

Twee jaar LVV – Ruimte voor verbeteringen

De pilots Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV) gingen in 2018 van start. Doel was om een landelijk dekkend systeem te ontwikkelen om ongedocumenteerden te begeleiden naar een bestendige oplossing. Nu, twee jaar na de start van de LVV-pilots willen de NGO's die de LVV uitvoeren met deze evaluatie inzicht geven in hun ervaringen. Deze evaluatie bouwt voort op onze tussenevaluatie in juni 2020.¹ We hopen dat onze ervaringen meegenomen worden bij de verkiezingen en de vorming van een nieuwe regering in 2021.

We kijken in deze evaluatie terug op het ontstaan van de LVV en bespreken de beperkingen ervan. Daarbij gaan we in op de toelatingscriteria voor deelname aan de LVV, en de routes naar een 'bestendige oplossing' voor de ongedocumenteerden die in de LVV toegelaten zijn. Daarnaast bespreken we de mogelijkheden voor zinvolle dagbesteding. Tenslotte gaan we in op de toekomst van de gemeentelijke hulp aan ongedocumenteerden.

1. Hulp aan ongedocumenteerden: van NGO via gemeenten naar Rijk

Tientallen NGO's in Nederland bieden, vaak al sinds de '90-er jaren, door het hele land opvang en begeleiding aan ongedocumenteerde vreemdelingen in hun stad. Deze NGO's zijn vaak gestart met het motief om onterecht afgewezen asielzoekers te helpen. Maar zij dragen door hun werk ook bij aan het voorkomen van dakloosheid en zwerfgedrag, en zij bevorderen uitstroom uit de illegaliteit. Zo dragen zij bij aan een beter leefklimaat in de steden waar zij actief zijn. Vanwege dit maatschappelijk belang zijn deze NGO's sinds de eeuwwisseling in toenemende mate ondersteund door gemeenten.

Naar aanleiding van een klacht die was ingediend door de CEC, de Europese koepel van Protestantse kerken, sprak het Europees Comité voor Sociale Rechten zich in 2014 uit over het recht op voedsel, kleding en onderdak voor iedereen, onafhankelijk van verblijfsstatus en onafhankelijk van een voorwaarde tot 'meewerken'.² Zonder onderdak wordt het recht op leven en menselijke waardigheid geschonden, aldus het Comité. Naar aanleiding van deze uitspraak besloot het Rijk de gemeentelijke opvang (Bed-Bad-Brood, ofwel BBB) voor ongedocumenteerden financieel te ondersteunen. De BBB-opvang was beschikbaar voor alle dakloze ongedocumenteerden. Uit een inventarisatie van Stichting LOS in 2017 bleek dat in 37 gemeenten opvang aan ongedocumenteerden geboden werd, in totaal aan 1435 personen en 25 gezinnen.³ Van dit aantal werd 90% opgevangen bij gespecialiseerde NGO's. Deze NGO's realiseerden per jaar voor tussen de 20-40% van de door hen opgevangen ongedocumenteerden een bestendige uitstroom uit de illegaliteit in de vorm van verblijfsvergunning, terugkeer of doormigratie.⁴

De uitspraak van het ECSR en de financiering van de BBB-opvang door het Rijk leidde ertoe dat Rijk en gemeenten in 2018 besloten de begeleiding van ongedocumenteerden in een landelijk kader in te bedden, de Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV). Doel van de LVV is te komen tot bestendige uitstroom uit de illegaliteit. Halverwege 2019 zijn in vijf gemeenten (Amsterdam, Rotterdam,

¹ <https://stichtinglos.nl/sites/default/files/los/200528%20LVV%20tussenevaluatie%20NGOs.pdf>

² [Complaint No. 90/2013](#), 1.7.14

³ zie Valse Hoop of Bittere Noodzaak, Amnesty International en Stichting LOS, mei 2017:

[https://www.stichtinglos.nl/sites/default/files/los/\(Def\)%20AMN_17_13_Rapport%20Opvang%20mensen%20onder%20verblijfsrecht_WEB-1.pdf](https://www.stichtinglos.nl/sites/default/files/los/(Def)%20AMN_17_13_Rapport%20Opvang%20mensen%20onder%20verblijfsrecht_WEB-1.pdf)

⁴ zie inventarisatie Stichting LOS: <https://stichtinglos.nl/content/resultaten-opvang-ongedocumenteerden>

Utrecht, Eindhoven en Groningen) LVV-pilots van start gegaan. Ook hierbij wordt weer aangesloten bij de ervaring van de bestaande NGO's.

