



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Plan- en proces-evaluatie Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen Samenvatting

- SAMENVATTING -

Auteurs

Annemieke Mack
Eline Verbeek
Jeanine Klaver

Amsterdam, 5 juni 2020
Publicatienr. 19041

© 2020 RegioPlan, in opdracht van het WODC.

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veeleenvoudigd, 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.

Samenvatting

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

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

Doelstellingen en doelgroep van de LVV-pilot

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

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

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

voor de voorzieningen in de pilot-LVV. Dit met uitzondering van vreemdelingen met een zwaar inreisverbod van tien jaar en hoger, ongewenstverklaarden², EU-burgers en Dublin-claimanten³; zij zullen geen onderdak krijgen in de LVV. In uitzonderlijke gevallen kan na bespreking in het casusoverleg LVV worden besloten om in een individueel geval een vreemdeling die niet voldoet aan de doelgroep toch toe te laten en begeleiding te bieden. De stuurgroep kan naar eigen inzicht, doch in afstemming met de programma-raad, de doelgroep van deze pilot-LVV verder specificeren.'

In de praktijk zijn in alle pilotgemeenten uitzonderingen mogelijk voor bepaalde groepen die officieel buiten de landelijke LVV-criteria vallen. Met name voor kwetsbare personen maken pilotgemeenten soms (onder voorwaarden) uitzonderingen op de landelijke omschrijving van de doelgroep van de LVV. Gemeenten willen om humanitaire redenen en om redenen van openbare orde deze vreemdelingen toch toegang geven tot de LVV, mits zij voldoen aan een aantal voorwaarden.

Inrichting en uitvoering van de lokale pilots

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

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

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

² Een ongewenstverklaring is een administratieve maatregel. Het doel hiervan is om iemand uit Nederland te weren die niet meer in Nederland mag zijn. In de meeste gevallen wordt een ongewenstverklaring opgelegd aan iemand die een misdrijf heeft gepleegd. (bron: <https://ind.nl/Paginas/Inreisverbod-terugkeerbesluit-en-ongewenstverklaring.aspx>).

³ Asielzoekers die via een ander Europees land in Nederland aankomen en in het eerste Europese land asiel hadden moeten aanvragen (conform het Verdrag van Dublin).

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

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

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

Opvang en begeleiding

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

Stabilisatie: De vreemdelingen benoemen dat de 24-uursopvang bijdraagt aan stressvermindering en ook de ngo's zien dat deze opvang bijdraagt aan de stabilisatie van de vreemdelingen en hen uit de overlevingsstand haalt. Stabilisatie is een belangrijke voorwaarde voor verdere begeleiding. Eventuele gezondheidsproblematiek moet in deze fase ook geadresseerd worden voordat van een verder traject sprake kan zijn. Een belangrijk knelpunt hierbij zijn de lange wachtlijsten voor specialistische ggz-zorg. Alle pilotgemeenten kampen hier mee.

Juridische screening: Met betrekking tot de juridische screening is het van belang dat deze voldoende duidelijkheid geeft over de juridische mogelijkheden en dat hierover frequent en eenduidig wordt gecommuniceerd met de vreemdeling. Vanuit de vertrouwensband die de ngo's veelal met de vreemdeling hebben opgebouwd, is hier een belangrijke rol weggelegd voor de ngo's. Uit gesprekken met enkele vreemdelingen blijkt dat zij ondanks de inspanningen vanuit de ngo de uitkomsten van de screening toch niet altijd begrijpen of accepteren. Ten aanzien van het proces van de juridische screening geldt verder dat dit nog niet in alle pilotgemeenten even goed loopt. Met name de termijnen die staan voor het uitvoeren van de screening worden door ngo's als te krap ervaren, mede doordat het aanleveren van de dossiers door de IND soms lang duurt.

Activering: Uit de gesprekken met zowel de ngo's als de vreemdelingen komt naar voren dat activering bijdraagt aan een vermindering van stress, het creëren van een dagritme en het aanleren van nieuwe vaardigheden. Hoewel er in de pilotgemeenten verschillende activeringsactiviteiten worden aangeboden, is het aanbod niet altijd voldoende. Bestaande wet- en regelgeving beperken de mogelijkheden voor deelname aan leer-werktrajecten, stages en vrijwilligerswerk, terwijl daar vaak veel behoefte aan is bij de vreemdelingen.

Sociale begeleiding: Ten aanzien van de sociale begeleiding zijn de vreemdelingen positief; zij geven aan hun begeleider te vertrouwen en open met hen te kunnen communiceren. Ngo's zien ook dat de sociale begeleiding bijdraagt aan het scheppen van een vertrouwensband, maar benoemen wel dat het opbouwen van zo'n vertrouwensband enige tijd kost.

Toekomstoriëntatie: Zowel ngo's als vreemdelingen geven aan dat toekomstoriëntatie vreemdelingen in staat stelt om beter na te denken over hun toekomst en de mogelijkheden en onmogelijkheden van verschillende scenario's. Het afgeven van eenduidige signalen over toekomstmogelijkheden vanuit de omgeving van de vreemdeling is een belangrijke voorwaarde om de toekomstoriëntatie te laten slagen, met name in gevallen waarbij legalisering van verblijf geen optie meer lijkt te zijn.

Tussentijdse resultaten

Instroom op gang, capaciteit nog niet overal volledig benut

Per 31 december 2019 waren er 1.019 vreemdelingen ingestroomd in de LVV. In elke pilotgemeente is de meerderheid van de vreemdelingen in de LVV man en de gemiddelde leeftijd ligt rond de veertig jaar. De pilot in Utrecht kent verhoudingsgewijs de meeste vrouwen en minderjarigen in de LVV en wijkt in die zin het meest af van de andere pilotgemeenten. In Utrecht worden gezinnen (bij wijze van uitzondering) ook toegelaten tot de LVV, hetgeen het grotere aandeel vrouwen en minderjarigen verklaart. Deze gezinnen hebben in principe ook recht op (Rijks)opvang in de Gezinslocaties, maar worden in Utrecht toch opgevangen in de LVV.

De top vijf van de herkomstlanden van de vreemdelingen die worden opgevangen in de LVV, verschilt per pilotgemeente. Dit laat zien dat de LVV opvang en begeleiding biedt aan een diverse groep vreemdelingen. Wel zijn er een aantal herkomstlanden die eruit springen: veelvoorkomende landen van herkomst zijn Iran, Eritrea en Afghanistan.

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

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

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

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

Duurzame uitstroom vooralsnog beperkt

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

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

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

* Op basis van een inspanningsverplichting.

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

Partijen komen dichter bij elkaar maar ontevredenheid over geboekte resultaten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alternatieve opvang van invloed op resultaten LVV

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

Lokale verschillen bemoeilijken de zoektocht naar werkzame elementen

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



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

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