

# **Uitvoeringstoets gewijzigde Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne**

## **Eindrapport**

# Management samenvatting

## Aanleiding voor het onderzoek

Op verzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) hebben wij een beoordeling gemaakt van de uitvoerbaarheid van gewijzigde Regeling Opvang ontheemden Oekraïne (ROOO, versie van 23 augustus 2022 en waar mogelijk nog aangevuld met de versie van 23 september 2022). De voorloper – en thans geldende regeling – is in juni 2022 geëvalueerd door VNG Realisatie. Uit deze evaluatie van de ROOO in juni kwamen diverse knelpunten naar voren, namelijk:

- Knelpunten rond de uitlegbaarheid van de regeling, met name richting andere doelgroepen als bijstandsgerechtigden of reguliere asielzoekers;
- Knelpunten rond de uitvoerbaarheid van de regeling, die soms vragen om aanpassing van de regeling, maar soms ook om duidelijker communicatie of richtlijnen over de wijze waarop omgegaan dient te worden met de regeling;
- Brede knelpunten rond de gemeentelijke uitvoering van de opvang van ontheemden en de uitbetaling van het leefgeld, door de samenloop met andere taken en de beperkte capaciteit die gemeenten beschikbaar hebben.

Met de conceptwijzigingen in de ROOO beoogt JenV deze knelpunten weg te nemen, waarbij de wijzigingen voornamelijk zijn geënt om de uitlegbaarheid van de regelingen daarmee het draagvlak te vergroten. De voorliggende rapportage beoordeelt de uitvoerbaarheid hiervan door gemeenten en kijkt daarnaast ook naar de uitlegbaarheid. Bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid is gekeken naar de gevolgen voor het primair proces en de bedrijfsvoering van gemeenten. Terwijl de beoordeling van de uitvoerbaarheid door gemeenten plaatsvond, heeft JenV nog wijzigingen op de getoetste conceptwijziging ROOO gemaakt. Voor zover mogelijk zijn deze wijzigingen in de uitvoeringstoets betrokken.

## Voorgestelde wijzigingen in de regeling

De grootste voorgestelde wijzigingen in de ROOO zijn daarbij als volgt:

- Wijziging 1: bij inkomen uit arbeid vervalt niet alleen het eet- en leefgeld voor de (meerderjarige) ontheemde zelf, maar ook voor zijn of haar gezinsleden.
- Wijziging 2: het introduceren van een staffel voor de voedselcomponent met bedragen naar huishoudenssamenstelling.
- Wijziging 3: het aanpassen van de hoogte van de voedselcomponent indien een aantal maaltijden in natura wordt verstrekt.
- Wijziging 4: het verlagen van de wooncomponent conform meerkosten voor inwoning in de particuliere opvang.

Daarnaast is ook gekeken naar twee wijzigingen die naar verwachting volgend jaar kunnen worden ingevoerd. Voor deze wijzigingen ontbreekt momenteel nog een juridische grondslag. Dit zijn:

- Een inlichtingenplicht;
- Inzage in de polisadministratie van het UWV.

### **Belangrijkste bevindingen**

De voorgestelde wijzigingen in de ROOO leveren extra complexiteit in de uitvoering op. Er blijven momenteel taken bij gemeenten liggen om uitvoering te kunnen geven aan de huidige regeling. Met de wijzigingen in de nieuwe regeling zal de uitvoering nog verder onder druk komen te staan. Daarbij komt dat extra capaciteit met de benodigde kennis en kunde met de huidige arbeidsmarkt nagenoeg niet te werven is. Gemeenten geven aan de knelpunten van de huidige regeling te herkennen en een beter uitlegbare regeling willen. Dat mag echter niet leiden tot extra complexiteit en zeer arbeidsintensieve en slecht uitvoerbare oplossingen. Daarbij gaat het voornamelijk over de invoering van een staffel voor de voedselcomponent (wijziging 2 en wijziging 3) en om de koppeling van het beëindigen van verstrekkingen bij inkomen uit arbeid aan het gezin (wijziging 1) zonder inzicht in de polisadministratie. In de schuingedrukte kopjes hieronder wordt dit nader toegelicht.

#### *De invoering van staffels vraagt extra structurele capaciteit bij gemeenten (wijziging 2 en 3)*

Deze wijzigingen zijn bedoeld om beter aan te sluiten bij de systematiek van de Participatiewet en de Rva 2005 en daarmee de uitlegbaarheid te vergroten.

De staffels voor de voedselcomponent op basis van huishouden hebben de grootste uitvoeringsconsequenties en meeste impact op de uitvoering. Daarbij is de eerste staffel (benoemd als wijziging 2 in het rapport) van toepassing voor ontheemden die geen maaltijden verstrekt krijgen en de tweede staffel (wijziging 3 in het rapport) is bedoeld voor ontheemden die de hoofdmaaltijd verstrekt krijgen en de rest van hun maaltijden zelf dienen te verzorgen.

Gemeenten geven aan dat een iets betere uitlegbaarheid door deze wijziging niet opweegt tegen de sterke verhoging van de uitvoeringslasten, de daarmee gepaarde verhoging van de uitvoeringskosten en de grote foutgevoeligheid van deze wijziging. Dit komt door meerdere factoren:

- Het vaststellen welke ontheemden een huishouden vormen is complex door de uiteenlopende woonsituaties en de afbakening die aan een huishouden wordt toegekend. Gemeenten kunnen in de meeste gevallen niet controleren of ontheemden samen een huishouden vormen. De meeste ontheemden zijn namelijk gehuisvest in gemeentelijke opvanglocaties met grote groepen of met meerdere families ondergebracht worden in een vakantiewoning. Het is dus niet mogelijk deze afbakening alleen op basis van een adres te maken. Doordat met de definitie van huishouden ruimte voor interpretatie ontstaat en gemeenten moeilijk kunnen controleren wie echt een huishouden vormen, vergroot dit de kans op vragen, beroep- en bezwaarprocedures

en op fraude. Ontheemden hebben er immers belang bij aan te geven dat hun huishouden zo klein mogelijk is, omdat ze dan een hoger bedrag per persoon uitgekeerd krijgen. Dit vermindert de uitlegbaarheid.

- Deze staffels zijn bewerkelijk in de uitvoering omdat alle wijzigingen, zoals verhuizingen of het bereiken van de meerderjarige leeftijd, handmatig in de systemen moeten worden doorgevoerd door gemeenten. Dit is bewerkelijk voor de uitvoering en tevens foutgevoelig.
- De gebruikte systemen zijn niet ingericht om een persoon in twee verschillende groeperingen in te delen. Ontheemden worden in deze nieuwe regeling niet alleen gegroepeerd als huishoudens maar ook als gezinsleden. Deze groepen komen niet altijd met elkaar overeen. Softwareleveranciers geven aan dat er voor de staffel op basis van een huishouden buiten het systeem om zal moeten worden gewerkt.
- Extra is het alternatief getoetst om de staffel aan het gezin te koppelen in plaats van aan een huishouden. Hierdoor kan wel binnen het systeem worden gewerkt. Echter ook de koppeling van een staffel aan gezin is bewerkelijk voor zowel de implementatie als de uitvoering. Ook hierbij zullen gezinsrelaties nog moeten worden gelegd en aangepast bij mutaties. Omdat bijvoorbeeld meerderjarige kinderen en opa's en oma's hiermee buiten de staffel vallen verliest deze deels zijn effect. Voor gemeenten weegt de extra complexiteit in de uitvoering niet op tegen de extra uitvoeringskosten en het beperktere effect. Dit vergroot ook de uitlegbaarheid niet volgens de gemeenten.
- Tot slot geven de softwareleveranciers aan dat de tweede staffel (wijziging 3) de complexiteit in de systemen nog verder vergroot. Dit zorgt er namelijk voor dat er een staffelbedrag per opvanglocatie komt en hierdoor zal volgens de leveranciers een enorme wirwar van locaties en staffels ontstaan in het systeem. Dit maakt het onoverzichtelijk en erg complex. De geconsulteerde gemeenten hebben geen behoefte aan de optie om alleen hoofdmaaltijden in natura te verzorgen en voor de overige maaltijden een voedselcomponent uit te keren.

*De wijziging waarbij inkomsten uit arbeid ook de toelagen van gezinsleden worden stopgezet kost extra structurele capaciteit bij gemeenten (wijziging 1)*

Een andere wijziging in de regeling is dat bij inkomen uit arbeid van een meerderjarige ontheemde het eet- en leefgeld ook voor zijn of haar gezinsleden zal vervallen. In de huidige ROOO is dit alleen voor de ontheemde zelf het geval. Met deze wijziging moet de uitlegbaarheid van de hoogte van de financiële verstrekkingen worden verbeterd. Ook deze wijziging brengt extra complexiteit in de uitvoering met zich mee:

- Net als bij de staffels zullen ook voor deze wijziging alle mutaties in een gezin handmatig in de systemen worden gezet, wat leidt tot extra werk voor de gemeentelijke uitvoering en een groter risico op fouten.

- In de definitie van gezinsleden zit nog ruimte voor interpretatie en de gezinsrelatie kan in sommige gevallen moeilijk worden aangetoond. Dit zorgt voor extra knelpunten in de uitvoering en vergroot de kans op vragen en bezwaar en beroep vanuit ontheemden.

Zonder inzicht in de polisadministratie is deze wijziging volgens gemeenten grofmazig en minder goed uitlegbaar. Wanneer ontheemden een hoog inkomen hebben is deze wijziging goed uitlegbaar. Wanneer ontheemden echter een laag inkomen hebben wat niet opweegt tegen het wegvallen van de toelagen van alle gezinsleden is het financieel aantrekkelijk te stoppen met werken en gebruik te maken van overheidsgeld. Dan is deze wijziging niet goed uitlegbaar.

Momenteel is er een onderzoek gaande van SZW en UWV om zicht te krijgen op het aantal werkenden en de hoogte van de inkomens. De geconsulteerde gemeenten pleiten ervoor dit onderzoek af te wachten om zo de impact van deze maatregel in te kunnen schatten, in plaats van de maatregel door te voeren zonder dat de effecten hiervan bekend zijn.

