Possible directions for solution to deal with the existing conflicting views are conferring with return NGOs in order to make return a subject of discussion, meetings at various levels in order for cooperation to run more efficiently, and the deployment of a party with more power to overrule and the establishment of a scaling-up instrument with decision-making power.
- Selection and identification: Currently, within the LVV there are no conclusive agreements on foreign nationals whose asylum applications have recently been rejected. Pilot municipalities deal with this in different ways. The application criteria ought to be similar for each LVV, although the meetings of the LVV organisations (LSOs) may collectively choose to make exceptions to this rule. It should be clear where there is room to deviate from the criteria. Subsequently, identification by means of biometrics, which is currently a standard part of the application phase, should also be applied in the future LVVs, as this contributes to the clarity and speed of the identification and selection process.

REGIOPLAN

# Inhoudsopgave


Management samenvatting 3

Management summary 9

1 Inleiding 1
- 1.1 Aanleiding 1
- 1.2 De opzet van de LVV 1
- 1.3 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen 4
- 1.4 Methodologie 5
- 1.5 Leeswijzer 9

2 Bevindingen tussentijdse evaluaties 11
- 2.1 Beleidstheorie achter de LVV 11
- 2.2 Belangrijkste bevindingen tussentijdse evaluaties 13

3 Populatie 16
- 3.1 Toelatingscriteria 16
- 3.2 Kenmerken van deelnemers 19
- 3.3 Vreemdelingen die buiten de LVV vallen 22
- 3.4 De populatie van de LVV samengevat 22

4 Ervaringen met de samenwerking 25
- 4.1 Samenwerking in de pilot gemeenten 25
- 4.2 Werkzame elementen in de praktijk 29
- 4.3 Samenvatting 34

5 Ervaringen met de opvang en begeleiding 36
- 5.1 Perspectiefbepaling 36
- 5.2 Inzet en werkzame elementen van opvang en begeleiding 37
- 5.3 Wijzigingen en belangrijke randvoorwaarden 45
- 5.4 Samenvatting 47

6 Resultaten en effectiviteit 50
- 6.1 Instroom, uitstroom en doorlooptijden 50
- 6.2 Capaciteit en bezettingsgraad 51
- 6.3 Behaalde (semi)bestendige oplossingen 52
- 6.4 Verschillen in het behalen van oplossingen verklaard 56
- 6.5 Contextfactoren 60
- 6.6 Organisaties rondom de LVV en maatschappelijke effecten 62
- 6.7 Ervaren meerwaarde LVV 63
- 6.8 Samenvatting 64

7 Conclusie 68
- 7.1 Beantwoording onderzoeksvragen 68
- 7.2 Lessen voor de toekomst van de LVV 72
- 7.3 Slotbeschouwing 75

Bijlage 1 Respondenten 78

Bijlage 2 Samenstelling begeleidingscommissie 80

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

# Inleiding

1

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Eind 2018 hebben het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een samenwerkingsovereenkomst afgesloten voor het realiseren van een landelijk netwerk van begeleidings- en opvangvoorzieningen voor migranten zonder recht op verblijf of Rijksopvang. Het doel van deze zogenaamde Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVV) is te komen tot een bestendige oplossing en perspectief voor de betrokkenen in de vorm van vertrek uit Nederland of – indien voldaan aan de juiste voorwaarden – legaliseren van verblijf of doormigratie. Er is gekozen voor een gezamenlijk ontwikkeltraject tussen Rijk en gemeenten, waarbij gestart is met een pilot in vijf gemeenten. De LVV worden vanuit de praktijk ontwikkeld waarbij de eerder opgedane ervaringen met het bieden van onderdak en begeleiding door gemeenten worden versterkt met de inzet van organisaties uit de vreemdelingenketen. Met de start van dit programma is een belangrijke stap gezet in een langslepend dossier rondom de opvang van uitgeprocedeerde vreemdelingen.

De pilotperiode van de LVV loopt eind 2022 ten einde. Dit geeft aanleiding voor de eindevaluatie over deze periode. Deze eindevaluatie is uitgevoerd door Regioplan. De uitkomsten van dit onderzoek worden in dit rapport beschreven. In het onderzoek wordt voortgebouwd op bevindingen uit de twee eerdere tussentijdse evaluaties van de LVV: de plan- en procesevaluatie uitgevoerd door Regioplan (Mack, Verbeek & Klaver, 2020) en de tussenevaluatie uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut (Hermens, Kahmann, Van Treeck, Out en De Gruijter, 2021).

## 1.2 De opzet van de LVV

De pilot LVV vindt plaats onder gedeeld opdrachtgeverschap van gemeenten, partijen uit de migratieketen (Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND), Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)) en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Op landelijk niveau fungeert het programmabureau van het ministerie van JenV als opdrachtnemer en is daarbij 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 gemeenten werken de gemeente, lokale ngo's en Rijkspartners samen in het realiseren van bestendige oplossingen voor de vreemdelingen in de LVV. 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.[13]

### Doelstellingen

De doelstelling van het LVV-programma is als volgt: '*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). Samen met de pilotgemeenten wordt de wijze waarop de doelstelling van de LVV bereikt moet worden vormgegeven.

De pilot dient, naast het bereiken van bestendige oplossingen, ook de volgende doelstellingen te realiseren[14]:

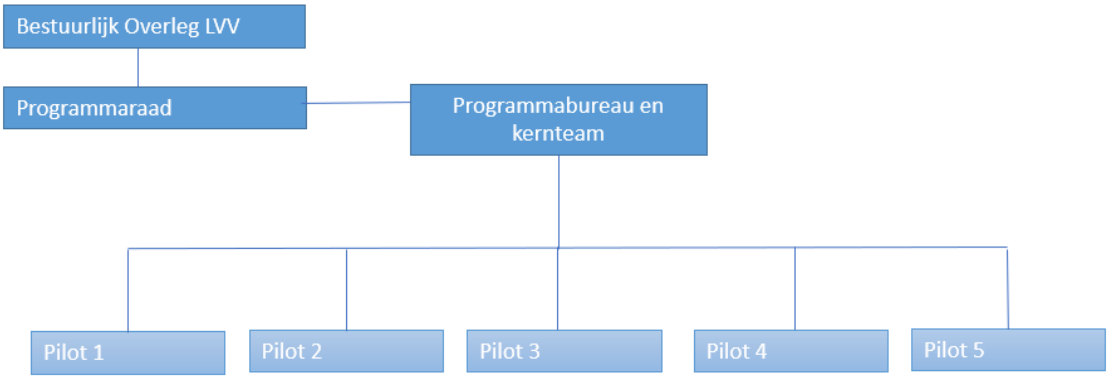
- verbeterde samenwerking tussen alle betrokken partijen;
- inzicht in wat nodig is in begeleiding om tot bestendige oplossingen te komen;
- ontwikkelen van een regionale functie, wat uiteindelijk moet leiden tot een landelijk dekkend stelsel van vreemdelingenvoorzieningen waarop alle gemeenten zijn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

[13] De ngo's waren niet betrokken bij het vaststellen van het convenant.
[14] Programmaplan LVV, 2018.

## Organisatie

De betrokken partijen bij de LVV participeren in 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 niet governmentale organisaties (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 verschillende ngo's. De uitvoering van de daadwerkelijke begeleiding en de opvang van de vreemdelingen is de verantwoordelijkheid van de ngo's, in opdracht van de gemeente. Zie figuur 1.1 voor een schematische weergave van de samenwerkingsstructuur en tabel 1.1 voor een verdere toelichting op de verschillende organen.

**Figuur 1.1 Schematische weergave samenwerkingsstructuur**




**Tabel 1.1 Organen en taken**

| Orgaan | Leden | Taak |
|---|---|---|
| Bestuurlijk overleg LVV | Staatssecretaris JenV, Bestuurder VNG, Bestuurders pilotgemeenten | Bestuurlijke aansturing en opdrachtgeverschap van het programma |
| Programmaraad | Directeur directie Migratiebeleid J&V, directeur beleid VNG, Directeuren/programmaleiders pilotgemeenten, Directeuren IND, DT&V en AVIM, VNG | Bespreken voortgang van het programma, escalatie lokaal niveau, advisering bestuurlijk overleg |
| Programmabureau | Programmamanager ( Directie migratiebeleid J&V), inhoudelijke projectleiders, overige ondersteuning | Landelijke coördinatie/ondersteuning pilots en transitie naar landelijk netwerk |
| Kernteam | Programmamanager (Directie Migratiebeleid JenV), VNG, projectleiders gemeenten, vertegenwoordigers IND, DT&V, AVIM | Bespreken ontwikkelingen en informatiedeling, verbinding tussen programmabureau en pilots |

## Samenwerking

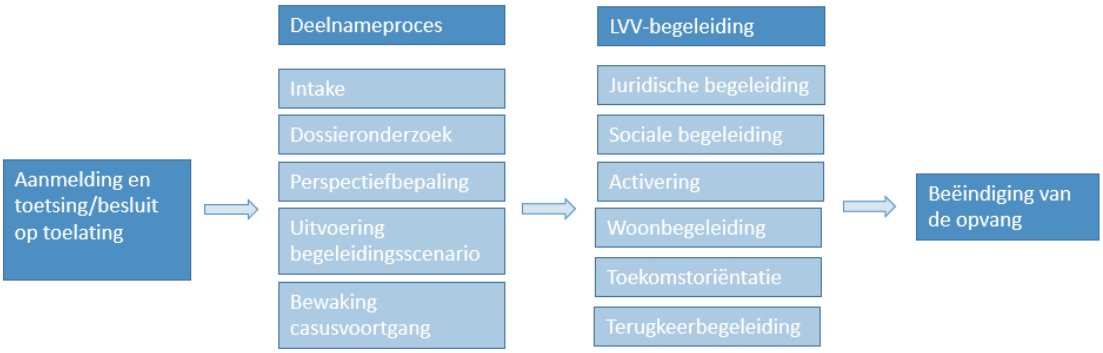
In de LVV werken gemeenten, ngo's en Rijkspartijen samen aan het realiseren van duurzame oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf en Rijksopvang. Deze samenwerking was voorafgaand aan de LVV lang niet altijd vanzelfsprekend. Er was sprake van beperkt onderling vertrouwen en (als gevolg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

ken partijen te verbeteren. Centraal in de aanpak staat een sterke regierol van de gemeenten op 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.

### Het aanmeld- en begeleidingsproces

Deelnemers aan de LVV doorlopen een vast proces (zie figuur 1.2). Dit proces begint met een aanmelding en eerste screening bij een aanmeldloket. Vervolgens vindt een toetsing plaats op de LVV-toelatingscriteria (zie tabel 3.1). De huisregels van de opvang worden toegelicht, de situatie van de vreemdeling wordt in beeld gebracht en wederzijdse verwachtingen worden uitgesproken. Bij de screening worden ook biometrische gegevens afgenomen ten behoeve van het vaststellen van identiteit en nationaliteit. Hiermee kan worden vastgesteld of er bezwaren tegen deelname zijn (bijvoorbeeld een zwaar inreisverbod of ongewenstverklaring). Ook wordt gecontroleerd of iemand al is aangemeld bij een andere LVV. Vreemdelingen tekenen bij de intake een toestemmingsverklaring, waarmee zij aangeven dat hun gegevens gedeeld mogen worden met de betrokken partijen. Als er uit het onderzoek geen contra-indicaties naar voren komen en de vreemdeling de toestemmingsverklaring ondertekent, wordt deze persoon toegelaten tot de LVV. In het vervolgproces krijgt de deelnemer een voorlopig perspectief: legalisering, terugkeer of doormigratie. In hoofdstuk drie wordt dieper ingegaan op toelatingscriteria (3.1). In hoofdstuk vijf (5.2) wordt dieper ingegaan op juridische screening en begeleiding, sociale begeleiding, activering en toekomstoriëntatie.

**Figuur 1.2 Begeleidingsproces van de deelnemers**




#### *Het aanmeld- en deelnameproces*

- Zoals weergegeven in figuur 1.2 start het begeleidingsproces met **de aanmelding**, waar een eerste screening op de toelatingscriteria plaatsvindt. Vervolgens vindt grondige toetsing op de toelatingscriteria plaats; hieronder valt ook het toetsen van identiteit en nationaliteit (zie kader). Hierna wordt er besloten over toelating tot opvang.

Een belangrijk onderdeel van de aanmeldfase is het feitelijk ***vaststellen van de identiteit en nationaliteit*** van vreemdelingen door gebruik te maken van biometrie. Hierbij worden vreemdelingen die zich hebben aangemeld voor de LVV opgeroepen om hun vingerafdrukken en/of V-nummer af te geven bij een aanmeldzuil. Volgens de AVIM kunnen vreemdelingen namelijk verschillende belangen hebben om zich uit te geven voor een ander (bijvoorbeeld financieel of politiek). Wanneer documenten beschikbaar zijn, kunnen op basis daarvan aannames gedaan worden over nationaliteit of identiteit, maar veel vreemdelingen beschikken niet over deze documenten. Door identificatie aan de zuil wordt een volledig beeld gecreëerd over de deelnemers, en is er meer zekerheid over de achtergrond van een persoon (bijvoorbeeld of diegene al ergens anders in Nederland of in het asielproces geregistreerd staat). Hierdoor kunnen partijen geïnformeerd meedenken over een realistisch perspectief.

Identificatie via de zuil werd voor het eerst ingevoerd in Amsterdam, daarna volgden de andere steden. Op dit moment is de zuil niet ingevoerd in Utrecht, vanwege politieke redenen.

- Vervolgens start het **deelnameproces**; dit bestaat uit een intake, dossieronderzoek, perspectiefbepaling, uitvoering begeleidingsscenario en bewaking casusvoortgang. Met behulp van IND en DT&V wordt er een dossier aangemaakt of volledig gemaakt. Wanneer er een mogelijk perspectief voor de vreemdeling is bepaald (richting legalisering, terugkeer of doormigratie), wordt er aan de hand van het dossier een begeleidingsscenario vastgesteld. Dit scenario wordt teruggelegd bij de vreemdeling. De vreemdeling kan vervolgens bepalen of hij hier gebruik van wil maken.
- De juridische screening is onderdeel van het dossieronderzoek. Tijdens deze screening wordt er samen met de vreemdeling gekeken naar eerder afgewezen aanvragen en wordt besproken welke mogelijkheden er overblijven. Ook wordt de mogelijkheid tot het verkrijgen van een vergunning besproken. Tijdens de juridische screening is het bekijken van de actuele situatie en de samenwerking met IND belangrijk.

*Het begeleidingsproces*

- Wanneer uit de juridische screening blijkt dat de vreemdeling kans maakt op legalisering, volgt **juridische begeleiding**. In hoofdstuk vijf, paragraaf 5.2, wordt dieper ingegaan op juridische screening en begeleiding.
- Vreemdelingen ontvangen, onafhankelijk van de gekozen begeleidingsscenario's, **sociale begeleiding en activering** van de ngo's. Activering is in alle pilotgemeenten een belangrijk onderdeel van de begeleiding, waarmee beoogd wordt om stilstand te doorbreken en nieuwe vaardigheden aan te leren. In hoofdstuk vijf, paragraaf 5.2, wordt dieper ingegaan op activering.
- **Woonbegeleiding** kan plaatsvinden op (de)centrale opvanglocaties en bestaat uit minimaal individuele gesprekken, het begeleiden en 'bewaken' van de groepsdynamiek op de opvanglocatie en het contact met andere betrokken partijen. Er is (intensief) contact tussen de woonbegeleider en de organisaties die betrokken zijn bij de begeleiding. De woonbegeleider heeft daarnaast ook een signalerende functie.
- Afhankelijk van het perspectief richten de gesprekken tijdens de **toekomstoriëntatie** zich op empowerment[15] en/of terugkeer. Het doel van toekomstoriëntatie is het informeren van de vreemdelingen over de verschillende mogelijkheden voor de toekomst en hen aan te sporen hierover na te denken.
- Wanneer iemand besloten heeft om terug te keren volgt meestal intensieve individuele **terugkeerbegeleiding**. Terugkeerbegeleiding richt zich op het in orde maken van documenten, en in beeld brengen hoe het leven bij terugkomst eruit gaat zien. Alle vreemdelingen kunnen gebruikmaken van een terugkeerbijlage[16] (na het indienen van facturen, slechts een deel wordt cash meegegeven).
- Opvang en begeleiding zijn niet vrijblijvend en dienen op een gegeven moment afgerond te zijn. De steden Rotterdam en Amsterdam hanteren maximum verblijfstermijnen, respectievelijk zes maanden en achttien 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 overige steden hanteren geen eindtermijnen voor verblijf. **Beëindiging van opvang** is ook mogelijk als een vreemdeling niet meewerkt. Wanneer vreemdelingen met een vertrek perspectief niet willen meewerken aan terugkeer, zou gedwongen vertrek een mogelijkheid kunnen zijn. Dit is op dit moment in de meeste steden echter nauwelijks bespreekbaar (zie ook paragraaf 4.2 over de verschillende visies met betrekking tot gedwongen vertrek).

## 1.3 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

### Doel

Het doel van deze eindevaluatie is om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de pilot LVV en daaruit lessen te trekken voor de toekomst. Om effectiviteit te kunnen bepalen kijken we naar welke resultaten

[15] Proces om vreemdeling in de eigen kracht te zetten.
[16] 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.

zijn behaald in termen van gerealiseerde in- en uitstroom en naar andere maatschappelijke effecten die ervaren worden sinds de invoering van de LVV.

### Onderzoeksvragen

*Effectiviteit*

1. Welke kwalitatieve en kwantitatieve resultaten zijn gerealiseerd ten aanzien van het bereiken van bestendige en semi-bestendige (HASA, Artikel 64) oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang?
   a. Welke output (zoals in- en uitstroom, ingezette instrumenten) is behaald?
   b. In hoeverre worden bestendige en semi-bestendige oplossingen voor de doelgroep bereikt?
   c. In hoeverre zijn er verschillen in resultaten tussen de vijf LVV-pilots?

2. Welke lokale en landelijke werkwijzen en instrumenten zijn ingezet, in welke mate worden deze als meer/minder effectief ervaren bij het bereiken van (semi-)bestendige oplossingen en wat zijn daarvan de redenen?
   a. Welke werkzame mechanismen in de inzet van werkwijzen en instrumenten treden in de praktijk op in de LVV en op welke wijze kunnen deze gerelateerd worden aan de behaalde resultaten?
   b. Welke factoren buiten de LVV (contextfactoren) kunnen gerelateerd worden aan de behaalde resultaten?

3. Welke knelpunten doen/deden zich aantoonbaar voor bij het bereiken van (semi-)bestendige oplossingen? In hoeverre worden (beleids)instrumenten gemist?

4. Welke andere (positieve en negatieve) maatschappelijke effecten van het LVV-programma worden ervaren (onder meer wat betreft zorg en veiligheid)? In hoeverre en op welke wijze kunnen deze effecten kwalitatief en kwantitatief worden geduid?

*Geleerde lessen*

5. Welke lessen kunnen van het LVV-programma worden geleerd ten behoeve van:
   a. de (vorm/uitvoering van de) beoogde landelijke uitrol van het LVV-programma, bijvoorbeeld ten aanzien van de regionale indeling;
   b. de asiel- en/of terugkeerprocedure en/of het migratiebeleid om te voorkomen dat vreemdelingen in de LVV-doelgroep terechtkomen?

## 1.4 Methodologie

### Realistisch evalueren als onderzoeksbenadering

Om relevante informatie te verkrijgen over de effectiviteit van de LVV-pilot is het van belang om niet alleen de behaalde resultaten inzichtelijk te maken, maar om ook inzicht te krijgen in de werkzame elementen. Voor het in beeld brengen van (mogelijke) effecten van de LVV is er in deze eindevaluatie gebruikgemaakt van de benadering realistisch evalueren (Pawson en Tilley, 1997). Vanuit deze benadering wordt er niet alleen gekeken naar wat wel en niet werkt, maar ook waarom, wanneer en voor wie. Om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit moeten mechanismen en contextfactoren in samenhang worden bezien. In dit onderzoek hebben we daarom werkzame mechanismen en contextfactoren geanalyseerd en waar mogelijk de samenhang tussen deze factoren en de resultaten van de LVV in kaart gebracht. Voor deze eindevaluatie is er gebruikgemaakt van de beleidstheorie die is opgesteld in de eerdere plan- en procesevaluatie (Mack et al., 2020). Via mixed-methodonderzoek zijn de aannames uit deze beleidstheorie in de praktijk getoetst.

### Kwantitatieve analyse

In de kwantitatieve analyse is op basis van gemeentelijke LVV-registraties, de landelijke LVV-monitor en data van IND en DT&V gekeken naar de behaalde output (in- en uitstroom en ingezette instrumenten), naar behaalde (semi-)bestendige oplossingen en naar verschillen tussen LVV-locaties.
Daarvoor zijn de onderstaande onderzoeksactiviteiten uitgevoerd.

### Ophalen en bewerken van de data

Vanuit de volgende bronnen is kwantitatieve informatie opgehaald:

- Gemeentelijke registraties: Aan de hand van een uniform aanleverformat dat wij voor dit onderzoek hebben opgesteld, hebben de gemeenten geanonimiseerd data op casusniveau aangeleverd over ingezette instrumenten, in- en uitstroom en behaalde resultaten. Hiervoor is een verwerkersovereenkomst afgesloten. Voor alle analyses ten aanzien van behaald resultaat ((semi-)bestendige oplossingen) gebruiken we de gemeentelijke registraties. Hierin komen 2065 unieke individuen voor. Uit de data blijkt dat zeven deelnemers van de LVV tijdens de pilot zijn overleden. We sluiten deze deelnemers uit van analyse, dus gaan we uit van een totaal van 2058 deelnemers. Voor een deel van de LVV-deelnemers is het onbekend welke vorm van opvang of begeleiding zij hebben ontvangen. Voor welk deel van de populatie de ontvangen begeleiding ontbreekt verschilt per begeleidingsvorm (zie verder in hoofdstuk 5 van deze rapportage).
- Data IND en DT&V: De gemeentelijke registraties zijn vervolgens verrijkt met informatie van IND en DT&V. Gemeenten hebben hun gegevens doorgestuurd naar IND en DT&V, waarna wij de geanonimiseerde bestanden hebben ontvangen met daarin gegevens vanuit de landelijke bronnen over aanvragen voor een verblijfsvergunning (IND) en redenen voor vertrek uit Nederland (DT&V).
- Landelijke LVV-monitor: Het programmabureau stelt driemaandelijks een Landelijke LVV-monitor op. Voor de peildatum 30 april 2022 hebben wij gegevens uit de monitor meegenomen om zicht te krijgen op de capaciteit en bezettingsgraad van de LVV. De cijfers uit de landelijke monitor laten zien dat op het peilmoment 30 april 2022 in totaal 2095 LVV-trajecten zijn gestart. Tevens hebben wij gegevens uit de LVV-monitor meegenomen over het besluit van de IND over inwilliging van een HASA (herhaalde asielaanvraag) of Artikel 64 (uitstel van vertrek vanwege medische redenen) na uitstroom uit de LVV.

In de verschillende registratiebronnen kwamen wij tijdens de analyse verschillen tegen die wij besproken hebben met de medewerkers van de diverse instanties die ons de data hebben aangeleverd (zie onderstaande box).

**Verschillen in LVV-registraties gemeenten, landelijke monitor en landelijke gegevens**

De registratiegegevens die Regioplan bij gemeenten heeft verzameld voor de eindevaluatie wijken op enkele punten af van de landelijke monitor die het programmabureau driemaandelijks opstelt en van de landelijke registraties van IND en DT&V. Hierdoor bestaan er verschillen in de precieze aantallen, hoewel de bevindingen in hoofdlijnen overeenkomen.

**Ontdubbeling**: Waar het in de landelijke monitoring gaat over trajecten, spreken wij van unieke personen. Dit betekent dat wij voor personen die meerdere keren voorkomen in de registraties alleen het laatste traject meenemen. Hiervoor is gekozen om interpretatie van de data te vergemakkelijken en te voorkomen dat uitkomsten dubbel worden geteld als het gaat om effectiviteit.

**Peilmoment:** Het peilmoment van de landelijke monitor is 30 april 2022, terwijl we voor de registratiedata van de gemeenten gebruikt door Regioplan 1 juli 2022 als peilmoment hanteren. In de gegevens van Regioplan komen daardoor enkele recente casussen voor die bij de monitor nog niet aangemeld waren.

**(On)bekend bij DT&V:** Bij de dataverzameling bleek uit een check op de data bij de gemeenten en bij DT&V dat voor sommige casussen onenigheid bestaat over de vraag of ze (op tijd) zijn aangemeld als LVV-traject. Soms is iemand bijvoorbeeld alweer uitgestroomd voor aanmelding en is deze persoon daarom niet aangemerkt als LVV-casus door DT&V, maar wel meegeteld door de gemeente. Ook blijkt dat enkele personen helemaal niet bekend waren bij DT&V. We hebben ervoor gekozen om de registraties van de gemeenten aan te houden en deze personen wel mee te nemen in onze analyses. Hieronder geven we weer om hoeveel personen het per gemeente ging.

| Gemeente | Aantal trajecten niet bekend als LVV | Aantal personen niet bekend bij DT&V |
|---|---|---|
| Amsterdam | 3 | 0 |
| Groningen | 20 | 0 |
| Eindhoven | 4 | 3 |
| Rotterdam | 41 | 10 |
| Utrecht | 10 | 1 |

**Foutieve V-nummers**: Voor zes deelnemers zijn in eerste instantie foutieve V-nummers opgegeven door gemeenten, waardoor IND en DT&V geen informatie voor deze individuen konden opnemen. Voor IND was een correctie hierop niet meer haalbaar in de tijdspanne van de dataverzameling. Voor zes personen ontbreekt dus informatie over inwilliging, waardoor zij onder 'geen inwilliging' worden geschaard.

### Beschrijvende analyses

Na het ophalen en bewerken van de data (opschonen en aanmaken van indicatoren) hebben wij beschrijvende analyses uitgevoerd op de verschillende databronnen (aantallen en frequentie). De uitkomsten van deze analyses zijn weergegeven in de verschillende grafieken en tabellen in dit rapport in hoofdstuk 3 (kenmerken van de doelgroep), hoofdstuk 5 (opvang en begeleiding) en hoofdstuk 6 (in- en uitstroom en behaalde resultaten). Waar van toepassing hebben wij de uitkomsten uit de data-analyse vergeleken met de uitkomsten uit eerdere LVV-onderzoeken.

### Toetsende analyses

Tot slot hebben wij een aantal toetsende analyses uitgevoerd om te bekijken in hoeverre verschillen in behaalde resultaten van LVV-deelnemers samenhangen met de kenmerken van de doelgroep en met de LVV-locaties. Hiervoor hebben we drie logistische regressiemodellen geschat, waarbij als uitkomstmaten is gekeken naar het behalen van oplossingen, het behalen van bestendige oplossingen en het behalen van semi-bestendige oplossingen. In de onderstaande box geven we een toelichting op de uitgevoerde regressieanalyses, waarvan de uitkomsten zijn beschreven in hoofdstuk 6 van dit rapport.

**Toelichting logistische regressieanalyse**

**Bereiken van een oplossing als uitkomstmaat**

De bijdrage van de achtergrondkenmerken van deelnemers en van LVV-locaties aan de bereikte oplossingen toetsen we met logistische regressiemodellen. Logistische regressies worden gebruikt als er sprake is van een dichotome uitkomstvariabele, zoals het wel of niet bereiken van een oplossing.

**Voorspellers**

Aan de analyse worden een of meerdere (mogelijke) voorspellers toegevoegd. De significantie van de bijdrage van voorspellers wordt getoetst met de Wald-test. De schatting van het effect van een voorspeller (bijvoorbeeld geslacht) laat zien of voor vrouwen significant vaker (of minder vaak) een oplossing wordt bereikt dan voor mannen. De uitkomsten van de regressieanalyses worden uitgedrukt in 'odds ratio'. De odds ratio geeft de verhouding weer van de waarschijnlijkheid dat een gebeurtenis voorvalt en de waarschijnlijkheid dat deze niet voorvalt. Ter illustratie, een odds ratio van 2 voor geslacht betekent dat voor vrouwen een twee keer grotere waarschijnlijkheid bestaat om voor hen een oplossing te bereiken dan voor mannen. De constante in het model geeft het effect bovenop de toegevoegde voorspellers weer.

De effectgrootte van het geschatte model wordt weergegeven met de Nagelkerke $R^2$. Voor de effectgrootte wordt de volgende vuistregel gehanteerd: < 1.68 = heel klein, tussen 1.68 en 3.47 = klein, tussen 3.48 en 6.71 = medium, > 6.71 = groot effect van het model met de voorspellers toegevoegd.

**Multicollineariteit**

We hebben voor alle modellen getest of er sprake is van multicollineariteit, ofwel of er sprake is van een lineair verband tussen voorspellers. Criteria die we hierbij hanteren zijn een *tolerance* van boven de 0.1, een *VIF-waarde* van onder de 10 en een *condition index* van onder de 30. Daarnaast hebben we gecontroleerd of er geen dimensies zijn waarvoor meerdere voorspellers een *variantie proportie* van meer dan 0.5 hebben. Uit deze testen komt dat er in de modellen met achtergrondkenmerken en gemeenten (model 1,3 en 5) geen sprake is van multicollineariteit.

### Kwalitatieve analyse

Voor de kwalitatieve analyse zijn er naast een documentenanalyse verschillende online interviews en groepsgesprekken afgenomen. De volgende onderzoeksactiviteiten zijn uitgevoerd:

- **Documentenanalyse:** we hebben de rapporten van eerder uitgevoerde studies naar de LVV en relevante en recente beleidsdocumenten en Kamerbrieven bestudeerd. Ook de landelijke samenwerkingsafspraken tussen het ministerie van JenV en de VNG, de afgesloten convenanten en de beleidsreacties op eerder uitgevoerde studies zijn in de documentenanalyse meegenomen.

- **Landelijke interviews:** we hebben individuele interviews met de volgende zes landelijke actoren afgenomen: het programmabureau LVV van het ministerie JenV, VNG, IND, AVIM, DT&V en het Multidisciplinair Review Team (MRT).[17]
- **Lokale interviews:** in de vijf pilotgemeenten hebben wij middels interviews de belangrijkste lokale actoren gesproken: de projectleiders van de gemeenten, de Rijkspartijen IND, DT&V en AVIM.
- **Lokale groepsgesprekken:** in alle vijf de gemeenten hebben we via groepsgesprekken een selectie van ngo' s gesproken en overige partijen die niet bij de LVV betrokken zijn (zoals politie en Gemeentelijke Gezondheidsdienst).
- **Lokale toetsende sessies:** we hebben vijf toetsende sessies op gemeentelijk niveau georganiseerd met daarbinnen (een selectie van) lokale partners. Op basis van hoofdlijnen uit de analyse van de lokale pilots zijn we in gesprek gegaan over de herkenbaarheid en eventuele benodigde aanvullingen op de analyse.
- **Toetsende sessies met deelnemers:** we hebben een tweetal toetsende sessies met deelnemers (een Engelstalige en een Nederlandstalige sessie) georganiseerd. In deze sessies hebben we de resultaten op hoofdlijnen bij de deelnemers teruggelegd. In deze sessies bespraken we of de uitkomsten vanuit hun perspectief herkend worden en of er aanvullingen waren. In onderstaand kader beschrijven we enkele achtergrondkenmerken van de deelnemers.

| Achtergrond respondenten |
| --- |
| Van de zes deelnemers die wij hebben gesproken zijn 5 mannen en 1 vrouw[18]. De oudste deelnemer is 60 jaar en de jongste 37. De respondenten zijn afkomstig uit verschillende landen: Somalië, Iran, de Sovjet-Unie, Sudan en Algerije.<br><br>Twee respondenten verblijven korter dan een jaar op de huidige verblijflocatie. Eén respondent is in afwachting van huisvesting. Eén respondent verblijft op dit moment 7 jaar in de huidige opvanglocatie.<br><br>Gemiddeld zijn de respondenten acht jaar in Nederland. Twee respondenten zijn 20 jaar in Nederland en één respondent is 37 jaar in Nederland. |

- **Toetsende- en reflectiesessie voor landelijke uitrol:** we hebben op landelijk niveau een sessie georganiseerd om de uitkomsten te toetsen en daarop te reflecteren voor de toekomst. Hierbij zijn de Rijkspartijen, het programmabureau LVV, de projectleiders van de pilotgemeenten en Stichting LOS (Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt) uitgenodigd.
- **Reflectiesessie migratie- en terugkeerproces:** we hebben een tweede landelijke reflectiesessie georganiseerd met partijen die betrokken zijn bij het reguliere terugkeerproces (DT&V, AVIM, IND, het landelijk programmabureau LVV, Pharos[19] en ngo's). Ook is een interview gehouden met een beleidsmedewerker migratiebeleid van het ministerie van JenV. In deze reflectiesessie en dit interview is ingegaan op de lessen van het onderzoek voor het asielproces, zoals om instroom in de LVV via het reguliere terugkeerproces te voorkomen. Daarbij is ook aandacht besteed aan lessen met betrekking tot de samenwerking tussen DT&V en ngo's in het begeleiden van vreemdelingen. Daarnaast is er ook gesproken over lessen ten aanzien van de juridische screening.

### Analyse

De verschillende gegevens uit de kwantitatieve en kwalitatieve analyse zijn allereerst per pilotgemeente gebundeld. We hebben hierbij als referentiekader de eerder opgestelde aannames over 'wat werkt voor wie' gehanteerd. De verschillende bronnen zijn in samenhang bekeken, waardoor er geanalyseerd kon worden in hoeverre de aannames in de praktijk onderbouwd konden worden. Na de analyse per gemeente hebben we het landelijke beeld over effecten en te leren lessen gedistilleerd, waarbij we rekening hebben gehouden met de relevante lokale verschillen.

[17] Opschalingsinstrument voor complexe casussen.
[18] We hebben toezeggingen gehad van meer vreemdelingen voor deelname aan de gesprekken; zij waren echter niet bereikbaar op de afgesproken momenten of het was door technische problemen voor hen niet mogelijk deel te nemen aan het digitale gesprek.
[19] Landelijk expertisecentrum gericht op het verkleinen van gezondheidsverschillen.

