PROGRAMMA VREEMDELINGEN

1. Bestuurlijke samenvatting

In reactie op het initiatiefvoorstel "Perspectief bieden: een proactief Amsterdams vreemdelingenbeleid", is begin 2014 besloten tot de totstandkoming van het Programma Vreemdelingen. Het programma beoogt opvang en activerende begeleiding te bieden aan ongedocumenteerde vreemdelingen die kwetsbaar zijn of willen terugkeren naar het land van herkomst. De pilot Vluchthaven heeft geleerd dat het hebben van zekerheid over onderdak en voeding noodzakelijk is om aan de eigen toekomst te kunnen werken en dat een integrale aanpakt daarin behulpzaam is. De andere les is dat groepsdruk door mensen die niet bereid zijn te werken aan terugkeer, negatief uitpakt voor mensen die dat wel willen. Deze bevindingen zijn meegenomen in de uitwerking van het Programma. Een van de resultaten is dat er voor twee verschillende doelgroepen (kwetsbaren en terugkeerders) afzonderlijke opvang komt. Het vreemdelingenloket zorgt op basis van heldere toelatingscriteria voor toelating tot deze voorzieningen. Voor mensen die kwetsbaar zijn of aantoonbaar willen meewerken aan terugkeer, is 24-uursopvang en activerende begeleiding en zorg beschikbaar.
Voor uitgeprocedeerde vreemdelingen die niet kwetsbaar zijn of willen meewerken aan terugkeer, wordt middels de Bed, Bad, Brood-voorziening een humanitaire ondergrens gewaarborgd. Zodoende ontstaat een stelsel dat niemand op straat laat staan.

2. De historie van het Amsterdamse Vreemdelingenbeleid

Het is van alle tijden dat asielzoekers en andere vreemdelingen naar Amsterdam komen. Naar schatting verblijven er momenteel 5.000 tot 10.000 mensen zonder verblijfsvergunning in de stad. Asielzoekers die, vaak na herhaalde juridische procedures zijn afgewezen, zoeken naar wegen om in de stad te overleven. Het overgrote deel lukt het om zonder hulp te functioneren, maar voor een ander deel is dat niet het geval. Het gevolg is vaak een uitzichtloos en kwetsbaar bestaan op de straat.

Initiatiefvoorstel

Om deze situatie te doorbreken diende mevrouw van Doorninck namens Groen Links in januari 2013 het initiatiefvoorstel "Perspectief bieden: een proactief Amsterdams vreemdelingenbeleid" in. In de kern werd in de notitie gepleit voor een Amsterdams beleid gericht op het bieden van perspectief, gericht op toelating of terugkeer, het versterken van samenwerking bij het bieden van een integraal hulpaanbod tussen gemeente, gemeentelijke instellingen, maatschappelijke organisaties en rijksinstituten, en zorgen voor transparantie bij het bieden van opvang en bijstand.

Bestuurlijke reactie

Het College kwam in januari 2014 met een invulling van dit initiatiefvoorstel, waarbij inmiddels ook de ervaringen met de groep We are Here en de eerste inzichten uit de Vluchthaven werden betrokken. In de reactie is gewezen op een tekort aan opvangcapaciteit, het belang van een deskundige frontoffice om hulpaanvragen te kunnen toetsen en doorgeleiden. Daarnaast is het belang van versterkte samenwerking met en tussen organisaties die zich in de stad bezighouden met terugkeer, onder regie van de gemeente en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), genoemd. In de uitwerking werden drie speerpunten onderscheiden:

- Het realiseren van een vreemdelingenloket en het delen van kennis

- Een casusoverleg Perspectief Ongedocumenteerden Amsterdam
- Hervestiging en terugkeer

De uitwerking wijkt op enkele punten af van het initiatiefvoorstel. Zo is de suggestie van een onafhanlijke selectiecommissie niet overgenomen, omdat diverse al betrokken maatschappelijke partners deskundig zijn in de uitvoering.
De raad heeft ingestemd met de uitwerking via een "Programma vreemdelingen" zoals door raadslid Van Doornick en het College is voorgesteld en daar met ingang van 2015 structureel € 1,7 miljoen voor uitgetrokken.