De LVV-structuur heeft veel nieuwe overlegstructuren gecreëerd tussen diverse partijen die een rol spelen in de vreemdelingenketen, maar heeft inhoudelijk het werk van de NGO's weinig veranderd. Het scala aan oplossingsmogelijkheden is niet vergroot. Er is nog steeds geen recht op studie, stages en vrijwilligerswerk waardoor de doelgroep steeds meer gehospitaliseerd raakt. Veel van de opgevangen personen zijn ziek.

In het vervolg van deze rapportage beschrijven we de ervaringen van de NGO's in de LVV-pilots in vier gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Eindhoven). We gaan hierbij in op de volgende twee aspecten die voor de betrokken NGO's belangrijk zijn:

- voorkomen dat mensen op straat terecht komen (Paragraaf 2)
- zo snel mogelijke uitstroom naar een bestendige oplossing (Paragraaf 3)

2. 'Niemand op straat'

Uitgangspunt van de hulp van NGO's aan ongedocumenteerden is: de straat is geen oplossing. Met de LVV heeft het Rijk een grotere stem gekregen in de gemeentelijke hulp aan ongedocumenteerden. Alleen ongedocumenteerden die bekend zijn bij het Rijk worden toegelaten, bovendien worden grote groepen uitgesloten. Tenslotte kennen enkele gemeenten eindtermijnen voor de opvang. Gevolg is dat grote groepen ongedocumenteerden geen toegang hebben tot opvang en begeleiding, of dat de opvang beëindigd wordt zonder dat een bestendige oplossing is bereikt.

NGO's zijn bezorgd over kwetsbare ongedocumenteerden die niet geholpen mogen worden en pleiten ervoor om de opvang toegankelijk te houden voor alle ongedocumenteerden die dat nodig hebben. Dakloosheid is niet wenselijk op lokaal niveau en draagt zeker niet bij aan bestendige oplossingen voor de betrokkenen

2.1 Regiobinding

Een belangrijke reden waarom sommige vreemdelingen niet toegelaten worden tot de LVV is regiobinding. Dat betekent dat de LVV's alleen opvang bieden aan vreemdelingen uit de eigen regio. Die regio is in de meeste gevallen beperkt tot de stad, in Rotterdam is deze uitgestrekter en Amsterdam wordt de regiobinding minder strikt gehanteerd. Gezien de spreiding van de ongedocumenteerden over het hele land, vinden velen geen lokale organisatie die toegankelijk voor hen is.

De COA-locaties in de LVV-gemeenten huisvesten ongeveer 5% van het totaal aantal asielzoekers in NL. Als we ook de BBB-locaties in aanmerking nemen, dan geldt nog steeds dat voor 70% van de asielzoekers na een afgewezen asielverzoek geen LVV of BBB aanwezig is in de eigen regio. Deze personen belanden op straat met alle risico's op uitbuiting en misbruik van dien.

Het is daarom dringend noodzakelijk dat zo snel mogelijk een landelijk dekkend opvang- en begeleidingsmodel wordt gerealiseerd.

2.2 Toelatingscriteria

In de LVV-Convenanten staan toelatingscriteria waardoor bepaalde categorieën vreemdelingen niet (of alleen bij hoge uitzondering) toegelaten mogen worden. Voorbeelden zijn Dublinclaimanten, gezinnen met kinderen, mensen uit veilige herkomstlanden, en mensen met een zwaar inreisverbod. Door deze toelatingscriteria wordt een groot deel van de hulpvragers uitgesloten. Kwetsbare mensen belanden onnodig op straat. NGO's pleiten ervoor om alle kwetsbare ongedocumenteerden recht op opvang te geven.

