

Merel Adema en Joël Amakodo. Merel is masterstudente Staats- en Bestuursrecht en Joël is student juridische bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen. ¹

De Landelijke Vreemdelingen Voorziening: kort verblijf of langdurige woonplaats?

1. Inleiding

In oktober 2017 is de basis gelegd voor de pilot Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV) in het regeerakkoord van kabinet Rutte III. In november 2018 zijn hierover samenwerkingsafspraken gemaakt tussen het Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Het resultaat hiervan is een intensief samenwerkingsverband tussen het Rijk en de deelnemende gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven en Groningen. Deze gemeenten doen mee aan de pilot. Het doel van het 'programma Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen' is het bewerkstelligen van een 'intensief samenwerkend' landelijk netwerk, dat erop is gericht om 'bestendige oplossingen te vinden voor migranten zonder recht op verblijf of rijksopvang'. Onderdeel van de samenwerkingsafspraken tussen het Ministerie van J&V en de VNG is dat de verschillende bed-bad-broodvoorzieningen in de gemeenten vanaf de start van het programma LVV steeds meer worden afgebouwd. Hiermee wordt ook beoogd een einde te maken aan de voortdurende meningsverschillen tussen het Rijk en de gemeenten over de opvang van vreemdelingen. Zo is het Rijk van mening dat het bieden van opvang de doorstroom vertraagt, terwijl gemeenten met het oog op openbare orde wel veel waarde hechten aan het bieden van opvang voor vreemdelingen die anders op straat zouden komen te staan. Wanneer de pilots voldoende effectief blijken wordt de pilot omgezet in een Landelijke Vreemdelingen Voorziening met een landelijk dekkend netwerk.

De pilot LVV is in april 2019 van start gegaan. In het convenant dat per pilot door de gemeente en de Rijkspartijen (ministerie van J&V, Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Dienst Terugkeer & Vertrek en de Afdeling Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel) is ondertekend, zijn de beoogde doelen en de taakverdeling binnen de deelnemende gemeenten expliciet vastgelegd. Iedere deelnemende gemeente buigt zich over bepaalde 'ontwikkelvragen'. Dit zijn vragen die iedere gemeente toegewezen krijgt. De antwoorden op deze vragen dienen als hulpmiddel voor de verdere ontwikkeling van het landelijke LVV-programma. De gemeente Groningen is verantwoordelijk voor de volgende vraag: wat is een realistische tijdsduur voor het begeleiden van de doelgroep naar een bestendige oplossing? Om deze vraag te kunnen beantwoorden hebben wij onderzoek gedaan naar factoren die van invloed zijn op de doorlooptijden van vreemdelingen zonder verblijfsrecht binnen de LVV.

Door ons is verkennend onderzoek uitgevoerd naar de factoren die van invloed zijn op de doorlooptijden van vreemdelingen zonder recht op verblijf en/of rijksopvang in de Groningse LVV-pilot. Onder doorlooptijd wordt verstaan de tijd die verstrijkt tussen het binnenkomen in de LVV en het moment waarop de vreemdeling de LVV weer verlaat. Ons onderzoek is gericht op het in kaart brengen van de factoren die deze doorlooptijden beïnvloeden. De door ons gehanteerde onderzoeksvraag is: welke factoren zijn van invloed op de duur van het begeleiden van vreemdelingen zonder recht op verblijf en/of rijksopvang in de Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen in Groningen naar een bestendige oplossing? Als bestendige oplossing kan worden aangemerkt terugkeer naar het land van herkomst, legalisering van verblijf in Nederland en doormigratie naar een ander veilig land. Deze bestendige oplossingen worden bereikt door de vreemdeling te plaatsen in een begeleidingsscenario, dat kan zijn terugkeer, legalisering van verblijf of doormigratie.

¹ Dit artikel is een weergave van het bestuurskundig onderzoeksproject dat is uitgevoerd in het kader van de bachelor juridische bestuurskunde.