Lakmoesproef: de Vluchthaven
Parallel aan besluitvorming over het Programma vreemdelingen is tijdens de proef in de Vluchthaven reeds langs de lijnen van het Programma Vreemdelingen gewerkt. Deze proef startte in november 2013, met instemming van de staatssecretaris, die bereid was daarvoor het Huis van Bewaring aan de Havenstraat beschikbaar te stellen aan de groep We Are Here. Zodoende kon aan deze personen, met bijna raadsbrede steun, gedurende 6 maanden onderdak en rust worden geboden om van daaruit te werken aan hun toekomst. De Vluchthaven is totstandgekomen vanuit de overtuiging dat je vanaf de straat niet kan werken aan je toekomst. In de Vluchthaven kregen 128 personen onderdak en een individueel hulpaanbod zodat zij optimaal konden werken aan een oplossing voor hun situatie. Tot het aanbod hoorde juridische ondersteuning om eventuele mogelijkheid op verblijf nog te onderzoeke. Aan activering en cursussen, aangeboden door 14 organisaties, hebben 125 mensen gebruik gemaakt. Van een aantal werd de medische en psychische kwetsbaarheid duidelijk, waardoor na beëindiging van de Vluchthaven aanvullende opvang is aangeboden.

De proef in de Vluchthaven is geëvalueerd[1] en heeft een aantal inzichten opgeleverd die relevant zijn voor de verdere uitwerking van het Programma. De zekerheid van onderdak en voeding heeft eraan bijgedragen dat mensen meer in hun kracht werden gezet.

Binnen de pilot Vluchthaven is langs vier hoofdlijnen gewerkt: 1) gericht op asielmogelijkheden, 2) gericht op revitalisering en vaardigheden voor opbouwen eigen toekomst, 3) gericht op verminderen psychische problematiek en 4) gericht op terugkeer dan wel verblijf in Nederland. Korte lijnen en integrale samenwerking zijn effectief gebleken. Desondanks moest geconstateerd worden dat het overgrote deel geen perspectief heeft op een legaal verblijf in Nederland. Het aantal mensen dat feitelijk is teruggekeerd in die periode is niettemin gering. De oorzaak hiervoor is erin gelegen dat veel uitgeprocedeerde personen niet de bereidheid toonden om mee te werken aan terugkeer, maar vooral geïnteresseerd waren in het doorzetten van protest tegen het landelijke asielbeleid. Zij vonden hierin steun van activistische vrijwilligers. Daarbij kwamen ook suggesties naar voren dat er wel een nieuw generaal pardon zou komen of 24-uurs opvang vanwege een aanwijzing (ECSR) vanuit Europa. Deze groepsdruk pakte negatief uit voor individuele personen, die daarmee niet meer met hun eigen toekomstperspectief bezig waren.

Bed Bad Brood- voorziening (BBB)
Na afronding van de Vluchthaven is, vooruitlopend op een uitspraak van de ECSR en de CRvB, waarin van Nederland wordt gevraagd ook aan illegaal verblijvende personen een humanitaire ondergrens te bieden, een bijna raadsbrede motie aangenomen voor de realisatie van een Bed Bad Brood-voorziening. Deze voorziening is in december 2014 van

[1] Evaluatie Vluchthaven Amsterdam, periode december 2013- juni 2014

start gegaan en kan momenteel onderdak bieden aan 135 personen. Het gaat om een basis nachtopvang, die in beginsel voor alle uitgeprocedeerde vreemdelingen toegankelijk is. De Bed, Bad, Brood-voorziening is iedere dag geopend van 17.00 – 09.00 uur. In die tijd krijgen de gebruikers een warme maaltijd, kunnen ze gebruik maken van een, douche, kunnen zij veilig slapen en ontbijten. Sinds de opening maken gemiddeld 25 personen per nacht gebruik van de BBB. Het feit dat slechts in geringe mate gebruik wordt gemaakt van de BBB, heeft waarschijnlijk te maken met de beschikbaarheid van alternatieven (Vluchtgebouw en Vluchtgarage) en omdat de BBB niet aan hun wensen voldoet.

De gemeenteraad heeft €2,3 miljoen uitgetrokken voor de BBB. De staatssecretaris heeft toegezegd gemeenten financieel te compenseren door middel van, een vooralsnog eenmalige bijdrage, tot uiterlijk 2 maanden na de uitspraak van de Europese ministers. De hoogte van deze bijdrage is nog niet vastgesteld.