- Dublinclaimanten

Dublinclaimanten zijn asielzoekers die volgens de Dublinverordening in een ander EU-land hun asielverzoek moeten indienen. In 2019 werd 40% van de eerste asielverzoeken afgewezen vanwege een Dublinclaim. Toch is het vaak begrijpelijk dat asielzoekers met een Dublinclaim niet terug willen naar het land van eerste aankomst. Naar Griekenland en Hongarije wordt om deze reden niemand teruggestuurd. Maar ook in landen als Italië, Frankrijk en Malta is de opvang van asielzoekers niet op orde. Bovendien zijn de kansen op asiel voor verschillende nationaliteiten in de verschillende Europese landen niet hetzelfde: in Zwitserland en Duitsland worden Eritreeërs afgewezen die in Nederland een status zouden krijgen. Het is dan ook begrijpelijk dat asielzoekers verder trekken.

Als asielzoekers met een Dublinclaim 18 maanden in de illegaliteit overbruggen, vervalt de claim. Daarom proberen asielzoekers die op deze grond worden afgewezen, en denken in Nederland wel een kans te maken, vaak toch deze 18 maanden te overbruggen. Zij doen dit veelal bij landgenoten, maar vragen soms ook hulp bij NGO's. In de LVV is deze groep uitdrukkelijk uitgesloten. Het hebben van een Dublinclaim is momenteel de belangrijkste reden voor weigering van ongedocumenteerden in de LVV's.

Amsterdam had als enige stad in de periode juli 2019- eind 2020 140 bedden voor Dublinclaimanten gecreëerd. Deze opvang is beëindigd omdat het doel, namelijk begeleiding naar het Dublinland, niet werd bereikt. De opvang werd in de praktijk gebruikt om een deel van de de 18 maanden-periode te overbruggen. Gezien bovenstaande redenen is dat ook niet onbegrijpelijk.

Om Dublinclaimanten die dreigen te worden terugverwezen naar een land waar zij risico lopen op refoulement of onmenselijke behandeling, moeten uitzonderingen gemaakt kunnen worden op de strikte weigering van Dublinclaimanten in de LVV.

- Ouders met kinderen

Voor ouders met kinderen is opvang in de Gezinslocatie beschikbaar. Maar daar is alle begeleiding gericht op terugkeer. Bovendien is het niet makkelijk om toegelaten te worden, behalve voor ouders met kinderen die direct uit het AZC doorstromen. Als gezinnen éénmaal op straat staan, of als zij nooit in een AZC hebben gezeten, dan worden zij in de praktijk alleen toegelaten als zij aangeven te willen werken aan terugkeer.

Voor gezinnen die nog een kans hebben op een verblijfsvergunning is de Gezinslocatie dus in veel gevallen niet geschikt. Maar het is voor deze gezinnen niet makkelijk om een andere plek te vinden. Kwetsbare gezinnen dreigen op straat te komen, of moeten vaak verhuizen. Er is risico dat gezinsleden gescheiden worden. Ook komt het voor dat tegenprestaties gevraagd worden met risico op misbruik en uitbuiting. Al deze alternatieven zijn niet goed voor het welzijn van het gezin en met name de kinderen.

Alleen de gemeente Utrecht heeft in haar convenanten met de NGO's een uitzondering gemaakt voor ouders met kinderen. In de praktijk kan soms ook in andere gemeenten voor ouders met

kinderen een uitzondering gemaakt worden. Uit de informatie van Utrecht blijkt dat van de 20 opgenomen gezinnen, er 11 uitgestroomd zijn door legalisering of opvang in AZC.

Om gezinnen de kans te geven op een eerlijke, herhaalde procedure is het belangrijk dat opvang en begeleiding ook voor ongedocumenteerde ouders met kinderen beschikbaar is.

- Veilige herkomstlanden

Veilige herkomstlanden zijn herkomstlanden waarvan asielzoekers weinig kans op erkenning maken. In de LVV-convenanten wordt het criterium 'veilig herkomstland' niet als uitzonderingscategorie vermeld, behalve in het Rotterdamse convenant waar een termijn van drie maanden gehanteerd wordt. Toch worden ongedocumenteerden uit veilige herkomstlanden in Amsterdam en Utrecht in principe niet tot de LVV toegelaten.

NGO's vinden de uitsluiting van mensen uit veilige herkomstlanden problematisch, want de vaststelling van deze landenlijst heeft te maken met een asielbeoordeling, en niet met andere redenen waarom opvang en begeleiding van belang kan zijn. We kunnen daarbij bijvoorbeeld denken aan bijzondere kwetsbaarheid of aan voorbereiding van vertrek of legalisering op humanitaire gronden.

