



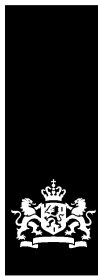
Dienst Terugkeer en Vertrek
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Eindevaluatie project Lokale Samenwerking

Onderdeel programma VVH

Versie 0.6

Datum	9 februari 2015
Status	Definitief



Colofon

Afzendgegevens

Programma VVH
Project Lokale Samenwerking

Contactpersoon

Privacy ██████████
Projectleider Project Lokale Samenwerking / VVH
Privacy ██████ @dtv.minvenj.nl

Projectnaam

Project Lokale Samenwerking

Auteurs

Privacy ██████████ (stagiaire Directie Migratiebeleid, VenJ)
Privacy ██████ (Politie)
Privacy ██████ (Directie Migratiebeleid)
Privacy ██████ (DT&V)

In nauwe samenwerking met:

Privacy ██████████ (DJI)
Privacy ██████ (Gemeente Rotterdam)
Privacy ██████ (VW Rotterdam)

Inhoud

Samenvatting	5
1. Inleiding	6
2. Landelijk project Lokale Samenwerking	8
2.1 Project Lokale Samenwerking onderdeel programma VVH	8
2.2 Doelstellingen project Lokale Samenwerking	8
2.3 Landelijke projectgroep	8
3. Onderzoeksvragen en methoden	10
3.1 Centrale onderzoeksvragen en deelvragen	10
3.2 Evaluatiematerialen en methoden	10
4. Achtergrond en theorie	12
4.1 Eerdere ervaringen in samenwerking vreemdelingenproblematiek	12
4.1.1 Breed Rotterdams Illegalen Overleg	12
4.1.2 Bevindingen Ex-Perspectief	13
4.1.3 Bevindingen Lokaal Terugkeeroverleg (LTO)	14
4.2 Theoretische kader	15
4.2.1 Vertrouwenstheorie	15
4.2.2 Draagvlaktheorie	15
4.2.3 'Van onderaf'-theorie	16
4.2.4 'Control gap'-theorie	16
4.3 Hypothese	16
5. Bevindingen en resultaten	18
5.1 De uitvoering van de pilots Lokale Samenwerking	18
5.1.1 Fasering en frequentie	18
5.1.2 Deelnemers	18
5.1.3 Nieuw of inbedding in bestaande overlegstructuur?	20
5.1.4 Voorzitter	20
5.1.5 Registratie casuïstiek	21
5.2 Inzicht en kennis	21
5.2.1 Meer inzicht in lokale vreemdelingenproblematiek: de vreemdelingenkaart	22
5.2.2 Meer inzicht in elkaars belangen/werkwijze en procedures: het samenwerkingsmodel	24
5.3 Oplossingen lokale vreemdelingenproblematiek	25
5.3.1 Adequate en duurzame oplossingen: resultaten	25
5.3.2 Effect van casuïstiek overleg	27
5.4 Communicatie naar burgers	29
5.5 Succes factoren en belemmeringen in het samenwerkingsproces	30
5.5.1 Commitment deelnemers	30
5.5.2 Deelnemers met voldoende mandaat aan tafel	30
5.5.3 Actief informatie delen	30
5.5.4 Onvoldoende kennis vreemdelingenbeleid en regelgeving	31
5.5.5 Theorie versus praktijk	31

6. Conclusies en aanbevelingen	33
6.1 Conclusies	33
6.1.1 Realiseren van inhoudelijk overleg	33
6.1.2 Inhoudelijke kennis vergroten	34
6.1.3 Communicatie naar burgers	34
6.1.4 Wat is de meerwaarde voor deelnemers?	34
6.2 Aanbevelingen	35
6.2.1 Methodiek landelijk uitdragen	35
6.2.2 Implementatieplan	37
7. Bronnen	38
8. Bijlagen	
1. Tussentijdse evaluatie project Lokale Samenwerking	
2. Verslag landelijke bijeenkomst 2 oktober 2014	
2. Model Zwitsers zakmes	

Samenvatting

Het project Lokale Samenwerking wil een bijdrage leveren aan de aanpak van de lokale vreemdelingenproblematiek. Het streven daarbij was dat op lokaal niveau goed wordt samengewerkt tussen lokale partners in brede zin op het gebied van vreemdelingentoezicht en handhaving. De samenwerking leidt tot meer begrip over en weer, meer kennis van elkaars werkwijze en achtergronden, en daardoor tot meer draagvlak voor de uitvoering van het beleid. Om een 'samenwerkingsmethode' te toetsen zijn vanaf eind 2013 pilots tot stand gebracht in vijf gemeenten: Leeuwarden, Arnhem, Nijmegen, Tilburg en Amsterdam. De gemeente Utrecht was vanaf het begin betrokken, maar start uiteindelijk pas in januari 2015.

Over het algemeen wordt het samenwerkingsproces in de pilots door de deelnemers als succesvol ervaren. De evaluatie laat zien dat de deelname van lokale partners aan de pilots de wil om samen te werken vergroot. Het vertrouwen en onderling begrip tussen deelnemers gaat zienderogen vooruit en er ontstaat meer begrip voor de werkwijze en belangen van de andere partners. Dat leidt er onder andere toe dat het delen van informatie makkelijker verloopt en er een beter (en constanter) beeld ontstaat van de vreemdelingen die onderwerp van gesprek zijn. Ook de meerwaarde van het overleg om creatieve oplossingen te bedenken wordt door deelnemers aan het project benadrukt. De pilots hebben dan ook aangegeven deze manier van samenwerken in de gemeente door te willen zetten.

Tegelijkertijd benadrukken de deelnemers dat de pilots nog 'jong' zijn, dat de deelnemers 'als groep nog moeten groeien' en dat het nog te vroeg is om al veel concrete resultaten in de zin van terugkeer of vergunning te hebben behaald. Mede in dit kader geven enkele deelnemende ketenpartners (IND en DT&V) aan dat de gevraagde inspanning voor de overleg fors zijn in relatie tot de concrete resultaten.

De projectgroep beveelt aan om deze methodiek van lokale samenwerking landelijk aan de gemeenten aan te bieden zodat de methode kan worden ingevoerd in de gemeenten waar daar behoefte aan is. De samenwerking zou nog kunnen worden versterkt wanneer – met name door de partners van de rijksoverheid - extra wordt geïnvesteerd in de communicatie over het beleid (vergroten van de kennis); voldoende aandacht wordt gegeven aan het, vooraf, maken van duidelijke afspraken over de samenwerking en gemeenschappelijke doelen; en de deelnemende organisaties deelnemers (blijven) afvaardigen die voldoende mandaat hebben en in staat zijn om creatief en oplossingsgericht te denken.

Om de informatie-uitwisseling soepel te laten verlopen met voldoende aandacht voor de privacy, beveelt het project Lokale Samenwerking aan om gebruik te maken van de methodiek "Zwitsers Zakmes". Ten slotte beveelt de projectgroep aan om te onderzoeken hoe gedeelde knelpunten en best practices tussen (de samenwerkingspartners in) gemeenten beter kunnen worden gedeeld en er meer duidelijkheid komt over de mogelijkheden voor eventuele opschaling van gedeelde aandachtspunten naar het ministerie of de staatssecretaris.

1. Inleiding

Voor u ligt de rapportage eindevaluatie van het project Lokale Samenwerking. Het evaluatieonderzoek is grotendeels uitgevoerd door Privacy ██████████ (stagiaire directie Migratiebeleid (DMB), Veiligheid en Justitie) in opdracht van de landelijke projectgroep. Het eindrapport is door de projectgroep opgesteld.

Het project Lokale Samenwerking wil een bijdrage leveren aan de aanpak van de lokale vreemdelingenproblematiek. In het projectplan wordt beschreven dat het maatschappelijk draagvlak voor onderdelen van het vreemdelingtoezicht en handhaving soms zwak is. Maatschappelijke organisaties, de media en soms ook gemeenten uiten met enige regelmaat kritiek op (de uitvoering van) het beleid. Partijen die kritiek uiten zijn soms dezelfde lokale besturen en organisaties waarmee de diensten in de vreemdelingenketen overleg voeren en samenwerken in de uitvoering van het beleid. Door vermeende tegenstellingen is het voor partijen niet gemakkelijk om gezamenlijk op te trekken als het gaat om het tegengaan van illegaal verblijf in Nederland. Daarnaast ontbreekt het bij keten- en samenwerkingspartners op sommige punten aan kennis over de werkwijze en (on-)mogelijkheden van de toezichthoudende en handhavende diensten. Ook speelt er onbekendheid over de vraag wat keten- en samenwerkingspartners in hun eigen proces kunnen bijdragen aan het tegengaan van illegaal verblijf en het oplossen van lokale problematiek met illegale vreemdelingen.

Het overleg met gemeenten en maatschappelijke instellingen vindt plaats op zeer uiteenlopende wijze. Daarbij valt in algemene zin op dat er geen gebrek is aan de wil tot samenwerken. Betrokken partners geven aan behoefte te hebben om te komen tot gezamenlijke oplossingen voor moeilijke gevallen, van veelplegers die voor overlast zorgen in de gemeenten tot schrijnende gevallen, zoals uitbuiting, mensenhandel etc.¹

Het streven van het project Lokale Samenwerking is dat op lokaal niveau goed wordt samengewerkt op het gebied van vreemdelingtoezicht en handhaving. In de uitvoering daarvan wordt de samenwerking gezocht tussen lokale partners in brede zin. Daarbij gaat het zowel om de partners in de grote vreemdelingenketen, als de gemeenten en de maatschappelijke instellingen. Samenwerking vindt in de beoogde situatie plaats op basis van het identificeren van een gedeelde problematiek, en op een gezamenlijke aanpak hiervan met een open en transparante houding. Deze samenwerking leidt tot meer begrip over en weer, meer kennis van elkaars werkwijze en achtergronden, en daardoor tot meer draagvlak voor de uitvoering van het toezicht- en handavingsbeleid.²

Om dit doel te bereiken is in zes gemeentes een pilot gestart: Amsterdam, Arnhem, Leeuwarden, Nijmegen, Tilburg en Utrecht.

¹ Dit blijkt onder andere uit de gespreksronde langs gemeenten en maatschappelijke organisaties ter voorbereiding op de Visie Vreemdelingtoezicht en Handhaving (voorjaar 2012)

² Projectplan Lokale Samenwerking, d.d. 23 juli 2013

In deze evaluatie wordt onderzocht of de doelstellingen van project Lokale Samenwerking zijn behaald. Daarvoor wordt beschreven in hoeverre de pilot-overleggen een succes zijn, welke knelpunten er eventueel zijn en wat er nog kan worden aangepast voor verdere implementatie van de methodiek. Daarbij wordt tevens een baten-lasten analyse opgemaakt om de verhouding tussen inspanning en effect te wegen.

2. Het project Lokale Samenwerking

2.1 Project Lokale Samenwerking onderdeel programma VVH

Het project Lokale Samenwerking maakt onderdeel uit van het Programma Versterking Vreemdelingentoezicht en Handhaving (VVH) in opdracht van het directoraat generaal Vreemdelingenzaken (ministerie van Veiligheid en Justitie). VVH is gericht op versterking van het toezicht en handhaving binnen de vreemdelingenketen.

Het VVH programma bestaat uit drie projecten:

- Project Lokale Samenwerking;³
- Informatie Gestuurd Werken;
- Sturing en Monitoring.

De drie projecten leggen verantwoording af aan de regiegroep van het programma VVH, dat bestaat uit vertegenwoordigers van de relevante partijen in de vreemdelingenketen en een vertegenwoordiger van de gemeente Rotterdam.

2.2 Doelstellingen project Lokale Samenwerking

Het project Lokale Samenwerking benoemd in haar projectplan de volgende doelstellingen:

1. Het realiseren van gestructureerde, inhoudelijke overleggen tussen partners in de vreemdelingenketen, gemeenten en maatschappelijke instellingen over het lokale vreemdelingentoezicht en handhaving, waardoor wordt bijgedragen aan:
 - a. het oplossen van gedeelde lokale problematiek met illegale vreemdelingen;
 - b. het tegengaan van illegaal verblijf door zelfstandige terugkeer te stimuleren.
2. Relevante partners zijn meer inhoudelijk bekend met de lokale illegalenproblematiek en met elkaars doelen, belangen en beschikbare middelen.
3. Burgers worden geïnformeerd over de lokale inspanningen en resultaten op het gebied van vreemdelingentoezicht en handhaving.