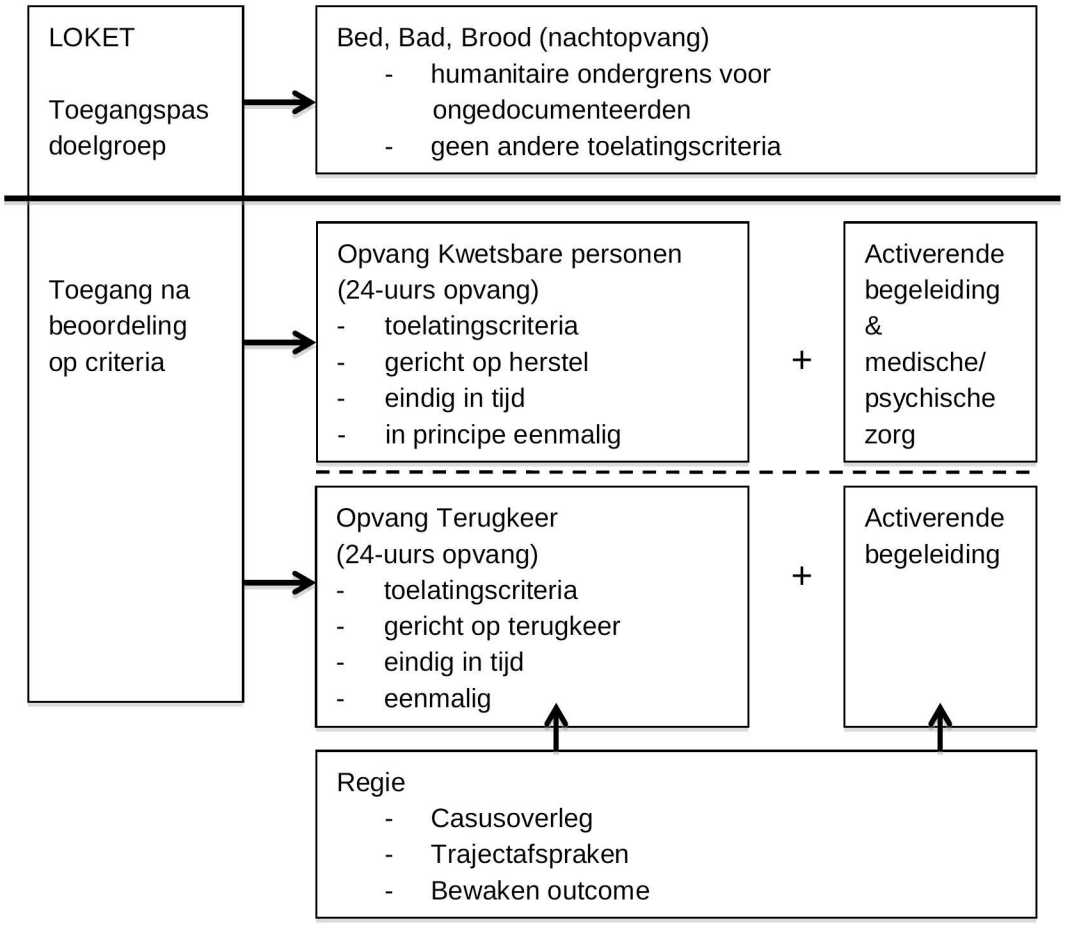
3. Doorontwikkeling, professionalisering en formalisering Programma Vreemdelingen

De proef in de Vluchthaven steunt de gemeente in de overtuiging dat mensen alleen actief aan hun toekomst kunnen werken als ze van de straat zijn. Deze innovatieve werkwijze, waarbij met vele partijen wordt samengewerkt, wordt langs vier sporen uitgewerkt. Het gaat daarbij om 1) juridische mogelijkheden, 2) revitalisering, 3) verminderen psychische problematiek en 4) werken aan de toekomst. Deze werkwijze heeft een positief resultaat gehad op het krachtiger en zelfredzamer worden van personen. Daarnaast zijn ook groepsprocessen van grote invloed gebleken, evenals het aangrijpen van elke (valse) hoop op uiteindelijk verblijf.

De les van de Vluchthaven is dat de innovatieve aanpak werkt zolang mensen de intentie hebben om daadwerkelijk aan hun eigen toekomst te werken. Voorwaarde is dan wel dat mensen niet gelijkgestemde intenties van elkaar gescheiden worden. Dit onderscheid tussen groepen (kwetsbaar; bereid tot terugkeer; niet kwetsbaar en niet bereid tot terugkeer) moet ook in de huisvesting tot uitdrukking moet komen, door deze op afzonderlijke locaties te realiseren. Voor mensen zonder perspectief op legaal verblijf, die niet bereid zijn mee te werken aan terugkeer, zijn inspanningen vergeefs gebleken. De trajecten hebben vanuit het oogpunt van perspectief bieden geen effect gehad en zijn daarmee overbodig voor deze groep. Deze personen kunnen gebruik maken van de BBB-voorziening waar aan eenieder een humanitaire ondergrens wordt geboden.

