Ministerie van Justitie en Veiligheid

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Directoraat-Generaal Migratie
Programmadirectie
Oekraïense ontheemden

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.Rijksoverheid.nl/jenv

Datum
15 januari 2024

Ons kenmerk
5180694

nota

Beslisnota regeling eigen bijdrage ontheemden uit Oekraïne

1. Aanleiding

Tijdens het bestuurlijk overleg van 13 oktober 2023 met de voorzitter van het Veiligheidsberaad en de voorzitter van de Tijdelijke Commissie Asiel en Migratie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten heeft u toegezegd om het starten met een eigen bijdrage door ontheemden uit Oekraïne mogelijk te gaan maken. Via het stafoverleg migratie van 18 december 2023 zijn de belangrijkste risico's, overwegingen en varianten voorgelegd en is richting gevraagd.

Middels deze nota wordt uw akkoord gevraagd op de verdere invulling van de voorkeursvariant en om die om te zetten in een wijzigingsregeling.
Deze wijziging sluit aan op het beleidsuitgangspunt om de voorzieningen voor ontheemden uit Oekraïne in te richten op participatie en zelfredzaamheid en ze beter in lijn te brengen met andere doelgroepen, zoals reguliere asielzoekers die in COA opvang verblijven en bijstandsgerechtigde burgers. In de Verzamelbrief opvang Oekraïne van 26 januari 2024[1] heeft u aangekondigd dat de komende periode zal worden ingezet op het beter laten aansluiten of laten overeenkomen met het voorzieningenniveau van ontheemden onder de RTB met dat van andere groepen in de maatschappij, wat onder meer betekent dat ontheemden zullen gaan bijdragen aan hun opvang wanneer ze daar genoeg inkomen voor hebben. Een volgende normaliseringsstap voor de langere termijn is het opstarten van pilots om te kijken of huur kan worden gevraagd voor bepaalde opvanglocaties met eigen voorzieningen, bijvoorbeeld flexwoningen.

2. Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd om in te stemmen met:

- Het opstellen van een wijzigingsregeling voor de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO) om daarmee een juridische basis te creëren voor het vragen van een eigen bijdrage voor de (forfaitaire) kosten van gas, water en elektra (GWE) en voor voedsel in natura, in de gemeentelijke opvang voor ontheemden uit Oekraïne.

3. Kernpunten

Bij de uitwerking worden de volgende elementen gehanteerd:

- De bijdrage wordt beperkt tot een bijdrage voor gas, water en elektra (GWE) en voor voedsel in natura;

[1] Verzamelbrief opvang Oekraïne januari 2024 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Programma Directoraat-Generaal Oekraïense Ontheemden
Programmadirectie Oekraïense ontheemden

Datum
15 januari 2024

Ons kenmerk
5284518

- Voor de bijdrage voor GWE te kiezen voor een bedrag van €105,- per meerderjarige ontheemde met inkomsten, op basis van de geraamde kosten uit het kostprijsonderzoek 2023;
- Voor de bijdrage voor voedsel in natura (catering) het bedrag te kiezen dat anders aan eetgeld zou zijn uitgekeerd;
- Een maximum te stellen op tweemaal de eigen bijdrage per gezin.
- Als in aanmerking te nemen middelen (op dit moment) alleen inkomsten uit arbeid, loondervingsuitkeringen en toeslagen mee te nemen;
- Als hardheidsclausule voor ontheemden met een beperkt inkomen op te nemen dat de eigen bijdrage niet hoeft te worden betaald als dat onevenredige schade zou opleveren;
- Te kiezen voor een imperatieve bepaling, maar deze te combineren met een ruime implementatieperiode waarvan de exacte looptijd in samenspraak met de VNG zal worden bepaald (ca. 6 maanden).

Daarnaast wordt de eerder afgesproken wijziging[2] opgenomen voor het intrekken van leefgeld bij inkomsten uit arbeid, loondervingsuitkeringen of toeslagen via een imperatieve in plaats van beleidsvrije bepaling.

