Gemeente Amsterdam

Raadsinformatiebrief

Aan:	De leden van de gemeenteraad van Amsterdam
Datum:	17 december
Portefeuille(s):	Portefeuille Opvang
Portefeuillehouder(s):	Wethouder Rutger Groot Wassink
Behandeld door:	WPI, Programma Migratie, Asiel en Ongedocumenteerden
	5.1, 2, i @amsterdam.nl)
Onderwerp:	Raadsinformatiebrief scenario's 2026 en verder en Uitvoeringsplan ongedocumenteerden 2025 voor het programma ongedocumenteerden

Geachte leden van de gemeenteraad,

Sinds de laatste uitgebreide raadsinformatiebrief van 16 juli 2024 over de voortgang binnen het programma ongedocumenteerden, hebben zich belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Per 1 januari 2025 valt de Rijksbijdrage voor de pilot LVV weg, wat aanzienlijke consequenties heeft voor het budget ongedocumenteerden van de gemeente Amsterdam. Desondanks heeft het college op 2 juli jl. besloten de huidige voorzieningen, waaronder 500 opvangplekken met 24-uursbegeleiding, te continueren in 2025. Ook worden de huidige subsidies aan partners opnieuw verleend in 2025. Hier is de raad over geïnformeerd in de raadsinformatiebrief van 16 juli jl.

Ondanks deze negatieve ontwikkelingen vanuit het Rijk, heeft het college uitgesproken dat de gemeente zich onverminderd blijft inzetten voor ongedocumenteerde Amsterdammers. Deze doelgroep bevindt zich in een kwetsbare positie en heeft vaak te maken met schrijnende omstandigheden. De gemeente streeft ernaar hen een menswaardig bestaan te blijven bieden met toegang tot noodzakelijke zorg, voedsel en perspectief.

In deze raadsinformatiebrief informeren wij u over scenario's voor na 2025 voor het programma ongedocumenteerden Amsterdam. Daarnaast worden openstaande toezeggingen en moties afgehandeld.

Status quo
In lijn met de ambities van de gemeente ligt er nu een nieuw uitvoeringsplan voor 2025 om de ondersteuning en dienstverlening aan ongedocumenteerden in 2025 voort te zetten (bijlage 1). De doorontwikkeling van dit uitvoeringsplan voor het programma ongedocumenteerden legt de nadruk op het behoud en doorontwikkeling van de essentiële voorzieningen volgens de thema's:

- Opvang en begeleiding
- Perspectief
- Zorg
- Bestaanszekerheid
- Informatievoorziening
- Participatie

In het meegestuurde uitvoeringsplan 2025 staan de ambities en acties om te komen tot een duurzaam beleid voor ongedocumenteerden. In 2025 kan hier, met alle betrokken partijen, een start mee worden gemaakt.

Voor de periode na 2025 zijn vier scenario's uitgewerkt. Deze scenario's variëren van het behoud van het huidige aanbod en het optimaliseren van het huidige dienstverleningsniveau tot meer sobere alternatieven waarbij subsidies, ondersteuning en opvanglocaties worden herzien. Het college gaat graag over deze scenario's met u in gesprek.

Tien jaar beleid voor ongedocumenteerden in Amsterdam

Bed Bad Brood

In januari 2013 diende de GroenLinks-fractie het initiatiefvoorstel 'Perspectief bieden' in voor een Amsterdams beleid gericht op ongedocumenteerden. Dit leidde tot het Programma Vreemdelingen 2015 dat in 2016 werd aangescherpt aan de hand van toelatingscriteria. Er werd 'Bed Bad Brood' als basisvoorziening geboden voor ongedocumenteerden met beperkte 24-uursopvang voor kwetsbaren, gericht op verblijf of terugkeer.

LVV

Tien jaar later zien we dat de gemeente veel stappen heeft genomen om ongedocumenteerden een menswaardig bestaan te bieden in onze stad. Zo is de opvang voor ongedocumenteerden kleinschalig en verspreid georganiseerd over de stad, is er enorm veel deskundigheid opgebouwd bij de organisaties in het veld en is de doelgroep duidelijk in beeld gebracht. Met de komst van het uitvoeringsplan 24uursopvang ongedocumenteerden *Werken aan perspectief*, vastgesteld door het college in het najaar van 2018, en de pilot LVV kwam er in 2019 een eind aan de jarenlange onderhandelingen met het Rijk en de VNG. Er kwam landelijke steun voor opvang en begeleiding aan ongedocumenteerden. Dit dichtte voor een groot deel het gat van het niet sluitende Nederlandse vreemdelingenbeleid, waardoor ongedocumenteerden in de steden tussen wal en schip waren geraakt.

Lessons learned

Nu het nieuwe kabinet de pilot LVV afschaft, staat de gemeente opnieuw noodgedwongen tegenover het Rijk in de hulp aan ongedocumenteerden. De afgelopen jaren hebben ons geleerd dat de groep, die we in de gemeentelijke opvanglocaties opvangen, alleen aan perspectief kan werken als er voldoende tijd en rust kan worden geboden zonder zorgen over hoe en waar men zich overdag moet zien te redden. De Pilot LVV heeft aangetoond dat samenwerking tussen Rijkspartijen, ngo's en de gemeente leidt tot duurzame oplossingen voor ongedocumenteerden. Maar liefst 83% herhaalde asielaanvragen (hasa) die vanuit de LVV zijn ingediend zijn alsnog ingewilligd door de IND. Daarnaast zijn er 98 personen teruggekeerd naar het land van herkomst en 9 personen door gemigreerd naar een derde land buiten de EU. Het LVV-programma richtte zich niet alleen op het verbeteren van het levensperspectief van deze groep, maar ook op het aanpakken van veiligheids- en gezondheidsproblemen in de stad. Daarnaast zijn er door intensieve samenwerkingen tastbare resultaten behaald zoals een toename van het draagvlak in de stad voor de opvang van ongedocumenteerden en het alsnog verkrijgen van een asielstatus voor mensen met reële vrees voor de autoriteiten in hun land van herkomst.