2.3 Landelijke projectgroep

Het project Lokale Samenwerking ging in 2013 van start. Er is een landelijke projectgroep opgericht, onder leiding van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). De projectgroep heeft een brede samenstelling met deelnemers van het Breed Rotterdams Illegalen Overleg (BRIO) uit Rotterdam (DJI, Nico Adriaan Stichting, Pauluskerk, ROS, gemeente), Vluchtelingenwerk Maasdelta⁴, leden uit de vreemdelingenketen (IND, DT&V, Vreemdelingenpolitie, DMB) de VNG en het IOM.

³ Voorheen 'Draagvlak' genoemd.

⁴ Vertegenwoordiger van Vluchtelingenwerk was vanuit een andere rol (vanuit de Bestuursdienst gemeente Rotterdam) tevens betrokken bij de start van het BRIO.

In de eerste fase van het project is er een productenboek ontwikkeld met instrumenten die gebruikt kunnen worden om lokale problematiek te inventariseren en afspraken over de samenwerking te maken. Het productenboek is bedoeld als dynamisch document, waarin formats zijn opgenomen voor een vreemdelingenkaart (bedoeld om de vreemdelingenproblematiek per gemeente in beeld te krijgen), een juridisch kader (dat kan dienen als kader voor informatie-uitwisseling) en een samenwerkingsmodel (waarin is beschreven welke afspraken pilots kunnen maken over de samenwerking).

Vervolgens heeft de projectgroep een analyse gemaakt van kansrijke gemeenten waar de pilots zouden kunnen plaatsvinden.⁵ Dit zijn Amsterdam, Arnhem, Leeuwarden, Nijmegen, Tilburg en Utrecht geworden.

De projectgroep heeft geholpen bij het leggen van contacten en geadviseerd bij het opstarten van de pilots. Elke pilot heeft een vaste contactpersoon binnen de projectgroep, die naast het regelmatig bijwonen van de pilotoverleggen de gemeenten ondersteunde en hielp met advies of vraagstukken.

In mei 2014 heeft de projectgroep een tussenevaluatie opgesteld.⁶ Op 2 oktober 2014 is een landelijke bijeenkomst georganiseerd. Tijdens deze dag konden leden uit de diverse pilotgroepen van gedachten wisselen, best practices uitwisselen en ervaringen delen.⁷ De bevindingen van de tussentijdse evaluatie en de landelijke project-dag zijn in deze eindevaluatie meegenomen.

⁵ Verslag Analyse Kansrijke Gemeenten.

⁶ Tussentijdse evaluatie Project Lokale Samenwerking, d.d. 9-5-2014

⁷ Zie ook verslag landelijke dag project Lokale Samenwerking, d.d. 02-10-2014

3. Onderzoeksvragen en methoden

3.1 Centrale onderzoeksvragen en deelvragen

Deze evaluatie tracht na te gaan of de doelstellingen van project Lokale Samenwerking zijn behaald. Het evaluatieonderzoek zal daartoe de volgende vragen beantwoorden:

1.
Zijn er gestructureerde inhoudelijke overleggen tussen partners in de vreemdelingenketen, gemeenten en maatschappelijke instellingen tot stand gekomen?

2.
Zijn de relevante partners meer inhoudelijk bekend met de lokale illegalenproblematiek en met elkaars doelen, belangen en beschikbare middelen?

- Meer inzicht in elkaars belangen/werkwijzen en procedures? (samenwerking en communicatie)
- Meer inzicht in lokale vreemdelingenproblematiek? (inventarisatie lokale problematiek)
- Het vergroten van draagvlak voor landelijk beleid? (draagvlak)

3.
Draagt lokale samenwerking bij aan het oplossen van gedeelde lokale problematiek met illegale vreemdelingen en het tegengaan van illegaal verblijf?

- Meer adequate en duurzame oplossingen van lokale problematiek? (resultaten)

4.
Worden burgers geïnformeerd over de lokale inspanningen en resultaten op het gebied van vreemdelingentoezicht en handhaving?

5.
Welke factoren verklaren succes en/of belemmering in het samenwerkingsproces?

Uiteindelijk zal in de conclusie antwoord worden gegeven op de vraag of de baten van deze manier van samenwerken opwegen tegen de investeringen die ermee gemoeid zijn.

3.2 Evaluatiematerialen en methoden

Het project staat een kwalitatieve evaluatie van de pilots voor. In het projectplan is aangegeven dat het project zelf zeer beperkte invloed heeft (en wil hebben) op de concrete uitvoering van de pilots. De landelijke projectgroep heeft zich ingespannen om pilots te starten, te ondersteunen en daarmee resultaten tot stand te brengen, maar was daarbij sterk afhankelijk van samenwerkingspartners waarmee geen projectmatige aansturingrelatie bestaat.

De resultaten van de pilots worden daarom wel in de evaluatie meegenomen, maar niet systematisch kwantitatief geanalyseerd. Dit zou volgens de projectgroep namelijk geen recht doen aan het project. Sommige pilots zijn immers al eerder begonnen en sommige pas enkele maanden geleden. Bovendien is het projectdoel

niet alleen om effectiviteit van acties ten aanzien van lokale problematiek te vergroten, maar ook om draagvlak en onderling begrip te bevorderen.

Voor het verzamelen van input van de pilots voor de eindevaluatie is een evaluatieformulier opgemaakt, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen een procesevaluatie en een effectevaluatie. De procesevaluatie kijkt naar het verloop van de uitvoering van de pilots: Is er een vreemdelingenkaart, samenwerkingsmodel en een communicatiemodel opgesteld? Hoe verloopt de samenwerking? De effectevaluatie is gericht op de behaalde resultaten: wordt het draagvlak en de kennis over elkaar vergroot en leiden de overleggen tot een concrete oplossing van de problematiek?. Het doel is de effectiviteit van casuïstiek overleg vast te stellen. Wat zijn volgens de betrokken partners de belangrijkste resultaten van de pilot; welke factoren hebben bijgedragen aan deze resultaten; zijn de vooraf bepaalde doelstellingen van de specifieke acties behaald?

Voor de evaluatie zijn in november en december 2014 interviews met verschillende deelnemers per pilot gehouden om verdieping en duiding te bieden aan de informatie uit het evaluatieformulier. Dit is gecombineerd met de indrukken uit eerdere bezoeken aan de gemeentes, input uit de landelijke bijeenkomst op 2 oktober en de tussentijdse evaluatie van project Lokale Samenwerking. Utrecht is in dit geval bijzonder, omdat het overleg in januari 2014, kort na de oprichting, is stopgezet en ten tijde van het schrijven van deze eindevaluatie de voorgenomen herstart nog niet heeft plaatsgenomen. Utrecht wordt in de evaluatie waar mogelijk dus wel meegenomen, maar de pilot kan niet uitgebreid worden geëvalueerd.

4. Achtergrond en theorie

4.1 Andere/Eerdere ervaringen samenwerking vreemdelingenproblematiek

Vanzelfsprekend is de samenwerking in de pilots lokale samenwerking niet de eerste keer dat er in gemeenten wordt samengewerkt tussen partijen die op enigerwijze betrokken zijn bij (illegale) vreemdelingen.

In dit onderdeel worden de belangrijkste bevindingen uit eerdere of andere lokale samenwerkingsverbanden in vreemdelingenproblematiek weergegeven. Zo is in 2011 in Rotterdam het Breed Rotterdams Illegalen Overleg (BRIO) gestart. Het succes van dit overleg vormde de aanleiding voor het programma Versterking Vreemdelingentoezicht en Handhaving om het project Lokale Samenwerking te initiëren. Daarnaast is er binnen de vreemdelingenketen al ervaring met lokale samenwerkingsprojecten zoals het Ex-perspectief project (inzake uitgeprocedeerde voormalig alleenstaande minderjarige vreemdelingen) en Lokale Terugkeer Overleggen (over terugkeermogelijkheden voor vreemdelingen zonder verblijfsrecht).

4.1.1 Bevindingen Breed Rotterdams Illegalen Overleg

In Rotterdam is in 2011 een overleg gestart om terugkeer van illegale vreemdelingen te bevorderen door samenwerking tussen de vreemdelingenketen, maatschappelijke instanties, gezondheidszorg en de gemeente. De behoefte om dit overleg te starten kwam voort uit de beëindiging van de opvang door gemeenten in 2011. Op voorstel van de GGD en de Bestuursdienst heeft het College in februari 2011 besloten om een Bed-Bad-Brood voorziening in het leven te roepen voor illegaal verblijvende vreemdelingen waarvan gevreesd werd dat hun medische situatie zal verergeren wanneer zij geen opvang zouden krijgen. Illegaal verblijvende migranten komen in aanmerking voor deze regeling als zij aantoonbare regiobinding hebben, een verwijsbrief van de GGD of dokter, én mee willen werken aan terugkeer. Om die terugkeer voor te bereiden is een overleg tussen overheidsinstanties (IND, DT&V, DJI en VP), de gemeente, IOM en NGO's (GGD, Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt/ROS, SHIP, Leger des Heils, Nico Adriaan Stichting/NAS en Pauluskerk) in de vorm van het BRIO ontwikkeld.

Vanaf de oprichting van het BRIO is weinig op papier gesteld: de samenwerking heeft zich ontwikkeld vanuit een gedeelde overtuiging van belang. Er zijn weinig afspraken tussen de deelnemers vastgelegd. Omdat veel besproken personen uit de opvang van de GGD komen, functioneert de GGD als voorzitter van het overleg. Een medewerker van de bestuursdienst van de gemeente houdt als secretaris de agendering en verslaglegging bij. Het detentiecentrum Rotterdam (DJI) is ook aangesloten bij het overleg.

Het overleg was aanvankelijk gericht op het verwezenlijken van terugkeer, maar voor sommige vreemdelingen bleken in de praktijk andere opties passender. Vanaf 2011 zijn er in Rotterdam 109 vreemdelingen besproken in het BRIO. Van deze groep zijn er 34 teruggekeerd en hebben er 19 alsnog een verblijfsvergunning gekregen. 14 personen hebben alsnog opvang gekregen bij het COA (12) of elders (2). De deelnemers ervaren het overleg als succesvol, maar geven aan dat het lange tijd heeft geduurd voordat effecten werden bereikt: dat is niet binnen een half jaar gelukt.

Het succes van BRIO is volgens de deelnemers te verklaren door een combinatie van factoren:

- De gedeelde overtuiging van het belang van het overleg;
- Onderling vertrouwen;
- De losse inkadering van het overleg, omdat dit ruimte biedt voor aanpassingen wanneer bepaalde afspraken niet blijken te werken;
- De inspraak van alle deelnemers in de vormgeving van het overleg maar vooral bij het aandragen van casus;
- De heldere communicatie tussen deelnemers over de mogelijkheden;
- De gedeelde belangen van tegengaan van illegale vreemdelingenproblematiek.

Tot slot is belangrijk dat dit overleg al langere tijd (sinds 2011) gevoerd wordt, wat ervoor heeft gezorgd dat het vertrouwen tussen de instanties is gegroeid.⁸

4.1.2 Bevindingen (Ex-)Perspectief

Perspectief

Naar aanleiding van de motie Spekman is in samenspraak met 20 gemeenten en de VNG op 1 oktober 2009 het 'experiment Perspectief' gestart. Het experiment beoogde het voorkomen van illegaliteit onder voormalig alleenstaande minderjarige vreemdelingen (ex-AMV's van 18 jaar en ouder) en omvatte 20 steunpunten verspreid over het land (in Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Deventer, Drachten, Eindhoven, Enschede, Groningen, Haarlem, Hengelo, Leeuwarden, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam, Tilburg, Utrecht, Zaandam en Zwolle). Bij alle steunpunten (vaak gerund vanuit Vluchtelingenwerk) stond het bieden van een realistisch perspectief op de toekomst centraal, met als belangrijkste 'trajecten' ofwel een verblijfsvergunning in Nederland, ofwel (begeleide) terugkeer naar het land van herkomst. Een analyse van de resultaten door het WODC laat zien dat:

- De uitvoering van het project vond over het algemeen plaats in nauwe samenwerking tussen gemeenten en het steunpunt. Het contact met ketenpartners zoals de IND de DT&V en VP was vaak incidenteel (om informatie op te vragen). Datzelfde geldt voor de samenwerking met het IOM.
- De samenwerking met de vreemdelingenketen (IND, DT&V, VP) werd redelijk tot goed ervaren, maar veel steunpunten hebben toch ook knelpunten in de samenwerking ervaren. Aangegeven werd dat e.e.a. vaak kan verschillen per medewerker.
- Van de 733 deelnemers aan het experiment zijn na anderhalf jaar⁹ nog 473 ex-AMV's in begeleiding. Van de overige 260 ex-AMV kreeg 15% in deze looptijd een verblijfsvergunning, 3% is teruggekeerd, 12% is met onbekende bestemming vertrokken en 1% is door gemigreerd naar een ander land.
- De begeleidingstrajecten waren erg verschillend per gemeente. Tegelijk blijkt de inzet van het traject de sterkste samenhang te vertonen met de uitkomst. Dus: begeleiding die gericht was op terugkeer leidde verhoudingsgewijs vaker tot daadwerkelijke terugkeer, datzelfde geldt voor de inzet op een verblijfsvergunning.

