Programma Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen

Opvang en begeleiding van vreemdelingen zonder recht op verblijf en Rijksopvang

Programmaplan: Conceptversie 1.8

CONCEPT

Inhoud

1. Inleiding ... 3
   a) Aanleiding ... 3
   b) gemeenschappelijke uitgangspunten ... 3
2. Doelstelling programma ... 4
   a) Doelgroep ... 4
   b) Uitvoerende partijen ... 5
3. Aanpak en planning ... 6
   a) Ontwikkelfase: Pilots ... 7
   b) Ontwikkelfase: (ontwikkel)thema's ... 8
   c) Monitoring en evaluatie ... 8
   d) Risico's en beheersmaatregelen ... 9
4. Organisatie ... 11
   a) Governance structuur ... 11
   b) Betrekken overige stakeholders ... 12
   c) Verantwoording en rapportage ... 13
   d) Eenduidige woordkeuze ... 13
   e) Capaciteitsbegroting ... 13
   f) Financiële begroting ... 15
   g) Communicatie ... 16

Bijlage 1. Planning ... 17
Bijlage 2. Algemeen convenant samenwerking (versie 10 september 2018) ... 18
Bijlage 3: Checklist: Aspecten van / verschillen tussen LVV's, en mogelijke onderzoeksvragen ... 23
Bijlage 4. Ontwikkelthema's ... 25
Bijlage 5. Uitwerking thema's en bijbehorende acties per team ... 26
Bijlage 6. Overzicht van nog te beantwoorden vragen ... 27
Bijlage 7. Processchema LVV ... 28

CONCEPT

1. Inleiding

a) Aanleiding

De opvang en terugkeer van vreemdelingen zonder recht op rijksopvang of verblijf is al lange tijd onderwerp van debat. Rijksbeleid is dat vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf, Nederland – bij voorkeur zelfstandig - moeten verlaten. In de praktijk blijkt echter dat een deel van deze personen, om uiteenlopende redenen, in Nederland blijven. Gemeenten worden daardoor dagelijks geconfronteerd met de gevolgen van onrechtmatig verblijf, voornamelijk op het vlak van openbare orde en zorg. Om deze maatschappelijke gevolgen te beheersen en vanwege humanitaire overwegingen hebben ongeveer 40 gemeenten de afgelopen jaren zogenaamde 'bed-bad-brood-locaties' (BBB's) opgezet. Hier wordt onderdak geboden aan vertrekplichtige vreemdelingen die geen recht hebben op opvang door het Rijk.

Om tot een oplossing te komen die tegemoet komt aan de wensen van zowel het Rijk als gemeenten heeft het kabinet in het regeerakkoord van 10 oktober 2017 opgenomen dat acht 'landelijke vreemdelingen voorzieningen' (LVV's) dienen te worden opricht die uiteindelijk in de plaats komen van de huidige BBB's. In het *programma LVV* werken gemeenten en het Rijk in nauwe samenwerking aan een gezamenlijke doelstelling op dit terrein. Dit programmaplan schetst de contouren van hoe hier invulling aan wordt gegeven.

b) gemeenschappelijke uitgangspunten

Het programma ontwikkelt aan de LVV's op basis van een gedeelde analyse over de bestaande opvang, de populatie en werkwijzen. In de aanloop naar het programma LVV spraken gemeenten en het Rijk daarom veelvuldig (met elkaar en met andere betrokken partijen) over de huidige stand van zaken en gesignaleerde knelpunten en kansen, wat uitmondde in een lijst met gemeenschappelijke uitgangspunten. Een van die uitgangspunten is bijvoorbeeld dat het doel van de LVV's is om een duurzame oplossing te vinden voor vreemdelingen zonder recht op verblijf en (rijks-) opvang. Een duurzame oplossing kan zijn terugkeer naar het land van herkomst, legalisatie van het verblijf in Nederland of doormigratie naar een veilig land.

In opdracht van het WODC heeft onderzoeksbureau Pro Facto in aanvulling op de gemeenschappelijke uitgangspunten onderzoek verricht naar de vraag in hoeverre geboden opvang van invloed is op de uitstroom uit de locaties. Hieruit is gebleken dat er binnen de gemeentelijke BBB voorzieningen grote diversiteit bestaat, bijvoorbeeld ten aanzien van het aantal bewoners, het aanbod van voorzieningen, de duur van de opvang en de toelatingscriteria. Ook blijkt dat de informatie over terugkeer en uitstroom vanuit de BBB in veel gevallen slecht vergelijkbaar is. De registratie is niet altijd op orde en in ieder geval niet uniform en er zijn verschillen tussen de geregistreerde aantallen in gemeenten en registraties over de verblijfsstatus door Rijk. Dit maakt dat - alvorens besluiten genomen kunnen worden over de definitieve inrichting van de LVV-locaties - eerst moet verder worden onderzocht "wat werkt". De partijen kiezen er daarom voor om de LVV's vanuit de praktijk stap voor stap te ontwikkelen met gebruikmaking van een aantal pilot-LVV's.

Uit het onderzoek kwamen ook een aantal succesvoorwaarden naar voren die bijdragen aan een duurzame oplossing voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Zo zijn er aanwijzingen dat het versterken van de samenwerking tussen gemeenten, ketenpartners en NGO's; individuele begeleiding en activering; het leveren van maatwerk en het opbouwen van een vertrouwensband met de vreemdeling bij zullen dragen aan een succesvolle aanpak. Bij de uitwerking van de LVV's wordt hiermee rekening gehouden.

2. Doelstelling programma

De doelstelling van het programma is: *Gemeenten en het Rijk werken intensief samen om een landelijk netwerk van begeleidings- en opvangvoorzieningen te realiseren dat als doel heeft om duurzame oplossingen te vinden voor vreemdelingen zonder recht op verblijf 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.*

Beoogde situatie (uitwerking doelstelling)
In de beoogde situatie is er een landelijk dekkend stelsel van vreemdelingenvoorzieningen. Binnen dit stelsel beschikken de betrokken samenwerkingspartners over een uniform palet aan instrumenten voor o.a. opvang, begeleiding, activering en informatie-uitwisseling. Dit stelt de partners in staat om op gecoördineerde wijze individuele begeleiding te bieden en maatwerk te leveren die er op gericht is oplossingen te vinden voor de vreemdelingen en dus de problematiek die gepaard gaat met onrechtmatig verblijf terug te dringen.

Vanuit de LVV aanpak werken gemeenten, Rijksoverheid en maatschappelijke organisaties beter samen door een **netwerk van lokale casusoverleggen.** Partners leveren hiervoor capaciteit met voldoende mandaat, oplossingsgerichtheid en creativiteit die nodig is om (zo snel mogelijk) tot een duurzame oplossing te kunnen komen. In de casusoverleggen probeert men te komen tot een zo **volledig mogelijk beeld** van de vreemdeling en worden afspraken gemaakt over **het te bereiken doel** (waar wil men naartoe werken: terugkeer, doormigratie of legaal verblijf) en de manier waarop men een doorbraak willen genereren. In de overleggen wordt onder andere besproken of **LVV-opvang** nodig is en welke **begeleiding** gewenst is. Dat kan in de eigen gemeente zijn maar mogelijk is een andere LVV geschikter. Op basis van doel wordt voor ieder persoon een persoonlijk plan van aanpak gemaakt. Hierin is onder andere beschreven welke partij(en) verantwoordelijk is/zijn voor de (elementen van) begeleiding, activering en monitoring van de resultaten, Het plan van aanpak vormt daarmee een leidraad voor de begeleiding waar naar gelang de voortgang periodiek wordt geëvalueerd waarna beslissingen worden genomen over de voortzetting.

De LVV's krijgen een regionale functie[1]. Daarmee ontstaat een landelijk dekkend netwerk.

a) Doelgroep

De doelgroep van het programma (*vreemdelingen zonder recht op verblijf en rijksopvang)* is breder dan de doelgroep zoals die is beschreven in het regeerakkoord in de zin dat hij niet beperkt is tot uitgeprocedeerde asielzoekers. Zo kunnen ook andere vreemdelingen zonder verblijfsrecht onderdeel zijn van het programma en gaat de term "uitgeprocedeerd" niet in alle gevallen op. Wie van deze doelgroep uiteindelijk ook toegelaten zal worden tot de LVV-opvanglocaties wordt nader uitgewerkt in het programma en kan bijvoorbeeld per locatie verschillen. Tegelijk is het programma er niet op gericht om onrechtmatig verblijf in het algemeen op te lossen: personen die zich onder de radar bevinden of waarvoor reeds oplossingen voorhanden zijn, zijn geen onderdeel van dit programma (wat niet betekent dat hier in andere verbanden ook geen aandacht voor bestaat of zou moeten bestaan).