Brede groep ongedocumenteerden
Hoewel we slechts een deel van de doelgroep ongedocumenteerden een plek kunnen bieden in de 24-uursopvang, probeert de gemeente alle ongedocumenteerde Amsterdammers te ondersteunen waar dat mogelijk is. Zo is de brede doelgroep ongedocumenteerden in de stad tijdens de coronapandemie meer zichtbaar geworden voor de gemeente. De situatie van veel ongedocumenteerden is toen verergerd, waarbij zelfredzaamheid vaak wegviel door verlies van werk, sociale isolatie en moeilijke leefomstandigheden. Het college heeft de afgelopen jaren flink geïnvesteerd in voedselhulp, toegang tot onderwijs via de pilot Hoger Onderwijs, verbetering toegang tot (mond)zorg in samenwerking met partners en het bevorderden van de informatievoorziening aan de doelgroep en professionals. Samen met partners is en wordt er nog steeds hard gewerkt om de situatie van ongedocumenteerden te verbeteren. Met wat er nu is opgebouwd, is het onwenselijk om alle gemeentelijke ondersteuning die aan deze groep wordt geboden, af te breken. Dit, omdat wij staan voor humane waarden.

Politieke ontwikkelingen
De politieke context is aanzienlijk veranderd met de verharding in het nationale debat over migratie en het wegvallen van cruciale samenwerkingen met Rijkspartijen zoals de politie, Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Dit heeft grote gevolgen voor de ondersteuning van ongedocumenteerden in Amsterdam.

Toestroom vanuit andere steden
Met het stoppen van de Rijksbijdrage aan de LVV-pilot gaan de gemeenten Amsterdam, Groningen, Utrecht en Eindhoven deze opvang vanaf 2025 zelf bekostigen. Echter, zal de gemeente Rotterdam de LVV in hun stad stopzetten. Het stoppen van de pilot LVV en de BBB-voorzieningen in andere delen van het land zullen waarschijnlijk leiden tot een toestroom naar Amsterdam of een toename van mensen op straat met kans op verstoringen van de openbare orde en veiligheid. Amsterdam is van oudsher een migrantenstad en ongedocumenteerden trekken al decennialang naar Amsterdam.

Stop samenwerking met partijen als de politie, DT&V en IND
De samenwerking met partijen als de politie, DT&V en IND was essentieel voor het vinden van oplossingen op maat zoals terugkeer naar het land van herkomst of procedures voor verblijfsvergunningen. Het wegvallen van deze betrokkenheid beperkt de mogelijkheden om duurzame oplossingen te vinden. Bovendien leidt de verminderde rol van de politie tot problemen bij de handhaving en ondersteuning van deze kwetsbare groep, bijvoorbeeld bij bescherming tegen vreemdelingenbewaring en het tegengaan van uitbuiting en/of misbruik. Hoewel de wettelijke basis is weggevallen, wordt geprobeerd de samenwerking met deze partijen toch aan te houden. Dit gaan we organiseren door lokale afspraken te maken met deze organisaties.

Verharding landelijke politiek
Op 14 november jl. schreef minister Faber van het ministerie van Asiel en Migratie de Tweede kamerbrief "Planning wetgeving hoofdstuk 2 Regeerprogramma" waarin de planning van diverse wetgevingstrajecten is opgenomen. Het kabinet is momenteel bezig met de uitwerking van een puur afwerend en restrictief asielbeleid, waardoor o.a. ongedocumenteerden verplicht zullen

worden om mee te werken aan vertrek of anders strafbaar worden gesteld. De voorstellen van het kabinet ondermijnen de bescherming van ongedocumenteerden en de hulpverlening die aan hen wordt geboden.

Landelijke veranderingen hebben invloed lokaal
De verharding in het nationale politieke klimaat beïnvloedt ook de lokale mogelijkheden. Strengere regelgeving en een meer afwijzende houding tegenover opvang van ongedocumenteerden zorgen ervoor dat gemeenten, zoals Amsterdam, steeds meer op zichzelf worden aangewezen. Tegelijkertijd staat dit in contrast met de Amsterdamse visie op inclusie en mensenrechten, waardoor er spanningen ontstaan tussen lokaal beleid en landelijke richtlijnen. De veranderingen hebben een direct effect op de situatie van ongedocumenteerden zoals een grotere bestaansonzekerheid door het gebrek aan opvang, zorg en voedselvoorzieningen. Hierdoor nemen de risico's van exploitatie toe, omdat kwetsbare ongedocumenteerden meer afhankelijk worden van informele en soms onveilige oplossingen. Daarnaast is er beperkte toegang tot rechtshulp en informatie door het wegvallen van formele structuren en financiering.

Vooruitkijken
De verharding in de politieke context bemoeilijkt het bieden van structurele ondersteuning. De gemeente blijft echter, volgens het coalitieakkoord 2022-2026, ongedocumenteerden menswaardige opvang en uitzicht op perspectief bieden zoals uitgewerkt in het uitvoeringsplan 2025. Het verlies van landelijke samenwerking en financiering versterkt juist de urgentie om lokale oplossingen te ontwikkelen en de fundamentele rechten van alle stadsbewoners, inclusief ongedocumenteerden, te blijven beschermen. Het is van belang dat het beleid van Amsterdam niet alleen gericht is op het bevorderen van terugkeer, maar ook op het bieden van een humane en rechtvaardige oplossing voor de situatie van ongedocumenteerden.

Reactie op ontwikkelingen
Driedaagse oktober 2024
De betrokkenheid van onze lokale partners is enorm groot. De gemeente heeft daarom besloten om niet bij de pakken neer te gaan zitten en productief met de partners in de vorm van co-creatie te reflecteren op het beleid van de afgelopen jaren. Dit doen we door met elkaar in gesprek te gaan over de geleerde lessen en gezamenlijk reële toekomstscenario's te formuleren die een basis zullen vormen voor duurzaam beleid voor ongedocumenteerden in de stad. Op 23, 24 en 25 oktober 2024 organiseerde de Gemeente Amsterdam daarom een driedaagse werkconferentie om samen met diverse partners en vertegenwoordigers van de doelgroep ongedocumenteerden en ongedocumenteerden zelf te werken aan ondersteuningsvormen voor ongedocumenteerden in Amsterdam. De focus lag op het vinden van creatieve oplossingen en vooruitstrevende samenwerkingen om te komen tot concrete voorstellen en acties voor de herijking van het gemeentelijk beleid voor ongedocumenteerden op zes verschillende thema's. Naast de zes thema's ontstond er in dialoog een nieuw thema: 'collectieve impact'. Dit thema staat voor het bereiken van een gezamenlijk effect met alle betrokkenen in de dienstverlening en ondersteuning aan ongedocumenteerden. Hierbij zijn een kernboodschap en een plan geformuleerd om deze collectieve impact te maken in de stad. Het rapport van de driedaagse is voor raadsleden op aanvraag beschikbaar. De concrete acties die zijn opgehaald, zullen in Q1 en Q2 van 2025 verder met alle betrokkenen worden uitgewerkt.

