

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

Samenvatting tussenevaluatie pilot Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen

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

Samenvatting

Inleiding

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

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

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

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

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

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

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

Tussenevaluatie pilot LVV

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

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

Aanpak van de tussenevaluatie

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

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

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

De pilots

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

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

De vreemdelingen in de LVV

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

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

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

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

Bevindingen over de uitvoering van de pilot

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

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

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

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

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

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

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

Discretionaire bevoegdheid, opschaling MRT en ontwikkelopgaven

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

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

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

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

Bevindingen over de samenwerking binnen de LVV

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

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

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

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

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

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

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

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

Bevindingen over de effecten

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

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

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

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

* Herhaalde asielaanvraag.

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

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

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

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

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

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

Tot slot

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

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

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

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

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

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

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

COLOFON

Opdrachtgever	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
Auteurs	Dr. N.J. Hermens Dr. M.J. Kahmann (Vogelperspectief) J. van Treeck, MSc (Talentenlab) M. Out, MSc Drs. M.J. de Gruijter
Foto	Flip Franssen
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-065-9

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2021.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.