Van:
Verzonden: donderdag 13 september 2018 8:11
Aan:
Onderwerp: uitwerking coalitieakkoord ongedocumenteerden
Bijlagen: 20180505 keuzes in uitvoering nieuw beleid.docx; 20180501 Uitgangspunten Nieuw Amsterdams Model Ongedocumenteerden (3).pdf; pro-facto-rapportage-opvang-onderdak-vertrekplichtige-vreemdelingen.pdf

Goedemorgen,

Gisteren vroeg RGW om een notitie waarin het opvang en begeleidingsproces van ongedocumenteerden staat beschreven met aangegeven welke dilemma's er zijn en welke keuzes er gemaakt moeten worden. Het proces dient waar mogelijk gespecificeerd te worden naar subdoelgroep, zoals somatisch zieken, psychische zieken, vrouwen, lastige mannen, mensen uit veilige landen, mensen in procedure, Dublin claimanten, mensen met documenten en zonder documenten, etc.
RGW wil eerst voor zichzelf het proces helder hebben en daarna aan de partners in de stad gerichte input vragen.

Ik heb begin mei bijgaande notitie geschreven, daarvoor heb ik het (toen nog concept) pro facto onderzoek als inspiratie gebruikt. De meer activistische groepen in Amsterdam hebben het Nieuw Amsterdams Model geschreven. De notitie is bij lange na niet af, maar wellicht bruikbaar om in onze sessie volgende week donderdag als uitgangspunt te dienen. Wat er bijvoorbeeld nog niet in staat beschreven is hoe we de uitvoering op afstand kunnen zetten zoals Groningen het aan Inlia heeft uitbesteed. RGW noemde Vluchtelingenwerk als mogelijk coördinerende koepelorganisatie die dan wel verplicht wordt om met alle andere partners samen te werken.

Groeten,

Gemeente Amsterdam

Keuzes in uitvoering nieuw beleid: 24-uursopvang voor alle migranten

Inleiding

In deze notitie voor het nieuwe college van B&W in Amsterdam wordt uiteengezet welke keuzes er gemaakt kunnen (en moeten) worden bij de invoering van nieuw migrantenbeleid voor de gemeente Amsterdam met als uitgangspunt "24-uursopvang voor alle ongedocumenteerden".

Naamgeving doelgroep

De mensen om wie het gaat, worden onder meer ongedocumenteerden, uitgeprocedeerde asielzoekers, illegaal in Nederland verblijvende mensen, vertrekplichtige migranten en migranten zonder recht op verblijf en rijksopvang genoemd. Op al deze namen is iets af te dingen: mensen hebben vaak wel documenten, de mensen zijn vaak nog in procedure, het gaat niet alleen om asiel maar ook om andere reguliere verblijfsvergunningen, mensen in procedure zijn legaal in Nederland en daardoor ook niet vertrekplichtig. En er is ook een groep economische vluchtelingen/arbeidsmigranten.
In deze notitie wordt daarom de korte term migrant gebruikt.

Uit wie bestaat de doelgroep: instroom

Uit de discussies in de gemeenteraad de afgelopen jaren blijkt dat het moeilijk is om criteria te benoemen. Vanuit humane overwegingen zou iedereen onderdak moeten krijgen, aan de andere kant is dat praktisch niet uitvoerbaar. Wie zijn de mensen die hulp het meeste nodig hebben?

Om in aanmerking te komen voor een opvangplek worden in alle gemeenten opvangcriteria gehanteerd.
In een aantal gemeenten (waaronder: Groningen, Utrecht, Nijmegen, Assen en Arnhem) worden de migranten die zich aanmelden voor opvang getoetst aan de zogeheten 'INLIA criteria'.
Dit zijn de criteria die door de gemeenten die aangesloten zijn bij het Landelijk Overleg Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid (LOGO).
Een migrant dient tot één van de volgende doelgroepen te behoren:

1. Legaal in Nederland verblijvende migranten die verstoken zijn van voorzieningen van Rijkswege; geen opvang/huisvesting, geen inkomsten/uitkering, geen verzekering (ziektekosten en WA).
2. Migranten die actief en controleerbaar meewerken aan hun vertrek na definitieve afwijzing van hun aanvraag om toelating, maar dit niet binnen de door de rijksoverheid gestelde 28-dagentermijn kunnen realiseren en daardoor buiten de voorzieningen (zie onder 1) verzorgd van rijkswege komen te vallen.
3. Migranten voor wie het voor het gemeentebestuur op humanitaire gronden onacceptabel is dat zij buiten enige vorm van opvang verblijven. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een ernstig zieke persoon of een hoogzwangere vrouw.
   Ook andere bijzondere omstandigheden – mits nadrukkelijk overeengekomen door betrokken partijen – zijn daarbij niet uitgesloten.