Klankbordgroep
Ook heeft de gemeente in de Klankbordgroep ongedocumenteerden opgehaald welke voorzieningen essentieel zijn in de dienstverlening en ondersteuning aan ongedocumenteerden. De klankbordgroep heeft op de verschillende thema's adviezen en suggesties gegeven. Ook dit verslag is op aanvraag beschikbaar. Aan de raad is toegezegd dat vanuit het Programma Migratie Asiel en Ongedocumenteerden er onderzocht wordt op welke wijze de adviezen van de verschillende klankbordgroepen openbaar kunnen worden gemaakt. De raad zal hier in Q1 2025 over worden geïnformeerd.

Advies aan de raad
We merken op dat er in de stad consensus is over wat de doelgroep nodig heeft om een menswaardig bestaan te hebben in onze stad en dat bij eventuele bezuinigingen in de toekomst het ontzettend ingewikkeld is om keuzes te maken in welke voorziening het essentieelst is. Daarom is er tijd nodig om met partners en de doelgroep de verschillende suggesties en ideeën verder uit te diepen. Het college gaat hier in 2025 verder mee aan de slag en zal in de zomer van 2025 een advies aan de raad presenteren over een duurzaam beleid voor ongedocumenteerden. Het college legt in deze raadsinformatiebrief twee zaken aan de raad voor: het bijgevoegde uitvoeringsplan 2025 en de scenario's voor 2026 en verder, waarover we graag met de raad in gesprek gaan begin 2025.

Openstaande moties en toezeggingen
In de commissie SED van 4 juli 2024, 4 oktober 2024 en 11 oktober 2024 zijn er verschillende toezeggingen gedaan en moties ingediend over het onderwerp ongedocumenteerden.

- Ontwikkelingen Tweede Kamer LVV (TA2024-001115) in de commissie SED van 4 oktober 2024

Het lid Veldhuyzen (De Vonk) heeft verzocht de raad te informeren over de ontwikkelingen in de Tweede Kamer rondom de LVV. De beëindiging van de pilot LVV met de Rijksbijdrage is een feit. Het is nog onbekend via welke vormen het Rijk met gemeenten wil blijven samenwerken in de toekomst rondom het vraagstuk en de problematiek van ongedocumenteerden.

- MBO-onderwijspilot voor ongedocumenteerden (TA2024-001120) in commissie SED van 4 oktober 2024

De wethouder heeft toegezegd de commissie te informeren over de MBO-onderwijspilot voor ongedocumenteerden. De afgelopen periode heeft de gemeente zich op verschillende manieren ingezet om te onderzoeken hoe het MBO kan aansluiten bij het convenant Hoger Onderwijs.
Zo heeft de gemeente een aansprakelijkheidsverzekering afgesloten, zodat aankomend studenten verzekerd zijn tijdens hun stage. Ook hebben er diverse gesprekken plaatsgevonden tussen de gemeente en het ROC van Amsterdam, waarbij verschillende scenario's zijn uitgewerkt.
We hebben het ROC van Amsterdam uitgenodigd om deel te nemen aan de werkgroep Hoger Onderwijs en betrokken bij andere overleggen, zodat ze in de praktijk kunnen kennismaken met de werkwijze. Binnen de gemeente vinden er ook gesprekken plaats tussen verschillende afdelingen om het proces zo soepel mogelijk te laten verlopen en de juiste partijen erbij te betrekken. Daarnaast hebben we het ROC van Amsterdam actief in contact gebracht met het

Mondriaan College in Den Haag om kennisdeling te bevorderen. Binnenkort staat ook een kennisdelingsinformatiebijeenkomst bij het ROC van Amsterdam op de agenda om aandacht te vragen voor deze doelgroep. Het college benadrukt dat het betrekken van het MBO binnen deze pilot een hoge prioriteit heeft voor de gemeente Amsterdam, maar dat dit, complexer is dan bij het hoger onderwijs en met grote zorgvuldigheid moet worden behandeld. We streven dat we eind Q1 2025 duidelijkheid hebben over de toetreding van het ROC Amsterdam tot het convenant, zodat we op tijd de nodige voorbereidingen kunnen treffen voor het schooljaar 2025-2026. De raad zal hier begin Q2 een nieuwe update over ontvangen.

- Motie 375 - Het organiseren van een rondetafelgesprek over het continueren van de LVV (TA2024-001153) in de commissie SED 11 oktober 20

Op 28 november jl. heeft de gemeente een rondetafelgesprek georganiseerd waar wethouders van LVV-gemeenten Groningen en Utrecht, directeuren van Rijksdiensten, ngo's en de Raad van Kerken met elkaar in gesprek gingen over de gevolgen van de beëindiging van de LVV-pilot. Voor dit gesprek zijn ook raadsleden van de gemeente Amsterdam uitgenodigd die aanwezig mochten zijn bij deze besloten bijeenkomst. Tijdens het gesprek zijn de verschillende perspectieven gedeeld en hebben onderzoekers van de Universiteit Utrecht hun rapport gepresenteerd, waarbij zij onderzoek hebben gedaan naar het beleid voor ongedocumenteerden van de afgelopen 25 jaar. In het onderzoek is de Nederlandse praktijk ook vergeleken met andere Europese landen. Het gesprek is door de aanwezigen als een succes ervaren en er is in het gezelschap afgesproken om in de toekomst met elkaar in gesprek te blijven over de problematiek van ongedocumenteerden. Ook hebben alle partijen aangegeven graag met elkaar te willen samenwerken om bij te dragen aan een rechtvaardig systeem voor ongedocumenteerden. Het verslag van het gesprek en het rapport van de onderzoekers zijn op aanvraag beschikbaar.