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze rapportage wordt teruggeblikt op de belangrijkste bevindingen uit de eerdere evaluaties van de LVV-pilot. Hoofdstuk 3 geeft vervolgens een beschrijving van de populatie van deelnemers van de LVV. In hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 staan respectievelijk de ervaringen met de samenwerking en met de begeleiding van deelnemers centraal. In hoofdstuk 6 gaan we in op de resultaten en aanwijzingen voor de mate van effectiviteit van de LVV, waarna we de rapportage in hoofdstuk 7 afronden met een beantwoording van de onderzoeksvragen, beschrijving van de geleerde lessen voor de toekomst en een slotbeschouwing.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

# Bevindingen tussentijdse evaluaties

2

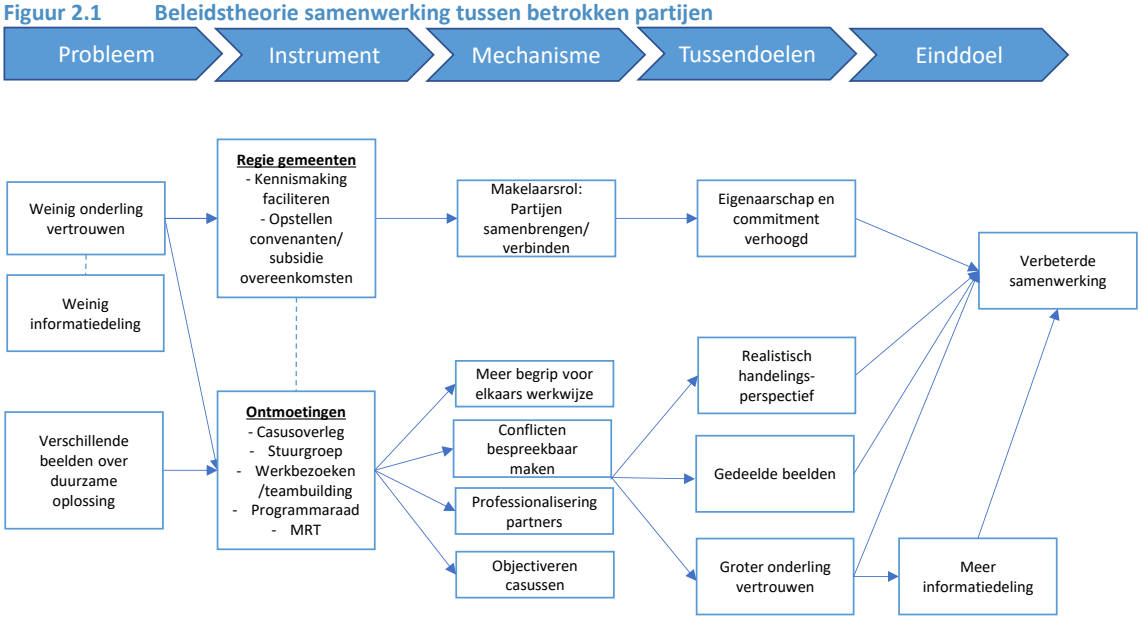
# 2 Bevindingen tussentijdse evaluaties

In dit hoofdstuk blikken we kort terug op de belangrijkste bevindingen uit de twee voorgaande evaluaties van de LVV-pilot: de plan- en procesevaluatie uitgevoerd door Regioplan (Mack, Verbeek & Klaver, 2020) en de tussenevaluatie uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut (Hermens, Kahmann, Van Treeck, Out en De Gruijter, 2021). In dit rapport zullen we in de komende hoofdstukken de bevindingen uit het huidige onderzoek verbinden aan de beleidstheorie die in de plan- en procesevaluatie is opgesteld, om zo te toetsen op welke wijze in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan de elementen waarvan het aannemelijk is dat deze bijdragen aan een effectieve uitvoering van de LVV. In dit hoofdstuk beschrijven we daarom in paragraaf 2.1 de eerder opgestelde beleidstheorie van de LVV. In paragraaf 2.2 blikken we terug op een aantal belangrijke bevindingen van de tussentijdse evaluaties.

## 2.1 Beleidstheorie achter de LVV

De in 2020 opgestelde beleidstheorie achter de LVV is opgedeeld in de volgende elementen: de samenwerking, de juridische screening en de begeleiding. In figuur 2.1 (samenwerking), 2.2 (juridische screening) en 2.3 (begeleiding) zijn deze onderdelen schematisch weergegeven.

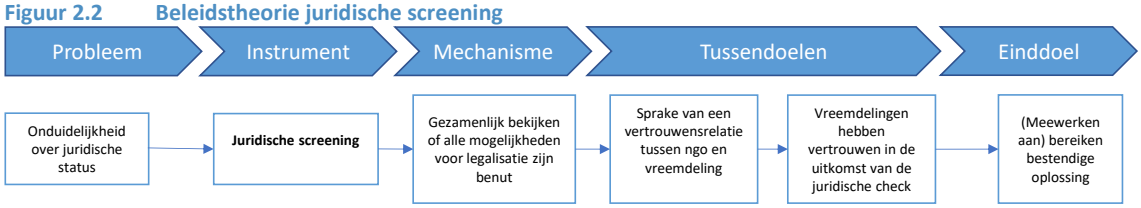
**Figuur 2.1 Beleidstheorie samenwerking tussen betrokken partijen**




Bron: Plan- en procesevaluatie LVV (Regioplan, 2020)

Zoals te zien valt in figuur 2.1 is een van de uitgangspunten van de LVV dat verbeterde samenwerking tussen de partijen zal leiden tot meer (semi-)bestendige oplossingen voor de LVV-doelgroep. De belangrijkste instrumenten om de samenwerking te verbeteren zijn de **regierol** van gemeenten en het **faciliteren van ontmoetingen.** Via het verbinden van partijen wordt gewerkt aan het vergroten van eigenaarschap en commitment bij de betrokken partijen. Daarnaast leiden meer begrip voor elkaars werkwijze, het bespreekbaar maken van conflicten, professionalisering van partners en het objectiveren van casussen tot het creëren van realistischere handelingsperspectieven, meer gedeelde beelden en een groter onderling vertrouwen. Daarmee wordt toegewerkt naar meer informatiedeling en naar een verbeterde onderlinge samenwerking.

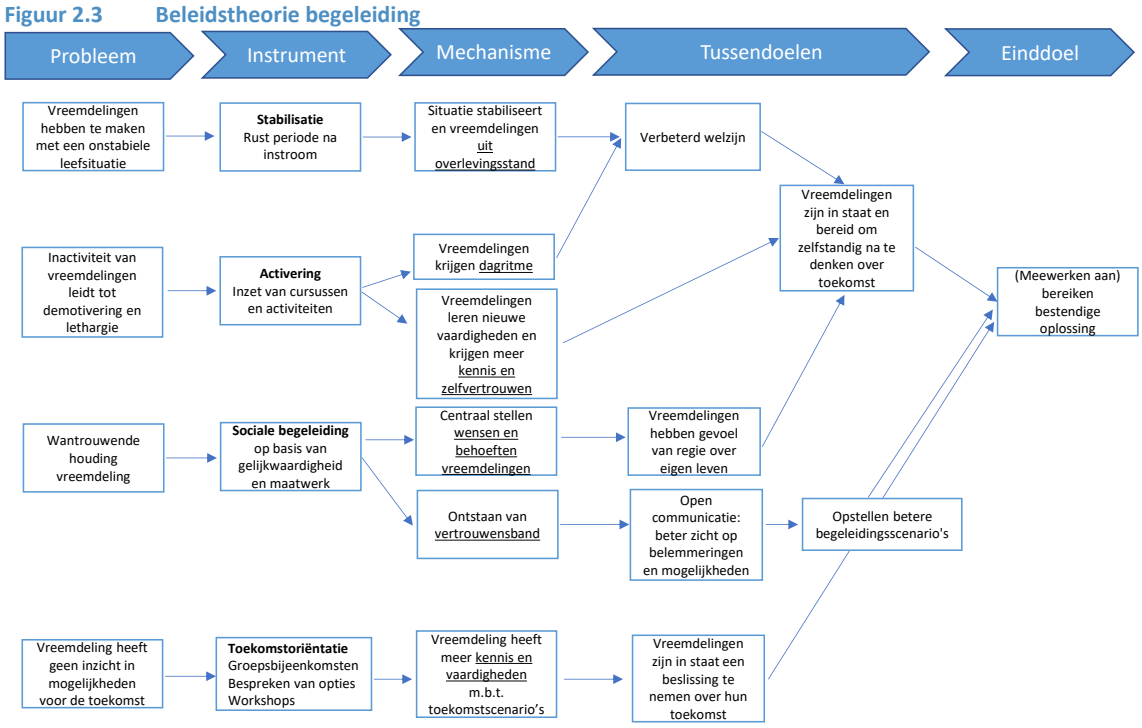
**Figuur 2.2 Beleidstheorie juridische screening**




Bron: Plan- en procesevaluatie LVV (Regioplan, 2020

Zoals te zien valt in figuur 2.2 is er bij instroom in de LVV vaak sprake van onduidelijkheid over de juridische status van vreemdelingen. In sommige gevallen is het enige tijd geleden dat een aanvraag is ingediend bij 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 legalisering 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 legalisering zorgvuldig zijn bekeken, en daardoor ook vertrouwen hebben in de uitslag van de juridische screening.

**Figuur 2.3 Beleidstheorie begeleiding**




Figuur 2.3 legt een aantal belangrijke mechanismen bloot waarmee de inzet van **stabilisatie, activering, sociale begeleiding en toekomstoriëntatie** naar verwachting leidt tot een grotere kans op bestendige oplossingen. Zo zou stabilisatie eraan moeten bijdragen dat vreemdelingen uit de overlevingsstand komen. Activering zou bijdragen aan meer kennis en zelfvertrouwen bij vreemdelingen. Met sociale begeleiding worden toegewerkt naar het centraal stellen van de wensen en behoeften van de vreemdeling en aan een betere vertrouwensband, en de inzet van toekomstoriëntatie moeten bijdragen aan meer kennis en vaardigheden van vreemdelingen met betrekking tot toekomstscenario's.

## 2.2 Belangrijkste bevindingen tussentijdse evaluaties

### Duurzame uitstroom nog beperkt

Uit de eerdere onderzoeken uit 2020 en 2021 blijkt dat duurzame uitstroom uit de LVV tot nu toe voorlsnog beperkt is. De tussenevaluatie uit 2021 laat bijvoorbeeld zien dat per november 2020 voor 18 procent van de uitstromers uit de LVV een bestendige oplossing was gevonden (hetzij via legalisering, vertrek naar het land van herkomst of doormigratie). Voor 36 procent was op dat moment een semi-bestendige oplossing gevonden in de vorm van een HASA (Herhaalde asielaanvraag) of Artikel 64 (uitstel van vertrek vanwege medische redenen). De overige deelnemers (46%) zijn vertrokken met onbekende bestemming (MOB), het traject werd gedwongen beëindigd of er was sprake van een andere vorm van niet-bestendige uitstroom (zoals vertrek naar een andere vorm van opvang). Deze uitkomsten hadden deels te maken met de betrekkelijk korte periode tussen de start van de begeleiding van vreemdelingen in de LVV en het peilmoment (in het geval van de plan- en procesevaluatie). Ten tijde van de tussenevaluatie bemoeilijkten daarnaast de coronamaatregelen de opvang en begeleiding van vreemdelingen, en hebben deze negatieve invloed gehad op het bereiken van bestendige oplossingen.

### Aanwijzingen voor een verbeterde samenwerking

De meeste winst van de LVV lijkt tot nu toe te liggen in een verbeterde samenwerking tussen de deelnemende partijen. Uit de plan- en procesevaluatie kwam bijvoorbeeld naar voren 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 in de tussenevaluatie van de LVV wordt het belang benadrukt van projectleiders met voldoende ervaring met leiderschap, waarbij onderlinge verschillen besproken kunnen worden en projectleiders zich kunnen inleven in de verschillende visies en werkwijzen. De auteurs voegen daaraan toe dat onderling begrip en vertrouwen essentieel zijn voor een goede samenwerking, onder andere door meer kennis over elkaars werkwijze en het bespreken van gedeelde uitdagingen. Ten slotte dienen IND-medewerkers die op lokaal niveau betrokken zijn, snel alle benodigde informatie boven tafel te kunnen krijgen, om naar een duurzame oplossing toe te werken.

Een aantal contextfactoren kan volgens de uitkomsten van de eerdere evaluaties van de LVV van invloed zijn op de samenwerking in de praktijk:

- Het *afschaffen van de discretionaire bevoegdheid* van 'schrijnendheid' werkt beperkend in het vinden van oplossingen voor bepaalde casussen, voor wie zowel verblijf als terugkeer geen optie zijn. Dit heeft ook een negatief effect op de samenwerking. 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 tot 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. 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. De aandacht van de media leidt in sommige gevallen ook tot meer politieke druk.

### Succes- en knelpunten in de begeleiding

In de eerdere onderzoeken is tevens (enige) onderbouwing gevonden voor de aanwezigheid van werkzame elementen bij de verschillende onderdelen van de begeleiding, maar doen zich bij de uitvoering ook enkele knelpunten voor:

- *Stabilisatie:* de 24-uursopvang lijkt bij te dragen aan de stressvermindering van de vreemdelingen en hen uit de overlevingsstand te halen. Stabilisatie is een belangrijke voorwaarde voor verdere begeleiding. Eventuele gezondheidsproblematiek moet in deze fase ook aangepakt worden voordat van een verder traject sprake kan zijn. Een belangrijk knelpunt hierbij zijn de lange wachtlijsten voor de specialistische ggz.
- *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 vreemdelingen hebben opgebouwd, is hier een belangrijke rol weggelegd voor de ngo's. Toch blijkt uit de praktijk dat vreemdelingen de uitkomsten van de screening niet altijd begrijpen of accepteren. Als knelpunt ten aanzien van het proces van de juridische screening geldt verder dat de termijnen die staan voor het uitvoeren van de screening door ngo's (destijds) als te krap worden ervaren, mede doordat het aanleveren van de dossiers door IND soms lang duurt.
- *Activering*: uit de praktijk komt naar voren dat activering bijdraagt aan een vermindering van stress, het creëren van een dagritme en het aanleren van nieuwe vaardigheden. Hoewel er 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 zeggen hun begeleiders 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*: toekomstoriëntatie stelt vreemdelingen in staat 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 betrokken partijen bij 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.

Er is daarnaast een aantal contextfactoren en randvoorwaarden benoemd die relevant zijn voor het goed inzetten van de genoemde 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.
- De *wetgeving* kan belemmerend werken op het gebied van activering (mogelijkheden voor vrijwilligersplekken en leer-werktrajecten voor vreemdelingen blijken in de praktijk vrij beperkt).
- 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, personen die al zijn teruggekeerd naar het land van herkomst bijvoorbeeld, 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.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

# Populatie

3

# 3 Populatie

In dit hoofdstuk gaan we op basis van de registraties van de pilotgemeenten en de interviews met de betrokkenen in de pilotgemeenten in op de populatie van deelnemers van de LVV. We lichten de toelatingscriteria toe, waarin we ook oog hebben voor de lokale verschillen in het hanteren van deze criteria in de praktijk (par. 3.1). Vervolgens beschrijven we op basis van de beschikbare registraties van de pilotgemeenten de achtergrondkenmerken van de deelnemers van de LVV (par 3.2). Tot slot geven we een beschrijving van de groep vreemdelingen die *niet* binnen de toelatingscriteria van de LVV valt, maar ook niet in aanmerking komt voor andere vormen van Rijksopvang (par 3.3). We sluiten het hoofdstuk af met een samenvatting van de bevindingen (par 3.4).

## 3.1 Toelatingscriteria

### Landelijke definitie doelgroep

De doelgroep wordt in de convenanten 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 10 jaar en hoger, ongewenstverklaarden[20], EU-burgers en Dublinclaimanten[21], zij zullen geen onderdak krijgen in de LVV. In uitzonderlijke gevallen kan na bespreking in het casusoverleg LVV (LSO[22]) 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.'*

Vreemdelingen die recht hebben op (Rijks)opvang, bijvoorbeeld in een Vrijheidsbeperkende Locatie[23] of een Gezinslocatie[24], zijn daarmee volgens deze definitie uitgesloten 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. Naast de landelijk geldende criteria kunnen de criteria voor toelating daarnaast per pilotgemeente verschillen, zoals hieronder nader wordt toegelicht.

### Lokale afbakening van de doelgroep

Alle pilotgemeenten onderschrijven de landelijke definitie van de doelgroep. De vijf pilotgemeenten hebben hier het criterium van regiobinding aan toegevoegd: een vreemdeling krijgt alleen toegang tot de LVV wanneer hij of zij 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 daarbij gebruik van de ruimte die het convenant biedt (zie hiervoor tabel 3.1).

Toelating tot de LVV is in de praktijk een gezamenlijk besluit tussen alle betrokken partijen in de pilotgemeenten. Met de geldende landelijke criteria 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 eigen manier om met de groepen die formeel buiten de LVV vallen. Voor sommige van deze groepen wordt besloten om toch opvang in de LVV te bieden, het gaat dan vooral om kwetsbare/zorgbehoevende personen. Deze beslissingen over toelating worden met name genomen vanuit de gedachte dat het niet wenselijk is, vanuit humanitaire gronden, maar ook vanuit het 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.

[20] 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).
[21] 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).
[22] Lokaal Samenwerking Overleg.
[23] Hier worden vreemdelingen zonder recht op verblijf en opvang opgenomen, waarbij zicht is op terugkeer van de vreemdeling binnen 12 weken.
[24] Hier kunnen gezinnen met minderjarige kinderen die vertrekplichtig zijn worden opgenomen. Het uitgangspunt is zelfstandige terugkeer.

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

**Tabel 3.1 Criteria doelgroep LVV per pilotgemeente**

| | Amsterdam | Eindhoven | Groningen | Rotterdam | Utrecht |
|---|---|---|---|---|---|
| **Landelijke criteria** | | | | | |
| Vreemdelingen zonder recht op Rijksopvang | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Geen ongewenstverklaarden of personen met zwaar inreisverbod | ✓[25] | ✓ | ✓[26] | ✓ | ✓ |
| Geen Dublin-claimanten | ✓[27] | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| **Lokale criteria** | | | | | |
| Regiobinding | ✓ | ✓ (ten minste half jaar regiobinding) | ✓ | ✓ | ✓ |
| Meerderjarig | | | | ✓ | |
| Bereidheid tot medewerking toekomstperspectief | | | | ✓ | ✓ |
| Geen langdurige BBB-opvang in andere gemeente | | | | ✓ | |
| **Uitzonderingen mogelijk onder voorwaarden voor:** | | | | | |
| Personen afkomstig uit een veilig land[28] | 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[29] | ✓ |

Uit dit schema blijkt dat naast de landelijke criteria, alle pilotgemeenten eigen criteria hebben toegevoegd. Daarnaast is opvang voor groepen die volgens de 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.

Over deze lokale afwijkingen van de landelijke criteria stellen Rijkspartijen in verschillende interviews dat er behoefte is aan een duidelijke afbakening van de doelgroep. Zij ervaren soms dat de LVV wordt ingezet voor personen waar de LVV niet voor bedoeld is. Dit kunnen bijvoorbeeld personen zijn die net een eerste uitspraak hebben gehad in hun asielprocedure en meteen doorstromen naar de LVV.

[25] Een uitzondering is mogelijk: indien zij bezig zijn met voorbereiding op vertrek.
[26] Een uitzondering is mogelijk: op basis van een risicoanalyse.
[27] Deze groep kan onder voorwaarden worden opgevangen in een aparte pilot.
[28] 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.
[29] Breed Rotterdams Illegalen Overleg.

**IND-medewerker:** *"(…) soms denk ik wel dat we het nog een keer moeten hebben over voor wie de LVV bedoeld is. Soms worden mensen meteen nadat ze zijn afgewezen aangemeld voor de LVV. In mijn ogen zou dat niet de doelgroep moeten zijn, maar het is geen uitsluitingsgrond, dus laten we ze toch toe. Maar eigenlijk zou dat perspectief terugkeer moeten zijn. Doelgroep zou mensen moeten zijn die langere tijd illegaal in Nederland verblijven en voor wie een oplossing mogelijk is. Voor die groep die net afgewezen is, die zouden eigenlijk geholpen moeten worden bij terugkeer. De LVV is bedoeld voor mensen voor wie de oplossing niet zo duidelijk is. Vooral voor mensen die al langere tijd hier zijn.*

*(…) Dat ondermijnt ook ons als Rijkspartij, of hier dan DT&V, dan moeten zij meedenken over een oplossing terwijl er al een oplossing was. Dat gesprek daarover proberen we wel aan te kaarten als reactie op de instroom, maar wordt altijd naar voren geschoven, omdat het geen uitsluitingsgrond is. Maar je moet ervoor waken dat het een verlengstuk van de keten wordt, dan verlies je ook draagvlak, ook binnen onze eigen organisatie. Als iemand net afgewezen is, is het raar dat wij als organisatie heel actief gaan meedenken over een nieuwe oplossing richting verblijf. Ik hoop dat er ruimte komt om dit soort dingen ook met elkaar te bespreken, daar lopen we nu soms tegenaan."*

### Toepassen van de toelatingscriteria in de praktijk

Om zicht te krijgen op de mate waarin uitzonderingen in de praktijk worden toegepast, hebben we vier van de toelatingscriteria bij de gemeenten uitgevraagd (zie tabel 3.2). Hieruit blijkt dat de pilots zich op een enkele uitzondering na aan de toelatingscriteria hebben gehouden. De gemeente Groningen maakt structureel een uitzondering op de eis dat deelnemers geen zwaar inreisverbod hebben (alle 20 uitzonderingen daarop zijn in Groningen). Doordat penitentiaire inrichting (PI) Ter Apel in de regio Groningen staat, geeft de gemeente aan dat er relatief veel personen zijn die veroordeeld zijn voor een strafbaar feit. Dit is een lastige doelgroep waar veel psychische en verslavingsproblematiek speelt en de gemeente wil deze groep niet op straat hebben. Voor deze groep geldt dat er altijd wordt gewerkt aan terugkeer. In eerste instantie ontvingen zij dezelfde opvang en begeleiding als de andere LVV'ers, maar gaandeweg bleek dat veel personen uit deze groep niet meewerkten aan terugkeer. Daarom is men strengere termijnen voor deze groep gaan hanteren en wordt hun traject toch ook vaker beëindigd dan bij de andere deelnemers.

**Tabel 3.2 Hantering van toelatingscriteria in de praktijk (N=2058)**

| | Nee | Ja |
|---|---|---|
| Dublin | 2055 | 3 |
| Zwaar inreisverbod | 2038 | 20 |
| Ongewenst verklaring | 2053 | 5 |
| Regiobinding | 1 | 2057 |

Bron: Registraties van de pilot, door Regioplan opgevraagd bij de gemeenten (peildatum is 1 juli 2022)

De eis van regiobinding is binnen de pilots niet vastomlijnd, omdat er geen duidelijke definitie is afgesproken over hoe regiobinding wordt vastgesteld. Daarnaast is er nog geen landelijk dekkend netwerk, waardoor er soms geen andere lokale opvang is om iemand zonder regiobinding naartoe door te verwijzen. In de bovenstaande cijfers lijkt het alsof regiobinding streng is gehanteerd, maar navraag bij de gemeenten leert dat al van regiobinding wordt uitgegaan als iemand bijvoorbeeld een week bij een van de ngo's in de opvang verblijft. Verschillende partijen vinden dat regiobinding, als er eenmaal een landelijk dekkend netwerk is, wel een belangrijk criterium zou moeten zijn. Hierdoor kan namelijk voorkomen worden dat vreemdelingen gaan 'shoppen', ofwel dat zij voorkeur hebben om zich aan te melden bij een LVV waarvan bekend staat dat die een hoog inwilligingspercentage heeft. Dit zien we in de pilots al op kleine schaal, omdat bij de biometrie-afname soms blijkt dat iemand eerder al is aangemeld bij een andere LVV. Zo meldden zich, aldus een van de lokale ngo's, in Utrecht bijvoorbeeld vreemdelingen die al aangemeld waren in Rotterdam of Amsterdam, omdat de termijn daar verstreken is.

## 3.2 Kenmerken van deelnemers

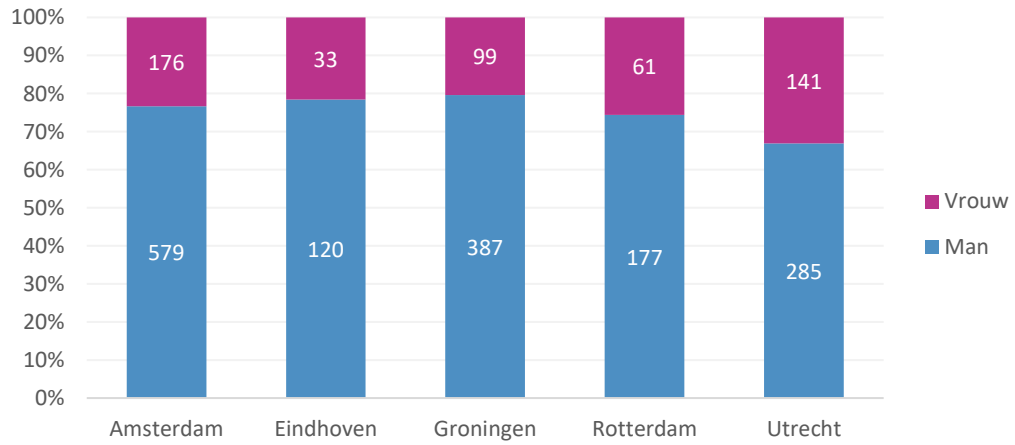
Het totaal aantal (unieke) deelnemers aan de LVV per pilotgemeente is weergegeven in onderstaande tabel. Personen die tijdens de LVV-pilot zijn overleden (7) zijn verder niet meegenomen in de analyses. Het totaal aantal unieke deelnemers waarover we de analyses hebben uitgevoerd, komt daarbij neer op 2058.

**Tabel 3.3 Aantal (unieke) deelnemers aan de LVV per pilot gemeente (N=2065)**

| Gemeente | N |
|---|---|
| Amsterdam | 757 |
| Eindhoven | 486 |
| Groningen | 154 |
| Rotterdam | 241 |
| Utrecht | 427 |
| **Totaal** | **2065** |

Uit de registraties van de gemeenten blijkt dat driekwart van de deelnemers van de LVV (75%) man is en slechts een kwart (25%) vrouw. Mannen zijn in elke gemeente in de meerderheid, hoewel in Utrecht naar verhouding wat meer vrouwen zijn (33%), zie figuur 3.1. Dat er relatief veel mannen zijn, komt doordat veruit de meeste deelnemers Nederland binnenkomen als asielzoekers (zie figuur 3.3). Mannen doen relatief vaak een eerste asielvaanvraag, terwijl vrouwen vaker naar Nederland komen in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming.

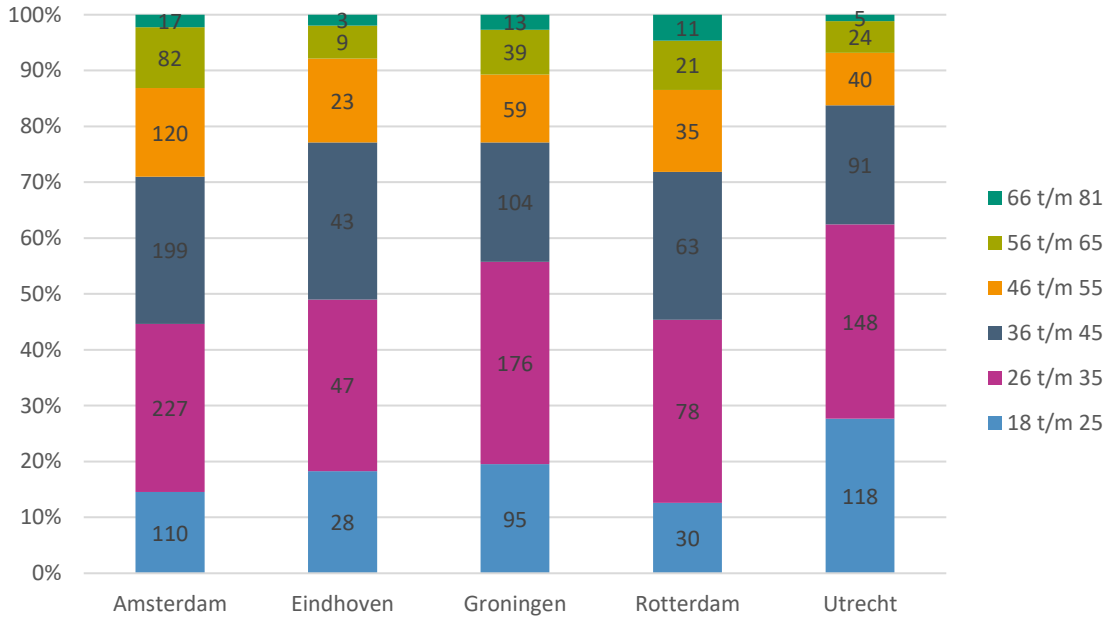
**Figuur 3.1 Geslacht van de deelnemers van de LVV per pilot gemeente (N=2058)**




Bron: Registraties van de pilot, door Regioplan opgevraagd bij de gemeenten (peildatum is 1 juli 2022)

In figuur 3.2 is de leeftijdsverdeling weergegeven. In elke gemeente is de grootste groep tussen de 26 en 35 jaar (variërend van 30% van de deelnemers in Amsterdam tot 37% in Groningen). De omvang van de groep jongere deelnemers (tot en met 25 jaar) verschilt sterk per gemeente. Utrecht heeft de grootste groep jongeren (28%), gevolgd door Groningen (19%). In Rotterdam (13%) en Amsterdam (15%) is de groep jongeren relatief klein.

**Figuur 3.2 Leeftijd van de deelnemers bij instroom in de LVV (gecategoriseerd) per pilot gemeente (N=2058)**




Bron: Registraties van de pilot, door Regioplan opgevraagd bij de gemeenten (peildatum is 1 juli 2022)

De etnische diversiteit is groot binnen de LVV met 160 verschillende landen van herkomst. De meest voorkomende landen van herkomst zijn weergegeven in tabel 3.3, waarbij de top vijf van meest voorkomende landen is gemarkeerd. Over de gehele linie komen de meeste deelnemers uit Iran, Nigeria, Eritrea, Irak, Guinee en Afghanistan.[30] Andere landen die lokaal in de top vijf staan zijn Afghanistan (in Utrecht, Rotterdam en Groningen), Oeganda (in Amsterdam), China (in Rotterdam), Sierra Leone (in Eindhoven), Somalië (in Eindhoven en Groningen), Armenië (in Groningen), Algerije (in Amsterdam en Groningen), Marokko (in Eindhoven en Rotterdam), Congo (in Eindhoven) en Gambia (in Utrecht). Lokale concentraties van bepaalde groepen worden vermoedelijk veroorzaakt door de netwerken die zij in deze gemeenten hebben opgebouwd. Ook komen in bepaalde gemeenten meer zogeheten personen afkomstig uit een veilig land voor (bijvoorbeeld vreemdelingen uit Armenië en Marokko), omdat deze bij andere pilots categorisch worden uitgesloten.

**Tabel 3.3 Land van herkomst van de deelnemers van de LVV per pilotgemeente en totaal (N=2058)**

| Land van herkomst | Amsterdam | | Eindhoven | | Groningen | | Rotterdam | | Utrecht | | Totaal | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Afghanistan | 22 | 2.9% | 4 | 2.6% | 25 | 5.1% | 13 | 5.5% | 37 | 8.7% | **101** | **4.9%** |
| Algerije | 31 | 4.1% | 6 | 3.9% | 25 | 5.1% | 11 | 4.6% | 7 | 1.6% | **80** | **3.9%** |
| Angola | 4 | 0.5% | 2 | 1.3% | 6 | 1.2% | 4 | 1.7% | 5 | 1.2% | **21** | **1.0%** |
| Armenië | 0 | 0.0% | 3 | 2.0% | 32 | 6.6% | 1 | 0.4% | 8 | 1.9% | **44** | **2.1%** |
| Azerbeidzjan | 2 | 0.3% | 1 | 0.7% | 9 | 1.9% | 2 | 0.8% | 3 | 0.7% | **17** | **0.8%** |
| Bangladesh | 3 | 0.4% | 0 | 0.0% | 6 | 1.2% | 2 | 0.8% | 2 | 0.5% | **13** | **0.6%** |
| Burundi | 7 | 0.9% | 2 | 1.3% | 9 | 1.9% | 4 | 1.7% | 4 | 0.9% | **26** | **1.3%** |
| China | 7 | 0.9% | 3 | 2.0% | 6 | 1.2% | 19 | 8.0% | 4 | 0.9% | **39** | **1.9%** |
| Congo | 6 | 0.8% | 7 | 4.6% | 6 | 1.2% | 8 | 3.4% | 11 | 2.6% | **38** | **1.8%** |
| Cuba | 5 | 0.7% | 0 | 0.0% | | 0.0% | 1 | 0.4% | 6 | 1.4% | **12** | **0.6%** |
| Egypte | 30 | 4.0% | 2 | 1.3% | 4 | 0.8% | 3 | 1.3% | 6 | 1.4% | **45** | **2.2%** |
| Eritrea | 63 | 8.3% | 3 | 2.0% | 17 | 3.5% | 11 | 4.6% | 32 | 7.5% | **126** | **6.1%** |
| Ethiopië | 28 | 3.7% | 4 | 2.6% | | 0.0% | 7 | 2.9% | 9 | 2.1% | **48** | **2.3%** |
| Gambia | 16 | 2.1% | 3 | 2.0% | 9 | 1.9% | 2 | 0.8% | 19 | 4.5% | **49** | **2.4%** |

[30] Het kan zijn dat zij zijn ingestroomd in de LVV voordat het vertrekmoratorium voor Afghanistan in werking trad (dit moratorium houdt in dat de IND voorlopig geen besluiten hoeft te nemen op asielaanvragen van Afghanen).

*Vervolg tabel 3.3*

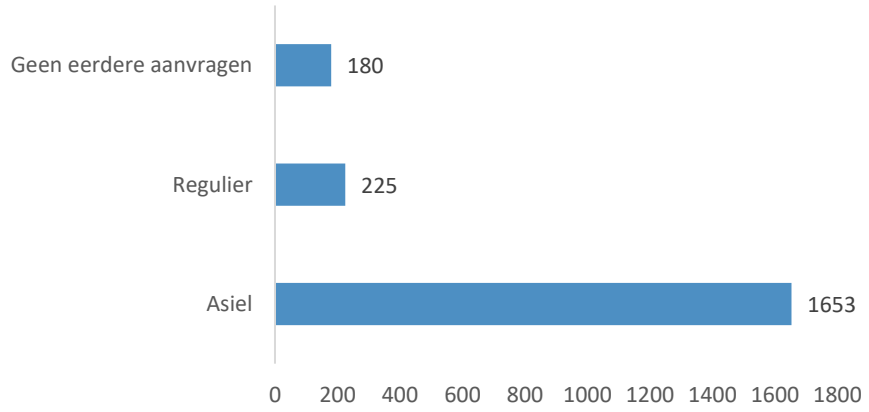
| Land van herkomst | Amsterdam | | Eindhoven | | Groningen | | Rotterdam | | Utrecht | | Totaal | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ghana | 17 | 2.3% | 1 | 0.7% | 2 | 0.4% | 1 | 0.4% | | 0.0% | **21** | **1.0%** |
| Guinee | 22 | 2.9% | 10 | 6.5% | 18 | 3.7% | 7 | 2.9% | 45 | 10.6% | **102** | **5.0%** |
| Irak | 28 | 3.7% | 15 | 9.8% | 39 | 8.0% | 8 | 3.4% | 13 | 3.1% | **103** | **5.0%** |
| Iran | 49 | 6.5% | 4 | 2.6% | 48 | 9.9% | 21 | 8.8% | 72 | 16.9% | **194** | **9.4%** |
| Ivoorkust | 15 | 2.0% | 5 | 3.3% | 9 | 1.9% | 2 | 0.8% | 3 | 0.7% | **34** | **1.7%** |
| Kameroen | 8 | 1.1% | 0 | 0.0% | 1 | 0.2% | | 0.0% | 4 | 0.9% | **13** | **0.6%** |
| Liberia | 10 | 1.3% | 0 | 0.0% | 1 | 0.2% | 2 | 0.8% | 2 | 0.5% | **15** | **0.7%** |
| Libië | 16 | 2.1% | 2 | 1.3% | 11 | 2.3% | 4 | 1.7% | 2 | 0.5% | **35** | **1.7%** |
| Marokko | 6 | 0.8% | 10 | 6.5% | 18 | 3.7% | 12 | 5.0% | 17 | 4.0% | **63** | **3.1%** |
| Myanmar | 5 | 0.7% | 2 | 1.3% | 2 | 0.4% | 2 | 0.8% | 0 | 0.0% | **11** | **0.5%** |
| Nigeria | 87 | 11.5% | 6 | 3.9% | 25 | 5.1% | 14 | 5.9% | 17 | 4.0% | **149** | **7.2%** |
| Oeganda | 77 | 10.2% | 4 | 2.6% | 3 | 0.6% | 4 | 1.7% | 13 | 3.1% | **101** | **4.9%** |
| Pakistan | 16 | 2.1% | 1 | 0.7% | 6 | 1.2% | 2 | 0.8% | 1 | 0.2% | **26** | **1.3%** |
| Rusland | 2 | 0.3% | 0 | 0.0% | 6 | 1.2% | 5 | 2.1% | 3 | 0.7% | **16** | **0.8%** |
| Sierra Leone | 19 | 2.5% | 13 | 8.5% | 15 | 3.1% | 8 | 3.4% | 13 | 3.1% | **68** | **3.3%** |
| Soedan | 27 | 3.6% | 6 | 3.9% | 9 | 1.9% | 8 | 3.4% | 7 | 1.6% | **57** | **2.8%** |
| Somalië | 17 | 2.3% | 11 | 7.2% | 28 | 5.8% | 4 | 1.7% | 13 | 3.1% | **73** | **3.5%** |
| Suriname | 27 | 3.6% | 1 | 0.7% | 2 | 0.4% | 5 | 2.1% | 3 | 0.7% | **38** | **1.8%** |
| Syrië | 4 | 0.5% | 2 | 1.3% | 6 | 1.2% | 2 | 0.8% | 1 | 0.2% | **15** | **0.7%** |
| Staatloos/Palestijns | 8 | 1.1% | 1 | 0.7% | 8 | 1.6% | 2 | 0.8% | 3 | 0.7% | **22** | **1.1%** |
| Overige landen | 71 | 9.4% | 19 | 12.4% | 75 | 15.4% | 37 | 15.5% | 41 | 9.6% | **243** | **11.8%** |
| **Totaal** | **755** | **100.0%** | **153** | **100.0%** | **486** | **100.0%** | **238** | **100.0%** | **426** | **100.0%** | **2058** | **100.0%** |

Bron: Registraties van de pilot, door Regioplan opgevraagd bij de gemeenten (peildatum is 1 juli 2022)
*Noot*. Alle landen waar in totaal meer dan 10 deelnemers vandaan komen zijn weergegeven, de rest is ingedeeld onder ´Overige landen´.