In andere steden zoals Rotterdam en Eindhoven worden gelijksoortige criteria gehanteerd.
Volgens die criteria dient een migrant bijvoorbeeld te beschikken
over een V-nummer, dient er geen voorliggende voorziening (in de vorm van rijksopvang) aanwezig te zijn en moet er perspectief zijn, bijvoorbeeld doordat de migrant
zich bevindt in een redelijke kansrijke procedure of bereid is mede te werken aan terugkeer.
In Rotterdam geldt bovendien als aanvullend criterium dat 'veilige landers' maximaal drie maanden opgevangen worden, mits zij verwezen zijn door een terugkeerorganisatie.

In de plannen voor de LVV (Landelijke VreemdelingenVoorzieningen) die door het Rijk en de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Groningen, Utrecht en Eindhoven worden ontwikkeld staat:

- Opvang in- en begeleiding door de LVV's is niet mogelijk voor migranten die recht hebben op een andere vorm van (rijks)-opvang (waaronder minderjarigen).
- Ook migranten met een zwaar inreisverbod, ongewenstverklaarden, EU-burgers en Dublinclaimanten zullen in principe geen onderdak krijgen in de LVV . Wel kunnen zij onderwerp van gesprek zijn in een casusoverleg en kunnen ze in bepaalde gevallen in aanmerking komen voor begeleiding.

Een aantal organisaties in Amsterdam (ASKV Steunpunt Vluchtelingen, Dokters van de Wereld, Wereldhuis / Protestantse Diaconie Amsterdam, Amsterdam City Rights, Stap Verder, Vrouwen Tegen Uitzetting, Vluchtelingenwerk West en Midden-Nederland, Taakgroep Vluchtelingen Raad van Kerken Amsterdam) hebben in hun voorstel "het Nieuwe Amsterdamse Model Ongedocumenteerden" het volgende aangegeven:
Iedereen met een V-nummer heeft recht op deze opvang. Regiobinding is een criterium, maar slechts als er voor mensen van elders een warme overdracht kan plaatsvinden en wordt gerealiseerd naar een opvanglocatie in een andere regio.

Conclusie: de gemeenten kijken allemaal of er geen voorliggende voorziening (in de vorm van rijksopvang) is. Betekent dit dat Dublin claimanten en minderjarigen zijn uitgesloten?
Ook kijken ze allemaal naar regiobinding.
In Amsterdam werd ook gekeken naar het land van herkomst: mensen uit een niet-visumland en/of veilig land werden niet opgevangen, met uitzondering van mensen die willen terugkeren. Dit is gelijk aan Rotterdam. Hierbij is een discussie welke landen veilig zijn.
Verder waren in Amsterdam ook oorlogsmisdadigers en mensen met een zwaar inreisverbod/ ongewenstverklaring uitgesloten. Echter, door ze wel op te vangen en te onderzoeken hoe ze kunnen terugkeren, blijft er meer zicht op deze groep.

Om hoeveel mensen gaat het
In Amsterdam worden momenteel (begin mei) 385 mensen opgevangen, naast de circa 200 mensen van de We Are Here groep:

- 170 mensen in de BBB (Walborg en Schuitenhuisstraat)
- 75 mensen in de Tijdelijke Opvang Ongedocumenteerden Havenstraat (begin september zijn het 120 mensen)
- 14 mensen in de 24-uurs BBB
- 30 mensen in de 24-uursopvang Daalburgh
- 20 mensen in de 24-uursopvang MOO
- 76 mensen krijgen leefgeld voor verblijf in eigen omgeving.

