Gemeente Amsterdam

Voortgang programma vreemdelingen

Aan Burgemeester Van der Laan
Van [redacted]
Datum 11 februari 2015

Toelichting
Dit memo is opgebouwd uit twee delen. In deel 1 komen aan de orde: de kaders van het programma, de relatie met de Wmo, de relatie met de basisopvang (bed, bad, brood) en de ontwikkeldoelen voor de komende maanden. Het is meer procesmatig van aard.
Deel 2 gaat in op de concrete activiteiten die nu plaatsvinden rond het programma. Tevens komen hier de financiering, de knelpunten en de risico's aan bod.

DEEL 1

De kaders van het programma
Richtinggevend voor het programma vreemdelingen zijn het initiatiefvoorstel van Groen Links (Doorninck, 2013) en de daarop volgende bestuurlijke reactie aan de commissie AZ (januari 2014)
Het initiatiefvoorstel van Groen Links hanteert drie redenen voor een proactief beleid:

1. het tegengaan van verblijf op straat en het voorkomen van illegaliteit
2. het bieden van perspectief, gericht op toelating of terugkeer
3. samenwerking met het Rijk

Het voorstel in het kort:
Het lokale beleid moet gericht zijn op perspectief bieden op (alsnog) toelating of terugkeer. Het moet maatwerk bieden bij opvang en integrale maatschappelijke, psychische en juridische begeleiding om herstel en empowerment van de vluchtelingen te bewerkstelligen.
De samenwerking richt zich zowel op het opstellen en de coördineren van een hulpverleningstraject aan individuele personen, als op de invulling en uitvoering van het lokale beleid. De samenwerking met het Rijk dient om te komen tot een humaner, effectiever en oplossingsgericht vreemdelingenbeleid, waarbij verantwoordelijkheden door Rijk en gemeenten worden gedeeld.
Ten slotte gaat het om transparantie in het toelatingsbeleid door eenduidige criteria vast te stellen en een onafhankelijke commissie de aanvragen voor opvang en voorzieningen te laten beoordelen.

In de bestuurlijke reactie is het initiatiefvoorstel vertaald in de volgende doelstellingen:

- een vreemdelingenloket en het delen van kennis
- casusoverleg Perspectief Ongedocumenteerden Amsterdam
- hervestiging en terugkeer

Voor de uitvoering van het programma is € 1,7 miljoen beschikbaar.

Samenhang met de Wmo
Door jurisprudentie (op grond van art. 8 EVRM) is duidelijk geworden dat gemeenten een positieve verplichting hebben om een voorziening te treffen analoog aan de Wmo.
De Wmo onderscheidt voorzieningen die voor iedereen dan wel voor een vooraf bepaalde doelgroep zonder verdere toetsing toegankelijk zijn. Daarnaast kent de Wmo maatwerkvoorzieningen, waarvoor aanvullende criteria gelden en een beschikking wordt afgegeven.

Betekenis voor het programma vreemdelingen

- De toegang tot voorzieningen binnen het programma vreemdelingen kan op gelijke wijze worden uitgewerkt. Daarbij kunnen het vreemdelingenloket en de basisopvang (bed, bad, brood) waarschijnlijk als algemene voorziening gelden, terwijl opvang en begeleiding aan kwetsbare personen en aan personen die willen terugkeren onder de maatwerkvoorziening vallen.
- Dezelfde uitgangspunten als binnen de Amsterdamse Wmo kunnen aan de orde zijn om te bepalen of iemand toegang heeft tot een maatwerkvoorziening. De essentie daarvan is dat wanneer iemand om ondersteuning vraagt:
  - eerst wordt gekeken naar wat iemand zelf kan oplossen dan wel in hoeverre het sociale netwerk ondersteuning en/of oplossingen kan bieden.
  - voorzieningen komen pas aan bod als die oplossingen niet toereikend zijn, waarbij in principe de lichtst mogelijke vorm van ondersteuning aan de orde is en méér als daar noodzaak voor is om het doel te bereiken. Algemene voorzieningen gaan daarbij vóór maatwerkvoorziening.

Door deze uitgangspunten toe te passen is er, overeenkomstig het voorstel van Groen Links, een analogie mogelijk met de Wmo én kan maatwerk doelgericht en na toetsing op daarvoor geformuleerde criteria worden ingezet.
De uitwerking hiervan vraagt overigens de nodige zorgvuldigheid, waarvoor ook juridische expertise nodig is, gezien de juridisering van het dossier.

