

Vergaderjaar 2020–2021

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2749

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2021

Op 5 maart 2021 heb ik uw Kamer het rapport «Tussenevaluatie pilot Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen» toegestuurd.¹ Deze evaluatie is door het Verwey-Jonker Instituut (VJI) uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Ik ben het VJI en het WODC hiervoor erkentelijk. In deze brief geef ik eerst een reactie op de tussenevaluatie. Gelet op het gezamenlijke opdrachtgeverschap van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Rijk voor het programma Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV) en dus ook voor deze uitgevoerde tussenevaluatie is de reactie in samenwerking met de betrokken bestuurlijke delegatie van de VNG opgesteld. Daarnaast informeer ik uw Kamer met deze brief over de hoofdlijnen van de uitkomsten van het bestuurlijk overleg inzake de LVV van 4 maart jl.

Reactie tussenevaluatie

In het kader van het programma LVV worden in vijf gemeenten pilots uitgevoerd: Amsterdam, Eindhoven, Groningen, Rotterdam en Utrecht. De pilots zijn gestart tussen maart en augustus 2019. Eén van de elementen van de samenwerkingsafspraken met de VNG over de LVV is het uitvoeren van een onafhankelijke evaluatie. In deze tussenevaluatie is onderzoek gedaan naar de voortgang en tussentijdse effecten van de LVV-pilots. Ik ga in deze beleidsreactie in op de bevindingen over de samenwerking binnen de LVV en over de effecten alvorens te eindigen met een aantal concluderende opmerkingen.

Samenwerking binnen de LVV

De onderzoekers schrijven dat de bevindingen uit de tussenevaluatie laten zien dat binnen alle gemeentelijke pilots de samenwerking tussen de bij de LVV betrokken partijen is verbeterd. Dit beeld herken ik. De samen-

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2704

werking tussen de verschillende partijen is op dit vlak niet altijd vanzelfsprekend geweest. Dat de samenwerking tussen lokale partners (gemeenten en de betrokken maatschappelijke organisaties) en landelijke partners (ministerie en de betrokken uitvoeringsorganisaties) binnen alle gemeentelijke pilots is verbeterd, vind ik dan ook een positieve ontwikkeling.

De onderzoekers gaan tevens in op de rollen van de betrokken organisaties. Ik reageer in deze brief op de rol van de pilotgemeenten vanwege de regierol die zij hebben. Daarnaast reageer ik in deze brief specifiek op de rol van de IND omdat ik eerder aan uw Kamer heb toegezegd de doorzettingsmacht mee te nemen in de evaluatie.

Ten aanzien van de rol van de gemeenten merken de onderzoekers op dat de wijze waarop de pilotgemeenten hun regierol invullen cruciaal is voor de samenwerking. Gemeenten hebben vanuit deze regierol de taak de samenwerking tot stand te brengen en te borgen. In alle vijf pilotgemeenten is veel tijd en energie gestoken in het op gang brengen van deze samenwerking. Hierbij wordt opgemerkt dat het bij elkaar op werkbezoek gaan (elkaars organisaties en werk beter leren kennen) en het houden van gezamenlijke inhoudelijke bijeenkomsten helpt bij het verbeteren van de samenwerking. Dit lijken mij belangrijke lessen voor verdere ontwikkeling van de pilot-LVV's en voor eventuele toekomstige nieuwe LVV's.

Wat betreft het punt van de doorzettingsmacht is aan de onderzoekers gevraagd te onderzoeken in hoeverre het ontbreken van doorzettingsmacht invloed heeft gehad op het kunnen bereiken van bestendige oplossingen. Onder bestendige oplossing wordt vertrek naar het land van herkomst, doormigratie of, uitsluitend indien de vreemdeling aan de voorwaarden daarvoor voldoet, het legaliseren van verblijf verstaan. Uit het rapport blijkt dat veel maatschappelijke organisaties en een aantal gemeenten het ontbreken van het beslismandaat als een belemmering ervaren. Zoals gemeld in mijn brief van 17 november 2020² zijn over de doorzettingsmacht of het beslismandaat geen afspraken gemaakt in de convenanten. In de convenanten is afgesproken dat de IND zich inspant om medewerkers in te zetten die binnen de kaders van de wet- en regelgeving oplossingsgericht kunnen meedenken en hun professionele ruimte optimaal benutten om tot een oplossing te komen. Daarbij komt dat de onderzoekers melden dat het in de praktijk vaak onmogelijk is voor de IND-medewerkers om aan tafel in het lokaal samenwerkingsoverleg (LSO) beslissingen te nemen, omdat de vele verschillende werksoorten en procedures binnen de IND vragen om specialistische kennis. In lijn met voorgaande onderschrijf ik dan ook de conclusie van de onderzoekers dat het van belang is dat de vertegenwoordiging van de IND in het LSO ruime kennis heeft over de verschillende werksoorten en weet wie binnen de organisatie voor welke vragen te benaderen. De IND zet zich daarvoor in en blijft werken aan optimalisering. Overigens blijkt uit het rapport waardering over de rol van de IND in het merendeel van de pilots.