[1] Met regio wordt hier bedoeld de bredere omgeving rondom de gemeente. Hoe groot de regio is kan per LVV verschillen en zal nader worden uitgewerkt. Hierbij geldt dat niet vaststaat of de feitelijke opvang ook binnen de LVV gemeente grenzen plaatsvindt.

b) Uitvoerende partijen

Voor de uitvoering van het programma zijn enkele partijen hoofdverantwoordelijk. Deze kernpartners zijn:

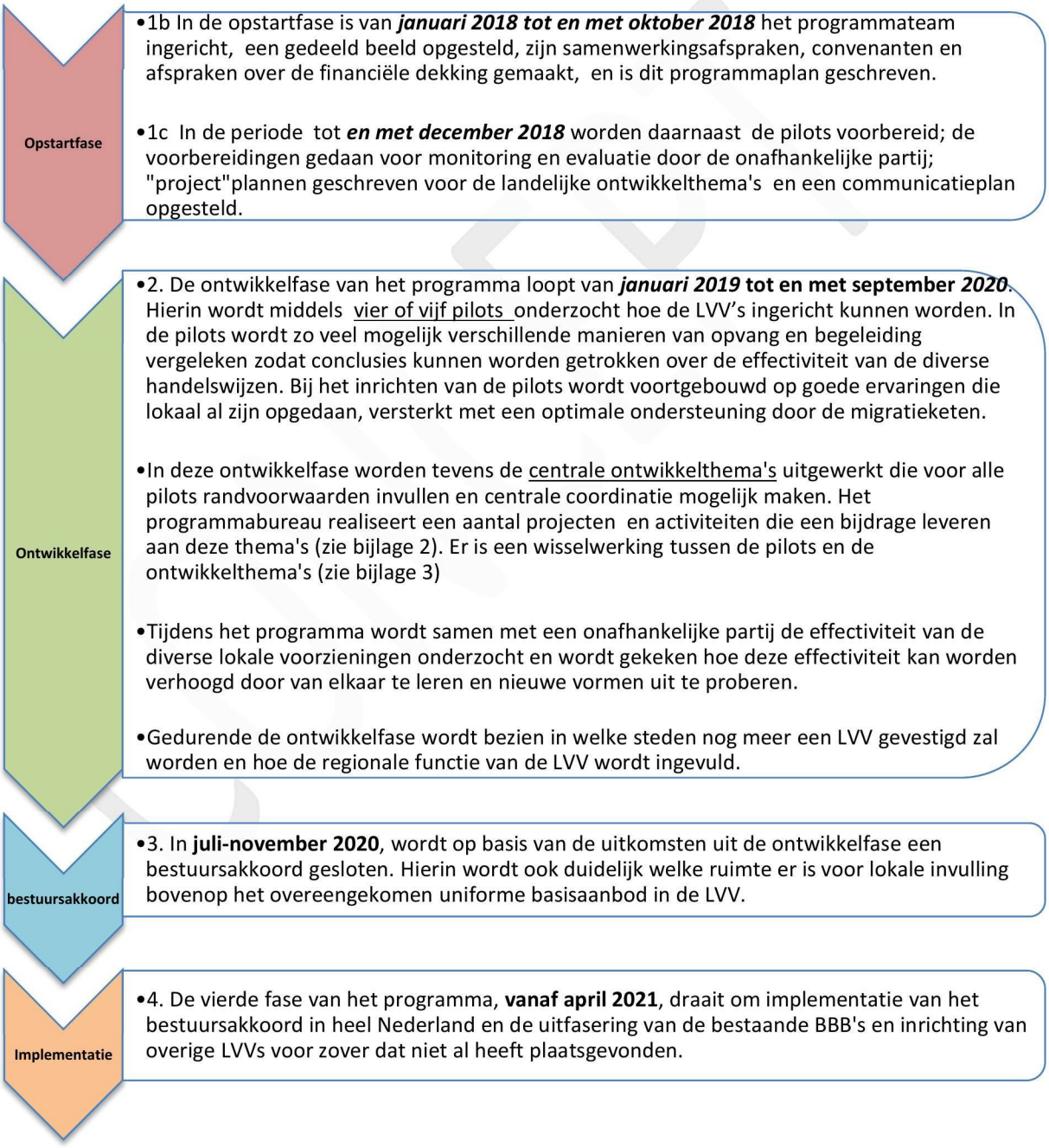
- De leden van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), in het bijzonder de vier of vijf (nader vast te stellen) pilot-gemeenten.
- Het kabinet, in het bijzonder de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
- De rijksuitvoeringsorganisaties op migratieterrein, in het bijzonder de Dienst Terugkeer- en Vertrek (DT&V), de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), de *Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel* van de Nationale Politie (AVIM)

Andere gemeenten, maatschappelijke organisaties en relevante rijksdiensten zoals het Centraal Opvangorgaan Asielzoekers en de Dienst Justitiele Inrichtingen zullen ook zeer nauw betrokken worden bij het programma. Bijvoorbeeld bij de uitwerking van de ontwikkelthema's en door deelname aan de klankbordgroep. Een nadere toelichting op de stakeholders en de manier waarop deze worden betrokken vindt u in Hoofdstuk 4b.

CONCEPT

3. Aanpak en planning

Het verleden heeft ons geleerd dat het maken van afspraken over deze thematiek - politiek en bestuurlijk – een gevoelig proces is. We willen de LVV's daarom stapsgewijs in de praktijk ontwikkelen – en onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijkoverheid en gemeenten - tot stand brengen. Gemeenten en het Rijk werken met maatschappelijke organisaties aan de opgave, maken gebruik van elkaars kennis, kunde en bevoegdheden en maken verschillen van inzicht tijdig onderling bespreekbaar. In de LVV werken we naast de doelstelling aan vertrouwen tussen de verschillende partners zoals de maatschappelijke organisaties en de IND en DT&V, en ook tussen Rijk en gemeenten. De totstandkoming van de LVV's en de benodigde samenwerkingsafspraken verloopt (daarom) in vier fases. (bijlage 1)



a) Ontwikkelfase: Pilots

Voor de pilots geldt een aantal minimumafspraken. Deze afspraken dienen er met name toe dat alle pilots op een zelfde manier kunnen worden gemonitord en geëvalueerd. Deze afspraken zijn:

- Alle pilots bieden enige vorm van opvang en individuele begeleiding aan vreemdelingen zonder recht op verblijf en (rijks)opvang.
- De essentie van alle pilots is individuele professionele begeleiding op basis van maatwerk om een duurzame oplossing te realiseren. Instrumenten als zorg en opvang zijn randvoorwaarden aan deze begeleiding en kunnen in mindere of meerdere mate worden ingezet indien dat bijdraagt aan een duurzame oplossing.
- De pilots worden onder regie van de gemeente lokaal uitgevoerd en zowel landelijk als lokaal bestuurd. Hiertoe wordt lokaal een stuurgroep ingericht waarin zowel de lokaal actieve partijen als het programma LVV zijn vertegenwoordigd. De gemeente zit de stuurgroep voor. Besluiten in de stuurgroep worden in principe unaniem genomen met respect voor ieders taak en contextuele factoren. De stuurgroep dient programma-brede kwesties op te schalen naar het programmabureau. De lokale stuurgroep spreekt over inrichtings- en werkwijze vraagstukken, niet over individuele casuïstiek.
- Er is een structureel casusoverleg/LSO waaraan ten minste de gemeente, DT&V, IND, AVIM en de begeleidende organisaties in de LVV deelnemen en die de coördinatie en besluitvorming over individuele casuïstiek ter hand neemt.
- Opvang in- en begeleiding door de LVV's is niet mogelijk voor vreemdelingen die recht hebben op een andere vorm van (rijks)-opvang (waaronder minderjarigen).
- Ook vreemdelingen met een zwaar inreisverbod, ongewenstverklaarden, EU-burgers en Dublinclaimanten zullen in beginsel geen onderdak krijgen in de LVV[2].
- Het programma verandert niets aan de juridische basis waarop besluiten tot bijvoorbeeld toegang tot onderdak worden genomen. Hoe de verantwoordelijkheid tussen Rijk en gemeenten binnen de LVV-samenwerking te verdelen, zal in goed overleg nader worden bezien. De juridische status (rechtspersoonlijkheid) van de LVV wordt in het ontwikkeltraject uitgewerkt.

Alle pilots worden gemonitord door een onafhankelijke partij en committeren zich daarmee aan het verschaffen van de nodige toegang en informatieverstrekking binnen de hiervoor geldende juridische kaders waaronder de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)[3].

Voor de pilots is een modelconvenant opgesteld met de basisafspraken over de samenwerking (zie bijlage 2). per pilot wordt het convenant aangevuld met specifieke elementen zoals het type begeleiding, de wijze van samenwerking, de verdeling van verantwoordelijkheden en de benodigde inzet per partner. Daarnaast geeft het modelconvenant aan welke specifieke ontwikkelvragen voor het LVV-netwerk er bij de pilot worden opgepakt. De inzet is om in ieder geval de vragen waarover gemeenten en Rijk eerder geen overeenstemming konden bereiken (zie bijlage 6) aan de pilots te alloceren zodat er gezamenlijk aan de beantwoording ervan kan worden gewerkt. Het programmabureau spreekt in de eerste fase van de pilots over de invulling hiervan met de beoogde pilotgemeenten waarbij gebruik wordt gemaakt van de checklist in bijlage 3. Een deel van de vragen zal pas na aanvang van de pilots nader uitgewerkt worden. De invulling van de pilots wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de werkwijzen van reeds bestaande BBB's.

[2] In de pilotfase zal worden gekeken of het uitsluiten van deze doelgroep in de praktijk werkbaar is en de samenleving ten goede komt. In uitzonderlijke gevallen kunnen partners gezamenlijk bepalen om bijvoorbeeld een ongewenstverklaarde vreemdeling toch toe te laten. Bij de uitwerking van de doelgroepen aanpak (een van de thema's) kan mogelijk ook blijken dat een vorm van onderdak ook voor deze groep wenselijk is.

[3] Wat dit in de praktijk zal betekenen wordt nader uitgewerkt door de verantwoordelijke onderzoekers.

Pilot-LVV's kiezen
Een definitief besluit over de pilots vindt plaats met instemming van de opdrachtgevers, de dagelijkse opdrachtgevers (zie h.4) en de Colleges van B&W van de betreffende gemeenten. De volgende minimumvoorwaarden zijn van toepassing:

- De pilotgemeente is tevens een beoogde LVV locatie.
- De pilots zijn geografisch verspreid over het land en hebben voldoende begeleidings- en opvangcapaciteit.
- De gemeente is bereid om kwalitatief en kwantitatief voldoende personele capaciteit beschikbaar te stellen om invulling te geven aan de pilot.
- Gemeente en betrokken maatschappelijke organisaties zijn bereid tot samenwerking met de vreemdelingenketen (DT&V, IND, AVIM), o.a. op casusniveau. Ook werken zij mee aan een nog in te richten vorm van monitoring en evaluatie door externe onderzoekers.
- Alle betrokken partijen zijn bereid op verzoek van het landelijke programma specifieke ontwikkelvragen te beantwoorden of te onderzoeken en hiertoe zo nodig veranderingen aan te brengen in de inrichting en werkwijze van de LVV-pilot.
- De pilots verschillen inhoudelijk (soort opvang en begeleiding, doelgroepen, toelatingscriteria, identificatie etc.) voldoende van elkaar.

b) Ontwikkelfase: (ontwikkel)thema's

In de eerste fase van het programma LVV benoemden stakeholders reeds een groot aantal actiepunten die relevant zijn voor het succes van alle LVV's. Deze actiepunten - die variëren van duidelijk afgebakende activiteiten tot bredere ontwikkelopgaven - worden opgepakt door het programmabureau en worden in samenhang met de pilots uitgevoerd. De actiepunten van het programma zijn gegroepeerd in drie ontwikkelthema's (zie bijlage 4):

1. **Ontwikkeling van het concept LVV:** waarin de LVV-pilots, de samenwerking binnen de LVV's en de behandeling van dossiers worden ingericht en ontwikkeld.
2. **Ontwikkeling van het Landelijk netwerk** waarin er voor wordt gezorgd voor landelijke coördinatie van het LVV netwerk. O.a. door eenduidige registratie tússen de pilot LVV's.
3. **Ontwikkeling en uitwisseling van kennis en expertise** over bijvoorbeeld (doelgroepen)aanpak, activering, werkwijzen en juridische kennis.