Daarnaast vangt ASKV ook nog tientallen mensen op.
In de Tijdelijke Opvang zitten de mensen die Dublin claimant zijn, uit veilige/niet-visumlanden komen en die een zwaar inreisverbod/ongewenstverklaring hebben en die op 31 maart in de winteropvang verbleven. Bij de opening van de Tijdelijke Opvang hadden zich nog circa 30 mensen aangemeld die niet in de winteropvang zaten. Er is dus sprake van aanzuigende werking als deze groep ook opvang krijgt.

Alle steden hebben een beperkt aantal opvangplekken, de 4 steden met de grootste opvang zijn naast Amsterdam, Groningen, Utrecht en Rotterdam: Groningen heeft een capaciteit van 298 plekken 24-uursopvang. De opvang bestaat uit 2 grote locaties (met 115 en 112 plaatsen) en 10

kleinere locaties. Utrecht heeft een capaciteit van 224 plekken. De opvang bestaat uit 24 plekken nachtopvang en 200 plekken 24 uursopvang. De opvang bestaat uit kleinere locaties.
Daarna komt Rotterdam met 110 plekken.

Begeleiding om uitstroom te realiseren
Als het aantal opvangplekken is vastgesteld, is de instroom vastgelegd en ontstaan er wachtlijsten als er geen uitstroom plaatsvindt.
Opvang is ondersteunend aan begeleiding: het doel is dat mensen een verblijfsvergunning krijgen of terugkeren/doormigreren. Opvang is daarbij nodig om een stabiele leefsituatie te bereiken. Ook activering kan ondersteunend werken om het doel te bereiken.

In Amsterdam wordt de juridische begeleiding naar legaal verblijf geboden door ASKV en Vluchtelingenwerk. Begeleiding naar en bij terugkeer wordt gedaan door Vluchtelingenwerk (Met Opgeheven Hoofd), GoedWerk Foundation, Bridge to Better en IOM.

In Utrecht wordt voordat iemand instroomt, een doel (bijvoorbeeld: werken aan een verblijfsrechtelijke procedure dan wel terugkeer naar land van herkomst of doormigratie) geformuleerd in de aanmelding. Iedereen krijgt een contactpersoon en samen werken ze toe naar dit doel. Als het doel niet haalbaar blijkt of omdat een verandering heeft plaatsgevonden kan het doel bijgesteld worden. Tijdens het intakegesprek wordt het doel nog een keer besproken. Bij het intakegesprek tekenen alle cliënten een contract. In dit contract staat onder andere dat cliënten tijdens hun verblijf volledige medewerking dienen te verlenen aan het uitgezette traject en dat het verblijf in de opvang onlosmakelijk is verbonden aan de duur en voortgang van het ingezette traject. Indien een migrant niet zou medewerken, dan kan het zijn dat de begeleiding en opvang in het uiterste geval gestopt wordt.

In Eindhoven wordt ook bij een nieuwe aanmelding een inschatting gemaakt of er uitzicht is op een duurzaam toekomstperspectief in Nederland in de vorm van legalisering van verblijf, doormigratie naar een derde land of vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst. Indien dit het geval is wordt direct een intensief begeleidingstraject ingezet. Daarnaast moet iedere migrant verplicht deelnemen aan een zesdaagse training Toekomstoriëntatie
Als legalisering, terugkeer of doormigratie mogelijk is en de migrant hieraan mee wil werken, ontvangt de migrant in het vervolgtraject begeleiding van iemand uit het kernteam die ondersteund kan worden door een vrijwillige cliëntbegeleider. Daarnaast kan na de training een buddy-traject opgestart worden. Dit traject is vrijwillig en richt zich meer op de persoonlijke ontwikkeling en activering van de migrant.

Naast begeleiding wordt in sommige gemeenten actief ingezet op activering, door middel van het bieden van dagbesteding, cursussen en vrijwilligerswerk. In de eerste plaats gaat het om het bieden van een nuttige en leuke dagbesteding en -invulling, activering en empowerment van de migrant. Bij sommige activiteiten, zoals het volgen van Engelse les of stages of praktijk-leertrajecten, is tevens het voorbereiden op terugkeer een belangrijk oogmerk.

<u>Conclusie</u>:
Een persoonsgerichte aanpak waarbij bij start van de opvang een plan van aanpak (perspectiefplan) gereed is waarin de volgende punten kunnen worden opgenomen:
- doel,
- afspraken wat iemand moet doen,
- (verplichte) toekomstoriëntatie,

- (verplichte) ondersteunende dagbesteding,
- professionele begeleider,
- (vrijwillige) contactpersoon / buddy,
- ondertekening door cliënt.

