# Pilot LVV Amsterdam

CONCEPT

# 1 Inleiding

Op 11 december 2018 heeft het college van B&W in Amsterdam het Uitvoeringsplan 'werken aan een duurzame oplossing, uitvoeringsplan 24-uursopvang' vastgesteld (bijgevoegd). Omdat de praktijk van het vreemdelingenbeleid niet sluitend is, biedt Amsterdam om humanitaire redenen 24-uurs opvang aan ongedocumenteerden die willen werken aan een oplossing voor hun situatie. Met ongedocumenteerden worden hier personen bedoeld die geen recht hebben op verblijf of rijksopvang.
Het doel van de opvang is het bereiken van een duurzame oplossing; ofwel vertrek uit Nederland, ofwel het verkrijgen van een verblijfsstatus. Een stabiele leefsituatie, begeleiding en activering helpen deze mensen om te kunnen werken aan hun toekomst.
Dit uitvoeringsplan is de schakel tussen de ambitie van het college om 24-uursopvang met begeleiding te bieden voor ongedocumenteerden en de daadwerkelijke realisatie hiervan. Vanaf begin 2019 wordt de nieuwe werkwijze geleidelijk ingevoerd. Aan de hand van opgedane ervaring zullen tijdens de eerste jaren onderdelen verder worden uitgewerkt, ontwikkeld en wellicht worden aangepast. Ook is het voor te stellen dat nieuwe onderdelen worden ingevoerd. De inzet van partners, vrijwilligers en ongedocumenteerden is bij het proces van implementatie en uitvoering cruciaal.

Het is van belang dat de problematiek rond ongedocumenteerden landelijk en met het Rijk wordt opgepakt. Daarom gaat het college met het Rijk en andere gemeenten samenwerken om een bijdrage te leveren aan het realiseren van de Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV), een landelijk netwerk van begeleidings- en opvangvoorzieningen die als doel heeft bestendige oplossing te vinden voor migranten zonder recht op verblijf of rijksopvang. Het college zal daarvoor het gehele uitvoeringsplan en de nieuwe werkwijze als pilot inbrengen. In deze notitie wordt ingegaan op de specifieke punten die met deze pilot LVV te maken hebben.

In het Interbestuurlijk Programma dat 14 februari 2018 is getekend, staat over de LVV het volgende:
*De realisatie van acht gezamenlijke landelijke vreemdelingenvoorzieningen (onderdaks- en begeleidingsvoorzieningen in gemeenten voor mensen zonder recht op verblijf) is met nadruk een opgave die Rijk en gemeenten gezamenlijk ter hand moeten nemen. De LVV's dienen een belangrijke bijdrage te leveren aan de aanpak van illegaal verblijf en de verbetering van terugkeer of realisatie van een andere duurzame oplossing voor de doelgroep. Een doelstelling van de ontwikkeling van de LVV's is dat alle gemeenten met eigen opvangvoorzieningen zich hier uiteindelijk bij aansluiten. Hiervoor willen Rijk en gemeenten met een gezamenlijk programma onder gedeeld opdrachtgeverschap effectieve lokale voorzieningen ontwikkelen. Gemeenten en lokale NGO's, Rijk en organisaties in de migratieketen, spannen zich daartoe de komende drie jaar met mensen en middelen in waarbij begonnen wordt met pilot-LVV's en een landelijk programma dat het LVV-concept moet ontwikkelen.*

Op 29 november 2018 zijn de samenwerkingsafspraken tussen de staatssecretaris en de VNG getekend. Tevens is op 29 november 2018 Amsterdam door staatssecretaris Harbers gevraagd een pilot LVV gemeente te worden (Landelijke Vreemdelingen Voorziening). Uit zijn brief:
*"Ik wil uitvoering geven aan het Regeerakkoord door een landelijk netwerk van begeleidings- en opvangvoorzieningen te realiseren dat als doel heeft om bestendige oplossingen te vinden voor migranten zonder recht op verblijf of rijksopvang. Door hen te begeleiden naar zelfstandige terugkeer, doormigratie of indien aan de orde, legalisering van verblijf, wordt de bijbehorende zorg- en veiligheidsproblematiek aangepakt. Het betreft een ingewikkelde doelgroep waarvoor oplossingen*

*alleen gevonden kunnen worden door intensieve samenwerking tussen alle betrokken partijen, inclusief de organisaties in de vreemdelingenketen en maatschappelijke organisaties. Deelname aan de LVV vraagt zowel van het Rijk als van de betreffende gemeenten om inzet, flexibiliteit en de bereidheid om tot een gezamenlijke werkwijze te komen. Ik zal dit daarom eerst op zorgvuldige wijze onderzoeken in een pilotperiode. In 18 tot 24 maanden kunnen verschillende modaliteiten worden uitgeprobeerd, wat de mogelijkheid biedt wederzijds te leren van de ervaringen die zowel gemeenten en maatschappelijke organisaties als de organisaties in de vreemdelingenketen met de doelgroep hebben. Vervolgens hoop ik een bestuursakkoord te kunnen sluiten over de definitieve vorm en locatie van de LVV's."*

Het college denkt dat de Amsterdamse aanpak een goede pilot LVV is en dat Amsterdam hiermee kan bijdragen aan de vormgeving van de definitieve LVV's.