- Motie 386 - Behoud samenwerking bij vervolg LVV-regeling (TA2024-001157) in de commissie SED van 11 oktober 2024

Het lid Aslami (D66) heeft verzocht om voor een voortzetting of herziening van de LVV-regeling te zorgen om zo samenwerking te behouden met het IND en de DT&V, zodat de voortgezette regeling effectief kan blijven bijdragen aan het bieden van perspectief aan de betrokkenen. Het verzoek van het lid Aslami is onderdeel van de huidige inzet van het college. Het college is in gesprek over de wijze van samenwerking na 1 januari 2025 met de Rijkspartijen. Het convenant voor de LVV is dan niet meer van kracht. Met de DT&V en de politie worden nieuwe afspraken gemaakt in het kader van gegevensuitwisseling. Met de IND wordt verkend op welke wijze er met hen kan worden samengewerkt in geval van (complexe) casuïstiek en wat hier concreet voor nodig is. We onderzoeken of een lokaal samenwerkingsconvenant met de Rijkspartijen mogelijk is.

- Motie 397 - Geen medewerking aan vrijwillige terugkeer naar onveilige landen (TA2024-001158) in de commissie SED van 11 oktober 2024

Het lid Broersen (VOLT) verzoekt het college om in de herijking van de werkwijze van de LVV, eind 2024/begin 2025, de voorwaarden voor hulp bij vrijwillige terugkeer van ongedocumenteerden op te stellen. Het verzoek van het lid Broersen staat op de agenda om met de huidige partners binnen de 24-uursopvang ongedocumenteerden verder uit te diepen. In Q1 zal er een verdiepingsanalyse worden georganiseerd over het perspectief van ongedocumenteerden. De verdiepingsanalyse zal

opgenomen worden in het advies van het college aan de raad over het duurzame beleid voor ongedocumenteerden.

- Motie 231 - Behoud menselijke maat in LVV en asiel (TA2024-000721) in de commissie SED van 4 juli 2024

Het lid Ahmadi (De Vonk) heeft verzocht om (1) te onderzoeken wat financieel nodig is om bij het wegvallen van de Rijksbegroting de menselijke maat te behouden in de asiel- en LVV-keten en (2) inzichtelijk te maken wat er nodig is om het wegvallende Rijksbudget te compenseren en hierover te rapporteren naar de Raad voor de Begroting 2025. In onderstaand hoofdstuk is het financieel kader van het programma ongedocumenteerden in kaart gebracht. In de scenario's verder in de raadsinformatiebrief ziet u welke financiële dekking per scenario vereist is.

- Voortgang gesprekken kliniek Veldzicht opnamestop vluchtelingen (TA2024-001115 en TA2024-001674) in de commissie SED 4 oktober 2024 en 3 december 2024

Op 4 oktober jl. heeft de wethouder een rondvraag beantwoord van het lid Abdi (PvdA) over de opnamestop van vluchtelingen bij kliniek Veldzicht. De wethouder heeft toen en in de laatste commissie SED van 2024 toegezegd om de commissie te informeren over de voortgang van de gesprekken die hierover gevoerd worden met de kliniek en in G4-verband.

Op 29 november jl. hebben de verantwoordelijke bewindspersonen een brief gestuurd aan de Tweede Kamer waarin staat dat de afspraken over de toelating van ongedocumenteerden tot kliniek Veldzicht niet zijn veranderd. In de praktijk merken we echter op dat we ongedocumenteerden nog steeds niet opgenomen krijgen in de kliniek en dat het aantal plekken is afgenomen ten opzichte van het aantal afgesproken plekken. Recentelijk heeft Veldzicht een Amsterdamse casus geweigerd, wat haaks staat op de huidige afspraken met het Rijk. De cliënt en Het ASKV/MOO hebben op 11 december 2024 een kort geding aangespannen tegen Veldzicht/de Staat voor de plaatsing van de cliënt in kliniek Veldzicht. De rechter heeft vastgesteld dat cliënt op korte termijn in Veldzicht geplaatst moet worden in een beveiligde setting, conform de afspraken die hierover zijn gemaakt tussen het Rijk en gemeenten. Over deze afspraken is de afgelopen periode onduidelijkheid ontstaan. We zijn opgelucht dat de rechter heeft besloten tot plaatsing, hoewel het verontrustend is dat deze stap nodig was. De gemeente Amsterdam heeft samen met de wethouders van gemeenten Utrecht, Eindhoven en Groningen op 11 december 2024 een brief geschreven naar de Tweede Kamer, waarin we onze zorgen kenbaar maken over de continuering van de afspraken tussen Veldzicht en de gemeenten. We willen met elkaar voorkomen dat voor elke individuele casus een stap naar de rechter nodig is. Mensen die psychiatrische zorg nodig hebben, mogen niet op straat belanden met mogelijke gevolgen voor zichzelf, diens omgeving en de openbare orde en veiligheid in de stad. Daarom roept het college samen met de wethouders van Utrecht, Eindhoven en Groningen de Tweede Kamer en het kabinet op te garanderen dat gemaakte afspraken met Veldzicht worden nageleefd.

Het college beschouwt met bovenstaande toelichting dat de openstaande toezeggingen en moties op het onderwerp ongedocumenteerden zijn afgehandeld.

Financieel kader

De bijdrage voor de LVV wordt met ingang van 1 januari 2025 definitief beëindigd. Hierdoor daalt het budget ongedocumenteerden van ruim 17 miljoen naar 10 miljoen in 2026. In onderstaande tabel wordt een financieel beeld gegeven van het budget ongedocumenteerden.