#### **Implementatie vraagt tijd en capaciteit**

Naast dat de drie bovengenoemde wijzigingen meer structurele capaciteit kosten, vraagt de implementatie van de wijzigingen ook veel extra incidentele capaciteit. Voor alle drie de wijzigingen geldt dat deze implementatie zeer bewerkelijk is. Gemeenten zullen namelijk in de systemen zowel de relaties moeten gaan leggen tussen ontheemden en deze zowel als gezin als huishouden moeten groeperen. Deze groeperingen zijn in de huidige situatie deels nog niet gemaakt of nog niet op de juiste wijze vastgelegd om aan de gestelde definities van de herziene ROOO te kunnen voldoen. Gemeenten zullen hierdoor, aan de hand van instructies vanuit hun softwareleverancier hun hele bestand door moeten gaan om de gezins- en huishoudensrelaties tussen alle ontheemden in hun systeem te gaan leggen. Sommige gemeenten zullen ook ontheemden zelf moeten benaderen om deze relaties vast te leggen. Met name voor grote gemeenten waar soms duizend, en in geval van de G4 gemeenten soms meer dan vierduizend, ontheemden ingeschreven staan is de implementatie daarom enorm bewerkelijk.

#### **Benodigde capaciteit voor gemeenten is in de huidige arbeidsmarkt moeilijk te werven**

De gemeenten zijn onvoldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering van de herziene regeling. Momenteel blijven er al taken liggen om uitvoering te geven aan de regeling en de herziene regeling brengt veel extra complexiteit met zich mee in de uitvoering. Met name de drie bovengenoemde wijzigingen vergen veel extra tijd in de implementatie en uitvoering. Deze capaciteit is er niet en is in de huidige arbeidsmarkt voor gemeenten ook niet goed te werven.

#### **Risico's**

De herziening van de ROOO brengt een aantal risico's met zich mee:

1. De verlaging van de wooncomponent in de particuliere opvang (wijziging 4) kan tot een toestroom leiden van particuliere opvanglocaties naar gemeentelijke opvanglocaties, die

momenteel al nagenoeg vol zitten. Of dit risico zich zal materialiseren hangt af van de afspraken die zijn gemaakt tussen ontheemden en particuliere opvanglocaties over een bijdrage in de kosten en van hoe hoog deze eventuele bijdrage is. Gemeenten hebben hier zeer beperkt zicht op, maar zien dit wel als een groot risico van de herziene ROOO. Het eerste beeld vanuit coördinerende instantie RefugeeHomeNL aan het Ministerie is dat het vooral om symbolische bijdragen gaat. Om dit risico te beheersen is beter en onderbouwd inzicht in de gemaakte afspraken tussen ontheemden en gastgezinnen nodig.

2. Het aantal aanvragen van een vergoeding buitengewone kosten kan toenemen. Deze aanvragen zijn bewerkelijk voor gemeenten omdat er per aanvraag een afweging en beoordeling moet worden gemaakt. Dit risico hangt samen met de afspraken over bijdragen tussen gastgezin en ontheemde en mogelijk ook van verder stijgende (energie)prijzen, waardoor het bedrag van de wooncomponent niet langer toereikend is om in de daarvoor bedoelde kosten te voorzien. Dit risico is voor een deel te beheersen door het bij het vorige punt genoemde onderzoek uit te voeren. Ook kan gedacht worden aan het aanbrengen van een ruimere marge in het bedrag om te kunnen anticiperen op verdere prijsstijgingen. Tot slot kan overwogen worden om de prijsontwikkelingen goed te blijven monitoren en tijdig de hoogte van de wooncomponent bij te stellen indien de situatie daartoe aanleiding geeft.
3. Tot slot is er, zoals eerder benoemd, een risico dat er meer bezwaar- en beroepsprocedures rondom het leefgeld worden ingediend. Dit hangt samen met de complexiteit ten aanzien van het vaststellen van huishoudens en in mindere mate ook gezinnen.

### **Randvoorwaarden**

Voor een implementatie van de herziene regeling zijn de volgende randvoorwaarden van toepassing:

- Minimaal zes maanden implementatietijd (bestaande uit minimaal drie maanden voor de softwareleveranciers, gevolgd door drie maanden voor gemeenten) voor het doorvoeren van de wijzigingen in de systemen, na het definitief vaststellen van de herziene ROOO. Eerst hebben de softwareleveranciers drie maanden nodig; dit is langer wanneer de implementatie rond de jaarwisseling valt. Aansluitend hebben gemeenten ook drie maanden nodig om aan de hand van de instructies het bestand door te lopen en de wijzigingen in de systemen door te voeren.
- Handleidingen voor kleinere gemeenten die geen gebruik maken van specifieke software voor de uitvoering van de ROOO met daarin hoe de gemeente de wijzigingen precies dient vast te leggen, op welke wijze zij een huishouden en een gezin kan registreren, hoe zij mutaties dient door te voeren en hoe zij een staffel kunnen toepassen.
- Verduidelijking vanuit de wetgever met betrekking tot de begrippen 'gezin' en 'huishouden', zodat er zo min mogelijk ruimte voor interpretatie overblijft en hulpmiddelen die gemeenten helpen met het bepalen van deze gezinsrelaties en huishoudens.
- Tot slot een door het Rijk opgestelde communicatieboodschap over de wijzigingen, die gemeenten onder de ontheemden kunnen verspreiden; zoals folders, informatie voor op de

website en berichtgeving die op sociale media kan worden gedeeld. Deze informatie dient ook vertaald te worden in het Engels en Oekraïens.

### **Aanbevelingen**

Maak haast met het invoeren van de mogelijkheid tot inzage in de polisadministratie. Voer de wijziging van het vervallen van het eet- en leefgeld van gezinsleden bij inkomen uit arbeid in zodra gemeente toegang hebben tot deze polisadministratie, zodat zij daadwerkelijk kunnen controleren of een ontheemde aan het werk is. Momenteel kunnen gemeenten nog niet in de systemen nagaan of ontheemden inkomsten hebben uit werk als gevolg van het ontbreken van een juridische grondslag daarvoor. Hiermee wordt de regeling beter uitlegbaar.

Gebruik in de tussentijd de uitkomsten van het onderzoek van het UWV en neem deze uitkomsten mee in de besluitvorming over wijziging 1. Met deze uitkomsten zal meer bekend worden over de impact van deze wijziging, omdat er dan zicht is op de hoogte van het inkomen van ontheemden. Daarmee kan een raming worden gemaakt hoe groot de groep zal zijn die zal blijven werken en hoe groot de groep is die hierdoor zal stoppen.

Verken een alternatief voor de staffel op basis van een huishouden die minder complexiteit in de uitvoering oplevert en die beter vanuit de huidige automatisering kan worden ondersteund. Dit alternatief dient naast uitvoerbaar ook uitlegbaar te zijn. Gemeenten hebben aangegeven de mogelijkheden voor een maximering op toelagen verder te willen verkennen.

Doe goed onderzoek naar de afspraken tussen ontheemden en particuliere opvanglocaties n.a.v. van de eerste beelden van instanties die particuliere opvang coördineren om meer zicht te krijgen op de impact van deze wijziging op de toestroom naar de gemeentelijke opvang. Hou rekening met een mogelijke toestroom naar gemeentelijke opvanglocaties, wanneer voor het doorvoeren van deze wijziging wordt gekozen.

## Inhoudsopgave

Uitvoeringstoets gewijzigde Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne .....	1
Management samenvatting.....	1
Inhoudsopgave.....	8
1. Inleiding.....	10
1.1. Achtergrond .....	10
1.2. Vraagstelling .....	11
1.3. Scope uitvoeringstoets .....	11
1.4. Aanpak & methodologie .....	12
1.5. Leeswijzer.....	14
2. De regeling opvang ontheemden Oekraïne in context .....	15
2.1. Huidige situatie.....	15
2.2. Toekomstige situatie .....	18
2.3. Samenhangende ontwikkelingen .....	20
3. Beschrijving processen Regeling opvang ontheemden Oekraïne .....	23
3.1. Wijziging 1: bij inkomen uit arbeid vervalt niet alleen het eet- en leefgeld voor de (meerderjarige) ontheemde zelf, maar ook voor zijn of haar gezinsleden. ....	23
3.2. Wijziging 2: het introduceren van een staffel voor de voedselcomponent met bedragen naar huishoudenssamenstelling .....	25
3.3. Wijziging 3: het aanpassen van de hoogte van de voedselcomponent indien een aantal maaltijden in natura wordt verstrekt. ....	29
3.4. Wijziging 4: het verlagen van de wooncomponent conform meerkosten voor inwoning in de particuliere opvang.....	30
3.5. Wijziging 5: inlichtingenplicht .....	34
3.6. Wijziging 6: inzage in de polisadministratie .....	35
3.7. Overige wijzigingen .....	36
4. Impact (herziene) Regeling opvang ontheemden Oekraïne .....	37
4.1. Wijziging 1: bij inkomen uit arbeid vervalt niet alleen het eet- en leefgeld voor de (meerderjarige) ontheemde zelf, maar ook voor zijn of haar gezinsleden. ....	37



4.2. Wijziging 2: het voedselcomponent wordt door middel van een staffel uitgekeerd op basis van een huishouden.....	45
4.3. Wijziging 3: het aanpassen van de hoogte van het voedselcomponent indien maaltijden deels in natura worden verstrekt.....	50
4.4. Wijziging 4: het verlagen van de wooncomponent conform meerkosten voor inwoning in de particuliere opvang.....	51
4.5. Wijziging 5: inlichtingenplicht (nog niet opgenomen in de herziene RooO) .....	57
4.6. Wijziging 6: inzage in de polisadministratie (nog niet opgenomen in de herziene RooO) ..	58
4.7. Overige wijzigingen .....	60
4.8. Knelpunten uit de huidige ROOO die (nog) niet ondervangen worden met de herzien ROOO .....	60
5. Conclusies en aanbevelingen .....	62
5.1. Conclusies .....	62
5.2. Aanbevelingen .....	67
Bijlage A: Gesprekspartners .....	68
Bijlage B: Gebruikte bronnen .....	71
Bijlage C: Juridische analyse .....	72

# 1. Inleiding

## 1.1. Achtergrond

Als gevolg van het oorlogsgeweld in Oekraïne komen veel ontheemden vanuit Oekraïne naar Nederland. Hierop heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (ROOO) opgesteld, die afspraken en richtlijnen beschrijft die gemeenten inzetten ten behoeve van het opvangen van de ontheemden. De ROOO is 1 april 2022 in werking getreden. In de ROOO krijgen gemeenten (of specifiek: de burgemeester) een nieuwe, extra taak, namelijk het bieden van opvang en voorzieningen aan ontheemden uit Oekraïne.