CONCEPT

# 2 Uitgangspunten pilot LVV

In de samenwerkingsafspraken staat:
*De realisatie en het functioneren van LVV's zijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijksoverheid en gemeenten. Zij werken aan de opgave vanuit wederzijds vertrouwen, maken gebruik van elkaars kennis, kunde en bevoegdheden, en maken verschillen van inzicht tijdig onderling bespreekbaar. Die betrokken partijen werken actief aan een breed draagvlak voor de LVV's. In de LVV's wordt gebruik gemaakt van de expertise en inzet van maatschappelijke organisaties die gespecialiseerd zijn in de begeleiding van de doelgroep.*

Rijk en gemeenten houden hierbij de volgende uitgangspunten aan:

- LVV-begeleiding en opvang is geen vanzelfsprekende vervolgstap op de beëindiging van rijksopvang. Het is een instrument voor gevallen waarin reguliere instrumenten in de migratieketen niet hebben gewerkt en een betrokkene in een perspectiefloze situatie is beland. Deze notie wordt verwerkt in het toegangsbeleid van iedere (pilot-)LVV.
- De opzet van de LVV's moet rekening houden met de feitelijke lokale situatie en de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben voor zorg en het handhaven van de openbare orde. De opzet van de LVV's verhoudt zich verder constructief tot het regeerakkoord, het migratiebeleid, in het bijzonder het beleid ten aanzien van zelfstandige terugkeer, en de vreemdelingenwetgeving.
- Zo snel mogelijk na de intake van een vreemdeling in een LVV leveren de IND en de DT&V een dossier dat een wat de diensten betreft volledig beeld schetst van de vreemdeling. Hiermee stellen de lokale LVV-partners zo snel mogelijk een begeleidingsscenario vast voor de vreemdeling, die moet aangeven of hij of zij er gebruik van maakt. Na het aanleveren van de dossierinformatie start tevens de rusttermijn van 14 dagen.
- De LVV's vormen uiteindelijk een landelijk dekkend netwerk waarop alle gemeenten zijn aangesloten en waarvan lokale samenwerkingsverbanden op het gebied van terugkeer deel uitmaken. Ten gevolge hiervan vervullen LVV's uiteindelijk een regionale functie, die deel uitmaakt van de ontwikkelopdrachten van de pilots[1].
- Binnen dit netwerk wordt gestreefd naar geografische spreiding, specialisatie naar (sub-) doelgroepen en van begeleidingsmethoden, en een vorm van landelijke coördinatie en (escalatie-)overleg tussen betrokken partijen op basis van zo volledig mogelijke informatie-uitwisseling over casuïstiek.
- Onderdeel van het LVV-netwerk worden zowel de landelijke als de lokale partijen die begeleiding binnen een LVV kunnen geven of versterken (zoals gemeenten, NGO's, DT&V, IND, AVIM, COA).
- De effectiviteit van de LVV's wordt beoogd zodanig hoog te zijn dat gemeentelijke bed-, bad- en broodvoorzieningen niet meer nodig zijn. Na het sluiten van een definitief akkoord of zoveel eerder als gemeenten dat mogelijk achten is het de bedoeling dat zij hun eigen voorzieningen zoveel mogelijk in eenzelfde tempo afschalen als de LVV-capaciteit wordt opgebouwd. De uitkomsten van de evaluatie van de pilots zullen hierin worden meegenomen.
- De geprognotiseerde capaciteit en financiering van het LVV-programma zijn tot stand gekomen op basis van het aanbod van de doelgroep in gemeenten in 2018. Daarnaast zijn er aannames over doelbereik en doorstroom naar rijksopvang gedaan. Wanneer blijkt dat het aanbod van vreemdelingen uit de doelgroep in gemeenten in de praktijk sterk afwijkt,

[1] Zie hoofdstuk 3

of de doorstroom naar het land van herkomst of rijksopvang sterk achterblijft, zal bestuurlijk overleg plaatshebben over de oorzaken en mogelijke oplossingen daarvoor.

- Het Rijk en gemeenten zetten met het LVV-netwerk in op een structureel en gezamenlijk instrument voor de problematiek rond het illegaal verblijf van de doelgroep. Hiermee wordt uiteindelijk een voorziening voor de lange termijn beoogd. De rijksfinanciering van de voorziening en de gemeentelijke financiële bijdrage daaraan zijn om deze reden meerjarig vastgesteld. Aan het einde van de pilotperiode worden er definitieve afspraken gemaakt waarbij tevens de financiën opnieuw worden bezien, gebaseerd op ervaringen uit de pilotperiode.

CONCEPT

# 3 Doelstellingen en beoogde resultaten pilot LVV

## 3.1 Doelstelling

De doelstelling van de pilot LVV fase is de volgende:
*Gemeenten en het Rijk werken intensief samen om een landelijk netwerk van begeleidings- en opvangvoorzieningen te realiseren dat als doel heeft om bestendige oplossingen te vinden voor migranten zonder recht op verblijf of rijksopvang. Door hen te begeleiden naar zelfstandige terugkeer, doormigratie of indien aan de orde, legalisering van verblijf, wordt de bijbehorende zorg- en of veiligheidsproblematiek aangepakt.*

## 3.2 Monitoring pilot LVV's

Onafhankelijke onderzoekers gaan het programma monitoren en evalueren. De opbrengst van de monitoring en evaluatie vormt de belangrijkste inhoudelijke input t.a.v. het bestuursakkoord.

Hoofdvraag:

- Zijn er begeleidings- en opvangvoorzieningen gerealiseerd waarin gemeenten en Rijk samenwerken om duurzame oplossingen te vinden voor vreemdelingen zonder recht op verblijf en rijksopvang?

Deelvragen:

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

Specifieke onderzoeksvragen voor Amsterdam:

1) Hoe lossen we knelpunten op in de keten en verbeteren we de uitstroom van het landelijke Medisch Opvangproject Ongedocumenteerden voor mensen met psychische problemen? Is uitbreiding van het aantal plekken nodig?