Vanwege de beperkte resultaten werd het experiment op 30 juni 2011 beëindigd.

⁸ Ervaringen BRIO-leden

⁹ Van 1 oktober 2009 tot 1 april 2011.

Ex-Perspectief

Op aandringen van onder andere gemeenten is vanaf juni 2012 het Ex-Perspectief-project gestart. Doel van dit project was om in de nog lopende trajecten uit het experiment Perspectief, zorgvuldig en met extra inspanning tot een verantwoorde oplossing te komen door terugkeer of verblijf. Concrete zaken werden vervolgens besproken in Lokale Terugkeer Overleggen (LTO's) waarbij naast partners uit de vreemdelingenketen en gemeenten vaak ook maatschappelijke organisaties waren betrokken. Uit een eerste voortgangsrapportage worden informatiedeling en de sfeer van het overleg (constructief of niet) als belangrijke factoren benoemd om concrete resultaten te kunnen behalen.

In totaal zijn voor het project 247 vreemdelingen, uit 16 gemeenten, aangemeld. Bij beëindiging van het project op 1 november 2013, konden 230 dossiers worden afgesloten. Hiervan is een zeer klein deel (4) onder toezicht vertrokken. Een substantieel deel van de groep, namelijk 59 vreemdelingen heeft alsnog een vergunning gekregen en 126 zijn zelfstandig vertrokken zonder toezicht of om een andere reden teruggetrokken uit het project.

De stuurgroep concludeerde dat het project ex-Perspectief tot de gewenste resultaten heeft geleid. In de eindevaluatie werd aangegeven dat "Door de gemeenten complexe- en in veel gevallen langlopende dossiers zijn aangeleverd die in de LTO's konden worden afgewikkeld. In enkele gevallen is een verblijfsvergunning verleend of is de zaak anderszins vlot getrokken nadat de betreffende zaak door het LTO is voorgelegd aan de stuurgroep.

Daarnaast geeft de stuurgroep aan dat "Ondanks de verschillende belangen in de LTO's, door project ex-Perspectief samenwerkingsverbanden zijn ontstaan die ook na de beëindiging van het project zullen worden voortgezet. De stuurgroep is ervan overtuigd dat de intensieve wijze waarop in het project is samengewerkt, op effectieve wijze zal doorgaan in de reguliere LTO's en de contacten tussen het Rijk en gemeenten in de toekomst."

4.1.3 Bevindingen Lokaal Terugkeeroverleg (LTO)

Al geruime tijd zijn er in opvanglocaties van het COA lokale overleggen (LTO's) zoals beschreven in de zogenaamde "Leidraad Terugkeer&Vertrek. Aan deze LTO's, onder voorzitterschap van de DT&V, nemen deel het COA, de politie en sinds kort de IND. Tevens zijn in sommige (grote) gemeenten lokale overleggen tussen de partijen die het meest betrokken zijn bij de terugkeer van vreemdelingen. Waar dat mogelijk was zijn de pilots Lokale Samenwerking aangesloten bij deze reeds bestaande overleggen. De inrichting van deze meestentijds eveneens genoemde Lokale Terugkeer Overleggen (LTO's) is vaak zeer divers. Conclusie van een verslag over de effectiviteit van LTO's vanuit DGVZ¹⁰ luidt: "*Het onderlinge vertrouwen, respect voor positie en de besluitvaardigheid van het gremium lijkt bepalend te zijn voor effectiviteit van het LTO. De frequentie van het overleg, de vaste samenstelling van de deelnemers en het actief monitoren van (de nakoming van) afspraken levert hieraan een cruciale bijdrage. De invulling van de rol van de voorzitter als trekker van het LTO lijkt daarom bepalend voor het creëren van de gewenste omstandigheden om het succes van het LTO te waarborgen.*"

In het verslag wordt aanbevolen om in LTO's ruimte te laten voor lokale omstandigheden om zo te komen tot een effectief en efficiënt overleg ten aanzien van vormgeving, samenstelling en frequentie.

¹⁰ Verslag stage-onderzoek LTO, door [REDACTED], DGVZ), 24 februari 2014.

Zoals vermeld neemt, na een voorstel hiertoe vanuit het deelberaad asiel, sinds kort de IND deel aan de LTO's zoals beschreven in de Leidraad Terugkeer&Vertrek. Na evaluatie is gebleken dat deze deelname een duidelijke meerwaarde heeft waarna formalisatie van de medewerking heeft plaatsgevonden.

In zowel de evaluatie van het LTO als het Ex-perspectief project lijkt het respecteren van lokale omstandigheden in beleidsvorming voor lokale problematiek een heikel punt. Hier wordt in de sectie 'theoretisch kader' verder op in gegaan.

4.2 Theoretisch kader

Het theoretisch kader toont welke theorieën de antwoorden op de centrale onderzoeksvragen en deelvragen helpen verklaren. Op de genoemde theorieën wordt later in de conclusie en de aanbevelingen teruggekomen. Gelet op de doelstellingen van project Lokale Samenwerking zijn de relevante bevindingen uit de literatuur hier samengevat in vier theorieën:

- (A) Vertrouwenstheorie
- (B) Draagvlaktheorie
- (C) 'Van onderaf'-theorie
- (D) 'Control gap'-theorie

Na behandeling van het theoretisch kader worden de hypothesen van het projectplan en de evaluatie gepresenteerd.

4.2.1 Vertrouwenstheorie

De vertrouwenstheorie stelt dat toename van vertrouwen het best gerealiseerd kan worden door een combinatie van bereidwilligheid van individuen en geloofwaardigheid van organisaties.¹¹ Vertaald naar project Lokale Samenwerking betekent dit dat de geloofwaardigheid van deelnemende organisaties naar elkaar toe wordt vergroot als de organisaties één lijn aanhouden en de in het overleg gemaakte afspraken nakomen. Daarnaast moeten de afgevaardigden van deze organisaties die daadwerkelijk om de tafel zitten (de individuen) hun wil tot open, transparant en creatief overleg tonen. Hierbij hoort de bereidwilligheid om buiten de gebaande paden te treden en eventueel zaken op te schalen wanneer de oplossingen niet binnen de bestaande procedures te voorzien zijn. Vertrouwen neemt dus toe doordat individuele deelnemers enerzijds hun goede wil tonen, en de organisaties waar zij toe behoren anderzijds hun geloofwaardigheid bewijzen.

4.2.2 Draagvlaktheorie

Volgens de draagvlaktheorie is er om draagvlak voor overheidsbeleid te vergroten een verandering van kennis, houding en gedrag van de doelgroep ten aanzien van het beleid nodig. Vertaald naar project Lokale Samenwerking betekent dit dat ten eerste de kennis van de drie doelgroepen (ketenpartners, betrokken instanties en burgers) vergroot moet worden. Dit vormt de basis om invloed uit te oefenen op de houding en het gedrag. In het kader van de pilots Lokale Samenwerking kan dat dan zowel gaan om kennisuitwisseling van wederzijdse aanpak en procedures als noodzakelijke kennis over de personen die besproken worden.

¹¹ Levelt, M., & T. Metzke, 'The legitimacy of regional governance networks: Gaining credibility in the shadow of hierarchy', *Urban Studies* 2 (2013), 1-6, 3; Ganesan, S. & R. Hess, 'Dimensions and levels of trust. Implications for commitment to a relationship', *Marketing Letters* 8, 4 (1997) 439-448; Connelly, S., 'Constructing legitimacy in the new community governance', *Urban Studies* (2010), 1-18, 11-13.

4.2.3 'Van onderaf'-theorie

De 'van onderaf'-theorie is sterk gerelateerd aan de draagvlaktheorie. De 'van onderaf'-theorie stelt dat om draagvlak voor een beleidsdomein te vergroten, er ruimte gelaten moet worden voor inspraak van onderaf. Dit zou voor project Lokale Samenwerking bijvoorbeeld kunnen inhouden dat de lokale overleggen ook wijzigingen aan het nationaal beleid kunnen voorstellen, wanneer zij tegen knelpunten in de uitvoering aanlopen.

4.2.4 'Control gap'-theorie

Volgens de 'control gap'-theorie kan beleid niet volledig in de praktijk verwezenlijkt worden omdat uitvoerders ruimte nodig hebben om het beleid te implementeren. Hier zijn verschillende verklaringen voor. Lipsky's fameuze 'street level bureaucracy' stelt dat uitvoerders beleid anders uitvoeren dan voorzien omdat zij bijvoorbeeld onvoldoende middelen hebben.¹² Ook Walaardt bewees hoe individuele overwegingen van uitvoerders de uitkomsten in asielprocedures beïnvloeden. Bonjour toonde hoe gebeurtenissen in de praktijk de verwachtingen van beleidsmakers kunnen bijstellen, waardoor beleid andere resultaten heeft dan aanvankelijk gepland. Kortom, migratiebeleid pakt niet altijd uit zoals verwacht, omdat de uitvoering invloed heeft op individuele uitkomsten. Deze verklaringen worden hier geschaard onder de 'control gap'-theorie, die verklaart waarom er een kloof bestaat tussen beleid en praktijk. Vertaald naar project Lokale Samenwerking betekent dit dat het respecteren van uitvoeringsvrijheden een voorwaarde is voor het slagen van de pilots. Dit wordt ook wel het respecteren van de professionele ruimte van werknemers genoemd. Zij moeten de ruimte krijgen om binnen de marges van de wetgeving hun eigen oordeel in het individuele beleid kenbaar te maken.

4.3 Hypothese

Gelet op de vier theorieën en de bevindingen uit eerdere cq. andere vormen van lokale samenwerking, zijn er zeven hypothesen te noemen welke helpen verklaren waarom de doelen van de project Lokale Samenwerking al dan niet worden gehaald. Deze worden in deze evaluatie getest.

1. *Investeren in samenwerking loont.*

Onvermogen tot samenwerking (bijvoorbeeld terughoudendheid in gegevensuitwisseling of niet gezamenlijk bepalen van doelstelling van overleg) leidt tot een niet optimaal resultaat. Een cruciaal onderdeel van deze hypothese is dat draagvlak alleen te bereiken is door *'gezamenlijke belangen en doelstellingen te formuleren en vertrouwen in elkaar op te bouwen'*.

2. *Commitment van alle deelnemers is nodig.*

Deelnemende organisaties moeten zich als geheel committeren aan in het overleg gemaakte afspraken, om de geloofwaardigheid van de organisatie te waarborgen. Dit vergroot het vertrouwen tussen de deelnemers.

3. *De sleutelfiguren aan tafel.*

Om vertrouwen in samenwerking te bevorderen is niet alleen nodig dat organisaties zich committeren aan gemaakte afspraken, maar ook dat 'de juiste mensen' aan tafel zitten. Dit draait om voldoende mandaat (en professionele ruimte, zoals in hypothese 4) maar ook om de werkhouding van mensen (bijvoorbeeld

¹² Michael Lipsky, Street-level bureaucracy: the dilemmas of the individual in public services (New York 2010) xi-xii

bereidwilligheid om creatief en out of the box te denken). De selectie van individuen die om de tafel zit kan een pilot dus maken of breken. Dit komt voort uit de vertrouwenstheorie.

4. Biedt ruimte aan uitvoerders.

Het is nodig om ruimte te laten aan uitvoerders, omdat het beleid niet kan voorzien in de diversiteit van de uitvoeringspraktijk. De deelnemers moeten voldoende professionele ruimte krijgen om creatieve oplossingen binnen de wettelijke kaders te verzinnen.

5. Deel actief informatie.

Om het draagvlak bij zowel samenwerkingspartners als burgers te creëren moet kennis over de werkwijze, doelen en middelen gecommuniceerd worden naar geïnteresseerde organisaties en personen. Vergroting van kennis over een beleidsdomein bij de partners aan tafel (zoals de werkwijze, doelen, middelen) is immers een van de voorwaarden voor de vergroting van draagvlak. Ook volledige en actuele informatie-uitwisseling over de vreemdeling zelf is natuurlijk van cruciaal belang om tot concrete oplossingen te komen.

6. Respecteer de lokale situatie.

De lokale werkelijkheid is divers omdat er per regio andere actoren en factoren meespelen in het beleidsdomein. Het is daarom nodig om voldoende ruimte te laten voor lokale verschillen om te komen tot afspraken met betrekking tot de uitvoering.