Met de komst van de BBB is vooralsnog een voorziening toegevoegd aan het palet van mogelijkheden voor ongedocumenteerden. Van dagopvang en intensieve begeleiding kan alleen sprake zijn bij medische kwetsbaarheid of wanneer dit samenhangt met de bereidheid van de vreemdeling om mee te werken aan de eigen toekomst. Immers perspectiefloze dagopvang biedt geen oplossing voor de onderliggende problematiek. Daarmee ontstaat een samenhangend stelsel van voorzieningen: 24-uurs opvang en zorg voor kwetsbaren en/of wie actief wil meewerken aan terugkeer naar het land van herkomst.

Schematisch ziet het Programma Vreemdelingen er als volgt uit:



Het stelsel kan alleen werken als de toelating tot de verschillende voorzieningen eenduidig en transparant is georganiseerd. Daarbij is het zinvol om algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen te onderscheiden.

Algemene voorziening
Een algemene voorziening is voor iedereen dan wel voor een bepaalde doelgroep zonder verdere toetsing toegankelijk. Voor maatwerkvoorzieningen gelden aanvullende criteria. De Bed, Bad, Brood-voorziening is een voorbeeld van een algemene voorzieningen. Opvang en begeleiding aan kwetsbare personen en aan personen die willen terugkeren naar het land van herkomst, behoren tot de maatwerkvoorzieningen. Een dergelijk individueel hulpaanbod is alleen toegankelijk als aan criteria wordt voldaan. Zo eindigt de maatwerkvoorziening zodra iemand niet meer aan de criteria voldoet. Dat kan zijn omdat iemand bijvoorbeeld hersteld is en daardoor niet meer kwetsbaar, maar ook bij onvoldoende inzet op het eigen terugkeerproces. De BBB-voorziening blijft echter te allen tijde voor alle ongedocumenteerden toegankelijk.

Maatwerkvoorziening
Een belangrijke conditie is dat een maatwerkvoorziening eenmalig wordt aangeboden. Tevens is relevant dat het aanbod aan tijd gebonden en op basis van een activerend aanbod op grond van een integraal plan. Dat integrale plan voorziet in een individueel hulpaanbod dat bestaat uit een activeringstraject/ cursussen, (indien aan de orde) juridische en

psychische/somatische begeleiding en zorg. Hoewel verblijfsduur voor individuele personen kan verschillen, zullen met de aanbieders afspraken worden gemaakt over gemiddelde termijnen voor verblijf en activering.

Het loket
De toegang tot de maatwerkvoorziening verloopt via het vreemdelingenloket, waardoor deze als 'verdeelcentrum' kan fungeren. Voor de inrichting van deze toelatingsprocessen en het bewaken van de voortgang wordt een regiemodel ingericht waarvoor ervaringen van andere aanpakken (maatschappelijke opvang, top600) kunnen worden benut.

Relatie met Maatschappelijke Opvang
In toenemende mate eisen advocaten voor cliënten voorzieningen op in het kader van de Wmo. Dit vraagt om de toegang tot de voorzieningen van het programma helder te omschrijven en door de raad te laten vaststellen, zodat er een toetsbaar kader is.

4. Realisatie en planning

Met de maatschappelijke partners wordt op dit moment gewerkt aan een uitvoeringsplan op basis van het geschetste kader. Dit uitvoeringsplan richt zich op:

a. De 'harde' voorzieningen, zoals huisvesting, communicatiemiddelen, inventaris e.d. (de hardware)
b. De 'zachte' voorzieningen: de dienstverlening, waaronder (traject)begeleiding en behandeling en toelatingscriteria (de software)
c. De ondersteunende processen, zoals aanmeld- en toelatingsprocedures, casusoverleg en het regiemodel (de bedrading)

Het uitvoeringsplan is 1 april gereed, waarna de implementatie kan aanvangen. Intussen wordt geschikte huisvesting voor het vreemdelingenloket gezocht en is onderzoek gaande naar adequate huisvesting voor kwetsbare personen. Op 1 juli is het Programma operationeel.

5. Financiële paragraaf

Voor het Programma Vreemdelingen is structureel € 1,7 miljoen beschikbaar gesteld, voor de Bed Bad Brood-voorziening is incidenteel €2.3 miljoen beschikbaar. Van dit bedrag is reeds € 0,4 miljoen uitgegeven voor openstelling van de winteropvang aan reguliere dak- en thuislozen. Daarmee zijn de financiën voor de Bed Bad Brood-voorziening toereikend tot 1 augustus 2015.