Financieel beeld meerjarig

Lasten/Baten	Begroting	2024	2025	2026	2027	2028
Lasten	Primaire begroting	19,6	13,5	10,9	10,1	10,1
Lasten	Voorjaarsnota 2024	-2,2	2,2	0,0	0,0	0,0
Lasten	Begroting 2025	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0
Totaal lasten		**17,4**	**17,7**	**10,9**	**10,1**	**10,1**
Baten	Rijksbijdrage LVV	9,2	2,0	0,0	0,0	0,0
Totaal baten		**9,2**	**2,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Saldo		**8,2**	**15,7**	**10,9**	**10,1**	**10,1**

In onderstaande tabel wordt een financieel beeld gegeven van de huidige kosten op de verschillende thema's.

Financieel beeld kostensoorten

Voorziening	Bedrag
Opvang en begeleiding	10 miljoen
Perspectief	5,5 miljoen
Zorg	0,5 miljoen
Bestaanszekerheid	1,1 miljoen
Informatievoorziening	0,2 miljoen
Participatie	0,1 miljoen
Totaal	**17,4 miljoen**

In totaal is er voor het budget ongedocumenteerden een bedrag van circa 17,4 miljoen nodig om het huidige ondersteuningsaanbod vanuit de gemeente in stand te houden.

De toekomst in zicht
In bovenstaande passages heeft u als raad inzicht gekregen in de historische achtergrond, de huidige situatie en de lopende (negatieve) ontwikkelingen die van invloed zijn op het programma ongedocumenteerden Amsterdam. Het college presenteert nu in het meegestuurde uitvoeringsplan het beleid voor 2025. Daarnaast zijn er verschillende scenario's opgesteld voor 2026 en verder evenals om voor u als raad in overweging te nemen voor de toekomst.

Scenario's voor 2026 en verder
Het gemeentelijk budget in 2026 is niet genoeg om de huidige ondersteuning in zijn geheel te continueren. Omdat het gaat om de verdeling van schaarse middelen, willen we van de raad weten waar de prioriteit ligt. Het college heeft daarom vier scenario's uitgewerkt om te bepalen hoe de gemeentelijke ondersteuning het beste kan worden voortgezet vanaf 2026 en verder. Deze scenario's variëren van het continueren van de huidige situatie tot het afschalen van de ondersteuning. In de laatste kolom van iedere tabel zijn (stoplicht)kleuren te zien. De kleur groen geeft aan dat er geen risico's zijn voor de ondersteuning aan ongedocumenteerden. Bij oranje zijn er risico's voor de ondersteuning en is het nodig dit te herzien of door te ontwikkelen. Bij rood zijn er onacceptabele risico's voor de ondersteuning. Hieronder worden de vier scenario's toegelicht die de benaderingen voor de komende jaren schetsen.

- Scenario 1.1: Behoud dienstverlening zonder wijzigingen (€7-10 miljoen beschikbaar stellen naast de 10 miljoen in de structurele begroting)
- Scenario 1.2: Het optimaliseren van de huidige ondersteuning (€3-€7 miljoen beschikbaar stellen naast 10 miljoen in de structurele begroting)
- Scenario 2: Structurele middelen blijven gehandhaafd; prioriteren welke voorzieningen geboden kunnen worden (€10 miljoen structurele begroting)
- Scenario 3: Structurele middelen worden niet meer aangewend, de ondersteuning en voorzieningen worden stopgezet

Scenario 1.1: Behoud dienstverlening zonder wijzigingen (€7-10 miljoen beschikbaar stellen naast structurele begroting)
In dit scenario blijven we inzetten op opvang en ondersteuning zonder verdere intensivering. Het beleid richt zich op het behoud van bestaande opvang- en ondersteuningsstructuren met een focus op stabiliteit en continuïteit. Bovendien blijft de huidige opvangcapaciteit van 500 bedden behouden en de bestaande zorg- en ondersteuningsprojecten worden zonder aanpassingen voortgezet. Ook de financiering van programma's die zorgen voor bestaanszekerheid en participatie, blijven ongewijzigd.

Financiële consequenties scenario 1.1
Voor scenario 1.1 moeten extra middelen beschikbaar gesteld worden binnen de begroting van Amsterdam naast de 10 miljoen in de structurele begroting. Om dit scenario uit te voeren zou er €7-10 miljoen beschikbaar gesteld moeten worden. Dit wordt bij de Voorjaarsnota 2025 verder uitgewerkt.

Extra dekking beschikbaar stellen (€7-10 miljoen) naast structurele begroting van €10 miljoen		
Opvang en begeleiding	▪ Huidige opvangcapaciteit wordt behouden (500 bedden).	
Perspectief	▪ Huidige activiteiten voortzetten	
Zorg	▪ Huidige activiteiten en zorgvoorzieningen worden gecontinueerd zonder aanpassingen.	
Bestaanszekerheid	▪ Behouden van huidige financiering en programma's zonder wijzigingen.	
Informatievoorziening	▪ Voortzetting van bestaande financiering en programma's zonder wijzigingen.	
Participatie	▪ Behoud van huidig participatieaanbod via subsidies aan partijen	

Gevolgen en mogelijke risico's
Dit scenario brengt verschillende risico's met zich mee. Door het wegvallen van de Rijkspartijen zoals de IND en DT&V en het sluiten van LVV-locaties in andere steden wordt een stijgende toestroom verwacht, wat de opvangcapaciteit (verder) zal belasten. Voor de opvang is reeds structureel een lange wachtlijst. Ook wordt de doorlooptijd voor dossierbehandeling langer en meer afgewezen asielzoekers zullen zich tot de gemeente wenden. Tegelijkertijd kan politieke druk om bezuinigingen door te voeren, de financiering voor opvang en begeleiding onder druk zetten; dit bemoeilijkt de zorg voor ongedocumenteerden. Daarnaast rijst de vraag of het bieden van perspectief gedurende verblijf in de opvang in de toekomst nog tot de mogelijkheden behoort, gezien de huidige politieke ontwikkelingen zoals mogelijke strafbaarstelling in de toekomst bij niet meewerken aan vertrek.