Aan de hand van literatuuronderzoek en interviews hebben wij naar een antwoord gezocht op de onderzoeksvraag. Allereerst is met behulp van de literatuur een beeld geschetst van factoren die in algemene zin van invloed zijn op de doorlooptijden van vreemdelingen in de vreemdelingenopvang. Door middel van interviews met de partijen die in Groningen bij de LVV betrokken zijn is onderzocht welke factoren zich specifiek in de gemeente Groningen voordoen en in hoeverre deze verschillen en overeenkomen met de literatuur. Deze samenwerkingspartners zijn: de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de vreemdelingenpolitie (AVIM), de gemeente Groningen, stichting INLIA en Vluchtelingenwerk Noord-Nederland (VWN). Deze laatste is officieel geen ketenpartner, maar werkt wel nauw samen met de overige partijen. In dit artikel worden de resultaten van het onderzoek besproken. Als eerste wordt uiteengezet welke factoren in de literatuur worden aangehaald die van invloed kunnen zijn op de doorlooptijden in de LVV. Vervolgens wordt met behulp van deze informatie uiteen gezet welke factoren worden onderschreven in de interviews, of waar verschillen te zien zijn. Vervolgens worden de resultaten naast elkaar gelegd om verschillen en overeenkomsten te achterhalen. Ons onderzoek richt zich specifiek op vreemdelingen die terugkeren naar het land van herkomst, van wie verblijf alsnog gelegaliseerd wordt en vreemdelingen die doormigreren naar een ander veilig land.

2. Factoren bekend uit de literatuur

Er is weinig literatuur die specifiek over de doorlooptijden van vreemdelingen zonder verblijfsrecht in de LVV gaat, omdat de LVV een relatief nieuw fenomeen is. Om die reden is breder literatuuronderzoek gedaan naar de opvang van uitgeprocedeerde vreemdelingen en de factoren die van invloed zijn op de doorlooptijden. In deze paragraaf worden de resultaten van het literatuuronderzoek uiteengezet. Uit het literatuuronderzoek blijkt dat er verschillende factoren van invloed zijn op de doorlooptijden van vreemdelingen in een vreemdelingenopvang. De focus ligt op terugkeerbereidheid.² Dit omdat de respondenten van ons onderzoek aangeven dat terugkeerbereidheid van grote invloed is op de realisatie van terugkeer. Respondenten geven aan dat dit de bestendige oplossing is die het vaakst voorkomt. Achterliggende gedachte is dat de terugkeer naar het land van herkomst een bestendige oplossing is waarbij het meest gericht gestuurd kan worden door de opvangorganisatie. Legalisering van verblijf is afhankelijk van de besluitvorming van de staatssecretaris en doormigratie naar een ander, veilig, land is afhankelijk van het immigratiebeleid van het desbetreffende land. Doormigratie naar een ander veilig land en legalisering van verblijf komen bovendien in verhouding tot terugkeer minder vaak voor, zoals volgt uit de onderstaande tabel. In dit artikelen zo ook in onderstaande tabel ligt de focus op vreemdelingen voor wie een bestendige oplossing is bereikt. Dat kan zijn terugkeer naar het land van herkomst, legalisering van verblijf en doormigratie naar een ander veilig land. Vreemdelingen die met onbekende bestemming zijn vertrokken of uitstromen wegens andere reden worden in dit onderzoek niet meegenomen.

² Raadsbrief voortgang Pilot-LVV Groningen.

Bestendige oplossing	Aantal	Percentage
Legalisering van verblijf	13	36,1%
Terugkeer naar land van herkomst	23	63,9%
Terugkeer vrijwillig	18	50%
Terugkeer gedwongen	5	13,9%
Doormigratie	0	0%
Totaal	36	100%

Bron: Monitor LVV Groningen, november 2020

Uit eerdere onderzoeken blijkt dat terugkeerbereidheid van vreemdelingen onder andere beïnvloed wordt door de medische en psychische gesteldheid van de vreemdeling.³ Een vreemdeling die kampt met mentale of medische problematiek is minder snel bereid na te denken over terugkeer. Daarnaast speelt de band met het land van herkomst, maar ook de band met Nederland een belangrijke rol. Hoe langer een vreemdeling in Nederland verblijft, hoe meer hij geworteld raakt in Nederland en hoe minder aantrekkelijk het is om terug te keren naar het land van herkomst of een ander veilig land. Dat heeft een negatieve impact op de terugkeerbereidheid.

