

# Uitvoeringsplan Pilot

## Landelijke Vreemdelingen Voorziening

### Groningen

Een samenwerkingsproject ten behoeve van het verlenen van onderdak en begeleiding aan vreemdelingen zonder recht op opvang en/of verblijf gericht op het vinden van een bestendige oplossing

Gemeente Groningen

Dienst Terugkeer en Vertrek

Immigratie en Naturalisatiedienst

Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel

Stichting INLIA Groningen

Augustus 2019

## Inhoudsopgave

1	Aanleiding/inleiding/werkwijze.....	4
2	Kader pilot: opdracht, deelnemers, rollen, stuurgroep .....	5
2.1	De sturing van de pilot .....	6
3	Samenwerkingspartners.....	7
4	Beschrijving Methodiek.....	9
4.1	Aanmelding/toetsing.....	9
4.2	Begeleidingsmethodiek.....	11
4.2.1	INLIA .....	11
4.2.2	IND.....	17
4.2.3	DT&V.....	18
4.2.4	AVIM .....	19
5	Ontwikkelvragen en subdoelstellingen .....	19
5.1	Wat is een realistische tijdsduur voor het begeleiden van de doelgroep naar een bestendige oplossing?.....	19
5.2	Welke instrumenten kunnen we in het kader van de pilot inzetten om besluitvorming en procedures in de vreemdelingenketen met betrekking tot LVV-bewoners te versnellen?.....	20
5.3	Welke instrumenten kunnen we in het kader van de pilot inzetten om zaken waarbij terugkeer niet is gelukt vanwege twijfel omtrent de identiteit of nationaliteit op te lossen?.....	20
5.4	Het stabiliseren van GGZ- en GGD-casuïstiek zodat aan LVV-begeleiding kan worden deelgenomen.....	21
5.5	Het realiseren van alternatieve (rijks)opvangmodaliteiten voor bijzondere doelgroepen zoals personen met (zware) medische of psychiatrische problematiek en personen met (zware) verslavingsproblematiek. ....	21
5.6	Hoe om te gaan met mensen met (zwaar) inreisverbod of (zwaar) strafblad, ongewenst verklaring die een beroep doen op de opvang waarbij het perspectief op terugkeer gericht moet zijn. 22	
5.7	Het ontwikkelen van een systematiek van registratie en identificatie van LVV-gasten. ....	22
5.8	Intensivering van de samenwerking in het lokale casusoverleg .....	23
5.9	Het uitwerken van een model voor regionale samenwerking.....	24
6	Randvoorwaarden .....	24
6.1	Stuurgroep.....	24
6.2	Projectorganisatie .....	24
6.3	Werk- en besluitvormingsprocessen.....	25
6.4	Begroting en Financiering.....	26
6.5	Huisvesting .....	26

6.6	Informatievoorziening.....	27
6.7	Monitoring.....	27
7	Tijdsplanning .....	28
8	Communicatie en evaluatie.....	28
	Bijlage 1 Afkortingenlijst.....	29
	Bijlage 2 Tijdsplanning.....	30
	Bijlage 3 Werkproces toetsing, toegang en verblijf LVV .....	31
	Actie .....	33
	Wie .....	33
	Tijd.....	33

## 1 Aanleiding/inleiding/werkwijze

De gemeente Groningen biedt al sinds jaar en dag ondersteuning aan dakloze vreemdelingen. In veel gevallen gaat het om mensen die de uitkomst van een nog lopende procedure in Nederland mogen afwachten, maar niet meer in aanmerking komen voor opvang door het Rijk. Ook mensen die geen rechtmatig verblijf in Nederland meer hebben, maar om uiteenlopende redenen niet terugkeren naar het land van herkomst, kunnen in aanmerking komen voor de gemeentelijke noodopvang.

De gemeente Groningen is niet de enige gemeente in Nederland die dergelijke opvang biedt. Overwegingen van openbare orde en veiligheid en humanitaire redenen liggen hieraan veelal ten grondslag. Veel gemeenten vinden het bovendien ongewenst dat mensen zonder voorzieningen op straat belanden.

Het bieden van opvang door gemeenten aan vreemdelingen die geen opvang krijgen van het Rijk omdat zij zijn afgewezen voor verblijf of omdat ze geen recht meer hebben op opvang van Rijkswege kan gemakkelijk aanleiding geven tot gespannen verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. Immers: gemeenten voelen zich genoodzaakt een taak uit te voeren die volgens de gemeenten ten principale aan het Rijk toebehoort. En anderzijds hebben het Rijk en de Rijksdiensten wel eens het idee dat gemeentelijke noodopvang de effectiviteit van het terugkeerbeleid in de weg staat.

Met de start van vijf pilots in het kader van het programma Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV) komt aan deze ongemakkelijke spagaat een eind. De start van een pilot-LVV in de gemeente Groningen maakt het mogelijk de bestaande Bed Bad Brood-voorziening (BBB) voort te zetten en stap voor stap om te vormen van BBB naar LVV onder de gezamenlijke vlag van gemeente en Rijk.

De pilot-LVV is een gezamenlijk project: van gemeenten, Rijksdiensten én betrokken maatschappelijke organisaties (NGO's). De gezamenlijke doelstelling daarbij is door intensieve samenwerking bestendige oplossingen te realiseren voor vreemdelingen zonder recht op verblijf en/of rijksopvang (in het vervolg vreemdelingen genoemd). De pilot-LVV heeft als beoogd resultaat de samenwerking verder te ontwikkelen waarin vreemdelingen -terwijl zij onderdak krijgen in een lokale onderdaklocatie- worden begeleid naar een bestendige oplossing voor hun situatie: geen recht op verblijf en/of rijksopvang. Door hen te begeleiden naar terugkeer, doormigratie of indien aan de orde, legalisering van verblijf, wordt de bijbehorende zorg en/of veiligheidsproblematiek aangepakt.

De pilot-LVV in de gemeente Groningen is per 1 april 2019 van start gegaan. Startpunt van de pilot-LVV is de bestaande situatie en werkwijze binnen de huidige BBB-voorziening. Vanuit de bestaande situatie wordt in de pilot stap voor stap de uiteindelijke LVV ontwikkeld.

In dit uitvoeringsplan schetsen wij de kaders waarbinnen wij de pilot-LVV in de gemeente Groningen willen opzetten en geven wij aan op welke wijze wij de pilot-LVV verder willen ontwikkelen.

Net als de pilot-LVV zelf is dit uitvoeringsplan een gezamenlijk product van de bij de pilot-LVV betrokken organisaties: Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), de vreemdelingenpolitie (AVIM), de stichting INLIA Groningen (INLIA) en de gemeente Groningen. Het document beschrijft de beginsituatie van de pilot, waarbij de samenwerkingspartners bijdragen hebben geleverd vanuit hun eigen organisatie en methoden van werken. We hopen en verwachten door een intensieve samenwerking in de pilot, dat de werkwijzen en methoden verbeteren en elkaar versterken.

Bij de uitvoering en de verdere uitwerking van dit uitvoeringsplan zullen we de ruimte nemen om tussentijds onderdelen bij te stellen. Wij zien de uitvoering van de pilot als een leerproces, waarbij via periodieke monitoring de uitvoering steeds weer wordt verbeterd.

## 2 Kader pilot: opdracht, deelnemers, rollen, stuurgroep

De gemeentelijke noodopvang is vanaf december 2014 van karakter veranderd door een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep. De uitspraak van de Raad stelde centrumgemeenten verplicht opvang te bieden aan vreemdelingen zonder voorzieningen. Dit mondde uit in de zogenoemde BBB-regeling, die uiteindelijk bekostigd werd door de staatssecretaris van (toen nog) Veiligheid en Justitie.

Vanaf april 2015 zijn bestuurlijke gesprekken op gang gekomen over een BBB-akkoord. Deze gesprekken zijn in november 2016 vastgelopen waarna de staatssecretaris ook de financiering van de voorzieningen heeft beëindigd. In december 2016 heeft het college van B&W van Groningen besloten de bestaande BBB-voorziening in de gemeente Groningen open te houden en uit eigen middelen te bekostigen. Zij heeft de raad hierover met een brief geïnformeerd.

### *Landelijk programma pilots LVV*

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte III (oktober 2017) is een passage opgenomen over inrichting van acht LVV's die de bestaande BBB-voorzieningen op termijn overbodig moeten maken. In ambtelijke gesprekken tussen gemeenten, Rijk en ketenpartners rijpt het idee de uiteindelijke LVV stap voor stap tot stand te brengen door het uitvoeren van een vijftal pilot-LVV's. Dit idee is door staatssecretaris Harbers van Justitie en Veiligheid overgenomen.

Een werkbezoek van de staatssecretaris aan de gemeente Groningen in februari 2018 zet Groningen nadrukkelijk op de kaart als mogelijke locatie voor één van de pilot-LVV's. In bestuurlijk overleg, waar ook de gemeente Groningen bij betrokken was, is al snel overeenstemming bereikt over het doel van het programma LVV en het opzetten van pilot-LVV's. Het heeft echter lang geduurd, tot november 2018, voor er ook overeenstemming is bereikt over financiering van het programma en bekostiging van de pilots. Afspraken over het programma LVV en de financiering ervan zijn neergelegd in de 'Samenwerkingsafspraken LVV', een document dat op 29 november 2018 door de staatssecretaris en de VNG is ondertekend.

### *Convenant pilot LVV Groningen*

Om daadwerkelijk te kunnen starten met een pilot-LVV in de gemeente Groningen is het nodig om met betrokken partijen een lokaal convenant te sluiten. Het convenant waarborgt de samenwerking met en inzet van de ketenpartners de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) en de AVIM. In het convenant voor de pilot-LVV in de gemeente Groningen is vastgelegd hoe we invulling geven aan de uitvoering van de pilot. Belangrijke aspecten in het convenant zijn de omschrijving van de doelgroep, de bevoegdheid te besluiten over het verkrijgen van opvang, de sturing van de pilot en enkele specifieke vraagstukken en ontwikkelvragen die in de loop van de pilot uitgewerkt gaan worden. De lokale convenanten zijn op 28 maart 2019 door vertegenwoordigers van de betrokken organisaties ondertekend.

Kort en goed luidt de opdracht aan de pilot-LVV de betreffende vreemdelingen onderdak te bieden en te begeleiden naar een bestendige oplossing. De bedoeling is dit te realiseren door een intensieve samenwerking tussen de deelnemende partijen: de gemeente Groningen, de betrokken

maatschappelijke organisatie (INLIA), het ministerie van Justitie en Veiligheid en de betrokken rijksdiensten, de DT&V, de IND en AVIM.

De convenantpartijen hebben afgesproken dat zij hiertoe medewerkers inzetten 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 streven zij ernaar in de relevante overleggen zoveel mogelijk met vaste vertegenwoordigers deel te nemen.

#### *Rollen samenwerkingspartners*

De gemeente Groningen is opdrachtgever voor de uitvoerende NGO INLIA. Ook is de gemeente voorzitter van de stuurgroep en het LSO (Lokaal Samenwerkingsoverleg), ook wel casusoverleg genoemd. Om de regierol van de gemeente in de pilot-LVV invulling te geven is een projectleider LVV aangesteld. De projectleider geeft in de dagelijkse praktijk uitvoering aan het opdrachtgeverschap en rapporteert hierover aan de stuurgroep. De projectleider zit het LSO voor en draagt zorg voor een goede gang van zaken in het oplossingsgericht werken. De projectleider draagt er zorg voor dat de specifieke ontwikkelvragen opgepakt worden en zorgt ervoor dat de noodzakelijke informatie beschikbaar komt ten behoeve van monitoring en evaluatieonderzoek.

De Dienst Terugkeer en Vertrek spant zich in om bij te dragen aan snelle completering van de informatie bij casuïstiek. De DT&V brengt de mogelijkheden tot terugkeer in kaart en zet zich in om, als terugkeer het begeleidingsscenario is, terugkeer zo snel mogelijk en op zorgvuldige wijze te realiseren. De DT&V zet de eigen deskundigheid in om bij te dragen aan het gekozen begeleidingsscenario, ook als dit geen terugkeer betreft.

