

Als ik vastloop, loop jij dan mee? Samenvatting

Een onderzoek naar vastlopende casuïstiek in de LVV Amsterdam

Dr. Joan van Geel, Dr.mr. Esther van Eijk en Sofie Croonenberg MSc

Samenvatting

Op 16 mei 2024 presenteerden NSC, PVV, VVD en BBB hun Hoofdlijnenakkoord met daarin onder andere drastische voornemens ten aanzien van migratiebeleid. Onbedoeld werden de bevindingen in dit rapport daardoor urgenter. Sinds 2019 werken de gemeente Amsterdam, rijkspartijen (IND, DTenV en AVIM) en lokale maatschappelijke partners (ASKV, GWF, LDH, VWN, BOOST, Stichting Life Goals, Klabu, Maya Angelou, HVOQuerido) samen in de Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV) om tot duurzame oplossingen te komen voor mensen zonder geldige verblijfspapieren (hierna: ongedocumenteerden). Een duurzaam perspectief in het kader van de LVV is terugkeer naar land van herkomst, doormigratie of legalisering van verblijf in Nederland. Voor veel mensen lukte dat, maar voor sommigen lukte het in de praktijk niet om een oplossing te vinden.^[1] In zulke gevallen wordt gesproken over vastlopende casuïstiek. De in het Hoofdlijnenakkoord opgenomen voornemens zullen het vinden van oplossingen voor ongedocumenteerden bemoeilijken. De gevolgen hiervan zullen in de samenleving voelbaar zijn.

In dit rapport werd antwoord gegeven op de onderzoeksvraag op welke hoofdlijnen Amsterdamse LVV-casuïstiek in de praktijk vastloopt, met als doel het inzicht te vergroten in de belangrijkste belemmeringen die spelen in de praktijk bij vastlopende casuïstiek. Dit onderzoek is gebaseerd op literatuuronderzoek, kennis en ervaringen gedeeld via verschillende werkgroepen, (cluster)overleggen en expertbijeenkomsten, een uitgezette vragenlijst onder LSO^[2]-partners en eerder onderzoek verricht door de RgOA. De input van NGO's was essentieel aangezien de focus van het onderzoek lag op de dagelijkse (begeleidings)praktijk en het perspectief van de deelnemer^[3] en de begeleidende partij als startpunt golden. HRI/de RgOA zijn verantwoordelijk – en dus niet de rijkspartijen en begeleidende partners van de LVV Amsterdam – voor de inhoud van dit rapport, met inbegrip van analyses, conclusies en aanbevelingen.

We plaatsten dit onderzoek tegen de achtergrond van drie bredere maatschappelijke ontwikkelingen en tendensen: 1) een wantrouwende staat en strikte uitvoeringspraktijk, 2) een sterke nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van individuen en 3) het spanningsveld tussen de meer menselijke maat en maatwerk, de toegenomen verantwoordelijkheden en taken van gemeenten en de nationale kaders. De bevindingen in het onderzoek stonden dan ook niet op zichzelf. De onderzoekers zagen deze drie tendensen terug in diverse beleidsdomeinen, en beargumenteerden dat ze ook zichtbaar zijn in het in dit kader veel minder belichte vreemdelingenbeleid.

Vastlopen in fasen: grofweg 10% van de actieve populatie

De eerste bevinding van het onderzoek was dat de LVV-partners verschillende opvattingen hadden over wat een vastgelopen casus is. Het werd duidelijk dat er overeenkomsten, maar ook subtiele en essentiële verschillen bestonden over de definitie. Ook verschilde men van inzicht over het moment waarop een casus kon worden aangemerkt als vastgelopen en aan wie het vastlopen te wijten was. Een casus bleek daarnaast eigenlijk in fasen vast te lopen en dit verloop bleek niet per se lineair te zijn.

[1] Dit rapport gaat niet over de casussen waarin wél oplossingen worden gevonden, maar over vastlopende casuïstiek.

