

Tussenevaluatie LVV door NGO's, juni 2020

1 Achtergrond pilots Landelijke Vreemdelingen Voorziening

Tientallen NGO's in Nederland zetten zich, vaak al sinds de '90-er jaren, in voor het verbeteren van de leefsituatie van ongedocumenteerde vreemdelingen. Zij bieden opvang en begeleiding, met het doel om te komen tot een bestendige oplossing. Sinds de eeuwwisseling zijn deze NGO's in toenemende mate ondersteund door gemeenten, en sinds 2014 (de uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten over het recht op voedsel kleding en onderdak voor iedereen¹) ook door het Rijk.

In 2018 sloten Rijk en Gemeenten convenanten waarbij de begeleiding van ongedocumenteerden in een landelijk kader ingebed werd, de Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV). Doel van de LVV is te komen tot bestendige oplossingen voor ongedocumenteerde vreemdelingen, door middel van legalisering, terugkeer of doormigratie. Halverwege 2019 zijn in vijf gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven en Groningen) LVV-pilots van start gegaan. De bedoeling is dat de LVV op termijn de lokale opvang en begeleiding van NGO's en BBB-opvang zal gaan vervangen. NGO's waren geen partij in de convenanten die de basis van de LVV vormen, maar zijn in de praktijk wel betrokken bij de uitvoering.

Met de overgang naar de LVV kregen NGO's in veel gevallen meer middelen tot hun beschikking waardoor zij hun opvang en begeleiding konden professionaliseren en soms konden uitbreiden. Tegelijk is met de LVV de rol van de Rijkspartijen in de opvang en begeleiding van ongedocumenteerden vergroot. Dat betekent aan de ene kant restricties in de doelgroep ongedocumenteerden die onder de LVV vallen, aan de andere kant hoopten NGO's dat de Rijkspartijen, door het nemen van verantwoordelijkheid voor het oplossen van complexe casussen, ook doorbraken zouden kunnen bewerkstelligen die NGO's alleen niet kunnen realiseren.

Halverwege 2019 zijn de LVV's van start gegaan. Nu we halverwege zijn willen we graag vanuit de NGO's een eerste impressie geven van de resultaten, de successen en de knelpunten van de LVV-pilots. We gaan hierbij in op de volgende aspecten die voor de betrokken NGO's belangrijk zijn:

- A. zo snel mogelijke uitstroom naar een bestendige oplossing
- B. gezamenlijke inzet voor onoplosbare casussen
- C. voorkomen dat mensen op straat terecht komen
- D. vergroten van de mate van zelfregie van de doelgroep

2. Ervaringen NGO's bij LVV

2.A. Uitstroom naar een bestendige oplossing

Alle partijen hebben belang bij een snelle uitstroom. NGO's zijn ervaren in het zoeken naar mogelijkheden om vreemdelingen te ondersteunen bij het realiseren hiervan, door bijvoorbeeld documenten te verzamelen, bewijs over identiteit te zoeken, landeninformatie te checken. In het

¹ [Complaint No. 90/2013](#), 1.7.14

verleden realiseerden NGO's voor de mensen in hun caseload in veel gevallen een bestendige oplossing.

Uiteindelijk zijn Rijkspartijen degenen die beslissen over toelating, of die middelen hebben om terugkeer te realiseren. Belang van NGO's voor deelname aan de LVV was het samenwerken met deze Rijkspartijen in het Lokale Samenwerkings Overleg LSO (in Rotterdam: BRIO: Breed Rotterdams Illegalen Overleg). In dit overleg bespreken alle betrokken partijen (NGO's, gemeenten, en Rijkspartijen) vreemdelingen die in de LVV zijn opgenomen en beslissen gezamenlijk over een individueel uitstroomtraject waarvoor de betrokken partijen zich vervolgens gezamenlijk inzetten.

NGO's was toegezegd dat dit overleg ertoe zou leiden dat sneller bestendige oplossingen gerealiseerd zouden kunnen worden. Dit is in het belang van alle partijen. Immers, hoe sneller een oplossing gerealiseerd kan worden, hoe minder middelen voor opvang en begeleiding nodig zijn en hoe sneller de vreemdeling aan zijn toekomst kan werken. Dit heeft op lange termijn ook maatschappelijke voordelen.