2.2 Maximale verblijftermijnen in de LVV

In twee gemeenten wordt de LVV gebonden aan een maximumtermijn: Rotterdam kent een termijn van 6 maanden en Amsterdam kent een termijn van 18 maanden. Na deze termijn moeten vreemdelingen zonder perspectief op een oplossing de LVV verlaten. Ook deze mensen belanden weer op straat.

De gebruikte maximumtermijn in Rotterdam leidt ertoe dat de helft van de vreemdelingen in de LVV 'met onbekende bestemming' (MOB) uitstroomt. In Amsterdam loopt de 18-maanden termijn voor de eerste groep bewoners van de LVV begin 2021 af. In steden waar geen sprake is van maximumtermijnen vindt uitstroom uit de LVV vooral plaats door legalisering, en in mindere mate door terugkeer.

Het hanteren van een maximumtermijn leidt ertoe dat veel vreemdelingen weer op straat terecht komen.

2.3 Conclusie

Ongedocumenteerden zijn sinds 1998 uitgesloten van de Rijksopvang voor daklozen. NGO's namen noodgedwongen deze taak over, deels gefinancierd door gemeenten. Momenteel zijn er 30 gemeenten met een vorm van opvang voor ongedocumenteerden. Helaas dekt dit niet het hele land, nog steeds zijn er veel ongedocumenteerden die nergens terecht kunnen.

De convenanten hebben de ruimte van NGO's in de LVV-steden om ongedocumenteerden die het nodig hebben op te vangen en te begeleiden beperkt. Dat leidt tot een grote groep vreemdelingen die geen opvang krijgt of daar weer uit verwijderd wordt, zelfs in de LVV-steden. 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.

Uit onderzoek is bekend dat dakloosheid geen goede basis is om te werken aan verbetering van de leefsituatie.⁵ Dat geldt ook voor ongedocumenteerden. Om daadwerkelijk uitstroom uit de illegaliteit te realiseren is het belangrijk dat opvang en begeleiding voor iedereen beschikbaar is.

Wij pleiten er daarom voor de opvang toegankelijk te houden voor alle ongedocumenteerden die dat nodig hebben. Dakloosheid is niet wenselijk op lokaal niveau en draagt zeker niet bij aan bestendige oplossingen voor de betrokkenen.

3. Snelle uitstroom naar een bestendige oplossing

Alle partijen hebben er belang bij dat voor ongedocumenteerden in de LVV snel een bestendige oplossing wordt gerealiseerd. 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. NGO's realiseren daarmee voor een groot deel van de ongedocumenteerden in hun caseload een bestendige oplossing, meestal in de vorm van legalisering, hoewel dit soms wel jarenlange begeleiding vergde.

3.1 Gedeeld belang in LSO

Een belangrijk argument voor NGO's om deel te nemen aan de LVV's was het samenwerken met de Rijkspartijen IND en DT&V in het Lokale Samenwerkings Overleg LSO (in Rotterdam: BRIO: Breed Rotterdams Illegalen Overleg). Immers, uiteindelijk zijn Rijkspartijen degenen die beslissen over legalisering, of die middelen hebben om terugkeer te realiseren. In dit LSO bespreken alle betrokken partijen (NGO's, gemeenten, en Rijkspartijen) de kansen op realiseren van een bestendige oplossing voor de vreemdelingen die in de LVV zijn opgenomen en beslissen gezamenlijk over een individueel uitstroomtraject waarvoor de betrokken partijen zich vervolgens gezamenlijk inzetten.

Bij de start van de LVV was toegezegd dat dit LSO ertoe zou leiden dat sneller bestendige oplossingen gerealiseerd zouden kunnen worden, door ervaren medewerkers in te zetten als vertegenwoordiger van de Rijkspartijen. Dit is in het belang van alle deelnemers aan het LSO. 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.