2) Wat zijn de oplossingen voor ongedocumenteerden waar een standaard begeleidingsscenario niet werkt (i.c. uitzichtloze situaties, bijvoorbeeld staatlozen)? (door

het identificeren en beschrijven van casuïstiek, het aandragen van deze casuïstiek bij het landelijke programma voor mogelijke oplossingen en het testen van de aangedragen oplossingen)

3) Hoe kunnen we specifieke moeilijke doelgroepen naar terugkeer begeleiden? (door het voorstellen, testen en evalueren van maatwerkoplossingen)

Noot:
Buiten de LVV om realiseren Amsterdam en DT&V gezamenlijk een project om de overdracht van Dublin Claimanten te verbeteren naar het eerste Europese land of anders naar een opvang in een rijksvoorziening.

CONCEPT

# 4 Plan van aanpak: activiteiten, mijlpalen, tussenproducten, fasering, planning

## 4.1 Verschillen Amsterdams model en pilot LVV

In het uitvoeringsplan 'werken aan een duurzame oplossing, uitvoeringsplan 24-uursopvang' staat de werkwijze beschreven. De grootste verschillen tussen het Amsterdamse model en de pilot LVV zijn de volgende.

Bij de intake ligt het verschil in inclusiecriteria tussen het Amsterdamse model en de pilot LVV bij de Dublin claimanten:

- In Amsterdam zullen Dublin claimanten voor zo kort mogelijke tijd worden opgevangen; in de LVV overeenkomst is aangegeven dat zij niet mogen worden opgevangen aangezien er een voorliggende rijksopvang is om mensen over te dragen aan het 1ste land in Europa.
- De realiteit laat enerzijds zien dat mensen in Amsterdam rondzwerven en weigeren naar DT&V te gaan en anderzijds dat DT&V zeer lage overdracht cijfers kan laten zien.
- Daarom gaat Amsterdam samen met DT&V hiervoor buiten de LVV pilot om een project uitvoeren om te bezien wat de beste aanpak is.

Bij het werken aan perspectief zit er mogelijk een verschil in de geboden participatie mogelijkheden om de mensen te activeren. Volgens het Amsterdamse model werkt participatie activerend en brengt activering energie, ontspanning en de mogelijkheid tot persoonlijke ontwikkeling en zelfredzaamheid. Dat maakt participatie tot een belangrijk onderdeel van het Amsterdamse model. Utrecht zal de wijze van participatie in haar pilot onderzoeken.
We willen komen tot een gevarieerd aanbod aan activiteiten dat aansluit op individuele behoeften, waar de ongedocumenteerde zelf keuzes in kan maken.
Op het moment dat de ongedocumenteerde zich committeert aan terugkeer, is er de mogelijkheid tot het volgen van een (vak) opleiding of trainingen en het ontwikkelen van vaardigheden gericht op de betreffende terugkeer.

Bij de locaties gaan we in Amsterdam uit van maximaal 500 plekken, meer dan waarmee rekening is gehouden in de pilot LVV's (350 plekken). Amsterdam zal alle plekken onderbrengen in de pilot LVV en het financiële tekort zelf dragen.

In het Amsterdamse model wordt uitgegaan van een maximale termijn van anderhalf jaar; de pilot LVV geeft aan dat de duur van de opvang een onderzoeksvraag is.
Het zal zeker niet in alle gevallen noodzakelijk zijn om de maximale duur van anderhalf jaar in de opvang te verblijven. Eerdere uitstroom creëert nieuwe ruimte voor instroom.

In het Amsterdamse model wordt ervanuit gegaan dat de organisatie/regie functie niet bij de gemeente komt te liggen. In de pilot LVV wordt:

- de gemeente wel een regierol gegeven.
- bij de gemeente een projectmanager voor alle pilot vraagstukken aangesteld.
- de buitenwettelijke bevoegdheid van de Staatssecretaris om onderdak te verlenen aan niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen, gemandateerd aan het college van de pilot gemeenten.

CONCEPT

Bij de nadere uitwerking van de organisatie/regie functie zal hiervoor een oplossing worden gezocht.

## 4.2 Mijlpalen, tussenproducten, fasering, planning

2019 is een overgangsjaar van oud naar nieuw beleid. De eerste helft staat in het teken van de voorbereidingen en geleidelijke overgang naar de uitvoering van het nieuwe beleid en de tweede helft staat in het teken van de daadwerkelijke uitvoering van het nieuwe beleid. Dit betekent dat ook de LVV pilot geleidelijk start.

Om tot daadwerkelijke uitvoering van het nieuwe Amsterdamse beleid voor ongedocumenteerden te komen, moet in de eerste helft van 2019 een aantal met elkaar samenhangende elementen worden opgepakt:

- Acties uitwerken die in het uitvoeringsplan staan benoemd
    - Door gemeente met hulp van partners in Q1 2019
- Uitvraag aan partijen om vanaf 1 juli 2019 de uitvoering op te pakken op verschillende onderdelen (huidige subsidies en inkoop zijn eind 2018 verlengd tot 1 juli 2019).
    - Planning: nieuwe subsidieregeling in februari 2019 gereed
    - Organisaties kunnen zich hierop inschrijven in maart
    - Rond 1 april zijn de nieuwe partners bekend
    - In Q2 2019 met de partners de werkprocessen uitwerken
- Inrichten van een coördinerende / regie organisatie.
    - Samen met de projectmanager LVV, nieuwe partners en ketenpartners in Q2 2019 (zie verder 6. Organisatie)
- Realisatie eerste locaties (in eerste instantie ter vervanging van huidige locaties waar huurcontracten aflopen).
    - Werkgroep Huisvesting bijzondere doelgroepen heeft plan van aanpak en plan van eisen eind 2018 opgeleverd;
    - Er wordt ingezet op het gebruik van gemeentelijk vastgoed, afspraken met zorgpartners en woningcorporaties en op een beroep op de stad om vastgoed beschikbaar te stellen. De stadsdelen worden betrokken bij het vinden van locaties, verspreid over de stad.
    - Huurcontracten huidige locaties lopen in 2e helft 2019 af; hiervoor moet tijdige vervanging zijn. Daarna zorgen voor uitbreiding naar 500 plekken.
    - We streven naar 500 plekken op 01-01-2020.
    - We streven naar een aantal nieuwe locaties in Q1 2019
- Screening huidige groep die in BBB verblijft om te bepalen of zij naar de nieuwe opvang kunnen en om te starten met het perspectiefplan.
    - In Q1 2019
- Waar mogelijk al elementen van nieuwe model implementeren (start in Q1 2019):
    - We versterken de (juridische) begeleiding voor alle deelnemers aan de BBB en de huidige 24-uursopvang, de deelnemers met leefgeld en de groepen van de We Are Here groep (bijvoorbeeld degenen die in de Vluchtmaat verblijven). Doel hiervan is meer inzicht te verkrijgen in hun situatie, voorlichting over de nieuwe opvang (inclusief voorwaarde te werken aan perspectief) en waar mogelijk beweging krijgen in dossiers.
    - We starten met het Lokaal Samenwerkingsoverleg (LSO) waarbij we in de samenwerking tussen ngo's en de ketenpartners IND, DT&V en politie casuïstiek oppakken.