In bijlage 5 worden de opdrachten inclusief een aantal concrete producten uitgebreider beschreven. Medewerkers van alle betrokken partijen zullen op basis van deskundigheid en verantwoordelijkheid worden gevraagd om bij te dragen aan de ontwikkeling van de thema's.

In de loop van de ontwikkelfase van het programma zullen zich continue nieuwe vraagstukken aandienen bij zowel de pilots als op het centrale niveau. Het programmabureau zal in die gevallen met de pilots overleggen hoe de behoeftestellingen over en weer kunnen worden ingevuld. Pilots zullen naar verwachting behoeften hebben t.a.v. het te ontwikkelen LVV-brede kader, het programmabureau zal naar verwachting de behoefte hebben om bepaalde oplossingen in de praktijk toe te passen.

c) Monitoring en evaluatie

Onafhankelijke onderzoekers gaan het programma monitoren en evalueren. De opbrengst van de monitoring en evaluatie vormt de belangrijkste inhoudelijke input t.a.v. het bestuursakkoord. De dagelijkse opdrachtgevers besluiten gezamenlijk over de aan te wijzen opdrachtnemer en de uitwerking van hoofd- en deelvragen. Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van facilitering door het WODC van het ministerie van Justitie en Veiligheid

Hoofdvraag:
Zijn er begeleidings- en opvangvoorzieningen gerealiseerd waarin gemeenten en Rijk samenwerken om duurzame oplossingen te vinden voor vreemdelingen zonder recht op verblijf en Rijksopvang en de bijbehorende zorg- en/of veiligheidsproblematiek aan te pakken?

Deelvragen:

1. Hoe verloopt de samenwerking in LVV-verband tussen Rijk, ketenpartners, gemeenten en maatschappelijke organisaties? (gemeten in contactmomenten; het bestaan van duidelijke en geaccepteerde afspraken over rollen en verantwoordelijkheden; mogelijkheden voor opschaling en de tevredenheid van betrokken partners) en wat zijn de werkzame elementen?;
2. Hebben partners in de LVV zicht op de doelgroep en een eenduidig beeld van individuele deelnemers? (gemeten in aantallen personen die worden besproken in LSO's, die begeleid worden en opvang krijgen, per doelgroep; afspraken over informatie-uitwisseling, identificatie en registratie),
2. Welke vorm(en) van begeleiding en opvang is/zijn het meest effectief (gemeten in succesvolle/duurzame uitstroom)
3. Hoe efficiënt is deze begeleiding en opvang (gemeten in kosten en verblijfsduur)

Welke specifieke elementen/ indicatoren zullen worden gemeten wordt in samenwerking met de onderzoekers nader uitgewerkt in de fase 1c (sep 18-jan19). Ten minste worden daarbij de afspraken die in dit programmaplan zijn vastgelegd over de pilots en de deelprojecten betrokken. Op basis van de onafhankelijke evaluatie van de pilots zullen gezamenlijk de kaders worden opgesteld die voor alle toekomstige LVV's gelden.

d) Risico's en beheersmaatregelen

De programmamanager is verantwoordelijk voor het monitoren en beheersen van de beschreven risico's. Waar nodig worden deze besproken in de kerngroep waar een selectie van risico's kan worden gemaakt om voor te leggen aan het opdrachtgeversoverleg. Uiteraard zijn opdrachtgevers ook in gelegenheid om risico's te agenderen/toe te voegen.

RISICO	BEHEERSMAATREGEL
1. *Financiële kaders zorgen er voor dat er geen ruimte is om daadwerkelijk een gezamenlijke werkwijze te kunnen ontwikkelen;*	Duidelijke afspraken tussen rijk en gemeenten over de (verdeling van de) financiën. De beschikbaar gestelde middelen zijn voldoende om de plannen in dit programmaplan te realiseren.
2. *Juridische kaders zorgen ervoor dat er geen ruimte is om daadwerkelijk een gezamenlijke werkwijze te kunnen ontwikkelen*	- Voorafgaand aan de start van de pilots worden afspraken over samenwerking en informatie-uitwisseling vastgelegd in een pilot convenant en een informatie-uitwisselingsconvenant. - Rijksoverheid is waar nodig bereid te onderzoeken of wet- en regelgeving kan worden aangepast.
3. *De partners in de LVV blijken niet in staat om te leveren wat volgens het programma noodzakelijk is om een gezamenlijk resultaat te bereiken;*	Per pilot wordt uitgewerkt welke bijdragen er per partner worden verwacht. Opdrachtgevers, eigenaren en opdrachtnemers committeren zich aan de benodigde capaciteit en zijn erop gericht om bij te dragen aan een (gezamenlijk bepaalde) duurzame oplossing. Dit betekent dat de organisatiedoelstelling niet altijd voorop staat.
4. *Individuele gemeenten zijn niet gecommitteerd aan de gezamenlijke ontwikkelingen en voeren eigen beleid;*	Met pilotgemeenten en later de LVV gemeenten worden direct afspraken gemaakt. De andere gemeenten die opvang verzorgen worden zoveel mogelijk betrokken door deelname aan de klankbordgroep of periodieke informatiebijeenkomsten. Het programma communiceert regelmatig en transparant over de successen én de knelpunten.

5. *Onenigheid over inhoudelijke "pijnpunten" over individuele zaken zorgt er voor dat de samenwerking tijdens de pilot stagneert;*	Onenigheid wordt om te beginnen opgelost binnen de pilot-LVVs (in de LSO of de stuurgroep) en waar nodig geëscaleerd via de bestaande lijnorganisaties. Het programmabureau wordt eventueel geïnformeerd maar heeft geen rol bij de oordeelsvorming over individuele casuistiek.. Punten die onderdeel zijn van het programma worden eventueel voorgelegd aan de opdrachtgevers. Wanneer het beoogde gremium voor opschaling is gerealiseerd zal gekeken worden hoe dat al gebruikt kan worden tijdens het programma.
6. *De democratische verantwoording in zowel gemeenteraden als de TK betekent dat er onvoldoende ruimte ontstaat om de ontwikkelfase zo ongestoord mogelijk te doorlopen;*	De gemeenteraden en tweede kamer worden goed geïnformeerd over het proces en de aanpak. Eventuele zorgen kunnen via de gebruikelijke wegen worden aangegeven, waarna zorgvuldig wordt teruggekoppeld.
7. *Er ontstaat een parallel circuit omdat maatschappelijke organisaties onvoldoende gecommitteerd worden;*	Maatschappelijke organisaties worden op verschillende manieren betrokken bij het programma (zie par 4b). Het kan niet uitgesloten worden dat de doelstellingen van bepaalde maatschappelijke organisaties te veel uit elkaar lopen en dat zij hun eigen plan trekken. In dat geval zal een gesprek volgen met de betrokken partij over de toekomstige samenwerking

CONCEPT

4. Organisatie

a) Governance structuur

Het programma vindt plaats onder gedeeld opdrachtgeverschap van gemeenten, migratie-keten en het verantwoordelijke departement (JenV).

- De **opdrachtgever** van het programma zijn de vertegenwoordigingen van JenV en gemeenten aan de Landelijke Regietafel Migratie en Integratie (LRT). De LRT komt in beginsel vier keer per jaar bijeen en stuurt daarmee op hoofdlijnen en bij uitzonderlijke ontwikkelingen. Het **dagelijks opdrachtgeverschap** (OGO) wordt ingevuld door een hoofdopdrachtgever, (p)DGM, en een aantal bateneigenaren namens gemeenten (VNG en pilotgemeente) en de migratieketen (IND, DT&V, politie). Het OGO komt bijeen voordat fasemijlpalen worden bereikt of tenminste 6 keer per jaar.

- Het programmabureau, bemenst door zowel ambtenaren van het ministerie van JenV als gemeenten en de migratieketen is de **opdrachtnemer** en verantwoordelijk voor:
  - randvoorwaarden en de ondersteuning pilots;
  - uitwerking van de ontwikkelthema's;
  - afstemming met- en informeren van de klankbordgroep en andere stakeholders;
  - afstemming met- en verantwoording aan de bateneigenaren en opdrachtgever;
  - de governance en het politiek en bestuurlijk secretariaat.

  Het bureau bestaat naast de programma manager en deelnemers die de ontwikkelthema's uitwerken, uit een aantal stafleden die verantwoordelijk zijn voor planning en rapportage, facilitering van de governance, financiën, stakeholdermanagement, risicomanagement, liaison naar de pilots en communicatie.

  Voor de ontwikkelthema's worden drie teams ingericht. Te weten: het team pilots, team landelijk netwerk en team ondersteuning.

  Over de voortgang en landelijke knelpunten van het programma wordt periodiek gesproken in de **landelijke kerngroep** bestaande uit vertegenwoordigers van alle pilotgemeenten en het programmabureau.