[2] Lokaal samenwerkingsoverleg (LSO) partners zijn: Gemeente Amsterdam, rijkspartijen, begeleidende partijen en woonbegeleiding.

[3] In dit onderzoek is de term 'deelnemers' gebruikt voor mensen die meedoen aan het LVV-programma. Het woord 'ongedocumenteerden' werd gebruikt als het de bredere groep in de stad betrof of als het belangrijk was om duidelijk te maken dat het ging om mensen die (op dat moment) zonder verblijfsrecht in Nederland verbleven.

In april 2024 waren er, van de deelnemers die actief deelnamen aan de LVV, 27 casussen die zich in enige staat van vastlopen bevonden – van mogelijk vastlopend tot geen oplossing bereikt, zelfs niet na advisering door het Multidisciplinaire Review Team (MRT). Dat was grofweg 10% van de actieve LVV populatie. Procentueel klinkt dit gering, maar het betreffen zéér complexe, vaak lang voortslepende casussen waarin vaak door verschillende partners en in samenwerking, al heel erg veel is gepoogd.

Vijf categorieën vastlopende casussen in de LVV Amsterdam

Binnen het cluster van vastlopende casuïstiek ontwaarden zich bepaalde patronen. Zo bleken er verschillende ‘categorieën’ te zijn, die op specifieke obstakels stuitten. Er werden vijf categorieën geïdentificeerd: 1) nationaliteit/identiteit on(t)(be)kend, 2) medisch kwetsbaren en moeilijk(er) begeleidbare deelnemers, 3) staatlozen, 4) Surinaamse oud-Nederlanders, 5) langdurig verblijvende deelnemers met een arbeidsverleden. In vijf gelijknamige hoofdstukken werd op hoofdlijnen uiteengezet wat de meest voorkomend knelpunten waren waarop casuïstiek in deze categorieën in de praktijk vastliep. Ook werd beschreven welke extra inzet, naast de standaardbegeleiding, is gepleegd.

LVV-maatwerk nog niet altijd voldoende

De LVV kenmerkt zich door het bieden en zoeken naar maatwerkoplossingen, maar blijft tegelijkertijd gebonden aan de juridische en (buitenwettelijke) beleidskaders waarbinnen het programma functioneert. Het geboden maatwerk in de LVV bestaat uit begeleiding waarin de expertise van verschillende partijen samenkomt en elkaar versterkt. Soms werd er daarnaast gezocht naar extra of specifieke interventies. Ten aanzien van de hierboven vijf genoemde categorieën is extra inzet gepleegd om deze complexe casussen tot een duurzame oplossing te brengen. Dat extra maatwerk bestond onder andere uit verdieping en het delen van kennis en expertise, diverse categorie-specifieke werkgroepen, overleggen en interventies. Deze extra inzet werd door (begeleidende) partijen over het algemeen als nuttig ervaren. Ondanks deze extra inzet van de betrokken partijen en het feit dat zij de beschikbare ruimte opzochten en vaak maximaal benutten, bleek het geboden maatwerk voor sommige casuïstiek uiteindelijk toch nog niet voldoende om tot een duurzame oplossing te komen. De beleidskaders dan waren dan uiteindelijk toch te beperkend.

Drie veelvoorkomende knelpunten in de praktijk

Casuïstiek bleek vaak vast te lopen door een samenloop van complexiteiten. In dit onderzoek werden drie redenen geïdentificeerd waarop deze complexe casuïstiek vastliep: 1) discrepantie tussen wat er mogelijk is op papier en de realiteit; 2) te hoge bewijslast en teveel nadruk op de eigen verantwoordelijkheid; en 3) te simplistische weergave van de motivatie en medewerking van deelnemers.

Drie veelvoorkomende knelpunten in de praktijk

Op papier is het vreemdelingenbeleid sluitend. Voor elke situatie is er op papier (in de wet- en regelgeving) passend beleid of een passende oplossing; daartegenover staat de realiteit van alledag. Menig deelnemer kende echter een bewogen levensloop. De situatie waarin deze mensen zich bevonden werd gevormd door een (historische) samenloop van omstandigheden die heeft geleid tot een levensloop die zich kenmerkte door een gelaagdheid van gebeurtenissen, keuzes en (on)mogelijkheden.

Het huidige beleid bood niet altijd voldoende ruimte om erkenning te geven aan de complexiteit van persoonlijke levenslopen van deelnemers. Een levensverhaal sloot in die gevallen niet aan bij de beschikbare juridische routes naar legalisatie van verblijf en ook terugkeer bleek dan dikwijls geen reële optie.

Te hoge bewijslast en te groot eigen verantwoordelijkheidsprincipe

Uit dit onderzoek bleek dat ook in het vreemdelingenbeleid een grote nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van mensen (hier: ongedocumenteerden) werd gelegd, zoals door andere onderzoekers ook in andere beleidsdomeinen werd geconstateerd. Een veelvoorkomend probleem in vastlopende casuïstiek binnen de LVV bleek vaak een te hoge bewijslast waar de deelnemer niet of nauwelijks aan kon voldoen. Ten tijde van het onderzoek was het uitgangspunt in het vreemdelingenbeleid een gedeelde bewijslast tussen de 'vreemdeling' en de staatssecretaris/IND, maar in de praktijk rustte deze last veelal zwaarder op de schouders van de deelnemer. De onderzoekers stelden zich op het standpunt dat de overheid hierdoor in een sterkere machtsverhouding staat ten opzichte van het individu; zij eist en verwacht (te)veel van vaak kwetsbare personen. Hierdoor ontstonden situaties die onoplosbaar bleken en liep casuïstiek vast.

Te simplistische weergave van de motivatie en medewerking van de deelnemer

De inzet en motivatie van de deelnemer zijn geen vastomlijnde gegevens in een begeleidingstraject. 'Niet kunnen' en 'niet willen' liggen soms dichtbij elkaar en bevinden zich in een grijs gebied. Casuïstiek kan vastlopen omdat een deelnemer geen medewerking verleent aan een traject. Vooral in terugkeertrajecten zagen wij in de praktijk dat medewerking van een deelnemer inderdaad belangrijk kan zijn, maar tegelijkertijd is er ook casuïstiek die vastloopt ondanks de inzet van de deelnemer en begeleidende partijen. We zagen eveneens dat het beleid niet in alle gevallen een passend antwoord biedt, bijvoorbeeld wanneer de deelnemer (naar eigen vermogen) heeft meegewerkt aan een traject, maar dat dit toch niet tot een duurzame oplossing heeft geleid. In dergelijke situaties moesten lokale overheden toeschieten om inhumane situaties te voorkomen.

Aanbevelingen

We sloten het onderzoeksrapport af met een reeks aanbevelingen gericht aan nationale en lokale beleidsmakers en (samenwerkende) partners. Zij werden aangemoedigd om meer evidence-based beleid te ontwikkelen en ervoor te zorgen dat beleid (beter) aansluit bij de dagelijkse realiteit. De belangrijkste algemene aanbevelingen omvatten, onder andere: het advies om opvang en begeleiding van ongedocumenteerden te continueren, meer ruimte te bieden voor het leveren van maatwerk en een realistische bewijslast te hanteren. Voorbeelden van enkele categorie-specifieke aanbevelingen waren: het realiseren van een Ouderen(t)huis voor ongedocumenteerde Amsterdammers, een verblijfsrechtelijke koppeling aan staatloosheid en een structurele oplossing voor Surinaamse oud-Nederlanders, bijvoorbeeld in de vorm van een regeling of een pardon. Voor (een toelichting van) alle aanbevelingen, zie hoofdstuk 10.