



Samenwerkingsafspraken Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV) d.d. 29 november 2018

1. Doelstelling

Gemeenten en het Rijk werken intensief samen om een landelijk netwerk van begeleidings- en opvangvoorzieningen te realiseren dat als doel heeft om bestendige oplossingen te vinden voor migranten zonder recht op verblijf of rijksopvang. Door hen te begeleiden naar zelfstandige terugkeer, doormigratie of indien aan de orde, legalisering van verblijf, wordt de bijbehorende zorg- en of veiligheidsproblematiek aangepakt.

2. Start gezamenlijk programma ontwikkeling LVV

In het regeerakkoord "Vertrouwen in de Toekomst" is een passage opgenomen over de opvang van migranten zonder recht op verblijf of rijksopvang. In een gezamenlijk programma dat binnen deze kabinetsperiode wordt afgerond wordt een nauwe samenwerking tussen gemeenten en het Rijk tot stand gebracht die erop is gericht de doelstelling te bereiken. Het programma beoogt de staande praktijk werkenderwijs te verbeteren en de Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV) stap voor stap vanuit de praktijk te ontwikkelen. Het programma werkt aan de LVV's op basis van een gedeelde analyse over de bestaande opvang, de populatie en werkwijzen. Centraal in het programma staat een aantal pilot-LVV's waarin lokaal en regionaal de samenwerking tussen betrokken organisaties vorm krijgt en verschillende instrumenten en werkwijzen worden beproefd die een bijdrage aan de doelstelling leveren. Daarnaast wordt op landelijk niveau aan een aantal instrumenten en voorzieningen gewerkt die de samenwerking binnen en tussen de LVV's mogelijk maken, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid om informatie uit te wisselen, een specifieke doelgroepaanpak toe te passen, of de beoordeling van lokale casuïstiek op te schalen.

Het programma ontwikkelt met haar activiteiten antwoorden op een aantal complexe vraagstukken waarover partijen historisch van inzicht verschillen. De activiteiten van het programma worden geëvalueerd door een onafhankelijke partij die met haar objectieve bevindingen de samenwerkingspartners zal informeren over de te verwachten effectiviteit van verschillende instrumenten en werkwijzen. Deze bevindingen vormen de inhoudelijke basis voor een uiteindelijk te sluiten bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten.

3. Uitgangspunten LVV-netwerk

De realisatie en het functioneren van LVV's zijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijksoverheid en gemeenten. Zij werken aan de opgave vanuit wederzijds vertrouwen, maken gebruik van elkaars kennis, kunde en bevoegdheden, en maken verschillen van inzicht tijdig onderling bespreekbaar. Die betrokken partijen werken actief aan een breed draagvlak voor de LVV's. In de LVV's wordt gebruik gemaakt van de expertise en inzet van maatschappelijke organisaties die gespecialiseerd zijn in de begeleiding van de doelgroep.

Rijk en gemeenten houden hierbij de volgende uitgangspunten aan:

- LVV-begeleiding en –opvang is geen vanzelfsprekende vervolgstap op de beëindiging van rijksopvang. Het is een instrument voor gevallen waarin reguliere instrumenten in de migratieketen niet hebben gewerkt en een betrokkene in een perspectiefloze situatie is beland. Deze notie wordt verwerkt in het toegangsbeleid van iedere (pilot-)LVV.
- De opzet van de LVV's moet rekening houden met de feitelijke lokale situatie en de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben voor zorg en het handhaven van de openbare orde. De opzet van de LVV's verhoudt zich verder constructief tot het regeerakkoord, het migratiebeleid, in het bijzonder het beleid ten aanzien van zelfstandige terugkeer, en de vreemdelingenwetgeving.
- Zo snel mogelijk na de intake van een vreemdeling in een LVV leveren de IND en de DT&V een dossier dat een wat de diensten betreft volledig beeld schetst van de vreemdeling. Hiermee stellen de lokale LVV-partners zo snel mogelijk een begeleidingsscenario vast voor de vreemdeling, die moet aangeven of hij of zij er gebruik van maakt. Na het aanleveren van de dossierinformatie start tevens de rusttermijn van 14 dagen.
- De LVV's vormen uiteindelijk een landelijk dekkend netwerk waarop alle gemeenten zijn aangesloten en waarvan lokale samenwerkingsverbanden op het gebied van terugkeer deel uitmaken. Ten gevolge hiervan vervullen LVV's uiteindelijk een regionale functie, die deel uitmaakt van de ontwikkelopdrachten van de pilots.
- Binnen dit netwerk wordt gestreefd naar geografische spreiding, specialisatie naar (sub-) doelgroepen en van begeleidingsmethoden, en een vorm van landelijke coördinatie en (escalatie-)overleg tussen betrokken partijen op basis van zo volledig mogelijke informatie-uitwisseling over casuïstiek.
- Onderdeel van het LVV-netwerk worden zowel de landelijke als de lokale partijen die begeleiding binnen een LVV kunnen geven of versterken (zoals gemeenten, NGO's, DT&V, IND, AVIM, COA).
- De effectiviteit van de LVV's wordt beoogd zodanig hoog te zijn dat gemeentelijke bed-, bad- en broodvoorzieningen niet meer nodig zijn. Na het sluiten van een definitief akkoord of zoveel eerder als gemeenten dat mogelijk achten is het de bedoeling dat zij hun eigen voorzieningen zoveel mogelijk in eenzelfde tempo afschalen als de LVV-capaciteit wordt opgebouwd. De uitkomsten van de evaluatie van de pilots zullen hierin worden meegenomen.
- Het Rijk en gemeenten zetten met het LVV-netwerk in op een structureel en gezamenlijk instrument voor de problematiek rond het illegaal verblijf van de doelgroep. Hiermee wordt uiteindelijk een voorziening voor de lange termijn beoogd. De rijksfinanciering van de voorziening en de gemeentelijke financiële bijdrage daaraan zijn om deze reden meerjarig vastgesteld. Aan het einde van de pilotperiode worden er definitieve afspraken gemaakt waarbij tevens de financiën opnieuw worden bezien, gebaseerd op ervaringen uit de pilotperiode.
- De geprognostiseerde capaciteit en financiering van het LVV-programma zijn tot stand gekomen op basis van het aanbod van de doelgroep in gemeenten in 2018. Daarnaast zijn er aannames over doelbereik en doorstroom naar rijksopvang gedaan. Wanneer blijkt dat het aanbod van vreemdelingen uit de doelgroep in gemeenten in de praktijk sterk afwijkt, of de doorstroom naar het land van herkomst of rijksopvang sterk achterblijft, zal bestuurlijk overleg plaatshebben over de oorzaken en mogelijke oplossingen daarvoor.