De regeling is onder hoge tijdsdruk tot stand gekomen. In de Kamerbrief<sup>1</sup> van 30 maart 2022 is uitgelegd dat gezien de urgentie van de problematiek de nadruk bij het opstellen van de ROOO lag op snelheid en praktische uitvoerbaarheid. Tegen die achtergrond werd in de Kamerbrief al een evaluatie van de regeling aangekondigd. Conform de Kamerbrief van 30 maart 2022 is de regeling in juni 2022 geëvalueerd door de VNG. De hoofdconclusie van deze evaluatie<sup>2</sup> is dat de ROOO in de eerste maanden voor gemeenten uitvoerbaar is gebleken, maar dat er ook verschillende knelpunten zijn die bij voortzetting van de regeling om een oplossing vragen.

Deze knelpunten uit de evaluatie die VNG in juni 2022 heeft gemaakt betreffen:

- Knelpunten rond de uitlegbaarheid van de regeling, met name richting andere doelgroepen als bijstandsgerechtigden of reguliere asielzoekers, die vragen om verfijning van de regeling;
- Knelpunten rond de uitvoerbaarheid van de regeling, die soms vragen om aanpassing van de regeling, maar soms ook om duidelijker communicatie of richtlijnen over de wijze waarop omgegaan dient te worden met de regeling;

Bredere knelpunten rond de gemeentelijke uitvoering van de opvang van ontheemden en de uitbetaling van het leefgeld, door de samenloop met andere taken en de beperkte capaciteit die gemeenten beschikbaar hebben.

De uitkomsten van deze evaluatie worden door JenV herkend en komen grotendeels overeen met signalen die zijn binnengekomen bij JenV. Op basis hiervan wil JenV de RooO op een aantal

---

<sup>1</sup> Ministerie van Justitie en Veiligheid, Kamerbrief 'Aanpak opvang ontheemden uit Oekraïne', 30 maart 2022

<sup>2</sup> VNG Realisatie, *Evaluatie regeling opvang ontheemden Oekraïne*, 30 juni 2022

punten aanpassen. De voorgestelde aanpassingen hebben enerzijds tot doel om de financiële verstrekkingen meer in balans te brengen met die van asielzoekers en bijstandsgerechtigden en anderzijds tot doel om uitvoerbaar te zijn voor gemeenten.<sup>3</sup> Deze rapportage is gericht op de (voorgestelde) herziene Regeling opvang ontheemden Oekraïne.

## 1.2. Vraagstelling

De uitvoeringstoets moet inzicht geven in de uitvoerbaarheid en de impact van de **herziene** Regeling opvang ontheemden Oekraïne op gemeentelijke organisaties. Tevens geeft de uitvoeringstoets aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van de gewijzigde regelgeving bij gemeenten.

De onderzoeksvragen voor deze uitvoeringstoets zijn:

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regeling?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?<sup>4</sup>
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regeling?
- Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

## 1.3. Scope uitvoeringstoets

In deze rapportage is gekeken naar de herziene Regeling opvang ontheemden Oekraïne. Bij de opdrachtverstrekking is door JenV verzocht de volgende punten mee te nemen in de uitvoeringstoets:

1. De uitvoerbaarheid om bij inkomen uit werk arbeid, in Nederland of een ander land, het leefgeld stop te zetten voor alle gezinsleden.
2. De uitvoerbaarheid van het introduceren van een staffel leefgeld met bedragen naar huishoudsamenstelling.
3. De uitvoerbaarheid van het aanpassen van de hoogte van het leefgeldbedrag indien een aantal maaltijden in natura wordt verstrekt.

---

<sup>3</sup> Concept regeling ophang ontheemden Oekraïne inclusief toelichting, 23 september 2022

<sup>4</sup> Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (security, communicatie, organisatie, personeel, administratieve organisatie, financiën, informatievoorziening, juridisch, technologie, huisvesting).

4. De uitvoerbaarheid van het verlagen van de wooncomponent conform meerkosten voor inwoning in de particuliere opvang.

De onderstaande wijzigingen zijn niet opgenomen in herziene ROOO, omdat hier op dit moment nog geen juridische grondslag voor is. Naar verwachting van JenV kunnen deze wijzigingen volgend jaar worden ingevoerd en daarom is door JenV gevraagd om deze wijzigingen (voor zover uitgewerkt) mee te nemen in de impactanalyse:

5. De uitvoerbaarheid van een inlichtingplicht, waarbij het de ontheemden wordt verplicht een melding te doen als er een wijziging in hun situatie optreedt die van invloed is op de opvang en het leefgeld, zoals verhuizing of werk.
6. De uitvoerbaarheid van inzage in polisadministratie zodat gemeenten het leefgeld kunnen stoppen indien een ontheemde werk heeft.

Voorts wordt in het onderzoek gekeken naar impact van de wijzigingen als geheel en in hoeverre knelpunten in de huidige ROOO met de wijzigingen in de herziene ROOO weggenomen worden.

## 1.4. Aanpak & methodologie

In deze paragraaf is de onderzoeks aanpak beschreven en is een korte toelichting gegeven op de gehanteerde methodologie om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Het onderzoek bestond uit drie fasen:

- a) de inventarisatiefase;
- b) de analysefase;
- c) de rapportagefase.

Het proces is begeleid door een begeleidingscommissie waarin het ministerie van JenV, het ministerie van SZW en VNG deelnamen. De rol van de begeleidingscommissie was het procesmatig begeleiden van de uitvoeringstoets. Tijdens elke fase van het onderzoek is overlegd met de begeleidingscommissie, voor de start van elke fase en om de conceptrapportage te bespreken.

Tijdens de **inventarisatiefase** is de onderzoeks aanpak verder uitgewerkt en is de selectie van de te interviewen gemeenten gemaakt. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte, geografische spreiding en of (een deel van) de uitvoering van de regeling door de gemeente zelf of in samenwerkingsverband werd uitgevoerd. In de volgende tabel zijn de kenmerken van de geïnterviewde gemeenten weergegeven en vergeleken met heel Nederland.

Tevens vond in de inventarisatiefase deskresearch plaats. Op basis daarvan is een lijst met gespreksonderwerpen gemaakt voor de te houden interviews en een vragenlijst voor een online enquête. Zowel de lijst met gespreksonderwerpen als de vragenlijst voor de online enquête is afgestemd met de begeleidingscommissie.

De **analysefase** maakt gebruik van: (a) interviews met betrokkenen bij de opvang en de verstrekkingen; (b) een online enquête onder gemeenten; (c) een expertsessie met softwareleveranciers.

Ad. a. Er zijn 15 interviews gehouden met betrokkenen bij de opvang van ontheemden uit Oekraïne en de verstrekkingen aan Oekraïners. Deze gesprekken vonden plaats in augustus en september 2022. Er is gesproken met een vertegenwoordiging van 29 gemeenten. In een paar interviews zijn meerdere gemeenten vertegenwoordigd geweest, doordat gesproken werd met personen die de leefgeldregeling uitvoerden voor een samenwerkingsverband van meerdere gemeenten. In bijlage A van dit rapport is een lijst met gesproken personen en organisaties opgenomen.

Ad b. Er is een online enquête uitgezet via het VNG Oekraïne netwerk. De enquête heeft uitgestaan van 7 tot en met 23 september 2022 en is door 179 gemeenten is ingevuld. Daarvan is circa 66% een kleine gemeente (tot 50.000 inwoners), 22% een middelgrote gemeente (50.000-100.000 inwoners) en 12% een grote gemeente (groter dan 100.000).

Onderstaande tabel toont de samenstelling van de gemeenten die de enquête hebben ingevuld aan de hand van de gemeentegrootte. Dit wordt afgezet tegen de landelijke samenstelling van gemeentegrootte. Een gemeente heeft daarbij de gemeentegrootte niet aangegeven. Hierdoor is de opstelsom in de tabel 178 in plaats van 179.

	Aantal gemeenten	% Totaal van het aantal gemeenten	Aantal respondenten	% Totaal van het aantal respondenten
Kleine gemeenten (minder dan 50.000 inwoners)	254	73,8%	117	65.7%
Middelgrote gemeente (50.000 tot 100.000 inwoners)	58	16,9%	39	21.9%
Grote gemeente (meer dan 100.000 inwoners)	32	9,3%	22	12,4%
<b>Totaal</b>	<b>344</b>	<b>100%</b>	<b>178</b>	<b>100%</b>

Ad. c. De expertsessie met softwareleveranciers heeft plaatsgevonden op 16 september 2022. Aanwezig waren Centric, Pink Roccade, Blinqt en Wigo4it.

In de **rapportagefase** zijn de resultaten van de uitvoeringstoets voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten tijdens een klankbordbijeenkomst op 4 oktober 2022, waarvoor alle geïnterviewde gemeenten waren uitgenodigd. De resultaten van de uitvoeringstoets zijn tot slot in de voorliggende rapportage opgenomen.

