



MCMS

**Programma Directoraat-
Generaal Oekraïense
Ontheemden**

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

Datum
24 oktober 2022

Ons kenmerk
4281949

nota

Aangepaste Regeling opvang ontheemden Oekraïne
(RooO) n.a.v. uitvoeringstoets

1. Aanleiding

De Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO), die de opvangtaak van burgemeesters ten behoeve van ontheemden uit Oekraïne regelt en op 1 april 2022 in werking is getreden, dient op een aantal onderdelen aangepast te worden na aanleiding van de evaluatie¹ van de huidige RooO door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) d.d. 4 juli 2022 en eigen analyse. De voorgestelde aanpassingen zijn door de VNG getoetst in een uitvoeringstoets; de conceptrapportage² van de uitvoeringstoets is aangeleverd op 21 oktober jl. en de eindrapportage volgt op 4 november.

Na aanleiding van de evaluatierapportage d.d. 4 juli 2022 is een beleidslijn voorgesteld voor een aantal aanpassingen en voorgelegd aan de bewindspersonen van JenV en SZW³ en een conceptversie van de herziene RooO opgesteld teneinde de uitlegbaarheid en uitvoerbaarheid van de RooO te verbeteren en te toetsen. Bij de verbeteringen wordt, waar mogelijk, beoogd deze meer in lijn te brengen met bestaande regelingen voor asielzoekers, statushouders en ingezetenen in Nederland met een minimuminkomen.

In opdracht van DG OEK is het concept van de herziene RooO door de VNG getoetst op uitlegbaarheid en uitvoerbaarheid, om zo tot werkbaar én uitlegbare keuzes te komen voor de herziening van de RooO. Uit de conceptrapportage van de VNG blijkt dat een aantal onderdelen van de herziene RooO extra capaciteit gaan vragen van de gemeenten om dit in te regelen. De voorgestelde herzieningen vergroten echter wel de uitlegbaarheid van de regeling. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens van gemeenten zoals ook aangekaart in de evaluatie van de VNG. De belangrijkste haalbare en uitvoerbare wijzigingen zien toe op de hoogte van de maandelijkse financiële verstrekkingen aan ontheemden op dit moment. Om die reden wordt besluitvorming gevraagd over een aantal onderdelen van de herziene RooO. Omwille van de implementatietijd voor gemeenten en softwareleveranciers

¹ Evaluatie Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne (ROOO), VNG Realisatie, 4 juli 2022, publicatie gedeeld met J&V en op VNG Site.

² Concept-rapportage Uitvoeringstoets gewijzigde Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne, 21 oktober 2022, publicatie gedeeld met J&V en SZW, na definitief stellen zal deze breder gedeeld worden.

³ Per nota respectievelijk d.d. 12 juli en 7 juli 2022.

zal de regeling in werking treden op 1 december en zullen de artikelen die betrekking hebben op de hoogte van de verstrekkingen op 1 februari 2023 in werking treden. Hiertoe is in de ACMS besloten.

**Programma Directoraat-
Generaal Oekraïense
Ontheemden**

2. Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd

- In te stemmen met de voorgestelde wijzigingen voor de Regeling opvang ontheemden Oekraïne en doorgeleiding naar ACMS:
 1. Bij inkomen uit arbeid, in Nederland of een ander land, de financiële verstrekkingen stopzetten voor *alle* gezinsleden in plaats van enkel voor de ontheemde die inkomen uit arbeid heeft.
 2. Het wijzigen van de wooncomponent, welke verstrekt wordt in de particuliere opvang, naar € 93,- per ontheemde per maand (nu € 215,- per volwassene en € 55,- per minderjarige).
 3. Akkoord te gaan met de overige en technische wijzigingen in de RooO, zoals die in de toelichting zijn uiteengezet.
- In te stemmen dat een tweede herziening volgt, die gekoppeld is aan de inwerkingtreding van de Tijdelijke Wet opvang ontheemden Oekraïne (hierna: TW), de opvolger van het Staatsnoodrecht. De TW biedt een aantal mogelijkheden voor de juridische grondslagen die nu nog niet voorhanden zijn. Dit betreft de gegevensdeling tussen het UWV en het college van BenW en het invoeren van een inlichtingenplicht. Overige oplossingen voor knelpunten zullen in dit traject ook worden betrokken. Het betreft bijvoorbeeld een eigen bijdrage⁴ vragen, verrekenen van de verstrekkingen indien bijvoorbeeld inkomen uit arbeid of loondervingsuitkeringen worden ontvangen, handhaven, sanctioneren en het wijzigen van de peildatum in een peilmaand.

Datum

24 oktober 2022

Ons kenmerk

4281949

3. Kernpunten

Ad 1. Het stopzetten van de maandelijkse financiële verstrekkingen voor alle gezinsleden wanneer een meerderjarig gezinslid inkomen uit arbeid of loondervingsuitkeringen⁵ heeft.

Het is voor de uitlegbaarheid van belang dat deze aanpassing in de herziene RooO wordt opgenomen, omdat hiermee de verstrekkingen in lijn worden gebracht met die van asielzoekers, statushouders en ingezetenen met een minimuminkomen. Ten opzichte van voorgenoemden is het namelijk scheef dat deze groep ontheemden in de *huidige* RooO inkomen uit arbeid kan verdienen, toeslagen kan aanvragen⁶ en bovendien maandelijkse financiële verstrekkingen kan ontvangen voor de leden van het gezin die geen inkomen uit arbeid hebben.

In de evaluatie van de VNG⁷ is de aanbeveling gedaan de financiële verstrekkingen stop te zetten voor het hele gezin in plaats van enkel voor de ontheemde die inkomen uit arbeid heeft. Met deze aanpassing wordt er vanuit gegaan dat een meerderjarige(n) van een gezin met een inkomen uit arbeid, zijn gezin kan onderhouden.

⁴ Soortgelijk als de Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen 2008

⁵ Als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel d, van de Toeslagenwet, zoals werkloosheidswet, ziektewet, arbeidsongeschiktheid.

⁶ Zoals kinderbijslag, kinderopvangtoeslag, huurtoeslag, zorgtoeslag.

⁷ Evaluatie Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne (ROOO), VNG Realisatie, 4 juli 2022.

Deze aanpassing is voorgelegd aan de gemeenten in de uitvoeringstoets: 140 van de 178 gemeenten vindt deze aanpassing uitlegbaar en uitvoerbaar. De uitvoeringstoets wijst uit dat inzage in de polisadministratie UWV een randvoorwaarde is om daadwerkelijk te kunnen controleren wie inkomsten uit arbeid heeft, daarop te handhaven en terug te vorderen indien teveel verstrekt is, dan wel aan te vullen wanneer een ontheemde een te laag inkomen heeft. Er blijft een risico voor misbruik en oneigenlijk gebruik, zie paragraaf 5.2 voor toelichting.

**Programma Directoraat-
Generaal Oekraïense
Ontheemden**

Datum
24 oktober 2022

Ons kenmerk
4281949

Nieuw in deze aanpassing, en niet meegenomen in de uitvoeringstoets, is de toevoeging van loondervingsuitkeringen. Indien een ontheemde inkomen uit arbeid heeft ontvangen en daarna, afhankelijk van de voorwaarden, in aanmerking komt voor een loondervingsuitkering, dan wordt dit ook gezien als inkomsten. Het is met deze aanpassing niet mogelijk voor ontheemden om én maandelijkse financiële verstrekkingen én loondervingsuitkeringen te ontvangen.

Het is bekend dat het risico blijft bestaan dat gemeenten verschillend kunnen handelen of dat ontheemden niet vrijwillig inkomen uit arbeid zullen melden. Hierbij is wel berekend dat een meerderjarige ontheemde die één dag in de week werkt, al boven de norm van de maandelijkse verstrekkingen uitkomt. Derhalve loont het om ontheemden aan te moedigen betaald werk te gaan verrichten. Het is tevens van belang de gemeenten meer richting te geven in het handelingsperspectief over wat wel mogelijk is bij het handhaven van de 'kan-bepaling'; er zijn momenteel gemeenten die zelf beleid en oplossingen hebben ontwikkeld om bij inkomen uit arbeid te handelen. Deze voorbeelden kunnen verder gedeeld en uitgewerkt worden door en voor gemeenten.

Ad 2. Het verlagen van de wooncomponent naar € 93,- per ontheemde per maand.

De huidige wooncomponent bestaat uit vaste bedragen (€ 215,- per volwassene en € 55,- per minderjarige) welke gebaseerd zijn op het bedrag voor een gezin van 4 personen in de logeeregeling voor statushouders⁸. Hierin is gebruik gemaakt van een aflopende staffel en maximering van 4 personen. Omwille van de eenvoud is bij de inwerkingtreding van de huidige RooO gekozen voor twee vaste bedragen. De praktijk wijst uit dat het totaalbedrag aan verstrekkingen voornamelijk buitenproportioneel hoog is bij grotere gezinnen en/of huishoudens. Hierdoor staat ook het totaalbedrag aan verstrekkingen in de particuliere opvang niet in verhouding met datgene in de gemeentelijke opvang wordt verstrekt.

Het gewijzigde bedrag van € 93,- per ontheemde is opgebouwd uit: 1) het bedrag dat Nibud rekent per extra inwonend persoon voor nutsvoorzieningen (gas, water, licht; indexering juli 2022; € 66,-) en 2) een bedrag voor activiteiten buitenshuis (€ 27,-; uitkomst van het monitoronderzoek). Een risico hiervan is een mogelijke toename van verhuisbewegingen van de POO naar de GOO. Dit werd ook genoemd in de uitvoeringstoets. Niet inzichtelijk kan worden gemaakt in welke mate het verlagen van de wooncomponent bij zal dragen aan verhuisbewegingen tussen opvanglocaties. Er zijn immers ook vele andere oorzaken (zoals het vinden van werk elders, privacy).

Ad 3. Overige en technische wijzigingen in de RooO.

We vragen u akkoord te gaan met de volgende overige wijzigingen in de RooO:

- a) Introductie van de begrippen 'ontheemde', 'gezin', 'gemeentelijke opvang' en 'particuliere opvang'. Het betreft hier een technische aanpassing. Het begrip 'gezin' is nieuw en is nodig voor het duiden van

⁸ Besluit tijdelijk onderdak in hotels en andere accommodaties, d.d. 29 oktober 2021, nummer 3607824.

- het gezin in relatie tot het stopzetten van de maandelijkse financiële verstrekkingen bij inkomen uit arbeid of loondervingsuitkeringen.
- b) Introductie van de informatieverstrekking door de burgemeester aan de ontheemde.
 - c) Het uitsluiten van toegang tot de opvang indien 1) de ontheemde rechtens zijn vrijheid is ontnomen, 2) is geoordeeld dat betrokkene tijdelijke bescherming wordt geweigerd, 3) de richtlijn niet op betrokkene van toepassing is, of 4) de ontheemde tevens de Nederlandse nationaliteit bezit.
 - d) Introductie van een staffel voor de verstrekkingen ten behoeve van de component voedsel, waarbij de omvang van het *gezin* de hoogte van het bedrag bepaalt. Deze component wordt enkel uitgekeerd in het geval dat de ontheemde alle maaltijden zelf verzorgt. De bedragen zijn gelijk aan de Rva 2005. Dit draagt bij aan de uitlegbaarheid.
 - e) Introductie van het uitkeren van financiële verstrekkingen aan ontheemden die langdurig in een zorginstelling verblijven. Dit is niet geregeld in de huidige RooO. Voor ontheemden met een langdurige zorgbehoefte wordt nu voorgesteld dat zij wel een maandelijkse financiële verstrekking krijgen voor kleding en persoonlijke uitgaven. De systematiek van deze wijziging is gelijk aan die van het COA.
 - f) Het invoeren van een vrijwilligersvergoeding van € 14,- per week. Hier was behoefte aan wees de evaluatie van de VNG uit. Dit bedrag is gelijk aan wat het COA hanteert.
 - g) Het invoeren van een termijn dat tijdelijk vertrek mogelijk is voor de duur van maximaal 28 dagen met behoud van de verstrekkingen uit de RooO, nadien kan de burgemeester de verstrekkingen stopzetten.

**Programma Directoraat-
Generaal Oekraïense
Ontheemden**

Datum
24 oktober 2022

Ons kenmerk
4281949

ACHTERGROND

4.1 Politieke context

Het spanningsveld tussen de politieke en maatschappelijke uitlegbaarheid van de RooO en de uitvoerbaarheid van de RooO door gemeenten heeft vanaf april 2022 geleid tot veel media-aandacht en Kamervragen. In de samenleving is verontwaardigd gereageerd op de scheve financiële verhoudingen tussen verschillende groepen in Nederland. Daarom is het van belang deze verschillen te minimaliseren in de herziene RooO.

In de ACMS van 26 oktober lag de regeling voor. Daar is gesproken over de inwerkingtreding van de regeling. De VNG gaf aan dat gemeenten een langere implementatietijd nodig achten voor het inregelen van de wijzigingen die betrekking hebben op de hoogte van de verstrekkingen. Na de ACMS is contact geweest met de VNG. Gezamenlijk is besloten om de regeling per 1 december in werking te laten treden en artikelen die betrekking hebben op de hoogte van de verstrekkingen per 1 februari 2023 in werking te laten treden. Deze splitsing zal ook gecommuniceerd worden in de aanstaande Kamerbrief Oekraïne.

4.2 Financiële overwegingen

Budgettaire consequenties

Voorafgaand de MCMS zijn door DG OEK, DFEZ en de Inspectie der Rijksfinanciën (Ministerie van Financiën) de budgettaire consequenties uitgelopen. Er zijn geen negatieve financiële gevolgen voor de Rijksbegroting. Er is sprake van een beperkte budgettaire besparing. Met de wijziging van de Regeling opvang ontheemden

Oekraïne worden de maandelijkse financiële verstrekkingen voor voedsel, kleding en persoonlijke uitgaven verlaagd. Dat geldt ook voor de wooncomponent die ontheemden in de particuliere opvang ontvangen. De bekostiging van gemeenten voor de particuliere opvang vindt deel plaats op basis van werkelijke kosten. Nu met de wijziging van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne de maandelijkse verstrekkingen worden verlaagd, zullen de uitgaven aan de particuliere opvang dus dalen. De precieze omvang van de budgettaire besparing is afhankelijk van veel variabelen (o.a. samenstelling van het gezin en arbeidsparticipatie) en is dus op voorhand niet exact in te schatten. De wijziging van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne heeft geen budgettaire consequenties voor de uitgaven aan de gemeentelijke opvang. De gemeentelijke opvang kent immers een vast normbedrag waar de maandelijkse verstrekkingen voor voedsel, kleding, en persoonlijke uitgaven deel van uitmaken. Dit normbedrag wijzigt niet met voorliggende wijziging van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne. De uitgaven aan de gemeentelijke opvang blijven dus – ceteris paribus – gelijk en zal de verlaging van de verstrekkingen bij gemeenten tot een vermindering van de kosten leiden.

**Programma Directoraat-
Generaal Oekraïense
Ontheemden**

Datum
24 oktober 2022

Ons kenmerk
4281949

Beleidskeuze uitgelegd Onderbouwing doeltreffend, doelmatig en evaluatie (CW 3.1)	
1. Doel	Het doel is om de regeling aan te passen n.a.v. de uitvoeringstoets en deze uitlegbaar en uitvoerbaar te maken.
2. Beleidsinstrument(en)	Het beleidsinstrument is de herziening van de RooO.
3A. Financiële gevolgen voor het Rijk	Er zijn geen financiële gevolgen voor het Rijk. Dat komt omdat de maandelijkse financiële verstrekkingen voor voedsel, kleding en persoonlijke uitgaven die aan ontheemden worden uitgekeerd naar verwachting omlaag zullen gaan bij accordering van deze beslisnota. Dat geldt ook expliciet voor de wooncomponent die ontheemden in de particuliere opvang, naast de financiële verstrekkingen, ontvangen. Deze wordt ook verlaagd. In het vernieuwde normbedrag van de bekostigingsregeling n.a.v. het monitoronderzoek, is het aandeel voor de maandelijkse financiële verstrekkingen voor voedsel, kleding, persoonlijke uitgaven en de wooncomponent gelijk gebleven. Dat betekent dat een verlaging van de maandelijkse verstrekkingen niet zal leiden tot wijziging van het normbedrag.
3B. Financiële gevolgen voor de maatschappelijke factoren	N.v.t.
4. Nagestreefde doeltreffendheid	Gezocht is naar de juiste balans tussen uitlegbaarheid en de uitvoerbaarheid van de voorgestelde wijzigingen in de herziene RooO.
5. Nagestreefde doelmatigheid	De uitgekeerde maandelijkse verstrekkingen per ontheemde worden verlaagd, waarbij gekeken is

	naar de inhoud en systematiek van de uitkeringen die verstrekt worden aan asielzoekers, statushouders en ingezetenen. Bij deze herziening is rekening gehouden met de uitvoerbaarheid van de regeling voor gemeenten n.a.v. de uitvoeringstoets van de VNG.	Programma Directoraat-Generaal Oekraïense Ontheemden Datum 31 oktober 2022 Ons kenmerk 1381949
6. Evaluatieparagraaf	In paragraaf 4.3 is beschreven dat in de aanloop naar de inwerkingtreding van de Tijdelijke Wet, de opvolger van het Staatsnoodrecht, gewerkt wordt aan een tweede herziening. Gedurende dit proces zal de eerste herziening, zoals voorligt in deze beslisnota, geëvalueerd worden en als uitgangspunt dienen voor de tweede herziening.	

4.3 Juridische overwegingen

Bij koninklijk besluit van 31 maart 2022 zijn de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking (hierna: Wvb) in werking gesteld.⁹ Daarmee hebben de burgemeesters de wettelijke taak gekregen zorg te dragen voor de opvang en verzorging van ontheemden uit Oekraïne. Deze wettelijke taak is vervolgens ingeregeld in de RooO.

Er is een Tijdelijke Wet opvang ontheemden Oekraïne in voorbereiding. Het voorstel van de wet strekt ertoe gemeenten, meer specifiek het college van burgemeester en wethouders, langer te belasten met de materiële en immateriële opvang van ontheemden. Tevens zal in deze Tijdelijke Wet een juridische grondslag worden opgenomen voor de inlichtingenplicht en voor gegevensdeling tussen het UWV en het college van BenW. Tegelijkertijd met de inwerkingtreding van Tijdelijke Wet kan de RooO worden herzien waarbij de inlichtingenplicht en de gegevensdeling met UWV kunnen worden ingeregeld. Overige oplossingen voor knelpunten, zoals een eigen bijdrage (zoals de Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen 2008), verrekenen, handhaven, sanctioneren en het wijzigen van de peildatum in een peilmaand, die op dit moment niet mogelijk zijn, zullen in dit traject ook worden uitgelopen.

4.4 Krachtenveld

Het wijzigen van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne heeft in de eerste plaats effect op de ontheemden en gemeenten. Tijdens de herziening is gesproken met de VNG, diverse middelgrote en kleine gemeenten, de G4, de softwareleveranciers van gemeenten, COA, IND, DT&V, UWV, SZW, BZK, MinFin, OCW, VWS, en binnen JenV met DGM, DWJZ en DFEZ. De wijziging wordt tevens afgestemd met de VNG en genoemde departementen.

4.5 Strategie

De afgelopen tijd is/wordt het volgende traject doorlopen:

- 24 oktober DOEK
- 31 oktober Staf OEK - schriftelijk
- 26 oktober ACMS
- 1 november MCMS
- 1 december inwerkingtreding RooO
- 1 februari inwerkingtreding van de artikelen die betrekking hebben op de hoogte van de verstrekkingen

⁹ Stb. 2022, 133.

4.6 Uitvoering

In opdracht van DG OEK heeft de VNG een uitvoeringstoets voor de herziene RooO uitgevoerd. Deze bestond uit 1) een survey welke door 178 van de 344 gemeenten is ingevuld, 2) 15 diepte-interviews met gemeenten en een interview met 4 softwareleveranciers, en 3) een klankbordgroep bestaande uit de geïnterviewde gemeenten waar de resultaten zijn teruggekoppeld en desgevraagd informatie nog verder is uitgevraagd.

Uit de uitvoeringstoets blijkt dat de voorgestelde aanpassingen in paragraaf 2 in principe uitvoerbaar zijn en de regeling veel beter uitlegbaar maken. Gemeenten gaven aan dat er nog enkele knelpunten en/of risico's blijven liggen; de besproken oplossingen hiervan zijn niet uitvoerbaar voor gemeenten.

4.7 Implementatie

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de herziene RooO zullen gemeenten en softwareleveranciers de benodigde aanpassingen moeten doorvoeren. Omwille hiervan is in de ACMS met de VNG afgesproken dat gemeenten en softwareleveranciers hiervoor drie maanden de tijd krijgen. De gewijzigde artikelen die betrekking hebben op de hoogte van de verstrekkingen zullen op 1 februari 2023 in werking treden.

4.8 Communicatie

Een communicatieplan is opgesteld en zal na accordering van deze nota uitgevoerd worden. FAQ's zijn in voorbereiding voor ontheemden, gemeenten en gastgezinnen, publicatie via Rijksoverheid.nl, VNG, Refugeehome.nl, Vluchtelingenwerk en de Oekraïense ambassade. Het parlement wordt geïnformeerd via Verzamelbrief. PostbusNOO is bereikbaar voor vragen.

4.9 Ontwikkelingen hiervoor

De nota aanpassing Regeling opvang ontheemden Oekraïne (Eet- en leefgeld), waarin een beleidslijn om de uitlegbaarheid van de regeling te vergroten is voorgesteld, is op respectievelijk 12 juli 2022 en 7 juli 2022 door staatssecretaris JenV en minister SZW geaccordeerd. Op basis hiervan is de inhoudelijke herziening van de RooO en deze beslisnota tot stand gekomen.

5. Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking

5.1 Toelichting

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