Bovendien ontstaat er het risico van het versnellen van de doorstroom naar duurzame oplossingen. Dit kan ten koste gaan van begeleiding en zorg op maat, waarbij sommige ongedocumenteerden mogelijk niet voldoende tijd krijgen om hun situatie goed te begrijpen. Ook blijft de vraag of het vasthouden aan bestaande subsidies en programma's de beste keuze is, of dat vernieuwing noodzakelijk is om beter in te spelen op de huidige behoeften van de doelgroep. Het scenario van het behoud van de huidige dienstverlening zonder wijzigingen heeft risico's voor Amsterdam; de stad kan geconfronteerd worden met overbelasting van de opvangcapaciteit, politieke druk om te bezuinigen en de uitdaging om begeleiding op maat te behouden – terwijl de doorstroom moet worden bevorderd.

<u>Scenario 1.2: Het optimaliseren van de huidige ondersteuning (€3 tot €7 miljoen zou extra beschikbaar gesteld moeten worden naast de structurele begroting)</u>
Dit scenario is gericht op het continueren van de bestaande ondersteuning met nadruk op de verbetering van efficiëntie en samenwerking. Hiervoor zou er 13-17 miljoen euro beschikbaar moeten zijn om de huidige capaciteit van 500 bedden te behouden, het beleid door te ontwikkelen en de overlap tussen betrokken partijen te minimaliseren. Hierbij wordt de samenwerking tussen de GGD, de Huisartsenalliantie en Dokters van de Wereld versterkt en wordt er onderzoek gedaan

naar een efficiënter gebruik van zorg- en ondersteuningsmiddelen. Ook wordt er extra aandacht besteed aan informele initiatieven voor voedselhulp en educatie. Bovendien wordt kennisdeling versterkt en informatie toegankelijker gemaakt voor zowel hulpverleners als ongedocumenteerden. Niet alleen wordt er gebruik gemaakt van netwerken binnen migrantengemeenschappen, maar ook wordt er een publiekscampagne gestart om de beeldvorming rond ongedocumenteerden te verbeteren in de stad en de maatschappelijke betrokkenheid te bevorderen. Verder wordt er onderzocht hoe bestaande buurtvoorzieningen beter benut kunnen worden en worden subsidiecriteria voor dagbestedingsorganisaties geëvalueerd en waar nodig aangepast. Door deze optimalisatie kunnen mogelijk meer ongedocumenteerden worden geholpen in de stad.

Financiële consequenties scenario 1.2
Ook voor scenario 1.2 moeten extra middelen beschikbaar gesteld worden binnen de begroting van Amsterdam naast de 10 miljoen die structureel begroot zijn. Dit wordt bij de Voorjaarsnota 2025 verder uitgewerkt. De verwachting is dat binnen dit scenario minder middelen vrijgemaakt dienen te worden voor de uitvoering, omdat de ondersteuning wordt geoptimaliseerd. Er is waarschijnlijk geen €7 miljoen extra nodig, maar wellicht €3 tot €5 miljoen.

Extra dekking beschikbaar stellen (€3 tot 7 miljoen) naast structurele begroting van €10 miljoen		
Opvang en begeleiding	▪ Huidige opvangcapaciteit wordt behouden (500 bedden) ▪ Optimalisering van doorstroom naar meerzorgplekken ▪ Opvang voor verschillende doelgroepen: ouderen, jongeren, gezinnen	
Perspectief	▪ Huidige activiteiten voortzetten en beleid door ontwikkelen ▪ Efficiency verbeteren door overlap tussen partijen te minimaliseren. ▪ Focus op uitbreiding van kennisdeling	
Zorg	▪ Samenwerking versterken GGD en organisaties ▪ Onderzoek naar efficiëntere inzet van zorg- en ondersteuningsmiddelen	
Bestaanszekerheid	▪ Versterken informele initiatieven voor voedselhulp en educatie ▪ Onderzoeken van toegang van ongedocumenteerden tot voedselbanken ▪ Aantrekken van extra financiering voor studiefondsen en voedselhulp	
Informatievoorziening	▪ De informatievoorziening wordt verbeterd door kennisdeling te intensiveren en informatiebronnen toegankelijker te maken voor zowel hulpverleners als ongedocumenteerden ▪ Er wordt actief gebruikgemaakt van netwerken binnen migrantengemeenschappen ▪ Publiekscampagne voor verbetering van beeldvorming rond ongedocumenteerden	
Participatie	▪ Onderzoek naar gebruik maken van bestaande buurtvoorzieningen (sociale basis) ▪ Subsidiecriteria voor dagbestedingsorganisaties worden geëvalueerd en waar nodig aangepast	

Gevolgen en mogelijke risico's
Scenario 1.2 biedt stabiliteit en continuïteit voor ongedocumenteerden in Amsterdam. Een aantal van de risico's zoals beschreven bij scenario 1.1, zijn hier ook van toepassing zoals de aanzuigende werking door het sluiten van andere landelijke LVV-pilot en de te verwachten moeilijkheden wat

betreft het werken aan perspectief door het wegvallen van de samenwerking met Rijkspartijen als IND en DT&V. Dit scenario zal waarschijnlijk tot minder negatieve effecten leiden. Toch dienen bij dit scenario de risico's van inefficiëntie, overbelasting van het systeem en integratie van duurzame oplossingen in de gaten gehouden te worden. De gevolgen van dit scenario zijn afhankelijk van de mate waarin de gemeente erin slaagt om de samenwerking en de kennisdeling effectief te realiseren.

Scenario 2: Structurele middelen blijven gehandhaafd, prioriteren welke voorzieningen geboden kunnen worden (€10 miljoen structurele begroting)
In dit scenario worden de uitgaven aan de opvang en begeleiding van ongedocumenteerden met 50% verminderd. Dit dwingt de gemeente tot het maken van scherpe keuzes gericht op het ondersteunen van de meest kwetsbare groepen en het efficiënter inzetten van middelen.

Financiële consequenties scenario 2
In scenario 2 zijn er geen financiële consequenties. De uitgaven voor het programma blijven gehandhaafd op het niveau van de structurele begroting van €10 miljoen er zijn geen extra structurele middelen nodig.