De bovenstaande gegevens over de achtergrondkenmerken van de deelnemers komen in grote lijnen overeen met de beschrijving van de LVV-populatie in de tussenevaluatie. Ook de LVV-populatie die tot november 2020 begeleiding en opvang heeft ontvangen was voor het merendeel man en gemiddeld in de dertig. Tevens bestond de top tien van herkomstlanden uit dezelfde landen als weergegeven in tabel 3.3.

Om meer inzicht te geven in de manier waarop de vreemdelingen naar Nederland zijn gekomen, kijken we in dit onderzoek ook naar de eerste aanvraag in Nederland (zie figuur 3.3). Veruit de meeste deelnemers (80%) zijn als asielzoeker naar Nederland gekomen. Daarnaast valt op dat er ook een aanzienlijke groep is voor wie geen eerdere aanvraag of procedure bij de IND bekend is (9%). De overige aanvragen en procedures (regulier) zijn gericht op verschillende andere verblijfsgronden.

**Figuur 3.3 Eerste aanvraag of procedure bij IND van de deelnemers van de LVV (N=2058)**




Bron: Registraties van de pilot, door Regioplan opgevraagd bij IND (peildatum 1 augustus 2022)
Noot: Reguliere aanvragen betreffen bijvoorbeeld aanvragen om (tijdelijke of niet tijdelijke) humanitaire redenen, verblijf als familie- of gezinslid of studie.

## 3.3 Vreemdelingen die buiten de LVV vallen

In de interviews uitten verschillende betrokkenen in de pilotgemeenten zorgen over vreemdelingen die categorisch worden uitgesloten van de LVV, maar ook geen recht hebben op Rijksopvang. Onder deze groep vallen met name mensen met een zwaar inreisverbod en personen afkomstig uit een veilig land. Deze mensen blijven op straat leven en dit heeft volgens betrokkenen nadelige gevolgen voor de openbare orde en veiligheid en voor deze personen zelf. Zo leidt hun aanwezigheid op straat tot overlast en meer criminaliteit (bijvoorbeeld diefstal). Daarnaast hebben kwetsbare individuen die op straat leven onvoldoende toegang tot professionele hulp die zij vaak nodig hebben. Hierdoor verslechtert hun situatie en neemt de overlast mogelijk ook toe. Naast mensen met een zwaar inreisverbod en personen afkomstig uit een veilig land betreft de groep die op straat leeft volgens geïnterviewden in de pilotgemeenten ook kwetsbare mensen/gezinnen die, ondanks recht op Rijksopvang, op straat leven uit angst voor uitzetting. Op basis van dit onderzoek is niet vast te stellen hoe groot deze groep ongeveer is.

### Oplossingsrichtingen

De professionals van de ngo's die wij spraken zeggen dat zij verbreding van de toelatingseisen van de LVV niet per se als oplossing voor dit probleem zien. Zij willen de LVV een prettige opvangplaats maken voor alle deelnemers en het toelaten van personen met een zwaar strafblad zou bijvoorbeeld ook extra veiligheidsmaatregelen vereisen. Liever zien zij dat er een andere vorm van opvang of ondersteuning komt voor deze doelgroep. Ook de gemeenten zouden graag wat doen aan de overlast en laat ngo's daarom soms nog buiten de LVV personen opvangen die niet bij de Rijksopvang terechtkunnen[31]. In dit geval wordt een casus niet besproken in het LSO, maar ontvangt een vreemdeling toch opvang. Het is voor gemeenten echter lastig om deze groep die buiten alle bestaande kaders valt passende ondersteuning te bieden. Ook ngo's zijn vaak niet toegerust op de zware problematiek van deze doelgroep:

> **NGO:** "Je moet een mogelijkheid hebben waar deze mensen worden opgevangen. Als je die persoon niet opvangt dan heb je de samenleving ermee. Er zou iets tussen moeten zitten, dat iemand die een strafbaar feit pleegt dan niet nergens anders wordt opgevangen. Ergens waar meer structuur is met geschoold personeel. (…) Ngo's kunnen mensen die extra sturing nodig hebben niet aan. Dat daar meer de aandacht voor is, dat zou welkom zijn."

Er lijkt behoefte te zijn aan een kader om deze groep opvang en waar nodig ook verslavingszorg en psychische en psychiatrische zorg te kunnen bieden. Ook begeleid wonen wordt een aantal keer genoemd als iets wat deze groep verder kan helpen, maar binnen de huidige kaders niet mogelijk is.

## 3.4 De populatie van de LVV samengevat

### Toelating tot de LVV

Voor de toelating tot de LVV zijn landelijk geldende criteria opgesteld, die worden onderschreven door de pilotgemeenten. In de praktijk houden de pilots zich op enkele uitzonderingen na aan het hanteren van de vastgestelde toelatingscriteria. Naast de landelijke criteria hebben de pilotgemeenten regiobinding toegevoegd als instroomcriterium, maar dit is op dit moment nog niet uitgewerkt en gemeenten gaan hier in de praktijk verschillend mee om. Regiobinding zou volgens de betrokken partijen voor de toekomst van de LVV wel een belangrijk criterium moeten zijn, om te voorkomen dat vreemdelingen gaan 'shoppen'. Uitzonderingen op de vastgestelde criteria worden in sommige gevallen in de pilotgemeenten gemaakt voor personen afkomstig uit een veilig land, ongedocumenteerden buiten de regio en/of kwetsbare groepen. De pilotgemeenten gaan in de praktijk verschillend om met de toelating van uitzonderingsgevallen. Bijna alle Rijkspartijen geven als signaal af behoefte te hebben aan een duidelijke afbakening van de doelgroep, waarbij vreemdelingen die vanuit een eerste uitspraak in hun asielproces direct doorstromen in de LVV van instroom uitgesloten zouden moeten worden.

[31] We kunnen op basis van dit onderzoek niet vaststellen hoe vaak dit voorkomt.

### Kenmerken van de deelnemers

De deelnemers aan de LVV zijn veelal man (in 75% van de gevallen) en veelal tussen de 26-45 jaar (gemiddeld 36 jaar). De etnische diversiteit binnen de LVV is groot, maar over de gehele linie komen de meeste deelnemers uit Iran, Nigeria, Eritrea, Irak en Guinee. Deze beschrijving van de achtergrondkenmerken van de deelnemers komt grotendeels overeen met de beschrijving van de populatie die reeds is gemaakt in de tussenevaluatie van de LVV in 2021. Uit de huidige evaluatie komt naar voren dat verreweg de meeste deelnemers als asielzoeker naar Nederland zijn gekomen. Toch geldt ook voor negen procent van de deelnemers dat zij geen eerdere aanvraag voor asiel hebben gedaan.

### Uitsluiting van LVV-deelname

Vreemdelingen met een zwaar inreisverbod en personen afkomstig uit een veilig land worden volgens de geldende criteria categorisch uitgesloten van de LVV en hebben ook geen recht op Rijksopvang. Een ingewikkeld vraagstuk is dat deze mensen bij uitsluiting van LVV-deelname of andere vormen van opvang op straat leven, met nadelige gevolgen voor de openbare orde en voor de mensen zelf. Hoewel er geen draagvlak is voor het verbreden van de toelatingseisen van de LVV voor deze groep, wordt wel de oproep gedaan voor het vinden van een oplossing voor deze vreemdelingen, om de nadelige gevolgen van het ontbreken van opvang te kunnen tegengaan.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

# Ervaringen met de samenwerking

4

# 4 Ervaringen met de samenwerking

In dit hoofdstuk bespreken we de ervaringen met de samenwerking binnen de LVV. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de interviews met de deelnemers van het LSO (lokaal casusoverleg) in elke gemeente, waaraan de gemeente, ngo's, IND, DT&V en AVIM deelnemen, en de gesprekken met landelijke partijen, te weten het programmabureau, IND, DT&V, AVIM en het MRT. We gebruiken de beleidstheorie uit de plan- en procesevaluatie (zie paragraaf 2.1) als kader voor de beschrijvingen in dit hoofdstuk. We schetsen eerst een beeld van de samenwerking in iedere pilot gemeente (par. 4.1). Vervolgens gaan we in op de mate waarin aan de werkzame elementen uit de beleidstheorie in de praktijk uitvoering wordt gegeven (par. 4.2). We sluiten het hoofdstuk af met een samenvatting van de bevindingen (par. 4.3). In hoofdstuk zeven beschrijven we vervolgens onze aanbevelingen en lessen op basis van de ervaringen zoals opgenomen in dit hoofdstuk.

## 4.1 Samenwerking in de pilot gemeenten

De samenwerkingsstructuur en ervaringen met de samenwerking verschillen per pilotgemeente. We beschrijven daarom in deze paragraaf het verloop van de samenwerking in de LVV per gemeente.

### Amsterdam

Over het algemeen wordt gesproken van een fijne sfeer en de betrokkenen geven aan dat de samenwerking is verbeterd ten opzichte van de start. Eén van de redenen daarvoor is dat door een nieuwe overlegvorm de overleggen efficiënter zijn. Er zijn namelijk **clusteroverleggen ingevoerd**, waarbij met betrokkenen ingezoomd wordt op een casus (deze zijn vaak gelinkt aan een thema). Het LSO richt zich op besluiten omtrent toelating tot en beëindiging van de LVV en de clusteroverleggen op de verdieping. Amsterdam heeft namelijk te maken met een hoge caseload (zie hiervoor ook hoofdstuk 6, par. 6.2), waardoor de LSO's lang duurden. Dit kwam ook in de vorige evaluaties als knelpunt naar voren. Door het invoeren van de clusteroverleggen duren de LSO's volgens de betrokkenen minder lang en zijn efficiënter. Wel heeft Amsterdam nog steeds te maken met een wachtlijst voor vreemdelingen en een hoge caseload. Dit brengt met zicht mee dat wanneer er bijvoorbeeld veel intakes en nieuwe zaken zijn, het lastig is om zaken af te ronden. Ook juridische trajecten worden in sommige gevallen 'on hold' gezet.

Daarnaast is het **functioneren van de regiegroep**[32] verbeterd. Volgens de betrokkenen is er sprake van meer structuur en hebben de leden van de regiegroep een meer 'neutrale' positie ingenomen. De regiegroep streeft ernaar om de verschillende belangen en meningen bespreekbaar te houden. Een instrument wat hierbij wordt ingezet zijn de **maandelijkse overleggen** die de regiegroep één-op-één voert met alle betrokken partijen. Het doel van deze overleggen is dat alle partijen open hun ervaringen met de samenwerking kunnen delen. Door het creëren van een open sfeer kan de regiegroep continu in kaart brengen hoe de samenwerking verloopt en indien nodig anticiperen als er bepaalde spanningen leven. Betrokken partijen waarderen dit en voelen zich hierdoor gehoord.

Ook wordt gesproken van steeds **meer onderling vertrouwen**. Partijen weten elkaar beter te vinden, en wanneer er iets mis gaat in communicatie zijn relaties goed genoeg voor de partijen om elkaar onderling weer te vinden. Dit heeft ook positieve gevolgen voor de informatiedeling tussen de partijen.

> **Gemeente:** *"Ook als je kijkt naar de technische kanten, welke informatie deel je en waar wordt het voor gebruikt, dan merk je dat organisaties steeds vrijer met elkaar communiceren."*

In de beginperiode was er nog wel eens sprake van openlijke weerstand tussen partijen, werd informatie verzwegen of dossiers niet gedeeld. Daar zijn volgens de betrokkenen stappen in gezet. Een andere ontwikkeling is dat de gedachte (en het gevoel) over **terugkeer meer is genormaliseerd** en door alle partijen inmiddels gezien wordt als reëel perspectief. Partijen hebben elkaar beter leren kennen en meer inzicht gekregen in de werkwijze van DT&V en de terugkeer ngo's (Goedwerk en het terugkeerproject van VluchtelingenWerk Nederland 'Met Opgeheven Hoofd'). Ten aanzien van terugkeer zijn er ontwikkelingen in de werkwijze binnen Amsterdam gericht op het verbeteren van terugkeer. Vreemdelingen die een terugkeerwens hebben en binnen enkele weken terugkeren naar het land van herkomst kunnen als

[32] In Amsterdam is de regierol neergelegd bij een regiegroep bestaande uit verschillende ngo's.

alternatief voor opvang in de VBL gebruikmaken van een zogeheten 'terugkeerbed' binnen de LVV. Deze groep krijgt prioriteit bij toelating wanneer er een concreet begeleidingsplan is opgesteld en terugkeer binnen korte tijd gerealiseerd kan worden. Deelnemers maken dus kort gebruik van een 'terugkeerbed'.

In Amsterdam wordt ten slotte ook vrij intensief samengewerkt met informele netwerken rondom de LVV. Bijvoorbeeld wanneer een vreemdeling zich aanmeldt maar er nog niet direct een plek is, worden mogelijkheden gezocht voor opvang bij deze organisaties. Sinds de LVV zijn de lijnen korter geworden met deze partijen en bestaat er meer structurele samenwerking. Dit parallelle netwerk heeft vaak een goed beeld van de doelgroep.

### Eindhoven

Over het algemeen benoemen partijen een lichte verbetering in de samenwerking ten opzichte van de start van de LVV. Men spreekt van **meer verbinding** door elkaar beter te leren kennen, zowel tijdens overleggen als tijdens informele uitjes. Er wordt beter naar elkaar geluisterd en personen aan tafel nemen iets meer afstand van hun eigen primaire taakstelling. Dit leidt tot meer respect voor elkaars perspectief en meer meedenken in de belangen van anderen.

Wat in de verbeterde samenwerking ook meespeelt is dat de gemeente volgens de andere partijen meer de **onpartijdige regierol** pakt, waar eerst de kritiek was dat zij sterk aan de kant van ngo's stond. Ook de focus van de gemeente en de ngo's op legalisering (waardoor terugkeer nauwelijks bespreekbaar was), benoemden de meeste partijen in de eerdere evaluaties als knelpunt. Op dit moment geven zij echter aan dat alle perspectieven meer bespreekbaar zijn aan tafel. Het **aansluiten van een ngo die zich richt op terugkeer**, heeft hieraan bijgedragen. Aan het begin van de LVV sloten zij alleen bij het LSO aan bij bepaalde casussen, wanneer het perspectief al bepaald was. Nu is deze ngo structureel betrokken en denken zij ook aan de voorkant mee over perspectiefbepaling. Dit leidde ertoe dat ook vrijwillige terugkeer als mogelijkheid in beeld kwam en terugkeer meer bespreekbaar is geworden. Bij de andere ngo aan tafel leefde bij terugkeer onder begeleiding van DT&V namelijk meer het beeld van 'gedwongen' vertrek.

> **NGO:** *''Terugkeer lag gevoelig, we hebben kunnen aantonen hoe we te werk gaan, waardoor partijen daar meer achter staan''.*

Echter benoemen partijen ook dat **ontwikkelingen in de doelgroep** bijgedragen kunnen hebben aan het meer bespreekbaar maken van terugkeer. In het begin van de LVV dienden vreemdelingen zichzelf aan te melden voor de LVV. Dit zouden vooral mensen zijn die al bezig waren met een hernieuwde asielaanvraag. Sinds enige tijd benadert de gemeente zelf actief mensen uit de BBB om zich aan te melden voor de LVV en daar bevinden zich ook vreemdelingen met kansrijke zaken voor terugkeer.

In Eindhoven is het gemeentelijk beleid dat de **BBB-opvang nog parallel aan de LVV bestaat** (zie ook paragraaf 2.1). Volgens de Rijkspartijen schept dit een bepaalde mate van vrijblijvendheid voor de vreemdelingen, er zou geen 'stok achter de deur' zijn voor vreemdelingen. Wanneer vreemdelingen niet tevreden zijn over het gekozen perspectief, kunnen zij vrij eenvoudig uit de LVV stappen, omdat zij nog een alternatief hebben in de BBB. De redenering van de ngo en gemeente voor het in stand houden van de BBB-opvang is echter dat het bestaan van een alternatief de deelnemers een veilige basis en rust geeft om na te denken over de toekomst. Ook is er op deze manier een vangnet voor vreemdelingen die niet kunnen deelnemen aan de LVV. De verschillende visies op het bestaan van de BBB, komen in discussies regelmatig naar boven.

### Groningen

In Groningen zijn de verschillende partijen positief over de samenwerking. Ondanks de grote verschillen in standpunten lukt het de partijen goed om gezamenlijke besluiten te nemen. De gemeente speelt hierbij een belangrijke rol. Zij wordt gezien als een **onafhankelijke partij die actief de regie voert** en partijen aan afspraken houdt. Zo weet de gemeente de soms pittige discussies in goede banen te geleiden. Een tweetal organisaties noemde dat ze tevreden zijn met de regie vanuit de gemeente, maar zij naar hun

mening nog wel vaker knopen mag doorhakken. Ook wordt het als positief voor de samenwerking gezien dat de ngo 'realistisch' is en ook **open staat voor het terugkeerperspectief**. Door de LVV is er sprake van **voldoende en snelle onderlinge informatie uitwisseling**. Ook hebben partij **meer begrip** voor elkaars werkwijze gekregen. Enkele Rijkspartijen geven aan dat het **onderlinge vertrouwen is verbeterd**.

> **DT&V:** *"Dan zien we ook waar de kwaliteit van iemand anders ligt. Bijvoorbeeld als iemand streng toegesproken moet worden vraagt de ngo DT&V om dat te doen en ook andersom bij een zachtere aanpak vragen wij de ngo. We zijn dan niet bang om elkaar te vragen."*

Sinds de vorige evaluatie verliep de **samenwerking tijdelijk wat stroever**, maar de laatste maanden is de samenwerking weer verbeterd en worden er ook weer meer resultaten geboekt. Dit kwam doordat de ngo in een verhuizing zat en trajecten daardoor tijdelijk stillagen. Hoewel ze hierover duidelijk vooraf communiceerden, was het belemmerend voor het proces dat de partijen moesten wachten op acties in de begeleiding en medewerkers van de ngo soms onvoldoende tijd beschikbaar hadden om de LSO's voldoende voor te bereiden. Ook zijn er enkele incidenten voorgevallen waarbij DT&V en AVIM vermoedden dat een van de ngo's een vreemdeling hebben getipt dat inbewaringstelling dreigde, waardoor de vreemdeling verdween voor die in bewaring gesteld kon worden. Dit heeft het vertrouwen van sommige partijen enigszins verminderd. Tenslotte is de onmogelijkheid om fysiek samen te komen door de corona pandemie niet bevorderlijk geweest voor de samenwerking.

In Groningen is in aanvulling op het LSO en de stuurgroep ook een **projectgroep** ingericht. Aan dit overleg neemt een vertegenwoordiger van elke partij uit het LSO deel en worden casus-overstijgende werk- en procesafspraken gemaakt. De ervaring is dat het goed werkt om dergelijke afspraken met een kleinere groep buiten het LSO te maken, zodat er in het LSO voldoende tijd is om individuele casussen in te gaan. Wel kan de terugkoppeling van de gemaakte afspraken van de projectgroep naar het LSO nog beter gestructureerd worden, zodat voorkomen wordt dat hierover alsnog discussie plaatsvindt in het LSO.

> **Gemeente:** *"We hebben in Groningen ook nog een projectgroepoverleg, met van elke organisatie een coördinerende persoon. Daar worden meer werk- en procesafspraken gemaakt. (…) Wat niet goed gaat in het LSO proberen we in die club te bespreken, zodat je in het LSO tijd hebt voor de casuïstiek. Daar wordt bijvoorbeeld besproken hoeveel tijd er wordt genomen om een HASA in te dienen, wat we doen met iemand die terugkomt na een HASA of na onbestemd vertrek. Wanneer werkt iemand niet mee? We proberen daar een gemene deler op te hebben, zodat we weten waar we het over hebben en welke beslissingen daaruit voorkomen."*

### Rotterdam

Ook in Rotterdam spreken de betrokkenen van een fijne sfeer op persoonlijk vlak. Op zakelijk vlak spreekt men echter over een verslechtering van de samenwerking ten opzichte van de start: **partijen lijken meer uit elkaar te groeien** in plaats van naar elkaar toe. Het ontbreken aan duidelijke kaders over de lokale werkwijze wordt hiervoor door de verschillende partijen als verklaring genoemd. Bij de start van de LVV was er sprake van een duidelijk plan over de LVV en stuurden ervaren personen van de gemeente de overleggen aan, wat zorgde voor veel structuur.

Sinds de start zijn er veel **personele wisselingen** geweest, waardoor nieuwe mensen aan tafel kwamen. Ook werden de overleggen minder gestructureerd geleid. Dit leidde tot het ontstaan van ruimte om mee te denken over de kaders van de werkwijze, met lange discussies over de werkwijze als gevolg. De gemeente nam hierbij volgens de betrokken **te weinig regie en sturing**: zij zouden volgens de partijen meer duidelijkheid moeten bieden over de gemaakte afspraken.

> **NGO**: *'Eerder waren er duidelijke kaders. Nu ontstaat er ruimte om me te denken over kaders, terwijl die afgesproken waren.''*

Dit alles zorgde voor **meer spanningen** tussen de partijen. Tegengestelde belangen werden benadrukt en sommige partijen leken te verharden in hun eigen standpunt, aldus de verschillende partijen. Ook

lijken niet alle perspectieven even goed bespreekbaar. Volgens de Rijkspartijen (én sommige ngo's), is voor bepaalde ngo's terugkeer niet bespreekbaar.

Op dit moment zijn de partijen in de stuurgroep gezamenlijk bezig om **de kaders en de werkwijzen duidelijker vast te stellen**, waardoor er minder ruimte overblijft voor een eigen invulling. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op het vastleggen van afspraken over de informatieregistratie en -deling: welke informatie wordt vastgelegd, welke informatie moeten partijen delen over de voortgang en op welke momenten. Als onderdeel van de werkwijze zijn formats opgenomen om de informatie van een casus eenduidig vast te leggen. De verwachting is dat dit een betere leidraad vormt voor meer overzicht op individuele casussen, waardoor de gemeente ook meer regie kan voeren op casussen. De **wijze van informatieregistratie** is dus in ontwikkeling.

Op één punt zijn de partijen het nog niet eens geworden wat betreft het vaststellen van de werkwijze: namelijk wat betreft de mogelijkheden voor gedwongen terugkeer. De verschillende visies over gedwongen terugkeer lijken in meer gemeenten te spelen, zie ook paragraaf 4.2.

Net als in veel andere steden is er gekozen voor een **nieuwe overlegconstructie**, om te zorgen voor meer efficiëntere en effectievere overleggen. In het 'kleine BRIO' (in Rotterdam heet het LSO het BRIO[33]) wordt dieper ingegaan op de stand van zaken van de begeleiding bij individuele casussen. Alleen de direct betrokken partijen zijn dan aanwezig, omdat het dan gaat om een kleine groep is er meer gelegenheid om 'open' met elkaar te spreken. In het 'grote BRIO' zijn alle partijen betrokken en worden trajecten en afspraken meer op hoofdlijnen besproken. Deze nieuwe constructie wordt door de meeste partijen gewaardeerd, omdat het 'kleine BRIO' meer mogelijkheden biedt voor meer diepgang in de gesprekken. Echter is er ook een ngo die meent dat door de nieuwe werkwijze er geen mogelijkheid meer is voor het bereiken van consensus, omdat alle zaken worden besloten in het 'kleine BRIO' waar niet alle partijen bij aansluiten.

**Utrecht**

In Utrecht is de samenwerking tussen sommige partijen verbeterd, terwijl deze tussen anderen verslechterde. Enerzijds zijn de **ngo´s en IND dichter bij elkaar** gekomen. De ngo´s zijn positief over de constructieve houding van IND en benoemen dat er in toenemende mate ruimte is voor de menselijke maat. Wat hier sterk aan heeft bijgedragen is de **openheid van IND over het beoordelingsproces**. Zij zijn meer gaan toelichten hoe zij bepaalde casussen beoordelen, waardoor de ngo's beter toegerust waren om een kansrijke herhaalde asielaanvraag in te dienen. Dit wekt **vertrouwen** en leidt tot **goede informatie uitwisseling**.

Anderzijds is de **samenwerking van de ngo's met DT&V en AVIM verslechterd**. De ngo's spreken van een gebrek aan flexibiliteit en meedenken van de kant van DT&V, terwijl DT&V ervaart dat er te weinig ruimte is voor het terugkeerperspectief en er daarom weinig ruimte is voor hun inbreng. Deze patstelling leidt tot opbouwende frustraties. Er is sprake van **wederzijds wantrouwen**, waardoor ook de **informatie uitwisseling minder vlot** loopt dan tussen de andere partijen. Dit probleem doet zich met name voor bij het vaststellen van nationaliteit en identiteit, wat in veel casussen het grootste knelpunt vormt.

> **DT&V:** *"We mogen de grenzen opzoeken en out-of-the-box denken. Het gaat vooral om verkrijgen van identiteitsdocumenten, dat proces is gericht op terugkeer. Ook medische terugkeer bijvoorbeeld, wat er mogelijk is in land van herkomst, daar wordt geen antwoord op gegeven als iemand niet terugkeert."*
> **DT&V:** *"Het is ook erg veranderlijk, als door DT&V een heel onderzoek wordt opgestart en iemand kiest om over 2/3 jaar pas terug te gaan, is de situatie in land van herkomst alweer veranderd. Dan heeft die collega nu het werk voor niets gedaan. Er wordt diepgravend individueel onderzoek gedaan, het is frustrerend als dat niet gebruikt wordt."*

[33] Breed Rotterdams Illegalen Overleg

**NGO:** *"Het is vooral een knelpunt dat DT&V alleen bereid is om bij te dragen aan het proces als het einddoel terugkeer is. Maar in sommige casussen zien we dat er bepaalde identiteitsdingen spelen, waarbij DT&V een rol kan spelen en dat niet wil omdat zij zeggen dat ze niet meewerken als het einddoel verblijf is. Dan kun je niets. Dit is een collectieve frustratie, dat DT&V een beperkte rol wil spelen. Volgens mij is dat een kwestie van bereidheid om iets pragmatischer te zijn."*

Ook de andere Rijkspartijen vinden dat het **terugkeerperspectief vrijwel niet bespreekbaar** is en ook de gemeente erkend dat dit nauwelijks aan de orde komt in de LSO's. Ngo's zien dit anders, want volgens hen nemen zij dit in de begeleiding van de vreemdeling wel degelijk mee als mogelijkheid. De Rijkspartijen vinden dat de gemeente vaak de kant van de ngo's kiest in het LSO en hebben **behoefte aan meer onpartijdige regievoering**. De gemeente slaagt er volgens de Rijkspartijen onvoldoende in om regie te voeren en besluiten te nemen waar alle partijen meer akkoord gaan. Rijkspartijen hebben daarnaast **behoefte aan duidelijke kaders** om de betrokken partijen en de deelnemers beter aan afspraken te kunnen houden. Ondanks deze obstakels, geven betrokkenen wel aan dat er **korte lijn** zijn en partijen elkaar weten te vinden bij vragen.

Ook in Utrecht is de **samenwerkingsstructuur aangepast aan de lokale situatie**. Van oudsher bestaat er een sterke samenwerking tussen de ngo's onderling en van de ngo's met de gemeente. De ngo's hebben een onderling overleg en een overleg met de gemeente. Zoals ook in vorige evaluaties naar voren kwam hebben de ngo's ook een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de gemeente, die op sommige punten tegenstrijdig is met de convenant die is gesloten met het Rijk. Dit levert in de praktijk vooral wrijving op wanneer het gaat over de 'hardheidsclausule', waarin is vastgelegd dat er uitzonderingen gemaakt kunnen worden op de toelatingscriteria voor de LVV voor schrijnende gevallen. Hierdoor worden in Utrecht ook veel kwetsbare groepen opgevangen die onder uitzonderingsgevallen worden geschaard, waar de Rijkspartijen het niet altijd mee eens zijn. Ook was in deze clausule vastgelegd dat de stuurgroep geen bindende besluiten mocht nemen, dus is dit overleg omgedoopt naar **afstemminggroep**. Deelnemers aan de afstemmingsgroep spreken van een goede sfeer, maar geven aan dat men nog zoekende is naar de functie van dit overleg. Omdat er volgens de afspraken geen knopen doorgehakt mogen worden, verzanden de overleggen vaak in eindeloze discussies. Vanwege het grote aantal casussen is er echter wel behoefte aan een casusoverstijgend overleg, waarbij werkafspraken gemaakt kunnen worden om de efficiëntie van het LSO te verhogen. Daarom zijn er **thematische LSO's**, waarbij presentaties gegeven worden door verschillende partijen. Zo is er bijvoorbeeld een overleg geweest over zaken van LHBTI'ers en bekeerlingen, waarbij IND een presentatie gaf over hoe zij dergelijke zaken beoordelen. De betrokken partijen zijn positief over deze bijeenkomsten.

Voor alle steden geldt dat sinds een aantal maanden de **werkwijze is aangepast binnen IND wat betreft artikel 64.**[34] Er is nu één persoon binnen IND die artikel 64 zaken behandelt en die is voor alle LVV-casussen het aanspreekpunt. Partijen kunnen rechtstreeks contact met deze contactpersoon opnemen, bijvoorbeeld om mee te denken over wat nodig is om feitelijke ontoegankelijkheid van medicatie aan te tonen. Op deze manier is het makkelijk te checken hoe de medische situatie in elkaar zit, en hoeft een ngo dit niet zelf uit te zoeken of zelf in te schatten hoe erg de medische klachten van de vreemdeling zijn. Dit leidt tot een sneller proces en beter voorbereide artikel 64 procedures. Een ngo oppert om ook voor andere zaken (zoals verblijf bij EU-partner) een direct aanspreekpunt beschikbaar te stellen bij IND.

## 4.2 Werkzame elementen in de praktijk

In deze paragraaf bespreken we in hoeverre en op welke wijze de werkzame elementen uit de beleidstheorie (zie paragraaf 2.1 en het kader hieronder) optreden in de praktijk. Per element beschrijven we de uitvoering daarvan; dit doen we gemeente-overstijgend. In paragraaf 6.4 benoemen we een aantal belangrijke contextfactoren die van invloed zijn op de veronderstelde werking van de instrumenten en mechanismen.

[34] Uitstel van vertrek vanwege medische redenen.

In de beleidstheorie komt naar voren dat een *versterkte regierol van gemeenten* en het *beter faciliteren van onderlinge ontmoetingen* samenhangen met een effectievere samenwerking, via:

- het verbinden van partijen, waarmee wordt gewerkt aan het vergroten van eigenaarschap en commitment bij betrokken partijen;
- meer begrip voor elkaars werkwijze;
- het beter bespreekbaar maken van conflicten;
- professionalisering van de partners;
- het objectiveren van casussen.

Bovenstaande factoren zijn vervolgens 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*. Dit alles met een verbeterde samenwerking tot gevolg.

### Versterkte regierol, maar ook nog ontwikkelpunten

Een *onafhankelijke* en *actieve* regierol wordt als een van de belangrijkste voorwaarden voor een effectievere samenwerking genoemd. Uit de in 2020 opgestelde beleidstheorie van de LVV (zie par 2.1) komt naar voren dat een goede regierol bestaat uit het vaststellen en handhaven van regels, het opbouwen van onderling vertrouwen, het faciliteren en vergemakkelijken van de dialoog en het nagaan van wederzijdse doelen en winst. Deze elementen komen in de praktijk in wisselende mate voor. In verschillende pilotgemeenten krijgen bijvoorbeeld alle perspectieven, dus ook terugkeer, meer ruimte dan uit de eerdere evaluaties van de LVV blijkt, hoewel hier binnen de pilots ook nog verschillen van mening in bestaan die belemmerend kunnen werken voor de samenwerking (zie hiervoor ook de onderstaande alinea ‘gedeelde beelden ontstaan nog niet altijd’). Daarnaast ontstaat het beeld dat er vaker duidelijkheid ontstaat over gemaakte afspraken en de regievoerder ervoor zorgt dat de partijen zich daaraan houden. Partijen noemen dat deze rol in de praktijk echter ook lastig is door de tegengestelde belangen en visies aan tafel. De (lastige) taak van de gemeente is om de impasse tijdens discussies te doorbreken. De regievoerders in deze pilots geven er vaak de voorkeur aan dat de partijen er onderling uit komen, maar dit blijkt in de praktijk geregeld niet haalbaar vanwege de grote verschillen in standpunten. Hierdoor is het onvermijdelijk voor de regievoerder om in sommige discussies een knoop door te hakken en is het van belang dat hij dan in staat is alle partijen mee te krijgen in zijn besluit.

**NGO:** “Het is wel belangrijk om als gemeente onafhankelijk in het geheel te zitten. Er zitten partijen die van oudsher niet in de vreemdelingenketen zaten, dus er zijn tegenstellingen tussen de partijen. De gemeente zit daar mooi tussenin, die rol past goed bij de gemeente om die op zich te nemen. Dat verloopt ook goed in de praktijk. Er zijn wel discussies, er is toch wel vaak verschil van inzicht, pittige discussies, maar daar is een LSO voor.”