In het plan van aanpak wordt de voortgang bijgehouden en waar nodig wordt het plan aangepast.

Termijnen

Uit de discussies in de gemeenteraad de afgelopen jaren blijkt dat het moeilijk is om termijnen vast te stellen.

In het voorstel van de Amsterdamse organisaties "het Nieuwe Amsterdamse Model Ongedocumenteerden" staat dat er op voorhand geen vastgestelde eindtermijn is voor de opvang en begeleiding die wordt geboden. Een traject duurt zo kort als kan, maar zo lang als nodig is. Wel worden er afspraken gemaakt over de te ondernemen stappen, die ook worden geëvalueerd.

De meeste gemeenten hanteren geen termijnen.

In de LVV plannen wordt in de pilots uitgezocht wat de termijn zou moeten zijn per subdoelgroep. Bijvoorbeeld mensen uit veilige landen die geen perspectief op verblijf hebben, kunnen sneller worden geholpen dan mensen met medische problematiek.

Conclusie:

- in het plan van aanpak dient ook een planning te komen waar dat mogelijk is
- bij een goed plan van aanpak, een intensieve begeleiding en regelmatige updates zou de termijn van ondergeschikt belang zijn
- 1x per 6 maanden beoordelen of mensen langer mogen blijven
- voor mensen waar geen of niet snel een oplossing voor is, de termijnen loslaten / of een andere opvang zoeken.

Locaties 24-uursopvang

24-uursopvang voor iedereen betekent dat de locaties daarvoor geschikt moeten zijn. Er zijn twee hoofdkeuzes:

- grote opvanglocaties zoals Groningen: 2-persoonskamers, woonruimtes, keukens.
  's Nachts blijft 1 INLIA medewerker op de locatie slapen.
  NB Als mensen daar niet tussen passen, bijvoorbeeld door ernstige psychische problematiek/ verslaving, zijn er nog 10 andere kleinere locaties.
- In de andere steden zijn kleinere locaties die vaak gericht zijn op doelgroepen (bijv. huizen voor vrouwen) . De meeste locaties zijn geleverd door de meewerkende organisaties.

In het voorstel van de Amsterdamse organisaties "het Nieuwe Amsterdamse Model Ongedocumenteerden" gaat de voorkeur uit naar kleinere locaties.
De We Are Here groep heeft ervaring opgedaan met de "Vluchtmaat", waar mensen legaal wonen in een kantoorpand. Het is van belang dat er kleinere eenheden zijn van maximaal 15 mensen, die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het volgen van de huisregels en de locatie (of een deel van de locatie, bijvoorbeeld een gang) om "orde, rust en reinheid" te creëren . In de Vluchtmaat wordt iedere "gang-groep" hiervoor (in het begin intensief) begeleid. De samenstelling van de groep is hierbij van groot belang. Het kantoorpand is verbouwd tot 1 persoonskamers, naast woonkamers en sanitaire ruimtes, door vrijwilligers en de We Are Groep zelf. De groep kan tot einde 2018 of medio 2019 in de Vluchtmaat blijven.

De huidige BBB locaties Walborg en Schuitenhuisstraat worden door de gemeente tot ergens in 2019 gehuurd. De eigenaren van de panden hebben andere plannen met de panden.
Het pand aan de Havenstraat wordt tot 1 november 2018 gehuurd. De Daalburgh, de 24 uursopvang die door het Leger des Heils wordt beheerd, wordt door het Leger des Heils gehuurd van Rochdale.
De woningen van MOO, voor mensen met psychische/psychiatrische problematiek, worden door ASKV gehuurd van Stadgenoot. Daarnaast huurt ASKV nog meer woningen voor opvang van mensen..

