

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	M.C. Manders/K. Bezema	Datum	11 juni 2024
Doorkiesnummer	2862887/2860696	Kenmerk	12438071
E-mail	m.manders@utrecht.nl	Onderwerp	Gevolgen hoofdlijnenakkoord op Asiel & Migratie (LVV, EU-arbeidsmigranten, Spreidingswet en huisvesting statushouders)
Bijlage(n)	1	Beleidsveld	Asiel en Integratie

Geachte leden van de raad,

Op moment van schrijven is het Hoofdlijnenakkoord van het nieuw te vormen Kabinet besproken in de Tweede Kamer. Op basis van dit akkoord en contacten met diverse Ministeries zien wij het volgende:

- Het Rijk is voornemens om te stoppen met de rijksbijdrage voor de Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV) vanaf 2025. Dat betekent in Utrecht ruim € 4 miljoen minder rijksbijdrage voor de LVV. We voorzien hierdoor aanzienlijke gevolgen voor de manier waarop we in Utrecht de opvang en begeleiding voor ongedocumenteerde mensen per 2025 uitvoeren.
- Naar aanleiding van de gesprekken met het ministerie van VWS verwachten we dat de pilot landelijke aanpak kwetsbare dakloze EU-(arbeids)migranten nog onzeker is vanaf januari 2025. Dat betekent als de financiering niet doorgaat er € 950.000 minder Rijksbijdrage beschikbaar is voor de Utrechtse aanpak voor deze doelgroep.
- In het akkoord is opgenomen dat het Rijk de Spreidingswet wil intrekken en een verbod in wil stellen op het geven van voorrang bij de toewijzing van sociale huurwoningen aan statushouders.

In deze brief schetsen wij op verzoek van uw Raad de mogelijke gevolgen van deze voornemens uit het hoofdlijnenakkoord voor onze stad en hoe we hiermee om kunnen gaan.

Landelijke Vreemdelingenvoorziening

Opvang ongedocumenteerde mensen in Utrecht

Sinds 2001 organiseert de gemeente Utrecht, in nauwe samenwerking met lokale non-gouvernementele organisaties (NGO's), opvang en begeleiding voor mensen die ongedocumenteerd zijn en geen recht hebben op Rijksopvang. We doen dit volgens 'De Utrechtse Werkwijze.' Binnen deze werkwijze staan humaniteit, juridische kansrijkheid en de vertrouwensband tussen de begeleidende organisatie en de cliënt centraal. Het doel van de Utrechtse werkwijze is illegaal bestaan voorkomen door in te zetten op drie perspectieven: *legalisering van verblijf, doormigratie naar een derde land of terugkeer naar land van herkomst*. Deze werkwijze is gebaseerd op het

uitgangspunt dat verblijf op straat – zonder begeleiding noch perspectief - niet alleen inhumaan is voor de betrokken persoon maar op maatschappelijk niveau ook leidt tot overlast en onveiligheid in de openbare ruimte.

Deze samenwerking kreeg een nieuwe vorm en inhoud toen de pilot 'Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV)' van start ging per april 2019. De LVV voorziet in het toewerken naar een bestendige oplossing voor mensen die geen recht op verblijf of Rijksopvang hebben waarbij de doelen hetzelfde zijn gebleven. De resultaten van de samenwerking laten over de afgelopen jaren een onverminderd succes zien: sinds 2019 zijn 406 mensen uitgestroomd, waarvan maar liefst 75% op basis van (semi-)duurzame oplossingen (veelal verblijf) de LVV Utrecht heeft verlaten¹. Dit gegeven duidt op zowel de kwaliteit van de Utrechtse juridische begeleiding, evenals over de mate van (eerste) toetsing vanuit het Rijk. Van de Utrechtse ingediende herhaalde asielaanvragen is de afgelopen vijf jaar zelfs 94% toegekend. De Utrechtse werkwijze geeft ons de mogelijkheden om te sturen op het voorkomen van dakloosheid en grote maatschappelijke- en veiligheidskosten en risico's voor een groep kwetsbare inwoners.