7. Verzamel centraal de knelpunten.

Om draagvlak te bevorderen is alleen het actief verspreiden van informatie niet voldoende. In navolging van de 'van onderaf'-theorie gaan we er vanuit dat inspraak vanuit de uitvoering in het beleid nodig is om draagvlak te bevorderen.

5. Bevindingen en resultaten

In dit hoofdstuk worden de bevindingen en resultaten gepresenteerd, die naar voren zijn gekomen uit de evaluatieformulieren, verdiepende interviews met deelnemers van de pilots en de landelijke bijeenkomst met alle pilotgemeenten. De bevindingen en resultaten zijn gegroepeerd naar de centrale onderzoeksvragen en deelvragen en gaan daarnaast, waar mogelijk, in op de gestelde hypothesen van hoofdstuk 4.

5.1 De uitvoering van de pilots Lokale Samenwerking

Zijn er gestructureerde, inhoudelijke overleggen tussen partners in de vreemdelingenketen, gemeenten en maatschappelijke instellingen tot stand gekomen? (Onderzoeksvraag 1)

In het algemeen is de uitvoering van de pilots succesvol verlopen. De meeste pilotgemeenten zijn enthousiast van start gegaan en slaagden er in om binnen korte tijd de juiste partners aan tafel te krijgen en daadwerkelijk aan de slag te gaan met het zoeken naar concrete oplossingen. Gedurende het project hebben ook andere gemeenten zich geïnteresseerd getoond in de werkwijze van Lokale Samenwerking.¹³ In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillende samenstellingen van de overleggen, eventuele inkadering in bestaande projecten, verschillen in lokale problematiek en andere relevante (achtergrond)factoren.

5.1.1 Fasering en frequentie

De pilots zijn gefaseerd van start gegaan: Amsterdam is als eerste pilot begonnen, Arnhem is de meest recent gestarte pilot. De frequentie van de overleggen verschilt: gemiddeld vinden de pilots eens per zes weken plaats.¹⁴ In tabel 1 is de startdatum, het aantal geselecteerde casus bij aanvang en het aantal besproken casus tegen elkaar afgezet.¹⁵ Opvallend in dit overzicht is dat Amsterdam, als langst draaiende pilot, bijna het minst aantal casus heeft besproken. Dat heeft te maken met de specifieke (meer beperkte) doelgroep van het Top600 overleg. De selectie van de casus bij aanvang van het overleg ligt overigens ook aan de doelstellingen van het overleg en de lokale situatie.

5.1.2 Deelnemers

Aan alle overleggen nemen vertegenwoordigers van de gemeente, DT&V, IND en VP deel. Dit wordt per gemeente aangevuld met andere (non-gouvernementele) partners die betrokken zijn bij de lokale vreemdelingenproblematiek. In tabel 2 zijn de vaste deelnemers per gemeente opgesomd. Belangenorganisaties die betrokken zijn bij de zorg voor illegale vreemdelingen zijn daarbij onder één noemer gegroepeerd: Belangenorganisaties (BO). In Arnhem hoort hier bijvoorbeeld een zelfstandig maatschappelijk werkster bij en in Nijmegen de belangenorganisatie stichting GAST. Instanties die zich bezighouden met nachtopvang of noodopvang zijn onder de noemer Noodopvang (NO) gegroepeerd. Daarnaast hebben sommige gemeenten, zoals Amsterdam, ervoor gekozen om per casus relevante deelnemers uit te nodigen om expertise uit te wisselen.¹⁶ In Utrecht is er voor gekozen om vanaf

¹³ Drachten

¹⁴ Evaluatieformulier Arnhem; Amsterdam; Nijmegen.

¹⁵ Tussentijdse evaluatie; evaluatieformulieren

¹⁶ Evaluatieformulier Lokale Samenwerking Amsterdam

januari 2015 met een afgeslankte groep deelnemers te starten omdat dat volgens de gemeente voorlopig een grotere kans van slagen heeft. Op termijn zal Utrecht vervolgens kijken of meer deelnemers kunnen aansluiten (zie tevens 3.2 en 5.1.3).

Tabel 1: Startdatum en aantal casus per pilot/gemeente

	Amsterdam	Leeuwarden	Utrecht	Nijmegen	Tilburg	Arnhem
Startdatum	29-10-2013	16-12-2013	31-01-2014	17-02-2014	01-04-2014	15-04-2014
Duur pilot op 30-11-2014	13 maanden	11,5 maanden	Nvt	9,5 maanden	8 maanden	7,5 maanden
Aantal casus bij aanvang	30	60	265	12	25	40
Besproken casus	17	60	Nvt	15	28	25
Frequentie overleg	6 p/j	8 p/j	Nvt	12 p/j	12 p/j	8 p/j

Tabel 2: Vaste deelnemers overleg per gemeente

	Amsterdam	Arnhem	Leeuwarden	Nijmegen	Tilburg	Utrecht
Gemeente	X	X	X	X	X	X
DT&V	X	X	X	X	X	X
VP	X	X	X	X	X	(X)
IND	X	X	X	X	X	X
COA						
IOM		x	X	x	x	(X)
VWN		x	X	x		X
GGD	X				X	
GGZ		X				
Kerk			X		X	
NO		X		x	X	
BO		X		X		(X)
OM	X					
Politie	X					

* NO = Noodopvang; BO= Belangenorganisaties

* (X) = deze organisaties worden op dit moment nog niet betrokken bij het overleg maar mogelijk wel in de toekomst.

5.1.3 Nieuw of inbedding in bestaande overlegstructuur?

Om overlap en extra overleg te voorkomen is geprobeerd om de pilots zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij reeds bestaande overleggen (Arnhem en Leeuwarden), waar nodig uitgebreid met nieuwe partners. Gebleken is dat er voor de pilots geen enkele gemeente was waar alle relevante partners reeds met elkaar aan tafel zaten. Wel waren veel deelnemers in andere samenstellingen en wisselende frequentie met elkaar in contact. Bijvoorbeeld in LTO's of in het kader van de ex-perspectief projecten. Amsterdam is hierin een opvallende gemeente omdat de pilot Lokale Samenwerking hier is geïmplementeerd in de Top 600 structuur, waarbinnen wordt geprobeerd oplossingen te vinden voor mensen die herhaaldelijk zware misdaden plegen. De Top 600 heeft verschillende expertise-groepen, waarvan met de start van de pilot één zich richt op illegale vreemdelingen. Voor dit doel is ook bij dit overleg een aantal nieuwe partners zoals de DT&V, IND en vreemdelingenpolitie (nauwer) betrokken.

Hoewel is getracht aan te sluiten bij reeds bestaande overlegvormen blijven in een aantal gemeenten naast de pilots nog andere overleggen rondom (illegale) vreemdelingen bestaan. Zo kent Amsterdam nog verschillende overleggen waaronder een overleg over vreemdelingen met psychische problemen waarbij, net als in het Top600 overleg, partners uit verschillende disciplines aansluiten. Ook in Tilburg zijn er meerdere vormen van lokale samenwerking tussen NGO's, waar de gemeente noch ketenpartners betrokken bij zijn. De wenselijkheid van meerdere "illegalen overleggen" per gemeente hangt met name af van de grootte van de gemeente en de diversiteit van de doelgroep, en dient derhalve een lokale keuze te zijn. Hierbij wordt onder andere gekeken naar efficiëntie. In te grote groepen loop je eerder aan tegen problemen met het delen van informatie (niet alle informatie is bijvoorbeeld voor alle deelnemers noodzakelijk om te weten). Bij het BRIO ervaren ze de grootte van het overleg niet als belemmerend, maar juist als toegevoegde waarde; alle informatie die voor handen is van alle betrokken partijen direct op tafel en samen komen tot een oplossing.

Duidelijk werd dat eerdere samenwerking gevolgen kan hebben voor de mate van vertrouwen tussen organisaties en daarmee de samenwerking. Het reeds bestaande wantrouwen tussen betrokken organisaties in Utrecht heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat de gemeente al snel na de start van de pilot – na een meningsverschil over een individuele zaak - tot de conclusie kwam dat de samenwerking wat hen betreft tijdelijk geen doorgang kon hebben.

5.1.4 Voorzitter

In de pilots Lokale Samenwerking is de gemeente veelal de voorzitter van het lokale overleg. Immers, in veel gevallen is het de gemeente die in haar gebied problematiek constateert en graag wil oplossen. De gemeente heeft daarbij de verantwoordelijkheid van agendering, verslaglegging en organisatie van de overleggen: een taak die overigens vrij ingevuld kan worden. In de gemeenten kunnen alle deelnemende organisaties agendapunten aandragen. De voordelen zijn dat de gemeente de lokale problematiek goed kent en gebaat is bij efficiënte samenwerking, en dat de gemeente als derde partij tussen overheidsinstanties enerzijds en NGO's anderzijds geldt. Ter illustratie: bij het BRIO heeft de GGD de voorzittersrol en wordt de verslaglegging gedaan door een vertegenwoordiger van de burgemeester. Elke deelnemer kan een casus agenderen.

Vanuit enkele pilotgemeenten zijn opmerkingen geuit over de verhoudingen tussen het rijk en de gemeenten. Hierbij is onder andere de discussie ten aanzien van de opvang van vreemdelingen ('bed-bad-brood') van belang. Gemeenten en

maatschappelijke partners hebben meerdere malen aangegeven dat het oplossen van de illegalenproblematiek in gemeenten voor een deel verbonden is met de vraag of een bepaalde vorm van opvang mogelijk is voor die groepen die daar nu geen recht op hebben. Naar de beslissing van de staatssecretaris van Justitie ten aanzien van een eventuele bed-bad-brood regeling wordt reikhalzend uitgekeken¹⁷. Bovendien hebben sommige gemeenten moeite met de knelpunten die zij ondervinden in het nationaal beleid (zoals bepaalde herkomstlanden, of beleid voorziet niet in praktijk), maar kunnen hier zelf geen wijzigingsvoorstellen voor inbrengen en hebben slechts beperkte invloed op het besluitvormingsproces. De gemeente is de voorzitter van het overleg terwijl het niet bevoegd is om beleidsbeslissingen te nemen: die bevoegdheid ligt bij andere partners. Daarentegen wordt de neutrale positie van de gemeenten door de keten als een positief punt ervaren; procesbegeleider. In andere overleggen is vaak degene die het meest belang bij het overleg heeft als voorzitter van het overleg gekozen (LTO, BRIO, etc.).

5.1.5 Registratie casuïstiek

Het registreren van casuïstiek is binnen de pilots op verschillende wijze opgepakt. In het landelijk produktenboek is de methode van het BRIO overgenomen, te weten twee Excel-bestanden waar enerzijds middels V-nummers anoniem vreemdelingen die besproken worden zijn geregistreerd. En anderszins middels een tweede lijst de actiepunten die bij dat nummer horen worden opgenomen. De pilots in Nijmegen en Leeuwarden hebben dit overgenomen. In Arnhem heeft Vluchtelingenwerk een trajectplan ontwikkeld met alle relevante informatie over de te bespreken vreemdeling en de actiepunten. En in Amsterdam gebruikt men volgens het convenant Top 600 een eigen format. Ook hierbij wordt gewerkt met een anonieme lijst met actiepunten gekoppeld aan de regievoerders. In Tilburg is men bezig om de input vanuit de diverse organisaties te bundelen en conform de methode van het Zorg en Veiligheidshuis procesmatig te stroomlijnen in het GECOS-systeem. Dit laatste is nog in een opstartfase, maar kan wellicht in de toekomst worden gezien als een goed voorbeeld van registratie.

5.2 Inzicht en kennis

Zijn de relevante partners meer inhoudelijk bekend met de lokale illegalenproblematiek en met elkaars doelen, belangen en beschikbare middelen? (onderzoeksvraag 2)

Eerdere ervaringen met samenwerken en de in hoofdstuk 4 beschreven theorie wijzen er al op: voldoende informatie delen is noodzakelijk om effectief samen te werken en tot oplossingen te komen voor lokale vreemdelingenproblematiek en individuele illegale vreemdelingen. Het opstellen van de vreemdelingenkaart en een samenwerkingsovereenkomst zouden hier volgens het projectplan moeten helpen. In deze paragraaf wordt aangegeven in welke mate gebruik is gemaakt van deze producten en of die er inderdaad voor hebben gezorgd dat we inmiddels meer weten over de doelgroep en elkaar.

¹⁷ Het Europees Comité voor de Sociale Rechten oordeelde deze zomer dat er in Nederland een basisopvang - bed, bad en brood - moet zijn. Staatssecretaris Teeven wil de vergadering van het Comité van Ministers in februari afwachten voordat hij besluit of hij verdere maatregelen wil nemen.