Op deze wijze kunnen we in de tweede helft van 2019 volledig van start gaan met het nieuwe beleid. We streven ernaar dat aan het einde van 2019 alle mensen een perspectiefplan hebben en aan de slag zijn.

CONCEPT

Tijdens de eerste jaren 2019, 2020 en 2021, de pilot fase, zullen onderdelen verder worden uitgewerkt, ontwikkeld en wellicht worden aangepast. Ook is het voor te stellen dat nieuwe onderdelen worden ingevoerd.
Dit wordt meegenomen bij de periodieke updates van de planningen en rapportages.

CONCEPT

# 5 Stakeholdersanalyse

## 5.1 Doelgroep

De doelgroep van het programma bestaat uit mensen zonder recht op verblijf en rijksopvang. Deze doelgroep kan op diverse wijzen onderverdeeld worden:

- Mensen die in procedure zijn maar geen recht hebben op rijksopvang
- Mensen met een perspectief op legaal verblijf
- Mensen die nadenken over hun toekomst
- Mensen die willen terugkeren
- Mensen die geen perspectief op legaal verblijf hebben, maar ook niet terug willen keren
- Mensen die geen perspectief op legaal verblijf hebben, maar ook niet terug kunnen keren
- Mensen met psychische problemen
- Mensen met verslavingen
- Mensen met somatische problemen
- Mensen die al heel lang in Amsterdam zijn
- Vrouwen
- Jongeren die bij de IND hebben aangegeven 18 jaar te zijn, maar vaak jonger zijn
- LHBTIQ+

Maatwerk is van groot belang, in begeleiding, in de termijn van opvang, in woonvorm, etc.
De doelgroep wordt betrokken bij de uitvoering.

## 5.2 Landelijke ketenpartners

IND, DT&V en politie hebben een rol in de begeleiding bij het persoonlijke perspectiefplan en in de organisatiestructuur. COA en DJI bieden voor de doelgroep een vervolgvoorziening.
Het ministerie heeft uiteraard de staatssecretaris als bestuurlijk opdrachtgever en o.a. de programmamanager LVV (zie 6. Organisatie).

Bij het opstellen van het perspectiefplan en het werken aan perspectief, werken de Ngo's samen met IND, DT&V en Politie.

- IND zorgt o.a. voor snelle aanlevering van de dossiers, denkt mee over mogelijkheden en monitort de afhandeling van aanvragen binnen de IND
- DT&V brengt o.a. de mogelijkheden tot terugkeer in kaart en levert hierbij maatwerk door het wegnemen van belemmeringen voor terugkeer die gelet op de specifieke merites van de casus bestaan.
- De politie (AVIM – Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie & Mensenhandel) adviseert en ondersteunt o.a. waar het vaststelling van de identiteit betreft (identificatie en registratie van de ongedocumenteerden).Daarnaast heeft de politie nog een wettelijke taak m.b.t. toezicht op vreemdelingen en handhaving van de Vreemdelingenwet.

De doelgroep en de lokale partners staan in meer of mindere mate wantrouwend naar de landelijke ketenpartners. Het is van groot belang om een goede samenwerking tussen hen op te zetten.

CONCEPT

## 5.3 Lokale Partners

Begin 2019 worden bestaande en nieuwe partners gevraagd zich via een subsidieregeling aan te melden met plannen om een deel van het uitvoeringsplan uit te voeren.
De huidige partners die gefinancierd worden zijn ASKV, Vluchtelingenwerk Nederland, Bridge to Better, Goedwerk Foundation, Leger des Heils en HVO Querido. Het vreemdelingenloket wordt door Accompanied bv gecoördineerd en georganiseerd.
Daarnaast wordt samengewerkt met het Wereldhuis, Rode Kruis, IOM, Dokters van de Wereld, Amsterdam City Rights, de GGD, Kruispost, vrijwilligers, etc.

De lokale partners hebben invloed en een belang, maar ook eigen doelstellingen en daarmee een agenda.

## 5.4 Andere stakeholders

Naast deze belangrijkste stakeholders, spelen vele anderen een rol. Denk aan de bestuurlijke opdrachtgevers, de ambtenaren, de VNG, de media, de politiek en natuurlijk de buurtbewoners, de andere pilot LVV gemeenten en de BBB gemeenten.