Impact wegvallen rijksbijdrage vanaf 1 januari 2025

Zoals hierboven aangegeven zal naar alle waarschijnlijkheid de rijksbijdrage (€ 4 miljoen per jaar voor Utrecht) voor de LVV worden beëindigd per 2025. Een deel van deze Rijksbijdrage (2 miljoen) wordt bekostigd door een uitname uit het gemeentefonds. Wij zetten momenteel samen met de andere pilotgemeenten stevig in op het gesprek met de VNG over de continuering van de bijdragen van alle gemeenten. Zoals we het nu kunnen overzien zullen per 2025 alleen de gemeentelijke coalitiegelden beschikbaar zijn (€ 1.8 miljoen) voor de continuering van de opvang en begeleiding voor deze doelgroep. Door het wegvallen van de rijksbijdrage komt de lokale uitvoering en kwaliteit van de dienstverlening zeer ernstig onder druk te staan. Dit geeft reden tot zorg. We voorzien grote gevolgen en impact op levens van deze mensen, voor de veiligheid en gezondheid van hen, evenals op het gebied van openbare orde en veiligheidsproblematiek in de stad, die allen ook financiële consequenties zullen hebben:

- Mogelijke seksuele uitbuiting en mensenhandel van zeer kwetsbare mensen;
- Een nóg grotere druk op de al overbelaste sociaal-maatschappelijke en gezondheidsvoorzieningen door toename van het aantal (zeer kwetsbare) buitenslapers en van complexe lichamelijke en/of psychische medische problematiek en verslaving onder deze groep;
- Toename van overlast en criminaliteit zoals we die hadden in de 'tunnel' begin jaren 2000, waarbij 17% van de populatie in de "tunnel" bestond uit ongedocumenteerde mensen. De gevolgen zullen mogelijk nog steviger zijn in verband met de toename van dakloosheid bij ook andere groepen (reguliere dakloze mensen en dakloze EU arbeidsmigranten);
- Druk op politie en handhaving en andere veiligheidspartners.

Mogelijkheden lokale keten in beeld

De consequenties van beëindiging van de rijksbijdrage noodzaakt ons om te kijken naar de huidige inrichting van de opvang-en begeleidingsketen voor ongedocumenteerde mensen die onze stad al twee decennia kenmerkt. Op hoofdlijnen zien we daarbij de volgende mogelijkheden:

- Variant 1: In deze variant ontvangen slechts de meest kwetsbare ongedocumenteerde Utrechters die in de problemen komen en/of op straat belanden een vorm van opvang en zeer minimale begeleiding. In deze optie voorzien we de stopzetting van een zeer groot deel van de juridische begeleiding, evenals het wegvallen van een zeer groot deel qua opvangplekken. Problematische gevolgen (en kosten) op het gebied van sociaal-maatschappelijke aspecten, openbare orde, veiligheid en humaan toekomstperspectief zijn hierdoor te verwachten. De effectiviteit van de aanpak, zeker met betrekking tot succesvolle uitstroom en daarmee duurzame oplossingen, zal aanzienlijk afnemen. Deze variant kan binnen het bestaande gemeentelijk budget van 1,8 miljoen euro worden uitgevoerd.

¹ Gebaseerd op de kwartaalmonitor februari 2024 die ieder kwartaal door het Programmabureau LVV wordt opgesteld. Dit wordt vervolgens vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg LVV.

- **Variant 2:** Deze variant gaat uit van het behoud van de fundamentele pijlers van de Utrechtse werkwijze: humaniteit, juridische kans rijkheid en vertrouwensband. In deze tussenvariant wordt geïnvesteerd in het behouden van een cruciale basisinfrastructuur, waarbij kennis en expertise uit de keten, evenals vastgoed/huisvesting waar mogelijk wordt behouden. Daarbij moet wel uitgegaan worden van bijv. een aanzienlijk aantal minder/ander type opvangplekken, en een afgeslankt aanbod qua gespecialiseerde juridische begeleiding en activering. Ook bij deze variant zijn onwenselijke gevolgen op het gebied van veiligheid en sociaal maatschappelijk te voorzien, gezien de afname van de het aantal opvangplekken en een deel van de begeleiding. De kosten voor deze variant schatten we in op ongeveer 4,5 miljoen per jaar. Afhankelijk van de resultaten van het gesprek met de VNG over de bijdrage van andere gemeenten, hebben we hiervoor nu een dekking van 1,8 miljoen (de basisvariant 1) of 3,8 miljoen (VNG bijdrage andere gemeenten).
- **Variant 3:** Deze invulling gaat uit van onze huidige werkwijze met een LVV-opvangcapaciteit van 235 mensen. In deze variant kunnen we doorgaan met de succesvolle Utrechtse aanpak waarbij we de doelgroep naar bestendige oplossingen (juridisch) begeleiden. Een aandachtspunt daarbij is dat als Utrecht deze mate van dienstverlening voortzet en mogelijk andere gemeenten hier geheel of gedeeltelijk van afstappen, kan dit ook een effect hebben op de rol en functie die Utrecht heeft als stad voor deze doelgroep. Dit kan alsnog wel andere, nieuwe druk gaan leveren op het huidige systeem. De kosten voor deze variant zijn 6 miljoen per jaar. Voor het grootste deel is hiervoor nog geen dekking. Afhankelijk van de resultaten van het gesprek met de VNG over de bijdrage van andere gemeenten, hebben we hiervoor een dekking van 1,8 miljoen of 3,8 miljoen.