Snellere uitstroom naar bestendige oplossingen zou bijvoorbeeld kunnen worden gerealiseerd door :

- a) NGO's te informeren over de beschikbaarheid en toegankelijkheid van noodzakelijke medicatie in het herkomstland;
- b) advies te geven over de noodzakelijke onderbouwing vóór het indienen van een aanvraag;
- c) IND'ers in de LSO te betrekken bij beslissingen van IND-beslisambtenaren over bij hen bekende dossiers;
- d) DT&V-advies te verkrijgen voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet kunnen terugkeren

Hieronder geven we voorbeelden van dergelijke zaken.

a) beschikbaarheid medische zorg

voorbeeld SNDVU Utrecht: *Een zieke man, al langdurig in Nederland. Betrokkene heeft behandeling en medicatie nodig om te voorkomen, dat hij overlijdt dan wel dat er ernstige onomkeerbare schade ontstaat. Dit staat vast en is geen discussie over. Volgens het Bureau Medisch Advisering van de IND is de behandeling en medicatie echter wel beschikbaar in het land van herkomst. Wat niet inzichtelijk is, is of de medicatie/behandeling ook toegankelijk is voor betrokkene.*

Rijksdiensten willen geen informatie delen over de kosten van de behandeling en medicatie in het land van herkomst. Terwijl dit belangrijke informatie is om te onderzoeken of betrokken daadwerkelijk zijn behandeling en medicatie zou kunnen krijgen, nu het om een kwestie van leven of dood gaat. Het is dus ook een essentieel onderdeel in de begeleiding van betrokkene naar een bestendige oplossing.

b) advies over onderbouwing identiteit

voorbeeld VidK Eindhoven: *De zaak van O uit Sudan is altijd blijven vallen op de conclusie van de taalanalyse, die stelt dat eiser voorafgaand van zijn vertrek niet heeft verbleven in Darfur. Daardoor is zijn asielrelaas nooit inhoudelijk beoordeeld. In HASA geprobeerd met verklaringen van onder andere wetenschappers om zowel asiel als nationaliteit/identiteit/herkomst aan te tonen, maar de IND blijft uitgaan van de juistheid van de conclusie van deze taalanalyse.*

In LSO stelt IND dat presentatie ambassade noodzakelijk is. VidK wil graag zekerheid dat dit niet wordt tegengeworpen, maar die bevestiging konden we niet krijgen. DT&V stelt dat herkomst niet vastgesteld kan worden bij presentatie. Dossier is vastgelopen.

c) IND-ers betrekken bij beslissingen in dossiers

voorbeeld SNDVU Utrecht: *Ondanks veel documenten heeft de IND de asielaanvraag op basis van bekering afgewezen. De rechter heeft het beroep daartegen gegrond verklaard omdat hij overtuigd is van de bekering van cliënt. Hij vraagt ter zitting aan de proces-vertegenwoordiger van de IND, wat cliënt anders moet doen om haar bekering geloofwaardig te doen bevinden voor de IND. De IND gaat vervolgens in hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechter.*

Ook de LSO-IND medewerker kan niet aangeven wat betrokkene nog meer of anders zou moeten doen om haar bekering geloofwaardig te maken en verwijst naar de werkinstructie, maar alle elementen die in de werkinstructie staan zijn juist expliciet naar voren gebracht en onderbouwd in deze zaak.

d) advies DT&V over buitenschuld

voorbeeld VidK Eindhoven: *Cliënt is een etnisch Sri Lankaan die in een Indiaas vluchtelingenkamp is geboren. Met zijn geboorte heeft hij de Indiase nationaliteit gekregen maar die is later ingetrokken, hij is nu staatloos. De man wil al sinds de afwijzing van zijn asielverzoek in 2016 vertrekken uit Nederland. Naar India kan hij niet, dat wordt nu ook door de DT&V geaccepteerd. De Sri Lankaanse autoriteiten zegden aanvankelijk een LP toe maar trokken die toezegging later in. Hoewel de geboortebewijzen van zijn ouders beschikbaar zijn, en via het Rode Kruis contact is gelegd met de vader, eist de DT&V sinds kort ook een gelegaliseerde overlijdensakte van zijn moeder. Deze is niet te verkrijgen omdat zijn moeder in het vluchtelingenkamp is overleden.*

DT&V weigert daarom een positief advies buitenschuld te geven. Zonder positief advies zal IND geen buitenschuldstatus geven. De samenwerking in het LSO verandert deze houding niet.