Een andere factor die de terugkeerbereidheid van vreemdelingen kan beïnvloeden is een gevoel van schaamte of teleurstelling. Het niet voldoen aan de verwachtingen van achtergebleven familieleden in het land van herkomst kan een belemmering vormen om terug te keren.⁴ Aan de andere kant hebben familiebanden in het land van herkomst een positieve invloed op de terugkeerbereidheid. Uit eerder onderzoek dat gaat over factoren die de terugkeerintentie van asielmigranten beïnvloeden blijkt dat de behoefte aan hereniging de voornaamste reden is voor terugkeer onder asielmigranten.⁵

Toekomstperspectief

Er is een belangrijke rol weggelegd voor het beeld dat de vreemdeling over de toekomst in Nederland heeft.⁶ Een positief beeld van een mogelijk toekomstperspectief in Nederland kan namelijk een negatief effect hebben op de terugkeerbereidheid. Daarentegen zou angst voor een illegale status zorgen voor een grotere terugkeerbereidheid. De binding met Nederland wordt ook beïnvloed door de (lange) duur van de juridische procedures waarin de vreemdeling zich bevindt. Een vreemdeling die al langere tijd in Nederland verblijft bevindt, hecht zich al meer aan Nederland dan een vreemdeling die pas net in Nederland is aangekomen. Daarnaast kan een langdurige juridische procedure leiden tot minder bereidheid van de vreemdeling zelf om actief te werken aan terugkeer.⁷

Naast het toekomstperspectief in Nederland speelt het perspectief in het land van herkomst een grote rol. Uit onderzoek van Amnesty International blijkt dat deze situatie vaak zwaarder weegt dan de situatie in Nederland.⁸ Het perspectief in het land van herkomst kan onder andere worden beïnvloed door economische factoren, medische voorzieningen en sociale voorzieningen. Een negatief perspectief in het land van herkomst verkleint de bereidheid om terugkeer te realiseren.

³ Leerkes, Galloway, Kromhout, 'Terug of niet?', Mens en Maatschappij, 2011.

⁴ Leerkes, Galloway, Kromhout, 'Terug of niet?', Mens en Maatschappij, 2011.

⁵ Idem.

⁶ Regioplan 2020, par. 2.2.

⁷ Klaver, Telli, Witvliet, 'Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen', Regioplan 2015.

⁸ Koppes, 'Valse hoop of bittere noodzaak: opvang van mensen zonder verblijfsrecht', Amnesty International Nederland, 2017.

Naast het willen vertrekken, moet de vreemdeling ook kunnen vertrekken.⁹ Voor terugkeer, maar ook voor legalisering van verblijf of doormigratie naar een ander land is bijvoorbeeld een geldig identiteitsbewijs en eventueel een visa nodig. Noodzakelijk voor alle bestendige oplossingen is dat de autoriteiten bekend zijn met de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling. Het verkrijgen van de benodigde documenten kan echter problematisch zijn. Daarbij geldt ook dat hoe meer moeite de vreemdeling moet doen de nationaliteit te bewijzen of de benodigde documenten te verkrijgen, hoe minder bereid de vreemdeling is dit ook te leveren.¹⁰ Dat kan weer voor de nodige vertraging zorgen.

3. Factoren die blijken uit de interviews

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat er verschillende factoren van invloed zijn op de doorlooptijden in de vreemdelingenopvang van niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen. Terugkeerbereidheid is de belangrijkste factor die van invloed is op de duur van het verblijf. Deze terugkeerbereidheid wordt weer beïnvloed door een aantal factoren. Met deze informatie in het achterhoofd zijn interviews gevoerd met de betrokkenen van de IND, DT&V, AVIM, VluchtelingenWerk, Stichting INLIA en de gemeente Groningen. Deze organisaties zijn betrokken bij de Groningse LVV-pilot.

In de interviews is aan de respondenten gevraagd welke factoren volgens de respondenten van invloed is op de terugkeerbereidheid van vreemdelingen die in de LVV verblijven. Daarnaast is in de interviews aandacht besteed aan de andere bestendige oplossingen, te weten legalisering van verblijf en doormigratie naar een ander veilig land. Tevens is in de interviews aandacht besteed aan de samenwerking tussen samenwerkingspartners in de Groningse LVV.