Zie het stakeholderoverzicht wie de belangrijke spelers zijn, de beïnvloeders en de belanghebbenden:

| | | belang | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | matig | laag | hoog | zeer hoog |
| invloed | | beinvloeder (tevreden houden): | | belangrijke speler (vertroetelen): | |
| | zeer hoog | | Tweede Kamer, gemeenteraad | regering, college, DG, directeur , VNG | staatssecretaris, wethouder, LVV programmabureau |
| | hoog | media | buurtbewoners | lokale (gefinancierde) partners, ketenpartners, vrijwilligers | doelgroep, de andere LVV pilotgemeenten |
| | | toeschouwer (weinig aandacht): | | belanghebbende (op de hoogte houden): | |
| | matig | | | ministerie van J&V, betrokken ambtelijke afdelingen, stadsdelen | de BBB gemeenten |
| | laag | | | | |

CONCEPT

# 6 Organisatie

## 6.1 Landelijk

De opdrachtgevers van het programma zijn de staatssecretaris van JenV en de directeur VNG aan de Landelijke Regietafel Migratie en Integratie (LRT). Wethouder Rutger Groot Wassink neemt vanuit zijn VNG portefeuille deel aan de LRT. De LRT stuurt op hoofdlijnen en bij uitzonderlijke ontwikkelingen. Daarnaast is er een bestuurlijk overleg (BO) tussen de staatssecretaris en de bestuurders van de 5 pilot gemeenten en de directeur VNG.

Het dagelijks ambtelijke opdrachtgeverschap wordt ingevuld door de Directeur Generaal Migratie, en de VNG . Hun overleg wordt aangevuld met een afvaardiging vanuit de 5 pilot gemeenten en de migratieketen (IND, DT&V, politie): dit is de programmaraad.

Het Programmabureau is de opdrachtnemer en bestaat uit ambtenaren van het ministerie van JenV, de gemeenten en de migratieketen.

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

Er wordt een Multi Disciplinair Review Team ingericht voor escalatie van casuïstiek vragen uit de pilot LVV's indien in het lokale samenwerkingsoverleg (LSO) geen consensus kan worden bereikt omtrent voorzetting van onderdak en begeleiding in de pilot-LVV. Dit MRT bestaat in elk geval uit vertegenwoordigers van de DT&V, IND en de Politie en zal tevens worden bijgewoond door een vertegenwoordiger van de gemeente die de casus heeft ingebracht en een vertegenwoordiger van de lokale ngo('s) of begeleidingsorganisatie.

## 6.2 Lokaal in Amsterdam

De gemeente is opdrachtgever voor de opvang en begeleiding en eindverantwoordelijk voor de kwaliteit hiervan. De LVV pilot wordt onder regie van de gemeente lokaal uitgevoerd.

De gemeente is voorzitter van de lokale stuurgroep waarin zowel NGO's,de vreemdelingenketen en het programmabureau zijn vertegenwoordigd. De lokale stuurgroep spreekt over inrichtings- en werkwijze vraagstukken, niet over individuele casuïstiek.
Besluiten in de stuurgroep worden in principe unaniem genomen met respect voor ieders taak en contextuele factoren. De stuurgroep dient programma-brede kwesties op te schalen naar het programmabureau.

- De voorzittersrol van de gemeente en de stuurgroep wordt meegenomen in de uitwerking van de organisatie/regie functie, zodat er geen dubbelingen ontstaan.
- De taken van de organisatie/regie functie volgens het uitvoeringsplan zijn namelijk:
  - Deze partij neemt de regierol en overziet de gehele opvangketen.
  - Deze coördinerende partij kan rekenen op draagvlak bij de verschillende organisaties.

CONCEPT

- De coördinerende partij organiseert de samenwerking, zorgt voor lerend vermogen in de keten en is het centrale aanspreekpunt voor gemeente en andere partijen.
- Deze partij zorgt voor monitoring van de uitvoering.
- De coördinerende partij kan naast de uitvoering van de gemeentelijke opdracht ook andere activiteiten ontwikkelen in het belang van de ongedocumenteerden in Amsterdam en hiervoor inkomsten genereren (bijv. fondsen). Deze activiteiten moeten niet strijdig zijn met de opdracht van de gemeente voor de 24-uurs opvang
- De organisatie zorgt voor voldoende onafhankelijk toezicht, bijvoorbeeld in de vorm van raad van toezicht. De organisatie zorgt voor een (externe) toetsingscommissie die ingeschakeld wordt in die gevallen in het proces waar een extra oordeel nodig is.

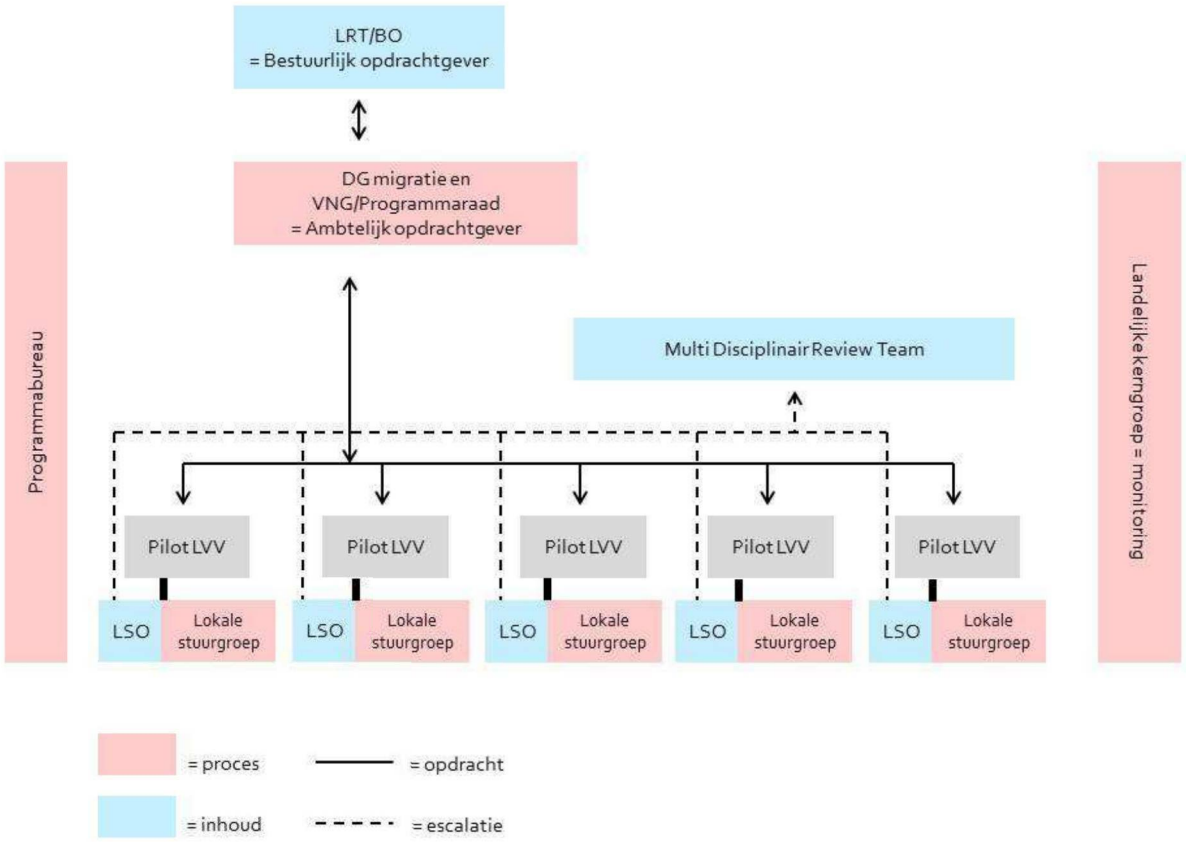
➢ Ook de functie van de projectmanager LVV wordt meegenomen in de uitwerking van stuurgroep en organisatie/regie functie, de taken van de projectmanager zijn volgens de pilot LVV::