## 1.5. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk is in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de huidige situatie met betrekking tot de ROOO en de toekomstige situatie na de invoering van de wijzigingen in de regeling. In hoofdstuk 3 is het registratie proces en het proces van de betaling van verstrekkingen in de huidige en toekomstige situatie omschreven. In hoofdstuk 4 is ingegaan op de impact en effecten van de herziene regeling, waarbij ook inzicht wordt gegeven in wat er nodig is voor de implementatie. In hoofdstuk 5 tot slot zijn de conclusies aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen gegeven en staan de aanbevelingen vermeld.

## 2. De regeling opvang ontheemden Oekraïne in context

De ROOO beschrijft afspraken en richtlijnen die gemeenten inzetten ten behoeve van het opvangen van de ontheemden uit Oekraïne. Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de huidige situatie. Vervolgens wordt de toekomstige situatie beschreven zoals voorgeschreven in de herziene regeling. De juridische wijzigingen in de herziene ROOO ten aanzien van de huidige situatie staan in bijlage C van de dit rapport. Tot slot wordt ingegaan op samenhangende regelgeving en ontwikkelingen.

### 2.1. Huidige situatie

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (ROOO) opgesteld, die op 1 april 2022 in werking is getreden. De regeling is in juni 2022 geëvalueerd door de VNG<sup>5</sup>.

In de onderstaande punten wordt de huidige situatie op hoofdlijnen beschreven en wordt dieper ingezoomd op een aantal in de evaluatie gesignaleerde knelpunten.

#### **De regeling leidt in gevallen tot ongelijkheid tussen ontheemde Oekraïners en andere groepen in de samenleving**

De regeling is onder hoge tijdsdruk en met prioriteit voor een goede uitvoerbaarheid tot stand gekomen. Tijdens de eerste maanden na inwerkingtreding van de regeling was nog uitlegbaar dat de regeling in bepaalde situaties leidde tot ongelijkheid tussen ontheemde Oekraïners en andere groepen in de samenleving. Zo hebben Oekraïners veelal geen vaste (woon) lasten maar wel hoge netto-uitkeringen. Gedurende de maanden na inwerkingtreding van de regeling groeide de behoefte om de behandeling van de doelgroep van ontheemde Oekraïners meer in lijn te brengen met andere doelgroepen. Gemeenten gaven in de evaluatie van de ROOO aan, dat het voor hen wenselijk is om bij de verfijning van de regeling zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande regelingen. De Participatiewet is hierbij voor gemeenten het meest bekend en vertrouwd, maar ook de COA-regeling biedt mogelijk relevante onderdelen waarbij aangesloten kan worden. Aangezien de doelgroep van Oekraïense ontheemden duidelijke verschillen vertoont met zowel de doelgroep van de Participatiewet als de doelgroep van de COA-regeling, ligt het voor de hand om voorlopig

---

<sup>5</sup> VNG Realisatie, *Evaluatie regeling opvang ontheemden Oekraïne*, 30 juni 2022

gebruik te blijven maken van een aparte regeling. Tegelijkertijd zorgt aansluiting bij elementen uit bestaande regelingen (norm- of limietbedragen, termijnen, criteria) voor een betere uitvoerbaarheid van de regeling voor gemeenten.

### **Behoeftte vanuit gemeenten aan meer zicht op werk en verhuizing**

Uit de evaluatie blijkt dat ontheemden (inkomsten uit) werk en verhuizing niet altijd uit zichzelf melden bij de gemeente. Gemeenten hebben behoefte aan meer informatie om het inzicht in deze groep en de controle te vergroten. Daarbij gaat het voornamelijk aan inzicht of ontheemden nog in de gemeente wonen en of zij aan het werk zijn. Dit help gemeenten om de middelen meer rechtmatig te verstrekken. Voor dit laatste pleiten gemeenten voor het gebruik van Suwinet.<sup>6</sup> Meer inzicht en controles vraagt potentieel wel meer capaciteit van gemeenten.

### **Onvoldoende personele capaciteit bij gemeenten voor de uitvoering van ROOO**

Uit de evaluatie van de ROOO in juni blijkt dat de uitvoering van de regeling de afgelopen maanden veelal gedaan is met bestaand personeel. Dit is ten koste gegaan van andere reguliere taken. Hierdoor traden bij meerdere gemeenten achterstanden op. Voorbeelden van taken die blijven liggen, die in de interviews ten behoeve van de evaluatie werden benoemd zijn bijvoorbeeld de huisvesting van asielzoekers of andere taken in het kader van de Wet inburgering of uitvoeringstaken rondom de uitvoering van de Participatiewet. In een VNG-enquête over de opvang en begeleiding van Oekraïense ontheemden die in juni 2022 verscheen gaf 72% van de 211 gemeenten aan dat de gemeente niet voldoende personele capaciteit beschikbaar had voor de opvang en begeleiding van Oekraïense ontheemden<sup>7</sup>. In dezelfde enquête gaf 94% van de 211 gemeenten aan dat er reguliere werkzaamheden zijn blijven liggen als gevolg van de opvang en begeleiding van Oekraïense ontheemden. Hierdoor waren bijvoorbeeld projecten op de lange baan geschoven of is de opvang en begeleiding van ontheemden ten koste gegaan van regulier beleid of dienstverlening, zoals vergunningverlening, het opstellen en uitvoeren van beleid, het onderhoud van openbare ruimtes, wijkcoördinatie, reguliere registratie en naturalisaties.

### **Behoeftte aan duidelijkheid, samenhang met andere regelingen en perspectief**

Uit de evaluatie van de ROOO<sup>8</sup> blijkt dat gemeenten behoefte te hebben aan uitsluitel over het vervolg van de regeling en een lange termijnperspectief. Zij hebben structurele duidelijkheid nodig om bijvoorbeeld investeringen te doen en extra capaciteit te werven. De behoefte aan duidelijkheid

---

<sup>6</sup> VNG, *Opvang en begeleiding van Oekraïense ontheemden – analyse uitvraag gemeenten*, Den Haag, juni 2022

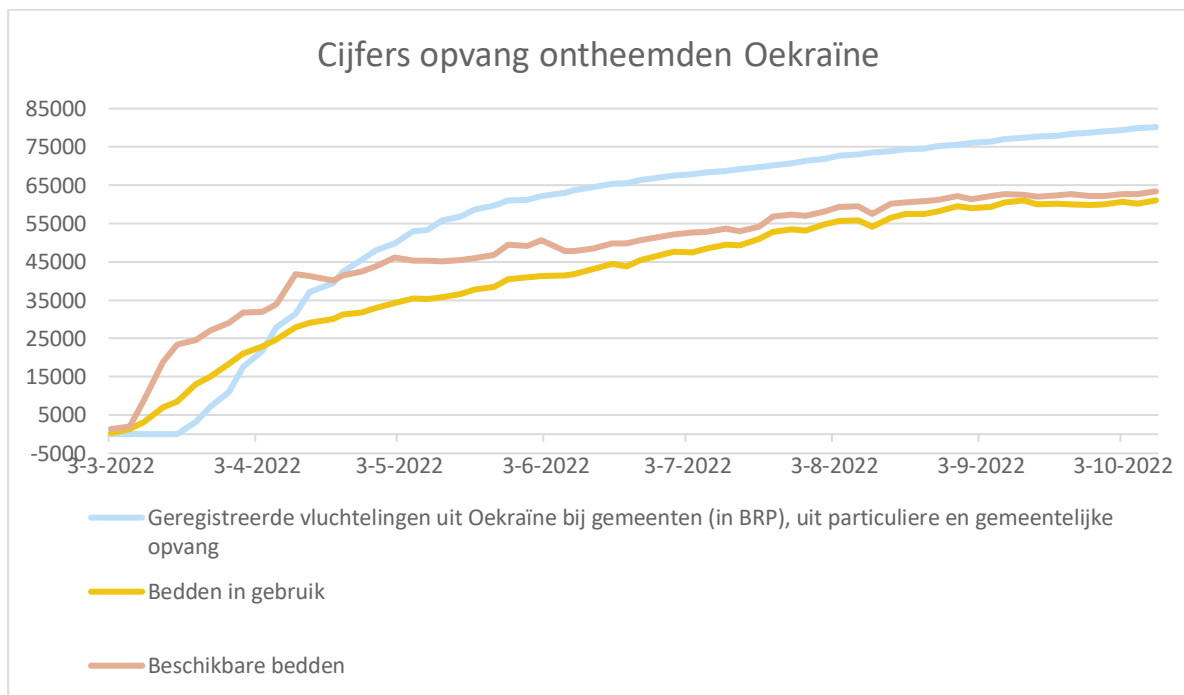
<sup>7</sup> VNG, *Opvang en begeleiding van Oekraïense ontheemden – analyse uitvraag gemeenten*, Den Haag, juni 2022

<sup>8</sup> VNG Realisatie, *Evaluatie regeling opvang ontheemden Oekraïne*, 30 juni 2022



over het vervolg van de regeling wordt eveneens kenbaar gemaakt door de softwareleveranciers, die aangeven dat aanpassingen als gevolg van wijzigingen in de regeling tijd kosten en daarom tijdig aangegeven dienen te worden. Gemeenten geven ook aan dat het van belang is, dat de voortzetting van de regeling wordt gezien in samenhang met andere taken die gemeenten uitvoeren en ontwikkelingen die bij die taken spelen. Veel medewerkers die zich bezighouden met de uitvoering van de ROOO, houden zich bijvoorbeeld ook bezig met taken op het gebied van de Participatiewet of de Wet inburgering. Ook ontwikkelingen op het gebied van de opvang en begeleiding van reguliere asielzoekers raken aan de uitvoering van de ROOO. Voor het langere termijnperspectief is het voor gemeenten van belang dat deze ontwikkelingen in samenhang worden bekeken, zodat taken ook in samenhang uitvoerbaar blijven.