5.2.1 Meer inzicht in lokale vreemdelingenproblematiek: de vreemdelingenkaart

In het projectplan is aangegeven dat het gezamenlijk onderkennen van lokale problematiek een cruciaal startpunt is om te komen tot effectieve samenwerking. Middels een inventarisatie van de lokale situatie dient inzichtelijk te worden wat er in de gemeente speelt inzake openbare orde, schrijnende zaken en problemen in de economische sector door bijvoorbeeld illegale arbeid. Het product van deze inventarisatie is een zogenaamde vreemdelingenkaart. Het maken van zo'n vreemdelingenkaart heeft een tweeledig doel binnen het project:

- Op lokaal niveau ontstaat een integraal inzicht of en zo ja welke problematiek er speelt met betrekking tot doelgroepen vreemdelingen en welke organisaties hiermee gemoeid zijn.
- Door deze werkwijze kan draagvlak worden verkregen voor een gezamenlijke aanpak hiervan en kunnen gezamenlijke doelstellingen worden geformuleerd.

In alle pilotgemeenten, behalve Amsterdam, is een vreemdelingenkaart opgesteld. In Amsterdam heeft de gemeente gewacht op een integrale nota inzake Vreemdelingenbeleid voor de gemeenteraad alvorens een vreemdelingenkaart te kunnen opstellen.

Niet in elke gemeente is de vreemdelingenkaart gezamenlijk opgesteld; wel is in elke gemeente om inspraak en toestemming van de andere deelnemers gevraagd. Vaak is een concept vreemdelingenkaart (met inventarisatie lokale problematiek, selectie doelgroepen en formulering probleemstelling) opgesteld door de gemeente, eventueel met hulp van VWN of navraag bij andere instanties, en vervolgens in het eerste overleg ter akkoord voorgelegd aan de deelnemers van de pilot.

Uit de vreemdelingenkaarten (zie tabel 3) blijkt dat de deelnemers een aardig beeld hebben van de vreemdelingenproblematiek in de betreffende gemeente. Meerdere deelnemers geven aan dat de vreemdelingenkaarten hier zeker bij hebben geholpen. Alle pilots waren in staat om enkele doelgroepen te noemen waar ze zich specifiek op wilden richten en over het algemeen werden hierbij concrete aantallen benoemd. Tegelijkertijd geven enkele gemeenten aan dat ze denken geen totaalbeeld te hebben van de aanwezige illegalen. Ook wordt duidelijk dat bepaalde kennis over doelgroepen alleen of met name aanwezig is bij een beperkte groep deelnemers van het overleg. Het aandragen van zaken door met name de NGO's is op sommige plaatsen nog een gevoelig punt; nog niet alle zaken worden in alle openheid voorgelegd ter bespreking. Vertrouwen speelt hier een cruciale rol (zie tevens 5.5)

Opvallend is wel dat praktisch alle pilots snel de casuïstiek zijn ingedoken. Uitgebreid de tijd nemen om stil te staan bij het doel van het overleg werd wel eens gezien als een te bureaucratische manier van werken. Zoekend naar concrete oplossingen kozen pilots er daarom vaak voor om "aan de slag te gaan". Deelnemers van het BRIO geven aan dat ook zij bij de aanvang van het overleg geen formele vreemdelingenkaart hebben opgesteld. Tegelijkertijd was het in Rotterdam wel erg duidelijk voor alle partners wat de problematiek was waarmee het overleg van start ging en welke personen hierbij besproken dienden te worden.

Selectie van doelgroepen

De omvang van de doelgroep die is beschreven in de vreemdelingenkaart en/ of waarmee van start is gegaan is erg verschillend per gemeente:

- Amsterdam: +/- 30 uit Top 600
- Tilburg: +/- 25
- Leeuwarden: +/- 45 in beeld
- Arnhem: +/- 40
- Nijmegen: +/- 12
- (Utrecht): +/- 265

De omvang van de doelgroep van de pilots lijkt niet direct iets te zeggen over de omvang van de illegalenproblematiek, aangezien algemeen wordt aangenomen dat er in de grote steden veel meer illegalen leven dan in de kleine steden. De beperkte omvang in Amsterdam is te verklaren doordat hier alleen vreemdelingen uit de Top600 zijn meegenomen in deze pilot.

Ook de zichtbaarheid van illegale vreemdelingen lijkt per gemeente te verschillen. In een kleine stad is de problematiek voor de overlegdeelnemers soms meer tastbaar, omdat de kleinere schaal maakt dat zij de besproken individuen sneller in de stad (en in hun vrije tijd) tegenkomen.

Ondanks de verschillen tussen de steden, zijn de doelgroepen geselecteerd op de vreemdelingenkaart vaak vergelijkbaar. Dit komt door de achterliggende gedachten achter selectie van de casus voor op de bespreeklijst: het gaat om moeilijk aan te pakken casuïstiek. Vaak spelen er medische of psychische problemen mee die terugkeer bemoeilijken, terwijl een vergunning voor rechtmatig verblijf niet in het verschiet ligt. Hoewel de deelnemende partners in alle pilots casus mogen aandragen is in een groot aantal gemeenten in eerste instantie de prioriteit gegeven aan het bespreken van vreemdelingen die in de gemeentelijke noodopvang verblijven. In veel gemeente wordt de Oost-Europese vreemdelingenproblematiek ook op de vreemdelingenkaart genoemd. Deze wordt in de meeste gevallen niet casuïstiek besproken in het overleg, omdat de problematiek en aanpak van deze doelgroep volgens deelnemers te veel zou verschillen van de rest van de doelgroep.

Tabel 3: Genoemde doelgroepen per pilot op de vreemdelingenkaart

	Amsterdam	Leeuwarden	Utrecht	Nijmegen	Tilburg	Arnhem
Medisch/ psychisch	(X)	X	X	X	X	X
Overlastgevend/ crimineel	X	X	X			X
Ex-amv/ jongeren		X	X	X	X	X
EU-burgers	X		X			X
Noodopvang/ Maatschappelijke opvang		X	X	X	X	X
Specifieke nationaliteiten		X	X			
Vrouwen/ gezinnen		X				
Uitgeprocedeerd/ geen ID		X	X	X	X	
Overig (schrijnend)		X		X		

*Een groot deel van de genoemde doelgroepen overlapt met elkaar (zo zal een deel van de mensen in de noodopvang met medische problematiek kampen en worden specifieke nationaliteiten vaak genoemd in verband met overlastgevende vreemdelingen.

* (X) = deze doelgroep wordt op dit moment nog niet betrokken bij het overleg maar mogelijk wel in de toekomst.

5.2.2 Meer inzicht in elkaars belangen/werkwijze en procedures: het samenwerkingsmodel

De pilots geven aan dat onderlinge kennis en begrip dankzij het project Lokale Samenwerking is gegroeid. In het projectplan is reeds aangegeven dat het niet altijd vanzelfsprekend is dat betrokken organisaties zicht hebben in de belangen van de andere partijen en de gezamenlijke belangen. Inzet was daarom om dit uitvoerig te bespreken tijdens de startbijeenkomsten van de pilots en de deelnemers hier gezamenlijke doelstellingen op te laten stellen. Deze doelstellingen en werkafspraken konden worden vastgelegd in een samenwerkingsmodel.

Samenwerkingsmodel

Het door de landelijke projectgroep aangeboden samenwerkingsmodel kon/kan de pilots een kader bieden om met elkaar afspraken te maken. Nijmegen, Arnhem en Tilburg hebben dit model gebruikt en ingevuld. Daarbij is een keuze gemaakt om dit wel of niet officieel te ondertekenen. In veel gevallen is dit niet gebeurd omdat het ondertekenen van dergelijke afspraken het risico mee zou brengen dat een en ander te formeel en juridisch zou worden waardoor organisaties zouden terugschrikken van deelname. Tijdens de landelijke bijeenkomst met alle pilots is gebleken dat het niet tekenen van het model vooralsnog geen beletsel voor samenwerking heeft betekend. Net als de vreemdelingenkaart is het samenwerkingsmodel in veel gevallen opgemaakt door de gemeente en vervolgens tijdens de eerste bijeenkomst besproken met de deelnemers.

Samenwerkingsafspraken waren in Amsterdam reeds gemaakt in het kader van de Top600. Binnen deze structuur zijn de samenwerkingsafspraken uitgebreid beschreven en vastgelegd in een convenant. Hierbij verbinden de betrokken organisaties zich onder andere officieel aan een bepaalde inspanning. De organisaties die in het kader van deze pilot bij het overleg zijn aangesloten (DT&V en IND) hebben het bestaande convenant niet ondertekend. In Leeuwarden is er bewust voor gekozen geen samenwerkingsafspraken op papier te zetten vanuit de gedachten dat dit niet de 'Friese manier' van werken is, afspraak is daar afspraak.

Kennis landelijk vreemdelingenbeleid en procedures

Alle pilots geven aan betere informatie-uitwisseling een positief effect heeft op het vertrouwen in de samenwerking. Hoewel het vertrouwen dus groeit en sommige partners al langer met elkaar samenwerken, is het inzicht in- en kennis van procedures van het vreemdelingenbeleid (en de (on)mogelijkheden daarbinnen) bij veel partners nog niet afdoende. Gebleken is dat dit binnen het overleg kan leiden tot onbegrip en fricties.

Dit lijkt onder andere te maken te hebben met verwachtingenmanagement: organisaties en individuele medewerkers doen allerlei aannames en handelen vanuit de gedachte dat die aannames waar zijn en dus de verwachtingen reëel. Uit de pilots is echter gebleken dat er in veel gevallen onterechte aannames worden gedaan waardoor valse verwachtingen ontstonden. Dat geldt voor alle partijen. Zo lijken IND-deelnemers het soms vervelend te vinden dat zij steeds weer hetzelfde inzake procedures moeten uitleggen; geven DT&V-medewerkers aan dat 'men' oplossingen verwacht die juridisch niet kunnen en; verwachten sommige NGO-medewerkers dat gezamenlijk creatief denken enkel het verstrekken van een verblijfsvergunning als uitkomst kan hebben.

"Van te voren moet je duidelijk je verwachtingen delen. Bijvoorbeeld dat iets wel belangrijk is voor de casuïstiek, maar dat anderen daar niet op diverse redenen gebruik van mogen maken. Als je dat als instantie wilt gebruiken, moet je dat van te voren communiceren. Dan kun je zeggen: als jij mij dat gaat vertellen, dan doe ik er ook wat mee. Aan de verteller is het dan van te voren om te beslissen of hij/zij het wel of niet deelt. Daar moet je van te voren duidelijk over zijn. Er is duidelijke communicatie over de werkwijze en mogelijkheden vooraf nodig. Het gaat om het gemeenschappelijk belang."

De beperkte kennis over de (on)mogelijkheden en de gang van zaken in vergunningsverlening en/of terugkeerprocedures, kan tevens het out of the box denken belemmeren. Immers wanneer alleen de betreffende ketenpartner over deze kennis beschikt zal het ook altijd deze persoon moeten zijn die oplossingen moet aandragen. Ook vertegenwoordigers van de gemeenten, voorzitters van het overleg, geven aan dat zij niet altijd weten welke mogelijkheden er zijn en hoe zaken zijn geregeld. Het is dan extra lastig om de samenwerking en sfeer in goede banen te leiden. Uit het voorgaande volgt dat ketenpartners (nog) meer kunnen bijdragen door toelichting te geven over de werkwijze en beschikbare middelen voorafgaand aan of tijdens het overleg. Door hier meer in te investeren zal naar verwachting het begrip voor de partners ook verder toenemen.

5.3 Oplossingen lokale vreemdelingenpolitiek

Draagt lokale samenwerking bij aan het oplossen van gedeelde lokale problematiek met illegale vreemdelingen en het tegengaan van illegaal verblijf? (onderzoeksvraag 3)

5.3.1 Adequate en duurzame oplossingen: resultaten

Op de vraag of het overleg en bespreking van casuïstiek heeft geleid tot concrete oplossingen en resultaten, geven de pilots het volgende aan.