In alle pilotgemeenten komt daarnaast naar voren dat er nog meer behoefte is aan een regievoerder die *knopen doorhakt*. Dit met name omdat partijen er onderling niet altijd uitkomen. Een knoop doorhakken is echter niet altijd makkelijker voor de regievoerders, omdat zij ook draagvlak willen voor het genomen besluit. Daarnaast zijn zij bij complexe casussen ook niet altijd in staat om een oplossing te bieden. Daarom geven zij aan dat er voor sommige casussen een mogelijkheid tot opschaling nodig is, waarbij ook echt een besluit kan worden genomen (een inwilliging of afwijzing van de aanvraag).

In de praktijk bleek ook dat het voor een goede regievoering belangrijk is om voorafgaand aan de LVV zorgvuldig de *verschillende verwachtingen van betrokken partijen te bespreken*. Dit had met name betrekking op de verschillende verwachtingen wat betreft mandaat. Sommige partijen, met name ngo’s, hadden gehoopt op meer mandaat aan tafel (met name van IND en DT&V). Bij de start van de LVV zou volgens ngo’s de verwachting zijn gewekt dat er met een andere blik naar casussen gekeken zou worden en dat er ruimte gezocht zou worden binnen bestaande wet- en regelgeving. Dit zou met name relevant zijn om doorbraken te realiseren in complexe en langlopende casussen. In de praktijk valt dit echter tegen en bepaalde ngo’s missen de bereidheid of mogelijkheden bij Rijkspartijen om eigen instrumenten (binnen huidige wetten en beleid) anders in te zetten. Dit leidt tot frustraties en spanningen.

**IND:** *"We hebben de beslissers niet aan een touwtje, maar proberen het wel af te stemmen. Bijvoorbeeld door aan te geven wat de landenspecialist heeft gezegd. Dat koppel ik terug binnen het LSO, zodat ze dat kunnen gebruiken voor de HASA. Of ik koppel intern bij IND bevindingen terug als een HASA is aangevraagd, bijvoorbeeld over wat er speelt in het land en wat is al uitgezocht. Dat is geen beïnvloeding, maar we geven ze mee wat al is gedaan."*

**NGO:** *"Het is vervelend dat degene die er van IND bijzitten geen enkele bevoegdheid hebben. Wij hadden twee casussen waar iedereen hetzelfde over dacht, maar de mensen bij IND hadden geen beslissingsbevoegdheid. Wat is dan de zin hiervan?"*

### Positieve ontwikkelingen in het faciliteren van ontmoetingen

Voor een goede samenwerking is het daarnaast van belang dat er voldoende aandacht is voor het faciliteren van ontmoetingen, en voor het verbinden en samenbrengen van de betrokken partijen. Wat betreft het faciliteren van 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). Sinds de vorige evaluatie zijn daar verschillende overleggen aan toegevoegd die volgens betrokkenen bijdragen aan een meer efficiënte vorm van samenwerking.

Zo zijn er voorbeelden van *overleggen die zijn toegevoegd op verschillende niveaus*: een overleg voor zaak-overstijgende besluiten waarin alle partijen aansluiten, en een overleg dat dieper ingaat op de casussen met alleen de partijen die direct betrokken zijn. Hierdoor is er meer tijd en ruimte voor verdieping en om de voortgang te bespreken. Een aandachtspunt is wel dat er een structuur moet bestaan voor uitwisseling tussen beide niveaus, zodat casus-overstijgende besluiten niet alsnog worden besproken in het overleg over individuele casussen.

**Gemeente:** *"De bedoeling van een clusteroverleg is dat alleen met de betrokken partijen wat meer ingezoomd kan worden op de casus. Er is een select aantal casussen geagendeerd, vaak gelinkt aan een thema. Welke deskundigheid is er nodig, dat wordt van te voren geagendeerd."*

**Gemeente:** *"In de clusteroverleggen wordt echt in detail overlegd, waardoor de besluitvorming in de LSO veel sneller gaat. De gesprekken worden goed gevoerd."*

### Meer begrip voor elkaars werkwijze

Voor een succesvolle samenwerking dienen partijen voldoende inzicht te hebben in elkaars werkwijze en motieven; dit kan vervolgens leiden tot meer onderling begrip. In verschillende steden zien we daarin ontwikkelingen, bijvoorbeeld via het geven van presentaties of via werkbezoeken waarin de werkwijze van de verschillende partijen is toegelicht.

**IND:** *"Ik denk dat wij ook best veel uitleg geven over het beleid en over hoe we bepaalde zaken toetsten. We organiseerden bijvoorbeeld themasessies met een bekeringscoördinator, iemand van bureau documenten. Dan proberen we ook daarna casussen in te brengen bij de volgende bijeenkomsten die met dat thema te maken hebben. Dat helpt de ngo's ook om beter te weten waar een aanvraag aan moet voldoen en ik hoop dat de kansarme aanvragen dan niet worden ingediend. De lijntjes zijn kort en het open en transparant zijn als Rijkspartij heeft wel voor wat vertrouwen gezorgd bij de ngo's."*

Tijdens overleggen kan duidelijk worden hoe complex bepaalde problematiek of vraagstukken zijn waar partijen mee te maken krijgen; ook dit leidt in de praktijk vaker tot erkenning en begrip van deze complexiteit. Een voorbeeld hiervan is dat het voor ngo's vaak niet duidelijk is hoe ingewikkeld 'buiten schuld'-aanvragen[35] zijn voor DT&V. Tegelijkertijd kan het voor Rijkspartijen onduidelijk zijn hoe complex de casussen van ngo's zijn. Zij hebben bijvoorbeeld vaak te maken met multiproblematiek van vreemdelingen (bv. gezondheidsproblemen, verslaving) en zijn afhankelijk van verschillende externe partijen met

[35] Wanneer een vreemdeling buiten zijn schuld niet kan terugkeren naar het land van herkomst, bijvoorbeeld omdat het land van herkomst hier niet aan meewerkt.

vaak lange wachttijden (ambassades, rechtbank, IND). Wanneer deze processen meer toegelicht worden, ontstaat er meer inzicht in elkaars werkwijze en vervolgens ook meer begrip voor elkaars (on)mogelijkheden. Dit zorgt ervoor dat ngo's meer kansrijke herhaalde asielaanvragen kunnen indienen.

**AVIM:** *"Het feit dat je met elkaar aan tafel zit, dat je daardoor ook meer begrip hebt gekregen voor de spagaat waarin een ngo soms zit, waar IND soms mee worstelt, waar DT&V mee worstelt."*

Meer wederzijds begrip voor andere belangen en elkaars werkwijze kan vooroordelen verminderen. Dit betekent niet automatisch dat partijen het eerder met elkaar eens zijn, maar het openlijk bespreken van werkwijzen kan wel leiden tot meer vertrouwen, waardoor de scherpe kantjes van tegenstellingen kunnen verminderen en men meer respect heeft voor elkaars rol.

### Betere informatiedeling

Zoals beschreven in de beleidstheorie, stelt meer samenwerking partijen in staat om elkaars kennis beter te kunnen aanvullen. Er wordt binnen de LVV-pilots meer en sneller dan voorheen informatie gedeeld en er is meer expertise beschikbaar vanuit het netwerk van de organisaties. Zo zijn er bij de LSO's bijvoorbeeld meerdere keren experts aan tafel geweest over artikel 8 EVRM[36] en hoe om te gaan met psychische klachten. Daarnaast geven sommige Rijkspartijen aan dat zij door de overleggen meer inzicht krijgen in de persoon achter het dossier.

**DT&V:** *"Wij kennen de vreemdeling alleen op papier. De ngo ziet de vreemdeling elke dag, dat is een andere insteek. Zij kunnen een ander beeld vormen van zo'n iemand."*

### Meer duidelijkheid over mandaat en speelruimte van organisaties nodig

Wat volgens verschillende geïnterviewden ook bijdraagt aan een succesvolle samenwerking, is mensen aan tafel hebben met voldoende creativiteit ('out of the box' denken). Hieronder valt ook een pro-actieve houding van betrokkenen, bijvoorbeeld wat betreft het ophalen van interne kennis (iemand gaat bijvoorbeeld uit zichzelf een casus intern opschalen of agenderen). Dit wordt ook wel omschreven als 'extra stappen durven te zetten en buiten de standaard processen durven te gaan'.

**NGO:** *"Met de normale manier van werken kan je geen doorbraken bereiken, want dan had je de oplossing al gehad. Er is creativiteit en lef nodig."*

Creativiteit is echter alleen mogelijk als de persoon aan tafel hiervoor ook het mandaat heeft vanuit de eigen organisatie. Het valt op dat er verschillen bestaan tussen de pilots in mogelijkheden tot afwijken van de regels en kerntaken tussen betrokken van dezelfde Rijkspartijen. Zo werkt de ene DT&V'er ook mee aan het vaststellen van identiteit en nationaliteit als dit mogelijk wordt ingezet voor een verblijfsperspectief, terwijl de andere DT&V'er ervaart dat dit niet strookt met de opdracht van de organisatie. Ook legt AVIM in de ene gemeente alleen een meldplicht[37] op als er een actief terugkeertraject loopt bij DT&V, terwijl AVIM in een andere gemeente ervaart dat dit voor iedereen in de LVV mogelijk is. Landelijke partijen lijken gebaat te zijn bij meer duidelijkheid over de speelruimte die zij hebben voor de LVV casussen.

**DT&V:** "Bij onenigheid proberen we naar elkaar toe te bewegen. Soms wordt het perspectief uitgesteld, omdat er altijd wel iets is dat je voor meerdere perspectieven wil doen, bijvoorbeeld identiteitsonderzoek. Dan doe je dat eerst en bepaal je daarna perspectief. Soms is het gewoon de meerderheid bepaalt. We hebben nog nooit echt op hoeven schalen."

[36] Artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM), met betrekking tot het recht op gezinsleven.
[37] Waarbij vreemdelingen zich herhaaldelijk dienen te melden bij de AVIM.

### Gedeelde beelden ontstaan nog niet altijd

Meer ontmoetingen, en meer inzicht in elkaars werkwijze, zouden leiden tot meer gedeelde beelden over de begeleiding en het perspectief van een vreemdeling. In de praktijk zien we echter regelmatig dat, ondanks meer inzicht in elkaars werkwijze, partijen niet op één lijn zitten, en er (grote) verschillen bestaan in visies op de vreemdeling. Deze verschillen komen bijvoorbeeld tot uiting in discussies over *perspectieven die niet bespreekbaar zijn of niet worden uitgevoerd*.

Volgens Rijkspartijen is voor bepaalde ngo's en gemeenten terugkeer niet bespreekbaar; zij 'zetten de hakken in het zand'. Dit geldt overigens niet voor alle ngo's; voor bepaalde ngo's is terugkeer ook een reële optie. Andersom zeggen ngo's soms dat vanuit DT&V en de gemeente de nadruk met name ligt op terugkeer. Zij zeggen bijvoorbeeld dat DT&V alleen mee wil werken als het gaat over terugkeer (alleen in die gevallen wordt contact opgenomen met ambassades). In sommige gevallen is terugkeer in het LSO wel een optie, maar blijkt in de praktijk dat ngo's niet meewerken aan de uitvoering van het terugkeerperspectief. Rijkspartijen geven aan dat zij dit niet wenselijk vinden voor de vreemdeling, omdat die dan lange tijd in onzekerheid kan blijven en valse hoop krijgt.

**AVIM:** *"Door het niet meewerken van ngo's als mensen niet mogen blijven, blijven ze een beetje hangen. Soms proberen ze het nog een keer, dan komen ze opnieuw in de LVV. We gaan eindeloos door met procedures opstarten. Daardoor ook die lange wachttijden. We hebben 200+ deelnemers. Sommigen zijn sinds het begin nog niet besproken."*

Over het algemeen komt ook het perspectief doormigratie weinig aan de orde. Dit perspectief is wel bespreekbaar in de pilot gemeenten, maar biedt volgens de geïnterviewden in weinig casussen een oplossingsrichting. Een geïnterviewde merkt echter ook op dat er relatief weinig bekend is over dit perspectief en het protocol hiervoor nog minder ver ontwikkeld is. Het zou dus ook kunnen dat het meer potentie heeft, maar onderbelicht blijft doordat er nog relatief weinig ervaring mee is.

Daaruit voortvloeiend zien we in de praktijk regelmatig dat partijen er *niet in slagen om het eens te worden over perspectief en uitvoering.* Het valt op dat de perspectiefbepaling anders wordt opgevat in de verschillende gemeenten. Soms is het perspectief een duidelijk, gezamenlijk besluit dat in overleg nog aangepast kan worden, terwijl in andere gemeente het perspectief lange tijd onbepaald blijft. In Utrecht valt bijvoorbeeld op dat voor een groot deel van de vreemdelingen nog geen perspectief bepaald is, omdat de zaak nog niet is besproken in het LSO. In Groningen bestaat de afspraak dat er een gezamenlijk perspectief wordt bepaald. Dit mag nog veranderen, maar wel alleen met instemming van het LSO. In steden waar weinig aandacht is voor het terugkeerperspectief, vreest DT&V dat vreemdelingen met een weinig kansrijke casus valse hoop krijgen als duidelijkheid over het perspectief uitblijft.

Dat de verschillende perspectieven soms onverenigbaar zijn, blijkt met name als het gaat om terugkeer. Vooral over *gedwongen vertrek* zien partijen niet hoe zij hun taakstellingen kunnen verenigen. Voor DT&V en AVIM is vreemdelingenbewaring en gedwongen terugkeer een oplossing in sommige gevallen. DT&V geeft aan over bepaalde instrumenten te beschikken om vreemdelingen te laten terugkeren naar hun land van herkomst en daar hoort ook gedwongen vertrek bij. Zij vinden het niet terecht als zij door de LVV maar een deel van hun instrumenten mogen inzetten. Vaak erkennen zij dat gedwongen vertrek tijdens de LVV-opvang niet wenselijk is, omdat dit de vertrouwensband tussen de ngo's en de vreemdeling ondermijnt. DT&V en AVIM zouden echter wel graag willen dat als een LVV-traject beëindigd wordt, de vreemdeling in beeld blijft, bijvoorbeeld door ze een meldplicht op te leggen. DT&V zou dan graag gesprekken over terugkeer met ze voeren en vreemdelingen indien nodig in bewaring stellen. Ngo's staan hier niet achter, omdat zij vrezen dat de dreiging van gedwongen vertrek – zelfs na afsluiting van het LVV-traject – het vertrouwen van de vreemdeling schaadt en ervoor zal zorgen dat zij zich niet meer bij hen melden.

**AVIM:** *"Het blijft een bevoegdheid van de AVIM en hulpofficier zelf of je iemand in bewaring wil stellen; juridisch gezien is de LVV niets. We hebben ook wel eens iemand in bewaring gesteld die nog niet was aangemeld bij de LVV, die heb ik daarna niet laten gaan. Dat was geen populair besluit, maar daar schroom ik dan ook niet voor."*

**NGO:** *"Het is zo belangrijk om de vreemdeling erbij te hebben en vertrouwen op te bouwen zodat die persoon meer openheid geeft. Het is een proces en niet een moment. Voor ngo's moet dat echt in een ongedwongen setting gebeuren. Rijksdiensten, met name DT&V, willen dat gedwongen terugkeer ook een oplossing moet zijn. Wij kunnen niet in een gedwongen setting werken, ook niet indirect. Het gebeurt weleens dat we de opvang in LVV moeten beëindigen, als er geen medewerking is. Wij kunnen iemand niet overdragen aan DT&V, IND of AVIM, of meldplicht opleggen. Dat kan niet, dat gaat rondzingen en binnen de kortste keren is er geen vertrouwen meer. Dat is onze kern, dat ze kunnen praten zonder bang te zijn dat wij dat ergens anders leggen. Ik vind dat echt een heel belangrijk ding; dat komt steeds terug."*

### Groter onderling vertrouwen, maar dit is kwetsbaar

Naarmate partijen elkaar langer kennen en meer inzicht krijgen in elkaars werkwijze, bouwt in de meeste gevallen in de praktijk ook het vertrouwen onderling op. Dit opgebouwde vertrouwen is echter *kwetsbaar*, er is een aantal incidenten geweest die op dat moment het vertrouwen op scherp hebben gezet. In de meeste gevallen kunnen deze incidenten goed besproken worden en benoemen partijen dat dan het vertrouwen (langzaam) weer opgebouwd kan worden.

**AVIM:** *"DT&V is een terugkeerinstantie, die regelt documenten om terug te keren, maar dan wordt het vervolgens misbruikt omdat het wordt ingezet voor een HASA. We hebben een keer een Dublin-persoon toegestaan, die zou terugkeren naar het land van herkomst, maar die heeft hier toen meteen een aanvraag ingediend. Die had ons in de maling genomen. Sindsdien doen we het niet meer. (…) Met die Dublin-claimant is dat wel heel jammer, dat die dat ook echt doet. Ik weet niet of de NGO daar een spelletje speelt of niet, daar blijf ik maar bij weg, dat gevoel heb ik wel eens."*

Ook *personele wisselingen* kunnen het vertrouwen schaden. Sinds de start van de LVV zijn er verschillende wisselingen geweest in de personen aan tafel. Dit betekent dat opnieuw een vertrouwensband opgebouwd moest worden, wat enige tijd kan duren. Daarnaast zijn de nieuwe personen niet betrokken geweest bij de opstart van de LVV en zijn nog niet meegenomen in het voorgaande proces. Het goed inwerken in hun specifieke taak en rol gebeurde niet altijd.

## 4.3 Samenvatting

Uit de diverse interviews en groepsgesprekken komt naar voren dat de samenwerking op sommige punten in de loop van de LVV-pilot is verbeterd, maar dat er ook nog ontwikkelpunten zijn. De onafhankelijke en actieve regierol van gemeenten is een van de werkzame mechanismen uit de in 2020 opgestelde beleidstheorie en wordt benoemd als succesfactor van de LVV-pilot, waarbij verschillende perspectieven beter bespreekbaar zijn geworden en er in toenemende mate duidelijke onderlinge afspraken zijn waar de regievoerder partijen actief aan houdt. Een goede regierol wordt in de praktijk echter ook belemmerd door de blijvende tegengestelde visies, met name wat betreft perspectiefbepaling en dan veelal gerelateerd aan terugkeer en gedwongen vertrek.

Behalve regievoering zijn elementen die (op basis van de eerder opgestelde beleidstheorie) gerelateerd kunnen worden aan een succesvolle samenwerking een toename in het aantal ontmoetingen binnen de pilotgemeenten, waardoor er meer begrip is ontstaan voor elkaars werkwijze en een betere informatiedeling is ontstaan. In de loop van de LVV-pilot zijn partijen elkaar beter gaan vertrouwen, maar bij het ontstaan van incidenten staat het vertrouwen ook weer op scherp. Ontwikkelpunten hebben betrekking op de behoefte aan meer duidelijkheid over mandaat en speelruimte van verschillende organisaties en de onderbelichting van doormigratie als perspectief.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

# Ervaringen met de opvang en begelei-ding

5

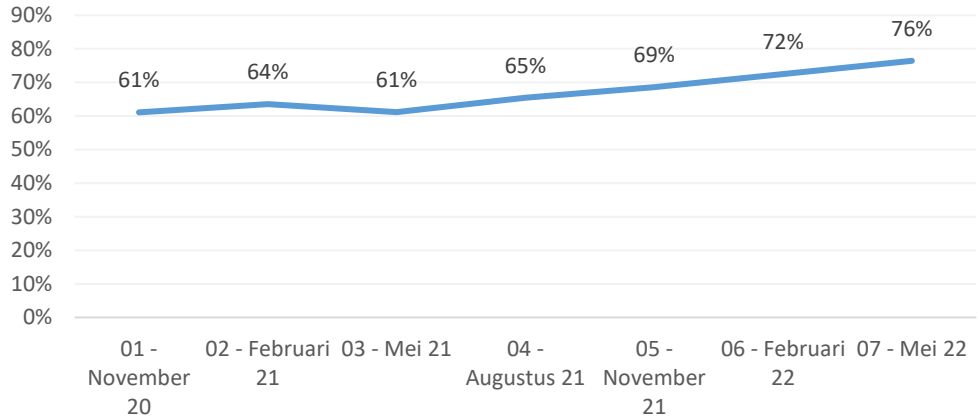
# 5 Ervaringen met de opvang en begeleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de ervaringen met de opvang en begeleiding van vreemdelingen. In eerdere evaluaties is uitgebreid beschreven hoe de opvang en begeleiding zijn ingericht in elke pilotgemeente (zie hoofdstuk 2 voor een samenvatting).
In paragraaf 5.1 beschrijven we de inzet van perspectiefbepaling in de verschillende gemeenten. In de volgende paragraaf (par 5.2) gaan we in op de ervaringen met de opvang- en begeleidingsvormen in de praktijk (aan de hand van de beleidstheorie). Wanneer beschikbaar vullen we deze ervaringen aan met cijfers over de inzet van de opvang en begeleiding. In paragraaf 5.3 benoemen we vervolgens de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de periode van de eerdere publicaties, en gaan we in op belangrijke randvoorwaarden voor de begeleiding. We eindigen dit hoofdstuk met een samenvatting (par. 5.4).

## 5.1 Perspectiefbepaling

Sinds het begin van de LVV is het deel van de lopende trajecten waarvoor een begeleidingsperspectief is bepaald toegenomen (zie figuur 5.1). Eind april 2022 is voor ruim driekwart van de deelnemers besloten of zij begeleid worden richting terugkeer, legalisering of doormigratie.

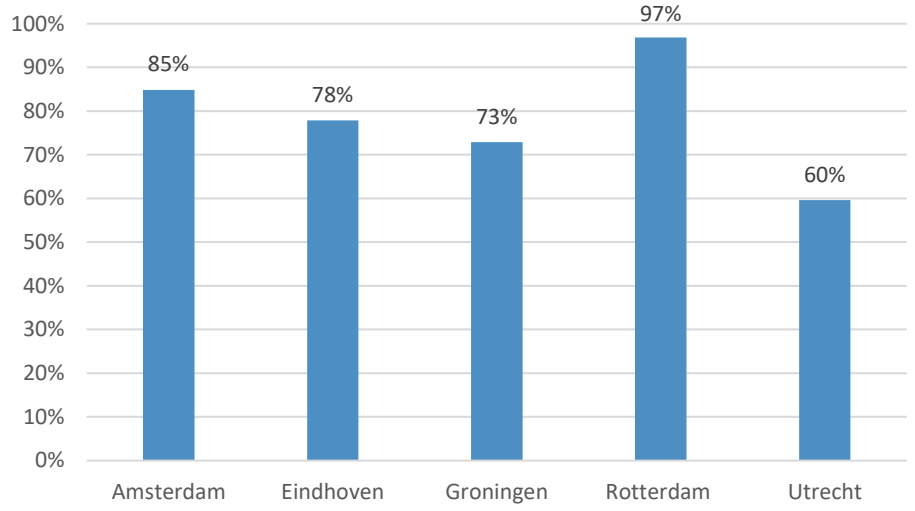
**Figuur 5.1 Percentage van het aantal LVV-trajecten waarbij een perspectief bepaald is**




Bron: Landelijke monitor LVV, samengesteld door het programmabureau van het ministerie van JenV op basis van registraties die zijn aangeleverd door de pilot gemeenten (peildatum is 30 april 2022)

Er bestaan grote verschillen tussen de gemeenten in de mate waarin zij voor hun deelnemers een perspectief bepalen (zie figuur 5.2). In Rotterdam is voor bijna alle deelnemers een perspectief bepaald, terwijl in Utrecht slechts voor drie op de vijf deelnemers een perspectief is vastgelegd. In alle gemeenten neemt het percentage bepaalde perspectieven toe. Zoals te lezen in het vorige hoofdstuk verloopt in Utrecht de informatie-uitwisseling niet altijd goed, met name bij het vaststellen van nationaliteit en identiteit. Dit kan het vaststellen van een perspectief belemmeren, en kan een mogelijke verklaring zijn.

**Figuur 5.2 Percentage van het aantal LVV-trajecten waarbij een perspectief bepaald is per pilot gemeente**




Bron: Landelijke monitor LVV, samengesteld door het programmabureau van het ministerie van JenV op basis van registraties die zijn aangeleverd door de pilot gemeenten (peildatum is 30 april 2022)

## 5.2 Inzet en werkzame elementen van opvang en begeleiding

In deze paragraaf beschrijven we de ervaringen met de opvang- en begeleidingsvormen in de praktijk; we doen dit wederom aan de hand van de beleidstheorie. Daarnaast presenteren we, wanneer deze beschikbaar zijn, enkele cijfers over de inzet van de opvang en begeleiding.

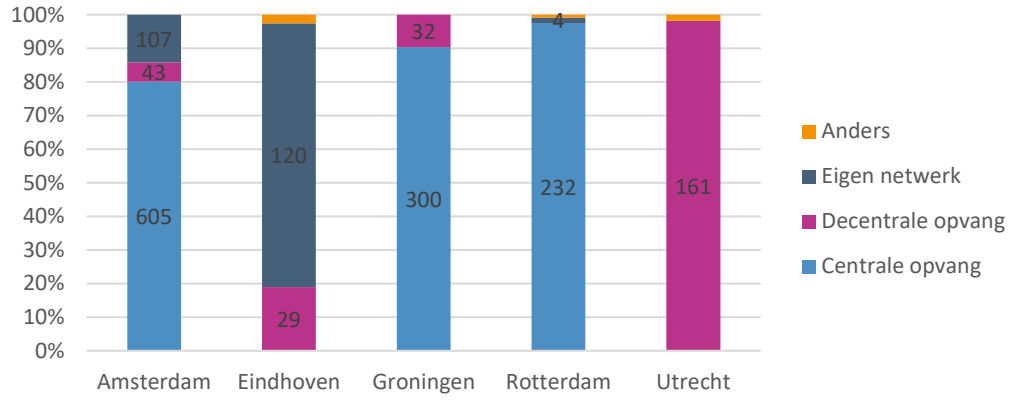
De volgende thema's komen hierbij aan bod:
- opvang;
- juridische screening en begeleiding;
- stabilisatie;
- sociale en woonbegeleiding;
- activering;
- toekomstoriëntatie en terugkeerbegeleiding.

In de gesprekken die we voor deze eindevaluatie gevoerd hebben met de lokale partijen is met name ingegaan op (ontwikkelingen in) de samenwerking tussen betrokken partijen (vooral omdat uit de vorige evaluaties bleek dat daar de grootste knelpunten lagen). Voor deze paragraaf maken we daarom ook gebruik van de ervaringen uit de vorige evaluaties die nog steeds relevant zijn. De input van de deelnemers van de LVV in de blauwe kaders in deze paragraaf is wel allemaal afkomstig uit gesprekken in het kader van de huidige eindevaluatie.

### Inzet van opvang

De manier waarop de pilotgemeenten opvang organiseren, verschilt sterk per gemeente (zie figuur 5.3). In Rotterdam, Amsterdam en Groningen is hoofdzakelijk sprake van centrale opvang, waar grotere aantallen vreemdelingen samen wonen. In Utrecht wordt juist veel decentrale opvang ingezet. Dit geldt ook voor Emmen als satellietlocatie van Groningen. Hierbij wonen kleinere aantallen vreemdelingen in huizen verspreid over de stad, waar gebruik wordt gemaakt van gezamenlijke ruimtes. In Eindhoven worden de meeste deelnemers opgevangen in hun eigen netwerk.

**Figuur 5.3 Vormen van opvang, per pilot gemeente (N=1642*)**




Bron: Registraties van de pilot, door Regioplan opgevraagd bij de gemeenten (peildatum is 1 juli 2022)
* Voor de overige 416 deelnemers is door de gemeenten geen vorm van opvang ingevuld.

### Juridische screening en begeleiding

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 het door het actief betrekken van de vreemdeling bij dit proces, de vreemdeling duidelijk worden dat alle 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.

Voor het uitvoeren van de juridische screening zijn documenten en een goede samenwerking tussen de begeleidende ngo en IND nodig. Waar in de eerdere evaluaties naar voren kwam dat het aanleveren van dossiers door IND lang kon duren, geven betrokkenen in de eindevaluatie aan dat dit nu sneller en soepeler verloopt.

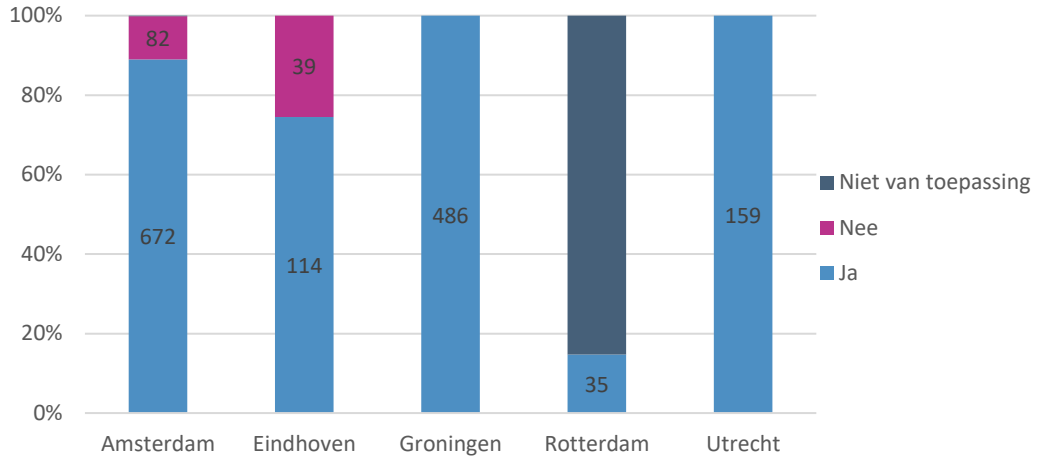
In Utrecht, Eindhoven, Groningen en Amsterdam ontvangen alle deelnemers bij aanvang van de LVV een juridische screening waarin wordt gekeken naar een juridisch perspectief. In Amsterdam heeft 89 procent van de deelnemers een juridische screening ontvangen.

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 de 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.

Op basis van de data zien we dat in Utrecht en Groningen iedereen juridische begeleiding ontvangt, en ook in Eindhoven (75%) geldt dit voor de meeste deelnemers. In Amsterdam ontvangt ongeveer vijftig procent juridische begeleiding. In Rotterdam geeft de gemeente aan dat juridische begeleiding voor de meeste deelnemers (85%) niet van toepassing is (zie figuur 5.4). Dit kan zijn omdat voor deze groep geen

mogelijkheden gezien worden voor verblijf, waardoor er geen juridische begeleiding ingezet wordt. dit blijkt ook uit het gegeven dat in Rotterdam relatief vaak vertrek voorkomt als bestendige oplossing (zie het volgende hoofdstuk).

**Figuur 5.4 Inzet van juridische begeleiding, per pilot gemeente (N=1791*)**




Bron: Registraties van de pilot, door Regioplan opgevraagd bij de gemeenten (peildatum is 1 juli 2022)
* Voor de overige 267 deelnemers is geen informatie over juridische begeleiding opgegeven.

### Stabilisatie

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. Een cruciale randvoorwaarde voor een vreemdeling om aan perspectief te kunnen werken, is een stabilisatieperiode waarin de vreemdeling tot rust kan komen en gezondheidsproblemen aangepakt kunnen worden. Hierdoor komt de vreemdeling uit de overlevingsstand waardoor het welzijn verbetert en hij eerder in is staat zelfstandig naar de toekomst te kijken. 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. Een belangrijk instrument voor het realiseren van stabilisatie, is 24-uursopvang. Dit is van belang voor het kunnen bieden van een goede begeleiding, bijvoorbeeld voor het plannen van afspraken met de vreemdeling en het zorgen voor meer rust bij de deelnemer. Op het moment van de eindevaluatie is 24-uursopvang in alle steden behalve in Rotterdam aanwezig. In Rotterdam wordt op dit moment alleen nachtopvang aangeboden. Volgens alle betrokken partijen is dit niet wenselijk, de gemeente geeft echter aan dat het bieden van 24-uursopvang financieel niet haalbaar is.

**Deelnemer LVV:** *"Vóór de huidige opvang waren we in een moeilijke situatie met veel stress. Ik had zelf een kamer bij een Nederlands gezin, maar mijn man kon daar niet terecht en sliep in een nachtopvang. Overdag waren we samen buiten op straat. Nu hebben we allebei samen opvang en hoeven we niet meer naar buiten overdag. Dus nu is de situatie veel beter."*

### Sociale begeleiding van de ngo

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.

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.

De deelnemers die we in het kader van de eindevaluatie hebben gesproken, geven aan over het algemeen elke twee weken contact te hebben met hun begeleider. Ook tussendoor kunnen ze altijd contact opnemen als daar behoefte aan is. Een belangrijk onderdeel van de gesprekken is het bespreken van de voorbereiding en de voortgang van een nieuwe aanvraag, bijvoorbeeld het regelen van documentatie voor IND. Soms gaan begeleiders ook mee wanneer de vreemdelingen een afspraak hebben bij de ambassade. Daarnaast helpt de begeleider met het regelen van praktische zaken, zoals een sportabonnement, afspraken met een huisarts of psychiater of het repareren van de wifi. Ten slotte geven de deelnemers aan ook met hun begeleider over persoonlijke problemen te praten, bijvoorbeeld wanneer ze veel stress ervaren.

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 met wie 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 (zowel in de vorige evaluaties als in de eindevaluatie) 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.

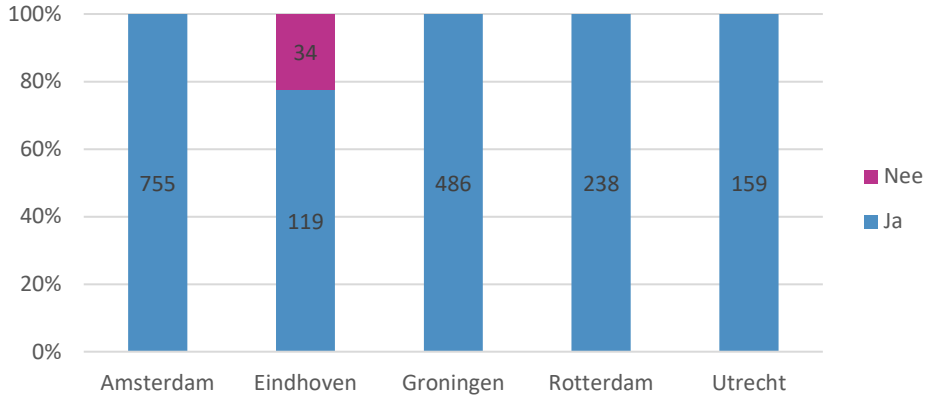
**Deelnemer LVV:** *"Ik vertrouw ze [de begeleiders], omdat ze zo aardig zijn. Ik kan over alles met ze praten. Het kostte wel een paar afspraken om op dat punt te komen."*

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.

**Deelnemer LVV:** *"Ik ben dankbaar voor mijn begeleider. Daarvoor was ik op straat voor tien jaar en toen werd ik ziek [nierproblemen] en dat was moeilijk. Nu krijg ik hulp voor mijn ziekte en is het makkelijker (…) Zonder hulp van de noodopvang zou ik dood kunnen zijn."*

Op basis van de data kunnen we vaststellen dat meeste deelnemers van de LVV sociale begeleiding ontvangen (zie figuur 5.5). Alleen in Eindhoven ontvangt een op de vijf deelnemers (22%) geen sociale begeleiding.