De interviews zijn via online video verbinding afgenomen. Tijdens de interviews is gebruik gemaakt van een lijst met basisvragen. Respondenten kregen ruimte om de vragen naar eigen inzicht te beantwoorden en daarnaast onderwerpen aan te snijden die volgens hen belangrijk waren voor. In deze paragraaf zullen de factoren die van belang zijn voor de terugkeerbereidheid besproken worden.

Begeleidingsscenario's

Aan de respondenten is allereerst gevraagd welke belemmeringen zij zien in de begeleiding van de doelgroep naar de verschillende bestendige oplossingen. Door de respondenten werd ten eerste opgemerkt dat dat de begeleidingsscenario's doormigratie en legalisering van verblijf minder voorkomen ten opzichte van (al dan niet gedwongen) terugkeer. Belemmeringen in het scenario legalisatie hebben met name betrekking op het ontbreken van de benodigde (identificerende) documenten. Daarnaast wordt voor legalisering een streng beleid gehanteerd (voor het buiten-schuld criterium gelden bijvoorbeeld hele strenge eisen). Van het legaliseren van verblijf is echter niet snel sprake van.

Voor het scenario doormigratie, dat wil zeggen terugkeer naar een ander land dan het land van herkomst, geldt dat deze bestendige oplossing bijna niet voorkomt. Dat komt doordat ook hiervoor strenge eisen gelden.

Terugkeerbereidheid

Het begeleidingsscenario terugkeer naar het land van herkomst komt in de gemeente Groningen het meeste voor. In dit scenario speelt de terugkeerbereidheid van de vreemdeling een grote rol. Uit de interviews komt naar voren dat het besef dat dat illegaal verblijf in Nederland geen realistische optie is, van grote invloed is op de terugkeerbereidheid en daarmee op mogelijke terugkeer naar het land

⁹ Cassinaro 2004, p. 253-279.

¹⁰ Leerkes, Galloway, Kromhout, 'Terug of niet?', Mens en Maatschappij 2011.

van herkomst. De vreemdeling moet zich bewust zijn van de eigen situatie en zich realiseren dat er in Nederland geen toekomstperspectief voor hem of haar is.

De respondenten geven ook aan dat de medische en psychische gesteldheid van de vreemdeling van invloed is op de terugkeerbereidheid. Medische of psychische problematiek kan de bereidheid van de vreemdeling om terug te keren verlagen. Daarnaast kan het ook zijn dat de vreemdeling gevoelens van schaamte ervaart, of bang is zijn familie in het land van herkomst teleur te stellen. Naast het toekomstperspectief in Nederland en het herkomstland, is ook de duur van het verblijf in Nederland volgens respondenten van invloed op de terugkeerbereidheid van de vreemdeling.

Door ketenpartners die werken op Rijksniveau wordt aangenomen dat vreemdelingen die niet in aanmerking komen voor legalisering van verblijf terug kan keren als de vreemdeling dat ook wil. Immers, indien een vreemdeling er alles aan gedaan heeft om terug te keren en dat vervolgens niet lukt, bestaat onder bepaalde voorwaarden recht op een buiten-schuld vergunning.¹¹ Echter, over dit uitgangspunt lopen de meningen tussen de ketenpartners uiteen. Het buiten-schuld criterium wordt door sommige partijen als te streng gezien, waardoor het in hun ogen een weinig steekhoudend argument is. Zo stelt de beleidsmedewerker van de gemeente Groningen dat het in aanmerking komen voor een buiten-schuld vergunning in de praktijk nog niet zo gemakkelijk is. De criteria die gelden voor een buiten-schuld vergunning zijn streng, een dergelijke vergunning zal slechts in uitzonderlijke gevallen verleend worden.