Arnhem: *Is moeilijk te zeggen of het leidt tot adequate of duurzame oplossingen. We proberen in het overleg niet alleen op korte termijn te kijken, maar ook alvast een strategie te bedenken voor wanneer een uitspraak inzake beroep o.i.d. negatief kan zijn. Wat kunnen de deelnemers aan het overleg nu al in actie zetten om e.e.a. "in elkaar te schuiven". Daarnaast is de insteek van de gemeente ook om bij mensen die in procedure zitten, bespreekbaar te maken hoe het geestelijk/lichamelijk met hen gaat en of er hierbij nog voorzieningen/hulp nodig zijn (via bijvoorbeeld bijzondere bijstand, de WMO, fondsen en dergelijke).*

Nijmegen: *Nog geen duurzame oplossingen, nog te vroeg. Wel worden binnen een half jaar concrete oplossingen verwacht.*

Amsterdam: *Het motiveren van personen die zo lang geen mogelijkheden en doelen hebben gehad is een lastig en langdurig proces. Bij uitzondering proberen we middels een contract tijdelijk verblijf te regelen onder de voorwaarde dat de vreemdeling meewerkt aan terugkeer; dit om zo een stabiele situatie te creëren waarin de ongewenste vreemdeling aan terugkeer kan werken. Binnen ons overleg zijn interessante mogelijkheden bedacht, maar de ongewenste vreemdelingen zijn uiteindelijk allemaal teruggevallen in hun oude gedrag. Een duurzame oplossing ligt in het vergemakkelijken van terugkeer en in het meer opties bieden in het land van herkomst. De intensieve aandacht voor deze personen zorgt er wel voor dat personen eerder in beeld zijn en kunnen worden aangehouden en mogelijk kunnen terugkeren.*

Tilburg: Wel meerdere tijdelijke oplossingen zoals mogelijkheid voor onderdak of het starten van een nieuwe aanvraag maar nog geen duurzame oplossingen in de vorm van terugkeer of vergunning.

Leeuwarden: We merken dat het effectief willen zijn steeds meer de boventoon vormt. Soms moeten we rigoureuze besluiten nemen om situaties te doorbreken. Het gedrag van de vreemdeling staat ook altijd centraal. We verwachten zo mogelijk altijd een inbreng van de persoon in kwestie. Ook denken we niet in termen van slachtofferschap. Met name de inbreng van de maatschappelijke opvanginstelling is hierbij waardevol. Inmiddels zijn twee vreemdelingen teruggekeerd naar hun eigen land.

Tabel 4: Resultaten per pilot

	Duur	Aantal besproken zaken	Aantal concrete oplossingen
Amsterdam	1 jaar	29	12 x uitgezet (grotendeels vanuit detentie. Deel van deze personen uit EU- landen is al eerder uitgezet.) 2 x naar verwachting zelfstandig vertrokken 2 x detentie 1 x art 64 procedure
Leeuwarden	11 maanden	60, door pilot gereduceerd tot 15 daadwerkelijk te behandelen schrijvende zaken	1 x terugkeer, 1 x verblijfsvergunning. (met kanttekening dat deze 2 zaken al onderwerp van gesprek waren voordat de pilot van start ging en uiteindelijk binnen de pilot tot een goed einde werden gebracht)
Utrecht	-	-	-
Nijmegen	8 maanden	15	0
Tilburg	7 maanden	28	1 x opvang 1 x nieuwe aanvraag
Arnhem	6 maanden	>25	Voorlopige cijfers geven aan dat er in 2014 14 mensen zijn uitgestroomd uit de noodopvang. Allen werden besproken op het overleg. Hiervan kwamen er 8 in aanmerking voor een verblijfsvergunning, is 1 persoon teruggekeerd en zijn 5 mensen toch in opvang van het Rijk opgenomen.
Rotterdam /BRIO	2,5 jaar	109	34 x terugkeer 12 x verblijf 14 x opvang (waarvan 2 bij COA)

Uit bovenstaande tabel wordt duidelijk dat het aantal concrete en duurzame oplossingen in de zin van terugkeer of een verblijfsvergunning nog beperkt is. Ook is niet altijd precies aan te geven in welke mate het overleg bij elke casus precies heeft bijgedragen aan de oplossing. Zo geeft Amsterdam aan dat de meeste (grotendeels EU) terugkeerders al goed in de gaten werden gehouden. Tegelijkertijd noemt de politie in Amsterdam het een belangrijke meerwaarde dat er in het overleg structurele aandacht is voor identificatie van criminele vreemdelingen. Alle pilots geven aan dat het overleg door de intensieve aandacht voor de doelgroep net het verschil kan maken om tot een oplossing te komen.

Wat zijn de oorzaken dat in de praktijk nog maar in weinig casus een oplossing is gevonden?

- Aard problematiek: nu al opgelost, zou naïef zijn. Problematiek is complex en vaak wordt al jaren in diverse gremia geprobeerd een oplossing te vinden voor de betreffende vreemdelingen. Een directe oplossing binnen een paar maanden is daarom niet waarschijnlijk;
- Menig pilot geeft aan dat de pilottermijn te kort is om al effecten in de zin van terugkeer of een vergunning te kunnen bereiken. Ook het BRIO (waar ruim de helft van de besproken casus heeft geleid tot terugkeer of verblijf) geeft aan dat er in Rotterdam pas na geruime tijd concrete resultaten werden geboekt. De eerste periode werd door veel pilots vooral benut voor het opbouwen van vertrouwen;
- Wordt de beschikbare tijd voldoende effectief gebruikt? Deelnemers wachten soms met het bespreken van noodzakelijke acties tot het pilotoverleg wederom plaatsvindt of tijdens overleggen worden geen afspraken gemaakt voor het geval de eerste opzet niet slaagt; er worden geen meerdere scenario's besproken;
- De lange duur van procedures levert vertraging op terwijl de instanties het wel eens zijn over de te volgen lijn. Organisaties moeten een afspraak maken met betreffende vreemdeling, terugkoppelen, procedure afwachten, afhankelijk van derden (vooral ambassades);
- Weinig inzicht in werkwijze belemmert het doorpakken;
- Vertrouwen is nog een heikel punt: organisaties kiezen er soms voor om informatie niet te delen, vooral enkele vrijwilligers van NGO's staan rechts en links nog wat wantrouwend tegenover ambtenaren werkzaam in de vreemdelingenketen. Beleidsacceptatie speelt daarbij een belangrijke rol.

"Weliswaar zijn er nog slechts tussenstappen inzake oplossingen gezet, maar zonder dit overleg was dat niet gebeurd"

Zoals aangegeven heeft het Rotterdamse BRIO na 2,5 jaar 109 zaken besproken. Daarvan keerden 34 vreemdelingen terug via DT&V, Ship, ROS of IOM en kregen er 12 alsnog een verblijfsvergunning. Voor 14 personen werd alsnog onderdak gevonden bij het COA (12) of elders. Het BRIO geeft aan dat alle toegekende verblijfsvergunningen en opvang door COA door samenwerking binnen het BRIO is gerealiseerd. Opvang door COA ging bijvoorbeeld om toekenning van artikel 64 of een HASA. Leden van het BRIO (DJI en gemeente) geven aan dat het overgrote deel van de personen **niet** vanuit detentie is teruggekeerd.

5.3.2 Effect van casuïstiek overleg

Uit de vorige paragraaf bleek dat de pilots er vooralsnog bijna niet in zijn geslaagd om illegaal verblijf in de gemeente terug te dringen door terugkeer of verblijf te bewerkstelligen. Desalniettemin geven de partners aan de overleggen graag door te willen zetten.

Bevindingen pilots t.a.v. effect

Over het effect van het overleg zeggen de pilots het volgende:

Arnhem: *Begin gemaakt met opbouw van begrip en vertrouwen.*

Kan nog niet aangeven voor welke doelgroep dit het meest effectief is.

Nijmegen: Nog te kort om concrete effecten weer te geven. Overleg lijkt het meest effectief bij vrijwillige terugkeer. Met name begrip en kennis van elkaars werk een pluspunt, ook kortere lijnen. Het lukt steeds beter om gezamenlijk een strategie te maken

Amsterdam: In hoge mate geleid tot meer kennis, begrip en vertrouwen tussen deelnemende organisaties. Bijvoorbeeld meer begrip voor de IND omdat ze uit konden leggen waarom een bepaalde keuze is gemaakt. In slechts 1 geval succes in de zin dat iemand kon worden uitgezet omdat er informatie bekend was geworden over identiteit van criminele vreemdeling. Deze gezamenlijke aandacht voor identificatie heeft onder andere een meerwaarde doordat de VP hier niet altijd meer voldoende capaciteit op in kan zetten.

Tilburg: De samenwerking heeft, door het uitwisselen van informatie, geleid tot meer kennis en begrip. Het vertrouwen in elkaar zal middels gezamenlijke successen moeten groeien. Er is een gezamenlijke erkenning van het probleem echter de wijze waarop de verschillende partijen de problematiek zien en (willen) oplossen ligt ver uit elkaar. Het out of the box denken gaat beter, maar kost tijd.

Leeuwarden: Het overleg is gebruikt voor m.n. de vastlopende zaken. We hebben gebruik gemaakt van het al ontwikkelde format handelingsplan die we in Leeuwarden als een paar jaar gebruiken. Zaken worden ingebracht door alle aanwezige partijen en steeds met een concrete vraag. Er is veel mee begrip voor elkaar rol gekomen en ik zie ook dat met name de IND en DT&V maar ook VP de meerwaarde gaan zien van de informatie die gedeeld wordt maar ook zelf verder kijken wat zij kunnen delen om effectiever te kunnen zijn.

De pilots zijn van mening dat overleg in deze samenstelling effect heeft en op de langere termijn kan leiden tot concrete oplossingen. Pilotdeelnemers geven aan dat door de intensieve aandacht voor de betrokkenen, vreemdelingen beter in beeld komen, identificatie makkelijker wordt, termijnen beter worden bewaakt en er een completer plaatje ontstaat. Dat brengt een oplossing dichterbij. Het is echter wel moeilijk om precies aan te geven in hoeverre het overleg zelf heeft bijgedragen aan de concrete oplossing. In meerdere pilots lukt het daarnaast steeds beter om creatieve – voorlopige – oplossingen voor illegale vreemdelingen te vinden. Zo werd er voor verschillende mensen tijdelijk onderdak geregeld, een ISD traject gestart of werden hernieuwde LP-aanvragen gedaan. Daarmee is niet direct een duurzame oplossing voor handen maar is er ten minste een tijdelijke oplossing voor lokale vreemdelingenproblematiek. Een voorbeeld:

"Een man en zijn kinderen hebben een verblijfsvergunning, maar de vrouw niet. De man heeft een tijdelijke baan bij Presikhaafbedrijven die afloopt per 1 oktober 2014. Om een verblijfsvergunning voor de vrouw te kunnen aanvragen, moet meneer een vaste baan hebben met een minimaal inkomen. Bij de casusbespreking hebben Vluchtelingenwerk en een maatschappelijke organisatie gezamenlijk opgetrokken waarbij ook de mogelijkheden vanuit de gemeente betrokken zijn. Uiteindelijk heeft meneer toch een contract tot 2016 gekregen waardoor perspectief ontstaat op een verblijfsvergunning voor de vrouw."

Effectiviteitsanalyse: inspanning versus effect

Met name de ketenpartners geven aan dat in hun ogen het overleg in deze fase nog weinig concrete oplossingen oplevert en het tijdsinvestering kost. In de meeste gevallen betreffen het complexe zaken, die al veelvuldig door IND en DT&V zijn

getoetst en behandeld. Zo heeft de IND aangegeven dat deelname aan de pilot per medewerker gemiddeld 20 uur per maand kost. Ook deelnemers van de DT&V noemen een vergelijkbaar aantal uren. Deze tijd gaat met name zitten in het voorbereiden van de zaken. Extra inzet op deze zaken kost deze uitvoeringsorganisaties aldus extra capaciteit, hetgeen nog geen tastbaar kwantitatief resultaat oplevert. Deelnemers van het BRIO en leden van de projectgroep verwachten dat dit aantal uren na verloop van tijd zal teruglopen daar de doorloopsnelheid van de casuïstiek in de pilot overleggen laag is (niet veel nieuwe zaken) en het vooral een investering van tijd bij aanvang is.

Overigens zijn de deelnemers van de uitvoeringsorganisaties van mening dat deze manier van overleg bijdraagt aan goodwill en nauwere samenwerking om uiteindelijk te kunnen komen tot concrete resultaten. Ketenpartners ervaren het als een meerwaarde dat andere partners meer inzicht en soms respect krijgen in de (on)mogelijkheden die er zijn voor terugkeer of verblijf.

5.4 Communicatie naar burgers

Worden burgers geïnformeerd over de lokale inspanningen en resultaten op het gebied van vreemdelingentoezicht en handhaving? (onderzoeksvraag 4)

Het communicatiemodel

Alle pilots geven aan geen gebruik te hebben gemaakt van het communicatiemodel dat door de projectgroep werd aangeleverd. Gemeenten hebben zelf al een communicatiestrategie. Wanneer de noodzaak gevoeld wordt om burgers ergens over te informeren zal deze worden ingezet, naar verwachting via de reguliere procedure en met de reguliere middelen. Omdat in de pilots over het algemeen individuele casussen worden besproken licht het niet voor de hand om burgers hierover te informeren. Communicatie over vreemdelingenzaken in het algemeen achten pilots de verantwoordelijkheid van het Rijk.