### Opganglocaties zijn nagenoeg vol



Figuur 1 Aantal geregistreerde opgevangen Oekraïners en gemeentelijke opvangcapaciteit<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Ministerie van Justitie en Veiligheid, 'Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland', laatst geraadpleegd op 12 oktober 2022 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/cijfers-opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne-in-nederland>

De bovenstaande grafiek laat zien dat het aantal geregistreerde ontheemden uit Oekraïne in Nederland steeds meer toeneemt (blauwe lijn). Op 10 oktober 2022 oversteeg het aantal in de BRP geregistreerde ontheemden de 80.000. Verder is het aantal beschikbare bedden (bruine lijn) en het aantal bedden in gebruik (gele lijn) van de gemeentelijke opvanglocaties (noodopvang) weergegeven in de grafiek. Te zien dat de bezettingsgraad hiervan steeds verder toeneemt. Sinds augustus is de bezettingsgraad 95% of hoger. Dit laat zien dat het aantal plekken in de noodopvang langzamerhand de grenzen bereikt. Dit beeld wordt bevestigd in de interviews, waarbij gemeenten aangeven dat de gemeentelijke opvanglocaties (nagenoeg) vol zijn. Uit de grafiek blijkt dat het totaal van geregistreerde ontheemden het aantal beschikbare bedden ruimschoots in de gemeentelijke opvang overstijgt. Dit komt omdat er onder andere veel ontheemden in particuliere opvanglocaties zijn ondergebracht.

## 2.2. Toekomstige situatie

In deze paragraaf is op basis van de 7 w's (wie, wat, waar,<sup>10</sup> wanneer, waarom, op welke wijze en met welke middelen) een beschrijving gemaakt van de toekomstige situatie na inwerkingtreding van de herziene ROOO. Deze beschrijving is opgesteld op basis van de concept-regeling van 23 augustus 2022 en aangevuld met observaties uit het gemeentelijke veld. Dit is op een later moment in het onderzoek waar dat nog mogelijk was verder aangevuld op basis van de nagestuurde toelichting bij de concept-regeling van 29 september 2022<sup>11</sup>.

### Waarom

Uit de evaluatie van de ROOO door VNG Realisatie bleek dat er diverse knelpunten waren in de regeling. Deze knelpunten zijn benoemd in de vorige paragraaf (2.1). De uitkomsten van deze evaluatie komen grotendeels overeen met de signalen die zijn binnengekomen bij JenV. Gezamenlijk vormen deze de basis voor de voorgestelde aanpassingen van de ROOO.

### Wat

Om deze knelpunten weg te nemen zijn er verschillende oplossingen bedacht. Sommige aangedragen oplossingen verbeteren de uitlegbaarheid van de regeling, andere oplossingen dragen vooral bij aan de uitvoerbaarheid. Gekeken naar de juiste balans hebben de voorgestelde oplossingen enerzijds tot doel om de financiële verstrekkingen meer in balans te brengen met die

---

<sup>10</sup> De 'waar' is hier minder relevant, het betreft een verplichting voor alle gemeenten.

<sup>11</sup> Concept Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne, 29 september 2022

van asielzoekers en bijstandsgerechtigden en anderzijds tot doel om uitvoerbaar te zijn voor gemeenten.

### Op welke wijze

In de herziene RooO vinden er een viertal grote wijzigingen plaats:

1. Bij inkomen uit arbeid vervalt het eet- en leefgeld voor de (meerderjarige) ontheemde zelf en voor zijn of haar gezinsleden.
2. Er wordt een staffel geïntroduceerd voor het leefgeld gekoppeld aan een huishouden. Deze eerste staffel geldt wanneer er voor alle maaltijden een financiële vergoeding wordt geboden.
3. Er wordt daarnaast een tweede staffel geïntroduceerd voor de situatie waarin de hoofdmaaltijd in natura wordt verstrekt en voor de overige twee maaltijden een financiële vergoeding wordt geboden.
4. Verlaging van de wooncomponent.

Daarnaast zijn de bedragen voor kleding en persoonlijke uitgaven bijgesteld conform de indexatie zoals weergegeven in de Rva 2005 per 1 juli 2022 en wordt in de herziene regeling een artikel opgenomen over vrijwilligerswerk op opvanglocatie op aanvraag van burgemeester.

Later volgend jaar, wanneer de herziene ROOO al in werking is getreden, worden naar verwachting een inlichtingenplicht en de mogelijkheid voor gemeenten om inzage te krijgen in de polisadministratie van het UWV ingevoerd.

### Wie

De volgende actoren spelen een rol bij de opvang van ontheemden in Oekraïne:

- Ministerie van JenV: opsteller van de Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne en diverse handreikingen rondom de opvang van ontheemden.
- Ministerie van SZW: is betrokken rondom werk en inkomen met betrekking tot de ontheemden
- Gemeenten: voeren de regeling uit. Zij verzorgen daarbij onder andere de inschrijving van ontheemden in de basisregistratie personen (BRP), verstrekken het leefgeld en zorgen voor gemeentelijke opvanglocaties. Een deel van de opvanglocaties verzorgt ook de maaltijden voor de ontheemden.
- Particuliere opvanglocaties en gastgezinnen: vangen ontheemden op in de particuliere opvang
- Veiligheidsregio's: hebben een gemeente overstijgende, coördinerende rol in de opvang van vluchtelingen
- Het Rode Kruis, Vluchtelingenwerk Nederland, het Leger des Heils en TakeCareBnB organiseren samen de particuliere opvang van vluchtelingen uit Oekraïne in gastgezinnen
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND): Stelt vast of iemand onder de richtlijn valt en dus ontheemde is. Als gemeenten twijfelen over de identiteit dan doet IND extra onderzoek om de identiteit vast te stellen.

- Banken: wanneer ontheemden bij banken een bankrekening kunnen openen kunnen de verstrekkingen of het salaris hierop worden gestort.

#### Wanneer

Tot aan de aanlevering van het conceptrapport (21 oktober 2022) was er nog geen datum vastgesteld van de inwerkingtreding van de herziene ROOO. Deze was afhankelijk van de besluitvorming. Op vrijdag 4 november 2022 werd bekend dat een deel van de herziene ROOO in werking zal treden op 1 december 2022 en deel op 1 februari 2023.<sup>12</sup>

#### Met welke middelen

Gemeenten ontvangen middels de bekostigingsregeling<sup>13</sup> vanuit het Rijk een vergoeding om de ROOO uit te voeren. De bekostigingsregeling is gepubliceerd in het Staatsblad.

## 2.3. Samenhangende ontwikkelingen

Er zijn verschillende relevante ontwikkelingen die samenhangen met de herziening van de ROOO. In het navolgende is een korte uitwerking gemaakt van relevante ontwikkelingen, aanpalende regelgeving en overige initiatieven.

#### De oorlog in Oekraïne

De oorlog in Oekraïne heeft een grote invloed op de in- en uitstroom van ontheemden. Wanneer de situatie stabiliseert of de oorlog tot een einde komt zal een deel van de ontheemden naar verwachting van de gesproken gemeenten terugkeren naar Oekraïne. Wanneer de situatie in Oekraïne zal verslechteren zal dit mogelijk leiden tot een grotere instroom van Oekraïners in Nederland, die allen opgevangen moeten worden. De vraag naar opvanglocaties zal hiertoe toenemen en er zullen meer verstrekkingen moeten worden gedaan. Dit zal meer capaciteit vragen van gemeenten.

Daarnaast heeft de oorlog mogelijk ook een instroom van Russen tot gevolg. In september werd in Rusland besloten tot een gedeeltelijke mobilisatie, waardoor Russische mannen die niet wilden vechten het land verlieten en asiel in andere landen aanvroegen.

---

<sup>12</sup> Rijksoverheid, 'Gefaseerde aanpassing Regeling opvang ontheemden Oekraïne', 4 november 2022.

<sup>13</sup> Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 31 mei 2022, nr. 4022247, houdende een specifieke uitkering voor gemeenten in verband met de bekostiging van acute opvang en verstrekkingen vanwege de oorlogssituatie in Oekraïne (Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne), geraadpleegd op 15 september 2022 via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-15021.html>

### **Inflatie en stijgende energieprijzen**

De inflatie in Nederland bereikte eind september 2020 volgens Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een recordhoogte. Sinds de Tweede Wereldoorlog was de inflatie niet eerder zo hoog. De hoofdoorzaak daarvan is energie. Zo lagen de prijzen van energie inclusief brandstoffen in september 114 procent hoger dan een jaar eerder. Wanneer de inflatie blijft toenemen kan dit er mogelijk toe leiden dat de verstrekkingen voor ontheemden niet meer voldoende zijn om zich in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Ook kunnen de stijgende energieprijzen invloed hebben op de particuliere opvang: particulieren zullen daardoor hogere kosten hebben om de ontheemden op te vangen. Dit kan ertoe leiden dat zij een (hogere) bijdrage willen hebben van de ontheemden om de kosten die zij maken te compenseren. Ook zou dit ertoe kunnen leiden dat zij ervoor kiezen om de opvang te beëindigen.

### **Opvangregelingen in andere Europese landen**

Ook andere Europese landen vangen ontheemden uit Oekraïne op. Het wijzigen van regelingen in andere Europese landen gevolgen kan hebben voor het aantal ontheemden dat naar Nederland komt. Wanneer andere landen bijvoorbeeld de regels zullen aanscherpen of het leefgeld zullen korten, kan dit er mogelijk toe bijdragen dat ontheemden zullen besluiten om zich in een ander land te vestigen waar betere voorwaarden zijn.

### **Nieuwe wettelijke taak asielopvang**

Momenteel bereidt het Ministerie van JenV een wet voor waardoor gemeenten een wettelijke taak krijgen in de opvang van asielzoekers. Op basis van een nog nader te bepalen verdeelsystematiek moeten gemeenten hierbij opvanglocaties ter beschikking stellen, die vervolgens door het COA geëxploiteerd kunnen worden. Deze nieuwe wettelijke taak raakt aan de gemeentelijke uitvoeringspraktijk ten aanzien van de ROOO. Bijvoorbeeld omdat gemeenten moeten kiezen om een opvanglocatie in te zetten voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne of reguliere asielzoekers. Daarnaast zal de nieuwe wettelijke taak met betrekking tot de opvang van asielzoekers ook capaciteit vragen van gemeenten. Deze nieuwe wettelijke taak zal voor een deel een beroep doen op dezelfde afdelingen en medewerkers bij gemeenten.

### **Stijgend aantal asielzoekers en nareizigers**

In september 2022 kwamen 4 325 asielzoekers naar Nederland. Dat waren er 685 meer dan de maand ervoor. Daarnaast kwamen er 960 nareizigers naar Nederland, 80 meer dan in augustus

2022. In 2021 kwamen er in totaal 34 860 asielzoekers en nareizigers.<sup>14</sup> Wanneer deze ontwikkeling zich doorzet zullen er steeds meer opvanglocaties gecreëerd moeten worden, die mogelijk ook ingezet hadden kunnen worden als opvanglocatie voor Oekraïners. Daarnaast raakt deze ontwikkeling ook aan het bovenstaande punt met betrekking tot de nieuwe wettelijke taak asielopvang.

### **Wet inburgering**

De nog relatief nieuwe Wet inburgering (2021) vraagt veel van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Gemeenten hebben door deze wet een nieuwe regierol en bijbehorende nieuwe taken gekregen. Bovendien worden onderdelen van de wet, bijvoorbeeld ten aanzien van de gegevensuitwisseling in de keten, de komende tijd nog nader uitgewerkt. Ook deze ontwikkelingen doen voor een deel een beroep op dezelfde afdelingen en medewerkers bij gemeenten.

---

<sup>14</sup> CBS, *Hoeveel asielzoekers komen naar Nederland?*, geraadpleegd op 2 november 2022 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-asielzoekers-komen-naar-nederland->

## 3. Beschrijving processen Regeling opvang ontheemden Oekraïne

In dit hoofdstuk wordt het proces van de opvang ontheemden Oekraïne meer in detail beschreven, vanuit het perspectief van de verschillende wijzigingen die de gewijzigde ROOO met zich meebrengt. Per wijziging wordt eerst het huidige proces beschreven, inclusief de knelpunten die in de huidige situatie spelen. Vervolgens wordt beschreven hoe het toekomstige proces eruit gaat zien als de wijziging doorgevoerd wordt.

### 3.1. Wijziging 1: bij inkomen uit arbeid vervalt niet alleen het eten leefgeld voor de (meerderjarige) ontheemde zelf, maar ook voor zijn of haar gezinsleden.

#### 3.1.1. Huidige proces

Momenteel vervallen de verstrekkingen aan een ontheemde wanneer hij inkomsten uit arbeid ontvangt. Onder de verstrekkingen vallen volgens de huidige ROOO de volgende componenten en de bijbehorende bedragen:

- De voedingscomponent van € 205 per maand. Deze component wordt alleen uitgekeerd aan ontheemden die geen maaltijden in natura krijgen op de gemeentelijke opvanglocatie.
- Het bedrag van € 55 euro per maand voor kleding en andere persoonlijke uitgaven.
- De wooncomponent voor ontheemden die in een particuliere opvanglocatie zitten. Voor een volwassene bedraagt deze component € 215 per maand en voor een minderjarige € 55 per maand.

De ontheemde dient zelf bij de gemeente te melden dat hij inkomen uit arbeid ontvangt (of gaat ontvangen). Momenteel is er nog geen juridische grondslag voor de gemeente om in de polisadministratie na te gaan of de ontheemde inkomsten uit arbeid ontvangt. Wanneer de ontheemde meldt dat hij werkt dan wordt het leefgeld voor deze persoon handmatig stopgezet in het werk en inkomen (W&I) systeem door de medewerker van de gemeente, door middel van het invoeren van een einddatum. Hierbij geldt de eerste dag van de daaropvolgende maand als peildatum. Wanneer de ontheemde weer stopt met werken, dan meldt hij zich weer aan voor leefgeld. Dat wordt dan door de gemeente doorgevoerd in het W&I systeem. Wanneer de ontheemde op de eerstvolgende peildatum nog steeds niet werkt, dan zal er opnieuw leefgeld overgemaakt worden.

### 3.1.2. Toekomstige proces

De herziene regeling voorziet dat het stopzetten van eet- en leefgeld voor ontheemden vanwege inkomen uit arbeid, niet slechts op individuele basis geldt (zoals in de huidige ROOO het geval is), maar ook voor de leden van het gezin van de ontheemde. Dit is ongeacht de hoogte van het inkomen. Het vervallen van de toelage van gezinsleden geldt alleen wanneer een meerderjarig gezinslid werkt. Een bijbaan van een minderjarig gezinslid leidt niet tot het vervallen van de verstrekkingen voor de andere gezinsleden. De gehanteerde definitie van gezinsleden is daarbij als volgt:

#### Definitie gezinsleden volgens de herziene ROOO

*gezinsleden*: de volgende leden van het gezin van de ontheemde die in verband met de registratie in Nederland aanwezig zijn, voor zover het gezin reeds bestond in het land van herkomst:

- a) echtgenoten of aan gehuwden gelijkgestelde partners;
- b) hun minderjarige kinderen, mits zij ongehuwd en van hen afhankelijk zijn;
- c) de vader, moeder, of een andere volwassene die volgens het recht of de praktijk in Nederland verantwoordelijk is voor de minderjarige en ongehuwde ontheemde;

Ter illustratie zijn twee voorbeelden van het toepassen van deze definitie hieronder opgenomen.

Voorbeeld 1: Een moeder met twee dochters van 18 en 19. Omdat het gaat over meerderjarigen, worden deze dochters niet gerekend tot gezinsleden van de moeder of van elkaar en is de moeder ook geen gezinslid van haar meerderjarige kinderen. Indien één van hen inkomen uit werk ontvangt, dan vervalt het leefgeld voor de andere twee niet.

Voorbeeld 2: Twee ouders, twee zoons van 6 en 7 en een opa. Wanneer de vader van het gezin zou werken dan ontvangt opa nog steeds leefgeld. De opa wordt niet aangemerkt als gezinslid van de anderen, zodat zijn leefgeld niet vervalt als een van de anderen inkomen uit werk krijgt.

Omgekeerd vervalt het leefgeld van de vader, moeder en minderjarige kinderen niet als de opa inkomen uit werk krijgt.

Om deze wijziging door te kunnen voeren dienen gemeenten eerst op basis van de gestelde definitie na te gaan wie samen een gezin vormen. Momenteel is dit vaak nog niet of nog niet op de juiste manier geregistreerd. Gemeenten gaan hier nu niet op een eenduidige manier mee om. Soms zijn alle gezinsleden bijvoorbeeld samengevoegd in één dossier en soms hebben gemeenten ieder meerderjarig gezinslid afzonderlijk geregistreerd. Gemeenten zullen dus alle dossiers voor deze wijziging opnieuw moeten beoordelen en sommige gemeenten moeten, om de gezinsrelaties te kunnen leggen, deze relaties bij de ontheemden zelf opvragen en verifiëren. Vervolgens dienen gemeenten het gezin in het systeem te registreren door relaties vast te leggen. Dit zal moeten gebeuren door middel van handmatige invoer door gemeenten. Softwareleveranciers zullen gemeenten hiervoor instructies verstrekken. Op het moment dat een van de ouders van het gezin



gaat werken (en dit vervolgens zelf doorgeeft bij de gemeente) wordt dit door de medewerker handmatig geregistreerd in het systeem. Vervolgens zal voor de bijbehorende gezinsleden het leefgeld handmatig stop worden gezet.

Wanneer er mutaties optreden in het gezin, bijvoorbeeld omdat een dochter de meerderjarige leeftijd bereikt en volgens de gehanteerde definitie daardoor dus geen onderdeel meer vormt van het gezin, dan zal zij handmatig in het systeem als gezinslid worden verwijderd. De dochter wordt daarnaast handmatig als aparte eenheid in het systeem ingevoerd en krijgt een eigen betaaldossier.

## **3.2. Wijziging 2: het introduceren van een staffel voor de voedselcomponent met bedragen naar huishoudenssamenstelling**

### **3.2.1. Huidige proces**

In de huidige ROOO heeft een ontheemde recht op leefgeld. Dit leefgeld wordt op persoonsniveau uitbetaald. Wanneer er geen maaltijden worden verstrekt in de gemeentelijke opvang, ontvangt de ontheemde een voedselcomponent van € 205 per maand om zelf eten te kunnen kopen. Dit bedrag van € 205 is ongeacht leeftijd; volwassen en minderjarigen krijgen dus evenveel.

De huidige ROOO schrijft voor dat de financiële toelage (waaronder ook de voedselcomponent) voor een ontheemde jonger dan 18 jaar, die een kind is van, of verzorgd wordt door, een of meer in de desbetreffende opvangvoorziening verblijvende meerderjarige ontheemden wordt uitbetaald aan één van die ontheemden. In de praktijk ontvangt doorgaans één van de ouders de toelagen van hun minderjarige kind(eren). In de gebruikte systemen is hiervoor een relatie aangemaakt tussen deze geregistreeerde minderjarige persoon (of personen) en één meerderjarige persoon. Volgens softwareleveranciers is er wellicht sprake van achterstallig onderhoud op dit vlak bij een aantal gemeenten, vanwege het niet geregistreerd hebben van minderjarigen.

Een huidig knelpunt mede gerelateerd is aan het voedselcomponent zijn signalen van gemeenten er gevallen zijn waarin het totaal aan toelagen dat ontheemden ontvangen de bijstandsnorm (ruimschoots) overstijgt. Dit komt het meest voor bij grotere gezinnen die gezamenlijk een grote stapeling van componenten ontvangen (waaronder vaak ook de wooncomponent van de particuliere opvang). De voedselcomponent van € 205 euro vormt hier dan ook vaak onderdeel van.

### 3.2.2. Toekomstige proces

In de herziene ROOO wordt voorgesteld om de uitkering van het voedselcomponent te koppelen aan het huishouden. De hoogte van het voedselcomponent is daarbij afhankelijk van het aantal leden van het huishouden en de samenstelling tussen volwassenen en kinderen (in plaats van op persoonsniveau zoals in de huidige ROOO). Door het invoeren van een staffel zal aan grotere huishoudens een lager bedrag verstrekt worden. Hieronder wordt deze wijziging afgezet tegen de huidige ROOO en wordt nader ingegaan op de afbakening van een huishouden.

De hoogte van het bedrag ten behoeve van voedsel voor ontheemden die volledig zelf het eigen eten verzorgen, wordt in de herziene ROOO berekend aan de hand van de volgende bedragen per persoon, per maand:

Wanneer ontheemden zelf in hun maaltijden moeten voorzien in de GOO en in de POO bedraagt de voedselcomponent per maand:

- a) bij een één- of tweepersoonshuishouden: volwassene en alleenstaande minderjarige ontheemde: € 215,06, kind tot 18 jaar: € 178,36;
- b) bij een driepersoonshuishouden: volwassene: € 171,99, kind tot 18 jaar: € 142,57;
- c) bij een huishouden van vier of meer personen: volwassene: € 150,45, kind tot 18 jaar: € 124,97.

Een huishouden gaat daarbij volgens het concept van de herziene ROOO uit van personen die “gezamenlijk gehuisvest zijn en blijf geven voor elkaar zorg te dragen door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins.”<sup>15</sup> Een huishouden hoeft daardoor in de herziene ROOO niet altijd gelijk te zijn aan een gezin. Dat blijkt uit het volgende voorbeeld: een moeder met twee dochters van 18 en 19 worden volgens de herziene ROOO niet als gezinsleden van elkaar gezien, maar wel als huishouden wanneer ze gezamenlijk gehuisvest zijn en blijf geven voor elkaar zorg te dragen.

Om de samenstelling van een huishouden te bepalen zouden gemeenten moeten nagaan wie er samen gehuisvest zijn en daarnaast zorg voor elkaar dragen door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding of anderszins. Door de verschillende vormen van opvang van ontheemde Oekraïners is niet elk opvangadres gelijk aan een huishouden. Zo zijn er bijvoorbeeld grote opvanglocaties of (vakantie)woningen waar groepen of individuele ontheemden wonen die afzonderlijk van elkaar leven en geen kosten delen.

---

<sup>15</sup> Concept regeling ophang ontheemden Oekraïne inclusief toelichting, 23 september 2022

Om deze wijziging door te kunnen voeren dienen gemeenten eerst op basis van de in de ROOO gestelde afbakening na te gaan wie samen een huishouden voeren. Momenteel is dit niet geregistreerd en dienen de gemeenten bij de ontheemden zelf op te vragen en te verifiëren of zij samen en huishouden vormen. Vervolgens dienen gemeenten het huishouden in het systeem te registreren door relaties vast te leggen. Dit zal moeten gebeuren door middel van handmatige invoer door gemeenten. Softwareleveranciers zullen gemeenten hiervoor instructies verstrekken.

In het systeem zal dus naast de groepering van gezin een groepering van huishouden moeten worden aangemaakt. In de huidige systemen het niet mogelijk om een persoon in twee groeperingen in te delen en deze wijziging vergt daardoor een softwarematige aanpassing of er zal met een schaduwadministratie (buiten het systeem om) gewerkt moeten worden. Wanneer er mutaties optreden in het huishouden, bijvoorbeeld omdat een persoon van een huishouden verhuist en de rest achterblijft dan moet de staffel handmatig aangepast worden.

#### **Voorbeeld: zes woningdelers, bestaande uit twee huishoudens en vier gezinnen**

Een moeder en haar minderjarige zoon wonen met een alleenstaande vrouw en een ongetrouwd stel met de minderjarige dochter van vrouw in een gemeentelijke opvanglocatie. Dit is een vakantiewoning die door de gemeente wordt aangewend als opvanglocatie voor ontheemden. Het gaat hier dan om vier gezinnen: de moeder en haar minderjarige zoon vormen samen een gezin, de alleenstaande vrouw vormt eigenstandig een gezin en het stel is niet getrouwd en worden daarom ook als twee gezinnen aangemerkt. De minderjarige dochter van de vrouw van het stel vormt samen een gezin met haar moeder.

Om de kosten te delen doen de moeder en haar minderjarige zoon en de alleenstaande vrouw samen boodschappen en koken ze samen. Volgens de herziene ROOO vormen ze daarom een driepersoonshuishouden. Het stel en de minderjarige dochter van de vrouw van het stel delen de woning met de anderen, maar leven verder zelfstandig van de andere drie personen in huis. Hierdoor zijn er twee huishoudens in de woning. De man van het stel heeft inkomen uit uitzendwerk en heeft daardoor geen recht op toelagen. Dit levert qua samenstelling en bedragen de volgende situatie op:

#### **Huishouden 1 (driepersoonshuishouden)**

- Gezin 1: de moeder met minderjarige zoon: ontvangen per maand € 171,99 (voedselcomponent moeder) + € 142,57 (voedselcomponent kind) omdat zij samen met de alleenstaande vrouw een driepersoonshuishouden vormen + twee keer het bedrag van € 56,12 euro voor kleding en andere persoonlijke uitgaven

- Gezin 2: de alleenstaande vrouw: ontvangt ook het bedrag van € 171,99 als voedselcomponent omdat zij met de moeder en het kind een driepersoonshuishouden vormt + het bedrag van € 56,12 voor kleding en andere persoonlijke uitgaven

#### Huishouden 2 (driepersoonshuishouden)

- Gezin 3: de man van het stel heeft inkomen uit werk en ontvangt daardoor geen toelagen.
- Gezin 4: zijn vriendin en haar minderjarige dochter ontvangen de voedselcomponent voor een (voedselcomponent moeder +) € 142,57 (voedselcomponent minderjarige dochter) omdat zij samen met de vriend van de vrouw een driepersoonshuishouden vormen + twee keer het bedrag van € 56,12 voor kleding en andere persoonlijke uitgaven.

De volgende mutatie vindt plaats: De alleenstaande vrouw vertrekt uit het huis waardoor het driepersoonshuishouden van de alleenstaande vrouw, de moeder en haar minderjarige kind nu een tweepersoonshuishouden wordt van de laatstgenoemden. Hierdoor krijgen de moeder en het kind recht op een hogere voedselcomponent, omdat nu de staffel voor een tweepersoonshuishouden wordt toegepast. De moeder krijgt daardoor ineens € 215,06 in plaats van € 171,99 en het kind € 178,36 in plaats van € 142,57. De component voor kleding en andere persoonlijke uitgaven die zij allebei ontvangen blijft gelijk. De aanpassing van de voedselcomponent van een driepersoonshuishouden naar een tweepersoonshuishouden dient bij uitschrijving van de alleenstaande vrouw uit de gemeente handmatig in het systeem te worden aangepast door de medewerker van de gemeente. De BRP zal daarbij de verhuizing signaleren en de verdere afhandeling is handmatig. Voor het samenwonende stel en de dochter van de vrouw verandert er niets. Er wonen in het huis nu drie gezinnen in plaats van vier.

Nadat er plek vrijgekomen is in het huis komt er een getrouwd, ouder echtpaar inwonen. Zij werken beiden niet. Hierdoor zijn er opnieuw vier gezinnen in het huis. Het echtpaar besluit om af en toe samen boodschappen te doen en te eten met de moeder en haar minderjarig kind. In de herziene ROOO worden zij daarom als vierpersoonshuishouden aangemerkt. Het echtpaar wordt door de gemeente handmatig in de systemen ingevoerd als huishouden met de moeder en het minderjarige kind. Hierdoor krijgen de moeder en het kind weer een lagere voedselcomponent toebedeeld en gaat de moeder terug van € 215,06 naar € 150,45 en het kind van € 178,36 naar € 124,97 en gaat het totaal dat zij aan toelagen ontvangen omlaag.

### **3.3. Wijziging 3: het aanpassen van de hoogte van de voedselcomponent indien een aantal maaltijden in natura wordt verstrekt.**

#### **3.3.1. Huidige proces**

Momenteel bestaat er nog geen optie voor halfpension: óf alle maaltijden worden door de gemeentelijke opvanglocatie verzorgd óf de ontheemde moet zelf zijn maaltijden verzorgen en ontvangt hiervoor € 205 euro per maand als voedselcomponent.

#### **3.3.2. Toekomstige proces**

Deze wijziging betreft een tweede staffel, waarbij er rekening is gehouden met het verstrekken van de hoofdmaaltijd in natura. Omdat ontheemden voor wie deze staffel gehanteerd zal worden deels maaltijden verstrekt krijgen is het bedrag van het voedselcomponent lager dan van de staffel die in wijziging 2 beschreven staat (de bedragen waarvoor alle maaltijden zelf verzorgd dienen te worden).

Voor deze staffel wordt dezelfde toepassing van een huishouden gebruikt zoals bij wijziging 2.

Wanneer ontheemden in de GOO één hoofdmaaltijd per dag krijgen (en dus het ontbijt en de tweede maaltijd zelf verzorgen) bedraagt de voedselcomponent per maand:

- a) bij een één- of tweepersoonshuishouden: volwassene en alleenstaande minderjarige ontheemde: € 146,51, kind tot 18 jaar: € 123,46;
- b) bij een driepersoonshuishouden: volwassene: € 117,09, kind tot 18 jaar: € 98,89;
- c) bij een huishouden van vier of meer personen: volwassene: € 102,53, kind tot 18 jaar: € 86,45.

Wanneer een opvanglocatie het aantal maaltijden zal wijzigen van bijvoorbeeld alle maaltijden verzorgd naar alleen de hoofdmaaltijd verzorgd, dan dienen de bedragen handmatig te worden aangepast door een medewerker van de gemeente in het systeem aan de hand van instructies vanuit de softwareleveranciers. Softwareleveranciers geven over deze wijziging aan dat dit onwenselijk is. Dit zal betekenen dat er een staffelbedrag per locatie komt en er zal, volgens de leveranciers, hierdoor een enorme wirwar van locaties en staffels ontstaan in het systeem.