**Figuur 5.5 Inzet van sociale begeleiding, per pilot gemeente (N=1791*)**



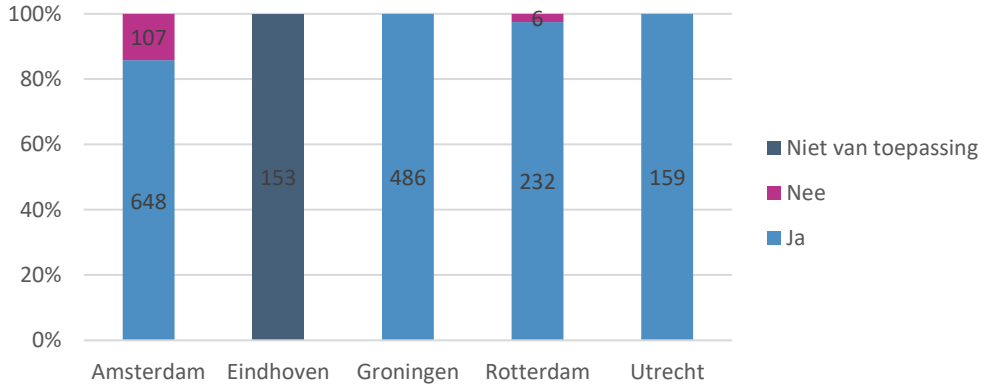

Bron: Registraties van de pilot, door Regioplan opgevraagd bij de gemeenten (peildatum is 1 juli 2022)
* Voor de overige 267 deelnemers is geen informatie over sociale begeleiding opgegeven.

Ook *woonbegeleiding* is onderdeel van de sociale begeleiding. Voor een goede woonbegeleiding is het volgens gesprekken uit de eindevaluatie belangrijk om bewoners weer een gevoel van regie te geven over hun eigen leven. Bijvoorbeeld door groepsvergaderingen te houden, maar ook dat ze zelf kunnen bepalen wanneer ze gaan eten, naar bed gaan en wanneer ze contact opnemen met hun huisgenoten. Daarnaast dienen bepaalde groepen extra intensief begeleid te worden, bijvoorbeeld jonge mensen die nog niet hebben geleerd hoe zij zelfstandig kunnen wonen.

**NGO:** *"Die groep kan nog helemaal niet koken of de kamer schoonmaken; sommige mensen moet je de wasmachine uitleggen."*

Woonbegeleiding komt in alle steden veel voor, afgezien van Eindhoven (zie figuur 5.6). In Eindhoven is woonbegeleiding niet aan de orde bij de LVV -trajecten, omdat de deelnemers daar hoofdzakelijk worden opgevangen in het eigen netwerk.[38]

**Figuur 5.6 Inzet van woonbegeleiding, per pilotgemeente (N=1791*)**




Bron: Registraties van de pilot, door Regioplan opgevraagd bij de gemeenten (peildatum is 1 juli 2022)
* Voor de overige 267 deelnemers is geen informatie over sociale begeleiding opgegeven.

## Activering

Na een periode van rust is met name activering van belang om de passieve houding van de vreemdeling om te buigen en nieuwe vaardigheden aan te leren. Alle pilotgemeenten bieden verschillende activitei-

[38] In Eindhoven worden 33 personen niet opgevangen in het eigen netwerk (zie ook tabel 5.3). Het is niet bekend of deze personen ook geen woonbegeleiding hebben ontvangen.

ten 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.

De deelnemers die we in het kader van de eindevaluatie hebben gesproken, voeren ook verschillende activiteiten uit, zoals een taalcursus, een computercursus, sporten of vrijwilligerswerk (onder andere bij de Voedselbank en als fietsreparateur).

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 deze persoon 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.

Uit eerdere 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 (zowel uit de vorige evaluaties als uit de huidige eindevaluatie). Ze zeggen minder stress te ervaren en zich beter te voelen door het deelnemen aan activiteiten.

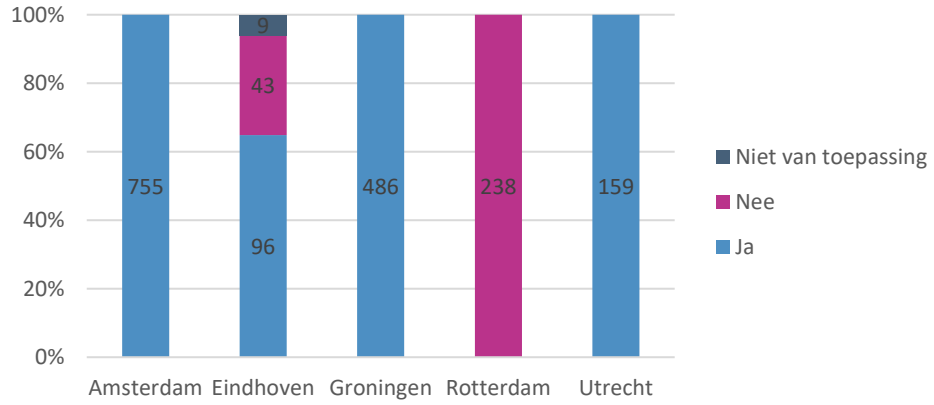
**Deelnemer LVV:** *"Niks doen in onze situatie is niet goed, want dan voel je alle stress. Als je iets doet hoef je niet teveel te denken."*

Een deelnemer die vrijwilligerswerk heeft bij de Voedselbank voegt toe dat hij op die plek de kans heeft om ook met mensen te spreken die niet in dezelfde situatie zitten als hij: *"Met andere ongedocumenteerden heb je het vaak over negatieve dingen. Bij de Voedselbank spreek ik ook andere mensen, en kan ik over gewone dingen spreken. Dan voel ik me meer een normaal mens."*

Uit de data komt naar voren dat activering wordt ingezet bij alle LVV-deelnemers in Amsterdam, Groningen en Utrecht, maar bij geen enkele deelnemer in Rotterdam[39] (zie figuur 5.7). In Eindhoven wordt het bij de meerderheid van de deelnemers (65%) wel ingezet en bij ruim een kwart (29%) niet.

[39] Deze gemeente ervaarde veel belemmeringen met het inzetten van activering in verband met de wet- en regelgeving. Ook negatieve beeldvorming in de media belemmerde dit. Wel biedt een ngo uit de LVV laagdrempelige activiteiten aan, zoals naailes en taalles. Maar dit wordt niet vanuit de formele LVV gefinancierd.

**Figuur 5.7 Inzet van activering, per pilot gemeente (N=1786*)**




Bron: Registraties van de pilot, door Regioplan opgevraagd bij de gemeenten (peildatum is 1 juli 2022)
* Voor de overige 272 deelnemers is geen informatie over activering opgegeven.

### Toekomstoriëntatie en terugkeerbegeleiding

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. Naast de gesprekken kunnen vreemdelingen ook cursussen of trainingen volgen (bijvoorbeeld gericht op het schrijven van een businessplan), waarmee ze een certificaat kunnen halen. Dit kan ook bijdragen aan een andere blik op een mogelijke toekomst in het land van herkomst. Ngo's geven aan dat voor deelname aan toekomstoriëntatie, vreemdelingen nog nauwelijks hadden nagedacht over de mogelijkheid van terugkeer. Door toekomstoriëntatie worden ze volledig geïnformeerd mochten ze deze keuze willen maken.

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.

Uit gesprekken in het kader van de eindevaluatie komt naar voren dat het ook in de toekomstoriëntatie van belang is een vertrouwensband op te bouwen, en dat dit enige tijd kost. Eerst dient de begeleidende partij op een laagdrempelige manier in contact te komen met de vreemdeling, waardoor belemmeringen voor terugkeer naar het land van herkomst eerder aan bod kunnen komen. Wat hierbij ook helpt is het inzetten van ervaringsdeskundigen, mensen die al terug zijn gekeerd en die hun ervaringen delen.

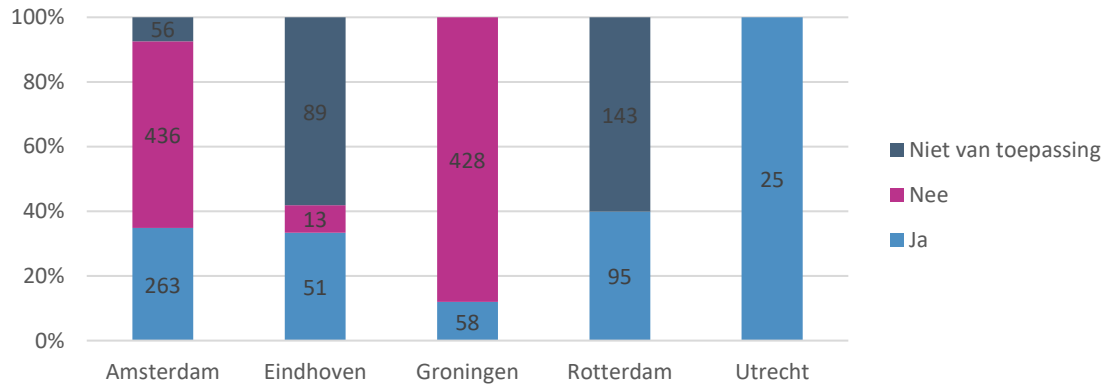
Wanneer een vreemdeling vervolgens de keuze heeft gemaakt om terug te keren, wordt een re-integratiebudget ingezet. De vreemdeling kan een bepaald budget meekrijgen, wat gebruikt dient te worden in het land van herkomst. Zij krijgen een vast bedrag mee van DT&V[40] en daarnaast kan de gemeente daar nog extra geld bij bijleggen; de hoogte daarvan is afhankelijk van de gemeente. Als knelpunt hierbij noemt een ngo dat hierbij meer maatwerk en flexibiliteit ingezet moet worden. Zo is in het ene land 1000 euro veel geld, terwijl dit in een ander land (bijvoorbeeld Eritrea) weinig is.

[40] Het standaard bedrag vanuit de DT&V is 1800 euro. Hiervan wordt 1500 euro uitgekeerd na declaratie van partnerorganisaties in het land van herkomst (dit deel van het bedrag wordt dus niet cash meegegeven).

De toekomstoriëntatie draagt volgens de ngo's bij aan bewustwording en actiever nadenken over mogelijke toekomstscenario's. Ook vreemdelingen uit de vorige evaluaties[41] 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.

Uit de data blijkt dat toekomstoriëntatie relatief het meest wordt ingezet in Utrecht, waar alle deelnemers voor wie dat is opgegeven deze vorm van begeleiding ontvangen (zie figuur 5.8). In de andere steden ontvangt een deel van de deelnemers toekomstoriëntatie.

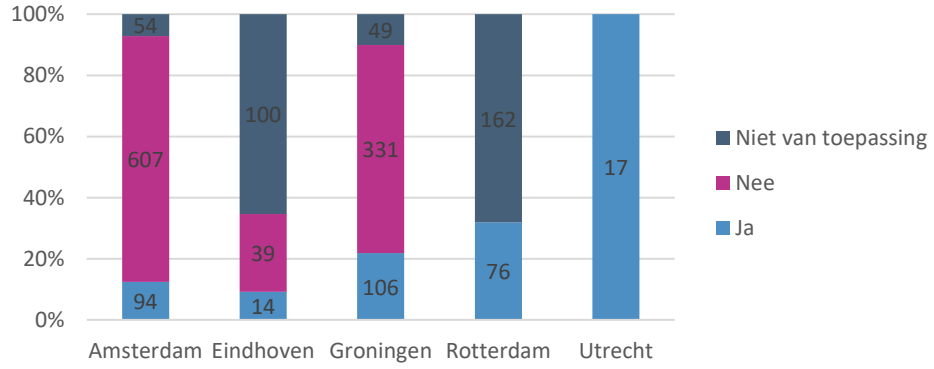
**Figuur 5.8 Inzet van toekomstoriëntatie, per pilot gemeente (N=1657*)**




Bron: Registraties van de pilot, door Regioplan opgevraagd bij de gemeenten (peildatum is 1 juli 2022)
* Voor de overige 401 deelnemers is geen informatie over toekomstoriëntatie opgegeven.

De inzet van terugkeerbegeleiding verschilt sterk tussen de gemeenten (zie figuur 5.9). Hier wordt relatief weinig gebruik van gemaakt in Amsterdam en Eindhoven. In Eindhoven is dit echter vaak ook niet van toepassing, net als in Rotterdam. In Utrecht wordt terugkeerbegeleiding ingezet voor alle personen voor wie dit is opgegeven.

**Figuur 5.9 Inzet van terugkeerbegeleiding, per pilot gemeente (N=1649*)**




Bron: Registraties van de pilot, door Regioplan opgevraagd bij de gemeenten (peildatum is 1 juli 2022)
* Voor de overige 409 deelnemers is geen informatie over terugkeerbegeleiding opgegeven.

[41] Voor de eindevaluatie hebben wij geen deelnemers gesproken die bezig zijn met toekomstoriëntatie.

## 5.3 Wijzigingen en belangrijke randvoorwaarden

### Wijzigingen in de opvang en begeleiding

De opvang en begeleiding is grotendeels onveranderd gebleven sinds het begin van de LVV. Wel brak de coronapandemie uit tijdens de pilotperiode, waardoor sommige vormen van begeleiding en opvang tijdelijk zijn aangepast (hierover meer in paragraaf 6.5). Daarnaast zijn er enkele lokale wijzigingen, die we hieronder beschrijven. In Eindhoven komen uit de interviews geen wijzigingen naar voren.

*Bredere perspectiefscreening en meer humane opvangplekken in Amsterdam*

In Amsterdam was voorheen een juridische screening die vooral gericht was op mogelijkheden tot legalisering. Nu is er een bredere perspectiefscreening, waarbij ook mogelijkheden en belemmeringen voor terugkeer in kaart worden gebracht. Dit komt doordat een terugkeer-ngo nu eerder betrokken wordt en vanuit hun expertise kan meedenken over het terugkeerperspectief. Ook is de opvang verbeterd. Deze is kleinschaliger, met betere kamers en de mogelijkheid om zelf boodschappen te doen. Dit draagt volgens de betrokkenen bij aan het gevoel van eigenwaarde van de bewoners.

*Nieuwe centrale opvanglocatie in Groningen*

In Groningen is een nieuwe centrale opvanglocatie geopend. Hierdoor zijn vreemdelingen niet meer verspreid over losse woningen en hun eigen netwerk, waardoor de communicatie tussen de ngo en de vreemdelingen soepeler verloopt. De ngo geeft bijvoorbeeld aan dat het op een centrale locatie makkelijker is om erachter te komen dat er desinformatie wordt verspreid en deze geruchten te ontkrachten. Ook is het een voordeel dat de verschillende onderdelen van de begeleiding nu op één locatie zijn, waardoor ook de lijnen tussen de medewerkers van de ngo korter zijn. Ten slotte noemt de ngo dat er op deze locatie meer ruimte is voor sport, wat bijdraagt aan de (mentale) gezondheid en mesnen activeert om met hun toekomst aan de slag te gaan.

*Meer driehoeksgesprekken met terugkeer-ngo in Rotterdam*

In Rotterdam worden vaker de zogenaamde driehoeksgesprekken georganiseerd, waarbij verschillende ngo's (zoals een terugkeer-ngo en de ngo die de juridische screening uitvoert) in gesprek gaan met een vreemdeling wanneer er geen mogelijkheden meer zijn voor verblijf. Onder andere de belemmeringen voor verblijf in Nederland komen dan aan bod. Dit draagt volgens een geïnterviewde bij aan een goede juridische analyse waar de vreemdeling ook vertrouwen in heeft. Het gesprek dient vervolgens als beginpunt van de toekomstoriëntatie.

*Geen doorstroom naar Ter Apel en vernauwing toegang tot opvang in Utrecht*

In Utrecht vonden de betrokken partijen het niet meer verantwoord om vreemdelingen te laten doorstromen naar Ter Apel als zij een herhaalde asielaanvraag indienen. Vreemdelingen mogen daarom in de LVV-opvang verblijven en er is een regeling met IND getroffen dat zij vanuit daar een nieuwe aanvraag kunnen indienen. Dit is voor de vreemdelingen in kwestie een goede oplossing, maar zorgt er wel voor dat LVV-plekken bezet blijven terwijl er al sprake is van wachtlijsten. Een andere ngo spreekt zorgen uit over de vernauwing van de toegang tot opvang in Utrecht. In het convenant is een hardheidsclausule opgenomen, waarmee ngo's wilden veiligstellen dat zij alle vreemdelingen in nood konden opvangen. In de praktijk zorgen de LVV-criteria ervoor dat niet iedereen die voorheen werd opgevangen nog toegang heeft tot opvang, zo constateert deze betrokkene.

### Belangrijke randvoorwaarden

Er zijn diverse factoren van invloed op de veronderstelde werking van de interventies met betrekking tot de begeleiding. De inhoud van dit onderdeel is met name gebaseerd op gesprekken in het kader van de eindevaluatie. Volgens de betrokken ngo's zijn de onderstaande contextvoorwaarden relevant voor het goed inzetten van de instrumenten.

*Belang van de ngo*

De ngo heeft, vaak in tegenstelling tot de Rijkspartijen, een vertrouwensband kunnen opbouwen met de vreemdeling en dit is essentieel voor een goede begeleiding. Bijvoorbeeld om beter zicht te kunnen krijgen op de belemmeringen aan de kant van de vreemdeling, of om ervoor te zorgen dat de boodschap

dat er geen mogelijkheden meer zijn voor legalisering beter aankomt. Ook kan een ngo een vreemdeling laten inzien dat illegaal verblijf onwenselijk is. Voor het creëren van een vertrouwensband, kan het inzetten van ervaringsdeskundigen ook behulpzaam zijn.

**Een voorbeeld over het belang van de ngo uit Eindhoven:**
Een ngo geeft aan dat het belangrijk is dat zij de partij zijn die de gesprekken met de vreemdeling voeren in het kader van toekomstoriëntatie, en niet bijvoorbeeld DT&V. De ngo heeft een betere aansluiting met de doelgroep, is laagdrempelig te benaderen én heeft meer tijd voor het contact. Er wordt in de gesprekken voor gezorgd dat de vreemdeling zich comfortabel voelt. Bijvoorbeeld door de mogelijkheid te bieden vrijblijvend een kopje koffie te drinken, en over alle verschillende mogelijkheden voor de toekomst te praten. Op deze manier komen belemmeringen die een rol spelen bij de vreemdeling eerder naar voren. Vreemdelingen hebben vaak al een beeld van DT&V, gebaseerd op eerdere ervaringen. Ook wanneer zij zouden horen dat ze vrijblijvend met DT&V in gesprek kunnen, strookt dat niet met het beeld dat ze hebben van DT&V. Daarnaast maakt het uit of het gesprek met de vreemdeling op de bank plaatsvindt, of in een verhoorkamer.

Naast de vertrouwensband, is ook de *expertise* van de ngo belangrijk. Met name over de doelgroep, hun problematiek, de herkomstlanden en vreemdelingenwetgeving. Contacten met (partner)organisaties in de landen van herkomst, kan zorgen voor een betere 'landing' van de vreemdeling.

*Eenduidige boodschap naar de vreemdeling toe*
Wanneer uit de juridische screening duidelijk is geworden dat er geen mogelijkheden meer zijn voor legalisering, wordt deze boodschap overgedragen aan de vreemdeling. Ngo's hebben het idee dat de boodschap beter aankomt als zij deze overbrengen dan als een Rijkspartij dit doet. Het is hierbij van belang dat alle partijen deze boodschap op een eenduidige manier uitdragen, zodat deze beter 'landt' bij een vreemdeling en er geen onduidelijkheid ontstaat. In de praktijk komt het nog wel eens voor dat nadat gezamenlijk is besloten tot het perspectief terugkeer, er toch partijen zijn die bij de vreemdeling aangeven dat er nog mogelijkheden zijn voor verblijf. Dit zijn in de meeste gevallen partijen buiten de LVV, bijvoorbeeld ngo's die niet bij de LVV zijn betrokken of advocaten die besluiten van de LVV betwisten. Dit kan de effectiviteit van toekomstoriëntatie ondermijnen.

**DT&V:** *"Er wordt geen eenduidige boodschap aan de vreemdeling gegeven en dat is juist zo belangrijk. Zeker binnen de LVV is het zo'n meerwaarde als alle partijen dezelfde boodschap kunnen brengen over het gekozen perspectief zodat er geen valse hoop ontstaat bij de vreemdeling."*

*Houding van de vreemdeling*
Ook de bereidheid tot medewerking van de vreemdeling is essentieel voor het bereiken van een duurzame oplossing. Volgens Rijkspartijen kan de houding van de vreemdeling belemmerend werken. De Rijkspartijen benoemen dat vreemdelingen regelmatig weerstand vertonen of geen openheid van zaken geven, waardoor terugkeer (als dat theoretisch mogelijk is) belemmerd wordt.

*Beperkte mogelijkheden en regelgeving voor activering*
Ondanks het bestaan van een divers activiteitenaanbod, worden deze mogelijkheden niet als voldoende gezien. Er zijn op dit moment geen (wettelijke) mogelijkheden voor stages, leer-werktrajecten of het doen van vrijwilligerswerk, omdat de vreemdelingen geen formele status hebben. 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. Scholen en bedrijven zijn hierdoor terughoudend met het betrekken van vreemdelingen.

**Deelnemer LVV:** *"Ik heb een taalcursus gedaan en een computercursus. Maar dat waren korte cursussen, hoe helpt dat met je toekomst? Het is niet goed voor iemand zoals ik, ik kan met deze cursussen geen werk gaan zoeken."*

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 (uit de vorige

evaluaties en de eindevaluatie) vinden het aanbod niet altijd passend genoeg.

**Deelnemer LVV:** *"De taalcursus die ik deed was meer voor de gezelligheid. Het was voor mij niet het goede niveau, het was te makkelijk. Deze cursus was voor mensen die net in Nederland waren, ik woon hier al twintig jaar. Ik vind vooral schrijven moeilijk, ik zou graag een cursus daarvoor willen doen."*

*Complexe problematiek bij vreemdeling belemmert voortgang*

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 gezondheidsproblematiek. Wanneer sprake is van psychische problematiek is het niet mogelijk in gesprek te gaan met de vreemdeling. Wanneer deelnemers bijvoorbeeld traumabehandeling ontvangen, wordt de begeleiding 'on hold' gezet. Daarnaast 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.

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.

Er wordt ten slotte gepleit voor meer onderlinge kennisuitwisseling tussen gemeenten over de uitvoering van de begeleiding, en de knel- en succesfactoren daarbij.

**Rijkspartijen maken zich zorgen over lange termijnen**

Wat ten slotte ook nog meespeelt in het kader van de begeleiding van vreemdelingen, is dat in veel steden met name Rijkspartijen zich zorgen maken om de lengte van de begeleidingstrajecten. Veel vreemdelingen zitten al lang in de LVV, en er wordt (in de ogen van de Rijkspartijen) weinig resultaat geboekt. Rijkspartijen willen streven naar een efficiënter proces. Sommige ngo's delen deze zorgen en erkennen dat processen soms erg lang duren. Een verklaring voor de lange termijnen zijn externe omstandigheden waar partijen weinig invloed op hebben, zoals de invloed van corona of het wachten op de uitslag van een hoger beroep. Dit is voor sommige ngo's een reden dat het werken met vaste termijnen niet haalbaar is. Wel zou het goed zijn om onderling deadlines af te stemmen, zodat er wel een structuur is om op terug te vallen (voor vreemdelingen en voor de begeleidende partijen zelf).

Wanneer een traject even stilligt, bijvoorbeeld omdat men moet wachten op een uitslag van de rechtbank, is het belangrijk om te bedenken wat er in de tussentijd kan gebeuren. Bijvoorbeeld een plan B bedenken voor als de uitslag negatief uitvalt. Ngo's geven daarnaast aan dat er altijd redenen zijn waarom een traject lang duurt. Zij geven aan het vertrouwen van de andere partijen nodig te hebben, dat zij goed kunnen inschatten wanneer een vreemdeling onnodig tijd rekt of wanneer er legitieme redenen zijn.

**Voorbeeld over lange begeleidingstrajecten:**
In Amsterdam is het probleem van de lange trajecten extra groot, door de hoge caseload en de vele aanmeldingen. De regiegroep is op dit moment bezig om in kaart te brengen waarom sommige vreemdelingen lang in de LVV zitten, om daarop te kunnen monitoren. Ook wordt aangegeven dat partijen meer met elkaar in gesprek zouden moeten over wanneer een traject stopt. Wanneer is er voldoende gekeken naar een casus? Wanneer een traject zonder oplossing blijft, is een mogelijke vervolgstap de casus op te schalen naar het MRT. In de praktijk wordt dit instrument echter niet als effectief ervaren, zie ook paragraaf 6.7.

## 5.4 Samenvatting

Uit dit hoofdstuk komt naar voren dat de wijze waarop de gemeenten opvang en begeleiding inrichten sterk per gemeente verschilt: per stad worden er verschillende vormen van opvang en begeleiding ingezet. Daarnaast is de opvang en begeleiding grotendeels onveranderd gebleven sinds het begin van de

LVV, al zijn wel in elke stad enkele wijzigingen ingevoerd. Met name de coronapandemie had een negatieve invloed op de opvang en begeleiding.

We zien dat de uitvoering van de begeleiding grotendeels zonder problemen verloopt. De *juridische screening en begeleiding* wordt gezien als een belangrijk instrument om het juiste perspectief voor de vreemdeling te kiezen. De samenwerking tussen de begeleidende ngo en IND wat betreft het uitwisselen van documenten lijkt hierbij verbeterd. Op basis van de data kunnen we stellen dat (bijna) alle deelnemers de juridische screening ontvangen, en dat in de meeste steden een groot deel van de deelnemers ook juridische begeleiding ontvang. De *stabilisatie*-periode dient ervoor vreemdelingen uit de 'overlevingsstand' te halen, en is een voorwaarde voor een efficiënte begeleiding waarbij de vreemdeling kan nadenken over zijn toekomst. In het kader van *activering* worden verschillende activiteiten aangeboden. Deze dienen vooral voor het creëren van een dagritme en van afleiding, waardoor stress vermindert. Uit de data komt naar voren dat in de meeste steden activering voor een (groot) deel van de deelnemers wordt ingezet. Voor een goede *sociale begeleiding* van een ngo is met name het opbouwen van een vertrouwensband essentieel, zodat de belemmeringen van mogelijkheden van de vreemdeling beter in beeld zijn. In de data zien we dat de meeste deelnemers van de LVV sociale begeleiding ontvangen. In *toekomstoriëntatie* ten slotte, worden alle mogelijkheden voor de toekomst besproken (inclusief de voor- en nadelen) waardoor de vreemdeling volledig geïnformeerd een keuze kan maken. Uit de data blijk dat in de meeste steden toekomstoriëntatie voor een deel van de deelnemers wordt ingezet.

In het kader van een effectieve begeleiding is het van belang dat alle betrokken partijen een eenduidige boodschap naar de vreemdeling uitdragen. Belangrijke knelpunten zijn de beperkte mogelijkheden voor activering, en ook gezondheidsklachten (zoals trauma's) kunnen de begeleiding belemmeren.

Ten slotte benoemen rijkspartijen dat zij zich zorgen maken over de vaak lange termijnen die gelden in de begeleiding. Rijkspartijen pleiten voor een efficiënter proces waarin eerder resultaat behaald wordt. Regelmatig belemmeren externe factoren echter de begeleiding, waar partijen binnen de LVV weinig invloed op hebben (hier gaan we in het laatste hoofdstuk nader op in).

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

# Resultaten en effectiviteit

6

# 6 Resultaten en effectiviteit

In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de kwantitatieve uitkomsten van de pilots. We beginnen met een beschrijving van de instroom, de uitstroom en de doorlooptijden van de deelnemers op basis van de registratiedata die we bij de gemeenten, DT&V en IND hebben opgevraagd (par. 6.1). Vervolgens gaan we in op de capaciteit en bezettingsgraad van de pilots, waarvoor we gebruikmaken van de gegevens uit de nationale monitor die het programmabureau driemaandelijks opstelt (par. 6.2). Daarna zetten we op basis van registratiegegevens uiteen welke bestendige en semibestendige oplossingen zijn behaald in de pilots (par. 6.3). Ook beschrijven we mogelijke verklaringen voor verschillen in de mate waarin oplossingen worden behaald op basis van kwantitatieve informatie (par. 6.4). In par. 6.5 gaan we vervolgens in op enkele belangrijke contextfactoren die invloed hebben op de werking van de LVV. De maatschappelijke effecten van de LVV beschrijven we aan de hand van interviews met betrokkenen (par. 6.6). Vervolgens maken we de balans op: wat is volgens de verschillende betrokken partijen de meerwaarde van de LVV (par. 6.7)? In hoeverre lijken de pilots bij te dragen aan het bereiken van oplossingen, verbeteren van de samenwerking en welke andere maatschappelijke voordelen zijn er? We sluiten het hoofdstuk af met een samenvatting (par. 6.8).

## 6.1 Instroom, uitstroom en doorlooptijden

In totaal hebben in het kader van de LVV pilots per 1 juli 2022 2092 trajecten plaatsgevonden. Soms stroomden personen uit en begonnen zij later weer een nieuw LVV-traject. De LVV heeft 2065 unieke personen opvang en begeleiding geboden.

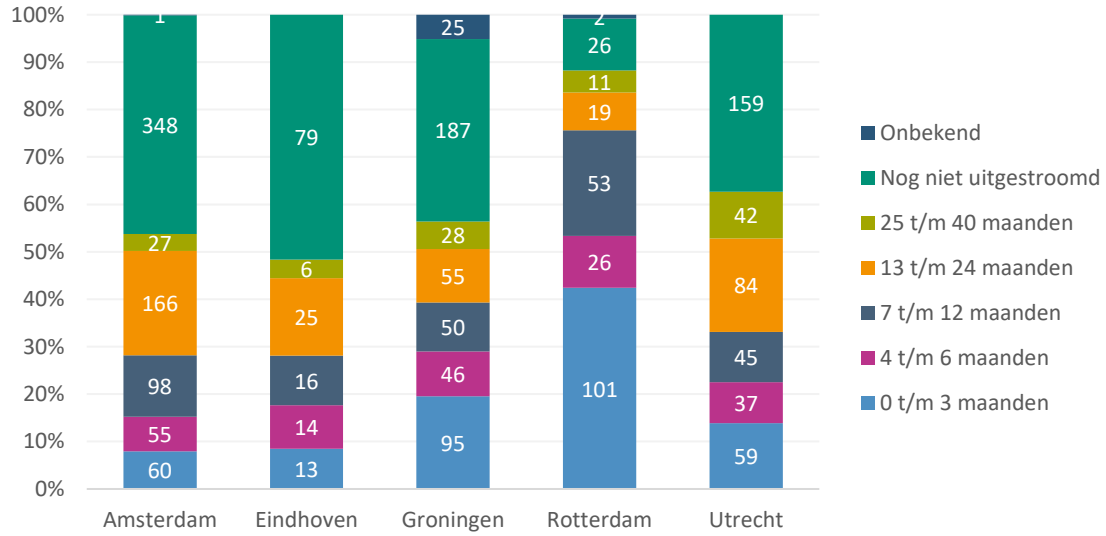
**Figuur 6.1 Aantal trajecten en unieke personen vanaf het begin van de LVV per pilot gemeente**

| Gemeente | Aantal trajecten | Aantal unieke personen |
|---|---|---|
| Amsterdam | 770 | 757 |
| Groningen (inclusief Emmen) | 486 | 486 |
| Eindhoven | 160 | 154 |
| Rotterdam | 247 | 241 |
| Utrecht | 429 | 427 |
| **Totaal** | **2092** | **2065** |

Bron: Registraties van de pilots, door Regioplan opgevraagd bij de gemeenten (peildatum is 1 juli 2022)
Noot: in de analyses zijn personen die tijdens de LVV-pilot overleden zijn (7) niet meegenomen. De analyses hebben daarom betrekking op 2058 unieke LVV-deelnemers.

De gemiddelde doorlooptijd (vanaf toelating tot uitstroom, op basis van de tot op heden uitgestroomde deelnemers tot 1 juli 2022) van een LVV-traject is bijna 11 maanden. De doorlooptijden verschillen sterk tussen de pilot gemeenten. In Rotterdam vinden de kortste trajecten plaats met een gemiddelde duur van ongeveer 6,5 maand, wat te verklaren valt door de strakke termijnen in deze stad. Daarna volgt Groningen met een gemiddelde doorlooptijd van ongeveer 9,5 maand en Eindhoven met gemiddeld bijna een jaar. Amsterdam en Utrecht hebben de langste trajecten met gemiddeld 12,5 maand en 13 maanden, respectievelijk. Een derde van de deelnemers is nog niet uitgestroomd (per 1 juli 2022). In deze groep zitten ook deelnemers die al lange tijd in de LVV verblijven. De doorlooptijd in categorieën is weergegeven in figuur 6.2.

**Figuur 6.2 Doorlooptijden van deelnemers in de LVV (N=2058)**

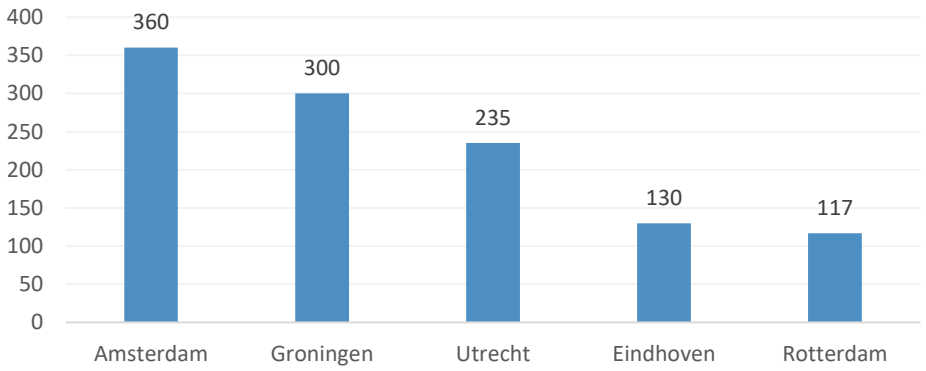



Bron: Registraties van de pilot, door Regioplan opgevraagd bij de gemeenten (peildatum is 1 juli 2022)

## 6.2 Capaciteit en bezettingsgraad

Alle pilotgemeenten hebben gezamenlijk een capaciteit van 1142 opvangplaatsen op 30 april 2022. Amsterdam en Groningen (inclusief satellietlocatie Emmen) hebben de grootste capaciteit, terwijl Eindhoven en Rotterdam een stuk kleinschaliger zijn (zie figuur 6.3). In Rotterdam is besloten om de capaciteit in de loop van de tijd af te schalen, in de overige gemeenten is die gelijk gebleven.