NGO's rekenden erop dat snellere uitstroom naar bestendige oplossingen gerealiseerd zou worden, bijvoorbeeld door :

- vooraf met NGO's informatie te delen die relevant is voor het nemen van een beslissing op een aanvraag, zoals bijvoorbeeld landeninformatie, informatie over documenten of beschikbaarheid van medisch noodzakelijke zorg;
- advies te geven over de noodzakelijke onderbouwing vóór het indienen van een aanvraag;
- een shortcut te maken door IND'ers in de LSO te betrekken bij beslissingen van IND-beslisambtenaren over bij hen bekende dossiers;
- een actieve rol van de DT&V'ers in de LSO bij het faciliteren van terugkeer voor diegenen die daarvoor open staan, en (indien dat niet lukt) faciliteren van een buitenschuld-aanvraag.

De Rijkspartijen IND en DT&V die meepraten in de LSO's maken tot nu toe weinig gebruik van deze mogelijkheden. Zij zouden daarvoor geen mandaat hebben. Daardoor moeten ongedocumenteerden

⁵bv RVS: Herstel begint met een huis. Dakloosheid voorkomen en verminderen, 20.4.20

die, na overleg in de LSO, een traject van legalisering ingaan, nog steeds een aanvraag indienen en wachten op de beslissing. Hiermee gaat veel tijd verloren.

Dit probleem van beperkt mandaat bij de Rijkspartijen is besproken met NGO's, gemeenten en Rijksdiensten op 13 januari 2020. Advies van de Rijkspartijen in dit overleg was dat vastgelopen dossiers eerder opgeschaald zouden moeten worden naar het MRT: Multidisciplinair Review Team. Zover ons bekend zijn er tot januari 2021 door de NGO's in de vier steden 15 zaken aangeleverd bij het MRT. Bij 8 hiervan was de identiteit onduidelijk, in 5 gevallen speelden medische kwesties; bij de meesten in combinatie met langdurig verblijf. In twee gevallen speelde asiel-bewijslast. Het MRT heeft in al deze gevallen de zaak terugverwezen. Deze zaken zijn dus niet opgelost.

De NGO's concluderen dat het escalatiemodel in de LVV, waarin complexe casussen opgeschaald worden naar het MRT, tot nu toe niet tot doorbraken heeft geleid.

3.2 Gezamenlijke inzet voor onoplosbare casussen

Ondanks de inzet van alle partijen, zullen er altijd ongedocumenteerde vreemdelingen blijven die niet gelegaliseerd kunnen worden in de huidige wetgeving, en waarbij terugkeer niet aan de orde is. We denken dan bijvoorbeeld aan zieke of kwetsbare mensen, of mensen die langdurig illegaal verbleven. Ook denken we aan mensen die het niet lukte om terug te keren.

Naast het versnellen van lopende zaken, was een doelstelling van de LVV om vastgelopen casussen in kaart te brengen om zo structurele beleidswijzigingen door te voeren waarmee uitwegen gevonden worden voor onoplosbare casussen. Gedeelde inzichten van NGO's, gemeenten en vertegenwoordigers van de Rijkspartijen helpt om sneller inzicht te krijgen in de knelpunten en deze op te schalen. Oplossingen kunnen sneller gedeeld worden, en eventueel noodzakelijke beleidswijzigingen kunnen in de keten opgepakt worden.

Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:

- a) verbeteren van buitenschuld-procedures
- b) oplossingen voor schrijnende situaties zoals kwetsbare vreemdelingen of na langdurig verblijf

Helaas is dit niet gelukt. In oktober 2020 is de buitenschuld-procedure gewijzigd, in die zin dat de inzet van de vreemdeling zelf om de terugkeer te realiseren niet meer meegewogen wordt.⁶ Alleen de beoordeling van de DT&V over de bereidheid tot terugkeer weegt mee. Aangezien de DT&V niet makkelijk zal toegeven dat een vreemdeling niet kán terugkeren, is het nu vrijwel onmogelijk geworden om een buitenschuld-vergunning te krijgen.

Door het afschaffen van de discretionaire bevoegdheid begin 2019 is ook de mogelijkheid om in uitzonderlijke situaties tóch een vergunning te geven verdwenen. In het hierboven genoemde overleg van januari 2020 over het Mandaat van de Rijksdiensten, erkenden zij dat het afschaffen van de discretionaire bevoegdheid de mogelijkheden om complexe casussen op te lossen heeft beperkt.