Een eerste meer uitgewerkt beeld van deze mogelijkheden alsmede de bijbehorende financiën treft u aan in de bijlage van deze raadsbrief.

Vervolgproces LVV

Op dit moment zijn volop gesprekken met het Rijk gaande over onder meer een overgangsfianciering (per januari 2025) en over solidariteitsfinanciering vanuit de VNG. Verder onderzoeken we welke lokale en Nederlandse fondsen, naast Europese en internationale fondsen, een gedeeltelijke (financiële) uitweg kunnen bieden. Ook gaan we alle mogelijkheden na om samen met het maatschappelijk middenveld (bijv. kerkelijke organisaties) uit de stad te zoeken naar innovatieve manieren van samenwerken. We zetten stevig in op deze lijnen om zo snel als nodig duidelijkheid te verkrijgen.

Dakloze EU-(arbeids)migranten

Jaarlijks komen enkele tienduizenden arbeidsmigranten naar Nederland om hier werk te vinden. Met de meesten van hen gaat het goed. Echter, een klein deel (minder dan 1% wat in totaal echter wel neerkomt op een schatting van tussen de vier- en achtduizend dakloze arbeidsmigranten in Nederland, voor kortere of langere tijd) komt in de problemen en zelfs op straat terecht. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door de slechte arbeidscontracten, een te grote afhankelijkheid van deze migranten van hun werkgevers op het gebied van huisvesting en (zorg)verzekeringen en een gebrek aan kennis over rechten en plichten die EU-burgers hebben als ze zich hier (tijdelijk) vestigen, bij zowel de migranten zelf als bij betrokken professionals. De aanbevelingen uit het Rapport Roemer (2020) moeten de situatie voor deze groep verbeteren. Deze aanbevelingen worden deels al uitgevoerd en zijn ook opgenomen in het Hoofdpijnenakkoord. Dat is positief, maar helaas (nog) niet voldoende om te voorkomen dat er EU-(arbeids)migranten dakloos worden. Zeker niet als we in ogenschouw nemen dat we afgelopen jaren een groei hebben gezien van het aantal dakloze EU-(arbeids)migranten. Dit geldt niet alleen voor Utrecht, maar is een landelijk beeld. In Utrecht zagen we dit aantal in de afgelopen jaren oplopen van circa twintig mensen naar rond de tachtig mensen.

Eind 2022 is het Ministerie van VWS – samen met ministeries van SZW en J&V – gestart met de pilot Landelijke Aanpak kwetsbare dakloze EU-(arbeids)migranten met een focus op (kortdurende) opvang. Utrecht is een van de pilotgemeentes en ontvangt hiervoor per kalenderjaar 950.000 euro waarmee we de huidige Utrechtse aanpak bekostigen. De intentie van het demissionaire kabinet was meerjarige bekostiging bij een succesvolle pilot. We zagen echter al – in Utrecht en de andere pilotgemeentes – dat er meer nodig is als gevolg van de stijging van het aantal dakloze EU-

(arbeids)migranten. Ondanks de opvangplekken die we hebben kunnen creëren op de Stadsbrug en de Bantamstraat slapen er gemiddeld enkele tientallen EU-(arbeids)migranten noodgedwongen buiten. Dat is een onwenselijke situatie, zowel voor de veiligheid en gezondheid van deze mensen, als voor de overlast en onveiligheid die dit meebrengt voor de samenleving. Het lukt ons met de huidige aanpak onvoldoende om de humanitaire ondergrens te bewaken en daarmee om onze wettelijke taken uit te voeren. Daarom hebben we in de knelpuntenanalyse voor de Voorjaarsnota 2024 een bedrag van € 800.000 opgenomen om extra opvangplekken te realiseren voor deze groep.