4. Toelichting

Bijdrage voor gas, water en elektra (GWE)

Aan u wordt een nadere invulling voorgelegd van uw beleidskeuze om een landelijk bepaalde vaste bijdrage voor GWE (nutsvoorzieningen) te gaan innen. Voor vaststelling van het bedrag wordt geput uit de meest adequate en recent beschikbare informatie over de daadwerkelijke kosten voor GWE voor de opvang, te weten het 'Kostprijsonderzoek opvang ontheemden Oekraïne' van einde 2023.[3] Op basis van dit onderzoek zijn de geraamde kosten voor GWE een bedrag van €105,- per maand per opvangplek. Dit bedrag wordt overgenomen als passend bedrag voor een eigen bijdrage.

De voorgestelde hoogte van de eigen bijdrage van €105,- per maand is per meerderjarig[4] gezinslid van een meerderjarige ontheemde met inkomen. Als een meerderjarig gezinslid inkomsten uit arbeid heeft (of een loondervingsuitkering of een toeslag ontvangt), dan wordt voor de volwassenen uit het gezin een eigen bijdrage betaald. Voorstel is om van minderjarigen in het geheel geen eigen bijdrage voor GWE te vragen.

Om onevenredige hoge bedragen te voorkomen en daarmee onredelijk hoge lasten voor gezinnen en bijkomend een hoger risico dat huurrechten worden opgebouwd, is het voorstel een maximum te stellen van twee keer de eigen bijdrage per gezin. Specifiek wordt hierbij onder andere gedacht aan gezinnen met meerdere volwassen kinderen, waarvan niet verwacht mag worden dat ze werken omdat ze naar school gaan of studeren. Stel, een ontheemd gezin bestaat uit twee ouders en drie meerderjarige kinderen van 18, 21 en 23 jaar oud, die allemaal studeren en niet werken. Enkel de vader werkt. Zou de beleidskeuze zijn om bij *alle* volwassenen een eigen bijdrage te innen, dan zou het gezin 5x 105 euro moeten betalen, dus een bedrag van 525 euro. Echter, doordat maximaal twee keer per gezin wordt geïnd, betaalt het gezin 210 euro.

---

[2] Beslisnota met digijust-documentnummer 4667268 en zaaknummer 4667268

[3] Verwezen wordt naar TK Bijlage 9 Eindrapport Kostprijsonderzoek Opvang Ontheemden Oekraine 2023 | Rapport | Rijksoverheid.nl, zie specifiek pagina 21.

[4] Analoog aan de RooO wordt als definitie van meerderjarigheid gehanteerd: het hebben bereikt van de leeftijd van 18 jaar. Cf. artikel 1 onder k van de RooO.

Programma Directoraat-Generaal Oekraïense Ontheemden
Programmadirectie Oekraïense ontheemden

Datum
15 januari 2024

Ons kenmerk
5284518

Het bedrag dat wordt gehanteerd is forfaitair, en is niet noodzakelijkerwijs gelijk aan de daadwerkelijke individuele kosten voor GWE. Dit is wenselijk om een hanteerbare uitvoeringspraktijk te realiseren voor de gemeenten.

Bijdrage voor voedsel in natura
Naast de eigen bijdrage voor GWE wordt een bepaling opgenomen voor het betalen van een eigen bijdrage voor voedsel in natura (catering). Dit is alleen van toepassing voor opvangplekken waar geen gelegenheid is om zelf te koken en waar het voedsel derhalve door de gemeente in natura wordt verstrekt.[5] Voorstel is het bedrag te rekenen dat als eetgeld zou zijn uitbetaald, als de ontheemde leefgeld had gekregen. Het betreft het bedrag voor alleenstaande ontheemden, dus niet de gestaffelde bedragen aan de hand van verschillende gezinsgroottes. Dit bedrag is 242,48 euro per ontheemde per maand. Ook voor de eigen bijdrage voor voedsel in natura is het voorstel deze enkel te verplichten voor meerderjarige ontheemden met inkomen, en met een maximum van twee keer per gezin (dus maximaal 2 x 242,48 = 484,96 euro).