Bejegening

Uit eerder onderzoek van Regioplan is gebleken dat de manier van omgang met de vreemdeling ook van invloed is op de doorlooptijden van begeleidingstrajecten in de LVV.¹² Zo moet onder andere een vertrouwensband worden opgebouwd met de vreemdeling en moeten eenduidige adviezen worden gegeven door de verschillende samenwerkingspartners. Uit de interviews is gebleken dat Stichting INLIA en VWN het belang van de vertrouwensband met de vreemdeling om zijn medewerking te kunnen krijgen benadrukken. Volgens de vertegenwoordiger van Stichting INLIA is het belangrijk om met de vreemdeling op één lijn te zitten als het gaat om het toekomstperspectief waaraan gewerkt zal worden. Daarnaast is het belangrijk dat de vreemdeling het hele proces van begeleiding naar een bestendige oplossing begrijpt en dat de ketenpartners, in samenspraak, een eenduidige boodschap naar de vreemdeling toe verkondigen. Als de samenwerkende partijen niet dezelfde boodschap verkondigen bestaat het risico op onduidelijkheid. Bovendien kan het zijn dat de vreemdeling onterechte verwachtingen krijgt. Is bijvoorbeeld duidelijk dat geen kans bestaat op legalisering van verblijf, dan moet dat voor de vreemdeling ook duidelijk zijn. Daarbij zijn ook de manier van communicatie met de vreemdeling en de adviezen die ondersteuners geven van belang. Een realistisch advies dat er geen perspectief in Nederland is, en dat er gewerkt zal moeten worden aan terugkeer, levert bijvoorbeeld eerder terugkeerbereidheid op dan wanneer de begeleider¹³ nog opties open laat als het gaat om het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Dat is ook zo wanneer de begeleider al aangeeft dat de kans erg klein is. De vreemdeling wil dan alsnog alles op alles zetten om in Nederland te mogen blijven. Omdat de vreemdeling gedurende het begeleidingstraject persoonlijk contact heeft

¹¹ B8/4 Vc 2000.

¹² Mack, Verbeek, Klaver, Plan- en procesevaluatie Landelijke Vreemdelingen voorzieningen, Regioplan 2020.

¹³ Dit kunnen externe personen zijn zoals advocaten of medewerkers van de betrokken instanties.

met de verschillende betrokken partijen, bestaat het risico dat iets dergelijks zich voordoet wanneer niet iedereen dezelfde boodschap verkondigt.

Samenwerking

De ketenpartners proberen gezamenlijk bestendige oplossing te vinden voor vreemdelingen in de LVV. Uit de interviews met respondenten is gebleken dat binnen de Groningse pilot-LVV partijen betrokken zijn met verschillende visies. Om te kunnen beoordelen in hoeverre deze verschillende visies van invloed zijn op de doorlooptijden van vreemdelingen in de vreemdelingenopvang is hier tijdens de interviews naar gevraagd. De betrokken organisaties hebben allen een eigen visie. Stichting INLIA, de uitvoeringsorganisatie binnen de Groningse LVV en Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) staan als non-gouvernementele organisaties in dagelijks contact met de vreemdeling.

Stichting INLIA heeft als organisatie niet de mogelijkheden om verblijfsvergunningen te verstrekken of mensen terug te sturen. Daarom is de belangrijkste rol van de organisatie - en in zekere mate ook van VWN - het begeleiden van vreemdelingen. Het over-en-weer creëren van vertrouwen geldt hierbij als basis. De IND en DT&V hebben hun eigen werkwijze, die minder dan bij Stichting INLIA en VWN berust op een vertrouwensrelatie met de vreemdeling. Uit de interviews blijkt dat de samenwerkingspartners uit de vreemdelingenketen (de DT&V, AVIM en IND) zich meer richten op het toepassen van en werken binnen de wet- en regelgeving. Dat er verschillen in visies bestaan is volgens de respondenten onoverkomelijk. Het verschil in visie uit zich ook in het feit dat Stichting INLIA flexibiliteit in begeleidingsscenario's wenselijk acht, er moet ruimte blijven bestaan om van de gekozen begeleidingsscenario te wisselen. De partners die vanuit rijksbeleid werken wensen daarentegen meer voortvarendheid te zien als eenmaal gezamenlijk voor een begeleidingsscenario is gekozen. Het is noodzakelijk dat de partijen goed met elkaar samenwerken. Daarvoor is nodig dat partijen zich bewust zijn van verschillen in visies en deze van elkaar accepteren. Een goede samenwerking is van belang om overeenstemming te bereiken over de keuze voor een bepaald begeleidingsscenario, informatiedeling onderling en de communicatie naar de vreemdeling toe. Een goede samenwerking kan volgens de respondenten de doorlooptijden van vreemdelingen in de LVV verkorten. De respondenten laten weten dat er ruimte voor verbetering bestaat als het gaat om de boodschap die naar de vreemdeling wordt verkondigd. Partijen moeten meer investeren in het verkondigen van een eenduidige boodschap.