Het feit dat er geen directe communicatie naar burgers plaatsvindt, hoeft overigens niet te betekenen dat het draagvlak onder burgers niet verandert door de overleggen. Beïnvloeding van burgers geschied echter veelal via belangenorganisatie of lokale overheid. Wanneer het draagvlak voor de uitvoering van beleid "aan tafel" toeneemt heeft dat mogelijk indirect ook invloed op de publieke opinie.

5.5 Succes factoren en belemmeringen in het samenwerkingsproces

Welke factoren verklaren succes en/of belemmering in het samenwerkingsproces? (onderzoeksvraag 5)

5.5.1 Commitment deelnemers

Een van de belangrijkste factoren voor het succes van Lokale Samenwerking is, zoals ook beschreven in hoofdstuk 4, dat alle deelnemers voldoende commitment tonen voor het gezamenlijk behalen van de gestelde doelen. Dat geldt niet alleen voor de individuele deelnemers maar ook voor de organisaties achter de deelnemers. Gedurende de pilots is gebleken dat het overgrote deel van de deelnemers erg enthousiast waren en er (dus) meer dan voldoende commitment bestond. Alleen in Utrecht is kort na de start sprake geweest van onvoldoende commitment om de pilot door te zetten. Inmiddels heeft Utrecht aangegeven in januari 2015 weer van start te willen gaan met een kleinere groep deelnemers. Bestuurlijk lijkt er bij veel gemeente enthousiasme te bestaan over deelname aan het project. Zo geeft Amsterdam in een brief aan de gemeenteraad (januari 2014) aan het van belang te vinden dat in het overleg informatie wordt gedeeld en samen oplossingen tot stand worden gebracht. In Arnhem benadrukt de aanwezigheid van de wethouder bij de eerste bijeenkomst het belang dat aan de pilot wordt gehecht. Ook vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie bestaat er geruime aandacht voor het project zelf en het nauwer betrekken van gemeenten bij het tegengaan van illegaal verblijf in het algemeen. Zo was er tijdens een rondetafelgesprek met de staatssecretaris en secretaris generaal van VenJ en de DG Vreemdelingenzaken ruime aandacht en waardering voor het project Lokale Samenwerking. Ook de VNG is actief betrokken en toont zich bereid om mee te denken over verdere uitwerking van de werkwijze in de toekomst.

De belangrijkste factoren voor het vasthouden van commitment blijken in de praktijk vertrouwen in elkaar en in de effectiviteit van het overleg en de beschikbare capaciteit. Waar het vertrouwen tussen de partners langzaam lijkt te groeien en alle pilots het overleg nuttig vinden, blijft de inzet van capaciteit – met name voor de organisaties in de vreemdelingenketen - soms nog een probleem.

5.5.2 Deelnemers met voldoende mandaat aan tafel

In het projectplan van Lokale Samenwerking is aangegeven dat het van groot belang is dat niet alleen de juiste organisaties aan tafel zitten maar dat de deelnemers ook voldoende mandaat hebben om tot creatieve oplossingen te kunnen komen en gemaakte afspraken na te kunnen komen. Zoals eerder aangegeven hebben gemeenten bij aanvang van de pilots goed nagedacht welke partijen aan tafel zouden moeten zitten. Een van de pilots geeft aan dat de deelnemers aan het overleg niet altijd voldoende mandaat hebben om buiten de door de organisatie vastgelegde procedures/ werkafspraken acties te bedenken of uit te voeren. Vanuit andere pilots zijn geen signalen ontvangen dat dit het geval is.

5.5.3 Actief informatie delen

Bij aanvang van het project Lokale Samenwerking bestonden er bij alle gemeenten vragen ten aanzien van het uitwisselen van informatie. Maatschappelijke organisaties willen het vertrouwen van cliënten niet schaden en vonden het vaak erg spannend wat de organisaties zoals de DT&V, IND of VP met persoonlijke informatie zouden kunnen gaan doen. Opvallend is dat alle gemeenten inmiddels aangeven dat de informatie-uitwisseling goed – of veel beter - verloopt. Gemeenten geven aan dat deelnemers hebben ervaren dat informatie-uitwisseling een meerwaarde heeft voor de betrokkene. Bepaalde respondenten geven daarbij aan dat het van groot belang is dat er – vooraf - helder wordt gecommuniceerd over wat organisaties met de informatie gaan doen. De mate van openheid tussen de deelnemers is volgens alle respondenten overigens voor een groot deel afhankelijk

van het vertrouwen dat is opgebouwd. Opvallend is dat het IOM in veel gevallen de meeste moeite blijkt te hebben met het delen van informatie.

"Als je bepaalde dingen deelt, dan moet ik er ook wat mee."

Methodiek Zwitser Zakmes

Op de landelijke project-dag is de methodiek van het 'Zwitsers zakmes' gepresenteerd (zie bijlage 3). Dit stappenplan helpt professionals om te bepalen of ze informatie kunnen uitwisselen op basis van een aantal vragen met betrekking tot proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid:

1. Doel vaststellen: wat wil ik bereiken?
2. Rechtvaardiging: is dat het beste voor deze persoon?
3. Is informatie delen hiervoor noodzakelijk?
4. Is delen van al deze informatie nodig?
5. Is dit het juiste overleg om informatie te delen?
6. Genomen keuzes en stappen voor jezelf vastleggen en beargumenteren.

Zo wordt er onderscheid gemaakt tussen *nice to know* en *need to know* (informatie noodzakelijk om werk uit te voeren).¹⁸ Alle aanwezige deelnemers aan de landelijke bijeenkomst hebben aangegeven zeer enthousiast te zijn over dit schema en in meerdere pilots wordt er vervolgens ook in de praktijk gebruik van gemaakt.¹⁹

5.5.4 Onvoldoende kennis vreemdelingenbeleid en regelgeving

Zoals al uit de bevindingen blijkt zijn deelnemers aan het pilotoverleg, afkomstig van gemeenten en/of maatschappelijke organisaties, veelal onvoldoende op de hoogte van het nationaal beleid en de werkwijze van de uitvoeringsorganisaties. Dit heeft tot gevolg dat veelvuldig aannames worden gedaan en verwachtingen worden geuit die niet realiseerbaar zijn. De uitvoeringsorganisaties hebben hierin een taak, die binnen sommige pilots adequater kan worden opgepakt (zie tevens 5.2.2.).

5.5.5 Theorie versus praktijk

Dat de praktijk soms weerbarstiger is, is een vaststaand feit. Vooral de gemeenten binnen de pilot geven aan dat regelgeving of het ontbreken van beleid op bepaald terrein in hun ogen belemmerend kan werken om tot goede oplossingen te komen voor lokale problematiek. Met name het afwachten of er een sobere opvangmogelijkheid komt, is een doorn in het oog.

De huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten is vastgelegd in het Bestuursakkoord tussen de staatssecretaris van Justitie en de VNG van 2007. Daarbij is onder andere afgesproken dat de gemeenten niet mee zullen werken aan de opvang van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.

De Rijksoverheid acht het van groot belang dat migranten die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben Nederland – bij voorkeur zelfstandig – verlaten. Omdat opvang er toe kan leiden dat vreemdelingen kiezen om toch in Nederland te verblijven, wordt dit alleen geboden wanneer vreemdelingen aantoonbaar

¹⁸ Hier wordt de metafoer gemaakt van personen die in de noodopvang verblijven en HIV-positief zijn. Het is voor de medewerkers van de opvang noodzakelijk om te weten dat deze persoon medicijnen moet slikken, maar niet om te weten dat deze persoon HIV heeft. Immers, als de voor iedereen verplichte hygiëne-maatregelen in acht worden genomen, is het risico op besmetting nihil. De medicijnen zijn dan een *need to know*, de HIV is een *nice to know*.

¹⁹ Tilburg

meewerken aan vertrek. De eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling voor vertrek staat hierbij centraal.

De realiteit is echter dat niet alle vreemdelingen die eigen verantwoordelijkheid nemen. Sommigen onttrekken zich aan het toezicht waarbij het niet duidelijk is of zij Nederland daadwerkelijk verlaten en anderen laten het aankomen op gedwongen vertrek. Gemeenten geven – ook in de pilots – aan dat het niet opvangen van vreemdelingen in deze gevallen soms kan leiden tot schrijnende situaties en vreemdelingen die ‘tussen de wal en het schip raken’. Tijdens de landelijke bijeenkomst met alle pilots spraken de pilotleden hun zorg uit over de opvangmogelijkheden in de toekomst en de immer durende patstelling tussen Rijk en gemeenten hieromtrent. Dit verschil in visie over met name de opvang kan een belemmering vormen voor samenwerking.

Gemeenten lijken meer behoefte te hebben aan inspraak en invloed op besluitvorming en verzoeken om een gremium waarin ze informatie, knelpunten en best practices kunnen uitwisselen en van waaruit ze eventueel kunnen opschalen naar, of signalen kunnen delen met, het ministerie of de staatssecretaris.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Over het algemeen wordt door de deelnemers in de evaluatie het samenwerkingsproces (de uitvoering van de pilots) als succesvol ervaren. Dit blijkt zowel uit de bezoeken, de landelijke project-dag, de evaluatieformulieren en de interviews. De deelname van lokale partners aan de pilots, zo toont de evaluatie ons, vergroot de wil om samen te werken. Het vertrouwen en onderling begrip tussen deelnemers gaat zienderogen vooruit. Dat leidt er onder andere toe dat het delen van informatie makkelijker verloopt. Ook de meerwaarde van het overleg om creatieve oplossingen te bedenken wordt door veel gesprekspartners benadrukt. Tegelijkertijd benadrukken de deelnemers dat de pilots nog 'jong' zijn, dat de deelnemers 'als groep nog moeten groeien' en dat het nog te vroeg is om al veel concrete resultaten in de zin van terugkeer of vergunning te hebben behaald. Er is dan ook nog ruimte voor verbetering van de samenwerking.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de vraag of de drie doelstellingen van project Lokale Samenwerking zijn behaald, gekoppeld aan de bevindingen en theorie. De conclusie wordt afgesloten met aanbevelingen.

6.1.1 Realiseren van inhoudelijk overleg

Het inhoudelijk overleg omtrent lokale vreemdelingenproblematiek is binnen alle pilots gerealiseerd. Belangrijkste conclusies:

- Inventarisatie lokale vreemdelingenproblematiek is nagenoeg in alle pilots opgemaakt, hetgeen inzicht geeft in de plaatselijke doelgroepen en prioritering.
- Niet binnen alle pilots is een samenwerkingsmodel besproken. Dit heeft tot gevolg gehad dat er snel is overgegaan tot het bespreken van casuïstiek i.p.v. het uitkristalliseren van afspraken en verwachtingen. Dit heeft gevolgen voor het proces van samenwerking; het groeien van vertrouwen en begrip duurde in de betreffende gemeenten langer.
- Het voorzitterschap door de gemeenten bij de overleggen werd over het algemeen als positief ervaren, waarbij een aantal gemeenten wel heeft aangegeven het soms lastig te vinden dat zij niet beschikken over voldoende doorzettingsmacht.
- Het profiel van de deelnemers in combinatie met het commitment van de organisatie blijkt van groot belang voor het slagen van de samenwerking. Voldoende mandaat en de capaciteit om creatief te kunnen denken zijn van groot belang.
- Succesvolle deelname aan de overleggen betekent substantiële inzet van capaciteit en kosten.
- De lokale overleggen hebben behoefte aan een landelijk punt of overleggenremium waar zij knelpunten en best practices kunnen delen en eventuele door de overleggen gedeelde signalen makkelijker kunnen voorleggen aan het ministerie van Veiligheid en Justitie of de staatssecretaris.
- Doordat vertrouwen tussen de samenwerkingspartners is in alle overleggen zienderogen is gegroeid leverde de informatie-uitwisseling steeds minder problemen op.
- Deelnemers geven aan dat het overleg in veel gevallen heeft gezorgd voor "kortere lijnen".

6.1.2 Inhoudelijke kennis vergroten

De inhoudelijke kennis bij derden is vergroot, maar nog niet afdoende.

- Alle deelnemers geven aan dat de kennis over elkaars werk weliswaar is vergroot, maar dat dit een moeizaam proces blijkt te zijn. Soms is er nog onvoldoende inzicht, wat het overleg belemmert.
- Uitwisseling informatie: iedereen heeft goed zicht op lokale problematiek!
- Toelichting vanuit uitvoeringsorganisaties is nodig om kaders aan te geven van (on)mogelijkheden binnen vreemdelingenwetgeving. Ook veranderlijke politieke ontwikkeling speelt hierbij een rol.
- Onvoldoende kennis en inzicht leidt tot aannames en wellicht irreële verwachtingen en wensen. Dit heeft weer als gevolg terughoudendheid in vertrouwen. Ondanks een flinke discussie rechts en links, die soms ook werd ingegeven door beperkte beleidsacceptatie, is het vertrouwen wel gegroeid.