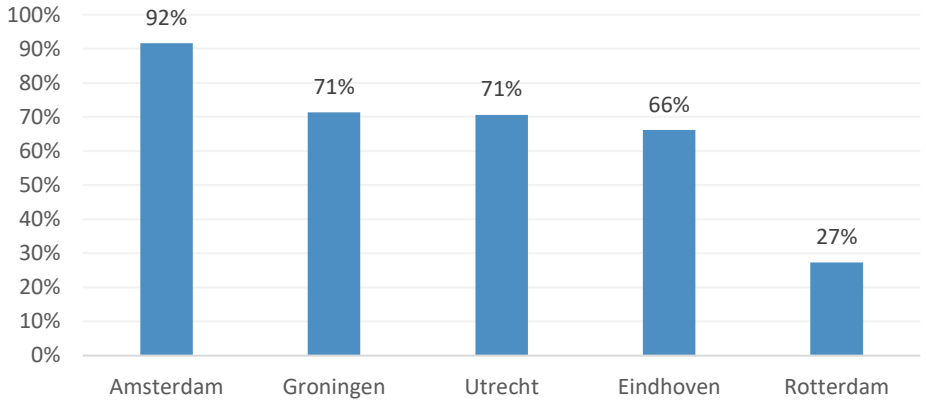
**Figuur 6.3 Opvangcapaciteit per pilot gemeente (totale capaciteit=1142)**




Bron: Landelijke monitor LVV, samengesteld door het programmabureau van MinJ&V op basis van registraties die zijn aangeleverd door de pilot gemeenten (peildatum is 30 april 2022)

De bezettingsgraad van de gehele LVV is 73 procent op de peildatum. Welk deel van de bedden bezet is, verschilt sterk tussen de gemeenten. De bezettingsgraad is veruit het hoogst in Amsterdam en het laagst in Rotterdam. In Rotterdam staat bijna driekwart van de bedden leeg. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze stad het imago heeft van een ‘strenge LVV’, met een relatief korte verblijfstermijn en waar vooral ingezet zou worden op terugkeer.

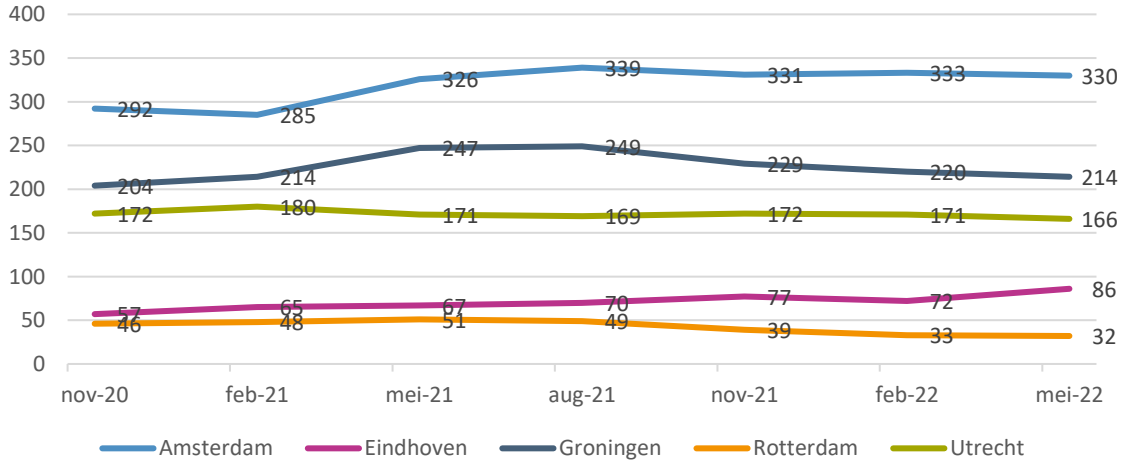
**Figuur 6.4 Bezettingsgraad op 30 april 2022 per pilot gemeente (totale bezettingsgraad=73%)**




Bron: Landelijke monitor LVV, samengesteld door het programmabureau van MinJ&V op basis van registraties die zijn aangeleverd door de pilot gemeenten (peildatum is 30 april 2022)

De bezetting van LVV-plaatsen fluctueerde sinds het begin enigszins. In Amsterdam en Eindhoven is de bezetting toegenomen sinds het begin van de pilot. Groningen en Rotterdam hebben op het laatste peilmoment een iets lagere bezetting dan aan het begin van de pilot en in Utrecht is de bezetting redelijk stabiel.

**Figuur 6.5 Bezetting over de tijd per pilot gemeente (totale capaciteit=1142)**




Bron: Landelijke monitor LVV, samengesteld door het programmabureau van Ministerie J&V op basis van registraties die zijn aangeleverd door de pilot gemeenten (peildatum is 30 april 2022)

## 6.3 Behaalde (semi)bestendige oplossingen

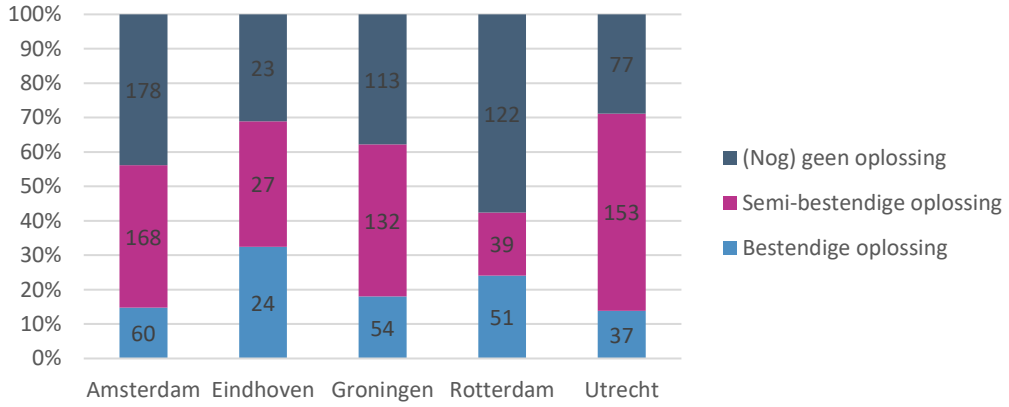
### Uitstroom uit de LVV

Gemeenten houden bij op welke manier deelnemers uitstromen uit de LVV. Voor de deelnemers die al zijn uitgestroomd (1258), is bij uitstroom voor bijna 60 procent een oplossing gevonden: waarvan voor 41 procent een semi-bestendige oplossing (herhaalde asielaanvraag (HASA)[42], Artikel 64[43]) en voor 18 procent een bestendige oplossing (inwilliging, vertrek of doormigratie) is gevonden. Voor de overige 41 procent van de uitgestroomde deelnemers is geen oplossing gevonden (zie figuur 6.6).

[42] Indienen van een nieuwe asielaanvraag, bijvoorbeeld omdat er iets is gewijzigd in de persoonlijke situatie van de vreemdeling of in het land van herkomst.
[43] Uitstel van vertrek vanwege medische redenen.

De mate van behalen van (bestendige[44], semibestendige[45] en beide soorten[46]) oplossingen verschilt significant per gemeente (zie figuur 6.7). In Utrecht en Eindhoven zijn bij uitstroom relatief de meeste oplossingen behaald. In Utrecht gaat het relatief vaak om semi-bestendige oplossingen, net als in Amsterdam en Groningen. In Eindhoven en Rotterdam zijn naar verhouding de meeste bestendige oplossingen behaald.

**Figuur 6.6 Semibestendige* en bestendige** oplossingen bij uitstroom uit de LVV op basis van gemeentelijke registraties per pilot gemeente (N=1258)**



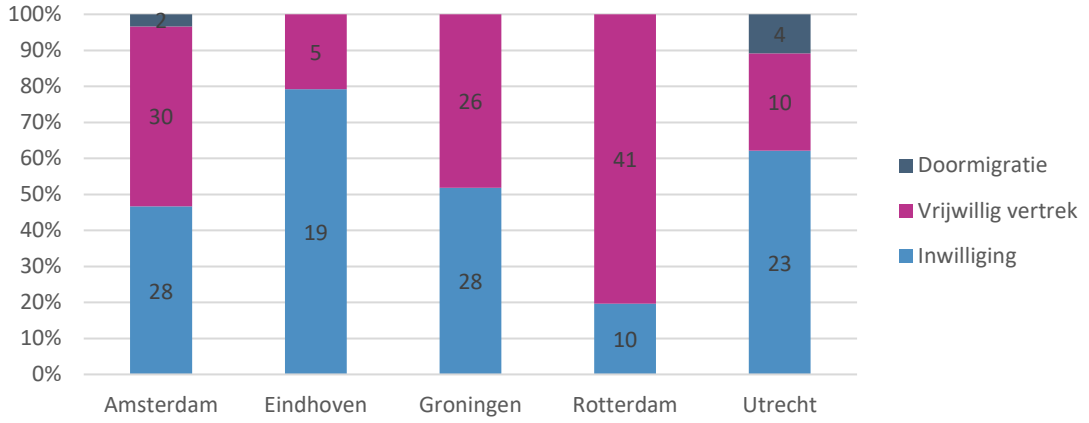

Bron: Registraties van de pilot, door Regioplan opgevraagd bij de gemeenten (peildatum is 1 juli 2022)
*Semibestendige oplossingen zijn het indienen van een herhaalde asielaanvraag (HASA), toekennen van uitstel van vertrek in verband met de gezondheidssituatie (Artikel 64) of het vertrekmoratorium Afghanistan[47] en inbewaringstelling ter afwachting van uitzetting.
**Bestendige oplossingen zijn inwilliging, zelfstandig vertrek of doormigratie.

De uitstroomgegevens laten zien dat het aandeel gevonden bestendige oplossingen bij uitstroom per juli 2022 overeenkomt met het aandeel bestendige oplossingen in de LVV per november 2020, zoals gepresenteerd in de tussenevaluatie van de LVV-pilot. Het percentage semi-bestendige oplossingen (en dan met name het aantal HASA's) is toegenomen van 36 procent per november 2020 naar 41 procent per juli 2022.

Als we verder inzoomen op de bestendige oplossing wordt zichtbaar dat er ongeveer evenveel uitstroom is vanwege een inwilliging van een aanvraag voor een verblijfsvergunning (48%; 9% van het totaal aantal uitgestroomde deelnemers) als vanwege vrijwillig vertrek (48%; 9% van het totaal aantal deelnemers). Doormigratie komt in de praktijk nauwelijks voor (3%; < 1% van het totaal aantal deelnemers). Van de bestendige oplossingen, is het aandeel inwilligingen bij uitstroom het hoogst in Eindhoven en Utrecht (zie figuur 6.9). Vrijwillig vertrek komt relatief vaak voor in Rotterdam en Amsterdam.

[44] $F(4) = 12.671$, $p < .001$
[45] $F(4) = 13.796$, $p < .001$
[46] $F(4) = 6.697$, $p < .001$
[47] Dit houdt in dat de IND voorlopig geen besluiten heeft te nemen op asielaanvragen van Afghanen.

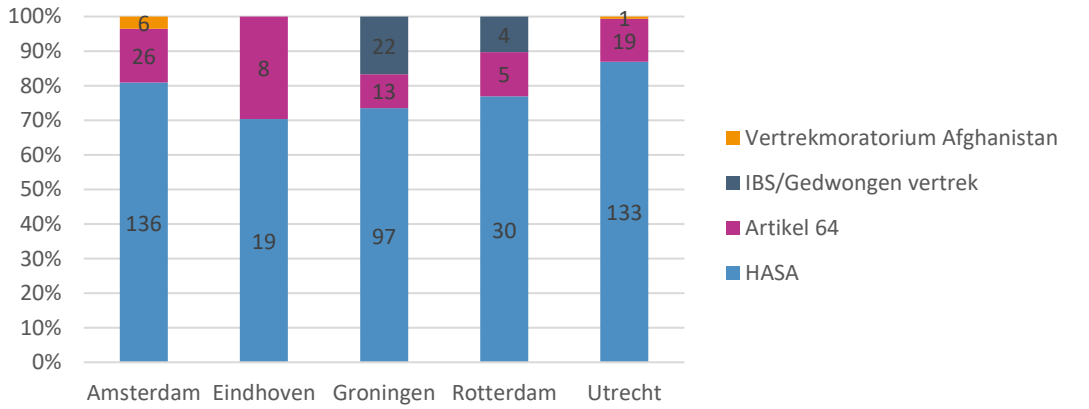
**Figuur 6.7** **Vormen van bestendige oplossingen bij uitstroom uit de LVV op basis van gemeentelijke registraties per pilot gemeente (N=226)**




Bron: Registraties van de pilot, door Regioplan opgevraagd bij de gemeenten (peildatum is 1 juli 2022)

Van de semi-bestendige oplossing bij uitstroom uit de LVV is het indienden van een herhaalde asielaanvraag (HASA) veruit de meest voorkomende; dit geldt voor 33 procent van het totaal aantal deelnemers (zie figuur 6.8). Daarnaast zijn er ook enkele tientallen deelnemers voor wie een verzoek tot uitstel van vertrek is ingediend vanwege gezondheidsredenen (artikel 64). Met name in Groningen komt inbewaringstelling gericht op gedwongen vertrek een aantal keer voor. In de meeste andere gemeenten wordt dit instrument niet ingezet binnen de LVV.

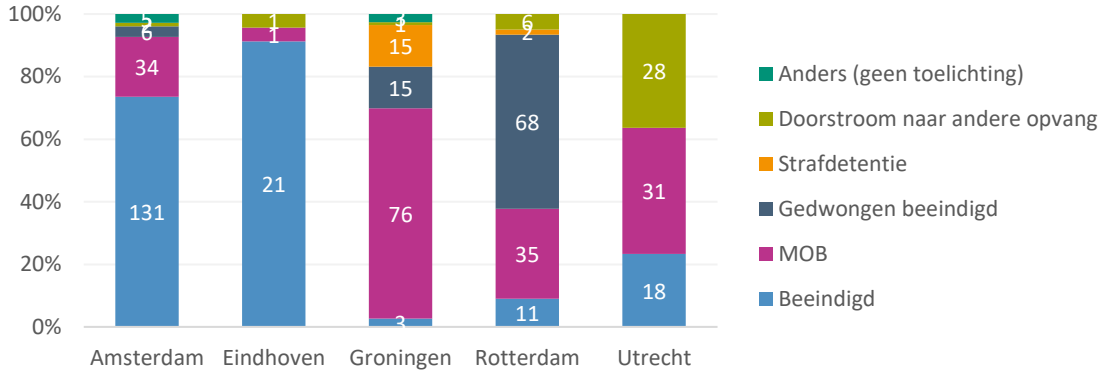
**Figuur 6.8** **Vormen van semi-bestendige oplossingen bij uitstroom uit de LVV op basis van gemeentelijke registraties per pilot gemeente (N=519)**




Bron: Registraties van de pilot, door Regioplan opgevraagd bij de gemeenten (peildatum is 1 juli 2022). IBS: in bewaring stelling.

Bij de vreemdelingen die geen oplossing vinden binnen de LVV wordt meestal het traject beëindigd, door de gemeente of op initiatief van de deelnemer zelf; dit geldt voor 22 procent van het totaal aantal uitgestroomde deelnemers (zie figuur 6.9). Daarnaast komt het voor dat deelnemers met onbekende bestemming vertrekken (MOB); dit geldt voor 14 procent van alle uitgestroomde deelnemers. Opvallend hierin is het grote verschil tussen de gemeenten in de mate dat MOB-gevallen voorkomen. Dit gebeurt veruit het meest in de Groningen. In de interviews uiten betrokkenen het vermoeden dat dat komt doordat in Groningen vaker dan in andere gemeenten gedwongen vertrek wordt ingezet binnen de LVV. Deelnemers kiezen er dan voor om te verdwijnen in de illegaliteit als zij vermoeden dat inbewaringstelling dreigt. Ook in Utrecht en Rotterdam is ten opzichte van de andere pilot gemeenten relatief veel MOB uitstroom. Andere vormen van uitstroom zonder oplossing betreft doorstroom naar een andere opvang (3% van het totaal aantal uitgestroomde deelnemers; dit komt met name in Utrecht voor) en strafdetentie (1% van het totaal aantal uitgestroomde deelnemers; dit geldt vooral voor Groningen).

**Figuur 6.9 Vormen van uitstroom wanneer er geen oplossing wordt behaald op basis van gemeentelijke registraties per pilot gemeente (N=513)**

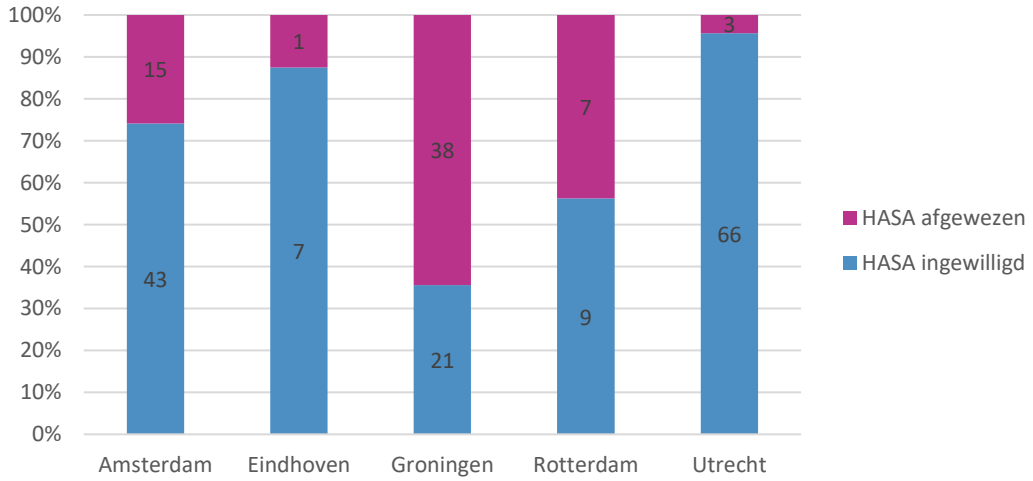



Bron: Registraties van de pilot, door Regioplan opgevraagd bij de gemeenten (peildatum is 1 juli 2022)
Noot: 'Anders' kan in sommige gevallen om GTM gaan

## Besluit na uitstroom uit de LVV

Figuur 6.10 en 6.11 geven een beter beeld van de mate waarin de HASA's en ingediende verzoeken voor Artikel 64 (de semi-bestendige oplossingen) zijn ingewilligd of afgewezen. Gegevens uit de landelijke LVV-monitor laten zien dat van HASA's waar de IND op peildatum 30 april 2022 een besluit over heeft genomen, 70 procent heeft geleid tot een inwilliging van het verzoek. Figuur 6.10 laat zien dat het aandeel inwilligingen van een ingediende HASA met name hoog is in Utrecht, Eindhoven en Amsterdam.

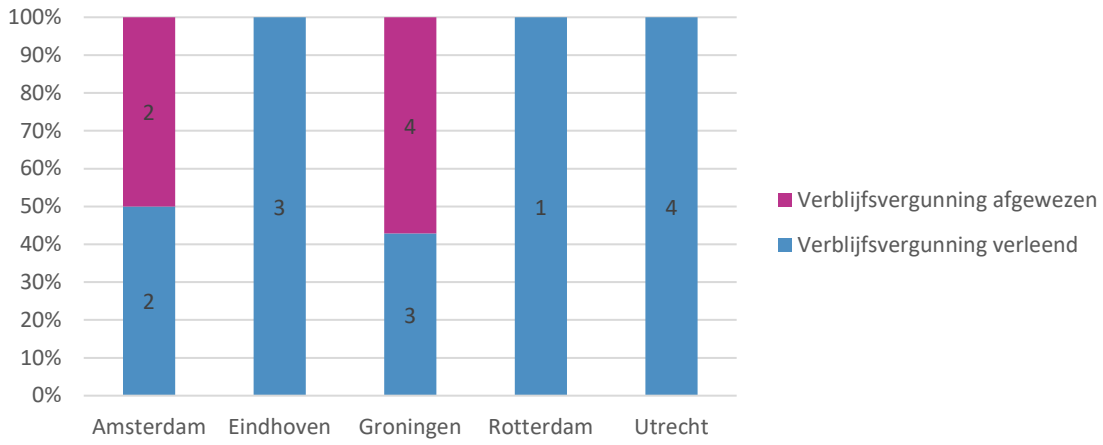
**Figuur 6.10 Besluit IND ingediende HASA's (N=210)**




Bron: Landelijke monitor LVV, samengesteld door het programmabureau van MinJ&V op basis van registraties die zijn aangeleverd door de pilot gemeenten (peildatum is 30 april 2022)
Noot: afgewezen HASA's kunnen ook zaken bevatten die buiten behandeling zijn gesteld

Van de ingediende verzoeken voor een verblijfsvergunning op basis van Artikel 64 heeft de IND op peildatum 30 april 2022 voor 19 ingediende zaken een besluit genomen (figuur 6.11). In ruim twee derde van de gevallen (68%) heeft dit geleid tot een verlening van een verblijfsvergunning; in de overige 32 procent van de gevallen tot een afwijzing van het verzoek.

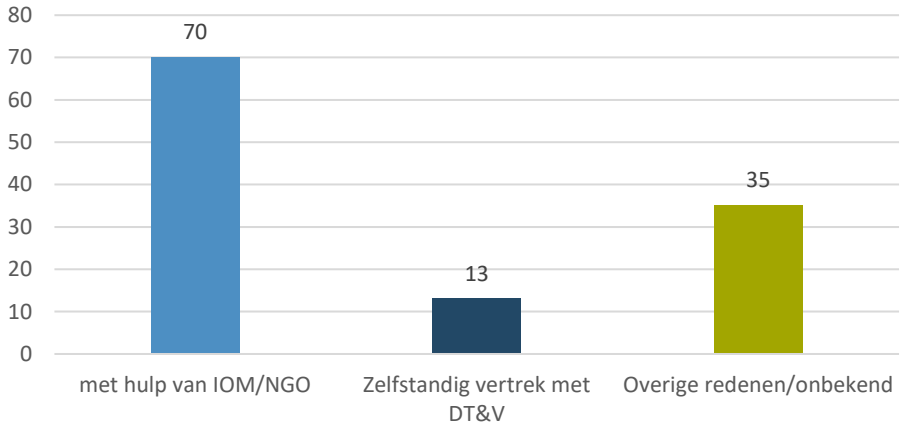
**Figuur 6.11 Besluit IND ingediende verzoeken Artikel 64 (N=19)**




Bron: Landelijke monitor LVV, samengesteld door het programmabureau van MinJ&V op basis van registraties die zijn aangeleverd door de pilot gemeenten (peildatum is 30 april 2022)

Van de 118 LVV-deelnemers die vrijwillig zijn vertrokken (of doorgemigreerd), heeft 59 procent dat gedaan met behulp van IOM en/of een ngo en 11 met ondersteuning van DT&V (zie figuur 6.12). Voor de overige deelnemers die uit Nederland zijn vertrokken is dit niet bekend of geldt een overige vertrekwijze.

**Figuur 6.12 Uitstroomreden LVV-deelnemers vrijwillig vertrek/doormigratie (N=118)**




Bron: Registraties door Regioplan opgevraagd bij de gemeenten en bij DT&V (peildatum is 1 juli 2022).

## 6.4 Verschillen in het behalen van oplossingen verklaard

In deze paragraaf bespreken we mogelijke verklaringen voor verschillen in behaalde oplossingen. We doen dit aan de hand van toetsende modellen waarmee we de (gezamenlijke) rol van achtergrondkenmerken van de deelnemers en van pilotgemeenten in het al dan niet behalen van oplossingen analyseren. Hiervoor hebben we een reeks logistische regressiemodellen geschat met verschillende uitkomstmaten: a) het bereiken van een oplossing, b) het bereiken van een bestendige oplossing, en c) het bereiken van een semi-bestendige oplossing. Het betreft hierbij het bereiken van een oplossing op het moment van uitstroom uit de LVV.

Uit deze analyses (zie tabel 6.1, 6.2 en 6.2) komt naar voren dat er significante verschillen bestaan tussen pilotgemeenten in het bereiken van bestendige en semi-bestendige oplossingen, ook als daarbij

wordt gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken van de deelnemers (geslacht, leeftijd en herkomstland). Met name in Eindhoven is de waarschijnlijkheid voor deelnemers om een bestendige oplossing te bereiken bij uitstroom relatief groot. Deelnemers in deze gemeente hebben een 3,4 keer zo grote waarschijnlijkheid tot het bereiken van een bestendige oplossing dan deelnemers in Rotterdam (als referentiecategorie in de analyse). Voor semi-bestendige oplossingen zien we een ander beeld ontstaan. Met name deelnemers in Utrecht, Amsterdam en Groningen hebben een significant grotere waarschijnlijkheid tot het bereiken van een semi-bestendige oplossing. Deze verschillen zijn het grootst voor Utrecht; deelnemers in Utrecht hebben een 4,4 keer zo grote waarschijnlijkheid tot het bereiken van een semi-bestendige oplossing dan deelnemers uit Rotterdam (als referentiecategorie in de analyse). Figuur 6.10 (besluit IND bij ingediende HASA's) laat zien dat met name in Utrecht, Amsterdam en Eindhoven het aantal ingediende HASA's relatief vaak leidt tot een inwilliging van het verzoek.
Behalve verschillen tussen pilotgemeenten zien we ook verschillen tussen deelnemers met verschillende achtergrondkenmerken optreden. Deelnemers uit Iran hebben een significant minder grote waarschijnlijkheid tot het bereiken van een bestendige oplossing, terwijl zijn, net als mensen uit Eritrea, en Afghanistan, een grotere waarschijnlijkheid hebben tot het bereiken van een semi-bestendige oplossing. Ook vrouwen hebben een grotere waarschijnlijkheid tot het bereiken van een semi-bestendige oplossing (ten opzichte van mannen). In de onderstaande alinea's worden deze uitkomsten nader toegelicht.

### Bereiken van een oplossing

Of de LVV op het peilmoment (1 juli 2022) tot een (bestendige of semi-bestendige) oplossing heeft geleid, hangt samen met zowel achtergrondkenmerken als de gemeente waarin deelnemers verblijven (zie bevindingen van Model 1 in tabel 6.1). Voor vrouwen wordt significant vaker dan mannen een oplossing gevonden. Vrouwen hebben een 1,7 keer zo grote waarschijnlijkheid tot het behalen van een oplossing dan mannen. Ook vinden Eritreeërs en Afghanen significant vaker een oplossing dan personen uit andere landen. Voor Eritreeërs is de waarschijnlijkheid twee keer zo groot dan voor vreemdelingen uit overige landen (de referentiegroep) en voor Afghanen maar liefst bijna 9,5 keer zo groot. Dit heeft te maken met de machtsovername van de Taliban in Afghanistan, waardoor de situatie daar dermate onveilig is geworden dat dit reden biedt tot inwilliging van een verzoek tot verblijfsvergunning. Daarnaast wordt voor personen uit de LVV van Amsterdam, Eindhoven, Groningen en Utrecht significant vaker een oplossing gevonden dan voor personen uit Rotterdam (de referentiegroep), waarbij de verschillen tussen gemeenten dus gecorrigeerd zijn voor de achtergrondkenmerken van de deelnemers die zijn meegenomen in het model. LVV-deelnemers uit Amsterdam hebben een 1,8 keer zo grote waarschijnlijkheid tot het behalen van een oplossing, deelnemers uit Groningen een 2 keer zo grote waarschijnlijkheid, deelnemers uit Utrecht een 3,2 keer zo grote waarschijnlijkheid en deelnemers uit Eindhoven een 4,2 keer zo grote waarschijnlijkheid. De effectgrootte van het totale geschatte model is klein. Dit betekent dat verschillen tussen deelnemers in het bereiken van oplossingen door meer kenmerken verklaard kunnen worden dan de kenmerken die we nu mee hebben kunnen nemen in het model.

**Tabel 6.1 Uitkomsten van model 1 (logistische regressie) met achtergrondkenmerken en pilot gemeenten als voorspellers en het bereiken van een oplossing (ja of nee) als afhankelijke variabele (N=1193)**

| Variabele | ExpB (Oddsratio) | B | Significantie |
|---|---|---|---|
| **Constant** | 0.499 | -0.694 | 0.016 |
| Achtergrondkenmerken | | | |
| **Geslacht (ref=man)** | **1.734** | **0.550** | **0.000** |
| Leeftijd | 0.998 | -0.002 | 0.686 |
| Land van herkomst (ref=overige landen) | | | |
| Iran | 1.552 | 0.440 | 0.031 |
| Nigeria | 0.721 | -0.327 | 0.248 |
| **Eritrea** | **2.316** | **0.840** | **0.003** |
| Irak | 0.980 | -0.021 | 0.936 |
| Guinee | 0.729 | -0.316 | 0.291 |
| **Afghanistan** | **9.476** | **2.249** | **0.000** |
| Oeganda | 1.854 | 0.617 | 0.067 |

*Vervolg tabel 6.1*

| Variabele | ExpB (Oddsratio) | B | Significantie |
|---|---|---|---|
| Pilot gemeenten | | | |
| LVV locatie (ref=Rotterdam) | | | |
| **Amsterdam** | **1.791** | **0.583** | **0.004** |
| **Eindhoven** | **4.235** | **1.443** | **0.000** |
| **Groningen** | **1.981** | **0.684** | **0.001** |
| **Utrecht** | **3.279** | **1.188** | **0.000** |
| **Nagelkerke $R^2$**[48] | **0,149** | | |

Bron: Registraties van de pilot, door Regioplan opgevraagd bij de gemeenten, IND en DT&V (peildatum is 1 juli 2022)

### Bereiken van een bestendige oplossing

Tabel 6.2 geeft de uitkomsten van het tweede geschatte logistische regressiemodel weer, waarin het bereiken van een bestendige oplossing is meegenomen als uitkomstmaat. LVV-deelnemers afkomstig uit Iran behalen significant minder vaak een bestendige oplossing dan deelnemers uit overige landen (de referentiegroep). Deelnemers uit Eindhoven hebben een 3,4 keer zo grote waarschijnlijkheid tot het behalen van een bestendige oplossing ten opzicht van deelnemers uit Rotterdam (de referentiegroep). Voor de overige gemeenten zijn er, na correctie voor de achtergrondkenmerken van de deelnemers, geen significante verschillen gevonden in het bereiken van een bestendige oplossing.

**Tabel 6.2 Uitkomsten van model 2 (logistisch regressie) met achtergrondkenmerken en pilot gemeenten als voorspellers en het bereiken van een bestendige oplossing (ja of nee) als afhankelijke variabele (N=1193)**

| Variabele | ExpB (Oddsratio) | B | Significantie |
|---|---|---|---|
| Constant | 0.144 | -1.938 | 0.000 |
| Achtergrondkenmerken | | | |
| Geslacht (ref=man) | 1.211 | 0.191 | 0.312 |
| Leeftijd | 1.015 | 0.014 | 0.036 |
| Land van herkomst (ref=overige landen) | | | |
| **Iran** | **0.162** | **-1.819** | **0.000** |
| Nigeria | 0.763 | -0.271 | 0.476 |
| Eritrea | 0.731 | -0.313 | 0.378 |
| Irak | 0.617 | -0.483 | 0.175 |
| Guinee | 0.869 | -0.141 | 0.723 |
| Afghanistan | 0.050 | -2.996 | 0.050 |
| Oeganda | 1.128 | 0.120 | 0.758 |
| Pilot gemeente | | | |
| LVV locatie (ref=Rotterdam) | | | |
| Amsterdam | 0.769 | -0.263 | 0.313 |
| **Eindhoven** | **3.412** | **1.227** | **0.000** |
| Groningen | 1.017 | 0.017 | 0.950 |
| Utrecht | 0.886 | -0.121 | 0.682 |
| **Nagelkerke $R^2$** | **0.121** | | |

Bron: Registraties van de pilot, door Regioplan opgevraagd bij de gemeenten, IND en DT&V (peildatum is 1 juli 2022)

### Bereiken van een semi-bestendige oplossing

De uitkomsten van het geschatte regressiemodel met het bereiken van semi-bestendige oplossingen als afhankelijke variabelen zijn weergegeven in tabel 6.3. Hieruit komt naar voren dat vrouwen een anderhalf keer zo grote waarschijnlijkheid hebben tot het bereiken van een semi-bestendige oplossing. Deelnemers uit Iran, Eritrea en Afghanistan hebben een significant grotere waarschijnlijkheid tot het bereiken van een semi-bestendige oplossing dan deelnemers uit overige landen (de referentiecategorie). Het verschil is met name groot voor Afghanen; zij hebben een bijna 19 keer zo grote waarschijnlijkheid tot

[48] Voor de effectgrootte wordt de volgende vuistregel gehanteerd: < 1.68 = heel klein, tussen 1.68 en 3.47 = klein, tussen 3.48 en 6.71 = medium, > 6.71 = groot.

het behalen van een semi-bestendige oplossing. Wanneer de achtergrondkenmerken van de deelnemers worden meegenomen, zien we dat er significante verschillen blijven bestaan tussen de pilot gemeenten. Ten opzicht van Rotterdam (referentiecategorie) hebben deelnemers uit Groningen een 2,5 keer zo grote waarschijnlijkheid tot het bereiken van een semi-bestendige oplossing. Voor deelnemers uit Amsterdam is deze waarschijnlijkheid 2,6 keer zo groot en voor deelnemers uit Utrecht 4,4 keer zo groot.

**Tabel 6.3 Uitkomsten van model 3 (logistisch regressie) met achtergrondkenmerken en pilot gemeenten als voorspellers en het bereiken van een semi-bestendige oplossing (ja of nee) als afhankelijke variabele (N=1193)**

| Variabele | ExpB (Oddsratio) | B | Significantie |
|---|---|---|---|
| Constant | 0.243 | -1.417 | 0.000 |
| Achtergrondkenmerken | | | |
| Geslacht (ref=man) | **1.567** | **0.449** | **0.004** |
| Leeftijd | 0.987 | -0.013 | 0.031 |
| Land van herkomst (ref=overige landen) | | | |
| **Iran** | **3.122** | **1.138** | **0.000** |
| Nigeria | 0.831 | -0.185 | 0.831 |
| **Eritrea** | **2.637** | **0.970** | **0.000** |
| Irak | 1.359 | 0.307 | 0.255 |
| Guinee | 0.795 | -0.229 | 0.475 |
| **Afghanistan** | **18.903** | **2.939** | **0.000** |
| Oeganda | 1.707 | 0.535 | 0.092 |
| Pilot gemeente | | | |
| LVV locatie (ref=Rotterdam) | | | |
| **Amsterdam** | **2.648** | **0.974** | **0.000** |
| Eindhoven | 1.765 | 0.568 | 0.119 |
| **Groningen** | **2.503** | **0.918** | **0.000** |
| **Utrecht** | **4.414** | **1.485** | **0.000** |
| **Nagelkerke $R^2$** | **0.237** | | |

Bron: Registraties van de pilot, door Regioplan opgevraagd bij de gemeenten, IND en DT&V (peildatum is 1 juli 2022)

De uitgevoerde analyses laten verschillen zien tussen gemeenten wat betreft het bereiken van oplossingen. Zo zien we dat met name in Eindhoven de waarschijnlijkheid voor deelnemers om bij uitstroom een bestendige oplossing te bereiken relatief groot is. Dit geldt voor deelnemers in Utrecht, Amsterdam en Groningen wat betreft een semi-bestendige oplossing. In Utrecht en Amsterdam is de kans dat een ingediende HASA ook leidt tot een inwilliging relatief groot.