De opzet van de LVV's:

- Er wordt in de opzet en werkwijze van de afzonderlijke LVV's voortgebouwd op de huidige opzet en ervaringen op lokaal niveau, versterkt door een vooraf overeengekomen en onderling afgestemde inzet van de DT&V, de IND en overige diensten in de migratieketen. Dit betekent dat er met name in de ontwikkelfase verschillen in opzet zullen voorkomen tussen pilots.
- Hoe de verantwoordelijkheid tussen Rijk en gemeenten binnen de uiteindelijke LVV-samenwerking te verdelen, zal in goed overleg nader worden gezien. In de pilotfase zal het LVV programmabureau enerzijds lid zijn van de lokale LVV-stuurgroep en anderzijds de pilotgemeenten betrekken bij landelijke plan- en besluitvorming.
- De Dienst Terugkeer en Vertrek houdt toezicht op de LVV doordat alle vreemdelingen die er begeleiding en/of onderdak krijgen bekend worden gemaakt bij de DT&V, en vertegenwoordigers van de DT&V lid zijn van het opdrachtgeversoverleg, de lokale stuurgroepen, de lokale casusoverleggen/LSO's en het landelijke escalatieoverleg voor casuïstiek. Daarnaast rapporteert de DT&V aan het opdrachtgeversoverleg over het vertrekproces in de pilot-LVV's en doet zij aanbevelingen ter verbetering van de kwaliteit ervan.¹
- In het programma LVV zal worden gezien of de LVV een juridische status dient te krijgen.
- De focus zal op professionele individuele begeleiding van de doelgroep liggen waarbij tijdelijk verblijf in een LVV (opvang) onderdeel kan uitmaken van een te volgen traject.
- De beoogde bestendige oplossing zal veelal terugkeer naar het land van herkomst of legaliseren van verblijf betekenen. Partijen accepteren daarbij dat een oplossing niet in alle gevallen binnen het vreemdelingrechtelijke domein mogelijk is.
- LVV's kunnen met vraagstukken omtrent coördinatie en besluitvorming over casuïstiek rekenen op een gebundelde, snelle en effectieve ondersteuning van de vreemdelingenketen. Voor gevallen waarin besluitvorming over LVV-trajecten op lokaal niveau vastloopt, wordt een landelijk mechanisme gerealiseerd waarnaar individuele LVV's kunnen opschalen.
- Wanneer betrokkenen (bijvoorbeeld om medische redenen) zelf niet in staat worden geacht om de gevolgen van hun eigen handelen in te schatten, bijvoorbeeld bij het instemmen met een begeleidingstraject naar een bestendige oplossing, zal ernaar worden gestreefd om de betrokkene eerst van de noodzakelijke zorg te voorzien.
- Van belang is om binnen de doelgroep van de LVV verschillende categorieën te onderscheiden; differentiatie in opvang en begeleiding is nodig. Vooral nog wordt de doelgroep, die werkende weg zal worden aangepast als volgt omschreven: 'Vreemdelingen zonder verblijfsrecht en behoudens contra-indicaties als openbare orde die, om wat voor reden dan ook, Nederland niet hebben verlaten vanuit het reguliere terugkeerproces – ofwel via zelfstandige terugkeer, ofwel via gedwongen terugkeer – en die niet in aanmerking komen voor overige vormen van opvang'.
- Als blijkt dat de begeleiding in de LVV niet bijdraagt aan een bestendige oplossing en perspectief voor de betrokkene, dan zal deze de LVV moeten verlaten, om plaats te maken voor anderen waarbij een bestendige oplossing wel binnen bereik ligt.
- Van belang is dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat er sprake is van dakloosheid, overlast, en het beroep doen op gemeentelijke voorzieningen – dit wordt bij het verlaten van de LVV door alle partners in overweging genomen. In een breder kader geldt dat in overeenstemming met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) humanitaire noodsituaties dienen te worden voorkomen. Tegelijkertijd hebben