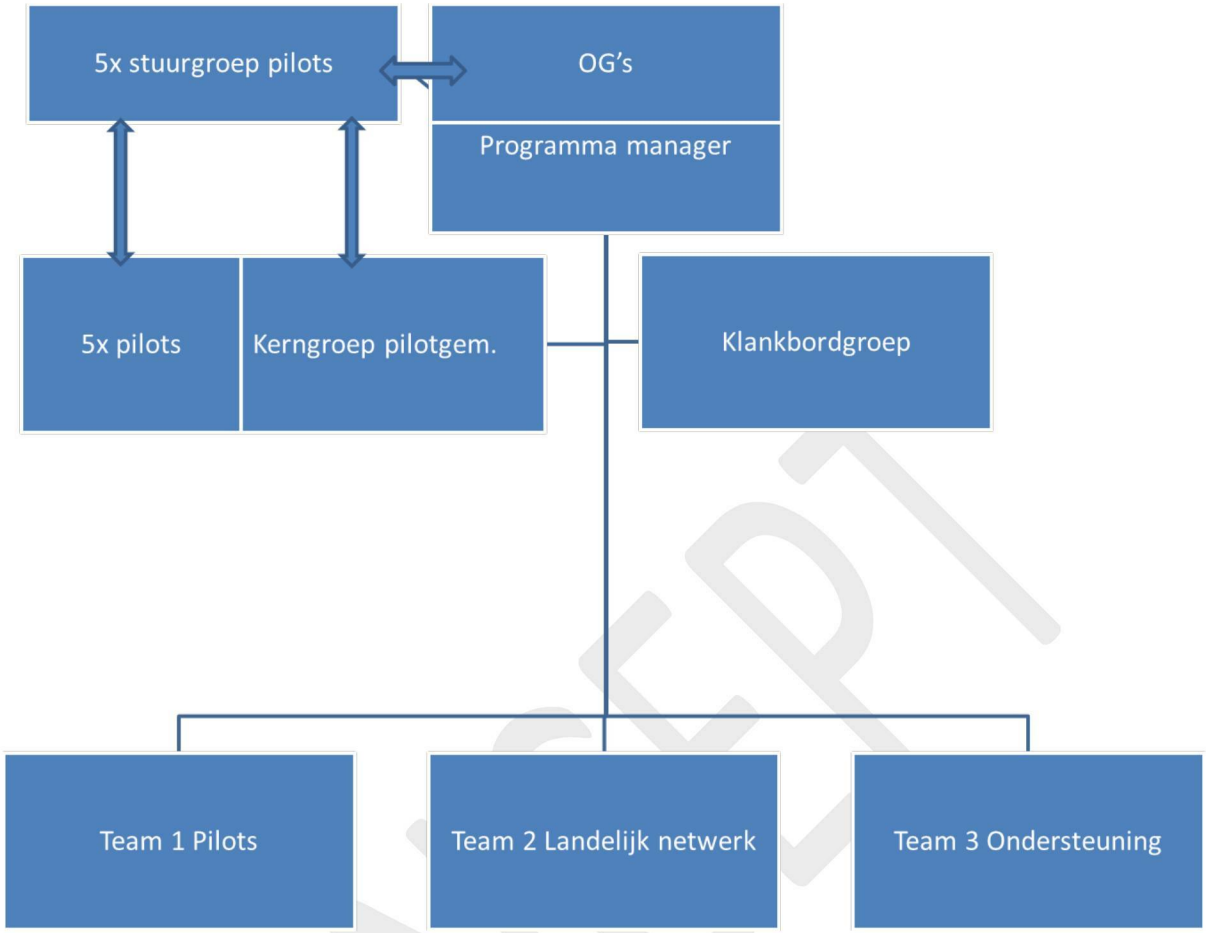
- **De pilots** worden lokaal uitgevoerd in nauwe samenwerking met het programmabureau. Iedere pilot beschikt over een stuurgroep - onder voorzitterschap van de gemeente - waarin de lokaal actieve partijen van gemeente, vreemdelingenketen en maatschappelijke organisaties plaatsnemen. Gedurende de pilot is ook het programmabureau in iedere stuurgroep vertegenwoordigd.

- Over de voortgang van het programma wordt periodiek afgestemd met de **klankbordgroep** bestaande uit een afvaardiging van gemeenten (met- en zonder een beoogde LVV), maatschappelijke organisaties en relevante Rijksdiensten: COA, Politie, DT&V en IND.

- De resultaten van het programma dienen getoetst te worden aan de uitvoerbaarheid binnen van de staande organisaties en kaders. Concrete afspraken en producten zullen daarom ter goedkeuring worden voorgelegd aan de **eigenaren** via het OGO**:** de portefeuillehouders uit de Commissie Zorg van de VNG, het MT Kleine keten en de politie.

CONCEPT

De inrichting van de organisatie ziet er derhalve als volgt uit:



b) Betrekken overige stakeholders

Naast de hierboven beschreven organisaties zijn er nog andere stakeholders te benoemen. De belangen van deze stakeholders verschillen in meer of mindere mate. Betrokken stakeholders delen echter een centraal belang: de onwenselijkheid van illegaal verblijf of verblijf zonder opvang voor de individuele vreemdelingen en het effect daarvan.

Bij de opbouw van het programma in 2017 was het uitgangspunt om te zoeken naar het gedeelde belang van de belangrijkste stakeholders van gemeenten en Rijksoverheid. In fase 1 van het programma zijn o.a. een groot aantal maatschappelijke organisaties gevraagd naar hun beelden over - en wensen voor - de uitwerking van de LVV's. Hierdoor is de meerwaarde van een klassieke stakeholderanalyse beperkt. Gedurende het programma zullen de verschillende groepen stakeholders als volgt worden betrokken:

1. **de maatschappelijke organisaties die uit ideële overwegingen een bijdrage aan opvang en begeleiding leveren en de organisaties die werken aan terugkeerbegeleiding van vreemdelingen aan wie de wettelijke vertrekplicht is aangezegd:** Voor deze organisaties worden een aantal bijeenkomsten georganiseerd om hen te informeren en de dialoog aan te gaan over de aanpak. Daarnaast worden deze organisaties bij pilots en landelijke projecten betrokken. Bijvoorbeeld door invulling te geven aan de begeleiding van de LVV-doelgroep. Enkele maatschappelijke organisaties wordt daarnaast gevraagd aan te sluiten bij de klankbordgroep;
2. **de advocatuur op vreemdelingenrechtelijk gebied:** De advocatuur is belangrijk voor het maken van keuzes in het traject van een vreemdeling. Ze zal worden betrokken in de bijeenkomsten voor de maatschappelijke organisaties. Waar nodig zal worden bezien of meer specifieke betrokkenheid en overleg wenselijk is;

CONCEPT

3. **internationale organisaties die een taak hebben op het gebied van vluchtelingen**: Vooralsnog vindt dit programma plaats binnen de nationale sfeer en zijn deze organisatie geen onderdeel van het programma. IOM wordt betrokken zoals onder 1;
4. **de landen van herkomst en hun vertegenwoordiging in Nederland:** De landen van herkomst zijn relevant omdat hier bij een aantal nationaliteiten de sleutel voor de mogelijkheid tot terugkeer ligt wat wezenlijk belang is voor het programma. Daarom zal op het departement JenV de verbinding worden gelegd met de inspanning die het kabinet pleegt richting de belangrijkste landen van herkomst;
5. **overige facilitators van illegaal verblijf, zoals hen die de doelgroep informele arbeid verschaffen:** Facilitators van illegaal verblijf vallen buiten scope van het programma en zijn onderwerp van handhaving door de Inspectie SZW en de AVIM;
6. **de doelgroep zelf:** De doelgroep wordt niet zelf in het programma betrokken, maar inzichten en gegevens over de doelgroep in relatie tot het programma zullen wel actief worden gedeeld door de hoofdverantwoordelijke partijen.

c) Verantwoording en rapportage

- Het programmabureau verantwoordt zich vier maal per jaar door middel van een voortgangsrapportage aan de LRT over de resultaten ten aanzien van de drie ontwikkelthema's en de voortgang en ontwikkelingen in de pilots.
- Het programmabureau zal daarnaast minimaal iedere 2 maanden (conform de hieronder beschreven sprints van ca.10 weken) en op extra momenten wanneer dat nodig wordt geacht rapporteren aan het OGO over:
    - De ontwikkelingen, successen en afwijkingen van de pilots. De in dit programmaplan beschreven uniforme en pilot-specifieke afspraken vormen hiervoor de basis.
    - De resultaten en afwijkingen in de drie ontwikkel thema's. Een mijlpalen-planning voor de te bereiken resultaten zal worden opgesteld door de themaverantwoordelijke in afstemming met het programmabureau en betrokken partners. Deze planning vormt de basis van de rapportage en gaat in principe uit van "sprints" van maximaal 10 weken om (deel)resultaten inzichtelijk te houden.
- De doorlopende monitoring (waar ook aandacht is voor kwantitatieve gegevens zoals aantallen deelnemers en verblijfsduur) door de externe partij zal worden meegenomen in de voortgangsrapportage.

Rapportages aan het OGO en de LRT worden opgesteld door het programmabureau en afgestemd met de betrokkenen van lokale pilots of deelprojecten.

d) Eenduidige woordkeuze

Voor de betekenis en definitie van begrippen sluit het programma aan bij de in het migratiebeleid en de vreemdelingenwetgeving gebruikte terminologie. Link naar online Gegevenswoordenboek Vreemdelingenketen (GVK) Wanneer in de loop van het programma blijkt dat er behoefte is aan een (verklarende) begrippenlijst zal dit worden opgepakt als product van een van de ontwikkelthema's.

e) Capaciteitsbegroting

Hieronder wordt weergegeven welke inzet van de organisaties globaal wordt verwacht. Daarbij geldt dat de gewenste bijdragen aan de uitwerking van de thema's zal variëren over de duur van het programma en per (deel)onderwerp. Ook voor de pilots (waarvan de daadwerkelijk gewenste inzet in de pilot plannen zullen worden uitgewerkt) geldt dat de gewenste bijdrage per organisatie verschillend zal zijn. Bijvoorbeeld variërend van alleen deelname aan de LSO tot structurele aanwezigheid in de LVV-opvang voor de begeleiding.
Uit de evaluatie van de pilots zal ook blijken hoeveel structurele inzet per organisatie nodig zal blijven. Voor de duur van het programma wordt uitgegaan van:

CONCEPT

Rol	Inzet	Fase	Origine
PROGRAMMARAAD			
Dagelijks opdrachtgever	0,1	1-2-3-4	DGM
Dagelijks opdrachtgever	0,2	1-2-3-4	DT&V
Dagelijks opdrachtgever	0,1	1-2-3-4	VNG
PROGRAMMABUREAU			
Programmamanager	1,0	1-2-3-4	DGM
Programmasecretaris	1,0	2-3-4	DGM
projectleider thema 1	1,0	2-3-4	DGM
projectleider thema 2	1,0	2-3-4	Keten (vacature)
projectleider thema 3 en overige veranderkundige opgaven	1,0	2-3-4	Gemeente (vacature)
Operationeel coördinator	1,0		Keten (vacature)
Operationeel coördinator	1,0		Keten (vacature
Projectmedewerker	1,0	1-2-3-4	Vacature
Parlementair secretaris	0,5	1-2-3-4	DGM
Financial	1,0	2-3	Vacature
Juridisch alg	0,5	1-2-3-4	DGM
Wetgeving	0,2	2-3	DWJZ
Communicatie	0,3 – 0.4	2-3	Vacature
Woordvoering	0,2	1-2-3-4	DCOM
Thema's			
Thema's: Projectdeelnemers	0,3 x 3 thema's	2	Gem x 2, DT&V, Pol, IND, COA, NGO's, DJI, etc.
Pilots			
Trekker pilot LVV (inclusief LSO en deelname aan programmabureau etc.)	1,0 per pilot	2, 3, 4	Gemeente
Operationele inzet voor pilots	2, 0	3, 4	DT&V
Operationele inzet voor pilots	1,0	3, 4	IND
Operationele inzet voor pilots	1,0	3, 4	Politie
Operationele inzet voor pilots	0,5	3, 4	COA
Operationele inzet voor pilots	0,5	3, 4	DJI

CONCEPT

f) Financiële begroting

- De totale kosten van het programma gedurende de komende drie jaar zijn begroot op € 59 mln. Hiervoor stelt het Rijk 42,5 mln beschikbaar, met daarnaast aanvullende personele inzet vanuit de IND en DT&V. De gemeenten leveren een bijdrage van 16,5 mln op basis van een herverdeling vanuit het Gemeentefonds.
- In aanvulling hierop stelt het Rijk een eenmalige tegemoetkoming beschikbaar van 12 mln ten gunste van de gemeenten die in 2018 kosten hebben gemaakt voor een bed-bad-broodvoorziening.

Voorstel programmafinanciering transitie BBB naar LVV

		2019	2020	2021*	Toelichting
Kosten LVV	Kostenraming LVV (*mln EUR)	25,3	26,1	26,7	Kosten LVV zijn €50 pppd (€35 voor opvang, €15 voor begeleiding). Er komen uiteindelijk 1500 plekken; totale kosten 27,4 mln. Gedurende de pilotfase valt een deel van deze plekken nog onder een BBB, waarvoor €35 wordt vergoed: afnemend van 375 plekken in 2019 tot 125 in 2021.
	Waarvan compensatie voor BBB-gemeenten	4,8	2,9	1,6	Iedere BBB ontvangt €35 pppd.
	Effect verkleinen capaciteit op kosten door HASA	-2,7	-5,5	-5,5	Vreemdelingen die een herhaalde asielaanvraag doen hebben recht op rijksopvang, dus is minder LVV capaciteit nodig. Verwacht wordt dat 10%, oplopend tot 20% vanaf 2020, hiervoor in aanmerking komt.
	Effect verkleinen capaciteit door terugkeer/doormigratie		-2,2	-3,3	Verwacht wordt dat LVV's door het opbouwen van ervaring en door van elkaar te leren, steeds succesvoller zullen worden in het bereiken van duurzame oplossingen. Daarom is een effectiviteitswinst te boeken oplopend tot 15% in 2021.
	Kostenraming LVV (incl afname Q)	22,6	18,5	17,9	
Bijdrage Rijk	Bijdrage Rijk structureel	12,0	12,0	12,0	Bekostiging deels uit een ombuiging, deels door aanvullende bezuinigingen binnen de vreemdelingenketen.
	Verwachte bijdrage Rijk incidenteel	3,5	1,5	1,5	Het Rijk zal de structurele bijdrage gedurende de pilotfase aanvullen met een aantal nog te verkrijgen subsidies.
	Aanvullende bijdrage Rijk d.m.v. personele inzet keten	1,8	1,8	2,4	In aanvulling op de kosten van de LVV zullen IND, DT&V en COA personeel inzetten ter ondersteuning van de LVV's.
Gemeenten	Kostenraming -/- bijdrage Rijk	7,1	5,0	4,4	Aanvullende geldelijke bijdrage gemeenten, inclusief te verwachten effectiviteitswinst (afhankelijk van de effectiviteit van de LVV kan de gemeentelijke bijdrage dus zowel hoger als lager uitkomen).

* In 2021 wordt een bestuursakkoord uitgewerkt op basis van de ontwikkelde oplossing. Hierin worden ook de structurele financiële verhoudingen opgenomen.

N.B. deze kostenraming houdt geen rekening met een eventuele toekomstige hogere instroom; zo nodig vindt in voorkomend geval opnieuw bestuurlijk overleg plaats.

CONCEPT

g) Communicatie

Een communicatieplan voor de communicatie richting stakeholders en de doelgroep wordt opgesteld in fase 1c van het programma, vanaf november 2018. Dit plan is er met name op gericht om de organisaties en partners die niet dagelijks aan/in het programma werken te betrekken.

CONCEPT

Bijlage 1. Planning

		Ambtelijke uitwerking pilots	Uitwerking landelijke thema's	Beluit samenwerking,programmaplan, gedeeld beeld	PvA opdracht monitoringen evaluatie	Opstellen communicatie plan	Uitnodigen pilot gemeenten	Besluit gemeenteraden over start pilots	Uitvoeren landelijke thema's	Uitvoering pilots	Uitvoering monitor	Tussen evaluatie pilots	Eind evaluatie	Bestuurs akkoord	Plan van aanpak implementatie	Implementatie
Q3 2018	Aug	**Gestart**	**Gestart**													
	Sep	Gestart	Gestart													
Q4 2018	Okt	Gestart	Gestart													
	Nov	nov-18	nov-18	nov-18	nov-18	nov-18	nov-18	nov-18								
	Dec	dec-18	dec-18		dec-18	dec-18		dec-18								
Q1 2019	Jan								jan-19	jan-19	jan-19					
	Feb								feb-19	feb-19	feb-19					
	Maart								mrt-19	mrt-19	mrt-19					
Q2 2019	April								apr-19	apr-19	apr-19					
	Mei								mei-19	mei-19	mei-19					
	Juni								jun-19	jun-19	jun-19					
Q3 2019	Juli								jul-19	jul-19	jul-19					
	Aug								aug-19	aug-19	aug-19					
	Sep								sep-19	sep-19	sep-19	sep-19				
Q4 2019	Okt								okt-19	okt-19	okt-19	okt-19				
	Nov								nov-19	nov-19	nov-19					
	Dec								dec-19	dec-19	dec-19					
Q1 2020	Jan								jan-20	jan-20	jan-20					
	Feb								feb-20	feb-20	feb-20					
	Maart								mrt-20	mrt-20	mrt-20					
Q2 2020	April								apr-20	apr-20	apr-20					
	Mei								mei-20	mei-20	mei-20					
	Juni								jun-20	jun-20	jun-20					
Q3 2020	Juli								Jul- 20	Jul- 20	Jul- 20		Jul- 20	jul-20		
	Aug								Aug-20	Aug-20	Aug-20		Aug-20	Aug-20		
	Sep								Sep-20	Sep-20	Sep-20		Sep-20	Sep-20		
Q4 2020	Okt													okt-20		
	Nov													nov-20	nov-20	
	Dec														dec-20	
Q1 2021	Jan														jan-21	
	Feb														feb-21	
	Maart														mrt-21	
																apr-21

Bijlage 2. Algemeen convenant samenwerking (versie 10 september 2018)

Modelconvenant Pilot-LVV in gemeente PM

Partijen;

a. **Namens de gemeente;**
b. **Namens het ministerie van Justitie en Veiligheid;**
c. **Namens de Dienst Terugkeer en Vertrek;**
d. **Namens de Immigratie- en Naturalisatiedienst;**
e. **Namens de Nationale Politie/AVIM (hierna : de Politie);**
f. **OPTIONEEL : ngo**

Komen overeen:
(nr) Er wordt in de gemeente PM op xx-xx-xxxx een pilot gestart met als beoogd resultaat om een samenwerkingsverband te ontwikkelen waarin vreemdelingen - terwijl zij onderdak krijgen in een lokale onderdaklocatie - worden begeleid naar een duurzame oplossing voor hun illegaal verblijf.

(nr) De kerntaak van een pilot-LVV is om individuele professionele begeleiding te bieden die een duurzame oplossing dient te realiseren voor het illegaal verblijf van de vreemdeling en hierbij werkwijzen, instrumenten en oplossingsrichtingen te ontwikkelen die in het definitieve stelsel van LVV's kunnen worden toegepast.

(nr) [*Optioneel: De pilot LVV heeft een regionale functie. Deze wordt gedurende de pilotperiode nader uitgewerkt.*]

(nr) Op 1 september 2020 eindigt de eerste pilotperiode. Na 1 september 2010 worden de pilots geëvalueerd zodat in de daarop volgende periode de onderhandelingen van start kunnen gaan om te komen tot landelijke afspraken. De pilots lopen na 1 september 2020 door tot het moment dat dit convenant eindigt.

(nr) Na 36 maanden eindigt dit convenant automatisch. Verlenging is mogelijk indien partijen dit overeenkomen.

(nr) Indien er een geschil ontstaat wat betreft de uitleg van de bepalingen in dit convenant waar de partijen bij dit convenant zelf niet uitkomen dan wordt dit voorgelegd aan de dagelijkse opdrachtgevers van het Opdrachtgevers overleg Programma LVV (hierna: OGO).

Doelstelling en uitgangspunten
(nr) Dit convenant draagt bij aan de samenwerking tussen gemeenten en het Rijk rondom het programma Landelijke Vreemdelingen Voorziening (hierna: LVV). In het programma werken Rijk, gemeenten en ketenpartners, [PM NGO('s)] aan de gezamenlijke doelstelling door middel van meerdere pilot-LVV's en thema's die op landelijk niveau worden ontwikkeld.