- Heeft de verantwoordelijkheid de doelstelling LVV en de kerntaken te bewaken en bereiken;
- Werkt nauw samen met de "organisatie en regie" functie van het Amsterdamse model;
- Werkt mee aan de implementatie van het Amsterdamse model en geeft tijdig aan waar het wel en niet past in de LVV doelstelling;
- Is aanwezig bij de stuurgroep en zorgt voor constructieve afstemming;
- Is lid of wellicht voorzitter van het LSO en draagt zorg voor een goede gang van zaken in het oplossingsgericht werken, beslecht meningsverschillen en draagt waar nodig zorg voor escalatie van casuïstiek naar het MDT (Multi Disciplinair Team – landelijk);
- Is niet verantwoordelijk voor het inhoudelijk resultaat (uitkomsten cases), maar heeft wel een zware inspanningsverplichting om tot een goed procesmatig resultaat te komen (alle cases worden periodiek besproken, zo min mogelijk stilstaande cases, e.d.);
- Heeft een verbindende functie naar de uitvoerders in de vreemdelingenketen, de NGO's, de ongedocumenteerden zelf, Amsterdam en de 4 andere pilot gemeenten, de regiogemeenten en het ministerie (zowel uitvoerend als beleidsmatig);
- Zorgt voor een goede samenwerking tussen alle partners;
- Brengt voorstellen in ter verbetering van (onderdelen) van de LVV en gaat daarover in gesprek op lokaal en landelijke niveau;
- Draagt er zorg voor dat lokale informatie beschikbaar komt ten behoeve van monitoring en het evaluatieonderzoek: op het gebied van casuïstiek, financiën, etc.;
- Draagt zorg voor de uitvoering van de landelijke en lokale onderzoeksopdrachten.

Casuïstiek wordt in het lokaal samenwerkingsoverleg (LSO) besproken vanaf de start van de pilot . Gelet op de aantallen casussen zal niet elke casus steeds worden besproken door alle partijen. De vormgeving van de dagelijkse begeleiding van de vreemdelingen in de LVV zal in kleiner gezelschap plaatsvinden. Elke casus wordt in ieder geval op hoofdlijnen in het LSO besproken bij het vaststellen van het begeleidingsscenario (persoonlijk perspectiefplan) aan het begin van het traject en bij belangrijke verandermomenten (zoals na afwijzing van een verblijfsaanvraag of bij het wisselen van de bestendige oplossing die wordt nagestreefd). Escalatie gaat in het MRT (zie de landelijke organisatie).

CONCEPT

**organisatiemodel LVV**




CONCEPT

# 7 Begroting

## 7.1 Programmafinanciering transitie BBB naar LVV

Financiële bijdrage:

| | 2019 | 2020 | 2021 | totaal |
|---|---|---|---|---|
| Financiële bijdrage Rijk | 15,5 | 13,5 | 13,5 | 42,5 |
| Financiële bijdrage gemeenten | 7,1 | 5,0 | 4,4 | 16,5 |
| **Totaal** | 22,6 | 18,5 | 17,9 | 59,0 |
| Bijdrage Rijk in natura | 1,8 | 1,8 | 2,4 | 6,0 |

Het aantal LVV- en BBB-plekken waarmee wordt gerekend:

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|
| Aantal LVV- plekken | 975 | 855 | 895 |
| Aantal BBB- plekken | 375 | 225 | 125 |

Voor de kosten LVV is uitgegaan van € 50 p.p.p.n: € 35 voor opvang en € 15 voor begeleiding.

- De geprognotiseerde capaciteit en financiering van het LVV-programma zijn tot stand gekomen op basis van het aanbod van de doelgroep in gemeenten in 2018. Daarnaast zijn er aannames over doelbereik en doorstroom naar rijksopvang gedaan. Wanneer blijkt dat het aanbod van vreemdelingen uit de doelgroep in gemeenten in de praktijk sterk afwijkt, of de doorstroom naar het land van herkomst of rijksopvang sterk achterblijft, zal bestuurlijk overleg plaatshebben over de oorzaken en mogelijke oplossingen daarvoor.
- In 2021 wordt een bestuursakkoord uitgewerkt op basis van de ontwikkelde oplossing. Hierin worden ook de structurele financiële verhoudingen opgenomen.
- Deze kostenraming houdt geen rekening met een eventuele toekomstige hogere instroom; zo nodig vindt in voorkomend geval opnieuw bestuurlijk overleg plaats.