4. Vergelijking

De betrokken partijen onderschrijven allen het belang van de terugkeerbereidheid van vreemdelingen als het gaat om de bestendige oplossing terugkeer naar het land van herkomst. De bereidheid om terug te keren is niet altijd aanwezig bij vreemdelingen. Er is dus een belangrijke rol weggelegd voor het motiveren van de vreemdeling om terug te keren naar het land van herkomst.

Doormigratie of legalisering van verblijf

Belemmeringen in het scenario doormigratie hebben met name betrekking op de strenge eisen die veilige derde landen stellen aan derdelanders. Doordat landen vaak strenge eisen stellen en eigen migratiebeleid hebben komt doormigratie naar een ander land vanwege deze redenen nauwelijks voor. Bovendien dient tussen Nederland en dat andere land overeenstemming te zijn bereikt, anders is doormigratie naar een ander land geen mogelijkheid.

Als een verzoek tot rechtmatig verblijf eenmaal is afgewezen, kunnen nieuwe of medische omstandigheden, maar ook nieuwe informatie of nieuwe bewijzen die de vreemdeling zelf verkrijgt, ervoor zorgen dat een nieuwe aanvraag toch wordt ingewilligd. Naast een gewijzigde situatie kan het buiten-schuld criterium ervoor zorgen dat alsnog een verblijfsvergunning wordt verkregen. Van beide manieren waarop verblijf alsnog gelegaliseerd kan worden is echter niet snel sprake.

Terugkeer

Het besef dat illegaal verblijf in Nederland geen realistische oplossing is, is volgens de respondenten hoofdzakelijk van invloed op de terugkeerbereidheid van de vreemdeling. De terugkeerbereidheid kan daarnaast worden beïnvloed door het gevoel van veiligheid en vrijheid, familiebanden en het aanbod aan medische voorzieningen in het land van herkomst. Volgens respondenten is ook de duur van het verblijf in Nederland van invloed op de terugkeerbereidheid. Hoe langer iemand in Nederland verblijft, des te meer tijd die wortelt en een sociaal netwerk opbouwt. Hierdoor bestaat de kans dat banden met én relaties in het land van herkomst vertroebelen. Deze elementen worden ook aangedragen en bevestigd in de literatuur.

Respondenten geven ook aan dat het hebben van een stok achter de deur – zoals de mogelijkheid tot gedwongen terugkeer – bij kan dragen aan de terugkeerbereidheid. Het idee dat de keuze voor je gemaakt kan worden als je het zelf niet doet, kan motiveren om de vreemdeling zelf na te laten denken over een toekomstperspectief. Respondenten benadrukken dat de terugkeerbereidheid met name afhankelijk is van individuele omstandigheid en gemoedstoestand van vreemdeling.

Bejegening

Uit de interviews blijkt dat het onder andere van belang is dat er realistische verwachtingen worden geschapen bij de vreemdeling over mogelijke bestendige oplossingen. Stichting INLIA en VWN benadrukken het belang van een vertrouwensband met de vreemdeling om de medewerking te krijgen in het begeleidingstraject. Het is belangrijk om op één lijn te zitten met de vreemdeling. Terugkeer naar het land van herkomst is vaak het meest realistische perspectief. Uit ons onderzoek blijkt tevens dat de ketenpartners rekening dienen te houden met invloeden van buiten de vreemdeling. Vaak zijn de invloeden van deze personen zelfs van doorslaggevend belang. De advocaat van de vreemdeling en familie of vrienden kunnen een belangrijke rol spelen als het gaat om het komen tot een realistisch perspectief.

Het belang van eenduidige communicatie en volledige informatievoorziening richting de vreemdeling draagt bij aan de effectieve begeleiding van de vreemdelingen binnen de LVV naar een bestendige oplossing.¹⁴ Dit zorgt ervoor dat de vreemdeling op de hoogte is van zijn of haar (on)mogelijkheden. Hierdoor zal de vreemdeling eerder bereid zijn om mee te werken aan een realistisch toekomstperspectief welke in de meeste gevallen gericht zal zijn op terugkeer. Gemengde signalen kunnen ervoor zorgen dat betrouwbaarheid in twijfel wordt getrokken, maar het kan ook zorgen voor onterechte hoop. Het belang van eenduidige communicatie wordt door respondenten meermaals bevestigd.