Conclusie

- Als we uitgaan van de huidige groep, gaat het om circa 600 plekken. Uitgangspunt is 2 persoonskamers, dus 300 kamers.
- Blijft het leefgeld voor mensen die in de eigen omgeving worden opgevangen, bestaan? Nadeel is dat zij enigszins uit het oog zijn, voordeel is dat zij zelf een bed hebben gevonden in een eigen sociale omgeving.
- Liefst in kleinere panden of anders panden die intern verdeeld worden over groepen. Bij meerdere panden kan de doelgroep mogelijk ook worden verdeeld naar subgroepen, zoals vrouwen, mensen in procedure, mensen die willen/moeten terugkeren naar hun land van herkomst, mensen met medische problematiek, etc.
- Er moet dus met spoed door het nieuwe college een opdracht worden verstrekt om locaties te vinden. Dit kan door naar het eigen vastgoed te kijken, woningbouw verenigingen en maatschappelijke organisatie te benaderen, incourante kantoorpanden te zoeken of andere oplossingen vinden zoals het plaatsen van containers, boten, ed.
- Alle locaties die de gemeente Amsterdam ter beschikking stelt, dienen uiteraard te voldoen aan alle woon-, brand- en veiligheidseisen en alle vergunningen. Dit maakt de verbouwingskosten van bijvoorbeeld kantoorpanden waarschijnlijk hoger.
- Naast 24-uursopvang is een kleine nachtopvang handig als vangnet.
  NB In Utrecht wordt de nachtopvang gebruikt voor spoedsituaties en om in een beperkte periode het dossier nader te onderzoeken op juridische kansrijkheid of kwetsbaarheid van de ongedocumenteerde. In Groningen wordt het gebruikt bij een time-out.

Voorstel Organisatie

<u>Instroom</u>

- Het huidige Vreemdelingenloket (of een ander coördinatiepunt?) verzorgt de intake (eerste dossieropbouw) en houdt de regie tijdens het hele proces van opvang-begeleiding-resultaat. Hiervoor onderhoudt het de administratie/database en rapporteert het periodiek aan de ketenpartners en gemeente.
- Waar nodig zal een medische organisatie, bijvoorbeeld GGD of Dokters van de Wereld, een intake houden om te zien welke medische behoeften er zijn.
  NB Uitgangspunt is dat de medische zorg door behandelaars wordt uitgevoerd; indien er thuiszorg nodig is, kan dit door een thuiszorgorganisatie worden gedaan.
- ASKV/Vluchtelingenwerk onderzoeken het juridisch perspectief op legaal verblijf
  - Indien dit mogelijk is, worden de cliënten begeleid door deze 2 organisaties.
  - Indien dit niet mogelijk is, worden de cliënten begeleid door Vluchtelingwerk/Goedwerk Foundation/Bridge to Better/IOM.
- Het Vreemdelingenloket stelt samen met cliënt en de betreffende begeleidende organisatie een plan van aanpak op, waarin ook een cursus toekomstoriëntatie deel

uitmaakt, samen met voor de cliënt geschikte activering. Cliënt tekent dit plan van aanpak en daarmee voor zijn eigen aandeel in het vinden van een duurzame oplossing.

- Er wordt een (vrijwillige) begeleider voor cliënt gezocht.
    - Alle betrokken organisaties wordt gevraagd om vrijwilligers te werven.
    - Alle vrijwilligers, ook degenen die nu actief zijn bij bijvoorbeeld het Wereldhuis en de WAH groep, dienen zich te houden aan het plan van aanpak.
- Er wordt een geschikte plek voor cliënt gezocht. Als de plek toch niet geschikt blijkt te zijn, kan hij/zij later naar een andere opvanglocatie gaan.
- Tijdens deze fase verblijft cliënt in een nachtopvang of een 24-uurs intake huis.

Overlegvormen

- Er is een instroomoverleg.
- Er wordt regelmatig door de betrokken organisaties en begeleiders overlegd over de voortgang van cliënt. Het Migrantenloket registreert de voortgang.

NB Of de gemeente (beleidsambtenaar en GGD) bij bovenstaande overleggen aanwezig moet zijn, moet nog worden bepaald.

- Er is een Lokaal Samenwerkings Overleg (LSO) met in ieder geval gemeente, IND, DT&V en AVIM (migrantenpolitie) en wellicht ook de betrokken ngo's waarin wordt besproken:
    - de vastgelopen casuïstiek
    - de cliënten die geen juridisch perspectief op legaal verblijf hebben en niet vrijwillig meewerken aan terugkeer of waarvoor terugkeer moeilijk is
    - de rapportages van het Migrantenloket waarbij versnelling van procedures

Uitstroom

De gemeente bepaalt aan de hand van de rapportage en de meewerkbereidheid iedere 6 maanden of cliënt nog opvang en begeleiding krijgt.