Het is lastig om de verschillen tussen gemeenten in het bereiken van oplossingen toe te schrijven aan verschillen in de werkwijze. Er zijn op veel punten geen eenduidige overeenkomsten tussen de gemeenten die vaker een oplossing bereiken (in bijvoorbeeld opvangvorm, mate van perspectiefbepaling of ingezette vormen van begeleiding). Ook zijn er geen duidelijke verschillen met de gemeenten waarbij minder vaak oplossingen worden bereikt. Wel kunnen we een aantal richtingen benoemen die mogelijke verklaringen kunnen bieden. In steden waar de samenwerking is verslechterd, is bijvoorbeeld te zien dat vreemdelingen eerder vertrekken en dat er minder vaak oplossingen worden gevonden. Ook wanneer er zich in een stad veel vreemdelingen bevinden met complexe medische problematiek (zoals trauma's) bemoeilijkt dat het vinden van een duurzame oplossing. Daarnaast zien we dat de steden waar relatief vaak een oplossing wordt gevonden (Amsterdam, Utrecht en Eindhoven) helemaal geen termijnen hanteren (Eindhoven en Utrecht) of lange termijnen (Amsterdam). Echter zien we ook dat in steden waar kortere termijnen worden gehanteerd (zoals Rotterdam) vrijwillig vertrek relatief vaak voor komt. Op dit moment is nog onbekend in hoeverre de verschillende termijnen bijdragen aan het bereiken van oplossingen, hiervoor is nader onderzoek nodig.

## 6.5 Contextfactoren

In deze paragraaf benoemen we op basis van interviews met betrokkenen een aantal belangrijke contextfactoren die van invloed zijn op de werking van de LVV.

### Bepaalde externe factoren kunnen de begeleiding ondermijnen

Wanneer vreemdelingen een mogelijkheid hebben op opvang buiten de LVV, kan een 'stok achter de deur' ontbreken. Vreemdelingen kunnen hierdoor minder bereid zijn om mee te werken aan een duurzame oplossing, met name wanneer ze het niet eens zijn met het gekozen perspectief. Hetzelfde geldt voor de instandhouding van de BBB in Eindhoven, waardoor vreemdelingen een alternatief hebben buiten de LVV. Echter wordt ook aangegeven dat wanneer vreemdelingen weten dat als ze uit de LVV zouden willen stappen er nog een alternatief is, dat dit de deelnemers meer vertrouwen geeft waardoor ze eerder aan de LVV deelnemen. Daarnaast zou alternatieve opvang een plek kunnen zijn waar vreemdelingen terecht kunnen die tussen wal en schip vallen, en waar de LVV geen oplossing voor kan bieden (zoals medisch kwetsbaren of vreemdelingen die niet terug kunnen en niet in aanmerking komen voor legalisatie). Het bestaan van alternatieve opvang, en de invloed daarvan op de aanpak van de LVV, zijn ook benoemd in de eerdere evaluaties. Daarnaast wordt benoemd dat in sommige gevallen een ngo (binnen of buiten de LVV) gesprekken met een vreemdeling voert over verblijf of een HASA indient, terwijl binnen de LVV gekozen is voor het terugkeerperspectief.

### Ontwikkelingen in de groep deelnemers

De populatie in de LVV is een groep met complexe problematiek; dit bemoeilijkt het vinden van een duurzame oplossing. Daarnaast is er ook sprake van ontwikkelingen in de groep deelnemers, niet zozeer in achtergrondkenmerken (zie hoofdstuk 3), maar wel in meer zachte kenmerken. Voor het 'laaghangend fruit' is over het algemeen al een oplossing gevonden. Op dit moment bevinden zich ook veel complexe casussen in de LVV, bijvoorbeeld vreemdelingen die al jarenlang in Nederland verblijven. Deze groep is volgens betrokkenen door de jaren heen passief geworden. Mensen die na de start van de LVV zijn ingestroomd, zijn eerder te activeren waardoor er ook sneller gewerkt kan worden aan een vorm van perspectief.

### Negatieve invloed van corona

net als al in de tussenevaluatie in 2021 is geconstateerd, heeft de corona crisis een negatieve impact gehad op de *begeleiding*. Zeker in het eerste corona jaar belemmerde de pandemie de begeleiding, toen er nog onvoldoende digitale middelen (laptops en tablets) waren om de begeleiding voort te zetten. Begeleidende partijen konden minder fysieke gesprekken voeren met de deelnemers. Ngo's geven aan dat dit ook de voortgang van de trajecten belemmerde. De processen bij IND liepen vertraging op en duurde langer om documenten te verkrijgen bij ambassades. Daarnaast was terugkeer soms niet uitvoerbaar door een inreisverbod of omdat alle vluchten waren geannuleerd. Ook op de opvangvormen had corona invloed. Deelnemers konden niet met teveel bewoners dicht op elkaar wonen. Daardoor verbleven zij soms in tijdelijke, ruimere opvanglocaties, die verspreid zijn over de stad, of werden zij tijdelijk opgevangen in hun eigen netwerk. Sommige geïnterviewden gaven aan dat hierdoor meer 'ruis op de lijn' kwam in de communicatie met vluchtelingen.

> Ook de deelnemers die wij gesproken hebben bevestigen dit beeld. Tijdens corona was er weinig persoonlijk contact mogelijk, alleen via Whatsapp. De deelnemers geven aan dit persoonlijke contact gemist te hebben, niet alleen met de begeleider maar ook met de andere vreemdelingen die ze normaal tegenkwamen bij de bezoekjes aan het kantoor van de begeleidende ngo.
> Daarnaast was het voor ongedocumenteerden lastig om aan een QR-code te komen (zij hebben immers geen BSN of DigiD), waardoor het enige tijd niet mogelijk was om bepaalde plekken (zoals horeca en sportscholen) te bezoeken. Dit vergrootte hun isolement.
> **Deelnemers LVV:** "*We gingen niet meer naar buiten, we bleven vooral binnen.*"

Ten tweede had corona invloed op de *samenwerking*: processen liepen stroever en fysiek samenkomen was tijdelijk niet mogelijk. Fysiek samenkomen en informeel contact naast de casusbesprekingen bleken belangrijk voor de onderlinge relaties. Bij online bijeenkomsten bleek het lastiger om elkaars emoties te

peilen en kwamen partij minder snel tot een gezamenlijke oplossing. Daarnaast stagneerde ook de voortgang van casussen, bijvoorbeeld omdat sommigen landen een inreisverbod hadden of er geen vluchten gingen, de persoonlijke begeleiding minder intensief kon plaatsvinden en het moeilijker was om documenten te verkrijgen via ambassades. Hierdoor werden tijdelijk minder successen behaald, wat niet bijdroeg aan de motivatie van de betrokkenen.

**Gemeente:** *"In de digitale periode was het wel meer zenden, dat mensen meer riepen wat ze vonden en de vraag op tafel bleef liggen. De gemeente moest in die periode vaker de knoop doorhakken over aan welk perspectief er gewerkt moest worden. Via schermen kom je minder makkelijk tot gezamenlijke conclusie."*

### *Politieke onzekerheid en veranderingen*

In de gesprekken worden regelmatig zorgen geuit over het regeerakkoord, en de nadruk daarin op terugkeer.

**Gemeente:** *"Het [regeerakkoord] is een hele grote donderwolk die boven ons hangt'."*

De meeste gemeenten staan niet achter de nadruk van het akkoord op terugkeer, voor hen zijn alle perspectieven gelijkwaardig. De gemeenten en het Rijk zijn in gesprek over de uitvoering van het coalitieakkoord en de focus daarin op terugkeer, in combinatie met de werkwijze in de LVV waarbij meerdere perspectieven worden onderzocht.

**Gemeente:** *"De toekomstige LVV moet landelijke dekking hebben, maar het moet wel een oplossing zijn die hanteerbaar is."*

Op dit moment worden bestuurlijke gesprekken gevoerd om te bezien hoe uitvoering gegeven kan worden aan het coalitieakkoord in combinatie met de borging van de ontwikkelde werkwijze. De gemeenten Eindhoven en Amsterdam hebben al aangegeven door te gaan met de LVV zoals die nu wordt uitgevoerd, indien nodig met eigen middelen.

Daarnaast heeft ook de lokale politiek invloed op de LVV. In Amsterdam is een paar maanden terug een motie aangenomen om bij beëindigingen van de LVV de opvang niet direct stop te zetten. Het gevolg is dat als mensen na afronding van hun traject de opvang niet vrijwillig willen verlaten dat ze nog even mogen blijven. In Rotterdam heeft het college in een lokaal coalitieakkoord juist besloten om het aantal LVV bedden af te schalen. De mate van politiek draagvlak voor de LVV verschilt per gemeente.

### Afschaffing van de discretionaire bevoegdheid

Net als in de vorige evaluaties, benoemen sommige betrokkenen dat het afschaffen van de discretionaire bevoegdheid van 'schrijnendheid' beperkend werkt in het vinden van oplossingen voor bepaalde casussen. De bevoegdheid ligt op dit moment bij IND, maar kan alleen worden ingezet bij een eerste aanvraag. Door het wegvallen van de discretionaire bevoegdheid ervaart DT&V meer druk op 'buiten schuld' aanvragen, maar door de hoge benodigde bewijslijst is het erg lastig om dit type aanvragen in te willigen. Binnen de huidige werkwijze wordt door sommige partijen ervaren dat er 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). IND geeft hier over aan dat het de vraag is in hoeverre discretionaire bevoegdheid een oplossing zou zijn voor deze schrijnende gevallen. Ook binnen het huidige beleid is er ruimte voor 'de menselijke maat', geven verschillende betrokkenen aan. In hoeverre dat in de praktijk wordt ingezet heeft vooral te maken met de ruimte die professionals zelf ervaren om met creatieve oplossingen te komen die vallen binnen de huidige wet- en regelgeving.

## 6.6 Organisaties rondom de LVV en maatschappelijke effecten

Naast effecten wat betreft duurzame uitstroom, hebben we ons ook gericht op bredere maatschappelijke effecten. We hebben hiervoor gesproken met verschillende organisaties die formeel geen onderdeel zijn van de LVV, maar wel zicht kunnen hebben op effecten.

Zo bestaat er rond de LVV een netwerk van (informele) ngo' s die zich richten op de groep ongedocumenteerden, waaronder ook de doelgroep van de LVV. Zij bieden bijvoorbeeld een inloopspreekuur, een steunpunt of een mobiele app met sociale kaart van de stad. De organisaties hebben vaak een nauwe band met hun doelgroep. Daarnaast hebben zij een rol in het informeren van de ongedocumenteerden over de LVV, en indien relevant ook in de toeleiding naar de LVV. In de praktijk hebben de meeste organisaties die wij hebben gesproken echter nog weinig ongedocumenteerden doorverwezen naar de LVV. Een groot deel van hun doelgroep voldoet namelijk niet aan de instroomcriteria van de LVV. Het uitsluiten van bepaalde groepen is dan ook gelijk een knelpunt van de LVV volgens de organisaties. Daarnaast noemen deze partijen als knelpunt dat in de LVV een hoge mate van zelfredzaamheid wordt verwacht. Deelnemers moeten bijvoorbeeld afspraken inplannen en vooruit kunnen plannen met het weekgeld wat ze ontvangen. De begeleider binnen de LVV zien ze meestal enkele keren per maand, dit is volgens de organisaties te weinig om echt goed te kunnen begeleiden bij alle dagelijkse zaken. Ongedocumenteerden kloppen in de praktijk dan ook vaak bij deze informele organisaties aan voor hulp bij bepaalde zaken, aangezien zij een laagdrempelige plek vormen voor de groep.

De organisaties benoemen daarnaast deze maatschappelijke effecten van de LVV:

### Groepen meer in beeld, meer inzicht in problematiek.

Door de registraties binnen de LVV ontstaat meer zicht op ongedocumenteerden die in de gemeente verblijven. Door het bundelen van zaken en ze naast elkaar te leggen komt ook meer zicht op vergelijkbare problematiek. Ten slotte komen door de meer intensieve begeleiding van vreemdelingen zaken aan het licht die anders waarschijnlijk onzichtbaar zouden blijven.

### Welzijn vreemdelingen verbeterd

Het leven op straat leidt vaak tot medische en psychische problemen. De gezondheidssituatie van mensen verbetert door het hebben van een vaste plek en meer zekerheid.

**Partijen uit het informele netwerk rondom de LVV:** *"Wij hebben zicht op die periode voordat iemand onderdak heeft. Dat is een ontzettend stressvolle periode, het verschil tussen wel of geen onderdak is groot."*

Opvang en andere basisvoorzieningen (zoals beschikking tot voedsel) zijn ook belangrijke voorwaarden voor een goede begeleiding. Vóór de LVV was er opvang mogelijk in de BBB-opvang, maar dit was uitzichtloos en er werd niet naar perspectief gewerkt. Wanneer deelnemers de LVV zien als een nieuwe kans, heeft dat ook een positieve invloed en geeft nieuwe energie. Daarnaast geeft ook het gegeven dat vreemdelingen binnen de LVV niet opgepakt kunnen worden door de vreemdelingenpolitie, hen veel rust. Door de LVV zijn er ook meer (financiële) mogelijkheden voor activering: hierdoor worden vreemdelingen zelfstandiger, leren en worden ze geactiveerd. Daarnaast worden vreemdelingen meer weerbaar tegen uitbuiting door op de hoogte te zijn van hun eigen positie en het aanbod aan hulp. Ook is de toeleiding naar de zorg verbeterd: door voorlichting binnen de LVV zijn vreemdelingen beter geïnformeerd en is de toegang meer laagdrempelig. Als knelpunt wordt genoemd dat in sommige gevallen sprake is van lange wachtlijsten bij de GGZ.

Een situatie in de LVV kan echter, volgens de organisaties, ook gepaard gaan met een negatief welbevinden. Wanneer bijvoorbeeld de verwachtingen over een nieuwe kans niet waar gemaakt worden, op het einde van het traject nog geen duidelijk plan is, of als de vreemdeling niet het gevoel heeft dat alles is gedaan ontstaat er juist stress. Dit kan zelfs leiden tot depressiviteit en suïcidale gedachten. Soms krijgen vreemdelingen in hun ogen onmogelijke opdrachten, bijvoorbeeld het achterhalen van bepaalde documenten. Ook dit kan leiden tot stress. Goede verwachtingsmanagement bij aanvang van de LVV is

dus essentieel, om te zorgen dat een deelnemer met realistische verwachtingen start. Het niet uitkomen van verwachtingen kan namelijk tot stress en onrust leiden.

### Openbare orde en veiligheid

Omdat de opvang voor bepaalde groepen ongedocumenteerden door de LVV beter is geregeld, slapen er minder mensen op straat. Dit leidt tot betere openbare orde en minder humanitaire noodsituaties (verkrachtingen, mensenhandel). Ook merken gemeenten een daling in de overlast en incidenten op straat sinds de LVV. Vooral in gemeenten waar geen BBB was, heeft de opvang van de LVV een grote meerwaarde. Als kanttekening wordt hierbij wel genoemd dat het wel problematisch is dat er bepaalde groepen worden uitgesloten van de opvang in de LVV (zoals Dublin claimanten en gezinsmigranten), waardoor alsnog vrouwen en minderjarige kinderen op straat leven.

**Gemeente:** *"Als iemand op straat gevonden wordt, heb je meer mogelijkheden tot opvang. Ook heb je mogelijkheden voor begeleiding richting een perspectief".*

### Steden waar de BBB-opvang is opgeheven

We hebben ook met maatschappelijk organisaties van twee steden[49] gesproken die niet deelnemen aan de LVV. In deze steden is de BBB is opgeheven, de bedoeling was dat vanuit deze steden vreemdelingen zouden doorverwijzen naar de LVV in een stad in de buurt (namelijk Rotterdam). In de praktijk wordt er echter weinig doorverwezen. Dit komt volgens de organisaties aan de ene kant omdat veel vreemdelingen in hun stad al een eigen (sociaal) netwerk hebben opgebouwd, en het lastig vinden om dit op te geven wanneer zij vertrekken naar een andere stad. Daarnaast voldoet een groot deel van hun doelgroep niet aan de criteria van de LVV.

We hebben deze organisaties ook gevraagd of zij een LVV in eigen stad zouden willen. Als voordeel van de LVV noemen zij het structurele contact met IND en DT&V om casussen te bespreken, en mogelijke doorbraken te bereiken. Op dit moment hebben de organisaties geen structureel contact met de ketenpartners. De opzet van de LVV zou in de ogen van de organisaties echter wel aangepast moeten worden om meer effect te hebben: zo zouden er minder strikte toelatingscriteria moeten gelden, zouden langere termijnen voor de opvang mogelijk moeten zijn (langer dan 6 maanden die nu in Rotterdam geldt) en dient er in de begeleiding geen nadruk te liggen op terugkeer (volgens de organisaties is dit in Rotterdam op dit moment namelijk wel het geval).

## 6.7 Ervaren meerwaarde LVV

In de gesprekken hebben we respondenten ook gevraagd naar de meerwaarde van de LVV in hun ogen. De meeste partijen vinden dat voor verblijf goede resultaten worden geboekt, veel ingediende HASA's worden ingewilligd. Men vindt echter dat de samenwerking op terugkeer nog verbeterd kan worden.[50] Ook als gezamenlijk gekozen is voor het terugkeer perspectief, is dit vaak niet uitvoerbaar. Bijvoorbeeld door gebrek aan medewerking van vreemdeling of van het land van herkomst. Bij AVIM en DT&V bestaat de wens tot meer mogelijkheden tot het inzetten van gedwongen vertrek, eventueel na beëindiging van de LVV. De ngo's staan hier echter niet achter (zie ook par. 4.2 over de verschillende visies wat betreft gedwongen terugkeer). Dat er minder resultaten worden bereikt in termen van terugkeer dan wat betreft ingediende HASA's blijkt ook uit dit onderzoek naar de uitstroom vanuit de LVV (zie par. 6.2 en 6.3). Daarnaast geldt dat er een aantal casussen is die ook zonder de LVV opgelost hadden kunnen worden. Bepaalde kansrijke zaken, zoals Chavez-zaken[51], zijn verhoudingsgewijs overzichtelijk en door een ngo alleen te behandelen. Dit geldt ook voor aanvragen die al lopen.

[49] Den Haag en Leiden.
[50] Uit de kwantitatieve analyse in paragraaf 6.3 blijkt ook dat het indienen van en HASA veel voorkomt: dit geldt voor ongeveer een derde van het totaal aantal deelnemers. Uit dezelfde paragraaf blijft echter ook dat voor ongeveer een tiende van het totaal aantal deelnemers vrijwillig vertrekt uit de LVV.
[51] Mogelijkheden voor verblijfsvergunning als er sprake is van een minderjarig kind met de Nederlandse nationaliteit.

Waar de LVV wél invloed op heeft gehad volgens diverse betrokkenen is de voorbereiding van HASA's. IND vervult een soort poortwachter functie voor het indienen van aanvragen. Als zij vanaf het begin aangeven dat een aanvraag geen zin heeft, wordt deze over het algemeen niet ingediend. Dit leidt tot meer kansrijke aanvragen. Daarnaast worden de aanvragen die wel ingediend worden beter voorbereid. Door de korte lijnen tussen organisaties en intern binnen organisaties, kan bijvoorbeeld binnen IND de juiste expertise worden ingezet (zoals een landenspecialist).

**IND:** *"Voor mij is het belangrijk dat er [door de LVV] meer informatie beschikbaar is over mensen. Wij spreken mensen tijdens een gehoor een paar uurtjes. Dan heb je weleens een medische verklaring of meer informatie vanuit een ngo, maar alleen op papier. Het feit dat we casussen bespreken [in de LVV] maakt dat wij heel veel informatie tot onze beschikking hebben en in sommige gevallen een betere beslissing kunnen maken."*

Ook een meerwaarde van de LVV volgens de betrokkenen is professionalisering van de begeleiding, omdat er meer budget beschikbaar is. Hierdoor konden ngo's zich meer specialiseren in medische, maatschappelijke en juridische begeleiding.

Echter wordt ook in alle gesprekken genoemd dat het soms lang kan duren voordat trajecten effect hebben en kost de LVV veel tijd (en energie). Betrokken partijen nemen deel aan verschillende overleggen, die ook veel tijd kosten wat betreft voorbereiden. Sommigen vragen zich af: zijn de resultaten die investering wel waard? Mogelijk zou meer zicht op de casusvoortgang, en duidelijke afspraken hierover, hier een positieve invloed op kunnen hebben (zie ook het volgende hoofdstuk).

Daarnaast kan de LVV binnen de huidige kaders geen oplossing bieden voor bepaalde complexe casussen. Zelfs als alle partijen creatief meedenken en alle expertise wordt ingezet, blijven er bepaalde zaken onoplosbaar waarbij geen mogelijkheden zijn voor legalisering én niet voor terugkeer. Bijvoorbeeld omdat, ook na het gebruik van biometrie, het vaststellen van identiteit en/of nationaliteit niet mogelijk is. Ook gaat het om schrijnende gevallen, mensen die medisch kwetsbaar zijn (maar niet voldoende om in aanmerking te komen voor uitstel van vertrek in het kader van art. 64) of ouderen. Deze mensen zijn vaak al jaren lang in Nederland. Daarnaast zijn er groepen die uitgesloten worden van de LVV: groepen die niet onder de criteria vallen of waarvan het traject wordt stopgezet (bijvoorbeeld omdat ze niet meewerken). Zij kunnen geen aanspraak maken op andere regelingen. Voor deze groepen is (ook omwille van de openbare orde etc.) een andere oplossing nodig.

Wanneer casussen ondanks alle moeite en inspanning onoplosbaar blijven, kan dit ook een negatieve invloed hebben op de samenwerking. Belangrijk is dat partijen zich ervan bewust zijn dat bepaalde casussen niet op te lossen zijn binnen kaders van de LVV. Dit kan wat meer 'lucht' geven aan de samenwerking.

Een deel van de respondenten ziet dan ook geen meerwaarde van de LVV. De LVV zou te veel tijd en energie kosten en te weinig concrete resultaten opleveren. Een ander deel is voorzichtig positief, met name over de verbeterde samenwerking. Daarnaast wordt genoemd dat elke vreemdeling voor wie een duurzame oplossing bereikt wordt, al een meerwaarde betekent. Dit geldt zeker voor doorbraken in complexe zaken, zaken die zonder de LVV mogelijk niet in beeld waren geweest. Ten slotte wordt benoemd: de LVV is het enige wat we hebben, wat is het alternatief?

## 6.8 Samenvatting

In totaal hebben in het kader van de LVV-pilots per 1 juli 2022 2092 trajecten plaatsgevonden. Soms stroomden personen uit en begonnen zij later weer een nieuw LVV-traject. De LVV heeft 2065 unieke personen opvang en begeleiding geboden. Voor de deelnemers die per 1 juli 2022 zijn uitgestroomd (in totaal 1258 personen), is voor evenveel personen een semi-bestendige oplossing (Herhaalde asielaanvraag (HASA), artikel 64) gevonden (41%) als geen oplossing gevonden (41%). Voor de overige 18 procent van de uitgestroomde deelnemers is een bestendige oplossing gevonden. De bestendige oplossingen bestonden voor een even groot deel uit inwilliging van een aanvraag voor een verblijfsvergunning

als uit vrijwillig vertrek. Ten opzichte van de tussenevaluatie uit 2020 is met name het aandeel semi-bestendige oplossingen toegenomen, en dan vooral het aandeel HASA's (van 36% in 2020 naar 41% per juli 2022). Als we kijken naar de beslissingen ten aanzien van de ingediende HASA's, zien we dat deze aanvragen relatief vaak (in zeven op de tien zaken) worden ingewilligd. Het aandeel bestendige oplossingen bij uitstroom is ten opzichte van de tussenevaluatie uit 2020 gelijk gebleven (18%).

Uit de data-analyse komt naar voren dat het bereiken van een oplossing samenhangt met zowel achtergrondkenmerken als met de gemeenten waar de deelnemers verblijven. Zo zien we dat voor vrouwen significant vaker een oplossing wordt gevonden dan voor mannen. Ook wordt er voor Eritreeërs en Afghanen vaker een oplossing gevonden, wat te maken heeft met de situatie in deze landen. Daarnaast zien we dat er voor personen uit de LVV van Amsterdam, Eindhoven, Groningen en Utrecht significant vaker een oplossing wordt gevonden dan voor personen uit Rotterdam. Met name in Eindhoven is de waarschijnlijkheid voor deelnemers om een bestendige oplossing te bereiken relatief groot. Deelnemers in Utrecht, Amsterdam en Groningen hebben een grotere kans een semi-bestendige oplossing te bereiken, waarbij met name in Utrecht en Amsterdam de semi-bestendige oplossing relatief vaak leidt tot een inwilliging van het verzoek tot een verblijfsvergunning.

Het is lastig om de verschillen tussen gemeenten in het bereiken van oplossingen toe te schrijven aan verschillen in de werkwijze. Er zijn op veel punten geen eenduidige overeenkomsten tussen de gemeenten die vaker een oplossing bereiken (in bijvoorbeeld opvangvorm, mate van perspectiefbepaling of ingezette vormen van begeleiding). Ook zijn er geen duidelijke verschillen met de gemeenten waarbij minder vaak oplossingen worden bereikt. Wel kunnen we een aantal richtingen benoemen die mogelijke verklaringen kunnen bieden. In steden waar de samenwerking is verslechterd, is bijvoorbeeld te zien dat vreemdelingen eerder vertrekken en dat er minder vaak oplossingen worden gevonden. Ook wanneer er zich in een stad veel vreemdelingen bevinden met complexe medische problematiek (zoals trauma's) bemoeilijkt dat het vinden van een duurzame oplossing. Daarnaast zien we dat de steden waar relatief vaak een oplossing wordt gevonden (Amsterdam, Utrecht en Eindhoven) helemaal geen termijnen hanteren (Eindhoven en Utrecht) of lange termijnen (Amsterdam). Echter zien we ook dat in steden waar kortere termijnen worden gehanteerd (zoals Rotterdam) vrijwillig vertrek relatief vaak voor komt. Op dit moment is nog onbekend in hoeverre de verschillende termijnen bijdragen aan het bereiken van oplossingen, hiervoor is nader onderzoek nodig.

Verschillende contextfactoren hebben invloed op de werking van de LVV. Zo kunnen bepaalde *externe factoren kunnen de begeleiding ondermijnen:* wanneer vreemdelingen een mogelijkheid hebben op opvang buiten de LVV, kan een 'stok achter de deur' ontbreken. Daarnaast kunnen gesprekken over verblijf, terwijl binnen de LVV gekozen is voor terugkeer, de begeleiding belemmeren. De populatie in de LVV is een groep met complexe problematiek; dit bemoeilijkt het vinden van een duurzame oplossing. Er is ook sprake van *ontwikkelingen in de groep deelnemers*, op dit moment bevinden zich veel complexe casussen in de LVV. Deze groep is volgens betrokkenen door de jaren heen passief geworden. De *coronacrisis* heeft een negatieve invloed gehad op zowel de begeleiding (de voortgang van casussen vertraagde) als op de samenwerking (fysiek samenkomen bleek belangrijk voor onderlinge relaties). Ook spelen *politieke onzekerheid en veranderingen* een rol. Het regeerakkoord, en de nadruk daarin op terugkeer, baart veel betrokkenen zorgen. Ten slotte zou het afschaffen van de *discretionaire bevoegdheid van 'schrijnendheid'* beperkend werken in het vinden van oplossingen voor bepaalde casussen. Er is echter weinig informatie bekend over de effectiviteit toen deze bevoegdheid er nog wel was.

Naast effecten wat betreft duurzame uitstroom, blijkt dat de LVV ook bredere maatschappelijke effecten heeft. Zo zijn groepen vreemdelingen die in de gemeenten verblijven *beter in beeld*, en is er meer zicht op de problematiek. Daarnaast is door de begeleiding in de LVV en het hebben van onderdak, het *welzijn van vreemdelingen verbeterd*. Ook zijn ze beter op de hoogte van hun eigen positie (waardoor ze meer weerbaar zijn tegen uitbuiting) en is de toeleiding naar zorg verbeterd. Ten slotte slapen door de opvang in de LVV minder groepen op straat, dit leidt tot *betere openbare orde en veiligheid*.

Wat betreft de meerwaarde van de LVV, vinden de meeste partijen dat voor verblijf goede resultaten worden geboekt. Door de samenwerking in het LSO worden HASA's beter voorbereid, dit leidt tot meer

kansrijke aanvragen. Wat betreft terugkeer geven partijen aan dat de samenwerking nog verbeterd kan worden. Bij AVIM en DT&V bestaat de wens tot meer mogelijkheden tot gedwongen vertrek, de ngo's staan hier echter niet achter. Als belangrijk ontwikkelpunt wordt genoemd dat het lang kan duren voordat er in trajecten resultaten worden geboekt, er wordt daarom gepleit voor meer zicht op de casusvoortgang. Daarnaast wordt benoemd dat voor bepaalde complexe casuïstiek binnen de LVV-kaders geen oplossing mogelijk is. De meerwaarde van de LVV lijkt op dit moment vooral te zitten in de verbeterde samenwerking en de beweging in het bereiken van resultaten voor bepaalde casussen.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

# Conclusie

7

# 7 Conclusie

Eind 2018 hebben het Rijk en de VNG een samenwerkingsovereenkomst gesloten voor het realiseren van een landelijk netwerk van begeleidings- en opvangvoorzieningen voor migranten zonder recht op verblijf of Rijksopvang. Het doel van deze zogenaamde Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVV) is te komen tot een bestendige oplossing en perspectief voor de betrokkenen in de vorm van vertrek uit Nederland of – indien voldaan aan de juiste voorwaarden – legaliseren van verblijf. Er is gekozen voor een gezamenlijk ontwikkeltraject tussen Rijk en gemeenten, waarbij gestart is met een pilot in vijf gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven en Groningen). De pilotperiode van de LVV loopt in 2022 ten einde. Dit geeft aanleiding voor de eindevaluatie over deze periode, die is uitgevoerd door Regioplan.

In dit slothoofdstuk kijken we terug op de behaalde resultaten van de LVV. In paragraaf 7.1 beantwoorden we de onderzoeksvragen. In de volgende paragraaf (par 7.2) formuleren we enkele lessen voor de toekomst van de LVV. In de slotparagraaf reflecteren we op de werking van de LVV.

## 7.1 Beantwoording onderzoeksvragen

### Effectiviteit van de LVV

1. Welke kwalitatieve en kwantitatieve resultaten zijn gerealiseerd ten aanzien van het bereiken van bestendige en semi-bestendige (HASA, Artikel 64) oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang?
   a. Welke output (zoals in- en uitstroom, ingezette instrumenten) is behaald?
   b. In hoeverre worden bestendige en semi-bestendige oplossingen voor de doelgroep bereikt?
   c. In hoeverre zijn er verschillen in resultaten tussen de vijf LVV-pilots?

In totaal hebben in het kader van de LVV-pilots in de periode tot 1 juli 2022 2092 trajecten plaatsgevonden. Soms stroomden personen uit en begonnen zij later weer een nieuw LVV-traject. De LVV heeft 2065 unieke personen opvang en begeleiding geboden. Sinds het begin van de LVV is het deel van de lopende trajecten waarvoor een begeleidingsperspectief is bepaald toegenomen. Eind april 2022 is voor ruim driekwart van de deelnemers besloten of zij begeleid worden richting terugkeer, legalisering of doormigratie. Voor de deelnemers die tot 1 juli 2022 zijn uitgestroomd (in totaal 1258 personen), is bij uitstroom voor bijna 60 procent een oplossing gevonden: waarvan voor 41 procent een semi-bestendige oplossing (herhaalde asielaanvraag (HASA)[52], Artikel 64[53]) en voor 18 procent een bestendige oplossing (inwilliging, vertrek of doormigratie) is gevonden. De bestendige oplossingen bij uitstroom uit de LVV bestonden voor een even groot deel uit inwilliging van een aanvraag voor een verblijfsvergunning als uit zelfstandig vertrek uit Nederland. Voor de overige 41 procent van de uitgestroomde deelnemers is geen oplossing gevonden. Ten opzichte van de tussenevaluatie uit 2020 is met name het aandeel semi-bestendige oplossingen toegenomen, en dan vooral het aandeel HASA's (van 36% in 2020 naar 41% per juli 2022). Het aandeel bestendige oplossingen bij uitstroom is gelijk gebleven (18%).

Het kwalitatieve onderzoek bevestigt het beeld dat met name de uitvoering van HASA's is verbeterd. De IND vervult een poortwachtersfunctie voor het indienen van aanvragen. Als zij vanaf het begin aangeven dat een aanvraag geen zin heeft, wordt deze over het algemeen niet ingediend. Dit leidt tot meer kansrijke aanvragen. Daarnaast worden de aanvragen die wél ingediend worden beter voorbereid. Door de korte lijnen tussen organisaties en intern binnen organisaties, kan bijvoorbeeld binnen de IND de juiste expertise worden ingezet (zoals een landenspecialist). De analyse van de besluiten op ingediende HASA's laat zien dat deze aanvragen relatief kansrijk lijken te zijn; zeven op de tien door de IND behandelde zaken is per 30 april 2022 ingewilligd.

[52] Indienen van een nieuwe asielaanvraag, bijvoorbeeld omdat er iets is gewijzigd in de persoonlijke situatie van de vreemdeling of in het land van herkomst.
[53] Uitstel van vertrek vanwege medische redenen.

De pilotgemeenten verschillen significant van elkaar in het bereiken van oplossingen, ook als daarbij wordt gecorrigeerd voor verschillende achtergrondkenmerken van deelnemers (geslacht, leeftijd en herkomstland). Met name in Eindhoven wordt voor relatief veel deelnemers bij uitstroom een bestendige oplossing bereikt (en dan veelal inwilliging van de aanvraag voor een verblijfsvergunning). Ten aanzien van semi-bestendige oplossingen geldt dat dit relatief vaak in Utrecht, Amsterdam en Groningen wordt bereikt (en dan veelal het indienen van een HASA).

Het is lastig om de verschillen tussen gemeenten in het bereiken van oplossingen toe te schrijven aan verschillen in de werkwijze. Er zijn op veel punten geen eenduidige overeenkomsten tussen de gemeenten die vaker een oplossing bereiken (in bijvoorbeeld opvangvorm, mate van perspectiefbepaling of ingezette vormen van begeleiding). Ook zijn er geen duidelijke verschillen met de gemeenten waarbij minder vaak oplossingen worden bereikt. Wel kunnen we een aantal richtingen benoemen die mogelijke verklaringen kunnen bieden. In steden waar de samenwerking is verslechterd, is bijvoorbeeld te zien dat vreemdelingen eerder vertrekken en dat er minder vaak oplossingen worden gevonden. Ook wanneer er zich in een stad veel vreemdelingen bevinden met complexe medische problematiek (zoals trauma's) bemoeilijkt dat het vinden van een duurzame oplossing. Daarnaast zien we dat de steden waar relatief vaak een oplossing wordt gevonden (Amsterdam, Utrecht en Eindhoven) helemaal geen termijnen hanteren (Eindhoven en Utrecht) of lange termijnen (Amsterdam). Echter zien we ook dat in steden waar kortere termijnen worden gehanteerd (zoals Rotterdam) vrijwillig vertrek relatief vaak voor komt. Op dit moment is nog onbekend in hoeverre de verschillende termijnen bijdragen aan het bereiken van oplossingen, hiervoor is nader onderzoek nodig.

Het aandeel deelnemers dat uit de LVV stroomt met vertrek als uitstroomreden is niet substantieel toegenomen sinds de tussenevaluatie uit 2020. Het kwalitatieve onderzoek laat tevens zien dat terugkeer in de praktijk in sommige gevallen lastig uit te voeren is. Ook als gezamenlijk gekozen is voor het terugkeerperspectief, kent de uitvoering daarvan nog haken en ogen; bijvoorbeeld door gebrek aan medewerking van de vreemdeling of van het land van herkomst. Bij AVIM en DT&V bestaat de wens tot meer mogelijkheden tot het inzetten van gedwongen vertrek, eventueel na beëindiging van de LVV. De ngo's staan hier echter niet achter.