Structurele middelen blijven gehandhaafd: 10 miljoen		
Opvang en begeleiding	▪ Toegang herzien: beperken tot de meest kwetsbaren ▪ Uitbreiding van leefgeldplekken t.o.v. opvangplekken ▪ Uitsluiten van doelgroepen waar een voorliggende voorziening voor is zoals gezinnen en Dublinclaimanten ▪ Realiseren van een nachtopvang zonder begeleiding ▪ Herziening van bestaande opvanglocaties, rekening houdende met de kosten van gebouwen, beheer en onderhoud ▪ Inzetten op grootschalige opvanglocaties die relatief minder kosten met beperkte begeleiding	
Perspectief	▪ Efficiency verbeteren door overlap tussen partijen te minimaliseren ▪ Kritische herziening van subsidies en herallocatie naar activiteiten met hoogste impact	
Zorg	▪ Subsidies en verstrekkingen worden verminderd; criteria worden aangescherpt ▪ Zorgkosten inbedden in reguliere zorglijnen echter wordt in de reguliere zorglijn tevens bezuinigd ▪ Onderzoek naar aanvullende noodfondsen voor zorgfinanciering	
Bestaanszekerheid	▪ Verminderen van financiering voor voedselhulp en andere diensten ▪ Versterken van informele initiatieven zoals community-gedreven voedselhulp en educatieve projecten	
Informatievoorziening	▪ Verminderen van financiering voor ACO en Hushu House. ▪ Beperkte inzet op informatievoorziening aan doelgroep in het kader van rechten	
Participatie	▪ Verminderen van subsidies aan dagbestedingsorganisaties ▪ Prioriteren van participatieprojecten met de grootste impact en gebruik maken van bestaande buurtvoorzieningen (sociale basis)	

Gevolgen en mogelijke risico's
Het slechts beschikbaar stellen van de structurele middelen van €10 miljoen zonder daarbij extra middelen ter beschikking te stellen voor het jaar 2026 brengt aanzienlijke risico's met zich mee voor zowel de ongedocumenteerden zelf als voor de stad Amsterdam.

Opvang, begeleiding en perspectief:

- Door de toegang tot opvang en begeleiding te beperken voor slechts de meest kwetsbare groepen, worden andere ongedocumenteerden uitgesloten van essentiële steun. Dit kan leiden tot het onterecht uitsluiten van bepaalde mensen die wel degelijk in een kwetsbare positie verkeren, wat kan resulteren in een verhoogde druk op andere maatschappelijke voorzieningen en tot meer kwetsbare mensen op straat.
- Het inzetten op goedkopere, grootschalige opvanglocaties heeft gevolgen voor de kwaliteit van de zorgverlening. Het vervangen van 24-uursopvang door nachtopvang kan bovendien leiden tot verhoogde onveiligheid op straat, vooral voor kwetsbare groepen zoals vrouwen, ouderen, jongeren of mensen met een psychische aandoening.

Begeleiding en zorg:

- Het verminderen van subsidies aan hulporganisaties kan de effectiviteit van de begeleiding aan ongedocumenteerden die specifieke en complexe behoeften hebben doen afnemen.

Bestaanszekerheid:

- Het verminderen van financiering voor voedselhulp en andere basisdiensten vergroot de ongelijkheid binnen de stad. Informele initiatieven, zoals community-gedreven voedselhulp, kunnen potentieel een deel van de tekorten opvangen, maar deze zijn vaak minder gestructureerd, minder betrouwbaar dan formele systemen en doorgaans al overbelast. Het risico bestaat dat deze initiatieven het tekort aan voedselhulp en andere basisvoorzieningen onvoldoende kunnen opvangen. Dit kan leiden tot toenemende armoede en honger onder ongedocumenteerden.

Informatievoorziening:

- Door het verminderen van de financiering voor informatievoorziening, zoals voor ACO (Amsterdams Centrum voor Ongedocumenteerden) en Hushu House, kunnen ongedocumenteerden belangrijke informatie over hun rechten en de beschikbare ondersteuning missen. Dit verkleint hun kansen op het verkrijgen van de juiste hulp en het verbeteren van hun situatie.

- ***Participatie:***
  Het verminderen van subsidies aan dagbestedingsorganisaties kan leiden tot een afname van participatiemogelijkheden voor ongedocumenteerden. Dagbesteding biedt niet alleen praktische ondersteuning, maar is ook belangrijk voor de sociale integratie van ongedocumenteerden. Deze sociale integratie is belangrijk voor het welzijn van deze groep.

Binnen dit scenario wordt de gemeentegedwongen keuzes te maken die de toegang tot zorg, informatie, voedsel en andere basisbehoeften voor ongedocumenteerden sterk kunnen en zullen beperken. Deze beperkende ingrepen kunnen leiden tot een afname van de kwaliteit van ondersteuning, grotere ongelijkheid en mogelijk zelfs tot toename van onveiligheid en gezondheidsproblemen onder ongedocumenteerden. De dilemma's die hiermee gepaard gaan, vereisen zorgvuldige afwegingen over wie prioriteit krijgt en hoe de beschikbare middelen het meest effectief kunnen worden ingezet. Het college ziet dit scenario daarom nadrukkelijk niet als gewenste optie, maar vindt het wel belangrijk om duidelijk aan te geven wat de eventuele consequenties zouden kunnen zijn.

<u>Scenario 3: Structurele middelen worden niet meer aangewend, de ondersteuning en voorzieningen worden stopgezet</u>
Dit scenario is geen optie. Binnen dit scenario waarbij geen middelen beschikbaar gesteld worden voor de opvang en begeleiding van ongedocumenteerden, wordt het aanbod namelijk drastisch verminderd en is er slechts een minimaal aanbod mogelijk dat voldoet aan een humanitaire ondergrens. Toegang tot opvang en begeleiding wordt voornamelijk georganiseerd via daklozen- en maatschappelijke opvang voor rechthebbenden, met als doel de meest basale ondersteuning te bieden. De begeleiding van ongedocumenteerden wordt beëindigd en subsidies worden stopgezet. De informatievoorziening stagneert met de stopzetting van de financiering aan voorzieningen zoals het ACO en Hushu House. Tenslotte wordt het participatieaanbod volledig stopgezet, waarbij subsidies aan alle partners worden beëindigd.

Financiële consequenties scenario 3
Scenario 3 betekent dat de structurele middelen van €10 miljoen niet meer worden aangewend voor het Programma Ongedocumenteerden Amsterdam.