Conclusie

De NGO's bemerken voorlopig nog niet dat de betrokkenheid van de Rijkspartijen bij het LSO leidt tot snellere realisatie van bestendige oplossingen. Bovenstaande voorbeelden illustreren dit.

Dit probleem van beperkt mandaat bij de Rijkspartijen is besproken met NGO's, gemeenten en Rijksdiensten op 13 januari 2020. Conclusie van dit overleg was dat vastgelopen dossiers eerder opgeschaald zouden moeten worden naar het MRT: Multidisciplinair Review Team. Helaas is voor het aanleveren van zaken bij het MRT een grote hoeveelheid documenten nodig, wat de aanmelding vertraagt. Tot nu toe is een zevental casussen behandeld; geen daarvan heeft tot een bevredigende oplossing geleid.

2.B. Gezamenlijke inzet voor onoplosbare casussen

Naast het versnellen van lopende zaken, hoopten NGO's de betrokkenheid van de Rijksdiensten bij vastgelopen casussen te vergroten, waardoor meegedacht zou kunnen worden over nieuwe routes om tot oplossingen te komen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:

- a) creëren van routes voor statusverlening bij schrijnende situaties zoals langdurig verblijf of ziekte
- b) verbeteren van buitenschuld-procedures

Hieronder geven we voorbeelden van dergelijke zaken.

a) behoefte aan oplossing voor een langdurig verblijvende zieken

voorbeeld ASKV Amsterdam: *Mevr D is geboren in 1956. In 2003 is ze gevlucht vanwege de situatie in Sierra Leone. Haar twee zoons waren hier toen al, zij zijn legaal, een zoon woont nog in Amsterdam. Ze is in Nederland geopereerd ivm baarmoederhalskanker. Dit is niet goed gegaan waardoor ze chronische pijnklachten heeft. Ze staat nog steeds onder behandeling van de pijnpoli. Het ruggenmerg is geraakt, de darmen zijn verkleefd met andere organen. Vanwege de chronische co-morbiditeit is mevrouw zeer beperkt in haar mobiliteit en ervaart zij veel beperkingen in haar dagelijks leven. In Sierra Leone heeft zij geen netwerk meer. In Amsterdam wordt zij al jaren opgevangen door verschillende organisaties zoals het Leger des Heils en HVO Querido, op dit moment verblijft ze in de LVV.*

Haar aanvraag op humanitaire gronden is afgewezen door de IND, de Rechter heeft haar in het gelijk gesteld, waarop de IND weer afwees, de Rechter haar weer in het gelijk stelde, en de IND nu voor de 3e keer haar zaak heeft afgewezen. Voor de laatste afwijzing via het LSO contact gezocht met de IND. Er kon niets gedaan worden omdat de zaak al hoog binnen de IND is bekeken nav burgemeestersbrief van Van der Laan op 17 januari 2017.

voorbeeld ROS Rotterdam: *Alleenstaande man uit vm. Sovjet-Unie die sinds 2001 in Nederland is. Exacte herkomst is onduidelijk (Rusland Tsjetsjenië, Armenië of Oekraïne). Meneer is psychiatrisch fors aangedaan (schizofrenie) waardoor elk relaas twijfelachtig is. Tevens zijn alle presentaties bij verschillende autoriteiten op niets uitgelopen, dit is meest waarschijnlijk als gevolg van zijn vreemd*

gedrag. Client verblijft sinds 2014 in de nachtopvang BBB Rotterdam en is onder behandeling van een GGZ Team.