(nr) De doelstelling van het programma LVV is: Rijk, gemeenten en ketenpartners werken intensief samen om een landelijk netwerk van begeleidings- en onderdakvoorzieningen te realiseren dat als doel heeft om duurzame oplossingen te vinden voor vreemdelingen zonder recht op verblijf 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.

(nr) In de landelijke samenwerkingsafspraken LVV zijn t uitgangspunten bepaald die partijen met dit convenant onderschrijven (verwijzing bijlage I –samenwerkingsafspraken LVV).

(nr) Ten behoeve van dit landelijke programma LVV is een programmaplan PM vastgesteld dat partijen met de ondertekening van dit convenant onderschrijven (verwijzing bijlage II).

Bevoegdheden pilot LVV
(nr) Onderdak en begeleiding in de pilot LVV betreffen buitenwettelijk begunstigend beleid nu dit niet gebaseerd is op een wettelijke regeling waarbij een specifieke bevoegdheid is toegekend aan de partijen bij dit convenant om het onderdak en de begeleiding toe te kennen aan niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.

CONCEPT

(nr) Nu er sprake is van buitenwettelijk begunstigend beleid kan er door een vreemdeling zonder recht op verblijf of rijksopvang dan ook geen aanspraak[4] op de voorzieningen in de pilot LVV worden gemaakt. Het is aan het lokale casusoverleg LVV (of: LSO) van de pilot LVV om te besluiten aan een vreemdeling die zich meldt voor onderdak al dan niet individuele professionele begeleiding te geven daarbij onderdak in de lokale pilot LVV aan te bieden.

(nr) Bij gebreke van een specifieke publiekrechtelijke bevoegdheid tot het verstrekken van deze voorzieningen zijn de besluiten die in de LVV ten aanzien van een vreemdelingen worden genomen dan ook geen besluiten in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, maar aan te merken als feitelijke handelingen jegens de vreemdelingen, die hen in hun hoedanigheid van vreemdeling raken, en derhalve feitelijke handelingen in de zin van artikel 72, derde lid, van de Vw 2000.

Governance
(nr) De pilot wordt onder voorzitterschap van de gemeente gerealiseerd en bestuurd door een lokale stuurgroep. Hierin zijn bovengenoemde partijen vertegenwoordigd. De lokale stuurgroep kan andere partijen uitnodigen als toehoorder of als lid. De gemeente zit de stuurgroep voor, de overige partijen zijn lid van de stuurgroep.

(nr) De stuurgroep spreekt met name over inrichtings-, proces- en werkwijze vraagstukken. Besluiten in de stuurgroep worden met consensus genomen met respect voor ieders taak en contextuele factoren. De stuurgroep komt tenminste PM keer per jaar bij elkaar en zo veel vaker als de leden dat wensen.

(nr) De gemeente draagt in de stuurgroep een projectmanager (of: projectleider) voor die namens alle partijen de verantwoordelijkheid op zich neemt de doelstelling en de kerntaak als geformuleerd onder (nr ?) te bewaken en bereiken. De projectmanager (of: projectleider) heeft de steun van alle partijen in de stuurgroep en wordt – indien van toepassing - gefaciliteerd en aangesteld door de gemeente.

(nr) De gemeente is verantwoordelijk voor het opdrachtgeverschap aan de begeleidingsorganisatie/ngo. Hiertoe wordt een opdracht verstrekt aan de begeleidingsorganisatie/ngo. Het opdrachtgeverschap wordt in de dagelijkse praktijk uitgevoerd door de projectmanager, die daarover rapporteert aan de stuurgroep.

(nr) De lokale stuurgroep draagt de verantwoordelijkheid voor het bewaken van de voortgang en het bereiken van resultaten in de pilot-LVV waarbij aandacht is voor het uitgewerkte projectplan voor het pilottraject. In dit projectplan wordt invulling gegeven aan een lerende praktijk. Voorts draagt de stuurgroep de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van antwoorden op de geformuleerde ontwikkelvragen die in het programma zijn gesteld.

Doelgroep, aantallen en toelating
(nr) De doelgroep van de pilot-LVV is, met inachtneming van de subdoelgroepen zoals geformuleerd onder (nr): *alle vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang die zich bij lokale organisaties of overheden melden om aanspraak te maken op voorzieningen.* De stuurgroep kan naar eigen inzicht, doch in afstemming met het OGO, de doelgroep van deze pilot-LVV verder specificeren.

(nr) Opvang in- en begeleiding door de LVV's is niet mogelijk voor vreemdelingen die recht hebben op een vorm van (rijks)opvang, zoals opvang op grond van de Rva 2005, dan wel onderdak in een gezinslocatie of de Vrijheidsbeperkende locatie[5]. Opvang in en begeleiding door de LVV is niet aan te merken als automatisch vervolg op eventueel eerder ontvangen rijksopvang.

(nr) Vreemdelingen met een zwaar inreisverbod van 10 jaar en hoger, ongewenstverklaarden, EU-burgers[6] en Dublinclaimanten zullen in beginsel geen onderdak krijgen in de LVV. In uitzonderlijke gevallen kunnen zij onderwerp van gesprek zijn in het casusoverleg. Per pilot gemeente kunnen

[4] Uit het koppelingsbeginsel van artikel 10, eerste lid, van de Vw 2000 volgt immers: De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, kan geen aanspraak maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. (…)

[5] Uiteraard blijft het uitgangspunt gehandhaafd dat elke vreemdeling die aantoonbaar wil werken aan terugkeer zich op de Vrijheidsbeperkende locatie in Ter Apel kan melden.

[6] Indien zij aanspraak kunnen maken op voorzieningen vanwege rechtmatig verblijf in Nederland.

aan de doelgroep verdere grenzen worden gesteld (bijv. het verplicht stellen van een asielachtergrond). Ook kan de pilot gemeente, na bespreking in het LSO, besluiten om in een individueel geval iemand die niet voldoet aan de doelgroep toch toe te laten. Structurele uitzonderingen op de doelgroep worden besproken in de stuurgroep in overleg met het OGO.

(nr) De pilot-LVV beoogt een begeleidings- en opvangcapaciteit van in totaal tenminste [PM aantal] plaatsen. Het beoogd totaal aan casussen dat in de pilotperiode naar een duurzame oplossing wordt begeleid bedraagt in totaal [PM aantal]. Dit betreft niet meer dan een inspanningsverplichting.

Casuïstiek
(nr) Individuele casuïstiek wordt behandeld in een lokaal casusoverleg LVV. Hierbij wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van de bestaande structuur (LSO).[7] In het casusoverleg zitten afgevaardigden vanuit de gemeente, de IND, DT&V, de regionale eenheid van de Politie en andere partijen (vb. ngo's/begeleidingsorganisaties) die hiertoe door de stuurgroep zijn uitgenodigd. Het uitgangspunt is dat partijen vaste vertegenwoordigers afvaardigen met voldoende individuele zeggenschap om op pragmatische wijze duurzame oplossingen te vinden die binnen de kaders van wet- en regelgeving vallen.

(nr) Alle partijen bij dit convenant weten wie er in de LVV is toegelaten. Alle partijen bij dit convenant kunnen een vreemdeling aanmelden als kandidaat voor begeleiding in de pilot-LVV.

(nr) Casuïstiek wordt in het casusoverleg of LSO in gezamenlijkheid besproken vanaf de start van de pilot. Gelet op de aantallen bewoners zal niet elke casus steeds worden besproken door alle partijen. De dagelijkse begeleiding kan in kleiner gezelschap plaatsvinden. Lokaal wordt bepaald op welke momenten de individuele casus in het casusoverleg wordt besproken, waarbij elke casus wel op een paar vooraf bepaalde momenten door alle partijen wordt besproken. Die momenten zijn (in elk geval) bij het vaststellen van het begeleidingscenario aan het begin van het traject en bij belangrijke verandermomenten (zoals na afwijzing van een verblijfsaanvraag of bij het wisselen van de duurzame oplossing die wordt nagestreefd).

(nr) Teneinde het perspectief voor de vreemdeling die gebruik wenst te maken van de pilot-LVV te kunnen beoordelen, wordt de vreemdeling gevraagd toestemming te geven voor het delen van informatie in het lokale casusoverleg LVV (of: LSO). Op basis van de informatie die kan worden gedeeld wordt door (PM per pilot) een eenduidige analyse gemaakt t.a.v. het begeleidingsscenario voor de vreemdeling en wordt een advies geschetst voor de duurzame oplossing(en) waaraan zal worden gewerkt gedurende het verblijf in de pilot-LVV. Op basis van dit scenario wordt in het lokale casusoverleg LVV besloten of de vreemdeling een aanbod krijgt voor verdere begeleiding en/of onderdak en/of leefgeld in de pilot-LVV.

(nr) Partijen komen in goed overleg tot een gezamenlijk besluit op basis van consensus t.a.v. het continueren van het onderdak in de pilot-LVV. Periodiek wordt beoordeeld of voortzetting van het onderdak en de begeleiding in de LVV aan de orde is. Dit is ter beoordeling aan het lokale casusoverleg LVV en is afhankelijk van de voortgang die op het begeleidingsscenario wordt geboekt.

(nr) De partijen die deelnemen aan het lokale casusoverleg LVV (of: het LSO) committeren zich aan de gekozen oplossing in het casusoverleg LVV (of: het LSO).

(Sub)doelstelling en ontwikkelvragen PM invullen per pilotgemeente

(nr) Naast het onderschrijven van de landelijke doelstelling en uitgangspunten, wordt in deze pilot-LVV in de gemeente X gewerkt aan de volgende subdoelstellingen:

-bijv: het stabiliseren van GGZ en GGD casuïstiek zodat aan LVV-begeleiding kan worden deelgenomen
-bijv: het begeleiden van zeer langdurig in Nederland aanwezig zijnde vreemdelingen die nog niet eerder een verblijfsaanvraag hebben gedaan

[7] Behandeling door LSO heeft voorkeur, maar niet in elke gemeente is (nu reeds) een LSO. Elke beoogde pilot gemeente doet een voorstel voor de structuur qua casusoverleg. Wordt dus nader ingevuld.