¹ Het regeerakkoord "Vertrouwen in de Toekomst" bepaalt dat de LVV's "onder toezicht" staan van de DT&V.

- vreemdelingen in de doelgroep een eigen verantwoordelijkheid om een bestendige oplossing voor hun illegale verblijf na te streven.
- Alle betrokken partijen realiseren zich dat sprake is van een pilotperiode waarin de juiste aanpak, structuur en wijze van samenwerken moeten worden ontwikkeld tegen een achtergrond van complexe verhoudingen en een lange historie. Incidenten en onwenselijke situaties worden daarom gezamenlijk besproken en waar nodig geëscaleerd met het doel om op zo kort mogelijke termijn tot werkbare oplossingen te komen.
 - Om een goede procesgang van zowel LVV-organisatie als casuïstiek te bevorderen wordt casusmonitoring georganiseerd die de voortgang in kaart brengt.

4. Governance

Het programma vindt plaats onder gedeeld opdrachtgeverschap van gemeenten, vreemdelingenketen en het verantwoordelijke departement (JenV). Het Rijk financiert en faciliteert het programmabureau.

Dit houdt in:

- Het LVV-programma maakt onderdeel uit van het Interbestuurlijk Programma (IBP) van de huidige kabinetsperiode.
- Het opdrachtgeverschap van het landelijk programma is belegd bij Landelijke Regietafel Migratie en Integratie (LRT). Hierbinnen zijn de staatssecretaris van JenV en de delegatie van het VNG-bestuur opdrachtgever.
- Namens de LRT is er dagelijks opdrachtgeverschap dat de dagelijkse sturing aanbrengt.
- Het programmabureau fungeert als opdrachtnemer.
- Daarnaast wordt er gezorgd voor goed overleg met de organisaties die een uiteindelijke taak krijgen nadat de programmadoelen zijn gerealiseerd. Van belang is om resultaten van het programma telkens te kunnen toetsen aan uitvoerbaarheid binnen de staande organisaties en kaders.
- De bemensing van het programmabureau reflecteert het gezamenlijke opdrachtgeverschap van Rijk en gemeenten.
- De pilots worden lokaal uitgevoerd en zowel landelijk als lokaal bestuurd. Voor de besturing van de pilots worden separate governance afspraken gemaakt die zowel de rol van het lokale gezag als de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid reflecteren.

5. Financiering

De totale kosten van het programma zijn begroot op achtereenvolgens 22,6 miljoen (2019), 18,5 miljoen (2020) en 17,9 miljoen (2021). Hiervoor stelt het Rijk in de periode 2018-2021 jaarlijks 12 miljoen beschikbaar². Dit wordt aangevuld met 3,5 miljoen (2019), 1,5 miljoen (2020) en 1,5 miljoen (2021) aan Europese subsidies. Daarnaast wordt aanvullende personele inzet vanuit de IND en DT&V gerealiseerd. De gemeenten leveren een jaarlijkse bijdrage van 7,1 miljoen (2019), 5,0 miljoen (2020) en 4,4 miljoen (2021) op basis van een herverdeling vanuit het Gemeentefonds.

² De tegemoetkoming in de kosten die gemeenten in het lopende jaar voor hun voorzieningen hebben gemaakt betreft de periode waarin besprekingen voor deze samenwerkingsovereenkomst werden gevoerd en gemeenten hun capaciteit beschikbaar hielden voor toekomstige ombouw naar LVV-plekken.

- Het programma veronderstelt ieder jaar een verbetering van het doelbereik die is verrekend in de financiering.
- De financiering veronderstelt de inzet van incidentele middelen door het Rijk waaronder een subsidie middels EU-fondsen. Het Rijk vult deze middelen aan wanneer deze niet inzetbaar blijken.
- De rijksmiddelen worden, uitgezonderd de inzet van het personeel van de migratieketen, aan de LVV gemeenten overgeheveld via een decentralisatie-uitkering. De verdeling van deze uitkering kan jaarlijks worden bijgesteld wanneer de vraag naar capaciteit tussen LVV-gemeenten verschuift. Gemeenten maken onderling een afspraak over het re-alloceren van financiële middelen indien zij dit vaker nodig achten.
- Indien er tekorten ontstaan wordt er in goed overleg naar een oplossing gezocht.

6. Ondertekening

Namens het hoofdbestuur van de VNG

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid



Theo Weterings



Mark Harbers