In aanmerking te nemen middelen
Het betalen van de eigen bijdrage is alleen van toepassing op het moment dat een meerderjarige ontheemde inkomsten uit arbeid heeft, een loondervingsuitkering heeft of een toeslag ontvangt. [6] Het is immers van belang dat ontheemden die geen inkomen hebben nog steeds de steun krijgen die ze nodig hebben en een eigen bijdrage vaak niet kunnen betalen. Of een ontheemde inkomen heeft is in te zien in Suwinet (de polisadministratie). De Tijdelijke Wet Opvang Ontheemden uit Oekraïne zal een wettelijke grondslag bieden voor de inzage van Suwinet door gemeenten.

Frequentie
Voorgesteld wordt om de eigen bijdrage te innen conform de huidige werkwijze bij het uitkeren en intrekken van leefgeld, dus maandelijks. Peildatum is steeds de eerste dag van de maand.

Omgang met ontheemden met een beperkt inkomen
Voorgesteld wordt om een hardheidsclausule in de regeling op te nemen waardoor ontheemden geen eigen bijdrage hoeven te betalen als dat onevenredige schade oplevert, bijvoorbeeld als men onvoldoende middelen heeft. Denkbaar is dat ontheemden een beperkt inkomen hebben, bijvoorbeeld een deeltijds minimumloon. Ook kan het inkomen per maand wisselen, bijvoorbeeld bij uitzendwerk of een 0-urencontract.

[5] Op locaties waar ontheemden zelf kunnen koken ontvangen ze eetgeld in plaats van voedsel in natura. In die gevallen is uiteraard geen eigen bijdrage voor voedsel van toepassing, maar kan (straks: moet) het eetgeld worden ingetrokken indien sprake is van inkomsten.

[6] Tot nu toe wordt bij het intrekken van leefgeld bij ontheemden alleen gekeken naar inkomsten uit arbeid, loondervingsuitkeringen of toeslagen, aangezien het zeer complex is voor gemeenten om te controleren of een ontheemde vermogen of een buitenlands inkomen heeft. Voorgesteld wordt om voor het innen van de eigen bijdrage ook enkel naar die bronnen te kijken. Vermogen en buitenlands inkomen kunnen eventueel in een latere wijziging worden toegevoegd als in aanmerking te nemen middelen.

Het is aan de gemeente om, wanneer een ontheemde daartoe verzoekt, aan het evenredigheidsbeginsel te toetsen zoals bedoeld in artikel 3:4 Awb.[7] Cumulatief kan de eigen bijdrage per gezin oplopen. Bij een relatief laag inkomen met weinig uren kan het zijn dat er een groot percentage van het inkomen op gaat aan de eigen bijdrage. Gemeenten zullen adequaat moeten worden geïnformeerd hoe signalen op te pikken en hoe adequaat te handelen om onevenredige schade te voorkomen.
U hebt eerder ingestemd met het verplicht intrekken van leefgeld voor ontheemden met een inkomen. Deze bepaling kent ook een hardheidsclausule. Mocht een gemeente besluiten een ontheemde met inkomen het leefgeld toch te laten behouden teneinde onevenredige schade te voorkomen, dan dient de gemeente ook geen eigen bijdrage te innen bij die ontheemde.

Imperatieve bepaling
Geadviseerd wordt om te kiezen voor een imperatieve bepaling in plaats van een kanbepaling. Door middel van deze verplichting wordt beoogd dat ontheemden in alle gemeenten een evenredige bijdrage betalen indien sprake is van inkomen. Tegelijkertijd wordt geadviseerd gemeenten een ruime periode van zes maanden implementatieruimte te bieden.

4.1 Politieke context
Het voorstel sluit aan bij de in december 2022 met de Tweede Kamer gedeelde uitgangspunten van participatie en zelfredzaamheid voor ontheemden uit Oekraïne in Nederland. In navolging hierop hebt u in de verzamelbrief van 2 oktober 2023[8] aan de Tweede Kamer toegezegd een nieuwe weging te maken tussen de uitvoeringslast van een eigen bijdrage enerzijds en de wenselijkheid van het invoeren hiervan anderzijds. De inschatting is dat er politiek brede steun is voor het inregelen van een vorm van een eigen bijdrage voor deze doelgroep. In de afgelopen periode zijn er enkele malen vragen gesteld over dit thema vanuit de Tweede Kamer. Recentelijk heeft het lid Keijzer (BBB) op 5 januari 2024 vragen gesteld inzake de brief van 19 december 2023 aan de PRT Noord-Holland waarbij ook enkele vragen zijn gesteld met betrekking tot de RooO, 'gratis' verblijf in Nederland en zelfvoorzienendheid. Verder heeft het lid Omtzigt vragen gesteld over dit thema in het verslag in de commissiebehandeling van het wetsvoorstel voor de Tijdelijke Wet opvang ontheemden Oekraïne (TW) en zijn er ook vragen over dit thema gesteld bij de behandeling van de najaarsnota en het WGO van 29 januari 2024. Denkbaar is dat ook bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel voor de TW over dit thema vragen zullen worden gesteld.