Effecten van de LVV

De onderzoekers zijn ook gevraagd in hoeverre de doelstellingen van de LVV's zijn gerealiseerd en over de ervaren meerwaarde ten opzichte van de situatie vóór de LVV-pilots. Hiertoe hebben de onderzoekers onder andere gekeken naar het aantal en het percentage vreemdelingen voor wie een bestendige oplossing is gevonden. De onderzoekers hebben hiervoor – en voor andere cijfers in het rapport – de peildatum 1 november 2020 gehanteerd. Wat het aantal bestendige oplossingen

² Kamerstuk 19 637, nr. 2677.

betreft constateren zij dat voor 43 vreemdelingen het verblijf in Nederland is gelegaliseerd, er 50 vreemdelingen zijn vertrokken naar het land van herkomst en 2 vreemdelingen zijn doorgemigreerd. Qua semi-bestendige uitstroom wordt gerapporteerd dat 170 vreemdelingen een herhaalde aanvraag hebben ingediend en daarmee zijn uitgestroomd naar een AZC en 20 personen tijdelijk uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw 2000 hebben gekregen. Daarnaast zijn er 100 personen vertrokken met onbekende bestemming, is het verblijf van 76 vreemdelingen gedwongen beëindigd en vallen 76 vreemdelingen onder overige niet-bestendige uitstroom (detentie, naar andere opvang, vreemdelingenbewaring, eigen netwerk, terug naar BBB, overleden). De cijfers uit de tussenevaluatie wijken, al is het beperkt, enigszins af van de cijfers die ik heb gemeld in mijn eerdergenoemde brief aan uw Kamer van 17 november 2020. Zoals gemeld in mijn brief van 17 november 2020 maakt het programma gebruik van een monitor voor het inzichtelijk maken van de cijfers. Deze monitor met peildatum 1 november 2020 is ook met de onderzoekers gedeeld. De oorzaak van de verschillen is niet in alle gevallen duidelijk, wel blijkt in ieder geval dat vreemdelingenbewaring door de onderzoekers is meegeteld als overige niet-bestendige uitstroom. Een deel van de vreemdelingen die vanuit de LVV in vreemdelingenbewaring is gesteld, is echter gedwongen vertrokken. Het programma heeft gedwongen vertrek vanuit vreemdelingenbewaring meegeteld als bestendige uitstroom.

Over de effecten van de LVV-pilots schrijven de onderzoekers dat de pilots nog te kort lopen om conclusies te verbinden aan het percentage vreemdelingen dat de LVV met een bestendige oplossing heeft verlaten. Hierbij wordt benoemd dat alle pilots veel tijd en energie hebben gestoken in het opzetten van de LVV's en dat de maatregelen rondom COVID-19 volgens betrokken partijen beperkend zijn geweest in de uitvoering en het boeken van voortgang, bijvoorbeeld omdat er beperkingen zijn in het bieden van begeleiding, het verkrijgen van documenten of reismogelijkheden. Ik herken dit beeld. In de opstartfase is er vertraging opgelopen. De maatregelen rondom COVID-19 hebben eveneens een effect gehad op de voortgang. Ook de komende periode zal dit mogelijk nog een effect hebben op de ontwikkelingen.

Ten aanzien van de effecten melden de onderzoekers dat er grote voorzichtigheid geboden is bij het verbinden van conclusies aan verschillen in de uitstroom in de verschillende pilots. Wel worden verschillende factoren genoemd die hier mogelijk invloed op hebben. Het is van belang hier de komende periode aandacht voor te hebben om zo het aantal bestendige oplossingen te verhogen. Aangezien er nog geen harde conclusies kunnen worden getrokken, wordt in het rapport gepleit voor verdere ontwikkeling van de pilots.

In aanvulling op het voorgaande hebben gemeenten mij laten weten dat zij, naast de resultaten die met het onderzoek in beeld zijn gebracht, nog andere relevante effecten zien. Ik onderschrijf dit. Met de VNG is namelijk afgesproken dat de LVV als doel heeft om bestendige oplossingen te vinden voor migranten zonder recht op verblijf of Rijksopvang. Door deze migranten te begeleiden naar een bestendige oplossing wordt de bijbehorende zorg – en/of veiligheidsproblematiek aangepakt. In dit kader zien gemeenten de volgende relevante effecten:

- Maatschappelijke rust; openbare orde en veiligheid: Pilotgemeenten geven aan dat zij de problematiek op het vlak van openbare orde en veiligheid rondom de doelgroep van de LVV's hebben zien verminderen. Er gaat een preventieve werking van de LVV's uit: er verblijven minder mensen op straat en door verblijf in de LVV veroorzaakt deze groep minder overlast en wordt minder snel het slachtoffer van misdrijven. Daarnaast zijn soms heel specifieke effecten merkbaar. Zo

is in de gemeente Amsterdam het aantal kraakgevallen door personen zonder recht op verblijf of Rijksopvang fors verminderd naar bijna nul sinds de opening van de LVV. Dit zorgt voor maatschappelijke rust rondom dit onderwerp.