Het MRT kan na langdurig beraad helaas geen advies geven over een vreemdelingrechtelijke oplossing voor deze casus. Terugkeer is nu geen realistische mogelijkheid daar in geen geval de identiteit en nationaliteit vastgesteld kan worden. Informatie uit de voorgeschiedenis van betrokkene biedt onvoldoende aanknopingspunten voor DT&V om terugkeer te realiseren, daarnaast zijn ernstige twijfels over de psychiatrische gesteldheid van betrokkene en daarmee de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie. Bestaande beleidskaders laten daarnaast geen ruimte om over te gaan tot legalisering van het verblijf, waardoor de huidige impasse in deze casus blijft bestaan.

b) verbeteren buitenschuld-procedures:

Voorbeeld VidK Eindhoven: *Clïënt is een staatloze Rohingya, geboren in Myanmar. Clïënt is nooit geregistreerd geweest in Myanmar en/of Bangladesh. Clïënt is meerdere keren naar de ambassade geweest, maar ook zij erkennen hem niet en er wordt dan ook geen LP afgegeven. DT&V geeft aan identiteit/nationaliteit niet te geloven.*

De IND heeft het bezwaar ongegrond verklaard. De zaak is toen bij de Rb aanhangig gemaakt. Net voor de zittingsdatum heeft de IND het besluit ingetrokken en op dit moment wachten wij op de nieuwe beschikking van de IND. In die zin is het nog onduidelijk wat de IND in de zaak gaat doen. DT&V geeft aan niets meer te kunnen betekenen.

DT&V beroept zich er op dat nationaliteit en identiteit vast moeten staan voordat ze positief advies op buitenschuld afgeven. Kunnen zij hier van afwijken, is dit intern beleid of wet- en regelgeving?

Conclusie

De NGO's bemerken nog niet dat Rijkspartijen creatief meedenken om casussen op de meest passende manier op te lossen, zoals de voorbeelden ook illustreren. Geleerde lessen uit de praktijk van de LVV zou moeten kunnen leiden tot beleidsaanpassingen. Hiervoor is nu echter geen ruimte.

2.C. 'Niemand op straat'

De LVV's in de vijf gemeenten zijn pilotprojecten voor een uit te rollen landelijk dekkend systeem van opvang en begeleiding. Momenteel zijn er echter nog veel mensen die niet via de LVV geholpen worden.

Ten eerste geldt dat voor groepen die uitgesloten zijn van de LVV, zoals gezinnen met kinderen, mensen uit veilige herkomstlanden, Dublinclaimanten, mensen met een zwaar inreisverbod. Dat betekent dat in praktijk grote groepen ongedocumenteerden geweigerd worden door de LVV. Daaronder ook schrijnende gevallen.

Ten tweede geldt dat voor mensen wiens laatste verblijfplaats geen LVV-gemeente of BBB-gemeente was, omdat beide regelingen uitgaan van regiobinding. Er zijn grote delen van Nederland waar geen LVV of BBB is, zoals de provincies Zeeland en Friesland. In provincies als Drenthe, Overijssel, Limburg, Flevoland is maar één BBB die lang niet voldoende capaciteit heeft. Dus ook het criterium de 'regiobinding' leidt ertoe dat ongedocumenteerden geen opvang krijgen.

Ten derde zien we dat in enkele plaatsen de BBB al wordt opgeheven, voorbeelden zijn den Haag en Leiden, en waarschijnlijk binnenkort ook Helmond. Omdat de vreemdelingen die hier verbleven niet allemaal door andere organisaties overgenomen zijn, heeft dit al geleid tot meer vreemdelingen op straat in deze steden.

Tenslotte worden vreemdelingen na bepaalde tijd ook uit de LVV verwijderd. Dat gebeurt als er geen perspectief op een oplossing is. In bijvoorbeeld Rotterdam moet de helft van de vreemdelingen zonder oplossing de LVV verlaten. Ook deze mensen belanden weer op straat.

Conclusie

Met de start van de LVV is de flexibiliteit voor NGO's om ongedocumenteerden die het nodig hebben op te vangen en te begeleiden verminderd. Dat leidt tot een grote groep vreemdelingen die geen opvang krijgen. Voor al deze vreemdelingen geldt dat zij zonder opvang en begeleiding waarschijnlijk langdurig een zwervend bestaan gaan leiden, met alle gevolgen van dien voor de openbare orde in de stad.