De financiële bijdrage van het Rijk bestaat uit een structureel deel en een Europese subsidie.
De financiële bijdrage van de gemeenten komt uit het gemeentefonds en wordt dus door alle Nederlandse gemeenten betaald.

Het betreft een decentralisatie uitkering, wat betekent dat er geen verantwoording over de kosten hoeft te worden afgelegd.
Daarbij zijn twee opmerkingen te maken:

- Een deel van de rijksbijdrage is een Europese subsidie waarover wel verantwoording moet worden afgelegd. Er wordt nog uitgezocht hoe deze AMIF subsidie aan de pilot gemeenten kan worden verleend, en hoe de verantwoording zo eenvoudig mogelijk kan worden gehouden.
- De bijdrage uit het gemeentefonds wordt betaald door alle gemeenten, dus ook door Amsterdam. Op basis van het aantal inwoners is berekend wat het Amsterdamse aandeel is om de netto bijdrage te berekenen.

CONCEPT

Inschatting LVV ontvangsten Amsterdam (dit wordt nog door de VNG en de 5 pilot gemeenten vastgesteld)

| aantallen | uitgangspunt | | LVV effecten | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2019 | 2020 | 2021 |
| Amsterdam | 350 | | 303 | 266 | 278 |

| €€€ | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|
| structurele bijdrage rijk | 2,24 | 2,84 | 3,24 |
| subsidie bijdrage rijk | 1,09 | 0,47 | 0,47 |
| bijdrage uit gemeentefonds | 2,21 | 1,56 | 1,37 |
| **totaal bruto** | **5,54** | **4,86** | **5,07** |
| eigen bijdrage aan gemeentefonds | -0,35 | -0,25 | -0,22 |
| **totaal netto** | 5,19 | 4,61 | 4,85 |

## 7.2 Begroting Amsterdam

Volgens de LVV richtlijnen is voor 500 plekken een budget nodig van € 9,1 miljoen.
Voor de uitvoering van het nieuwe beleid voor ongedocumenteerden heeft het college een structureel budget beschikbaar van € 7,7 miljoen voor 2019 en 2020 en € 8,7 miljoen voor 2021 en 2022.
De financiële bijdrage voor de LVV is nodig om het beleid optimaal te kunnen uitvoeren.

Extra budget nodig voor transitie jaar 2019
In 2019 is sprake van een transitiejaar. Daardoor worden er extra kosten gemaakt. Dit komt enerzijds omdat er nog een half jaar wordt gewerkt met de oude – relatief dure – opvang. De huidige subsidies en opdrachten zijn verlengd tot 1 juli 2019. In april 2019 moet – na een uitvraag – duidelijk zijn wie de nieuwe uitvoerende partijen zijn en wat hun opdracht is. Elk van deze partijen zal dan in korte tijd een transitie moeten maken naar nieuw beleid. Dit betreft onder andere versterking of vermindering van personeel en investeringen in opleidingen. Tegelijkertijd moet er geïnvesteerd worden in het realiseren van het nieuwe beleid. De uitvraag moet worden voorbereid en de nieuwe organisatievorm moet worden ingericht. Dit leidt tot volgende kosten voor 2019:

- Uitvoering oude beleid tot 1 juli 2019, inclusief huidige locaties: € 4,8 miljoen
- Nieuwe huisvestingskosten: € 2 miljoen
- Uitvoeringskosten nieuwe beleid, inclusief extra begeleiding in 1e helft 2019: € 3 miljoen
- Programmamanagement, transitiekosten, opleidingen: € 1,7 miljoen
- Totaal: € 11,5 miljoen

Uitvoering vanaf 2020 t/m 2022
Er zijn voor de uitvoering voor de periode van 2020 t/m 2022 drie varianten uitgewerkt. Hierbij is uitgegaan van het gemiddelde beschikbare budget over deze 3 jaren.

- De optimale variant, gebaseerd op de voorstellen van de werkgroep, waarbij de uitvoering maximaal is ingezet op creëren van perspectief. Deze variant kan alleen worden uitgevoerd met extra middelen.
- De midden variant op basis van de middelen die meerjarig zijn toegekend in het coalitieakkoord. Dit is een variant waarbij minder uitvoering gegeven kan worden aan de voorstellen van de werkgroep. Er is beperkt extra budget beschikbaar voor juridische

CONCEPT

begeleiding en terugkeerorganisaties. Voor het participatieaanbod zullen aanvullende middelen gezocht moeten worden, eventueel buiten de gemeente. Er is geen budget beschikbaar voor begeleiding buiten de 24-uursopvang om.

- De minimale variant, binnen de huidige begroting en met intertemporele compensatie van de extra kosten gemaakt in 2019. In deze minimale variant is de begeleiding van ongedocumenteerden sterk beperkt en is er geen extra inzet op juridische en terugkeer begeleiding ten opzichte van de huidige situatie. Het gevolg hiervan is dat het risico groter wordt dat er geen doorstroom bereikt wordt. Daarnaast is in de minimale variant geen budget gereserveerd voor innovaties.