- Bredere doelgroep in beeld: Door de LVV's is een bredere doelgroep in beeld gekomen bij de overheid. Voorheen was maar een deel van de doelgroep in beeld, bijvoorbeeld omdat zij verbleven op een opvanglocatie van één van de maatschappelijke partners of via meldingen door de politie (openbare orde en veiligheid). Een groot deel van de doelgroep verbleef «onder de radar» en was niet bij de overheid in beeld. De bredere doelgroep die in beeld is gekomen, is nu ook binnen bereik van hulpverlening, geven gemeenten aan. Daardoor is er ook beter zicht gekomen op de (complexiteit van de) problematiek. Voor overheden en maatschappelijke partners ontstaan er op deze manier nieuwe aanknopingspunten om tot duurzame oplossingen (in welke vorm dan ook) te komen. Dit geldt ook voor personen die niet in de LVV worden begeleid en opgevangen, maar waarvoor door de samenwerking en het in beeld hebben van een bredere doelgroep wel een oplossing wordt gevonden.
- Samenhang in aanpakken: Er is in de pilotgemeenten samenhang ontstaan in de aanpak van en omgang met vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven en een meer gedeeld beeld van wenselijke oplossingen. Waar landelijke partners, de gemeente en maatschappelijke partners voorheen ieder een eigen opstelling en aanpak kozen (en niet altijd in lijn met elkaar werkten), zijn partners in de pilotgemeenten geëngageerd aan de werkwijze in de LVV's. Gemeenten geven aan dat dit een belangrijk resultaat van de LVV's is.
- Bestuurlijke rust: door de samenwerkingsafspraken met de VNG en de start van de vijf pilot-LVV's is er bestuurlijke rust gecreëerd tussen Rijk en gemeenten inzake de problematiek rondom personen zonder recht op verblijf of Rijksopvang.
- Tot slot geven gemeenten aan dat zij zien dat in de LVV's casuïstiek kan worden opgepakt waarin sprake is van schrijnende situaties (waarin bijvoorbeeld sprake is van psychiatrische of andere medische problematiek) die eerder nergens goed opgepakt kon worden of waarin vreemdelingen van de ene naar de andere zorg- of opvangvoorziening werden doorgeplaatst. In de LVV's kan ook in dit soort casuïstiek gezocht worden naar doorbraken en gewerkt worden aan duurzame oplossingen.

Concluderende opmerkingen

Hoewel de onderzoekers aangeven dat er op basis van de bevindingen nog geen uitspraken gedaan kunnen worden over wat er wel en niet werkt bij het werken aan bestendige oplossingen, had ik graag gezien dat er in dit stadium meer geconcludeerd had kunnen worden over hoe deze bestendige oplossingen bereikt kunnen worden. Anderzijds beschouw ik de verbeterde samenwerking als een positieve uitkomst en een waardevolle tussentijdse opbrengst van de pilots, zeker in het licht van het politieke en maatschappelijke debat over dit onderwerp vóór de start van het programma LVV. Zoals de onderzoekers schrijven is er meer en betere samenwerking ontstaan, zowel in de dagelijkse werkpraktijk als voor de samenwerking op bestuurlijk niveau. Wel dient er nog werk verricht te worden om dit terug te zien in het aantal bereikte bestendige oplossingen. Naast de verbeterde samenwerking vind ik ook de eerdergenoemde effecten die de gemeenten hebben gezien en ervaren relevante opbrengsten van de ontwikkelfase tot op heden.

Vervolg pilots

Met de betrokken bestuurders heb ik de ontwikkelfase van de pilots tot op heden en de uitkomsten van de tussenevaluatie besproken. Mede op basis van de conclusies van de tussenevaluatie zijn wij gezamenlijk tot de conclusie gekomen om de ontwikkelfase van de vijf pilots te verlengen tot eind 2021. In deze periode worden de geleerde lessen uit de voorgaande periode en inzichten uit de tussenevaluatie meegenomen.

In november 2018 is uw Kamer door mijn voorganger geïnformeerd over het voornemen om in 2021 een bestuursakkoord met de VNG te sluiten om de LVV's definitief te ontwikkelen tot een landelijk dekkend netwerk.³ De VNG en gemeenten hebben aangegeven hier graag mee te willen starten. Vanwege de demissionaire status van het kabinet zal een besluit van Rijkszijde over een bestuursakkoord met de VNG en de ontwikkeling tot een landelijk dekkend netwerk echter aan een volgend kabinet zijn. Momenteel lopen de convenanten met de pilotgemeenten tot 1 april 2022. Om een volgend kabinet de ruimte te geven voor zorgvuldige afweging en besluitvorming heb ik met de VNG afgesproken de convenanten te verlengen met drie maanden tot 1 juli 2022. Het Rijk stelt hiervoor een bijdrage vanuit de begroting JenV beschikbaar conform de huidige programmafinanciering, waarbij wordt uitgegaan van hetzelfde financieeringsniveau dat voor 2021 geldt.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol

³ Kamerstuk 19 637, nr. 2445.