Relatie met Bed, bad, brood
Hoewel de voorziening voor bed, bad, brood (basisopvang) feitelijk geen deel uitmaakt van het programma is het wel van belang deze voorziening te zien als een onderdeel van het totale aanbod. Daarmee ontstaat een continuüm van zorgvoorzieningen, oplopen van algemene nachtopvang tot 24-uurs maatwerk en kan de onderlinge samenhang zichtbaar worden. Relevant daarbij is –gezien de politieke discussie- ook de discussie over dagopvang, die onder bepaalde condities wel mogelijk is.

Van beleidsplan naar realisatie
Het omzetten van beleidsplannen naar de realiteit verloopt stapsgewijs. De eerste stap is het opstellen van een uitvoeringsplan, zodat de doelen concreet en meetbaar worden. Daarnaast dient het plan om de vele ideeën van organisaties (die elk hun eigen inkleuring en interpretatie geven aan het initiatiefvoorstel en de bestuurlijke brief) te kanaliseren.
Verder kent elk onderdeel van het programma verschillende componenten, die gepreciseerd moeten worden:

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

Door het inrichten van een structuur met werkgroepen en een coördinatiegroep, waarbij in elke groep de gemeente is vertegenwoordigd, maar ook de maatschappelijke partners, krijgt het doel van GL rond samenwerking gestalte. Daarnaast zijn de GGD en de Dienst Terugkeer en Vertrek actief betrokken en wordt de IND geregeld geraadpleegd.

Het stappenplan:

Periode	Actie	Resultaat
November 2014 – januari 2015	Oriëntatie op doelen en beoogde bijdrage maatschappelijke partners	Kennis van doelstellingen, posities, aandachtspunten van de partners. Gesproken met o.a. ASKV/MOO, Wereldhuis/Diaconie, Vluchtelingenwerk, Bridge to Better, Rode Kruis, IOM, Dienst Terugkeer en Vertrek, IOM, IND, Vreemdelingenpolitie, Regenboog, Equator, GGD, DWI.
Februari 2015	Start programma en samenstelling werkgroepen en coördinatiegroep aan hand van gespreksnotitie.	5 februari startbijeenkomst, met verdeling taken: 1 werkgroep loket 1 werkgroep opvang en begeleiding kwetsbare personen 1 werkgroep opvang en begeleiding terugkeer 1 werkgroep ondersteunende processen en overlegstructuur Instelling coördinatiegroep
Februari - maart 2015	Oogsten opbrengsten werkgroepen en toetsing door coördinatiegroep op: - samenhang - passend binnen beleidskaders - passend binnen budget	Presentatie resultaat aan klankbordgroep op 26 maart Uitvoeringsplan op 1 april

April – juli 2015	Implementatie van het uitvoeringsplan, via: • Het verbinden van partijen d.m.v. een samenwerkingsconvenant • Het contracteren van partijen op basis van prestatieafspraken; • Het uitwerken van toelatingscriteria en de overlegstructuur voor toelating tot voorzieningen • Het verwerven van huisvesting voor kwetsbare personen (ter vervanging van bestaande huisvesting)	Per 1 juli: • Is er een ondertekend samenwerkingsconvenant • zijn uitvoerende partijen gecontracteerd voor realisatie van 120 opvangplaatsen en 170 'plaatsen' voor begeleiding. • Is het vreemdelingenloket operationeel, m.b.t. informatie- en adviesfunctie en als toelatingsloket voor voorzieningen • Is er een casusoverleg, zodat toetsing op criteria voor voorzieningen kan plaatsvinden. • Is er een privacyprotocol • Is de huisvesting voor opvang aan maatwerkdoelgroepen geregeld.
Juli 2015 t/m januari 2016	Regiemodel inrichten en uitwerken op welke wijze actieve monitoring plaats kan vinden, zowel op casusniveau als op beleidsniveau. (daarbij lerend van aanpak elders o.a. Top600 en huiselijk geweld)	• Er is goed functionerend casusoverleg, zowel voor het bepalen van toegang waarlangs alle maatwerkklanten worden geïndiceerd. • Er is een systeem van monitoring met bijbehorende indicatoren opgezet. • Er is een systeem voor ketenregie inclusief escalatiemodel
Januari 2016 t/m januari 2017	Starten van beleidscyclus, met realisatie ketenaanpak, evaluatie rond 1 juli en bijstelling.	• Evaluatie is uitgevoerd, • Bevindingen zijn opgepakt in bijgesteld beleidsplan

DEEL 2

Feitelijke realisatie van het programma
Het uitvoeringsplan leidt tot een samenhangend pakket van maatregelen voor de realisatie van het programma. Vooruitlopend op die uitkomsten zijn al verschillende stappen gezet op weg naar uitvoering, waarbij op onderdelen versnelling mogelijk is én waarbij zich verschillende knelpunten aandienen. In dit deel komen deze zaken aan bod.