Dat bedrag hebben we berekend vanuit de verwachting dat de pilot en de bijbehorende Rijksfinanciering gecontinueerd zouden worden, mede gezien de succesvolle resultaten. Maar - hoewel de aanpak niet expliciet genoemd staat in het Onderhandelingsakkoord - hebben wij uit recente gesprekken met de betrokken Ministeries vernomen dat er nog geen zekerheid is over de continuering van de pilot per januari 2025. Hieronder vindt u in het kort wat de gevolgen hiervan kunnen zijn in Utrecht.

Gevolgen in Utrecht

Het wegvallen van Rijksfinanciering zorgt voor grote problemen in de stad met deze dakloze doelgroep. We moeten stoppen met dag en nachtopvang van deze doelgroep en de extra noodzakelijk inzet van Barka, Wij 3.0, inzet EU medewerker Barka is dan niet meer mogelijk. We zien nu al overlast van deze groep op straat en in deze realiteit zal de overlast en openbare orde enorm toenemen. Dit betekent onder meer buitenslapers in de stad, overlast door dronken mensen en veel meer overlevingscriminaliteit. We zien drie varianten voor ons:

- Variant 1: In deze variant stopt de Rijksbijdrage voor de opvang en begeleiding van EU-arbeidsmigranten van 950k en wordt het knelpunt in de VJN van 800k niet toegekend. In dit geval stopt alle opvang en een groot deel van de begeleiding van deze doelgroep en kunnen we niet voldoen aan onze wettelijke taken.
- Variant 2: In deze variant wordt de rijksbijdrage niet verlengd voor de opvang van EU-arbeidsmigranten (950.000 euro), maar wordt het knelpunt in de VJN van 800k toegekend. In dit geval kunnen we het huidige aantal opvangplekken en de huidige wijze van begeleiden continueren, maar kunnen we niet voldoen aan onze wettelijke taken omdat de benodigde uitbreiding van het aantal opvangplekken niet wordt gerealiseerd.
- Variant 3: Deze variant kenmerkt zich doordat zowel de huidige inzet door Rijksfinanciering wordt gecontinueerd (van 950.000 euro) en wordt uitgegaan van voortbouwen op het bedrag van 800k in de VJN. De gestelde financiering door het Rijk is nog onzeker, maar we zijn in goed gesprek met het ministerie over voortzetting. We willen ook de inzet van Barka intensiveren en de opvang uitbreiden gericht op herstel naar werk of terugkeer naar thuisland. Hierdoor beperken we zo maximaal mogelijk de overlast op straat en werken we aan perspectief.

In de bijlage vindt u een toelichting op beide varianten, alsmede een overzicht van de budgetten die daarmee gemoeid zijn.

Vervolg EU

Uiteraard blijven we – ook samen met de G4 en VNG – intensief in gesprek met het Rijk, waarbij we minimaal pleiten voor een overgangperiode in 2025 of beter nog een structurele Rijksfinanciering van de gestarte aanpak. Eind juni komt de Monitor van deze pilot uit, met de eindevaluatie, op basis waarvan een keuze gemaakt zou worden voor een vervolg en een al dan niet landelijk dekkende aanpak. Naar het zich laat aanzien zijn de resultaten – zeker ook in Utrecht – zeer positief en leidt deze aanpak tot een hoge duurzame uitstroom (richting werk of herkomstland) van dakloos geraakte EU-(arbeids)migranten. Deze monitor en evaluatie zullen ook als zodanig voorgelegd worden aan een nieuw Kabinet met de voor- en nadelen van stopzetting van de aanpak.

Daarnaast lopen er gesprekken met het Ministerie van VWS over een betere toekenning van rechten die EU-burgers hebben op Wmo-voorzieningen. Om deze rechten als gemeente te kunnen uitvoeren is een ophoging benodigd van de Rijksbudgetten voor WMO en MOBW, die vooralsnog niet is toegezegd. De hoogte van het benodigde bedrag is nu nog onduidelijk en willen we specifiek in

Datum 11 juni 2024
Ons kenmerk 12438071

beeld brengen middels een impactanalyse. Hierin trekken we gezamenlijk op met de G4 en VNG. Tegelijkertijd zien we natuurlijk dat de Utrechtse Barka-aanpak echt het laatste redmiddel is in de keten, namelijk interventies op straat om grotere gezondheidsschade tegen te gaan en de veiligheid te borgen. De gronddoorzaken nemen we hier niet mee weg, namelijk de verregaande flexibele arbeidsvoorwaarden waar deze groep mee te maken heeft en verlies van woonplek bij ontslag. We blijven dan ook lobbyen en beroep doen op ministeries van EZ, SZW en LNV om het rapport Roemer nu echt ten uitvoer te brengen.