De ervaringen met de samenwerking verschillen per gemeente. In Amsterdam vinden betrokken dat de samenwerking is verbeterd ten opzichte van de start, onder andere door het invoeren van clusteroverleggen en de verbetering van het functioneren van de regiegroep. Ook in Eindhoven wordt gesproken van een lichte verbetering in de samenwerking, onder andere door meer verbinding tussen partijen en de gemeente die meer de onpartijdige regierol pakt. In Groningen zijn de verschillende partijen positief over de samenwerking, onder andere doordat de gemeente actief de regie voert. In Rotterdam spreken partijen over een fijne sfeer op persoonlijk vlak, maar op zakelijk vlak spreken de meeste partijen echter over een verslechtering van de samenwerking; het ontbreken van duidelijke kaders over de lokale werkwijze en het gebrek aan een stevige regievoering worden hierbij als verklaringen genoemd. In Utrecht ten slotte is de samenwerking tussen de ngo's en de IND verbeterd, met name door de openheid van de IND over het beoordelingsproces. De samenwerking tussen de ngo's en DT&V en AVIM is echter verslechterd, er is sprake van wederzijds wantrouwen.

2. Welke lokale en landelijke werkwijzen en instrumenten zijn ingezet, in welke mate worden deze als meer/minder effectief ervaren bij het bereiken van (semi-)bestendige oplossingen en wat zijn daarvan de redenen?
   a. Welke werkzame mechanismen in de inzet van werkwijzen en instrumenten treden in de praktijk op in de LVV en op welke wijze kunnen deze gerelateerd worden aan de behaalde resultaten?
   b. Welke factoren buiten de LVV (contextfactoren) kunnen gerelateerd worden aan de behaalde resultaten?

### Werkende mechanismen wat betreft samenwerking

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. Uit het onderzoek komt naar voren dat de samenwerking op sommige punten in de loop van de LVV-pilot is verbeterd. Aangezien partijen elkaar en elkaars werkwijze beter hebben leren kennen, is er

meer onderlinge verbinding en vertrouwen ontstaan. Wat ook positief heeft bijgedragen aan een verbeterde samenwerking is dat over het algemeen de gemeente meer de onpartijdige regierol heeft gepakt. Dit blijkt onder andere uit de ervaring dat alle perspectieven, dus ook terugkeer, meer ruimte krijgen in de overleggen. Daarnaast ontstaat er vaker duidelijkheid over gemaakte afspraken en houdt de regievoerder de partijen hieraan.

De onafhankelijke en actieve regierol van gemeenten is een van de werkzame mechanismen uit de in 2020 opgestelde beleidstheorie en wordt benoemd als succesfactor van de LVV-pilot, waarbij verschillende perspectieven beter bespreekbaar zijn geworden en er in toenemende mate duidelijke onderlinge afspraken zijn waar de regievoerder partijen actief aan houdt. Een goede regierol wordt in de praktijk echter ook belemmerd door de blijvende tegengestelde visies, met name wat betreft perspectiefbepaling en dan veelal gerelateerd aan terugkeer en gedwongen vertrek.

Behalve regievoering kan de toename van het aantal ontmoetingen binnen de pilotgemeenten (op basis van de eerder opgestelde beleidstheorie) gerelateerd worden aan een succesvolle samenwerking. Ontmoetingen leiden tot meer begrip voor elkaars werkwijze en een betere informatiedeling. In de loop van de LVV-pilot zijn partijen elkaar meer gaan vertrouwen, maar bij het ontstaan van incidenten staat het vertrouwen ook weer op scherp. Ook het invoeren van een nieuwe overlegstructuur in een aantal steden (één overleg voor inhoudelijke casusbesprekingen en één overleg voor casusoverstijgende beslissingen) heeft bijgedragen aan een verbeterde samenwerking.

### Werkende mechanismen wat betreft begeleiding

We zien dat de uitvoering van de begeleiding grotendeels zonder problemen verloopt. De juridische screening en begeleiding worden gezien als een belangrijk instrument om het juiste perspectief voor de vreemdeling te kiezen. De samenwerking tussen de begeleidende ngo en de IND wat betreft het uitwisselen van documenten lijkt hierbij verbeterd. De stabilisatieperiode daarnaast dient ervoor vreemdelingen uit de ‘overlevingsstand’ te halen, en is een voorwaarde voor een efficiënte begeleiding waarbij de vreemdeling kan nadenken over zijn toekomst. In het kader van activering worden verschillende activiteiten aangeboden. Deze dienen vooral voor het creëren van een dagritme en van afleiding, waardoor stress vermindert. Voor een goede sociale begeleiding van een ngo is met name het opbouwen van een vertrouwensband essentieel, zodat de belemmeringen van mogelijkheden van de vreemdeling beter in beeld zijn. In toekomstoriëntatie daarnaast worden alle mogelijkheden voor de toekomst besproken (inclusief de voor- en nadelen) waardoor de vreemdeling volledig geïnformeerd een keuze kan maken.

Een meerwaarde van de LVV volgens de betrokkenen is professionalisering van de begeleiding, omdat er meer budget beschikbaar is. Hierdoor konden ngo’s zich meer specialiseren in medische, maatschappelijke en juridische begeleiding. Er wordt ten slotte gepleit voor meer onderlinge kennisuitwisseling tussen gemeenten over de uitvoering van de begeleiding, en de knelpunten en succesfactoren daarbij.

### Contextfactoren

De volgende contextfactoren hebben invloed op de werking van de LVV:

- *Bepaalde externe factoren kunnen de begeleiding ondermijnen:* wanneer vreemdelingen een mogelijkheid hebben op opvang buiten de LVV, kan een ‘stok achter de deur’ ontbreken. Vreemdelingen kunnen hierdoor minder bereid zijn om mee te werken aan een duurzame oplossing. Daarnaast wordt benoemd dat in sommige gevallen een ngo (binnen of buiten de LVV) gesprekken met een vreemdeling voert over verblijf of een HASA indient, terwijl binnen de LVV gekozen is voor het terugkeerperspectief.
- *Ontwikkelingen in de groep deelnemers:* De populatie in de LVV is een groep met complexe problematiek; dit bemoeilijkt het vinden van een duurzame oplossing. Daarnaast is er ook sprake van ontwikkelingen in de groep deelnemers, met name wat betreft de zachte kenmerken. Voor het ‘laaghangend fruit’ is over het algemeen al een oplossing gevonden. Op dit moment bevinden zich ook veel complexe casussen in de LVV, bijvoorbeeld vreemdelingen die al jarenlang in Nederland verblijven. Deze groep is volgens betrokkenen door de jaren heen passief geworden. Mensen die na de start van de LVV zijn ingestroomd, zijn eerder te activeren waardoor er ook sneller gewerkt kan worden aan een vorm van perspectief.

- *Negatieve invloed van corona:* de coronacrisis heeft een negatieve invloed gehad op de begeleiding en de mogelijkheden om perspectieven ten uitvoer te brengen. Dit had met name te maken met het wegvallen van fysieke gesprekken met vreemdelingen, vertraging van processen (bijvoorbeeld wat betreft het verkrijgen van documenten bij ambassades), terugkeer was niet altijd uitvoerbaar door een inreisverbod, en ten slotte had corona ook invloed op de opvangvormen. Dit alles belemmerde de voortgang van trajecten, en het bereiken van oplossingen. Daarnaast had corona invloed op de samenwerking: processen liepen stroever en fysiek samenkomen was tijdelijk niet mogelijk. Fysiek samenkomen en informeel contact naast de casusbesprekingen bleken belangrijk voor de onderlinge relaties.
- *Politieke onzekerheid en veranderingen:* het coalitierakkoord, en de nadruk daarin op terugkeer, baart veel betrokkenen zorgen. De meeste gemeenten staan niet achter de nadruk van het akkoord op terugkeer, voor hen zijn alle perspectieven gelijkwaardig. De gemeenten en het Rijk zijn in gesprek over de uitvoering van het coalitieakkoord en de focus daarin op terugkeer, in combinatie met de werkwijze op de LVV waarbij meerdere perspectieven worden onderzocht.
- *Afschaffing van de discretionaire bevoegdheid:* het afschaffen van de discretionaire bevoegdheid van 'schrijnendheid' werkt beperkend in het vinden van oplossingen voor bepaalde casussen. De bevoegdheid ligt op dit moment bij de IND, maar kan alleen worden ingezet bij een eerste aanvraag. Binnen de huidige werkwijze wordt door sommige partijen ervaren dat er weinig oplossingen mogelijk zijn voor bepaalde schrijnende casussen, voor wie zowel verblijf als terugkeer geen optie zijn (bijvoorbeeld vanwege medische kwetsbaarheid of het ontbreken van medewerking van het land van herkomst). Er is echter weinig informatie bekend over de effectiviteit toen deze bevoegdheid er nog wel was.

3. Welke knelpunten doen/deden zich aantoonbaar voor bij het bereiken van (semi-)bestendige oplossingen? In hoeverre worden (beleids)instrumenten gemist?

### Knelpunten in de samenwerking

Hoewel over het algemeen de gemeenten meer de neutrale regierol pakken, blijft er behoefte bestaan aan een regievoerder die meer knopen doorhakt. Daarnaast is er behoefte aan meer duidelijkheid over mandaat en speelruimte van verschillende organisaties. Mensen aan tafel zouden voldoende creatief en proactief moeten zijn; dit wordt ook wel omschreven als 'extra stappen durven te zetten en buiten de standaardprocessen durven te gaan'. Dit is echter alleen mogelijk als hiervoor mandaat is vanuit de eigen organisatie. In de praktijk blijken er verschillen te bestaan tussen personen en tussen organisaties in de mate waarin gezocht wordt naar ruimte binnen de bestaande wet- en regelgeving en in hoe kerntaken worden opgevat. Daarnaast blijkt dat partijen, ondanks meer inzicht in elkaars werkwijze, lang niet altijd op één lijn zitten, en er (grote) verschillen bestaan in visies op de vreemdeling. In de praktijk blijkt bijvoorbeeld dat, ondanks de verbeterde samenwerking, partijen er in sommige gevallen niet in slagen het eens te worden over perspectief en uitvoering daarvan. Ook in de discussies rondom gedwongen vertrek komen de verschillende perspectieven rondom de vreemdelingen duidelijk naar voren. Ten slotte zien we dat het opgebouwde onderlinge vertrouwen nog kwetsbaar is, incidenten of stevige discussies kunnen het vertrouwen op scherp zetten. Ook personele wisselingen kunnen een negatieve invloed hebben op de vertrouwensband.

Zoals eerder benoemd kan de LVV niet voor alle groepen een oplossing bieden. Het gaat bijvoorbeeld om vreemdelingen met medische problematiek of casussen waarbij geen mogelijkheden zijn voor legalisatie én niet voor terugkeer. Er blijkt een behoefte te bestaan aan een opschalingsinstrument voor vastlopende casussen, maar dan wel één waar ook echt een beslissing op een dossier genomen kan worden. De partijen zijn het erover eens dat het Multidisciplinair Review Team (MRT) in haar huidige vorm deze functie nog onvoldoende vervult. De lokale partners stellen dat het veel werk kost om alle informatie te verzamelen die nodig is om een zaak bij het MRT in te dienen. Daarnaast nemen grotendeels dezelfde partijen deel aan het MRT als al aanwezig zijn in het LSO, waardoor de meerwaarde wat betreft expertise beperkt is. Het belangrijkste punt is echter dat het MRT nu een advies biedt, terwijl er behoefte is aan een besluit. De wens is dus een opschalingsinstrument dat beslisbevoegd is.

Naast het creëren van een doorbraak op individuele casussen, is later het doel toegevoegd dat het MRT een inventarisatie maakt van welk type casussen vaak vastlopen. Dit zou aanknopingspunten bieden voor beleidswijzigingen. Deze functie is in de praktijk echter nog niet goed van de grond gekomen door het kleine aantal casussen dat is ingediend, en omdat er een lange tijd vanwege corona weinig MRT-bijeenkomsten zijn geweest. Het Programmabureau is wel van plan om binnenkort een analyse te maken van de vastlopende casuïstiek, met als doel deze te agenderen.

### Knelpunten in de begeleiding

In het kader van een effectieve begeleiding is het van belang dat alle betrokken partijen een eenduidige boodschap naar de vreemdeling uitdragen. In de praktijk gebeurt dit nog niet altijd voldoende. Daarnaast kan ook de houding van de vreemdeling belemmerend werken, wanneer er sprake is van weerstand of een gebrek aan openheid van zaken. Ook zijn er beperkte mogelijkheden voor bepaalde activiteiten in het kader van activering. Zo zijn er geen wettelijke mogelijkheden voor bijvoorbeeld opleidingen en stages. Daarnaast sluit het activeringsaanbod dat er is niet altijd aan bij de behoeftes van (hoogopgeleide) vreemdelingen. Ten slotte kunnen ook gezondheidsklachten (zoals trauma's) de begeleiding belemmeren.

4. Welke andere (positieve en negatieve) maatschappelijke effecten van het LVV-programma worden ervaren (onder meer wat betreft zorg en veiligheid)? In hoeverre en op welke wijze kunnen deze effecten kwalitatief en kwantitatief worden geduid?

Naast effecten wat betreft duurzame uitstroom blijkt uit de bevraging van organisaties rondom de LVV dat het programma ook bredere maatschappelijke effecten heeft:

- *Groepen zijn meer in beeld, meer inzicht in problematiek:* door de registraties binnen de LVV ontstaat meer zicht op ongedocumenteerden die in de gemeente verblijven. Door het bundelen van zaken en ze naast elkaar te leggen komt ook meer zicht op vergelijkbare problematiek.
- *Welzijn vreemdelingen verbeterd:* het leven op straat leidt vaak tot medische en psychische problemen. De gezondheidssituatie van mensen verbetert door het hebben van een vaste plek en meer zekerheid. Vóór de LVV was er opvang mogelijk in de BBB, maar dit was uitzichtloos en er werd niet aan perspectief gewerkt. Wanneer deelnemers de LVV zien als een nieuwe kans, heeft dat ook een positieve invloed en geeft nieuwe energie. Door de LVV zijn er ook meer (financiële) mogelijkheden voor activering: hierdoor worden vreemdelingen zelfstandiger, leren ze vaardigheden en worden ze geactiveerd. Daarnaast worden vreemdelingen weerbaarder tegen uitbuiting door op de hoogte te zijn van hun eigen positie en het aanbod aan hulp. Ook is de toeleiding naar de zorg verbeterd: door voorlichting binnen de LVV zijn vreemdelingen beter geïnformeerd en is de toegang laagdrempeliger.
- *Openbare orde en veiligheid:* omdat de opvang voor bepaalde groepen ongedocumenteerden door de LVV beter is geregeld, slapen er minder mensen op straat. Dit leidt tot betere openbare orde en minder humanitaire noodsituaties (verkrachtingen, mensenhandel). Ook merken gemeenten een daling in de overlast en incidenten op straat sinds de LVV. Vooral in gemeenten waar geen BBB was, heeft de opvang van de LVV een grote meerwaarde. Als kanttekening wordt hierbij genoemd dat het wel problematisch is dat er bepaalde groepen worden uitgesloten van de opvang in de LVV (zoals Dublin-claimanten en gezinsmigranten), waardoor alsnog vrouwen en minderjarige kinderen op straat leven.

## 7.2 Lessen voor de toekomst van de LVV

De lessen voor de toekomst zijn verdeeld over een aantal thema's:
- uniformiteit van het werkproces;
- tegengestelde visies;
- selectie en identificatie.

### Uniformiteit van het werkproces

In het kader van een landelijke uitrol is meer uniformiteit in de werkwijze gewenst. Dit maakt de LVV-aanpak ook in andere gemeenten uitvoerbaar, en een vergelijkbare werkwijze tussen steden zou het 'shoppen' van vreemdelingen voorkomen en zorgt voor een vergelijkbaar begeleidingsaanbod. Het gaat om de volgende specifieke punten:

- meer zicht op casusvoortgang door het stellen van deeltermijnen;
- meer duidelijkheid over inzet van instrumenten en speelruimte;
- het belang van eenduidige registratie;
- invulling van regiobinding.

*Meer zicht op casusvoortgang door het stellen van deeltermijnen*

Als knelpunt van de LVV wordt regelmatig benoemd dat trajecten veel tijd in beslag nemen. Meer zicht op de casusvoortgang, en duidelijke afspraken hierover, kan hierbij bevorderend werken. Dit pleit ervoor om op lokaal niveau afspraken te maken voor meer duidelijkheid wat betreft deeltermijnen binnen de begeleiding voor vreemdelingen en betrokken partijen. Dit bevordert het zicht op de voortgang van een casus en zorgt ervoor dat zij elkaar en de vreemdeling aan gemaakte afspraken kunnen houden.

Een voorbeeld van afspraken rondom deeltermijnen: een vreemdeling krijgt drie maanden om een bepaald document te verkrijgen. Na die drie maanden wordt in het LSO besproken of het document verkregen is. Als dat niet het geval is, wordt uitgezocht wat er speelt: is de vreemdeling niet bereid om mee te werken aan het perspectief? Heeft hij/zij meer begeleiding nodig? Of spelen er bijvoorbeeld factoren waar hij/zij geen invloed op heeft zoals een ambassade die geen medewerking wil verlenen? Op basis hiervan kunnen vervolgstappen worden bepaald. Zo willen zij het proces in gang houden en ook zicht hebben op de inzet en de medewerking van de vreemdeling zelf. Wel is het raadzaam dat men zich ervan bewust is dat regelmatig externe factoren de begeleiding kunnen belemmeren, waar partijen binnen de LVV weinig invloed op hebben. Er zou dus ruimte moeten zijn om af te wijken van de gestelde termijnen, wanneer dit duidelijk wordt toegelicht en alle partijen het ermee eens zijn.

*Duidelijkheid over inzet van instrumenten en speelruimte*

Daarnaast is het aan te bevelen dat er meer duidelijkheid bestaat over de vrijheid die partijen hebben om hun instrumenten in te zetten en om uitzonderingen te maken op bestaande regels. Het valt namelijk op dat er enkele verschillen bestaan tussen de pilots in welke instrumenten de Rijkspartijen inzetten en hoeveel vrijheid zij hebben om van bestaande regels en protocollen af te wijken. Dit lijkt dan ook onderdeel te zijn van het probleem van het bestaan van tegengestelde visies. Het is wenselijk dat dit uniformer wordt, enerzijds om de betrokken medewerkers meer houvast te bieden en anderzijds om rechtsgelijkheid voor vreemdelingen in verschillende steden te waarborgen. Voorbeelden hiervan zijn: mag AVIM alle vreemdelingen binnen de LVV meldplicht opleggen? Mag DT&V instrumenten inzetten om identiteit en nationaliteit te bepalen als niet zeker is dat dit wordt ingezet om terugkeer te realiseren? Mag DT&V bij medische zaken uitzoeken hoe de medische hulp in het land van herkomst gereld is alvorens de vreemdeling instemt met terugkeer? Kan de IND ook gehoren afnemen op andere locaties dan de gehoorkamer, bijvoorbeeld bij een ngo? Maatwerk om tot oplossingen te komen blijft echter centraal staan.

*Het belang van eenduidige registratie*

Uit de registratieanalyse van dit onderzoek blijkt dat registraties van verschillende partijen niet altijd overeenkomen. Ook tussen gemeenten bestaan er verschillen in wijze van registratie. Belangrijk is om voor de registratie van deelnemers (op geaggregeerd niveau) van de LVV een landelijk systeem op te tuigen. Dit maakt monitoring en evaluatie eenduidiger. Op deze manier wordt het ook inzichtelijker wanneer vreemdelingen in verschillende steden staan ingeschreven bij de LVV. Belangrijk bij een landelijk systeem is om de definities en termen in het systeem helder te hebben, zodat hier geen verwarring over kan bestaan. Ook dient het doel van de registratie duidelijk te zijn. Daarnaast zouden de administratie en het klantvolgsysteem op casusniveau, lokaal geregeld kunnen worden.

*Invulling van regionale spreiding*

Voor een landelijk dekkend netwerk van de LVV is goede regionale spreiding belangrijk. Momenteel ontbreekt een duidelijke definitie voor regiobinding, en in de praktijk gaan de gemeenten hier verschillend

mee om. Om te voorkomen dat vreemdelingen zich melden bij verschillende LVV's is uniformiteit in de visie op regiobinding belangrijk. Ook verdient het aanbeveling om na te denken over de verdeling van vreemdelingen over de verschillende LVV's. Belangrijk hierbij is dat er voldoende opvangplekken per regio beschikbaar zijn. Het is mogelijk dat er in steden rondom LVV-steden ook verblijfslocaties bestaan, die horen tot de LVV. De voorkeur gaat er wel naar uit dat er per regio één LSO voor dossierbespreking bestaat.

Uit de bovenstaande punten blijkt dat op bepaalde delen uniformiteit gewenst is. Daarnaast is het raadzaam dat er echter ook *lokale beleidsruimte* bestaat om de afspraken verder uit te werken, waarbij gemeenten hun eigen invulling kunnen geven. Dit betekent een zoektocht naar een balans tussen maatwerk per gemeente en meer uniformiteit. Uniforme afspraken betekenen niet dat er geen ruimte is voor maatwerk, maar wel dat er afspraken moeten zijn over waar deze ruimte zit. Dit is op dit moment onderdeel van de besprekingen rondom het referentieproces, en is dus nog in ontwikkeling.

### Tegengestelde visies

Uit het onderzoek blijkt dat de uiteenlopende visies van partijen tot op zekere hoogte wel dichter bij elkaar gekomen zijn. Er worden bijvoorbeeld meer (relatief vaak kansrijke) HASA's ingediend, wat erop wijst dat de samenwerking iets oplevert. Wat betreft het vertrek van vreemdelingen echter, zien we dat daarover steeds meer het gesprek gevoerd wordt, maar dat de uitvoering van het vertrekperspectief nog haken en ogen kent. Ook de discussies rondom de mogelijkheden van gedwongen vertrek laten zien dat de visies op sommige punten onverenigbaar zijn. Er blijkt dus wel ruimte te zijn om visies samen te brengen, maar op een gegeven moment houdt dat op. Mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor zijn:

#### *Terugkeer ngo aan tafel*

Wanneer een ngo die zich richt op terugkeer aansluit bij het LSO, leidt dit ertoe dat alle perspectieven bespreekbaarder zijn. Omdat zij op deze manier aan de voorkant meedenken over perspectiefbepaling, leidt dit ertoe dat ook vrijwillige terugkeer als mogelijkheid in beeld komt en terugkeer beter bespreekbaar is, waardoor terugkeer uit eigen beweging bevorderd wordt. Terugkeer onder begeleiding van de DT&V heeft namelijk meer het imago van 'gedwongen' vertrek, terwijl een terugkeer via een ngo ook de mogelijkheid van 'vrijwillig' vertrek in beeld kan brengen.

#### *Overleggen op verschillende niveaus*

Overleggen op verschillende niveaus dragen bij aan een efficiëntere vorm van samenwerking. Het gaat dan om verschillende vormen van LSO's die naast elkaar bestaan. Aan de ene kant gaat het om een overleg over zaakoverstijgende besluiten waarin alle partijen aansluiten, om afspraken te maken over de werkwijze van het LSO. Aan de andere kant gaat het om een overleg dat dieper ingaat op de casussen met alleen de partijen die direct betrokken zijn. Hierdoor is er meer tijd en ruimte voor verdieping en om de voortgang te bespreken. Dit is met name relevant in steden waar sprake is van een groot aantal casussen. Een aandachtspunt is wel dat er een structuur moet bestaan voor uitwisseling tussen beide niveaus, zodat casusoverstijgende besluiten niet alsnog worden besproken in het overleg over individuele casussen.

#### *Inzetten van een doorzettingsmacht*

Op dit moment wordt een partij gemist die knopen kan doorhakken. Knopen doorhakken is ingewikkeld, door tegengestelde visies van partijen en in verband met de complexe problematiek van bepaalde casussen. Het belang van een doorzettingsmacht komt in twee lessen naar voren:

- *Voor bepaalde groepen is er binnen de LVV geen oplossing mogelijk*

Voor bepaalde complexe casussen kan de LVV geen oplossing bieden (bijvoorbeeld medisch kwetsbaren, of personen die niet in aanmerking komen voor legalisatie en niet voor terugkeer). Voor deze vreemdelingen moeten andere oplossingen gezocht worden.

- *Behoefte aan een mogelijkheid tot opschaling*

Het verdient aanbeveling om een opschalingsinstrument voor vastlopen casussen te realiseren, maar dan wel een met beslisbevoegdheid en niet alleen met een adviesfunctie. Ook kan dit instrument dienen

om vastlopende casussen in kaart te brengen en te agenderen. Het MRT vervult op dit moment deze functie nog onvoldoende.

Duidelijk is dat er behoefte is aan meer doorzettingsmacht; een partij die knopen kan doorhakken. Dat ontbreekt op dit moment. Partijen zouden onderling meer met elkaar in gesprek moeten over hoe dit geregeld kan worden, en welke partij dit het beste kan uitvoeren. Hierbij zouden de wensen en behoeftes nader in kaart gebracht moeten worden. Een mogelijkheid is een 'knopendoorhakteam' binnen het huidige MRT met doorzettingsmacht. Daarnaast zou ook meer ingezet kunnen worden op verdere professionalisering van het LSO, zodat de oplossingen daar gevonden worden. Alle partijen in het LSO zouden hierbij wat meer doorzettingsmacht krijgen, om stappen te zetten richting een oplossing. Dit zou binnen de organisaties geregeld dienen te worden.

Ten slotte kan men ervoor pleiten om te accepteren dat binnen de LVV bepaalde complexe casussen niet op te lossen zijn. In dat geval dienen er buiten de LVV mogelijkheden te bestaan voor opvang, om te voorkomen dat deze groepen op straat belanden.

### Selectie en identificatie

*De LVV is geen verlengstuk van de reguliere asielprocedure*

De LVV is in principe niet bedoeld voor vreemdelingen van wie de asielaanvraag net is afgewezen, maar daar zijn binnen de LVV-pilots nu geen sluitende afspraken over en in principe kan deze groep ook terecht komen in de LVV. De pilotgemeenten gaan hier in de praktijk verschillend mee om. In principe zou voor de vreemdelingen die recent zijn afgewezen in hun asielprocedure de focus op terugkeer moeten liggen (uitzonderingen daargelaten, bijvoorbeeld in het geval van fouten van de IND of recent veranderde omstandigheden in het leven van de vreemdeling of het land van herkomst). In deze gevallen dient in elk geval het LSO snel in kaart te brengen of er sprake is van zo'n situatie en vreemdelingen die recent zijn afgewezen in hun asielproces toch thuishoren in de LVV. Door bijvoorbeeld na te gaan of er sprake is van veranderingen in de situatie, van een foutieve beoordeling van de IND of van humanitaire gevallen. Wanneer wordt besloten dat bepaalde vreemdelingen die recent uit de asielprocedure komen niet terechtkunnen in de LVV, blijft het probleem bestaan waar deze mensen dan wél terechtkunnen. Ook hierbij is uniformiteit van belang: de toelatingscriteria dienen voor elke LVV gelijk te zijn, al dienen LSO's er gezamenlijk voor te kunnen kiezen om hier uitzonderingen op te maken. Helder moet zijn waar de ruimte zit om af te wijken van de criteria.

*Belang van het vaststellen van nationaliteit en identiteit*

Wat bijdraagt aan het bereiken van succes is het feitelijk vaststellen van de identiteit en nationaliteit van vreemdelingen door gebruik te maken van biometrie. Door identificatie aan de zuil (afgeven van v-nummer en vingerafdrukken) wordt een volledig beeld gecreëerd over de deelnemers, en is er meer zekerheid over de achtergrond van een persoon (bijvoorbeeld of diegene al ergens anders in Nederland of in het asielproces geregistreerd staat). Hierdoor kunnen partijen geïnformeerd meedenken over een realistisch perspectief. Ook kunnen vreemdelingen op basis van identificatie uit de LVV gezet worden, bijvoorbeeld wanneer iemand een strafblad blijkt te hebben, een ongewenstverklaring of een inreisverbod heeft of ook ingeschreven is bij een andere LVV. Dit proces maakt het LVV proces zuiverder, omdat de energie gestoken kan worden in de personen die voldoen aan de criteria.

Op dit moment is dit een standaard onderdeel in de aanmeldfase. Aangezien identificatie via biometrie bijdraagt aan de zuiverheid en de snelheid van het proces, verdient het aanbeveling deze methode ook in toekomstige LVV's toe te passen.

## 7.3 Slotbeschouwing

De LVV-pilotperiode loopt binnenkort ten einde. Terugkijkend zien we enkele verbeteringen en beweging ontstaan. Wat betreft uitstroom zien we dat voor ongeveer zestig procent van de deelnemers een (semi-bestendige) oplossing wordt gevonden. We zien vooral positieve effecten op beter voorbereide HASA's. Een relatief groot aandeel daarvan wordt uiteindelijk ook toegekend. De samenwerking wat be-

treft terugkeer vraagt echter nog aandacht. Het gesprek over terugkeer wordt vaker gevoerd in de pilotgemeenten, maar dat resulteert (nog) niet in meer vertrek bij uitstroom uit de LVV. Daarnaast zijn er zorgen om de groepen die buiten de LVV vallen, op dit moment zijn er weinig mogelijkheden waar zij gebruik van kunnen maken.

Hoewel er zeker ook nog ontwikkelpunten zijn aan te wijzen in de samenwerking, zie we daarnaast dat de samenwerking tussen de partijen is verbeterd sinds de start van de LVV. Dit is een positieve ontwikkeling, aangezien deze partijen voorafgaand aan de LVV niet tot nauwelijks samenwerkten. Goede samenwerking, gebaseerd op onderling begrip en vertrouwen, is een belangrijke randvoorwaarde voor resultaten binnen de LVV. Daarnaast zien we dat er ondanks de verbeterde samenwerking toch nog vaak sprake is van tegengestelde visies tussen partijen, onder andere wat betreft (gedwongen) vertrek.

Naast effecten op het gebied van duurzame uitstroom zien we dat de LVV ook andere maatschappelijke effecten lijkt te hebben. Het welzijn van vreemdelingen verbetert doordat zij door de opvang meer zekerheid ervaren en minder stress en onrust. Daarnaast leven er nu minder vreemdelingen op straat, wat leidt tot een positief effect op openbare orde en het gevoel van veiligheid. Ten slotte zorgt de LVV ervoor dat er meer zicht is op de problematiek van de vreemdelingen, waardoor deze ook geagendeerd kan worden.

We zien dus, op verschillende gebieden, enige beweging ontstaan. Dit is een mooie prestatie te noemen, gezien de complexe doelgroep en de tegengestelde visies. Te meer aangezien corona in de pilotperiode een negatieve invloed heeft gehad op de begeleiding en de samenwerking, en dus op het realiseren van duurzame oplossingen. Zo bezien is elke doorbraak in een casus een meerwaarde van de LVV te noemen. De LVV is echter geen wondermiddel, het is niet dé oplossing waar bepaalde partijen van te voren op gehoopt hadden. Er blijft sprake van een complex vraagstuk waar geen eenvoudige oplossing voor te vinden is.

We zien een aantal ontwikkelmogelijkheden voor de toekomst: onder andere meer doorzettingsmacht, afspraken maken over deeltermijnen en meer uniformiteit in registratie, selectie en identificatie zouden de potentie van de LVV beter tot zijn recht kunnen laten komen.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

# Bijlagen

B

# Bijlage 1 Respondenten

### *Landelijke interviews*

- Programmabureau ministerie van Justitie en Veiligheid (meerdere gesprekken)
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
- Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V)
- Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)
- Multidisciplinair review team (MRT)
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

### *Lokale interviews*

| | Gemeente | Migratieketenpartners | Ngo' s |
|---|---|---|---|
| Amsterdam | Beleidsmedewerker en project-leider | IND, DT&V | De Regiegroep, ASKV, HVO Querido, Vluchtelingen-Werk, Goedwerk en Maya Angelou opvang (drie groepsgesprekken) |
| Eindhoven | Projectleider | IND | Vluchtelingen in de Knel en Goedwerk |
| Groningen | Projectleider | IND, DT&V, AVIM | INLIA en VluchtelingenWerk |
| Rotterdam | Projectleider | IND, DT&V, AVIM | VluchtelingenWerk, Stich-ting ROS, Goedwerk Founda-tion |
| Utrecht | Projectleider | IND, DT&V, AVIM | VluchtelingenWerk, STIL, SNDVU |

### *Lokale groepsgesprekken*

| | Gemeente | Ngo' s |
|---|---|---|
| Amsterdam | | Here to Support, Het Wereldhuis, Rode Kruis |
| Eindhoven | | Vluchtelingen in de Knel, Goedwerk Foundation en Ca-leidozorg |
| Groningen | Concernadviseur openbare orde en veiligheid, Politie (2x) | INLIA en Veiligheidshuis (2x) |
| Rotterdam | | STEK, VluchtelingenWerk, Wereldhuis Den Haag |
| Utrecht | Procesregisseur, Burgerzaken, Arts | Stichting Barka (2x) en Altrecht |

### *Lokale toetsende sessies*

| | Gemeente | Migratieketen partners | Ngo' s |
|---|---|---|---|
| Amsterdam | Adviseur Programma Ongedocu-menteerden | DT&V | Coördinator Regiegroep, HVO Querido, Vluchtelin-genWerk, Maya Angelou en ASKV café |
| Eindhoven | Projectleider | IND, DT&V, AVIM Oost-Brabant | Vluchtelingen in de Knel en Goedwerk Foundation |
| Groningen | Projectleider, Beleidsadviseur | IND, DT&V | INLIA |
| Rotterdam | Projectcoördinator | IND, DT&V | VluchtelingenWerk, Stich-ting ROS, Goedwerk Foun-dation |
| Utrecht | Projectleider, Bestuurslid | IND, DT&V | VluchtelingenWerk, SNDVU, Huize Agnes (2x) |

### *Toetsende sessies met deelnemers*

- Deelnemer uit Somalië
- Deelnemer uit Iran
- Deelnemer uit de Sovjet-Unie
- Deelnemer uit Sudan
- Deelnemer uit Algarije

***Toetsende- en reflectiesessie voor landelijke uitrol***

- *Gemeente Amsterdam*
- *Gemeente Eindhoven*
- *Gemeente Groningen*
- *Gemeente Rotterdam*
- *Gemeente Utrecht*
- *Programmabureau JenV*
- *DT&V Landelijk*
- *Politie AVIM Landelijk*
- *Stichting LOS*
- *IND Landelijk*
- *IND Beleid Landelijk*

***Reflectiesessie migratie- en terugkeerproces***

- Pharos
- IND
- Coördinator IND
- Beleidsafdeling IND
- Coördinerend Adviseur DT&V
- Stichting LOS
- Politie AVIM

# Bijlage 2 Samenstelling begeleidingscommissie

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

- de heer prof. mr. P.E. Minderhoud, RU - Faculteit der Rechtsgeleerdheid (voorzitter)
- mevrouw dr. C.H.M. Geuijen, UU - Departement Bestuurs - en Organisatiewetenschap
- mevrouw dr. H.M. Hintjens, EUR - International Institute of Social Studies
- de heer dr. G.J. Leenknegt, UvT - Tilburg Law School
- de heer J. Maas, MinJenV - Directie Migratiebeleid
- de heer drs. L.F. Heuts, WODC (projectbegeleider)

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

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