Het Fonds Gevolgen Vreemdelingenwetgeving (FGV).
Het FGV was tot 2015 het financiële kader van waaruit uitgaven konden worden gedaan. In hoofdzaak dient het fonds om aan individuele personen in kwetsbare posities een uitkering te doen in de vorm van een bijdrage in leefgeld en voor onderdak.

- er is gewerkt aan een meer routinematige afhandeling van de aanvragen, zodat deze tijdig, transparant én voorzien van een beschikking kunnen plaatsvinden. Afhandeling is belegd bij de afdeling Zorg van OJZ. Het proces verloopt nog niet soepel. Met de verantwoordelijk manager van Zorg is dit besproken. Een aandachtspunt, dat wellicht nieuwe actie behoeft als het rond 1 maart niet is opgelost.
- De uitkeringen worden via twee organisaties beschikbaar gesteld aan de individuele personen, via de Diaconie en via de Stichting Noodfonds. De Diaconie wil dat niet langer doen, maar is bereid tegen vergoeding van kosten alsnog voor een halfjaar de uitkeringen te verzorgen. Tot nu toe ontvingen de instellingen geen enkele vergoeding voor het beheer en de administratie van de uitkeringen.
- Met de Diaconie is nog een bespreking gaande over de hoogte van de vergoeding (met een claim van 15% te hoog, 10% is voor de komende periode wel acceptabel).

Toekomst van het Fonds

- Door het invullen van het programma zou het beroep op het fonds moeten afnemen. De te realiseren voorzieningen bieden dan namelijk grotendeels onderdak en levensonderhoud. De verwachting is dat het fonds nodig zal blijven, omdat voor sommige personen het reguliere aanbod alsnog niet toereikend of passend is. Een uitkering uit het fonds kan in het kader van het programma dan ook worden aangemerkt als een maatwerkvoorziening, waarvoor men aan –nog te bepalen- toelatingscriteria moet voldoen.
- Zoals genoemd is het beheer van de fondsgelden niet meer vanzelfsprekend. Inmiddels is een verkennend gesprek gevoerd met DWI en komt er contact met de Gemeentelijke Kredietbank om te onderzoeken of deze tegen geringe kosten de uitkeringen aan individuen kunnen verzorgen.

Subsidieverlening aan uitvoerende instellingen
Overeenkomstig de vraag van dhr. Paternotte (cie. AZ, d.d. 29 januari) zijn gesprekken gestart met enkele uitvoerende organisaties (in casu ASKV, MOO en Bridge to Better) om in afwachting van het programma al tot subsidieverlening over te gaan.

Aan beide organisaties is gevraagd daarvoor een aanvraag in te dienen. Gezien het karakter van de organisaties, wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de systematiek van subsidieverlening van de afdeling Zorg. Vanuit die expertise kan een goede beoordeling plaatsvinden ten aanzien van

kostprijzen en beoogde resultaten, omdat het om vergelijkbare producten als opvang en begeleiding gaat. De vraag is nog wel, uit te zoeken met de afdeling Zorg, in hoeverre de bijzondere subsidieverordening voor kwetsbare personen van toepassing is voor deze aanbieders, dan wel met geringe aanpassingen bruikbaar is. Het voordeel van deze verordening is dat deze een transparant kader biedt op basis waarvan subsidies beschikt kunnen worden.

Locatie vreemdelingenloket
Er is zicht op een locatie voor het vreemdelingenloket. Door de komst van Veilig Thuis is het voormalige Steunpunt Huiselijk Geweld Amsterdam aan de Weesperzijde leeg komen te staan. Het huurcontract van de Blijfgroep met stadsdeel Oost loopt nog tot 2019. Leegstand kost de gemeente geld vanwege frictiekosten.

- De voordelen zijn: het loket kan snel van start gaan en er zullen nauwelijks aanpassingen in het pand nodig zijn. Daardoor zijn de aanloopkosten gering. Verder kunnen de frictiekosten omlaag. Het pand ligt centraal en is goed bereikbaar met openbaar vervoer.
- Nadelig is dat de ruimte te groot en circa €20.000 te duur is (waarbij mogelijk nog niet alle kosten in beeld zijn).