Relatie Utrecht Onderdak

In de beleidsnota Utrecht Onderdak geven we ook invulling aan het beleid voor ongedocumenteerde mensen en EU-(arbeids)migranten. Met de voorgenomen keuzes en gevolgen zoals hiervoor beschreven uit het Hoofdlijnenakkoord komen onze beleidslijnen uit Utrecht Onderdak onder druk te staan.

Spreadingswet en huisvesting statushouders

Ook voor de opvang van asielzoekers (Spreadingswet) en statushouders hebben de voornemens uit het hoofdlijnenakkoord gevolgen. Het Rijk wil de Spreadingswet intrekken en voorrang bij de toewijzing van sociale huurwoningen aan statushouders verbieden door af te wijken van de Huisvestingswet uit 2014.

Spreadingswet

Sinds 1 februari 2024 hebben gemeenten er een nieuwe taak bij, de Spreadingswet. Hierdoor vangen alle gemeenten naar rato asielzoekers op. De eventuele intrekking van de wet is een proces dat nog even kan duren. We werken conform de huidige Spreadingswet tot er landelijk een ander besluit wordt genomen. We blijven ons als mensenrechtenstad Utrecht inzetten om duurzame en kwalitatief goede opvangplekken te realiseren (evenredig en conform model Plan Einstein) zoals toegelicht in de [raadsbrief van 17 april 2024](#).

Op dit moment hebben we nog geen definitief inzicht in de bekostiging voor de ambtelijke capaciteit voor de uitvoering van de spreadingswet, die wordt uitgekeerd in de september- en en decembercirculaire. We lobbyen samen met VNG, G4 en de Provincie voor voldoende bekostiging voor de uitvoering van de Spreadingswet. Met het COA willen we per locatie afspraken maken over bekostiging van Plan Einstein. Indien rijksmiddelen niet toereikend zijn, informeren we u over de consequenties hiervan voor de uitvoering van de Spreadingswet.

Begin juli is er een Provinciale Regie Tafel (PRT) over de conceptplannen van alle gemeenten in de provincie. Na het zomerreces stellen we u op de hoogte over de voortgang van de uitvoering van de Spreadingswet en onze bijdrage aan het concept Provinciaal Plan. Voor 1 november moet het Provinciaal Plan voor de opgave Spreadingswet worden ingediend bij het rijk.

Huisvesting statushouders

Tot een eventueel verbod op het verlenen van voorrang aan statushouders realiteit zou zijn, hebben we als gemeente een wettelijke taak in het huisvesten van deze groep en zetten we ons hier onvermoeibaar voor in. Over de maatregelen om voldoende woonplekken in sociale huisvesting te realiseren, bent u in de laatste kwartaalrapportage sociale huisvesting (zie [raadsbrief van 26 april 2024](#)) geïnformeerd. In de volgende kwartaalrapportage krijgt u weer een nieuwe update over de voortgang.

Burgemeester en wethouders

Datum 11 juni 2024
Ons kenmerk 12438071

Tot slot

We volgen de ontwikkelingen en de uitwerking van het Hoofdlijnenakkoord nauwgezet. We blijven ons sterk maken voor de Utrechtse invulling van de LVV, de opvang van EU-arbeidsmigranten en goede, menswaardige opvang asielzoekers (spreidingswet) en de huisvesting van statushouders zodat zij kunnen beginnen met inburgeren en zo hun bijdrage te kunnen leveren in de samenleving. We zijn dan ook voornemens om met het nieuwe kabinet de gesprekken aan te gaan over de uitvoerbaarheid van allerlei plannen op het gebied van asiel en migratie. We houden in samenwerking met de VNG en G4 steden scherp in de gaten dat gevolgen van het nieuwe Rijksbeleid niet op de gemeenten wordt afgewenteld. We informeren u zodra er nieuwe ontwikkelingen zijn.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester