Burgemeester en Wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	J. Braat/N. Oepkes/N. Huijsmans	**Datum**	8 juli 2020
Doorkiesnummer	030-2862884	**Ons kenmerk**	7725930
E-mail	j.braat@utrecht.nl	**Onderwerp**	Tussenrapportage pilot Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV) Utrecht
Bijlage(n)	1	**Beleidsveld**	Asiel en Integratie

Geachte leden van de raad,

Wij infomeren u bij deze over de voortgang van de pilot Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV) waar Utrecht één van de vijf pilot gemeenten is. In deze brief gaan we kort in op de ontwikkeling, voortgang en de tot op heden behaalde resultaten van de pilot LVV. In de bijlage vindt u de volledige Tussenrapportage Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV) Utrecht, 1 april 2019 – 1 april 2020.

Achtergrond
Wij hebben u op 19 maart 2019 geïnformeerd over het meedoen van de gemeente Utrecht aan de pilot Landelijke Vreemdelingen Voorziening. We hebben u toen tevens geïnformeerd over de doelstelling, werkwijze en financiering van de pilot-LVV. Aanvullend is in maart 2019 motie 47 pilot Landelijke Vreemdelingen Voorziening in de gemeenteraad aangenomen. De strekking van de motie is dat de Utrechtse praktijk de basis is voor de uitvoering van de pilot LVV.

Verwachtingen en tussentijdse conclusie
De doelstelling van het programma LVV is volgens het convenant: Rijk, gemeenten en ketenpartners werken intensief samen om een landelijk netwerk van begeleidings- en onderdakvoorzieningen te realiseren dat als doel heeft om bestendige oplossingen te vinden voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang. Onze verwachting was dat we door deelname aan de pilot LVV op basis van de lokale praktijk en in betere samenwerking met het Rijk meer bestendige oplossingen konden gaan realiseren voor ongedocumenteerden. Wij wilden juist in deels vastgelopen dossiers samen met de Rijkspartners en maatschappelijke organisaties een doorbraak realiseren. We hebben de afgelopen periode veel ervaring opgedaan in het bespreken van complexe dossiers met onze samenwerkingspartners, maar helaas moeten we ook constateren dat bovenstaande verwachting het afgelopen jaar nog niet waar kon worden gemaakt binnen de pilot-LVV in Utrecht, evenmin in de ander pilot gemeenten. Hieronder gaan we in meer detail in op de ontwikkelingen van het afgelopen jaar, de eerste concrete resultaten en hoe we nu verdere stappen willen zetten.

Ontwikkelingen

Landelijk Samenwerkingsoverleg (LSO)
Het LSO is een casus-overleg tussen lokale maatschappelijke organisaties, IND, DT&V en AVIM onder voorzitterschap van de gemeente Utrecht. In een LSO kunnen in principe alle casussen worden besproken. De gemeente als regievoerder heeft echter besloten dat afgelopen jaar in het casusoverleg vooral de complexe dossiers te bespreken waar we met elkaar een doorbraak willen bereiken. Dit vanuit de overtuiging dat we in het LSO de meeste inspanning zouden moeten plegen op de dossiers waar bespreking expliciet van meerwaarde is en dat vooral de complexe dossiers een doorbraak behoeven. Met name de rijkspartners hebben aangegeven te hechten aan het bespreken van meer casussen en dit niet te willen beperken tot de complexe dossiers. De gemeente komt aan deze wens tegemoet door toe te zeggen de komende periode meer urgente dossiers te bespreken. De inhoud en duur van de bespreking verschilt per casus. Daarbij wordt onderzocht welke stappen nodig zijn en wie deze stappen onderneemt om alsnog tot een vitaal plan, tempo(risering) of het concreet legaliseren van verblijf of terugkeer te komen.

Multidisciplinair Review Team (MRT)
Wanneer het LSO niet uit een casus komt kan het dossier opgeschaald worden naar een Multidisciplinair Review Team (MRT) waar een dossier nogmaals tegen het licht gehouden wordt. Dit MRT bestaat in elk geval uit vertegenwoordigers van de DT&V, IND en de Politie en zal tevens worden bijgewoond door een vertegenwoordiger van de gemeente die de casus heeft ingebracht en een vertegenwoordiger van de lokale NGO('s) of begeleidingsorganisatie. Hiermee is de afgelopen periode een eerste start gemaakt. Er zijn landelijk nog maar in beperkte mate dossiers opgeschaald en behandeld in het MRT (drie, waarvan één uit Utrecht) en vooralsnog heeft dit niet geresulteerd in het bereiken van een bestendige oplossing. Zowel landelijk als lokaal hebben we afgesproken in de toekomst 'slimmer', 'eerder' en 'sneller' te gaan opschalen. Staatssecretaris Broekers Knol heeft onlangs benoemd dat aandacht besteden aan de doorzettingsmacht en mandaatkwestie in de pilots LVV noodzakelijk is. De staatssecretaris heeft op 3 juni het Algemeen Overleg in de 2e Kamer na vragen van de CDA-fractie toegezegd dat er in de (effect)evaluatie aandacht zal worden besteed aan de kwestie van de doorzettingsmacht en het mandaat. De uitwerking van deze doorzettingsmacht in de praktijk is belangrijk om tot meer bestendige oplossingen te komen. Ook kan landelijk geleerd worden waarom dossiers vast blijven te zitten. Daarom is afgesproken dat alle pilot LVV-steden meer zaken gaan opschalen, zodat in ieder geval ook een leercirkel ontstaat waar zaken nu op vast blijven zitten en zichtbaar wordt gemaakt of er voldoende doorzettingsmacht is.

Activering
Utrecht heeft in lijn met het door de gemeenteraad aangenomen initiatiefvoorstel activering ongedocumenteerden een "Programma Aan de Slag" (PAS) met de LVV-organisaties ontwikkeld. De activering van de doelgroep is binnen de pilot LVV gezien als een belangrijk instrument dat bij kan dragen aan het realiseren van een bestendige oplossing. Daarvoor wordt per individu maatwerk geleverd om de populatie "future free" cursussen te laten volgen dan wel vakgericht bezig te laten zijn. Dit stimuleert weer eigen regie nemen in het leven. Er zijn 70 ongedocumenteerden die aan (vakgerichte) cursussen en activiteiten meedoen zoals computerles, het leren maken van een app, alfabetisering les, Engelse les, lassen, monteur, maar ook actief in bijvoorbeeld een moestuin meedoen. Soms zijn het regelmatige lessen en soms incidentele. Tevens is een W.A.-verzekering voor deze deelnemers, maar ook voor de hele LVV doelgroep afgesloten.
We hebben meer experimenteerruimte vanuit de LVV-steden gevraagd op het terrein van activering. Er wordt nog onvoldoende experimenteerruimte vanuit het Rijk geboden als het gaat om activering.

Covid-19
Sinds maart 2020 is Nederland in een intelligente lockdown gegaan. Dat heeft ook grote gevolgen voor de pilot LVV, de populatie en de betrokken organisaties gehad. Hierover bent u de afgelopen periode via de diverse raadsbrieven over Corona al geïnformeerd. Het LSO heeft tijdelijk stilgelegen, de doorstroom en voortgang van de LVV is als gevolg van Corona gestagneerd doordat de IND, Rechtbanken en ambassades gesloten waren of hun werk niet meer op normale wijze konden uitvoeren. Veel (langdurige) procedures kwamen opeens tot stilstand. Terugkeer van personen naar het land van herkomst werd in de praktijk ook onmogelijk doordat landen hun luchtruim en grondgebied afsluiten en vliegverkeer niet meer mogelijk was of is. Voor de Maatschappelijke organisaties werd de begeleiding ook lastiger omdat het in persoon spreken van de doelgroep veel effectiever is en dit in de Corona periode niet mogelijk was.
Inmiddels worden zaken weer in behandeling genomen door de IND en worden asielzoekers via telehoren weer gehoord in hun zaak. Ook de rechtbanken nemen weer zaken in behandeling en de mogelijkheden voor terugkeer verruimen.

Verschil van inzicht over mandatering en ruimte binnen wettelijke kaders
Er is bij aanvang van de pilot landelijk afgesproken dat een belangrijke succesfactor van de LVV is dat de personen die namens hun organisaties aan tafel zitten, voldoende mandaat hebben. Er is hierover een fundamenteel verschil van inzicht tussen de lokale maatschappelijke organisaties en de rijkspartijen over de rol van het LSO in de pilot-LVV. Dit verschil komt al tot uiting in het convenant met de rijkspartijen en de samenwerkingsafspraak met de lokale maatschappelijke organisaties. De lokale maatschappelijke organisaties zouden graag zien dat het LSO een zwaarwegend advies kan afgeven in een gezamenlijk verrijkt dossier dat voor toelating wordt voorgedragen. De verwachting van de NGO’s over dit zwaarwegend advies was dat het weliswaar nog steeds kan leiden tot een afwijzing, maar dat het wel een andere status heeft dan een reguliere aanvraag die door betrokkene zelf gedaan is.

De Rijkspartners zien de rol van het LSO daarentegen anders, namelijk het afgeven van een gezamenlijk advies over de algemene strategie en richting voor een dossier. Het LSO besluit volgens die rolbeschrijving alleen òf een casus in aanmerking komt voor het voordragen voor toelating of dat ingezet moet worden op terugkeer. Na voordragen voor toelating blijft het dan aan de beslisser van de IND om in een zaak zelfstandig een beslissing te nemen.
De lokale maatschappelijke organisaties zien in dit scenario beperkte meerwaarde van het LSO in het komen tot meer bestendige oplossingen binnen bestaande wet- en regelgeving. Een toelatingsaanvraag indienen kan ook zonder het LSO. De rijkspartijen zien wel mogelijkheden om meerwaarde te bieden in het LSO door ook vanuit hun visie dossiers te verrijken voor toelating en terugkeer.

Dit verschil van inzicht over de rol van het LSO en het mandaat van de deelnemers daarbinnen is een knelpunt in alle pilot-steden. Het oplossen van dit verschil van inzicht is essentieel voor het boeken van meer resultaten, waarmee de LVV haar meerwaarde kan bewijzen. De mandaatkwestie is landelijk onderwerp van gesprek en op 17 juni is dit in het bestuurlijk overleg met de staatssecretaris besproken. De problematiek wordt herkend. Afgesproken is om meer zaken op te schalen om ofwel bestendige oplossingen te realiseren ofwel knelpunten binnen de LVV op het juiste niveau te benoemen. In najaar 2020 zal hierover verder gesproken worden.

Eerste resultaten

Na één jaar pilot LVV zijn hieronder de eerste resultaten. De resultaten hebben betrekking op de hele LVV populatie zoals die administratief tot de LVV zijn verklaard, dan wel bij de start omgeklapt vanuit de Bed Bad Broodvoorziening (BBB). De resultaten hebben betrekking op de periode van 1 april 2019 tot en met 31 maart 2020 en zijn gebaseerd op de methodiek zoals onderzoeksbureau Regioplan in de procesevaluatie hanteerde.
Aangezien een beperkt aantal dossiers met de Rijkspartners in het LSO zijn besproken, alleen de complexe dossiers zijn door de Utrechtse maatschappelijke organisaties aangedragen, zijn de resultaten voor het grootste deel toe te schrijven aan de professionaliteit van de Utrechtse NGO's.

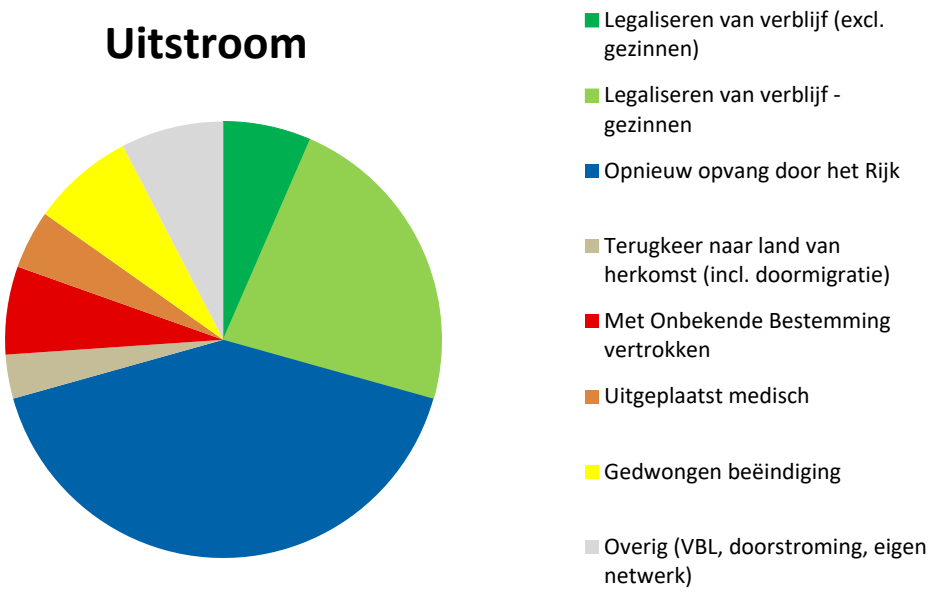
Vanaf 1 april 2019 hebben in totaal 294 personen in de LVV-begeleiding gekregen vanuit de Utrechtse LVV-organisaties. Van hen zijn er in diezelfde periode 92 uitgestroomd (incl. gezinnen). Daarmee komt het uitstroompercentage uit op 31 procent. De rijkspartijen zijn van mening dat gezinnen niet tot de LVV behoren. We zijn momenteel nog in gesprek met het Rijk, met als doel om aanvullende afspraken te maken over de resterende groep gezinnen in de LVV.