De uitgaven van €10 miljoen worden niet meer worden aangewend voor het programma ongedocumenteerden Amsterdam		
Opvang en begeleiding	▪ Minimaal aanbod gebaseerd op humanitaire ondergrens ▪ Toeleiding en toegang organiseren daklozen- en maatschappelijke opvang	
Perspectief	▪ Begeleiding beëindigen en inzetten op alternatieve ondersteuning ▪ Taken elders beleggen, zoals in bredere maatschappelijke zorg of opvang	
Zorg	▪ Subsidies en verstrekkingen worden beëindigd ▪ Basale toegang tot zorg proberen te behouden via noodfondsen en partners zoals de Huisartsenalliantie, Kruispost en Dokters van de Wereld ▪ Zorgkosten inbedden in reguliere zorglijnen	
Bestaanszekerheid	▪ Stopzetten van subsidies en verstrekken van voedselhulp en studiefondsen ▪ Onderzoeken van alternatieve financiering via fondsenwerving en samenwerking met migrantengemeenschappen	
Informatievoorziening	▪ Stopzetten van financiering voor ACO en Hushu House ▪ Overdragen van informatievoorzieningstaken aan informele netwerken en vrijwilligers	
Participatie	▪ Stopzetten van subsidies aan organisaties ▪ Overdragen van participatie-initiatieven aan vrijwilligersnetwerken, informele structuren of sociale basis	

Gevolgen en mogelijke risico's
Het stopzetten van de financiering voor de opvang en begeleiding van ongedocumenteerden brengt onwenselijke risico's met zich mee voor zowel de doelgroep als de stad Amsterdam.

- ***Tentenkampen en mensen op straat:***

Als gevolg van het afbouwen van opvangvoorzieningen zullen ongedocumenteerden op straat belanden, omdat er voor hen geen andere plek is. Het aantal mensen dat in de stad leeft zonder een dak boven hun hoofd, neemt alleen maar toe. Daarmee zullen overlast op straat en onveilige situaties zoals geweld, drugsgebruik en ongeregeldheden toenemen – vooral in de gebieden rondom tentenkampen en opvanglocaties. De spanningen tussen kwetsbare groepen en de rest van de bevolking zullen stijgen met alle gevolgen van dien voor de betreffende groepen.

- ***Kraken:***

Het aantal kraken zal weer toenemen. Ongedocumenteerden zullen op zoek gaan naar opvang en, waar mogelijk, lege panden betrekken. Het aantal kraken zal stijgen zoals ten tijde van Bed, Bad, Brood.

- ***Overbelasting en onbereikbaarheid van zorg:***

De afbouw van subsidies voor zorg, gecombineerd met de afwezigheid van professionele begeleiding, leidt tot een verlies van toegang tot noodzakelijke medische zorg voor ongedocumenteerden. Basale zorg en bemiddeling naar zorg is alleen nog beschikbaar via noodfondsen van partners zoals de Huisartsenalliantie, Kruispost en Dokters van de Wereld.; Deze organisaties zullen de enorme vraag niet kunnen bijbenen. Als gevolg daarvan zullen steeds meer mensen geen toegang hebben tot de zorg die zij nodig hebben. Dit zal de druk op ziekenhuizen en eerstelijnszorg verder doen stijgen.

- ***Geen toegang tot begeleiding en ondersteuning:***

Door het stopzetten van subsidies aan maatschappelijke opvang en voor begeleidingstaken worden ongedocumenteerden en daklozen gedwongen om zichzelf te redden, vaak zonder de nodige kennis of middelen. Het overdragen van taken aan vrijwilligersnetwerken en informele structuren leidt tot inconsistente ondersteuning, waarbij de kwaliteit van hulpverlening varieert en afhankelijk is van de inzet en vaardigheden van vrijwilligers. Dit vergroot de kans op misverstanden, verkeerde informatie en gebrekkige hulp, wat de situatie voor deze kwetsbare groepen verergert.

- ***Verlies van basisvoorzieningen en bestaanszekerheid:***

Het stopzetten van voedselhulp en andere basisvoorzieningen betekent dat veel mensen in de stad niet meer in hun fundamentele overlevingsbehoeften kunnen voorzien. De druk op informele netwerken en migrantenorganisaties neemt toe, maar deze kunnen de groeiende vraag niet bijbenen. Het gebrek aan toegang tot basisbehoeften zoals voedsel, kleding en onderwijs leidt tot een vicieuze cirkel van armoede en sociaal isolement. De algehele bestaanszekerheid van de meest kwetsbaren zal dan ernstig in gevaar komen, wat de sociale ongelijkheid vergroot.

Scenario 3 – waarin geen middelen beschikbaar zijn voor de ondersteuning van ongedocumenteerden – kan derhalve niet als optie worden beschouwd. Het beëindigen van gemeentelijke hulp zou leiden tot schrijnende situaties, waarin basale mensenrechten in het gedrang komen. Dit druist in tegen de kernwaarden van Amsterdam als stad waar we niemand uitsluiten en waar kwetsbare groepen worden beschermd.

Tot slot
Het college is ervan overtuigd dat Amsterdam scenario 3 – met het volledig stopzetten van ondersteuning – niet kan en mag kiezen. Door concrete acties te formuleren binnen scenario 1.1 en 1.2 en rekening te houden met scenario 2, streeft de gemeente naar een aanpak die recht doet aan de verantwoordelijkheid om iedereen een menswaardige toekomst te bieden. Hier moet echter wel voldoende financiering voor komen.

De gemeenteraad wordt nadrukkelijk uitgenodigd om deze scenario's te bespreken en zich uit te spreken over de wijze waarop Amsterdam ongedocumenteerden zou moeten ondersteunen. Wat het college betreft staat buiten kijf dat Amsterdam, ook in uitdagende tijden, haar rol als solidaire stad kan blijven vervullen.

Met vriendelijke groet,
Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,

5.1, 2, e

Wethouder Rutger Groot Wassink
Portefeuille Opvang (Sociale Zaken, MO/BW en vluchtelingen en ongedocumenteerden)

Bijlagen
1. Uitvoeringsplan programma ongedocumenteerden Amsterdam 2025