⁶De oorspronkelijke eerste voorwaarde is vervallen, die luidde: *de vreemdeling heeft zelfstandig geprobeerd zijn vertrek te realiseren. Hij heeft aangetoond of aannemelijk gemaakt dat hij zich heeft gewend tot de vertegenwoordiging van het land of van de landen waarvan hij de nationaliteit heeft, dan wel tot het land of de landen waar hij als staatloze vreemdeling eerder zijn gewone verblijfsplaats had, en/of tot andere landen waarvan op basis van het geheel van feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat de vreemdeling aldaar de toegang zal worden verleend.*

NGO's pleiten ervoor om de Discretionaire Bevoegdheid weer terug te brengen in het Vreemdelingenbeleid.⁷ Dit biedt mogelijkheden om voor schrijnende zaken die niet in de wet voorzien zijn, toch tot een oplossing te komen.

3.3 Conclusie

Met een rigide migratiebeleid zoals het Nederlandse zullen er complexe casussen blijven bestaan. De samenwerking tussen NGO's en Rijksdiensten in de LVV heeft de potentie om in dergelijke situaties doorbraken te realiseren. Tot nu toe heeft het escalatiemodel deze potentie nog niet waargemaakt. Reden hiervoor zijn het beperkte mandaat van de Rijksdiensten in de LSO en beperkte inzet om in de MRT daadwerkelijk door te pakken.

- Wij pleiten ervoor om als pilot tijdelijk een royaler mandaat te geven aan de vertegenwoordigers van de Rijkspartijen in het LSO. Hiermee kan sneller maatwerk gerealiseerd worden en het zal het onderlinge vertrouwen binnen het LSO verbeteren.
- Bovendien pleiten we ervoor dat de knelpunten die de deelnemende partijen in de LVV ervaren bij het zoeken naar oplossingen voor vastgelopen casussen, ingezet worden voor beleidsaanpassingen.
- Concreet pleiten wij ervoor dat de Discretionaire bevoegdheid terugkomt, om zo oplossingen te kunnen bieden voor schrijnende gevallen.

4. Vergroten van de capaciteit tot 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 actief gaan inzetten voor hun eigen leven, in plaats van passief af te wachten tot door andere partijen een oplossing gevonden wordt. Dit is met name belangrijk voor ongedocumenteerden zonder concreet toekomstperspectief. Zij kunnen door scholing en praktijkervaring hun capaciteiten vergroten en concreter inzicht krijgen in hun mogelijkheden en onmogelijkheden. Dit kan hen helpen moeilijke beslissingen te nemen over hun toekomst.

NGO's zijn dan ook al sinds geruime tijd actief om participatie van ongedocumenteerden te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn het Amsterdamse PAO-project, het Utrechtse PAS-project en de Rotterdamse samenwerking met het Albeda-college. Ook in de ontwikkelopgaven zoals beschreven in de Convenanten komt het belang van zinvolle dagbesteding voortdurend terug.

Helaas blijken er in de praktijk 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:

- het verbod op deelname vrijwilligerswerk inclusief praktijkstages
- de ontoegankelijkheid van praktijkopleidingen

Helaas is het niet gelukt om de wettelijke belemmeringen voor deze vormen van participatie op te lossen. Alle vormen van werk, inclusief vrijwilligerswerk en praktijkstages blijven verboden voor vreemdelingen zonder verblijfsvergunning. Werkgevers riskeren hoge boetes. Officiële opleidingen krijgen geen Rijksvergoeding als zij leerlingen zonder verblijfsvergunning laten deelnemen aan het onderwijs.

⁷[Een humanitair vangnet in schrijnende situaties Nut en noodzaak van de discretionaire bevoegdheid in het asiel- en migratiebeleid](#), januari 2021.

Wij pleiten ervoor dat pilot-projecten ontwikkeld worden waardoor ongedocumenteerden kansen krijgen om korte opleidingen te volgen en praktijk-werkervaring op te doen. Dit is noodzakelijk om zelfvertrouwen te herstellen en betrokkenen nieuw perspectief te geven.

5. Toekomst hulp aan ongedocumenteerden

Recent schatte het WODC het aantal ongedocumenteerden in Nederland tussen de 20.000 en 60.000.⁸ Met de LVV- en BBB-opvang worden momenteel ongeveer 2.000 personen bereikt. Een groot deel van de ongedocumenteerden valt dus buiten het bereik van de LVV- en BBB-projecten. Gemeenten en particulieren zullen zich, ook in de toekomst, geconfronteerd zien met de concrete, lokale hulpvragen van ongedocumenteerden waar de LVV geen antwoord op geeft.