Op 1 april 2020 verbleven er 202 personen in de voorzieningen (incl. gezinnen). Het aantal bewoners in de LVV fluctueert. De tendens daarbij is dat het realiseren van uitstroom veel tijd in beslag neemt. Zoals bekend zijn er landelijk lange wachttijden bij de IND en rechtbanken voor de behandeling van toelatingszaken

De redenen van uitstroom, geeft het volgende beeld.

Uitstroomreden	***Aantal***
Legaliseren van verblijf (incl. gezinnen)	27
Opnieuw opvang door het Rijk	38
Terugkeer naar land van herkomst (incl. doormigratie)	3
Met Onbekende Bestemming vertrokken	6
Uitgeplaatst medisch	4
Gedwongen beëindiging	7
Overig (VBL, doorstroming, eigen netwerk)	7
Totaal	**92**

Tabel 1 Uitstroom naar uitstroomreden 01-04-2019 t/m 31-03-2020



Te zien is dat het opnieuw verkrijgen van opvang door het Rijk veruit de belangrijkste reden van uitstroom is. Veelal is dit het resultaat van het indienen van een door de IND onderzoekwaardige herhaalde asielaanvraag (HASA) en soms om medische redenen. Deze kansrijke aanvragen kunnen soms per direct en bij indienen, soms na nader onderzoek, alsnog tot legaliseren van verblijf leiden. Belangrijk is te vermelden dat zinloze aanvragen niet tot opvang zullen leiden, daarom categoriseren wij deze groep als uitstroom die past binnen de voor de gemeente zo belangrijke doelstelling van de LVV: illegaal verblijf voorkomen en terugdringen. Bestendige oplossingen zien we al in het aantal mensen dat alsnog gelegaliseerd werd (27) met een verblijfsvergunning in Nederland (incl. gezinnen)[1],. De Rijkspartijen vinden dat gezinnen niet in de LVV horen en stellen dat dit resultaat van 21 verblijfsvergunningen niet mag meetellen voor de LVV-resultaten. Daarnaast is een beperkt aantal mensen vrijwillig teruggekeerd naar het land van herkomst (3).

Een beperkt aantal mensen (7) is om andere redenen uitgestroomd vanwege beëindiging van de opvang, bijvoorbeeld doordat zij bij een partner gaan wonen. Een klein aantal (6) is met onbekende bestemming vertrokken. Met onbekende bestemming vertrekken is een uiterst ongewenste uitkomst als het illegaal bestaan hier te lande dan weer opgepakt wordt. Hetzelfde geldt voor de groep waar de opvang van beëindigd wordt. Deelnemers aan de pilot LVV dienen wel met ondersteuning van de LVV-organisaties stappen richting de oplossing van hun situatie te nemen. Helaas is een kleine groep daar niet toe bereid gebleken. Ervaringen uit het verleden leren wel dat zulke mensen in Utrecht soms op een later moment terugkomen en dan beter te begeleiden zijn.

Tot nu toe zijn alleen de complexe casussen in LSO-verband met alle ketenpartners besproken. Van de overige LVV-dossiers is een aanzienlijk deel van de resultaten geboekt door de professionaliteit van de Utrechtse maatschappelijke organisaties. Door in de tweede helft van de pilot meer casussen in het LSO te bespreken willen we onderzoeken of het LSO in minder complexe casussen voor meer bestendige oplossingen kan zorgen.

[1] Hiervan zijn 21 gezinsleden, die op 1 april 2019 naar de LVV zijn “omgeklapt” en begeleid zijn vanuit de LVV en als gevolg van de kinderpardonregeling een verblijfsvergunning hebben gekregen.

Hoe nu verder?

Kijken we terug op het eerste volle jaar van de pilot-LVV in de gemeente Utrecht, dan kunnen we vaststellen dat de ontwikkeling van de pilot veel vraagstukken aan het licht heeft gebracht. De sfeer in het Lokaal Samenwerking Overleg met de partners is open: we delen de belangrijke verschillen van mening en uitgangspunten met elkaar en er is wederzijds respect voor de aanwezige kennis.

Het is daarbinnen zoeken naar een gezamenlijke aanpak in een casus omdat we werken vanuit andere taken en rollen. Met name de kwestie van de precieze doelgroep bepaling, de mogelijkheid van individuele uitzonderingen en de mandaatkwestie hebben voor veel discussie gezorgd en dat gesprek over de precieze grenzen duurt nog voort. De verwachting dat rijkspartijen binnen wet- en regelgeving naar meer ruimte zouden kunnen zoeken, is voor de lokale maatschappelijke organisaties niet altijd bewaarheid. Voor de rijkspartijen was het gebrek aan volledige en meer evenwichtige behandeling van casussen teleurstellend. We zien ook dat op terugkeer nog verbeteringen mogelijk zijn in de samenwerking. Daarnaast blijven we met de maatschappelijke organisaties in gesprek over daadwerkelijk realiseren van oplossingen van soms langdurige dossiers.

Het niet altijd kunnen realiseren van oplossingen heeft ook zijn oorzaak in veranderingen, zoals het afschaffen van de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris van J&V. Dit maakt een aantal complexe dossiers nu moeilijk oplosbaar.

Opschalen

De komende periode zullen we inzetten op gezamenlijk slimmer en sneller opschalen naar de juiste niveaus om toch de doorbraken te realiseren waar we met alle partners naar op zoek zijn. Daarnaast hopen we op deze manier te komen tot noodzakelijke wijzigingen in landelijk beleid en wet- & regelgeving. Daardoor kunnen we in de tweede helft van de pilot minder tijd aan bovenstaande verschillen van inzicht besteden zodat er binnen het Lokaal Samenwerking Overleg effectiever kan worden gewerkt en er meer casussen behandeld kunnen worden.

Utrechtse werkwijze versterkt door LVV

Voor de toekomst blijft een belangrijke succesfactor voor het realiseren van bestendige oplossingen het toepassen van de Utrechtse werkwijze. Hierin staat als uitgangspunt de begeleiding centraal en zijn opvang, activering en medische zorg daaraan ondersteunend. Deze professionaliteit van begeleiding blijft essentieel en in samenwerking met de Rijkspartijen hopen wij dat dit in de komende periode door meer op te schalen tot meer bestendige resultaten gaat leiden.

Landelijk LVV-netwerk

In landelijk verband verwachten we stappen te zetten in de richting van het opbouwen van een landelijk dekkend netwerk van voorzieningen. De bouwstenen hiervoor worden naar verwachting dit najaar helder en zouden volgens de oorspronkelijke planning eind 2020 moeten leiden tot besluitvorming over een landelijk dekkend LVV-netwerk.

Evaluaties

De pilots-LVV worden extern geëvalueerd als onderdeel van het landelijke programma LVV. Voor het uitvoeren van een procesevaluatie heeft onderzoeksbureau Regioplan de opdracht gekregen van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van J&V. De procesevaluatie wordt half juli 2020 openbaar. Voor de uitvoering van de effectevaluatie zal het WODC waarschijnlijk voor de zomer een opdracht verstrekken. De bedoeling is om dan eind 2020 met een effectevaluatie te komen. De vraag is of deze planning als gevolg van de huidige Corona crisis nog realistisch is. De staatssecretaris wil conform het regeerakkoord vasthouden aan de termijnen

voor een evaluatie vòòr de verkiezingen in 2021, waarbij wel de peildatum verschoven wordt naar 1 december 2020. Utrecht pleit voor verlenging van de pilot LVV inclusief financiering, omdat de meerwaarde van de pilot LVV dan beter kan worden geadresseerd.

De uitkomsten van de effectevaluatie vormen de basis voor het te sluiten bestuursakkoord LVV met het Rijk. Wij informeren u over het verloop van dit bestuurlijk proces.

Wij gaan u actief informeren over het verdere proces van zowel evaluatie als verbeteringen in de mandaat kwestie. In ieder geval zal u een volgende rapportage per 1 april 2021 ontvangen. Daarnaast zullen we u mogelijk tussentijds informeren rond de proces- en effectevaluatie die op landelijke niveau worden uitgevoerd. Indien in de loop van 2021 sprake is van besluitvorming over het vervolg van de pilot LVV informeren we u actief en gaan wij daarover met u in gesprek.

Wij gaan ervan uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,