4.2 Financiële overwegingen
Een van de uitgangspunten van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO) is dat gemeenten geen financieel nadeel ondervinden van de opvang van ontheemden. De huidige bekostiging is er dan ook op gericht dat alle kosten van gemeenten worden vergoed. Wanneer gemeenten eigen bijdragen gaan ontvangen van ontheemden, ligt het voor de hand dat deze terugvloeien naar het Rijk. Er zal een wijziging van de BooO worden voorbereid waarmee dit wordt geregeld. De uitvoeringskosten die met het organiseren en innen van de eigen bijdrage gepaard gaan zullen vanzelfsprekend aan gemeenten worden

[7] Artikel 3:4 Awb
Zie ook: Artikel 3:4 Awb evenredigheidsbeginsel | Rechtspraak bestuursrecht voor een lijst aanverwante jurisprudentie.
[8] Verzamelbrief opvang Oekraine | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl; kenmerk 4941193.

vergoed. Het vergoeden van uitvoeringskosten is reeds in de BooO geregeld via de normbedragen GOO en POO. Indien de normbedragen niet voldoende dekking bieden, kan de gemeente een beroep doen op de uitzonderingsbepaling in de BooO op basis waarvan de werkelijk gemaakte kosten worden vergoed.

Beleidskeuze uitgelegd Onderbouwing doeltreffend, doelmatig en evaluatie (CW 3.1)	
1. Doel	Het doel van deze maatregel is om het voorzieningenniveau voor ontheemden uit Oekraïne in lijn te brengen met het beleidsuitgangspunt van participatie en zelfredzaamheid. Het doel is daarmee ook om dit voorzieningenniveau beter te laten aansluiten bij de situaties van bijstandsgerechtigden en met niet onder de RTB vallende asielzoekers, zonder het gelijk te trekken.
2. Beleidsinstrument(en)	Een wijziging van de geldende regelgeving.
3A. Financiële gevolgen voor het Rijk	Bij de start van de invoering is niet mogelijk om de eigen bijdrage in alle gemeenten al te innen en zijn daarnaast nog niet de kosten van het innen in kaart gebracht. Daarom wordt gestart met een implementatieperiode en zijn de financiële gevolgen nog niet volledig bekend.
3B. Financiële gevolgen voor de maatschappelijke factoren	Niet van toepassing. Gemeenten zullen kosten maken voor de uitvoering, maar kunnen deze conform de reguliere systematiek declareren. Daarnaast zullen de bijdragen middelen opleveren, die gemeenten vervolgens weer in mindering zullen worden gebracht op de bekostiging.
4. Nagestreefde doeltreffendheid	Er wordt verwacht dat het vragen van een eigen bijdrage bijdraagt aan de uitlegbaarheid van de opvang van ontheemden, wat op langere termijn bijdraagt aan het draagvlak en de haalbaarheid van de opvang van ontheemden onder de RTB.
5. Nagestreefde doelmatigheid	Deze wijziging van de regeling is de meest haalbare wijze op dit moment om stappen te zetten om bij te dragen aan participatie en zelfredzaamheid; alternatieven zoals grootschalig huur vragen en ontheemden overbrengen naar de Participatiewet zijn niet op enigszins korte termijn uitvoerbaar.

6. Evaluatieparagraaf	Er zal een extern onderzoek worden opgestart om de implementatie te monitoren. Hiervoor is budget beschikbaar naar aanleiding van gehonoreerde claims.