De rol van de betrokken partijen

Ketenpartners die samenwerken binnen de Groningse LVV hebben verschillende visies. Stichting INLIA en VWN beredeneren meer vanuit het belang van de vreemdeling, terwijl bij overheidsinstanties uitvoering van het Rijksbeleid eerder voorop staat. De ketenpartners moeten daarin samen hun weg zien te vinden en tot oplossingen komen. De betrokken partijen ervaren allen voldoende ruimte om input te leveren.

¹⁴ Regioplan 2020, par. 2.2.

Conclusie

De meest voorkomende bestendige oplossing binnen de LVV in Groningen is terugkeer naar het land van herkomst. Daarbij is een grote rol weggelegd voor het realiseren van een grote(re) terugkeerbereidheid. Een centrale rol in het begeleidingsproces naar een bestendige oplossing voor vreemdelingen zonder verblijfsrecht in de Groningse LVV is weggelegd voor de communicatie met en naar de vreemdeling toe. Er zijn verschillende elementen die kunnen bijdragen aan een effectieve begeleiding van vreemdelingen zonder verblijfsrecht. De vreemdeling zal eerder bereid zijn mee te werken aan terugkeer indien de vreemdeling het idee heeft over volledige informatie te beschikken. Naast het gegeven dat het voor de vreemdeling van belang is om over volledige informatie te beschikken moet er ook een vertrouwensband zijn tussen de LVV-partners en de vreemdeling. Een vertrouwensband waarbij realistische verwachtingen zijn geschapen vergemakkelijkt het verkrijgen van medewerking van de vreemdeling. Het is belangrijk dat LVV-partners met eenduidige signalen komen en rekening houden met invloeden buiten de vreemdeling om. De ketenpartners zijn zich bewust van het belang van eenduidige communicatie naar de vreemdeling toe.

Volgens de respondenten moeten naast eenduidige communicatie en volledige informatievoorziening ook gezondheidsbelemmeringen worden weggenomen en stabiele opvang worden geboden om de vreemdeling te motiveren na te denken over een toekomstperspectief. Zij geven aan dat het behandelen van medische en/of psychische problematiek van de vreemdeling eerst plaats zal moeten vinden voordat nagedacht kan worden over of gewerkt kan worden aan een bestendige oplossing.

Een vertrouwensband met de vreemdeling kan zorgen voor een grotere terugkeerbereidheid. Indien de vreemdeling vertrouwt op wat de begeleider hem of haar vertelt en ervan overtuigd is dat alle mogelijkheden zijn uitgezocht, zal hij of zij eerder bereid zijn mee te werken aan terugkeer. Naast de medische en psychische gesteldheid van de vreemdeling, speelt ook het toekomstperspectief in zowel Nederland als het land van herkomst een belangrijke rol als het gaat om de terugkeerbereidheid van de vreemdeling. Hoe langer de vreemdeling al in Nederland verblijft, des te meer binding er is met Nederland en minder met het land van herkomst. Dat heeft negatieve invloed op de terugkeerbereidheid van de vreemdeling.

Binnen de Groningse LVV hebben betrokken partijen verschillende visies, het is onoverkomelijk dat daardoor soms meningsverschillen bestaan. Het vinden van een weg daarin gaat met vallen en opstaan. Wel is het zo, dat over het algemeen de samenwerkingspartners in de Groningse LVV tevreden zijn over de samenwerking. Een goede samenwerking tussen de partijen kan het verloop van begeleidingstrajecten binnen de LVV bespoedigen. Respondenten onderschrijven dat. Als partijen het snel eens zijn over welk begeleidingstraject moet worden ingezet dan vergemakkelijkt dat het verkondigen van een eenduidige boodschap naar de vreemdeling toe. Dit draagt bij aan een snellere begeleiding van vreemdelingen naar een bestendige oplossing dan wanneer partijen het maar niet eens kunnen worden.