Ook de Immigratie- en Naturalisatiedienst spant zich in om bij te dragen aan snelle completering van de informatie bij casuïstiek. De IND zet zich in om duidelijkheid te verschaffen over de (on)mogelijkheden van een verblijfsperspectief en zet expertise in om bij te dragen aan het gekozen begeleidingsscenario. De IND streeft ernaar ingediende of in te dienen verblijfsaanvragen van vreemdelingen in de LVV te bespoedigen en de afhandeling hiervan te monitoren.

De AVIM spant zich in om haar wettelijke taak met betrekking tot toezicht en handhaving op vreemdelingen uit te voeren en op lokaal niveau te komen tot werkbare afspraken over optreden in en rondom de LVV. De AVIM heeft een onderzoekende en adviserende rol waar het vraagstukken van identificatie betreft.

De uitvoeringsorganisatie INLIA spant zich in om onderdak en begeleiding te bieden aan vreemdelingen die voldoen aan de hiervoor geldende criteria. De opvang geschiedt dusdanig dat deze maximale veiligheid biedt aan gasten van de voorziening, de medewerkers, bezoekers die op verzoek binnen de voorziening diensten verlenen alsmede aan omwonenden van de voorziening. INLIA zet zich in begeleiding te bieden conform beschreven methodiek, gericht op het stabiliseren van de situatie, verheldering van (juridisch)perspectief en het realiseren van bestendige oplossingen.

## 2.1 De sturing van de pilot

De lokale pilot wordt onder voorzitterschap van de gemeente gerealiseerd en bestuurd door een lokale stuurgroep. In de lokale stuurgroep zijn de partijen van het convenant als lid vertegenwoordigd. Vanuit de gemeente Groningen is de programmaleider DMO voorzitter van de stuurgroep. De stuurgroep spreekt met name over inrichtings-, proces- en werkwijze vraagstukken. De stuurgroep komt tenminste vier keer per jaar bij elkaar en zoveel vaker als de leden van de

stuurgroep dat op verzoek wensen. Naast de convenantpartners zij INLIA en de projectleider bij de stuurgroep bijeenkomsten aanwezig. Voor INLIA geldt dat zij aanwezig is als lid zonder stemrecht.

Een (landelijke) programmaraad is verantwoordelijk voor het ambtelijk opdrachtgeverschap voor het programma LVV. De programmaraad is het eerste aanspreekpunt voor de lokale stuurgroep. De programmaraad bestaat uit de directeur Directie Migratiebeleid, de directeur VNG en afgevaardigden van de partijen van het convenant. Vanuit de gemeente Groningen is de programmaleider DMO lid van de programmaraad.

De samenwerkende partijen in het LSO (gemeente, DT&V, IND, AVIM, INLIA en Vluchtelingenwerk) zijn in gezamenlijkheid verantwoordelijk voor de vreemdelingrechtelijke voortgang van het dossier en de stappen die hierin worden gezet. Afhankelijk van de te zetten stappen (verkennen van de juridische mogelijkheden tot verblijf, belemmeringen voor terugkeer onderzoeken, documenten opvragen, vertrekgesprekken opstarten, reisdocumenten regelen) worden de taken verdeeld. De voortgang wordt bewaakt in het LSO.

Naast het realiseren van een bestendige oplossing voor vreemdelingen, zijn er in de pilot aanvullende subdoelstellingen afgesproken en ontwikkelvragen gesteld. Deze doelstellingen en vragen hebben betrekking op specifieke doelgroepen, registratie en identificatie en regionale samenwerking. In hoofdstuk vijf worden deze uitgewerkt

### 3 Samenwerkingspartners

Het samenwerkingsconvenant voor de pilot LVV Groningen is ondertekend door de Gemeente Groningen, de IND, de DT&V en de AVIM. Iedere organisatie levert vanuit de eigen verantwoordelijkheid en rol een bijdrage aan de pilot. Deze verantwoordelijkheden zijn als volgt omschreven:

***Rol van de gemeente:***

- de gemeente is opdrachtgever voor de uitvoerende NGO's;
- de gemeente zal in de relevante overleggen met (zoveel mogelijk) vaste vertegenwoordigers participeren;
- de gemeente is voorzitter van de stuurgroep waarin zowel NGO's als de vreemdelingenketen zijn vertegenwoordigd en zorgt voor constructieve afstemming;
- de gemeente zit het LSO voor en draagt zorg voor een goede gang van zaken in het oplossingsgericht werken, beslecht meningsverschillen en draagt waar nodig zorg voor escalatie van casuïstiek naar het Multidisciplinair Review Team (MRT);
- de projectleider is afkomstig van en wordt voorgedragen vanuit de gemeente;
- de gemeente heeft een verbindende functie naar zowel de uitvoerders in de vreemdelingenketen als de NGO's en naar het Rijk;
- de gemeente brengt bij de programmaraad voorstellen in ter verbetering van (onderdelen) van de pilot-LVV en gaat daarover in gesprek op lokaal en landelijke niveau;
- de gemeente zorgt voor capaciteit om ontwikkelvragen tot een goed einde te kunnen brengen;
- de gemeente draagt er zorg voor dat lokale informatie beschikbaar komt ten behoeve van monitoring en het evaluatieonderzoek;
- de gemeente zet medewerkers in die binnen de kaders van de wet- en regelgeving oplossingsgericht kunnen meedenken en hun professionele ruimte optimaal benutten om tot een oplossing te komen;

***De Dienst Terugkeer en Vertrek houdt toezicht op de pilot-LVV<sup>1</sup> en spant zich in om:***

- bij te dragen aan de snelle completering van de informatie bij een casus;
- in de relevante overleggen met (zoveel mogelijk) vaste vertegenwoordigers te participeren;
- mogelijkheden tot terugkeer in kaart te brengen;
- indien van toepassing: ambtshalve te bezien of de vreemdeling mogelijk in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op grond van het 'buiten schuld-beleid';
- als terugkeer het begeleidingsscenario is de terugkeer zo snel mogelijk en op zorgvuldige wijze te realiseren, inclusief het ondersteunen bij het verkrijgen van reisdocumenten;
- hierbij maatwerk te leveren, waarbij wordt uitgegaan van het wegnemen van belemmeringen voor terugkeer die gelet op de specifieke merites van de casus bestaan;
- hun expertise in te zetten om bij te dragen aan het gekozen begeleidingsscenario, ook als dit geen terugkeer betreft;
- medewerkers in te zetten welke binnen de kaders van de wet- en regelgeving oplossingsgericht kunnen meedenken en hun professionele ruimte optimaal benutten om tot een oplossing te komen.

***De Immigratie- en Naturalisatiedienst spant zich in om:***

- bij te dragen aan de snelle completering van de informatie bij een casus;
- in de relevante overleggen met (zoveel mogelijk) vaste vertegenwoordigers te participeren;
- duidelijkheid te verschaffen en toelichting te geven over de (on)mogelijkheden van een verblijfsperspectief;
- ingediende of in te dienen verblijfsaanvragen van vreemdelingen in de LVV te bespoedigen en de afhandeling hiervan binnen de IND te monitoren;
- hun expertise in te zetten om bij te dragen aan het gekozen begeleidingsscenario;
- medewerkers in te zetten welke binnen de kaders van de wet- en regelgeving oplossingsgericht kunnen meedenken en hun professionele ruimte optimaal benutten om tot een oplossing te komen.

***De AVIM spant zich in om:***

- haar wettelijke taak met betrekking tot toezicht en handhaving op vreemdelingen uit te voeren;
- in de relevante overleggen met (zoveel mogelijk) vaste vertegenwoordigers te participeren;
- te adviseren en ondersteunen waar het vraagstukken van vaststelling van identificatie betreft;
- op lokaal niveau te komen tot werkbare afspraken over optreden in en rondom de LVV's;
- medewerkers in te zetten welke binnen de kaders van de wet- en regelgeving oplossingsgericht kunnen meedenken en hun professionele ruimte optimaal benutten om tot een oplossing te komen.

Naast de ondertekenaars van het convenant is de NGO, de opdrachtnemer INLIA, een belangrijke samenwerkingspartner. Zij voert in opdracht van de gemeente Groningen, de opvang en de methodische begeleiding van de doelgroep LVV uit. INLIA doet dit op basis van de jarenlange ervaring met de uitvoering van de BBB-voorziening in de gemeente. Als NGO is INLIA geen convenantpartner, waardoor zij haar autonomie behoudt. De afspraken over de opvang en begeleiding in de LVV in Inlia worden door de gemeente met een programma van eisen en een subsidiebrief vastgelegd.

De samenwerking wordt organisatorisch vormgegeven door de inrichting van een stuurgroep onder voorzitterschap van de gemeente Groningen en een projectgroep samenwerking ketenpartners onder voorzitterschap van de gemeentelijk projectleider, die de voorstellen voor de stuurgroep voorbereidt. (Voor verdere uitwerking stuurgroep zie paragraaf 5.4.1)

---

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

## 4 Beschrijving Methodiek

In de volgende paragrafen wordt de methodische werkwijze in de LVV beschreven van het moment van aanmelden, via toetsing en toelating, stabilisatie en perspectief naar een mogelijk bestendige oplossing. Basis is het werken vanuit een veilige opvangvoorziening, waar mensen die een beroep doen op de LVV van de benodigde zorg voorzien, aan een toekomstperspectief werken. Daarbij wordt beschreven wat de bijdragen van de verschillende samenwerkingspartners zijn en welke instrumenten en interventies worden ingezet om tot een bestendige oplossing te komen.

Vertrekpunt voor de methodische werkwijze zijn de ervaringen die in de BBB+ zijn opgedaan, waarbij er ruimte is voor verbetering, ontwikkeling en versterking door samenwerking tussen de verschillende organisaties.

### 4.1 Aanmelding/toetsing

Met de start van de pilot is aan de burgemeester machtiging verleend ten behoeve van het verrichten van handelingen namens de staatssecretaris van justitie en veiligheid die verband houden met toegang, verblijf en beëindiging van de opvang in de LVV. Voorheen besloot INLIA na een eigen toetsing en een aanvullende toetsing door de IND over de toegang. Dit proces verandert nu de burgemeester gemachtigd is.

Daarnaast zijn de criteria voor toegang expliciet benoemd in het convenant, (de vreemdelingen moeten aan alle drie criteria voldoen). Het gaat om:

- Vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang.
- Vreemdelingen met een V-nummer.
- Vreemdelingen afkomstig uit de provincie Groningen.

Geen toegang wordt gegeven aan:

- Vreemdelingen met een zwaar inreisverbod van 10 jaar en hoger, ongewenst verklaarden;
- EU-burgers en Dublinclaimanten;
- Vreemdelingen die recht hebben op een vorm van (rijks)opvang, zoals opvang op grond van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (RVA 2005), dan wel onderdak in een gezinslocatie of de Vrijheidsbeperkende locatie<sup>2</sup>.

In het kader van de pilot-LVV worden vreemdelingen aangemeld bij INLIA. Daar vindt een eerste toetsing plaats op een drietal criteria (V-nummer, afkomstig uit de provincie Groningen, geen recht meer op voorzieningen van Rijksweg). Het toetsen van de regiobinding (provincie Groningen) van mensen die een tijd als het ware onder de radar hebben geleefd, vraagt creativiteit en een nadere beschrijving. Binnen een half jaar na de start van de pilot wordt deze toetsingsmethode vastgelegd.

Beschrijven van de wijze van toetsen van de regiobinding binnen een half jaar na de start van de pilot.

De IND toetst aanvullend op het recht op verblijf in een voorliggende voorziening, op zwaar inreisverbod, ongewenst verklaarden en EU-burgers en Dublinclaimanten. Hiermee voldoet de

---

<sup>2</sup> Uiteraard blijft het uitgangspunt gehandhaafd dat elke vreemdeling die aantoonbaar wil werken aan terugkeer zich op de Vrijheidsbeperkende locatie in Ter Apel kan melden.

toetsing aan de landelijk omschreven toelatingscriteria van de pilot LVV. De DT&V beoordeelt of er recht is op opvang in de VBL.

Voor de verificatie van de persoonsgegevens (V-nummer met vingerafdruk) worden na de stabilisatiefase (4 weken) vingerafdrukken gemaakt ten behoeve van identificatie en vergeleken met AFIS/BVV, Havank, EUvis (Europese en NL vreemdelingsystemen). Met het opnemen van de doelgroep van de LVV in de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV) wordt landelijk inzicht verkregen in de doelgroep en kan bij aanhouding contact gezocht worden met de LVV voor nader overleg. Landelijk wordt in de pilot gewerkt aan de opname van de vreemdelingen in de LVV in een geautomatiseerd systeem, waardoor bij aanhouding duidelijk is dat mensen in de LVV worden opgevangen. Zo kan ook inzicht worden verkregen of vreemdelingen die bij een pilot LVV zijn uitgestroomd, zich melden bij een andere LVV of BBB-locatie.

Bij onduidelijkheid over de identiteit en nationaliteit kan indien nodig in een latere fase als onderdeel van de uitvoering van een perspectieftraject de AVIM worden verzocht om een identiteitsonderzoek te doen. Dit kan onder meer bestaan uit een gehoor door AVIM over identiteit en nationaliteit, onderzoek naar de echtheid van documenten, en eventueel door het uitlezen van een telefoon.

In de periode van de BBB-voorziening is met de Vrijheidsbeperkende Locatie in Ter Apel (VBL) afgesproken dat vreemdelingen zonder recht op verblijf afkomstig uit een veilig land, -hoewel zij tot de doelgroep van de LVV gerekend kunnen worden, - in overleg met de DT&V naar de VBL in Ter Apel gaan, om zo snel mogelijk terugkeer te realiseren. Deze afspraak wordt overgenomen in de pilot LVV.

De toetsing voor toegang op basis van de landelijk omschreven criteria LVV levert naar verwachting meer afwijzingen voor toegang op, omdat er een aanvullend criterium voor toelating is benoemd: geen zwaar inreisverbod of ongewenst verklaring. Voor de categorie die recht heeft op een plek in de rijksopvang of in een LVV/BBB in een andere gemeente volstaat verwijzing en indien de problematiek dat vraagt een warme overdracht naar de vervolgorganisatie. De categorie vreemdelingen met een zwaar inreisverbod of een ongewenst-verklaring, verdient hierbij aparte aandacht. In de BBB werd deze categorie opgevangen, volgens de LVV-criteria kunnen zij door de burgemeester worden geweigerd. Wij willen in het kader van humaniteit en openbare orde en veiligheid voorkomen dat er als gevolg van de weigering van toegang tot de LVV aan vreemdelingen, een risico voor henzelf (problematiek) of de samenleving ontstaat. Risicovolle casuïstiek wordt aan de burgemeester voorgelegd, die hierover een beslissing neemt. Het vinden van een afdoende oplossing voor deze problematiek is ook één van de subdoelstellingen die in de pilot Groningen verder uitgewerkt wordt. Voor risicovolle casuïstiek zal een alternatief worden gezocht, waarna de casus 'warm' wordt overgedragen.

Overigens is in het convenant voor de pilot in de gemeente Groningen een subdoelstelling opgenomen:

“personen met een (zwaar) strafblad en/of een (zwaar) inreisverbod na beoordeling opvang en begeleiding te bieden gericht op terugkeer;” (convenant 6.1)

In paragraaf 5.6 van dit uitvoeringsplan wordt toegelicht hoe deze subdoelstelling ingevuld gaat worden.

De hierboven beschreven werkwijze toetsing en besluitvorming toegang en verblijf door de burgemeester wordt na een half jaar geëvalueerd. Op basis van de evaluatie wordt vastgesteld of bijstelling nodig is en of deze werkwijze definitief geïmplementeerd kan worden.

Evalueren werkwijze toetsing en besluitvorming toegang en verblijf na een half jaar
---

## 4.2 Begeleidingsmethodiek

In de volgende paragrafen wordt de begeleidingsmethodiek in de LVV beschreven. Eerst worden de uitgangspunten, activiteiten en interventies die door de NGO INLIA worden uitgevoerd in de begeleiding van de LVV-ers beschreven, vervolgens worden de activiteiten en werkwijze van de IND, DT&V en AVIM beschreven. Daarbij is de basis gelegd in de werkwijze in de BBB en wordt in de pilot LVV de werkwijze door samenwerking verbeterd en versterkt.

### 4.2.1 INLIA

In de werkwijze voor de opvang en begeleiding van dakloze vreemdelingen die onder de doelgroep vallen van de LVV wordt voortgebouwd op de werkwijze die door INLIA is ontwikkeld bij het bieden van de Bed Bad Brood 'plus'-opvang die vanaf het voorjaar van 2015 in opdracht van de gemeente Groningen is uitgevoerd.

Kenmerkende elementen van deze werkwijze zijn onder meer de volgende:

- Werken met doel- en doelgroep gerichte *Methodische Structuren*;
- Inzet van doel- en doelgroepgericht samengestelde *personele ondersteuning om vertrouwen en adequate medewerking te verkrijgen*;
- Hanteren van een balansmodel tussen *doelgerichtheid en beheersbaarheid* waarmee de doelstelling wordt gerealiseerd en tevens de beheersbaarheid in de opvang wordt geborgd;
- *Vertrouwen te ontwikkelen bij de gasten* zodat oplossingen gevonden kunnen worden;
- Hanteren van een helder *toetsings-, toelatings- en beheersmodel*;
- Prioriteren van *identiteit-vaststelling* via een vertrouwen-opbouwend programma;
- Bieden van *Individueel maatwerk* om tot oplossingen te komen;
- Betrokkenheid vanuit de samenleving te organiseren en een breed *maatschappelijk draagvlak* in Groningen en daarbuiten te realiseren.

### **Inleiding**

Om de doelstelling van de LVV te realiseren moet de samenwerking met de gasten van de LVV met aandacht voor zorg en veiligheid gericht zijn op het realiseren van ofwel verblijf ofwel terugkeer/hervestiging.

De mensen die in de LVV verblijven duiden we aan als gasten. Samenwerking met hen is essentieel om tot de betreffende bestendige oplossingen te komen. Om met de gast samen te werken aan een bestendige oplossing, is het van belang dat er een vertrouwensband wordt opgebouwd. Uit het WODC-onderzoek van Pro Facto van juni 2018 blijkt een aantal factoren van invloed op vrijwillige terugkeer: het opbouwen van een vertrouwensband met de gast een stabiele leefsituatie met goede (mentale en fysieke) gezondheid, goede activering en begeleiding en duidelijkheid over de uitputting van de juridische mogelijkheden gebracht door een vertrouwd persoon. Tot slot is een goed perspectief in het land van herkomst (veiligheid, economisch) van invloed.

INLIA heeft de afgelopen jaren intensief gewerkt aan een systematiek waarin het opbouwen van een vertrouwensband met de verschillende gasten een belangrijke plek in neemt. Hiervoor is vaak wel tijd nodig. Als er een vertrouwensband is ontstaan, kan er vervolgens gesproken worden over de belemmeringen die de gast ervaart om te komen tot een realistisch toekomstperspectief. Pas als duidelijk is welke belemmeringen de gast ervaart, kan er met de gast ook gewerkt worden aan het wegnemen van die belemmering. Het wegnemen van belemmering(en) om een ander perspectief te realiseren is vaak de basis voor een bestendig toekomstperspectief.

Het opbouwen van een vertrouwensband vergt een zekere mate van onafhankelijkheid van de NGO ten opzichte van de reguliere vreemdelingenketen omdat de gast deze organisaties nu eenmaal over het algemeen niet ziet als eerste partners in dit proces en vaak meer geneigd is eerder vertrouwen te hebben in de NGO die hen opvangt en begeleidt. Indien de gast de NGO te veel ervaart als een verlengstuk van deze keten, zal het moeilijker zijn een vertrouwensband tot stand te brengen.

Het uitoefenen van enige druk kan een middel zijn om mensen te bewegen, maar dit is maatwerk en bovendien erg afhankelijk van de persoon in kwestie.

De werkwijze kenmerkt zich door gespecialiseerde begeleiding op basis van vertrouwen dat de gasten hebben in de uitvoeringsorganisatie en haar manier van werken. Er is veel ervaring met deze werkwijze, die methodisch is verankerd.

De opvang vindt plaats binnen een gastgever/ gasten verhouding. De opgevangen vreemdelingen zijn gasten en aanvaarden de gastverhouding met hun gastgever en met de overige gasten. Het wordt de gasten duidelijk dat er voorwaarden zijn om in de opvang te kunnen verblijven. Omdat de veiligheid de eerste prioriteit is, zijn de gasten daar medeverantwoordelijk voor zowel in het eigen belang als in het belang van het geheel. Verder wordt de gast verduidelijkt dat de opvang niet vrijblijvend is. De opvang is geen eindstation is maar de startbaan naar een perspectiefvol bestaan. Hiervoor is de ontwikkeling van het bewustzijn van de eigen verantwoordelijkheid, alsook het bewustzijn van een wederzijdse verantwoordelijkheid van belang.

Voor het succesvol toepassen van de methodiek is het nodig om een structuur op te bouwen die de gasten duidelijkheid biedt, die hen activeert, die vertrouwen geeft en die – in de meest brede zin van het woord - de veiligheid van de gasten waarborgt.

Op individueel niveau is het noodzakelijk om, waar aan de orde, individueel gerelateerde problematiek (bijvoorbeeld fysieke of geestelijke gezondheidsproblemen) aan te pakken en te (laten) behandelen om de betrokken gast te stabiliseren. Dat is nodig om ruimte te creëren voor toekomstgerichte stappen in het vervolgtraject.

### ***Werkwijze in LVV-context***

In de context van de LVV zal meer worden samengewerkt met de diverse partijen in de vreemdelingenketen die betrokken zijn bij een dossier. Dit biedt meer mogelijkheden om effectiever kansen te benutten om tot gewenste resultaten te komen. In de nieuwe situatie kijken we hoe we de werkwijze verder kunnen versterken en in de samenwerking kunnen toewerken naar oplossingen.

In de werkwijze blijven de doelstellingen van het convenant centraal in beeld, dus naast terugkeer of verblijfsrechttraject blijft ook de zorg en veiligheid permanent onderdeel van de aanpak. Ook het brede draagvlak in de gemeente Groningen willen we nadrukkelijk behouden.

### ***Intake – toetsingskader bij opvangverzoek***

Bij een aanvraag voor opvang in de LVV volgt het volgende intakeproces.

INLIA toetst behoudens in de weekenden binnen 48 uur aan de criteria. In weekenden wordt in overleg met een senior medewerker bepaald of betrokkene voorlopig opvang dient te krijgen tot de eerstvolgende werkdag waarop dan getoetst wordt of betrokkene voldoet aan de criteria voor opvang. Relevante gegevens worden vastgelegd in een door INLIA beheerde databank.

De criteria die het betreft zijn de volgende:

1. Heeft de aanvrager een V-nummer (bekend en geregistreerd bij de IND);
2. Is er geen “voorliggende voorziening” dus geen (recht op) opvang in Rijksvoorziening;
3. Is Groningen de aangewezen locatie voor de opvang – is er regiobinding (prov. Groningen)?

INLIA toetst verder of er sprake is van de volgende uitsluitingsgronden:

- a. Is er sprake van een Dublin-claim of betreft het EU-burgers;
- b. Is er sprake van een “zwaar inreisverbod” (10 jaar) of “ongewenst verklaring”?

Indien aanvrager aan de criteria voldoet om opvang te verkrijgen dan krijgt hij een schriftelijke opvangverwijzing en het adres van de locatie waar betrokkene zich - als (tijdelijke) gast van INLIA in de LVV opvang - kan melden.

- Bij het niet voldoen aan criterium 1 zal de aanvrager worden verwezen naar de IND Ter Apel om zich via die route te melden bij het bevoegd gezag.
- Bij het niet voldoen aan criterium 2 zal voor opvang verwezen worden naar een “voorliggende voorziening” (bijvoorbeeld: VBL, AZC of GOL).
- Bij het niet voldoen aan criterium 3 zal doorverwezen worden naar de aangewezen opvanggemeente elders en zal een vervoersbewijs verstrekt worden zodat de aanvrager daar heen kan reizen.

In geval van verwijzing naar een andere LVV, BBB of Rijksvoorziening wordt een risicoanalyse gemaakt en zo nodig een maatwerkplan voorgesteld.

Indien er sprake is van uitsluitingsgronden (a en/of b) zal INLIA deze - al dan niet voorzien van een advies - via de Projectleider van de gemeente Groningen voorleggen aan de burgemeester. Die zal op zijn beurt afwegen of er sprake is van uitzonderingsgronden om toch opvang te verlenen op grond van Humanitaire en/of Openbare Orde overwegingen vanwege risico's voor de aanvrager zelf of de samenleving.

Tot het besluit van de burgemeester zal door INLIA in opvang worden voorzien als aan de voorwaarden onder 1 t/m 3 is voldaan en er geen overwegingen zijn voor INLIA waaruit zou moeten blijken dat opvang niet verantwoord is voor de overige gasten of het personeel.

#### *Start dossiervorming*

Binnen 48 uur wordt - indien van toepassing - contact gezocht met de betrokken rechtshulpverlener en wordt een aanvang gemaakt met de dossiervorming voor de vaststelling van de feitelijke juridische stand van zaken (onder andere inzake welke procedures nog lopende, of in voorbereiding, zijn).

#### *Aanmelding bij de gemeente Groningen en de IND*

Wekelijks stuurt INLIA namens (en in cc aan) de gemeente Groningen de gegevens van nieuw ingestroomde gasten aan de IND en de gemeente Groningen. De IND koppelt binnen 48 uur terug aan INLIA en de gemeente of er op- of aanmerkingen zijn (tussentijds toch weer recht gekregen op opvang, toch een Dublin claim gelegd, et cetera). De eerder gestelde criteria zijn dan (weer) van toepassing.

#### *Intake*

De intake is een belangrijk onderdeel van de methodische aanpak. De nieuwe gast wordt *welkom* geheten en *gastgericht* en *gastvriendelijk* ontvangen tijdens een uitgebreid intakegesprek. In dit gesprek komt onder meer het volgende aan de orde:

- De verhoudingen middels het gastgeverschap en de gasten alsook de onderlinge verhoudingen tussen gasten en de gastgever. Wij zullen ons zo goed mogelijk als gastgever opstellen en daar mag betrokkene dan ook een beroep op doen en van de nieuw op te vangen persoon vragen we zich als een echte gast op te stellen;
- Vragen en bespreken van relevante persoonlijke omstandigheden zoals medische zaken (is er sprake van medicatiegebruik of behandeling, et cetera);
- Veiligheid is het belangrijkste aandachtspunt voor het handelen van de gastgever alsook voor de gasten;
- Bespreking van het doel van de opvang: deze opvang is geen eindstation maar het begin van een nieuwe toekomst;
- De gast is in vrijheid gebonden: je bent vrij om hier te zijn - als je voldoet aan de criteria - of te vertrekken, maar als je kiest hier te verblijven dan gaan we wel samenwerken aan het wegnemen van belemmeringen die een ander toekomstperspectief in de weg staan;
- De ondersteuning die hierin geboden wordt door gespecialiseerde medewerkers en alle spreekuur mogelijkheden (maatschappelijk werkers, juristen, woonbegeleiders, perspectiefmedewerkers, researchers, medische begeleiding van de verpleegkundige, de medisch (dokters) assistent, et cetera);
- Overige algemeen toegankelijke voorzieningen die worden aangeboden zoals begeleidde taallessen, cursussen, sportvoorzieningen, et cetera. Voor het vervolg van activiteiten is maatwerk geboden zodra duidelijk is welke toekomstrichting wordt uitgewerkt met de gast en wat de vermogens of belemmeringen van de gast zijn. De activiteiten moeten in het kader staan van het perspectief;
- De huisregels worden besproken. Zo ook zaken als het verbod op alcohol, drugs en wapens, het gebruik van geweld maar ook de dagelijkse meldplicht, het opvolgen van aanwijzingen van het INLIA-personeel of het verschijnen bij de AVIM of DT&V bij een oproep of meldplicht;
- Er wordt een machtiging door de gast ondertekend waarmee INLIA haar werk in het dossier kan uitvoeren;
- De nieuwe gast ontvangt een nieuwe pannenset, serviesgoed en bestek (zodat er niet gevraagd hoeft te worden of het eerder in aanraking is geweest met varkens- of rundvlees, rekening houdend met religieuze voedingsvoorschriften voor Moslims, Joden en Hindoes).

### *Overtreding huisregels*

Indien een gast de huisregels overtreedt kan dit - afhankelijk van de ernst daarvan - leiden tot een officiële waarschuwing (die intern geregistreerd wordt) of tot (tijdelijke) ontzegging van de toegang middels een zogeheten terreinverbod. Een terreinverbod geeft aan dat de gast op geen van de opvanglocaties mag komen. Een terreinverbod wordt schriftelijk vastgelegd en uitgereikt aan de gast.

De gast wordt bij een terreinverbod, indien hiermee door de gast wordt ingestemd, aangemeld voor tijdelijke opvang bij de reguliere daklozenopvang (hierover zijn goede afspraken tussen Kopland gemeente en INLIA gemaakt) en dient zich te melden bij de resocialisatiemedewerker op het kantooradres van INLIA aan de Jacobijnerstraat.

Daar zullen één of meerdere gesprekken worden gevoerd om de gast voldoende inzicht en besef te geven inzake de gronden van het terreinverbod en te bepalen of de gast dat gebruikt om aan te geven hoe in de toekomst is te voorkomen dat dezelfde of een vergelijkbare situatie zich voor doet.

Intussen krijgt de gast wel leefgeld zodat er geen noodzaak is om te moeten overleven van bedelen, uitbuiting of criminele activiteiten. Voor de gast blijven ook andere (maatschappelijke, medische en juridische) diensten die INLIA aan de gasten biedt beschikbaar. De gast blijft dus in de LVV.

Op het moment dat de gast naar het oordeel van de resocialisatiemedewerker voldoende besef heeft ontwikkeld, waarmee hij zich weer binnen de normen staande kan houden op een opvanglocatie, wordt advies gegeven om hem weer terug te laten instromen. De teamleider en - afhankelijk van de ernst van de zaak - ook de projectleider van INLIA buigen zich over dit advies.

### ***Uitgangspunten gedurende het verblijf***

Zolang een gast verblijf heeft onder de zorg van INLIA in de LVV zullen *veiligheid, zorg, perspectiefontwikkeling, ontwikkeling van zelfredzaamheid en verantwoordelijkheid-ontwikkeling* continu onderdeel zijn van het proces.

Tevens zal er continu aandacht blijven voor de *veiligheid en leefbaarheid van de verblijfsomgeving*.

### ***Maatschappelijk dossier en Medische Zorg***

Er wordt een Quick Scan uitgevoerd door een maatschappelijk werker naar de conditie van de nieuwe gast om te kunnen oordelen of er acute zaken zijn waar rekening mee gehouden moet worden. Hierbij wordt onder meer gekeken naar het welbevinden van betrokkene en medische aandachtspunten. Een medische Quick Scan zal (fysiek of administratief) plaatsvinden via de medisch assistent (doktersassistent) en de eigen verpleegkundige. De uitkomsten van deze scans zullen gewogen worden ten behoeve van een al dan niet benodigd vervolgtraject. Er is een goede samenwerking met korte lijnen tussen de medische zorg van INLIA (MZ) en andere 1<sup>e</sup> - en 2<sup>e</sup> lijn zorgverleners. MZ blijft het gehele traject betrokken bij de gezondheidszorgzaken voor zover die aan de orde zijn en begeleidt en adviseert de gast over (toegang tot) de gezondheidszorg.

### ***Leefgeld en schoonmaakrooster***

Alle gasten krijgen een leefgeldvergoeding, soms (niet structureel) aangevuld door bijdragen in natura van de Voedselbank. Het is onderdeel van de methodiek dat mensen (weer) leren keuzes te maken (wat te kopen, waaraan geld uit te geven, al dan niet samen te koken, et cetera) en de gevolgen hiervan te dragen. Mocht een gast niet kunnen koken dan wordt geregeld dat andere gasten hierin gaan assisteren om de gast dit te leren (onderdeel van: wat je niet kunt, kan je leren).

Iedere gast wordt opgenomen in de schoonmaakroosters. Ze kunnen per schoonmaakbeurt 2 euro kwijttraken of extra leefgeld "verdienen". Indien ze zonder medische ontheffing hun schoonmaakopdracht niet vervullen dan mag een andere gast deze taak overnemen. Het gaat hierbij vooral om de ervaring van het maken van keuzes en aanvaarding van de consequenties hiervan. Dit vangt bewust aan op kleine schaal zonder grote gevolgen, maar is een essentieel onderdeel van het begeleidingsproces.

### ***Activiteitsaanbod***

In de week na de afweging van de uitkomsten van de Quick Scan en de waarnemingen van het team op locatie wordt een aanbod gedaan om deel te nemen aan diverse activiteiten: taallessen (Nederlands en Engels), naai-, brei- en haaklessen, artistieke lessen, sport en beweging (een betere fysieke conditie leidt tot een betere mentale conditie), EHBO-cursussen, seksuele voorlichting, hygiëne cursussen, et cetera. In de loop van het vervolgtraject wordt bekeken welke richting we

willen gaan met gerichte activiteiten. Deze moeten gekoppeld zijn aan de gestelde doelen en de vermogens van de betreffende gast. Ook met de activiteiten moet naar de toekomst toegewerkt worden. Dit is onderdeel van de methodiek.

### *Perspectiefontwikkeling*

Na de uitkomsten van de Quick Scan wordt een planning gemaakt voor de toekomstgesprekken met een perspectiefmedewerker. De gast krijgt een goed voorbereid gesprek waarin duidelijk wordt dat we samen gaan starten aan het in beeld brengen van de belemmeringen die een bestendige oplossing in de toekomst in de weg staan. Hier is meestal een aantal gesprekken voor nodig alvorens de perspectieven kunnen worden ontwikkeld. Vaak zal eerst duidelijk moeten worden voor de gast welke opties er wel of niet (meer) zijn. Het is een werkproces waarbij vertrouwen moet worden gewonnen om de belemmeringen bespreekbaar te krijgen, om (objectieve en/of subjectieve) angsten te overwinnen, vertrouwen te hebben in de uitkomsten van ons onderzoek en de conclusies, en de bereidheid om mee te werken aan een nieuwe toekomst. Dit is een weg van opbouwen van een vertrouwensband, die soms erg fragiel is. Afhankelijk van de ontwikkelingen bij de gast en het dossier zullen onze perspectiefmedewerkers en (in afstemming met) de andere disciplines regelmatig gesprekken voeren die moeten leiden tot realisering van de gestelde doelen.

Dit proces gaat als volgt:

- Een eerste kennismaking tussen de gast en de perspectiefmedewerker waarin het verblijf in de LVV en de werkwijze van INLIA wordt besproken;
- De gast wordt in het vervolggel gesprek gevraagd naar wat, naar eigen idee, het verblijf in de LVV heeft veroorzaakt;
- Met de gast wordt afgesproken dat alle opties openstaan maar dat we moeten samenwerken om te achterhalen of deze ideeën hierover juist zijn. Een plan van aanpak volgt;
- Van de gast wordt actieve medewerking gevraagd in het onderzoek. Dit kan een dossieronderzoek zijn naar de toelatingsaanvraag en afwijzing, onderzoek naar de identiteit, naar de gronden van de weigering een LP (Laissez -Passer document) of ID (identiteitsbewijs) te verstrekken, naar andere belemmeringen en andere opties. De ervaring heeft geleerd dat "nieuwe" opties pas goed bespreekbaar zijn als er vertrouwen is in de uitkomst van het uitgevoerde onderzoek. Aan dit vertrouwen wordt doorlopend gewerkt.
- Feiten, conclusies en eventuele belemmeringen die naar voren komen worden besproken;
- De opties die hieruit volgen worden besproken en een opvolgend plan van aanpak wordt gemaakt;
- In de vervolggel gesprekken ligt de focus op het wegnemen van de belemmeringen;
- Bij ID-problematiek is het van belang medewerking te verkrijgen van de gast, bijvoorbeeld bij presentaties bij de diplomatieke vertegenwoordigingen (ambassades en consulaten van het land van herkomst). Zie hiervoor ook onder Identiteitsvaststelling;
- De perspectiefmedewerker bespreekt (de voortgang van) het dossier in het perspectiefoverleg van INLIA;
- Er is afstemming tussen de diverse disciplines in de Front Office en Back Office en van daaruit wordt doorlopend het proces gevolgd en waar nodig bijgesteld of aangepast.

### *Identiteitsvaststelling*

Een substantieel aantal gasten heeft ID-tegenwerpingen in de toelatingsprocedure als (mede) afwijzingsgrond gekend. Zonder ID is er geen enkele oplossing te realiseren en verblijft iemand hier de rest van zijn/haar leven illegaal: je kunt niet blijven en je kunt niet terug zonder ID. Daarom wordt

hier veel aandacht aan besteed. In de pilot willen we met de samenwerkingspartners kijken hoe we vooral kunnen voorkomen in deze situatie te geraken alsook hoe te accelereren daar waar ID-documenten verkregen worden om het proces te kunnen versnellen.

#### *Openbare orde en veiligheid*

INLIA verstrekt de gemeente - waar dit binnen de begrenzing van de AVG is toegestaan - informatie die in het kader van de openbare orde en veiligheid van belang is. Indien het in het kader van de openbare orde en veiligheid, of ten behoeve van het welzijn van een gast nodig is, kan worden verzocht om behandeling van een casus in het Veiligheidshuis waar met de ondersteuning van in het dossier relevante partijen gezocht zal worden naar een oplossing.

#### *Uitstroom*

Indien de burgemeester besluit dat betrokkene wegens de eerdergenoemde uitsluitingsgronden opvang zal worden onthouden dan zal dit schriftelijk kenbaar gemaakt worden aan INLIA en aan de gast. INLIA zal ervoor zorgen dat de brief dan op verzoek van de burgemeester aan de gast wordt verstrekt en de gast meedelen dat dit een besluit is van de burgemeester. De gast zal gevraagd worden op een andere wijze in onderdak en ondersteuning te voorzien en een (korte) termijn krijgen om het vertrek uit de LVV te organiseren.

Gasten kunnen, ondanks alle inspanningen om een bestendige oplossing te vinden, besluiten uit eigen overweging de LVV te verlaten. In dat geval vertrekken ze Met Onbekende Bestemming (MOB).

Indien de veiligheid en/of beheersbaarheid in de opvang door de aanwezigheid van een gast niet te handhaven is, kan INLIA besluiten om de toegang tot de opvang te weigeren. Gelet op het feit dat INLIA de primaire verantwoordelijkheid heeft voor de veiligheid van alle aanwezigen (gasten, medewerkers, vrijwilligers, externe ondersteuners, et cetera) zal INLIA deze bevoegdheid gebruiken als dat nodig is. INLIA bespreekt deze casus in het LSO, waarna wordt besloten de opvang en begeleiding in de LVV definitief te beëindigen.

#### *Instemmingsverklaring*

Een gast kan gevraagd worden toe te staan persoonsinformatie aan derden te verstrekken maar dat kan niet als voorwaarde voor opvang worden toegepast, omdat INLIA altijd verantwoordelijk blijft of de verstrekking binnen de geest van de AVG-regels plaatsvindt en of het in het belang is van de gast. Hierover kunnen verschillende partijen een eigen overweging hebben. Echter gewogen dient te worden of het werkelijk in het belang van betrokkene is. Middels een handtekening zijn rechten niet te ontnemen die de persoon in kwestie beschermen.

#### *Monitoring*

INLIA zal actief meewerken aan het onderzoek naar de resultaten van de LVV. In afstemming met het ministerie, gemeenten en het WODC zal samen met de andere LVV NGO's nog gekeken worden naar de opzet en beoordelingsmethode.

#### 4.2.2 IND

De Ketenservice van de IND levert bij de toetsing op de toelatingscriteria informatie op verzoek van INLIA, deze informatie wordt gedeeld met de samenwerkingspartners. De IND toetst met name op de

uitsluitingscriteria (dublinclaimanten, EU-landen, zwaar inreisverbod/ongewenst verklaring en beoordeelt of er nog aanvragen lopen en recht op rijksopvang is).

De IND verstuurt op verzoek van INLIA en nadat de vreemdeling INLIA daartoe heeft gemachtigd een kopie van dossiers van vreemdelingen, indien de vreemdeling dit dossier zelf niet heeft.

De IND neemt deel aan het LSO en kan daar bij knelpunten in bovenstaande handelingen van andere afdelingen binnen de IND faciliteren in het vinden van een oplossing. Voor het casusoverleg analyseert de deelnemer van de IND het dossier van de vreemdeling om te beoordelen of er mogelijkheden zijn voor een perspectief. Het perspectief wordt gedeeld met de samenwerkingspartners in het LSO en daar mondeling toegelicht. De wens is om dit in een format vast te leggen, zodat voor alle casuïstiek dezelfde wijze van registreren wordt gehanteerd. In het LSO zal ook informatie worden gegeven over procedures bij de IND, over beleid en wijzigingen daarin en hoe dat van invloed is op het perspectief van de vreemdeling. Indien nodig zal de IND bijdragen aan de completering van het dossier.

Wanneer gewerkt wordt aan het perspectief verblijf voor een vreemdeling (toelatingsprocedure), zal de deelnemer aan de IND een ingediende toelatingsaanvraag monitoren. De voortgang hiervan wordt gedeeld in het LSO. Ook belemmeringen en uitkomst worden gedeeld. De deelnemer van de IND, die participeert aan het LSO heeft geen invloed op de uitkomst van de toelatingsprocedure. Waar mogelijk en gewenst kan bekeken worden of versnelling van procedures mogelijk is.

Binnen de pilot LVV is ook een IND-medewerker werkzaam met specifieke kennis over medische procedures. Zij kan informatie geven over medische procedures aan de IND-deelnemer aan het casusoverleg en indien gewenst en in overleg aansluiten bij het overleg (afhankelijk van agendering).

#### 4.2.3 DT&V

Het uitgangspunt in de DT&V-context is om bij vreemdelingen belemmeringen voor vertrek zoveel mogelijk weg te nemen en te werken aan een duurzame toekomst. Veelal betreft het gesprekken met vreemdelingen die een negatieve beslissing hebben gehad op een toelatingsaanvraag, met als gevolg dat zij niet langer rechtmatig in Nederland mogen verblijven en aldus invulling dienen te geven aan de wettelijke vertrekplicht om Nederland te verlaten. Tijdens de gesprekken is veel aandacht voor het motivatiebegrip, vanuit de gedachte dat ieder mens ergens toe gemotiveerd is en dat motivatie kan veranderen en beïnvloedbaar is. Een belangrijk onderdeel van de methodiek is de motiveringscyclus. Die cyclus verdeelt het proces van motiveren methodisch in een aantal duidelijk van elkaar te onderscheiden fases. Elke fase vraagt om andere accenten in de gespreksvoering met een vreemdeling.

Binnen de LVV-pilot zal de DT&V de samenwerking zoeken met de LSO-partners om gezamenlijk te komen tot een vaststelling van een toekomstbestendig perspectief en een goede uitvoering van het vastgestelde perspectief. De DT&V zal binnen haar (wettelijke) kaders, doch zo creatief mogelijk, bijdragen aan het vastgestelde perspectief, ook als het perspectief zich niet richt op terugkeer. De DT&V in Groningen zal in het kader van de toelating in de LVV de optie tot verblijf op de VrijheidsBeperkende Locatie (VBL) toetsen en indien van toepassing contact leggen met de VBL of GezinsLocaties, als plaatsing aan de orde is, om zo het plaatsingsproces te versoepelen.

De DT&V pleit voor een gezamenlijke actieve caseload voor alle LSO-partners, zodat alle partners optimaal kunnen samenwerken in de dossiers en kunnen leren van elkaars 'best practices'. Daarnaast zal de DT&V de niet-actieve dossiers beoordelen op het toekomstperspectief zoals de DT&V deze kan

overzien. Deze dossiers kunnen actief behandeld worden als er uitstroom uit de caseload heeft plaatsgevonden. Op deze manier blijft de actieve caseload overzichtelijk en kunnen factoren als identificatie, behandeltermijnen, effectiviteit, uitstroom afgezet tegen het initiële perspectief juist gemonitord worden.

#### 4.2.4 AVIM

De AVIM participeert in het LSO, voert in de vreemdelingenketen de meldplicht uit en voert onderzoek uit naar de identiteit van de vreemdeling.

De AVIM ziet als ontwikkelpunten in de pilot:

Het op een zodanige manier registreren (bij voorkeur in de BVV) van vreemdelingen die in de LVV verblijven, dat bij aantreffen door de politie of de AVIM duidelijk is dat zij in de LVV verblijven. Hiertoe is het nodig dat er een combinatie van V-nummer en ID gemaakt kan worden. Om dit te realiseren wil de AVIM alle nieuwkomers identificeren (of verifiëren van identiteit). Ook de bewoners van het BBB-regime zouden dit proces op termijn moeten doorlopen.

Wanneer LVV-ers in het kader van de openbare orde of het strafrecht worden aangehouden worden zij als alle anderen behandeld. Worden zij anderszins aangetroffen door de AVIM en/of politie, dan wil de AVIM maatwerk leveren en rekening houden met het perspectieftraject dat vanuit het LSO is ingezet. In deze gevallen is het belangrijk dat geregistreerd is dat een vreemdeling in de LVV verblijft..

Niet alleen voor AVIM, maar ook voor de andere ketenpartners is van belang dat na het aantreffen van een vreemdeling snel duidelijk is of en in welke pilot-LVV deze vreemdeling verblijft. Daarmee is inzichtelijk of een vreemdeling eerder in een ander LVV is opgevangen of geweigerd. De AVIM stelt voor dit gegeven te registreren in de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV), nu dit systeem toegankelijk is voor zowel AVIM, als DT&V en IND. Landelijk wordt vanuit de pilot gewerkt aan een registratiesysteem.

## 5 Ontwikkelvragen en subdoelstellingen

In het convenant zijn negen ontwikkelvragen en subdoelstellingen opgenomen. Hieronder worden deze vragen en doelstellingen beschreven, met daarbij de wijze waarop we in de pilot gaan werken aan de beantwoording.

### 5.1 Wat is een realistische tijdsduur voor het begeleiden van de doelgroep naar een bestendige oplossing?

Er wordt periodiek gemonitord wat de stand van zaken is in het traject van de vreemdeling. We willen de tijdsduur per fase van het begeleidingstraject en voor de verschillende perspectieven monitoren. Hierdoor wordt inzichtelijk wat de duur van de verschillende onderdelen van de begeleidingstrajecten is. Op basis hiervan kan beoordeeld worden of er een versnelling mogelijk is en wat een realistische tijdsduur is voor de begeleiding naar een bestendige oplossing. Bij het bepalen van de realistische tijdsduur willen we ook de voorgeschiedenis in de vreemdelingenketen van de vreemdelingen meenemen. In het voortraject zijn al verschillende activiteiten uitgevoerd, die van invloed zijn op de mogelijkheden in het perspectieftraject vanuit de LVV. Het is daarbij van belang de duur en grondslag van het nog niet vinden van een bestendige oplossing mee te nemen. Aparte

aandacht verdient de huidige BBB doelgroep, die al een tijd bezig is (geweest) met activiteiten in het kader van een perspectieftraject.

In het laatste kwartaal van 2020 zullen de monitorgegevens worden geanalyseerd en wordt in samenspraak met de ketenpartners een advies opgesteld voor een realistische tijdsduur voor de trajecten naar een bestendige oplossing.

Analyse monitorgegevens en advies voor realistische tijdsduur perspectieftrajecten Q4 2020

## 5.2 Welke instrumenten kunnen we in het kader van de pilot inzetten om besluitvorming en procedures in de vreemdelingenketen met betrekking tot LVV-bewoners te versnellen?

Doordat casuïstiek met alle ketenpartners wordt besproken, zal inzicht worden verkregen in knelpunten in de besluitvorming en procedures in de vreemdelingenketen voor de LVV-doelgroep. Op basis van de ervaring in de praktijk en de intensieve samenwerking in de keten, zullen voorstellen voor versnelling worden gedaan. We verwachten door de verbeterde samenwerking en het afstemmen van activiteiten en instrumenten de werkwijze voor deze doelgroep te verbeteren. Gedurende de eerste periode van de pilot gaan we ideeën en mogelijkheden om het proces te versnellen inventariseren en deze vervolgens uitproberen. In het laatste kwartaal van 2020 wordt beschreven welke hiervan succesvol zijn en wat (landelijk) nodig is om deze mogelijkheden voor versnelling van het proces uit te voeren.

Inventariseren ideeën en mogelijkheden voor verbeteren, versnellen van het proces Q3 2019

Uitproberen 2019-2020

Beschrijven succesvolle instrumenten Q4 2020

## 5.3 Welke instrumenten kunnen we in het kader van de pilot inzetten om zaken waarbij terugkeer niet is gelukt vanwege twijfel omtrent de identiteit of nationaliteit op te lossen?

Ter ondersteuning van de vaststelling van de identiteit/nationaliteit worden verschillende instrumenten ingezet, die meer of minder tijd kosten. Gezocht zal worden naar kansrijke manieren/instrumenten om op een zo snel mogelijke manier de identiteit van personen vast te stellen. Dit kan door het gebruik van bestaande instrumenten van de convenantpartners (AVIM vingerafdruk of identiteitsonderzoek) of door het nader onderzoeken van (onorthodoxe) werkwijzen in bijvoorbeeld internationale samenwerking en onderzoek. De resultaten van de identiteitsonderzoeken die door INLIA zijn uitgevoerd, zijn bemoedigend. Wellicht is hier sprake van een best practice. Nieuwe werkwijzen zullen worden uitgetoetst. Effectieve instrumenten zullen worden beschreven met daarbij de voorwaarden voor de uitvoering en worden ingebracht bij de programma organisatie. Hierover zal in het laatste kwartaal van 2020 worden gerapporteerd.

Opleveren advies effectieve instrumenten identificatie en terugkeer Q4 2020

#### 5.4 Het stabiliseren van GGZ- en GGD-casuïstiek zodat aan LVV-begeleiding kan worden deelgenomen.

In Groningen wordt een relatief grote groep personen opgevangen met medische en psychische problematiek. Deze problematiek levert belemmeringen op om te werken aan een bestendige oplossing. De gedachte is dat eerst de primaire medische en psychische situatie gestabiliseerd moet worden, alvorens er motivatie is en activiteiten kunnen plaatsvinden gericht op een perspectieftraject naar een bestendige oplossing. Om deze subdoelstelling te realiseren zal eerst de omvang van de problematiek worden vastgesteld, waarna wordt gezocht naar manieren en samenwerkingsverbanden om bij te dragen aan de stabilisatie van de problematiek, zodat er ruimte komt om te werken aan lange termijnperspectieven. Dit betekent dat in sommige gevallen de stabilisatiefase langer duurt en er meer tijd nodig is om tot een perspectieftraject te komen.

Er is vanuit het verleden ook al veel bekend over de medische of psychische problematiek van de vreemdelingen, de diverse medische procedures die zijn doorlopen en of deze al dan niet hebben geleid tot (tijdelijk) verblijf. In sommige zaken zijn wel knelpunten te identificeren zoals het niet aanleveren van medische stukken. In het LSO kan deze informatie worden meegenomen bij de bespreking voor het perspectieftraject.

In de huidige situatie is er een kader voor het stabiliseren van deze problematiek. INLIA heeft een verpleegkundige in dienst, die kwetsbare gasten in kaart brengt en ondersteunt in het vinden en behouden van passende gezondheidszorg. Vreemdelingen maken gebruik van de reguliere huisartsenzorg, waarvan één praktijk in het bijzonder. De huisarts verwijst naar eerste en tweedelijns zorg. De GGD houdt spreekuur gericht op OGGZ-problematiek, Lentis Fact team Zuid heeft 2x 4 uur psychiatrisch verpleegkundigen en een regiebehandelaar (4 uur psychiater) ingezet. Zij houden spreekuur, schrijven medicatie voor en verlenen noodzakelijke psychische hulp. De VNN heeft contactpersonen voor de noodzakelijke verslavingszorg voor de doelgroep. Aangezien de bewoners van de voorziening geen ziektekostenverzekering hebben, wordt alleen medisch noodzakelijke hulp vergoed (80% met uitzondering van zwangerschaps- en bevallingszorg die 100% wordt vergoed) via het CAK. Deze situatie heeft een negatieve invloed op de toegang tot de gezondheidszorg en het stabiliseren van de problematiek. Knelpunten en de werkwijze om de problematiek te stabiliseren, zodat deelgenomen kan worden aan het perspectieftraject, worden in de beginfase van de pilot (Q4 2019) beschreven en vervolgens (indien nodig) worden uitgevoerd.

Beschrijven werkwijze stabiliseren GGD/GGZ problematiek Q4 2019
---

#### 5.5 Het realiseren van alternatieve (rijks)opvangmodaliteiten voor bijzondere doelgroepen zoals personen met (zware) medische of psychiatrische problematiek en personen met (zware) verslavingsproblematiek.

Voor een aantal personen met bijzondere problematiek (medisch, psychiatrisch, verslaving en gedragsproblematiek) heeft de LVV-opvang onvoldoende voorzieningen tot haar beschikking. De omvang van deze problematiek wordt in kaart gebracht samen met INLIA. Vervolgens wordt in nauwe samenwerking met de rijksoverheid, lokale of landelijke zorg/hulpverleningsorganisaties gezocht naar geschikte begeleiding en/of opvang voor deze doelgroepen. Hierbij zal ook de mogelijkheid voor op- en afschalen in zorgzwaarte voor de LVV doelgroep worden onderzocht. Bijvoorbeeld kan gedacht worden aan een vorm van begeleid wonen voor LVV-ers met psychiatrische, medisch of verslavingsproblematiek, of de mogelijkheid voor opvang en behandeling

bij bestaande voorzieningen. Extra uitdaging hierbij is de financiering van deze opvang, omdat er geen sprake is van een zorgverzekering en het CAK niet alle soorten zorg vergoed. Het budget voor de pilot LVV is hiervoor niet toereikend.

Een pilot psychiatrische LVV wordt naar verwachting gestart in het Centrum voor Transculturele Psychiatrie Veldzicht in Balkbrug. Het plan is hier 20 plaatsen te realiseren voor de doelgroep psychiatrisch patiënten zonder recht op verblijf. De verwachting is dat deze klinische, open voorziening pas in april 2020 beschikbaar is. Het voordeel van deze locatie is dat er snel opgeschaald kan worden naar gesloten klinische zorg. Er zal toegewerkt worden naar terugplaatsing naar een minder zware vorm van opvang en begeleiding. In sommige gevallen zal een rechtstreekse terugplaatsing naar de LVV-opvang in Groningen een te grote stap zijn. Hiervoor zal een oplossing worden gezocht.

Het onderzoek voor deze subdoelstelling wordt vanaf september 2019 gestart en in het eerste kwartaal van 2020 afgerond, zodat de mogelijkheden van de LVV-voorziening bij Veldzicht kan worden meegenomen bij de advisering.

Advies opvangmodaliteiten voor bijzondere doelgroepen Q1 2020.

#### 5.6 Hoe om te gaan met mensen met (zwaar) inreisverbod of (zwaar) strafblad, ongewenst verklaring die een beroep doen op de opvang waarbij het perspectief op terugkeer gericht moet zijn.

In de toetsing voor toegang tot de LVV wordt de doelgroep met een zwaar inreisverbod, zwaar strafblad of een ongewenst verklaring gesignaleerd. Zij voldoet niet aan de criteria die toegang geven tot opvang in de LVV. In samenwerking met de DT&V, IND, AVIM en INLIA wordt een werkwijze ontwikkeld, waarbij de activiteiten worden ingezet of uitgevoerd die zijn gericht op terugkeer van de vreemdeling. Op basis van individuele problematiek en veiligheidsrisico's kan de burgemeester een uitzondering maken en kan deze doelgroep alsnog worden opgevangen in de LVV, met begeleiding gericht op terugkeer. In de monitoring wordt bijgehouden in hoeverre het lukt dit resultaat te behalen. Deze groep werd voorheen niet geweigerd in de BBB opvang. Deze problematiek zal in de beginfase van de pilot concreet worden. De ontwikkelvraag wordt daarom in het laatste kwartaal 2019 beantwoord. Omdat deze groep wel in de BBB werd opgevangen, zal voor deze groep een inhaalslag worden gemaakt. Het is hierbij uitdrukkelijk niet de bedoeling voor deze vreemdelingen als groep de opvang in één keer te beëindigen. Per individu zal de situatie worden beoordeeld en zal een traject worden afgesproken.

Advies werkwijze vreemdelingen met zwaar inreisverbod of ongewenst verklaring richting terugkeer Q4 2019

#### 5.7 Het ontwikkelen van een systematiek van registratie en identificatie van LVV-gasten.

Er is behoefte aan een gezamenlijk gedragen systematiek van registratie en identificatie van de personen die in de LVV verblijven. Hierover wordt een voorstel geformuleerd in samenwerking met de samenwerkingspartners, dat vervolgens in de stuurgroep wordt voorgelegd.

Dit onderwerp wordt door een aantal convenantpartners als urgent ervaren en wordt bij de start opgepakt. Hierbij wordt enerzijds de AVIM ingezet wanneer er twijfel blijft bestaan over de identiteit van vreemdelingen zonder recht op opvang. Daarnaast heeft INLIA een manier van werken ontwikkeld, waarbij in samenwerking met internationale contacten positieve resultaten worden geboekt. Beide methoden worden beschreven, alternatieve methoden worden op bruikbaarheid onderzocht. Het is de bedoeling om de best practices te benoemen en te beschrijven voor 1 januari 2020.

Landelijk wordt een registratiesysteem ontwikkeld waarmee wordt beoogd zicht te houden op de trek tussen BBB's en LVV's in verschillende steden, vanuit de pilot Groningen zal hierover constructief worden meegedacht.

Beschrijven instrumenten en best practices identificatieproces Q4 2019

Zorgdragen voor een goed registratiesysteem voor het monitoren van de tijdsduur van perspectiefprojecten en voortgang in het LSO Q3 2019

## 5.8 Intensivering van de samenwerking in het lokale casuoverleg

Een van de doelstellingen van de pilot is het intensiveren van de samenwerking tussen de convenantpartners en NGO ten behoeve van het realiseren van een bestendige oplossing voor de vreemdelingen. De samenwerking vindt op dit moment vooral plaats door de bespreking van casuïstiek in het LSO, met de partners worden mogelijkheden onderzocht om door middel van gezamenlijke of afzonderlijke activiteiten het proces en het resultaat van de begeleiding in de LVV te verbeteren en knelpunten in het proces van de vreemdelingketen op te lossen. Uitgangspunt hierbij is dat de organisaties elkaar door samenwerking versterken. Om nog beter kennis te maken met elkaars werkwijze, zullen er onderling werkbezoeken worden georganiseerd. Daar waar de problematiek vraagt om landelijk beleid, zullen er voorstellen voor de programmaraad worden geformuleerd.

In het LSO wordt casuïstiek besproken. In het LSO participeren de Gemeente Groningen, INLIA, Vluchtelingenwerk, IND, DT&V en AVIM. Het LSO wordt gefaciliteerd en voorgezeten door de gemeente Groningen. Met de komst van de LVV wordt beoogd dit meer gestructureerd, in onderlinge afstemming te doen en stil te staan bij aanmelding, toegang, perspectieftraject en uitstroom van de vreemdelingen. Het is de wens om vreemdelingen zonder recht op verblijf die verblijven in de LVV periodiek te volgen. Dit vraagt een andere werkwijze in het LSO, die stap voor stap met de deelnemers zal worden ontwikkeld. Ook de huidige gasten van de BBB+ zullen op deze wijze besproken worden. Zij zijn bij de start van de pilot meegenomen in de LVV en worden nu naast het LSO, door de partners in een inhaalslag besproken. Het gaat er dan om of zij voldoen aan de toelatingscriteria, wat welke acties er al zijn uitgevoerd en aan welk perspectief in de LVV gewerkt zal worden. Wanneer mensen niet voldoen aan de toelatingscriteria zal een maatwerkoplossing worden afgesproken, met een vastgestelde termijn voor verblijf in de LVV.

Wanneer er in het LSO geen overeenstemming verkregen wordt of wanneer er geen oplossing gevonden kan worden voor een casus heeft de gemeente de mogelijkheid deze casus in te brengen in het Multidisciplinair Review Team (MRT) dat is aangehaakt bij het programmabureau.

## 5.9 Het uitwerken van een model voor regionale samenwerking.

In het convenant voor de gemeente Groningen is expliciet aangegeven dat de gemeente Groningen in de pilotperiode geen LVV-onderdaklocatie wordt voor heel Noord-Nederland. In de pilotperiode kan de regionale samenwerking zich richten op het vormgeven van een gezamenlijke systematiek en uitvoering met betrekking tot toelating tot de voorziening, vaststellen en monitoren van het begeleidingsscenario.

Er zal in het najaar 2019 gestart worden met een regionale klankbordgroep voor gemeenten met BBB-voorzieningen in de drie Noordelijke provincies om te onderzoeken wat de problematiek en behoeften tot samenwerking zijn. Op basis hiervan kunnen samenwerkingsafspraken gemaakt worden op het niveau van informatie-uitwisseling, methodiek en werkwijze bij toetsing, begeleiding en samenwerking met ketenpartners. De rijksoverheid streeft ernaar om na de uitvoering van de pilots te komen tot een landelijke dekking in opvangvoorzieningen voor de doelgroep. Vanuit de pilot Groningen zal hierover constructief worden meegedacht.

Inrichten klankbordgroep regionale BBB-gemeenten Noordelijke provincies Q4 2019
---

## 6 Randvoorwaarden

In de volgende paragrafen worden de randvoorwaarden voor de uitvoering van de pilot-LVV in de gemeente Groningen beschreven.

### 6.1 Stuurgroep

De pilot wordt onder voorzitterschap van de gemeente gerealiseerd en bestuurd door een lokale stuurgroep. In de lokale stuurgroep zijn de partijen van het convenant (gemeente, ministerie van J & V, IND, DT&V en AVIM) als lid vertegenwoordigd. De lokale NGO INLIA is als opdrachtnemer bij de stuurgroep aanwezig als lid zonder stemrecht. Daarnaast is de projectleider van de pilot aanwezig. De lokale stuurgroep kan andere partijen uitnodigen als toehoorder.

De stuurgroep spreekt met name over inrichtings-, proces- en werkwijze vraagstukken. Besluiten in de stuurgroep worden met consensus genomen met respect voor ieders taak, rol en contextuele factoren. Indien in de stuurgroep geen overeenstemming kan worden bereikt omtrent inrichtings-, proces- en werkwijze vraagstukken in de pilot-LVV is voorzien in een escalatieregeling naar de programmaraad. De stuurgroep komt tenminste vier keer per jaar bij elkaar en zo veel vaker als de leden van de stuurgroep dat op verzoek wensen.

### 6.2 Projectorganisatie

De pilot loopt van 1 april 2019 tot 1 april 2021. September 2020 wordt de pilot tussentijds geëvalueerd door het onderzoeksbureau Regioplan. Op basis van de resultaten van de tussenevaluatie kunnen onderhandelingen gestart worden om te komen tot landelijke afspraken. Aan het eind van de pilotperiode of zoveel eerder als nodig is wordt ook geëvalueerd.

De Directie Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Groningen levert de projectleider voor de pilot LVV Groningen, die verantwoordelijk is voor het bereiken en bewaken van de doelstelling en de kerntaak van de pilot. De Programmaleider Migratie is voorzitter van de lokale Stuurgroep, de projectleider geeft leiding aan de projectorganisatie. De gemeente Groningen heeft met de projectleider een belangrijke rol in het samenwerkingsproces van de pilot. Het stimuleren van

samenwerking en afstemming tussen convenantpartners onderling, tussen convenantpartners en NGO, tussen onderdelen van de gemeentelijke organisatie, tussen het project en andere samenwerkingspartners en tussen het lokale project en het landelijke programmabureau zijn daar een uitwerking van. De gemeente heeft de regie over de pilot en een verbindende functie tussen de samenwerkingspartners en andere belanghebbenden.

De projectleider is voorzitter van het LSO en adviseert burgemeester en wethouder bij knelpunten in de casuïstiek.

Ten aanzien van de subdoelstellingen en ontwikkelvragen heeft de gemeente in de rol van de projectleider een initiërende en coördinerende rol.

Ten behoeve van de pilot is een interne gemeentelijke projectgroep ingesteld, met het doel de interne gemeentelijke organisatie van de pilot en het beleid voor de pilot uit te werken. Vaste kern van deze projectgroep zijn de projectleider, de beleidsmedewerker LVV, procesondersteuner Migratie, Inkoop en contractmanager Migratie en de adviseur Openbare Orde en Veiligheid. Daarnaast worden facultatief specialisten ingeschakeld op het gebied van juridische zaken, privacy en AVG, huisvesting en financiën.

Voor de uitwerking van de samenwerking, het beleid en de uitvoering in de LVV is een projectgroep van ketenpartners ingericht. Medewerkers van de IND, DT&V, AVIM, INLIA en de gemeente Groningen nemen deel aan deze projectgroep. Linking pin tussen de verschillende projectgroepen is de projectleider. Producten van de projectgroepen, worden ter vaststelling voorgelegd aan de stuurgroep.

De pilot LVV kent naast de doelstelling opvang, zorg en begeleiding naar een bestendige oplossing, ook een openbare orde en veiligheidsaspect. In dit kader wordt samengewerkt met de afdeling openbare orde en veiligheid van de gemeente Groningen.

### 6.3 Werk- en besluitvormingsprocessen

In de pilot worden nieuwe werkprocessen ontwikkeld en bestaande processen wellicht verbeterd. Bij de aanvang van de pilot zijn de volgende processen ingericht of gewijzigd.

#### ***Toetsing toegang LVV***

Met de start van de pilot is aan de burgemeester machtiging verleend te handelen ten behoeve van het geven van toegang en verblijf in de LVV en het beëindigen van de opvang op basis van de genoemde uitsluitingsgronden. Voorheen besloot de INLIA na een eigen toetsing en een aanvullende toetsing door de IND over de toegang. Dit proces verandert nu de burgemeester gemandateerd is.

Bij toelating wordt getoetst of de vreemdeling valt onder een categorie die recht heeft op de voorzieningen van de LVV-locatie.

#### ***Werkwijze Toegang, Opvang en Beëindiging***

De burgemeester heeft het proces werkwijze toetsing en verlenen van toegang, opvang en beëindiging LVV vastgesteld (bijlage 3). De deelnemers in het convenant en de uitvoeringsorganisatie leveren input voor de toetsing. De gemeente ontvangt de resultaten van de toetsing en besluit of een aanvullend identiteitsonderzoek nodig is.

#### ***Agendering LSO***

De doelstelling van de pilot is het realiseren van een bestendige oplossing voor vreemdelingen. Hiertoe wordt na een stabilisatieperiode een perspectieftraject ingezet gericht op het resultaat verblijf, doorstroom of vertrek. Om de voortgang van de perspectieftrajecten, de bijdrage van de samenwerkingspartners daaraan en de doorlooptijd van dit proces te monitoren wordt werkwijze van het LSO in overleg met de deelnemers geïntensiveerd.

Hoewel de werkwijze in het LSO meer wordt gestructureerd (agendering nieuwe aankomsten, monitoren voortgang, afspraken maken over perspectief), blijft het uitdrukkelijke de bedoeling maatwerkoplossingen te vinden. Voor de categorie vreemdelingen die wordt opgevangen in de LVV, is in het verleden gebleken dat de standaardoplossingen niet hebben geleid tot een bestendige oplossing. Samenwerking, maatwerk en creativiteit kunnen in de LVV wellicht wel tot een bestendige oplossing leiden.

### ***Overige werkprocessen***

Gedurende de loop van de pilot kunnen er meerdere werkprocessen worden ingericht. De werkwijze zal daarbij zijn, dat het proces eerst wordt doorgesproken op uitvoeringsniveau met de partners van de Gemeente, IND, DT&V, AVIM en INLIA, waarna een voorstel voor de inrichting van de werkprocessen wordt voorgelegd aan de Stuurgroep LVV en bij goedkeuring vastgelegd.

## 6.4 Begroting en Financiering

Er is voor de totale pilotperiode (tot eind 2021) in Groningen vanuit het Rijk 11,52 miljoen beschikbaar gesteld. Dit wordt naar verwachting aangevuld met 1,7 miljoen Europese subsidie (AMIF). Er wordt een bestedingsplan opgesteld, waarin de uitgaven voor de uitvoering van opvang LVV, de aanvullende activiteiten en de gemeentelijke inzet inzichtelijk worden gemaakt. Het bestedingsplan wordt vastgesteld door de programmaleider DMO. De uitputting wordt halfjaarlijks geagendeerd in de stuurgroep.

Tot de start van de pilot LVV was er een 3-maandelijkse subsidieovereenkomst met de NGO INLIA. Voor het tweede kwartaal 2019 is een subsidie verleend voor een periode van 3 maanden, conform het tot nu toe gehanteerde subsidieverleningsritme. Voor de nieuwe werkwijze LVV wordt een Programma van eisen opgesteld, waarin INLIA de uitvoerende organisatie is. Hierin zullen ook de bijgestelde tarieven vermeld worden. De subsidie voor het tweede halfjaar 2019 wordt in een keer voor de volledige periode verleend. Vanaf 1-1-2020 wordt de subsidie voor het hele jaar verleend.

Ook wordt onderzocht of met de uitvoering van de pilot behoefte en ruimte is voor aanvullende activiteiten, die bijdragen aan de doelstelling van de pilot. De kosten van deze activiteiten worden meegenomen in de begroting. Aanvullende activiteiten kunnen uitgevoerd worden naast de opvang en begeleiding door de INLIA, als dit past in het (individuele) perspectiefprogramma gericht op een bestendige oplossing. Deze activiteiten moeten gefinancierd worden uit het budget voor de pilot LVV. Deze aanvullende activiteiten vallen niet onder het Programma van Eisen voor de LVV en hiervoor kunnen andere opdrachtnemers worden ingeschakeld.

## 6.5 Huisvesting

De huisvesting van de huidige voorziening voldoet niet goed meer. Het Formule 1 Hotel is afgeschreven, de boot is een tijdelijke voorziening, die in vergelijking met het Formule 1 Hotel relatief kostbaar is. Daarnaast worden er vreemdelingen met steun vanuit de LVV opgevangen op particuliere adressen. Er wordt een huisvestingsonderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor tijdelijke en structurele huisvesting, bestaande bouw of nieuwbouw. Hierbij wordt ook onderzocht welke functie opvang op particuliere adressen heeft.

## 6.6 Informatievoorziening

Met de pilot LVV wordt het nodig het proces van de informatie-uitwisseling tussen convenantpartners en uitvoerende organisatie vast te leggen en te beoordelen in het kader van de AVG. Er wordt informatie uitgewisseld in het kader van het toelatingsproces en in het kader van de casuïstiekbespreking in het LSO. Hiertoe wordt een Privacy Impact Assessment (PIA) uitgevoerd door de verschillende convenant partners. De gemeente maakt een PIA voor de gemeentelijke processen. De AVG- en privacy deskundigen ondersteunen dit proces. Er wordt beoogd de PIA voor de gemeente Groningen voor de zomer te realiseren. De verwachting is dat dit een levend document wordt, omdat in de loop van de pilot veranderingen in de informatie-uitwisseling zullen optreden. Deze veranderingen worden opgenomen in de PIA.

## 6.7 Monitoring

Landelijk wordt de pilot gemonitord. Er is een opdracht voor een evaluatieonderzoek verleend aan Regioplan. Er is afgesproken de volgende gegevens bij te houden:

- V-nummer
- Naam
- Nationaliteit
- Geslacht
- Geboortedatum
- Datum instroom BBB/LVV
- Datum uitstroom BBB/LVV
- Reden uitstroom:

Naar rijksopvang

(Tijdelijke) verblijfsvergunning

Art. 64

Teruggekeerd

- -Vrijwillig/Zelfstandig
- -Gedwongen

Gedwongen beëindiging opvang

Met onbekende bestemming (MOB)

Overige uitstroom

Daarnaast wordt de pilot ook vanuit de gemeente en stuurgroep gemonitord.

Er zullen periodiek gegevens worden opgevraagd en aangeleverd worden over instroom, het aantal afwijzingen voor toegang op basis van de toetsingscriteria, de omvang van de doelgroep, de fase waarin de doelgroep verkeert, de perspectieftrajecten waar begeleiding zich op richt en de uitstroom gegevens met bestemming. Gaandeweg het project zullen aanvullende informatievragen worden geformuleerd.

De informatievragen zullen in samenspraak met de organisatie die de gegevens aan moet leveren worden uitgewerkt en vervolgens worden verwerkt in de subsidie-overeenkomst (bij de uitvoeringsorganisatie) of vastgelegd in samenwerkingsafspraken met de convenantpartners.

## 7 Tijdsplanning

In bijlage 2 wordt de tijdsplanning voor de uitvoering van de pilot grafisch weergegeven. De landelijke planning is hierbij leidend, omdat er een tussenevaluatie plaatsvindt in het derde kwartaal van 2020, om eind 2020 een bestuursakkoord te kunnen voorbereiden voor het vervolg na de pilot periode. Het gegeven dat de tussenevaluatie al in 2020 plaatsvindt, terwijl de pilot tot april 2022 duurt, maakt dat de tijd voor het beantwoorden van de ontwikkelvragen en subdoelstellingen onder druk staat. Dit wordt besproken met het landelijk programmabureau. Het feit dat er meer werk verzet moet worden in een kortere periode, maakt dat met name bij de NGO en de deelnemende organisaties druk op de capaciteit ontstaat. Dit knelpunt is gesignaleerd en er zal rekening mee worden gehouden. Wanneer blijkt dat er meer tijd nodig is voor het beantwoorden van deze ontwikkelvragen zal in overleg met het programmabureau worden gezocht naar de mogelijkheid om wel input te leveren aan de tussenevaluatie en de definitieve eindrapportage van deze opdrachten later op te stellen. Het jaar 2021 zal gebruikt worden voor implementatie en de afronding van de onderzoek- en ontwikkelvragen.

## 8 Communicatie en evaluatie

INLIA heeft in de BBB-periode veel energie gestoken in de omgang met omwonenden van de voorziening. Dit zal worden voortgezet en bij mogelijke nieuwe/andere huisvesting zal in een vroeg stadium de wijk/buurt worden op adequate wijze geïnformeerd.

De raad zal periodiek worden geïnformeerd over de voortgang en de resultaten van de pilot.

Vanuit de projectgroep zal voor organisaties van de samenwerkingspartners eventueel periodiek een nieuwsbrief worden samengesteld, zodat de ervaringen in de pilot breed verspreid kunnen worden in de eigen organisaties.

Met de huidige Bed-Bad-Brood-gemeenten in de noordelijke provincies zal onderzocht worden hoe zij gebruik kunnen maken van de ervaringen en werkwijzen in de pilot.

Het landelijk programmabureau monitort de afzonderlijke pilots procesmatig en op resultaten. Deze informatie wordt besproken in de programmaraad. Regioplan voert de tussenevaluatie van de landelijke pilot uit in het derde kwartaal van 2010. Er is nog niet besloten tot een landelijke eindevaluatie.

Het college van de gemeente Groningen wordt steeds geïnformeerd over de tussentijdse resultaten en antwoorden op ontwikkelvragen van de pilot en wij zullen de raad vervolgens op de hoogte stellen.

## Bijlage 1 Afkortingenlijst

AFIS	Automated Fingerprint Identification System
AMIF	Asiel, Migratie en Integratiefonds.
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
BBB	Bed Bad Brood
BVV	Basisvoorziening Vreemdelingen
CAK	Centraal Administratie Kantoor
DMO	Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EUvis	Europees Visum systeem
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
Havank	Vingerafdrukkenherkenningsstelsel
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INLIA	Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven met Asielzoekers
LSO	Lokaal Samenwerkingsoverleg
LVV	Landelijke Vreemdelingen Voorziening
MRT	Multidisciplinair Review Team
NGO	Non Gouvernementele Organisatie
PIA	Privacy Impact Assessment (PIA)
RVA 2005	Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005
VBL	Vrijheidsbeperkende Locatie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Bijlage 2 Tijdsplanning

## Bijlage 3 Werkproces toetsing, toegang en verblijf LVV

Met de start van de pilot LVV wordt de burgemeester gemachtigd om te besluiten over toegang, verblijf en verwijdering in de LVV. Ook verandert er met de invoering van de pilot LVV wat in de toelatingscriteria. Naast de al bekende criteria uit de Bed Bad Brood voorziening krijgen mensen met een zwaar inreisverbod (langer dan 10 jaar) of een ongewenst verklaring geen toegang. Daarnaast wordt meer nadruk gelegd op het verkrijgen van zekerheid over de identiteit van bewoners van de voorziening.

Dit proces is initieel met Burgemeester en Wethouder besproken, vervolgens met de afdeling Openbare Orde en Veiligheid en de samenwerkende ketenpartners in de pilot LVV (DT&V, IND, AVIM, Gemeente Groningen en Inlia).

Het werkproces is aanvullend getoetst bij het landelijke programmabureau en besproken in de stuurgroep LVV Groningen.

Hieronder wordt de door de burgemeester van Groningen vastgestelde werkwijze beschreven voor het toetsen van de toelatingscriteria voor toelating, de besluitvorming hierover en de hieruit voortvloeiende registratie.

In het werkproces worden de volgende stappen doorlopen:

1. Aanmelding: bij voorziening Inlia (kantoor, hotel, boot) door de vreemdeling zonder recht op opvang.
2. Intakegesprek door Inlia, met toets op:
  - a. Afkomstig uit provincie Groningen (De wijze van toetsen op regionale binding wordt nader gedefinieerd en omschreven)
  - b. Geen recht op voorzieningen van rijkswege.
  - c. V-nummerDuur: 48 uur
3. Inlia stuurt wekelijks informatie over aankomsten (naam, v-nummer, aankomstdatum, plaats van opvang, land van herkomst) naar de IND en gemeente.
4. De gemeente stuurt de informatie van Inlia door naar de DT&V en AVIM.
5. IND toetst op recht op voorliggende voorziening, Dublin-claimanten, EU-landen, zwaar inreisverbod (10 jaar) en ongewenst verklaring.  
Duur: 48 uur
6. IND stuurt resultaat toetsing naar gemeente, Inlia, DT&V, AVIM.
7. DT&V toetst op recht op verblijf VBL.  
Duur:48 uur
8. DT&V stuurt resultaat toetsing naar gemeente, Inlia, IND en AVIM.

9. Gemeente (burgemeester) besluit tot toegang of weigering of uitzondering (registratie besluit + motivatie) en informeert Inlia, IND, DT&V, AVIM hierover. Bij de afweging over uitzonderingen wordt afgestemd met de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV).

Duur: 48 uur

- a. Bij weigering: er vindt een globale risicoanalyse plaats op psychische- en medische problematiek en veiligheid door medewerker Inlia, die zo nodig verwijzen naar tweedelijnsorganisatie. De afdeling OOV wordt gevraagd een risicoanalyse te maken op het gebied van veiligheid.
- b. Indien er een risico wordt gesignaleerd, wordt de casus ingebracht in het LSO (hiervoor wordt format gebruikt). Na bespreking in het LSO kan een verzoek tot uitzondering en tijdelijk verblijf door de projectleider aan de burgemeester worden gericht, die hierover besluit
- c. Bij weigering toegang wordt de afdeling OOV geïnformeerd en vindt een warme overdracht plaats naar de lokale maatschappelijke opvang/LVV andere stad.
- d. Wanneer vreemdelingen geen provinciale binding hebben, wordt bij weigering een bijdrage in vervoer naar plaats herkomst gegeven.

10. Inlia reikt besluit burgemeester tot weigering uit aan vreemdeling.

11. Bij toegang tot de opvang LVV informeert Inlia de gemeente over opvangplaats.

12. AVIM toetst identiteit middels vingerafdruk en legt dit vast in BVV.

Duur: na vier weken.

13. Voorafgaand aan het LSO wordt door de samenwerkingspartners aan de hand van de agenda en een format informatie verzameld en gedeeld ten behoeve van de bespreking in het LSO.

14. Nieuwe aanmeldingen worden geagendeerd voor eerstkomend LSO (gemeente)

Schematisch weergegeven:

Actie	Wie	Tijd
Aanmelding	Inlia	0
Eerste toets op: Afkomstig provincie Groningen Geen recht op opvang Vreemdelingsnummer	Inlia	48 uur
Doormailen naar Gemeente en IND	Inlia	Wekelijks
Gemeente mailt door naar DT&V AVIM.	Gemeente	Zelfde dag
Tweede toets op: Recht op opvang EU of Dublin-claimant Zwaar inreisverbod Ongewenst verklaring	IND Ketenservice	48 uur
Versturen resultaat toets naar Inlia, gemeente, AVIM, DT&V, IND LVV	IND-ketenservice	Direct na toets
Toets op recht op verblijf VBL en stuurt door naar Inlia, IND AVIM en Gemeente	DT&V	48 uur
Besluit toegang (en registreren motivatie besluit)	Gemeente	48 uur
Bij niet voldoen aan criteria risicoanalyse op psychisch, medisch en veiligheidsgebied	Inlia, zo nodig tweede lijn. Veiligheid met OOV. Informereren projectleider bij risico	Zelfde dag
Bij risico afweging over maken uitzondering	Projectleider i.o.LSO, OOV	Zelfde dag
Adviseren burgemeester over uitzondering	Projectleider	Zelfde dag
Besluit burgemeester over uitzondering	burgemeester	24 uur
Informereren Inlia, IND, DT&V AVIM over uitzondering en voorwaarden hierbij	Projectleider	Zelfde dag
Bij weigering toegang zorgdragen voor warme overdracht en financiering reis	Inlia	Zelfde dag
Bij weigering toegang informereren OOV	Projectleider	Zelfde dag
Uitreiken burgemeestersbesluit bij	Inlia	48 uur

weigering (post)		
Uitvoeren opvang en begeleiding in LVV	Inlia	Doorgaand
Afnemen vingerafdrukken en opnemen in BVV	AVIM	Na 4 weken
Indien gewenst aanvullend identiteitsonderzoek	AVIM, op aanvraag gemeente	