4.3 Juridische overwegingen

Het verschil in implementatietijd tussen gemeenten kan zorgen voor ongelijke behandeling van ontheemden. Dit brengt het risico met zich mee dat een rechter een ingesteld beroep tegen de eigen bijdrage gegrond verklaart. Ook bestaat het risico dat ontheemden bezwaar maken tegen plaatsing in een gemeente zonder eigen bijdrage in plaats van een gemeente met eigen bijdrage. U wordt geadviseerd dit risico te accepteren, aangezien het belang van de eigen bijdrage groot wordt geacht en de mogelijke ongelijke behandeling van ontheemden van tijdelijke aard is.

Door enkel een bijdrage te innen voor GWE en voedsel in natura en niet voor het onderdak zelf, wordt het risico vermeden dat de bijdrage door een rechter als huur wordt aangemerkt.[9]

4.4 Krachtenveld

Vanuit veel gemeenten en veiligheidsregio's is aangegeven dat zij graag de mogelijkheid krijgen om een eigen bijdrage te vragen van ontheemden uit Oekraïne in de gemeentelijke opvang. Zonder volledig te zijn kan daarbij worden gewezen op de oproep van Wouter Kolff, voorzitter van het Veiligheidsberaad, en op een brief van de PRT Gelderland. Er wordt brede steun verwacht voor de wens om iets in te regelen op het gebied van een eigen bijdrage. Tegelijkertijd is mogelijk dat de concrete uitwerking hiervan naast steun ook tot bezwaren zal leiden. De uitwerking betekent immers in de praktijk dat gemeenten met de implementatie van deze RooO-wijziging aan de slag moeten wat tot uitvoeringslasten bij gemeenten zal leiden. Om te zorgen voor een landelijke uniforme regeling hebben gemeenten daarbij geen volledige vrijheid in hoe ze het één en ander vormgeven. Ook zal door de keuze voor een imperatieve bepaling ook van gemeenten die hier niet direct behoefte aan hebben toch worden gevraagd om in actie te komen.

4.5 Uitvoering en communicatie

In het kader van een eerder voorgenomen wijziging om het intrekken van leefgeld een imperatieve bepaling te maken, heeft VNG Realisatie een uitvoeringstoets uitgevoerd. Op eigen initiatief heeft de VNG het vragen van een eigen bijdrage meegenomen in die toets.

Het een en ander vraagt om zorgvuldige communicatie naar gemeenten en softwareleveranciers, het liefst zo tijdig mogelijk. Tegelijkertijd is de wens om niet langer te wachten met het ontwikkelen van de wijzigingsregeling. Om inwerkingtreding zo snel mogelijk in gang te zetten wordt u nu deze nota voorgelegd, zodat bij uw akkoord parallel zowel aan de uitwerking van de regeling als aan de communicatie en implementatie kan worden gewerkt.

[9] Zoals uitgebreider toegelicht in een eerder voorgelegde nota.

Gekoerst wordt op inwerkingtreding van de aangepaste regeling per 1 mei 2024. Dat vergt veel van zowel beleid als juristen en is mede afhankelijk van het verloop van afstemming en wetgevingstoets. Gezien deze strakke planning zal de conceptregeling met bijbehorende communicatieproducten niet eerder dan begin april gereed zijn. Dat stelt gemeenten voor een krappe periode. Kern van communicatie richting hen kan zijn dat op 1 mei 2024 de regeling wordt aangepast en de ruimte wordt gecreëerd voor het vragen van een eigen bijdrage, en dat gemeenten de zes maanden daarna implementatieruimte hebben. Implementatieruimte betekent dat gemeenten een eigen bijdrage mogen gaan innen, en dat ze in elk geval het systeem om een eigen bijdrage te vragen moeten gaan invoeren. Aan het einde van de 6 maanden moeten alle gemeenten er klaar voor zijn om de eigen bijdrage te innen.

Voorstel is om zo snel mogelijk na akkoord op deze nota gemeenten mee te nemen door de plannen toe te lichten tijdens een netwerkbijeenkomst van de VNG.

4.6 Afstemming
Deze nota is afgestemd met pDOEK, NOO, DGM (JAZ), VNG, BZK.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.