(nr) In het kader van het landelijk programma LVV spant de pilot-LVV zich in om een aantal van de ontwikkelvragen uit het programma te beantwoorden. Daarbij gaat het voor deze pilot LVV om de volgende vragen:

-bijv: wat is een realistische tijdsduur voor het begeleiden van de doelgroep naar een duurzame oplossing
-bijv: onder welke voorwaarden besluiten partijen om begeleiding en/of verblijf in een LVV te beëindigen?

Bijdrage gemeente en ketenpartners

(nr) de gemeente spant zich in om: PM

(nr) De Dienst Terugkeer en Vertrek spant zich in om:
- bij te dragen aan de snelle completering van het dossier;
- mogelijkheden tot terugkeer in kaart te brengen;
- indien van toepassing: ambtshalve te bezien of 'buiten schuld' aan de orde is;
- als terugkeer het begeleidingsscenario is de terugkeer zo snel mogelijk en op zorgvuldige wijze te realiseren, inclusief het verkrijgen van reisdocumenten;
- hierbij wordt maatwerk geleverd en uitgegaan van het wegnemen van belemmeringen voor terugkeer die gelet op de specifieke merites van de casus bestaan;
- zet hun expertise in om bij te dragen aan het gekozen perspectief, ook als dit geen terugkeer betreft;
- medewerkers in te zetten welke oplossingsgericht kunnen meedenken en hun professionele ruimte optimaal benutten om tot een oplossing te komen.

(nr) De Immigratie- en Naturalisatiedienst spant zich in om:
- bij te dragen aan de snelle completering van het dossier;
- 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;
- zet hun expertise in om bij te dragen aan het gekozen perspectief;
- medewerkers in te zetten welke oplossingsgericht kunnen meedenken en hun professionele ruimte optimaal benutten om tot een oplossing te komen.

(nr) De Politie spant zich in om:
- haar wettelijke taak m.b.t. 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 oplossingsgericht kunnen meedenken en hun professionele ruimte optimaal benutten om tot een oplossing te komen.

Informatie uitwisseling

(nr) Partijen committeren zich aan de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming; hierna: AVG).

(nr) Het doel van de gegevensuitwisseling van de partijen bij dit convenant is om het perspectief van de vreemdeling die gebruik wenst te maken van de pilot-LVV te kunnen beoordelen. Teneinde het perspectief voor de vreemdeling die gebruik wenst te maken van de pilot-LVV te kunnen beoordelen, wordt de vreemdeling toestemming gevraagd te geven voor het delen van zijn gegevens (inclusief bijzondere dan wel strafrechtelijke persoonsgegevens) in het casusoverleg (of: LSO).

(nr) Op basis van de gegevens die kunnen worden gedeeld wordt een eenduidige analyse gemaakt ten behoeve van het begeleidingsscenario voor de vreemdeling en wordt een advies geschetst voor de duurzame oplossing(en) waaraan zal worden gewerkt gedurende het verblijf in de pilot-LVV.

CONCEPT

Mede op basis van dit scenario wordt in het casusoverleg besloten of de vreemdeling een aanbod krijgt voor verdere begeleiding en/of voortzetting van het onderdak in de pilot-LVV.

(nr) Partijen verplichten zich om deze gegevens conform de vigerende wet- en regelgeving te delen, bewaren en te verwerken.

Monitoring

(nr) De activiteiten van deze en andere pilot-LVV's worden als onderdeel van het programma LVV geëvalueerd door een onafhankelijke onderzoekspartij die met haar objectieve bevindingen de samenwerkingspartners op landelijk niveau zal informeren over de te verwachten effectiviteit van verschillende instrumenten en werkwijzen. Deze bevindingen vormen de inhoudelijke basis voor een uiteindelijk te sluiten bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten. Partijen verlenen volledige medewerking aan deze monitoring en verzamelen en verstrekken daartoe op verzoek de noodzakelijke gegevens.

Escalatie

(nr) Indien binnen het casusoverleg LVV (of: het LSO) geen overeenstemming kan worden bereikt over de voortgang van casuïstiek, dan wel de mogelijkheden voor een duurzame oplossing, wordt opgeschaald naar een multidisciplinair review team . Dit bestaat uit vertegenwoordigers van de DT&V, IND, alsmede een vertegenwoordiger van de gemeente waaruit de casus is aangedragen en ten minste één vertegenwoordiger van een van de andere pilot gemeenten en een door partijen nog nader te bepalen onafhankelijke derde partij. Het lokale casusoverleg LVV (of: het LSO) committeert zich aan het advies dat het multidisciplinair review team afgeeft. Dit overleg spant zich in om binnen vier weken na aanlevering van de casus een advies te verstrekken. Indien het MDT LVV besluit om een zaak voor te leggen aan de Staatssecretaris wordt dit volgens de gebruikelijke lijn gedaan. In het geval het LSO er uiteindelijk niet in slaagt tot een duurzame oplossing te komen, kan de lokale stuurgroep een rol krijgen bij de opschaling.

(nr) Indien binnen de stuurgroep van de pilot-LVV geen unanieme overeenstemming kan worden bereikt over inrichtings- en werkwijze vraagstukken, wordt opgeschaald naar de dagelijkse opdrachtgevers van het LVV-programma die in gezamenlijkheid een passende oplossing zullen adviseren.

Financiële middelen

(nr) PM waar komen de middelen vandaan

(nr) PM: hoe krijgt de pilot haar geld van wie
(nr) De financiële middelen worden beschikbaar gesteld na ondertekening van dit convenant.

(nr) De projectmanager maakt als onderdeel van het projectplan een bestedingsplan en legt dit voor aan de stuurgroep

(nr) Binnen dit bestedingsplan kan de projectmanager beschikken over de financiële middelen.

Communicatie

(nr) Het convenant wordt openbaar gemaakt als startmoment van het pilottraject.

(nr) Partijen hebben nadere werkafspraken gemaakt over de werkwijze bij woordvoeringskwesties (verwijzing bijlage).

CONCEPT

Bijlage 3: Checklist: Aspecten van / verschillen tussen LVV's, en mogelijke onderzoeksvragen

Aandachtspunten:
- Wat wordt vanuit de huidige BBB voortgezet
- Wat verandert t.o.v. de huidige BBB
- Waarin verschillen LVV's onderling (onderzoeksvragen)
- Wat moet op welk moment concreet zijn (voor LRT, voor start pilot, tijdens pilot)

Samenwerking en governance
- Wie zitten in de stuurgroep; wie tekenen het samenwerkingsconvenant
- Hoe is het LSO/casusoverleg georganiseerd (deelnemers, voorzitter, secretariaat, besluitvorming, informatieuitwisseling)
- Hoe wordt de regionale functie ingevuld; is sprake van locaties verspreid over meerdere steden

Toelating
- Wie doet de identificatie en registratie, en op welke wijze
- Welke categorieën vreemdelingen worden tot de LVV toegelaten; welke toelatingscriteria worden gehanteerd
- Wie bepaalt of een vreemdeling wordt toegelaten
- Welke categorieën vreemdelingen worden niet tot de LVV toegelaten

Opvang
- Wat voor opvang wordt geboden (nacht- of 24-uursopvang, leefgeld, etc)
- Hoe is de opvang fysiek georganiseerd (privékamers, combinatie met daklozenopvang, is 24 uur per dag begeleiding/toezicht aanwezig, etc)
- Wie verzorgt de opvang
- Over hoeveel bedden beschikt de LVV; hoeveel vreemdelingen kunnen jaarlijks opvang krijgen
- Verzorgt de gemeente ook opvang voor vreemdelingen die niet onder de LVV valt (BBB)

Begeleiding
- Activering/dagbesteding
- Juridische ondersteuning
- Toekomstoriëntatie
- Terugkeerbegeleiding
- Wie verzorgen de verschillende vormen van begeleiding; hoe zijn deze georganiseerd; verplicht of vrijwillig; kunnen de verschillende vormen tegelijk plaatsvinden, etc
- Op welk moment moet de vreemdeling bereidheid tonen mee te werken aan begeleidingsplan / gekozen duurzame oplossing (zie twee-wekentermijn in RA)

Uitstroom
- Wat is de maximale opvangtermijn; op welke momenten en door wie wordt beoordeeld of de opvang wordt voortgezet
- Wie besluit uiteindelijk of opvang en begeleiding worden beëindigd
- Wat gebeurt er met een vreemdeling voor wie geen duurzame oplossing wordt gevonden