Het blijft daarom nodig om ruimte te behouden voor een aanbod wat op deze lokale realiteit aansluit: laagdrempelige NGO's die met kennis van zaken kunnen reageren op de hulpvragen van ongedocumenteerden. Hoe kleinschaliger deze NGO's zijn, hoe makkelijker het is om draagvlak te vinden en om, samen met betrokken burgers en gemeenten, een aanbod te ontwikkelen wat past bij de behoefte van de doelgroep. Een landelijke LVV-structuur met enkel grootschalige centrale organisaties, gericht op bestendige oplossingen sluit niet aan op de lokale realiteit. Net als bij andere onderwerpen in het sociaal domein is het ook voor de problematiek van ongedocumenteerden noodzakelijk om lokale oplossingen te vinden.

Wij pleiten ervoor om ruimte voor lokale hulpverlening aan ongedocumenteerden te behouden. Het is dáár dat de problematiek zich manifesteert en draagvlak en begeleiding gevonden moeten worden. De LVV-aanpak kan niet voor alle ongedocumenteerden een uitweg uit de illegaliteit bieden.

6. Conclusie en aanbevelingen

6.1 Conclusie

In alle steden heeft de LVV voor de NGO's een nieuwe structuur van samenwerking gecreëerd met de gemeente en met de Rijksdiensten. In de meeste steden heeft dit geleid tot meer inzicht in elkaars werkwijze en motivatie, dit wordt als prettig ervaren. Ook de ruimere financiële middelen bieden meer mogelijkheden.

De landelijke kaders voor toelating leiden ertoe dat hulpvragers vaak geweigerd moeten worden, waar voorheen nog enige informele souplesse bestond. Alleen in Eindhoven bestaat nog een BBB(B) die als vangnet kan fungeren, maar deze staat onder druk. Voor lang niet alle ongedocumenteerden biedt de LVV een uitweg uit de illegaliteit.

De samenwerking met de Rijksdiensten in de LSO leidt helaas maar zelden tot snellere uitstroom naar een bestendige oplossing. Dat heeft vooral te maken met het beperkte mandaat van de IND en DT&V, en de beperkingen van het MRT. Het is nog niet gelukt om beleidsveranderingen voor vastgelopen casussen door te voeren. Dat geldt ook voor de wetgeving ten aanzien van vrijwilligerswerk of stages.

⁸[Schattingen onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen 2017-2018](#), december 2020

6.2 Aanbevelingen voor de toekomst

Ongedocumenteerden zullen in onze steden blijven. Gemeenten hebben belang bij een lokale organisatie die met deze doelgroep aan de slag gaat. De ervaring van NGO's en hun lokale inbedding is van belang voor het draagvlak van de hulp aan ongedocumenteerden.

- 1) De restricties in de doelgroep en termijnen leiden ertoe dat veel ongedocumenteerden niet in de LVV geholpen kunnen worden, ondanks soms schrijnende omstandigheden. Wij pleiten ervoor opvang toegankelijk te houden voor álle ongedocumenteerden die dat nodig hebben. De straat is immers nooit een oplossing.
- 2) Het mandaat van de deelnemers van de IND en DT&V in de LSO's en het MRT zou verruimd moeten worden om zo sneller te komen tot bestendige oplossingen. Waar bestaande wet- en regelgeving het realiseren van oplossingen belemmert, zouden de Rijkspartijen mee moeten denken over noodzakelijke beleidsaanpassingen. Concreet voorbeeld hiervan is het terugbrengen van de Discretionaire Bevoegdheid.
- 3) Voor het bevorderen van de capaciteit tot zelfregie van ongedocumenteerden zal er meer ruimte gecreëerd moeten worden voor experimenten op het gebied van activering, met name in de vorm van formele educatie, stages, werkervaringsplekken en vrijwilligerswerk.
- 4) Gezien de beperkingen van de LVV-aanpak blijft het noodzakelijk om lokaal een laagdrempelig hulpaanbod voor álle ongedocumenteerden in stand te houden.

Stichting LOS, mede namens NGO's in Amsterdam, Eindhoven, Rotterdam en Utrecht
februari 2021