| | begroting 2020 ev. | | |
|---|---|---|---|
| | optimale variant | binnen budget gemiddeld | variant met verrekening 2019 |
| vastgoed incl. GWE, onderhoud en afschrijvingen verbouwingen | 2,50 | 2,50 | 2,50 |
| woonbegeleiding/ sociaal beheer | 1,40 | 1,40 | 1,40 |
| leefgeld deelnemers 24uursopvang (inc. Verzorging, Ov) | 1,50 | 1,50 | 1,50 |
| leefgeld eigen oplossingen | 0,40 | 0,20 | 0,10 |
| intake en eerste screening | 0,50 | 0,30 | 0,30 |
| casemanagement | 0,50 | 0,40 | 0,30 |
| juridische begeleiding en fonds ondersteuning | 1,00 | 0,35 | 0,20 |
| toekomstorientatie/ terugkeerorganisaties | 1,00 | 0,35 | 0,20 |
| gezondheidszorg | 0,50 | 0,30 | 0,20 |
| participatieaanbod | 0,50 | - | - |
| ambulante begeleiding buiten 24h opvang | 0,50 | - | - |
| organisatie en regie door externe partij | 0,50 | 0,30 | 0,30 |
| interne kosten gemeente | 0,50 | 0,10 | - |
| opleidingen en innovaties | 0,50 | 0,10 | - |
| onvoorzien | 1,20 | 0,50 | 0,10 |
| totaal jaarlijkse kosten, mln euro | 13,00 | 8,30 | 7,10 |

CONCEPT

# 8 Risico's / Aandachtspunten

| RISICO | BEHEERSMAATREGEL |
|---|---|
| 1. *Financiële kaders zorgen er voor dat er geen ruimte is om daadwerkelijk een gezamenlijke werkwijze te kunnen ontwikkelen;* | Duidelijke afspraken tussen rijk en gemeenten over de (verdeling van de) financiën. De beschikbaar gestelde middelen zijn voldoende om de plannen in dit programmaplan te realiseren. |
| 2. *Juridische kaders zorgen ervoor dat er geen ruimte is om daadwerkelijk een gezamenlijke werkwijze te kunnen ontwikkelen* | - Voorafgaand aan de start van de pilots worden afspraken over samenwerking en informatie-uitwisseling vastgelegd in een pilot convenant en een informatie-uitwisselingsconvenant.<br>- Rijksoverheid zal in Q1 2019 de aanpassing van de Vreemdelingewet indienen voor de tussentijd een mandaat afgeven |
| 3. *De partners in de LVV blijken niet in staat om te leveren wat volgens het programma noodzakelijk is om een gezamenlijk resultaat te bereiken;* | Per pilot wordt uitgewerkt welke bijdragen er per partner worden verwacht.<br>Opdrachtgevers, eigenaren en opdrachtnemers committeren zich aan de benodigde capaciteit en zijn erop gericht om bij te dragen aan een (gezamenlijk bepaalde) duurzame oplossing. Dit betekent dat de organisatiedoelstelling niet altijd voorop staat. |
| 4. *Individuele gemeenten zijn niet gecommitteerd aan de gezamenlijke ontwikkelingen en voeren eigen beleid;* | Met pilotgemeenten en later de LVV gemeenten worden direct afspraken gemaakt. De andere gemeenten die opvang verzorgen worden zoveel mogelijk betrokken door deelname aan de klankbordgroep of periodieke informatiebijeenkomsten. Het programma communiceert regelmatig en transparant over de successen én de knelpunten en zoekt hiervoor in gezamenlijkheid naar oplossingen.. |
| 5. *Onenigheid over inhoudelijke "pijnpunten" over individuele zaken zorgt er voor dat de samenwerking tijdens de pilot stagneert;* | Onenigheid wordt om te beginnen opgelost binnen de pilot-LVV's (in de LSO of de stuurgroep) en waar nodig geëscaleerd via de bestaande lijnorganisaties. Het programmabureau wordt eventueel geïnformeerd maar heeft geen rol bij de oordeelsvorming over individuele casuïstiek.<br>Punten die onderdeel zijn van het programma worden eventueel voorgelegd aan de opdrachtgevers. Wanneer het beoogde gremium voor opschaling is gerealiseerd zal gekeken worden hoe dat al gebruikt kan worden tijdens het programma. |
| 6. *De democratische verantwoording in zowel gemeenteraden als de TK betekent dat er onvoldoende ruimte* | De gemeenteraden en tweede kamer worden goed geïnformeerd over het proces en de aanpak. Eventuele zorgen kunnen via de gebruikelijke wegen worden |

| | |
|---|---|
| *ontstaat om de ontwikkelfase zo ongestoord mogelijk te doorlopen;* | aangegeven, waarna zorgvuldig wordt teruggekoppeld. |
| 7. *Er ontstaat een parallel circuit omdat maatschappelijke organisaties onvoldoende gecommitteerd worden;* | Maatschappelijke organisaties worden op verschillende manieren betrokken bij het programma. Het kan niet uitgesloten worden dat de doelstellingen van bepaalde maatschappelijke organisaties te veel uit elkaar lopen en dat zij hun eigen plan trekken. In dat geval zal een gesprek volgen met de betrokken partij over de toekomstige samenwerking |

We moeten er op letten dat:

- de populatie in de voorzieningen anders is dan voorzien, bijvoorbeeld een groter aandeel kwetsbaren.
- er onvoldoende doorstroom is in de voorzieningen, waardoor er geen plek is voor nieuwe groepen.
- casemanagers te lang bezig blijven met een perspectief dat doodlopend blijkt te zijn.
- mensen die niet werken aan hun perspectief, te lang in de opvang blijven.
- er te veel mensen zijn voor wie geen oplossing kan worden gevonden.
- huisvesting alleen te realiseren is in tijdelijke locaties of op grootschalige complexen, waardoor zelfbeheer bemoeilijkt wordt.
- vrijwilligers gedemotiveerd raken door negatieve publiciteit of door onvoldoende resultaat.
- door onzekerheid in de vastgoedmogelijkheden de financiën ontoereikend zijn voor de realisatie van de 500 plekken volgens gewenste normen
- het programma niet eenduidig wordt uitgevoerd en opening biedt aan veelheid van bezwaar- en beroepzaken.

CONCEPT