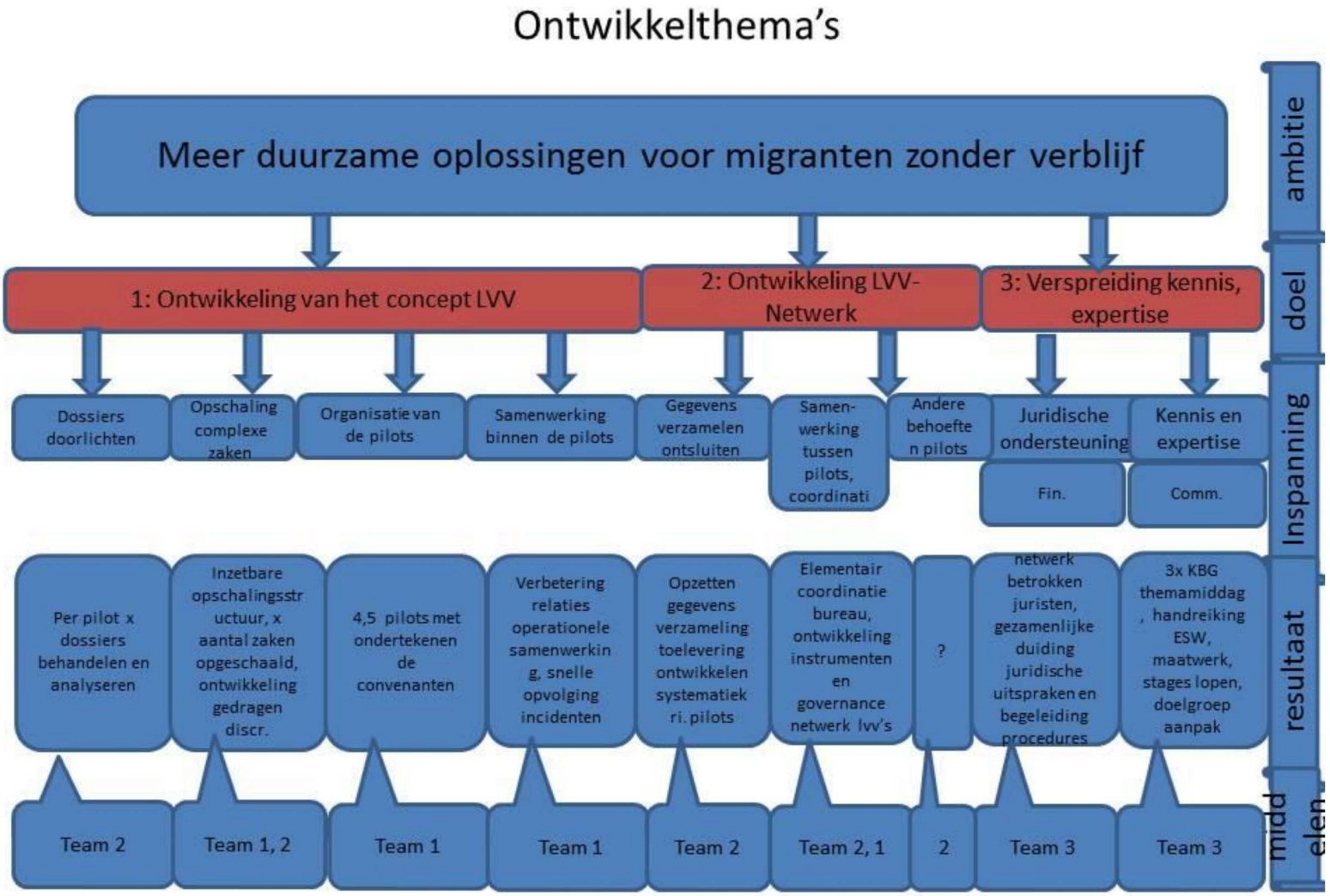
Mogelijke onderzoeksvragen
- Identificatie en registratie door NGO of door AVIM
- Inreisverbod toelaten
- Variatie in lengte rusttermijn
- Specifieke doelgroepen
- 24-uursopvang vs leefgeld
- Grootschalig vs kleinschalig

CONCEPT

- Volledig dagprogramma vs aantal contactmomenten per week
- Vrijwillige vs verplichte deelname aan begeleiding
- Invulling toekomstoriëntatie
- Terugkeerbeleiding door NGO of DT&V
- Harde termijn van zes maanden
- Financiële prikkel voor gemeente bij snellere uitstroom

CONCEPT

Bijlage 4. Ontwikkelthema's



Bijlage 5. Uitwerking thema's en bijbehorende acties per team

Fase Opdracht	1.Team Pilots **Ontwikkel het concept LVV. Zorg dat de pilots, de lokale samenwerking en de behandeling van dossiers daarbinnen, zijn ingericht en optimaal worden ondersteund.**	2.Team Landelijk netwerk **Ontwikkel het landelijk netwerk door inrichting eenduidige registratie, samenwerking tússen LVV's en ontwikkeling landelijke (beleids) mogelijkheden om tot duurzame oplossingen voor de doelgroep te komen.**	3.Team Ondersteuning **Ontwikkel de kennis en expertise van deeknemenrs LVVover werkwijzen, doelgroepenaanpak en activering. Zorg dat de LVV's juridisch, financieel, communicatief adequaat worden ondersteund.**
LRT tot start pilots	• Concrete voorbereiding pilots (zie o.a. bijlage 3) • Evalueren en leren 1e lessen LDN/RTM • Afronden LDN • LVV-begrotingen compleet laten maken • Voorbereiding en begeleiding lokale sprints rondom complexe casuïstiek • Veranderkundige inventarisatie LSO's • Voorbereiding extern monitorings-onderzoek • Voorbereiden samenwerking keten in LSO	• Bevorderen eenduidige registratie BBB • Initiëren landelijke registratie van vreemdelingen in LVV's en verkennen wenselijkheid clientvolgsysteem • Verkenning maatregelen versnelling keteninzet in LVV-verband (bv medisch) • Onderzoeken verkleining doelgroep dmv plaatsing in voorliggende voorzieningen (Dublin, HASA, GGZ, gedwongen vertrek etc) • Opzetten landelijk opschalingsgremium • Verkenning mogelijkheid bestuurlijke adviescommissie	• Juridische ondersteuning aan LVV's voorbereiden. bijvoorbeeld t.a.v. informatieuitwisseling, juridische procedures over aanbod en/ of verblijf in LVV en juridische status LVV • Communicatieplan • Opzetten systeem voor kennisdeling over beleid jurisprudentie, activering en doelgroepenaanpak • Faciliteren expertisering medewerkers LVV (gemeente/keten/NGO's) - Opzetten gemeenschappelijk trainings-programma over wetgeving/ procedures/ multidisciplinaire samenwerking/ activering etc. - Wederzijdse stages • Organisatie kick-off meeting • Klankbordgroep, incl relevante content 'kennis en expertise' • Overzicht van aanbod activering en begeleiding per LVV en per doelgroep
vanaf start pilots	• Eerste aanspreekpunt pilots bij landelijk programma, ambtelijk en bestuurlijk • Ontvanger behoeftestellingen pilots • (coördinaties van) Vertegenwoordiging Rijk in pilotstuurgroepen • Opdrachtgever extern monitorings-onderzoek • Begeleiding ontw. regiofunctie LVV (eventueel begeleiding bij intergemeentelijke bestuursovereenkomst) • Voorbereiden en begeleiding lokale sprints • Veranderkundige begeleiding LSO's	• Landelijke registratie LVV's opzetten en verbreden om shoppen te voorkomen (eventueel implementeren clientvolgsysteem) • Realisatie van oplossingen behoeften pilots • Coördineren en afstemmen kaders keteninzet in LSO's • Ondersteuning landelijk opschalings-gremium • Onderzoeken mogelijke / gewenste / noodzakelijke beleidswijzigingen (bijv. ten behoeve van begeleiding en activering) • Bevorderen versnelling keteninzet • Uitwerken van door LVV's gewenste producten (bijv. formats, protocollen) • Mogelijk maken om vreemdelingen uit LVV in rijksopvang te plaatsen • Evt: Realisatie bestuurlijke adviescie. • Ondersteuning en evaluatie landelijk opschalingsgremium • Uitwerken van regionale functie en landelijk dekkend LVV netwerk	• Juridische ondersteuning aan LVV's • Communicatieproducten intern/extern over programma • Communicatieproducten voor doelgroep • Bijhouden en uitwerken systeem voor kennisdeling. Verkennen wie "systeem" structureel gaat bijhouden (uiterste vorm: kenniscentrum) • Professionalisering en innovatie begeleiding en activering. • Implementeren gemeenschappelijk trainingsprogramma • Organisatie LVV-overschrijdende activiteiten • Contacten met overige BBB's in voorbereiding op sluiting

Bijlage 6. Overzicht van nog te beantwoorden vragen

Er zijn veel vragen waar op dit moment nog niet of onvoldoende een antwoord kan worden gegeven. Deze zullen daarom gedurende de pilotfase nader worden bezien. Hieronder staat een aantal van deze 'moeilijke' vragen.

1. Hoeveel centrale sturing is nodig?
2. Wie is verantwoordelijk DT&V of gemeente?
3. Wat is de norm voor verblijfsduur en hoe handhaven we die? Spreken we van een verblijfsduur waarvoor het Rijk wil betalen?
4. De LVV is geen eindstation: Wat doe je met de groep waarvoor geen oplossing komt?
5. Wat gebeurt er met de vreemdeling na beëindiging verblijf? Wie bepaalt of verblijf wordt beëindigd? Is er nog een laatste vangnet voor deze groep aan de orde?
6. Wat doe je met mensen met een ongewenstverklaring e.d.?
7. Balans tussen de verplichting tot terugkeer vs. de wens en het maatschappelijke belang om geen mensen op straat te laten leven.
8. Wat is de benodigde LVV-capaciteit waarmee we alle gemeenten overtuigen dat overige instellingen niet meer nodig zijn?
9. Wat zijn de afspraken met gemeenten die geen LVV krijgen? Welke afspraken zijn er (landelijk/regionaal) nodig om de sluiting van de niet-lvv gedaan te krijgen? Wat doen we als er gemeenten niet meewerken?
10. Hoe geven we invulling aan de passage in het regeerakkoord 'onder toezicht van DT&V', rekening houdend met de weerstand die dit mogelijk bij gemeenten kan/zal oproepen?
11. Hoeveel vrijheid hebben gemeenten en maatschappelijke organisaties bij het invullen van het LVV concept? Hoe verhoudt het nieuwe traject zich met (nieuwe) gemeenteraden?
12. Hoe verhoudt het LVV voorzieningen niveau zich tot de VBL en andere terugkeervoorzieningen, juridisch en qua attractiviteit?
13. Normeren we de inzet van maatschappelijke organisaties? Heeft het Rijk een directe (subsidie) relatie met de maatschappelijke organisatie, of loopt deze via de gemeente?
14. Is het Rijk bereid en in staat om - als dit dienstig is aan het proces - een deel van de langdurige probleemgevallen in de huidige BBB versneld of separaat te behandelen?
15. Hoeveel politieke verantwoordelijkheid draagt Stas J&V voor een LVV, i.r.t. B&W/gemeenteraad?

CONCEPT

Bijlage 7. Processchema LVV

Processchema LVV

Hoe verloopt het traject dat een vreemdeling doorloopt vanaf instroom in de LVV tot aan uitstroom, al dan niet na het bereiken van een duurzame oplossing: legalisering van het verblijf, terugkeer naar land van herkomst of eventueel doormigratie.
N.B. het betreft een modelschema; per LVV kan gedurende de pilotperiode een nadere specificatie/uitwerking plaatsvinden.