Juridisch

De cliënt tekent voor het delen van informatie met de ketenpartners, inclusief het LSO, met als doel een duurzame oplossing voor hem/haar te vinden.
De gemeente biedt de opvang en begeleiding, dit is een feitelijke handeling in het kader van de Migrantenwet 2000. Hierbij gaat de gemeente in eerste instantie af op het oordeel van de betrokken organisaties. Deze organisaties dragen bij aan het gemeentelijk beleid voor zover hun doelstellingen dat toestaan.
De gemeente kan besluiten de opvang en begeleiding te stoppen.

Financiën

Om de kosten beheersbaar te houden zijn er de volgende uitgangspunten:

- De opvanglocaties mogen niet duur zijn.
- In opvanglocaties is alleen personeel aanwezig als dat nodig is (van HVO Querido en Leger des Heils)
- De woonbegeleiding kan ambulant uitgevoerd door bijvoorbeeld HVO Querido, het Leger des Heils en vrijwilligers.
- De begeleiding naar legaal verblijf of terugkeer wordt door ASKV/Vluchtelingenwerk, c.q. Vluchtelingwerk/Goedwerk Foundation/Bridge to Better/IOM uitgevoerd. Ook andere professionele organisaties kunnen zich hiervoor inschrijven.
- De betrokken organisaties wordt gevraagd om activeringsmogelijkheden (die weinig mogen kosten door zoveel mogelijk vrijwilligers in te zetten).
- Er is sprake van de volgende kostenposten:

- Projectmedewerker die locaties zoekt
- Verbouwkosten locaties
- Huur locaties
- Begeleiding professionele organisaties
- Kosten activering
- Kosten en opleiding vrijwilligers
- Migrantenloket
- Kosten GGD
- Kosten medewerkers gemeente
- Medicijnpot
- WA verzekering (ook ivm fietsen)
- OV kaartjes
- Opvang elders zoals ziekenboeg de Aak, de Blijfgroep
- Leefgeld 24-uurslocatie
- Leefgeld terugkeerders
- Leefgeld voor mensen die in eigen netwerk verblijven?
- ....

Knelpunten en risico's

De twee grootste knelpunten zijn budget en inzet.
Het rijk heeft nog geen budget voor de opvang, hopelijk is er eind 2018 hierover meer bekend. Dit betekent dat de kosten door de gemeente zelf betaald moeten worden.
Voor intensieve begeleiding is veel inzet nodig. Het is de vraag of de professionele organisaties en de vrijwilligers dit aan kunnen.
De grootste risico's zijn dat onenigheid over inhoudelijke "pijnpunten" over individuele zaken zorgen dat de samenwerking stagneert. Ook kan hierdoor een parallel circuit ontstaan door opvang en begeleiding elders te bieden of doordat de WAH groep blijft kraken en niet deelneemt aan deze opvang en begeleiding.

In het voorstel van de Amsterdamse organisaties "het Nieuwe Amsterdamse Model Ongedocumenteerden" worden de volgende knelpunten genoemd:

- Voor veel vrijwilligers is het zwaar en veel om voor langere tijd een ongedocumenteerde intensief te begeleiden. Er is behoefte aan veel menskracht en veel professionele krachten om maatschappelijke en juridische ondersteuning te bieden.
- De wachttijd voor het verkrijgen van brondocumenten uit landen van herkomst, maar ook de dossiers van IND, is vaak lang. Evenals de wachttijd voordat IND en rechtbank een beslissing hebben genomen.
- Het is moeilijk om voldoende goede asieladvocaten te krijgen, onder andere door slechte betaling; dit zorgt voor lange wachttijden.
- Het buitenschuldcriterium is te nauw gedefinieerd en wordt daardoor nauwelijks toegepast.
- Veel mensen kampen met ernstige problematiek zoals PTSS, andere psychiatrische klachten en verslavingen. De stabilisatieperiode kan lang duren, de behandeling kan niet beperkt zijn tot een jaar of binnen een bepaald programma. Het gaat om maatwerk.