6.1.3 Communicatie naar burgers

In geen enkele pilot vindt directe communicatie naar burgers plaats. Wel kunnen zij indirect bereikt worden via de achterban van NGO's (bijvoorbeeld kerken), aangezien project Lokale Samenwerking het vertrouwen tussen deze NGO's en overheidsinstanties vergroot.

Draagvlak

Het draagvlak bij deelnemers van buiten de vreemdelingenketen lijkt vooruit te gaan. Dit heeft te maken met groeiend inzicht in werkwijze en middelen, wat begrip creëert. Persoonlijk contact creëert vertrouwen, samenwerking en geloofwaardigheid vergroot dat. Dat geldt vooral op het niveau van lokale uitvoering en begrip voor individuele besluiten van terugkeer. Op hoger niveau daarentegen niet vergroot.

De voornaamste wijze waarop project Lokale Samenwerking in de huidige opstelling de 'gewone burger' kan bereiken is via de achterban van deelnemende NGO's.

Van onderaf – theorie

In het theoretisch kader wordt duidelijk dat draagvlak behaald kan worden door informatieoverdracht maar ook door inspraak of invloed van onderaf mogelijk te maken. In de evaluatieformulieren wordt aangegeven dat alle deelnemers inspraak hebben in het overleg en in de te volgen acties. Zo kunnen ze in de meeste gevallen allemaal zaken aandragen voor overleg. Uit kennismakingsgesprekken en interviews blijkt wel dat er in enkele pilots soms ontevredenheid is over de grote invloed van de IND en de DT&V op de uitkomst van de casus. De 'oplossingen' zijn immers terugkeer of verblijf. Volgens een voorzitter van een van de pilots zijn de verhoudingen scheef: de gemeente is de voorzitter van het overleg, maar de beslissing ligt bij de IND en DT&V. Er wordt van de deelnemers gevraagd om out of the box te denken, maar zij moeten zich hierbij wel schikken naar de mogelijkheden van IND en DT&V. Gecombineerd met het gebrek aan inzicht over procedures en transparantie over werkwijze of terugkoppeling, is dit nadelig voor het vertrouwen tussen gesprekspartners. Uiteraard is dit gegeven voor een deel onveranderbaar: in de 'overleggen van Lokale Samenwerking moeten de acties binnen de wettelijke kaders blijven.

6.1.4 Wat is de meerwaarde voor deelnemers?

- Zicht op problematiek: vrijwel alle gemeenteambtenaren geven aan dat dit voor hen de meerwaarde is. Ze hebben nu zicht op wat er speelt. Misschien worden er nog niet direct oplossingen gevonden, maar in ieder geval is men bewust waar het om gaat.

- Duidelijkheid over aanpak: alle neuzen dezelfde kant op. Ook als actie niet gelukt, tenminste niet zomaar laten gaan. 'misschien kunnen we alsnog weinig met persoon, maar we doen in ieder geval meer dan 'daar heb je hem weer'. Het zorgt ervoor dat onze mensen weer verder kunnen.'
- Voordeel kortere lijnen: wanneer expertise in eigen werkzaamheden nodig. Tevens om zaken te prioriteren bij ander deelnemers.
- Vanuit maatschappelijke instanties: efficiënt overleg verkleint inhumane situatie waarin vreemdelingen zich bevinden.
- Ondanks extra capaciteit en tijdsinvestering zien deelnemers vanuit de ketenorganisaties meerwaarde door vergroten goodwill.

6.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van voorafgaande bevindingen, resultaten en conclusies, worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Biedt de methodiek van lokale samenwerking landelijk aan de relevante gemeenten aan met aandacht voor de adviespunten (zie 6.2.1) en
2. Opdracht aan landelijke projectgroep Lokale Samenwerking voor het opstellen van een implementatieplan in eerste kwartaal 2015 (zie 6.2.2).

6.2.1 Methodiek landelijk uitdragen

Het voorstel is deze methodiek van lokale samenwerking landelijk aan de gemeenten aan te bieden, met aandacht voor de volgende adviespunten:

a) Investeren in communicatie over beleid

- Deelnemers van ketenpartners dienen te blijven investeren in de communicatie over procedures, wet- en regelgeving en werkwijze IND, DT&V en VP, zodat kennisniveau en begrip bij andere deelnemers worden vergroot, (on)mogelijkheden duidelijk zijn en verwachtingen van alle partijen reëel zijn.
Het is belangrijk dat eerst alle informatie over werkwijze, wat een organisatie kan/moet doen met bepaalde informatie, beschikbare middelen, uitgangspunten etc. op tafel komt. Dat zorgt voor duidelijkheid in de kaders waarbinnen het overleg kan plaatsvinden en geeft daardoor ruimte om (efficiënt) creatieve out of the box oplossingen te bedenken. Ook leidt duidelijke communicatie tot meer begrip voor elkaar belangen en draagt bij aan beleidsacceptatie.
- Onderzoeken of een corporate toelichting van overheidsorganisaties hierbij kan helpen: welke informatie is relevant voor samenwerking binnen pilots en welke informatie kan gedeeld worden met derden/burgers.

b) Gezamenlijk doelstellingen en probleemstelling lokale vreemdelingenproblematiek bepalen

- Voorzitters van (nieuw op te starten) lokale samenwerkingsoverleggen adviseren om niet te snel de casuïstiek in te gaan; het gevaar bestaat dan dat iedere organisatie vanuit de eigen belangen blijft denken en handelen. Gebleken is dat het evident is om voorafgaand aan het bespreken van casuïstiek samen de doelstellingen van het overleg te bespreken en een probleemstelling te maken (wat speelt er in mijn stad, welke doelgroepen kennen we, waar zie ik een probleem en wil ik meewerken aan een

oplossing, welke gezamenlijke problemen zien we en willen we samen aan werken?).

- Gebleken is dat het gebruik van de vreemdelingenkaart ondersteuning biedt om te komen tot een inventarisatie van lokale problematiek en op die wijze duidelijkheid biedt in prioritering in doelgroepen.

c) *Gezamenlijk afspraken maken*

- Voorzitters van lokale samenwerkingsoverleggen adviseren om tijd en ruimte te nemen om bij de start van gezamenlijk overleg de afspraken te bespreken; wat verwacht je van wie wanneer en wat kun je zelf inbrengen? Wat kom je halen en brengen? Door hier voldoende tijd en ruimte voor te nemen is de kans groter dat aan verwachtingen wordt voldaan en organisaties zich aan afspraken houden (bewustwording). Maak hierbij gebruik van een samenwerkingsmodel dat kan ondersteunen in het bespreken van alle noodzakelijke stappen.
- Gezamenlijk afspraken maken zorgt ervoor dat alle neuzen dezelfde kant opstaan, waardoor het vertrouwen tussen de deelnemers onderling een sterke basis heeft. Bovendien beperkt dit het idee van ongelijke verhoudingen in inspraak.
- In het kader van effectiviteit wordt aanbevolen te bezien in hoeverre overlegorganen gebundeld kunnen worden en tijd en capaciteit efficiënt kan worden ingezet.

d) *Open en transparant informatie verstrekken*

- Voorzitters van lokale samenwerkingsoverleggen adviseren om gebruik te maken van de methodiek "Zwitsers Zakmes" van het Zorg en Veiligheidshuis inzake informatieverstrekking en privacy. Op die wijze kan elk moment een afweging worden gemaakt in het belang van informatie delen en de registratie daarvan.
- Gebleken is dat in die zaken waarin alle informatie van alle organisaties open wordt gedeeld, dit leidt tot versnelling van het proces om te komen tot een gezamenlijke strategie en dus oplossing voor de vreemdeling. Ook vergroot het de opties van creatief denken en meerdere opties benoemen.
- Spreek meerdere scenario's per casus af. De procedures duren lang en deelnemers wachten tot het volgende overleg om nadere acties af te spreken. Dit is een van de redenen dat er nog weinig effect is bereikt. Indien er meerdere scenario's worden uitgedacht is het overleg efficiënter omdat er direct met resultaten aan de slag kan worden gegaan.

e) *Profiel deelnemers*

Alle deelnemende partijen dienen de juiste personen af te vaardigen voor het overleg. Dit werd in het projectplan al benadrukt. Het belang ervan wordt bevestigd door de evaluatie: het mandaat van deelnemers, de professionele ruimte die zij vanuit hun organisatie meenemen, en hun persoonlijk karakter (bijvoorbeeld bereidwilligheid om 'over de eigen schaduw heen te stappen') zijn cruciaal voor de slagingskansen van het overleg.

f) *Stel een centrale klankbordgroep of opschalingsmodel in*

Een aantal gemeenten heeft aangegeven behoefte te hebben aan een gremium voor het delen van knelpunten en best practices. Daarnaast bestaat bij een aantal pilots het gevoel dat ze weinig mogelijkheden hebben om dergelijke punten naar het bevoegd gezag (vaak het ministerie of de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie) op te schalen. Knelpunten en belangrijke bevindingen in de pilots worden aldus niet centraal opgepakt. De projectgroep beveelt daarom aan

om te onderzoeken hoe gedeelde knelpunten en best practices tussen (de samenwerkingspartners in) gemeenten beter kunnen worden gedeeld en er meer duidelijkheid komt over de mogelijkheden voor eventuele opschaling van gedeelde aandachtspunten naar het ministerie of de staatssecretaris.

6.2.2 Implementatieplan

Binnen het projectplan is in de eindfase tijd en ruimte ingebed voor het opstellen van een implementatieplan, te weten tot 1 maart 2015. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden met de te verwachte uitspraak van de Raad van Ministers rondom het ECSR rapport.

Bij het opstellen van een implementatieplan dienen de volgende aspecten te worden meegenomen:

- Opzet landelijke uitrol (waar, wat, wanneer en hoe); kwartaal Q1 met uitloop naar Q2 2015.
- Verantwoordelijkheden en taken implementatie (welke organisaties/wie)
- Taak, verantwoordelijkheid en bezetting landelijke klankbordgroep (na implementatie)

7. Bronnen

Literatuur

- Bonjour, S., *Grens en gezin: Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005* (Amsterdam 2009);
- Cornelius, W.A., P.L. Martin & J.F. Hollifield, 'Introduction: The ambivalent quest for immigration control', in W.A. Cornelius, P.L. Martin & J.F. Hollifield (red.), *Controlling immigration: A global perspective* (Stanford 1994) 3-41;
- Connelly, S., 'Constructing legitimacy in the new community governance', *Urban Studies* (2010), 1-18;
- Develtere, P. & I. Pollet, 'Onbekend maar bemind: het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking', Paper voorgesteld op colloquium 'Draagvlak voor duurzame ontwikkeling en internationale samenwerking', HIVA (Leuven, 13 november 2002); open access via <https://hiva.kuleuven.be/resources/pdf/anderepublicaties/P5.pdf> [27-10-2014];
- Ganesan, S. & R. Hess, 'Dimensions and levels of trust. Implications for commitment to a relationship', *Marketing Letters* 8, 4 (1997) 439-448;
- Healey P., *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies* (London - New York 1997);
- Levelt, M., & T. Metze, 'The legitimacy of regional governance networks: Gaining credibility in the shadow of hierarchy', *Urban Studies* 2 (2013), 1-6;
- Lipsky, M., *Street-level bureaucracy: the dilemmas of the individual in public services* (New York 2010);
- Walaardt, T., *Geruisloos inwilligen: argumentatie en speelruimte in de Nederlandse asielpprocedure, 1945-2007* (Leiden 2012): open access via <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/18703> [20-10-2014];

Overige bronnen

- Welten-instituut, 'Onderzoeksprogramma 4: Openbare ruimte', <http://www.ou.nl/web/look-onderzoek/professionele-ruimte> [27-10-2014];
- Rijksoverheid, 'Inrichtingsplan nationale politie aangeboden aan parlement' (07-12-2012), <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/12/07/inrichtingsplan-nationale-politie-aangeboden-aan-parlement.html> [27-10-2014].

Project Lokale Samenwerking

- Projectplan
- Productenboek
- Analyse Kansrijke Gemeenten
- Tussentijdse evaluatie
- Verslag Landelijke Dag 2-10-2014

Pilots Lokale Samenwerking

- Verslag [REDACTED]
- Top 600 producten
- Evaluatieformulieren
- Interviews

Eerdere vormen lokale samenwerking

- BRIO verslag in VVH
- Ex-perspectief
- MOO
- LTO
- Voortgangsrapportage Ex-perspectief (18-01-2013)
- Verslag LTO, stage-onderzoek DMB (24-02-2014)