Voor de korte termijn is de huisvesting een goede optie, op 23 februari vindt een bespreking plaats met de Blijfgroep om dit verder uit te werken. Naar verwachting kan het loket dan al per 1 april, of misschien nog eerder, betrokken worden.

Voor de langere termijn is deze optie te duur. Alternatieven daarbij zijn dan:

- Onderzoeken of nog andere functies m.b.t. vreemdelingen in het pand onderdak kunnen vinden, waardoor de huurinkomsten wel op te brengen zijn. De maatschappelijke partners zijn uitgenodigd daarover na te denken.
- Als dat niet lukt kan alsnog naar een kleinere en goedkopere locatie worden omgezien. De verwachting is dat rond 1 juli duidelijk zal zijn of dat nodig is.

Potentiële knelpunten
De uitvoering van het programma moet in relatief korte tijd plaatsvinden. Darmee is het niet onmogelijk, omdat veel activiteiten ook nu al plaatsvinden, zij het dat een aantal organisaties dat nu onbezoldigd doet.
Niettemin is er een aantal knelpunten:

1. **de huisvesting**

In het programma is uitgegaan van opvang aan 100 kwetsbare personen. Een deel daarvan krijgt die huisvesting nu al via ASKV. Deze huisvesting blijft waarschijnlijk gecontinueerd. Problematischer is de huisvesting van kwetsbare personen, met ernstige psychiatrische problematiek. Vijftig personen vinden nu onderdak in woningen, die ze in juni of juli 2015 moeten verlaten.

- Het vinden van alternatieve huisvesting door MOO zelf is nog niet succesvol. Vanuit de gemeente is de zoektocht nog niet gestart, onder meer omdat de omvang van de benodigde opvang nog niet vast staat. Dit krijgt nu wel hoge prioriteit.
- Het lijkt voor de hand liggend om voor een groep van deze omvang naar mogelijk hergebruik van bijvoorbeeld leegkomende verzorgingshuizen te kijken. Gezien de

kwetsbaarheid is gezamenlijke huisvesting gewenst. De financiering kan daarbij een struikelblok zijn.

2. financiering

Voor het programma is € 1,7 miljoen beschikbaar. Bij analyse van de begroting blijkt dat deze tekortkomingen vertoont.

- Risico's zijn de kosten van huisvesting. De noodzakelijke nieuwe huisvesting voor de kwetsbare personen zal waarschijnlijk duurder uitvallen dan nu is meegenomen in de prijs van de opvang. Er zijn geen kosten begroot voor casusoverleg, voor beheer van het fonds en voor eventuele bewaking. Daarnaast is de ziekenboeg inmiddels veel groter dan bij het opstellen van de begroting.
- Er zijn ook meevallers: het rijk betaalt mee aan de begeleiding van de cliënten van MOO (150.000 euro). Als het rijk gaat meebetalen aan de BBB is er eveneens iets meer armslag.
- De financiering van het programma en die van de BBB komt nu uit twee verschillende budgetten. Het is wenselijk om op termijn deze samen te voegen tot een budget, zodat het programma ook financieel

In 2015 zal de financiering toereikend zijn, omdat het programma halverwege het jaar operationeel is. Vanaf 2016 is het beschikbare budget mogelijk te krap. Niettemin is de inzet binnen de kaders van het budget te blijven. Een keuze kan dan zijn minder opvangplaatsen te realiseren dan aanvankelijk begroot.

3. Potentiële groei

Het aantal asielzoekers neemt door de situatie in de wereld in hoog tempo toe. Het COA is naarstig op zoek naar locaties, ook in Amsterdam. Met de toename van het aantal asielzoekers is er ook een potentiële toename van het aantal uitgeprocedeerde personen en daarmee van het aantal gebruikers van het vreemdelingenprogramma. Verder kunnen de voorzieningen in zichzelf een aantrekkende werking hebben. Met eventuele groei is binnen het programma nu geen rekening gehouden. Dit blijft een aandachtspunt.

Uitgaven in het kader van het programma in 2015

1.	Bevoorschotting 1e halfjaar 2015 voor uitkeringen van het FGV:	€ 200.000
2.	Huisvesting kwetsbare personen ASKV:	€ 50.000
3.	Personele ondersteuning	€ 150.000
4.	Ziekenboeg (1e maand)	€ 8.000