2.D. Vergroten van de mate van zelfregie

Om de verantwoordelijkheid van vreemdelingen voor hun eigen toekomst te vergroten, is het belangrijk dat zij actief blijven. Participatie en verantwoordelijkheid kunnen ertoe bijdragen dat vreemdelingen zich meer gaan inzetten voor hun eigen toekomst, in plaats van passief af te wachten tot door andere partijen een oplossing gevonden wordt. NGO's zijn dan ook al sinds geruime tijd actief om participatie van ongedocumenteerden te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn het Amsterdamse PAO-project en het Utrechtse PAS-project.

Het belang van zinvolle dagbesteding wordt in het LVV-project door niemand bestreden. Maar in de praktijk blijken er nogal wat obstakels te zijn om daadwerkelijk zinvolle dagbesteding te kunnen aanbieden. NGO's hadden verwacht dat de betrokkenheid van Rijkspartijen zou kunnen helpen om deze obstakels te overwinnen. Als voorbeeld denken wij aan:

- deelname vrijwilligerswerk
- deelname praktijkopleidingen met praktijkstages

Helaas is het niet mogelijk gebleken om de wettelijke belemmeringen voor deze vormen van participatie op te lossen. Alle vormen van werk, inclusief vrijwilligerswerk en praktijkstages zijn verboden voor vreemdelingen zonder verblijfsvergunning.

Conclusie

Wettelijke beperkingen blijven de toegang tot zinvolle dagbesteding beperken. De deelname van Rijkspartijen in de LVV heeft dit niet kunnen veranderen.

3. Conclusie en aanbevelingen

Conclusie

In alle vier steden hebben intensieve overleggen geleid tot een nieuwe structuur van samenwerking onderling, met de gemeente, en met de landelijke partijen. In de meeste steden heeft dit geleid tot meer inzicht in elkaars werkwijze en motivatie, dit wordt als prettig ervaren. Ook de ruimere vergoeding is prettig.

Volgens de NGO's leidt de samenwerking met de landelijke diensten in de LSO helaas maar zelden tot snellere uitstroom naar een bestendige oplossing. Dat heeft volgens de NGOs vooral te maken met het beperkte mandaat van de IND en DT&V.

Regelmatig horen NGO's ook dat oplossingen niet mogelijk zijn omdat de wetgever nu eenmaal zo heeft besloten. Daaruit blijkt geen motivatie om te onderzoeken of wetgeving gewijzigd kan worden, of dat uitzonderingen gemaakt kunnen worden.

De landelijke kaders voor toelating worden door de meeste NGO's als belemmerend ervaren. Vanwege de toelatingscriteria moeten hulpvragers vaak geweigerd worden, waar voorheen nog

enige informele soeplesse bestond. Alleen in Eindhoven bestaat nog een BBB(B) die als vangnet kan fungeren, maar ook daar niet voor iedereen.

Tenslotte hoopten de NGO's dat de LVV het belang van zelfregie van vreemdelingen zou erkennen, en ook meer mogelijkheden voor een actieve rol van de doelgroep mogelijk zou maken. Dit blijkt helaas niet het geval.

Aanbevelingen voor de toekomst

- 1) Het mandaat van de deelnemers van de IND en DT&V in de LSO's zou verruimd moeten worden, om zo sneller te komen tot bestendige oplossingen.
- 2) Waar bestaande wet- en regelgeving het realiseren van oplossingen belemmert, zouden de Rijkspartijen mee moeten denken over noodzakelijke beleidsaanpassingen.
- 3) de NGO's zouden enige ruimte moeten houden om humanitaire noodsituaties van vreemdelingen die formeel niet onder de criteria van de LVV vallen, op te vangen en te ondersteunen.
- 4) de bestaande BBB's zouden niet uitgefaseerd moeten worden zolang er geen landelijke dekking van de hulp aan ongedocumenteerden bestaat.
- 5) voor het bevorderen van de capaciteit tot zelfregie van ongedocumenteerden, zal er meer ruimte gecreëerd moeten worden voor experimenten op het gebied van activering in alle vormen: zinvolle dagbesteding, cursussen, formele educatie, stages, werkervaringsplekken, vrijwilligerswerk en op termijn ook betaald werk.

Rian Ederveen, Stichting LOS, juni 2020

Mede namens
ASKV Amsterdam,
SNDVU Utrecht,
Seguro Utrecht,
Vluchtelingen in de Knel, Eindhoven
Stichting ROS, Rotterdam