## 3.4. Wijziging 4: het verlagen van de wooncomponent conform meerkosten voor inwoning in de particuliere opvang

### 3.4.1. Huidige situatie

Momenteel bedraagt de wooncomponent voor ontheemden die in de particuliere opvang zitten € 215 per maand voor een volwassene en € 55 per maand voor een minderjarige. In de huidige ROOO wordt over de wooncomponent het volgende gezegd: “in tegenstelling tot verblijf in de gemeentelijke opvanglocatie vraagt verblijf in een particuliere opvang meer zelfredzaamheid van de ontheemde. Om deze reden ontvangen ontheemden in de particuliere opvang een wooncomponent boven op de toelage voor voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven. Met dit bedrag wordt de ontheemde in staat gesteld om bijvoorbeeld kosten voor het openbaar vervoer te betalen, voor activiteiten buitenshuis (zoals familie/vriendenbezoek, het doen van sport etc.), maar ook om (vrijwillig) bij te dragen in het particuliere huishouden. Over dit laatste kunnen de ontheemde en het gastgezin gezamenlijk afspraken maken.”<sup>16</sup>

#### Opbouw van de huidige wooncomponent

In de toelichting van de huidige ROOO wordt vermeld dat er voor de wooncomponent een balans is gezocht tussen de uitgangspunten van de COA-logeerregeling (waarbij het verstrekkingenniveau boven dat van de Rva ligt) en de uitvoeringsmogelijkheden door gemeenten. De COA-logeerregeling is ontworpen voor houders van een verblijfsvergunning asiël die in afwachting zijn van definitieve huisvesting in een gemeente waaraan zij zijn gekoppeld. De hoogte van de wooncomponent is vastgesteld voor het aantal vergunninghouders dat daadwerkelijk zal logeren op één adres. Daarnaast is de verblijfsduur van het gezin van tevoren afgesproken. Deze omstandigheden zijn niet een-op-een te vertalen naar de situatie voor ontheemden uit Oekraïne en de systematiek waarbij de hoogte van de wooncomponent per vergunninghouder wordt berekend door het COA sluit niet aan op de situatie van ontheemden uit Oekraïne. Daarbij zijn de informatiesystemen van gemeenten niet toegerust op de verwerking van de verwachte mutaties.<sup>17</sup> Daarom is gekozen om ontheemden uit Oekraïne vooralsnog een vaste wooncomponent te verstrekken, met een uitsplitsing van een bedrag voor volwassenen en minderjarigen. De hoogte van de totale wooncomponent die kan worden verstrekt aan vergunninghouders die op één logeeradres verblijven via de COA-logeerregeling (€ 125 per week, omgerekend € 152 x 52 (weken)

---

<sup>16</sup> Regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 1 april 2022, nummer 3936963, houdende regels voor de huisvesting en verzorging van ontheemden als gevolg van het oorlogsgeweld in Oekraïne (Regeling opvang ontheemden Oekraïne)

<sup>17</sup> Toelichting bij de Regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 1 april 2022, nummer 3936963, houdende regels voor de huisvesting en verzorging van ontheemden als gevolg van het oorlogsgeweld in Oekraïne (Regeling opvang ontheemden Oekraïne)

/12 (maanden) = circa € 542 per maand) is ongeveer gelijk aan de hoogte van de wooncomponent voor twee volwassenen en twee minderjarige ontheemden die een wooncomponent ontvangen op basis van deze regeling (€ 430 + € 110 = € 540)<sup>18</sup>.

Op het moment dat een ontheemde in een particuliere opvanglocatie gaat wonen dan activeert de medewerker van de gemeente dit component in het werk en inkomen systeem. Indien een minderjarige ontheemde de meerjarige leeftijd bereikt, dan vindt er handmatige aanpassing aan van het bedrag van € 55 naar € 215. Bij leeftijdsovergang volgen handmatige acties voor aanpassing wooncomponent. De medewerker van de gemeente zal de ene verstrekking in het W&I systeem beëindigen en een nieuwe verstrekking opvoeren.

Een knelpunt is dat er bij gemeenten gevallen bekend zijn waarin het totaal van toelagen bij grotere gezinnen en families hoog oploopt. Zo krijgt een familie in de particuliere opvang, bestaande uit twee ouders en drie meerderjarige kinderen per maand  $5 \times € 215$  aan wooncomponent +  $5 \times 205$  als voedselcomponent +  $5 \times € 55$  per maand voor kleding en andere uitgaven. Dit is € 2.375 in totaal per maand. De wooncomponent is van alle componenten het hoogst en speelt dus een belangrijke rol in de hoogte van het bedrag. In de evaluatie van de ROOO wordt vermeld dat gemeenten aangeven dat er voorbeelden zijn waarin de bijstandsnorm ruimschoots overschreden wordt en dat er voorbeelden zijn dat gemeenten een maximering bij extreme gevallen toepassen om zo de uitlegbaarheid van andere doelgroepen, zoals ingezetenen met een minimuminkomen, te vergroten.<sup>19</sup>

### 3.4.2. Toekomstige situatie

Ten tijde van de opdrachtverstrekking en de uitvoering van de uitvoeringstoets is vanuit JenV meegegeven dat in de herziene ROOO wordt de wooncomponent voor de particuliere opvang gewijzigd naar € 70 per ontheemde. Dit bedrag is ongeacht leeftijd.

#### Samenstelling van de toekomstige wooncomponent

Dit bedrag van € 70 is volgens de toelichting van de herziene ROOO<sup>20</sup> die bij het onderzoek is meegenomen, opgebouwd uit twee componenten:

- De eerste component is een bedrag van € 55 voor nutsvoorzieningen. Nibud indexeert jaarlijks een bedrag voor nutsvoorzieningen, zoals gas, energie, licht en water. Zij hebben berekend dat

---

<sup>18</sup> Het Ministerie van JenV geeft aan dat het COA inmiddels met andere bedragen werkt, die zijn geïndexeerd naar inflatie, deze zijn echter nog niet in de RvA doorgevoerd.

<sup>19</sup> VNG Realisatie, *Evaluatie regeling opvang ontheemden Oekraïne*, 30 juni 2022

<sup>20</sup> Ministerie van JenV, *Concept wijzigingen ROOO inclusief toelichting*, 23 augustus 2022. Hierin staat het bedrag van € 70 als wooncomponent vermeld.

indien één extra inwonende persoon wordt toegevoegd aan een bestaand huishouden dit leidt tot een verhoging van de nutsvoorzieningen van € 55.

- Daarnaast bestaat het bedrag nog uit een tweede component. Omdat ontheemden in de particuliere opvangvoorzieningen minder gemakkelijke toegang hebben tot de faciliteiten die geboden worden in de gemeentelijke opvangvoorzieningen, zoals sport- en spelactiviteiten of een gezamenlijk uitje, is ervoor gekozen om het Nibud normbedrag aan te vullen tot € 70. In de toelichting wordt vermeld dat de wooncomponent voor volwassenen eerder uit een hoger bedrag en voor minderjarigen uit een lager bedrag bestond. De wooncomponent kon eerder tevens worden ingezet voor het openbaar vervoer, kleding en persoonlijke uitgaven en activiteiten. De hoogte van de eerdere wooncomponent was niet in lijn met de Nibud norm. Tevens was de hoogte van de totale verstrekkingen (eet- en leefgeld, wooncomponent) voor een gezin in de particuliere opvang niet in lijn met bedragen die gehanteerd worden in de logeer- en hotelregeling, de RvA en sociale uitkeringen voor ingezetenen. Derhalve is dit bedrag aangepast.

**Eind september: wijziging hoogte bedrag wooncomponent gecommuniceerd door JenV**

*In de gewijzigde versie van de concept ROOO van 23 september 2022<sup>21</sup> is dit bedrag van € 70 naar aanleiding van nieuwe berekeningen verhoogd is naar € 93. Omdat de interviews en enquête voor de uitvoeringstoets toen al waren afgenomen kon dit nieuwe bedrag in deze onderdelen niet meer worden getoetst. Wel is dit bedrag in de klankbordbijeenkomst van 4 oktober voorgelegd.*

*Hieronder wordt het bedrag van € 93 toegelicht:*

**Deel 1: € 66,05 voor het verbruik van water, elektra en gas**

*Dit deel bestaat uit de reële kosten voor inwoning aangepast op de berekende normcijfers van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud). Deze normcijfers zijn gebruikt om de aangepaste wooncomponent te berekenen. Het Nibud baseert deze normen op gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Eenmaal per jaar publiceert het CBS de tarieven over het verbruik van water, elektra en gas. Daarnaast deelt het CBS de tarieven voor water, elektra en gas maandelijks met het Nibud. Op dit moment wordt gerekend met de hoge tarieven voor energie en gas. Het Nibud heeft hierbij aangegeven dat zij enkel de bedragen van nieuw afgesloten contracten meenemen; meerjarige contracten die enige tijd geleden zijn afgesloten vallen niet onder de cijfers die gebruikt worden bij de berekening. Het Nibud berekent tweemaal per jaar, in januari en juli, wat de extra kosten zijn wanneer een kostganger bij een huishouden van 1 tot en met 5 personen in*

---

<sup>21</sup> Concept regeling ophang ontheemden Oekraïne inclusief toelichting, 23 september 2022



komt wonen. Dit gemiddelde is de Nibudnorm voor water, elektra en gas per persoon per maand. Het Nibud heeft berekend dat indien één extra inwonende persoon wordt toegevoegd aan een bestaand huishouden, dit leidt tot een verhoging van de nutsvoorzieningen van gemiddeld € 66,- per persoon per maand. De reële kosten voor gas, energie, licht en water voor één extra inwonend persoon zijn als volgt berekend door het Nibud:

- Voor water berekent het Nibud kosten per maand voor huishoudens vanaf 1 persoon tot 5 personen of meer. Vervolgens berekent het Nibud de meerkosten per persoon als het huishouden met 1 persoon toeneemt. Dus hoeveel hoger ligt het bedrag als het huishouden van 1 naar 2 gaat, hoeveel hoger van 2 naar 3 personen, etc. Zo komt het Nibud tot een gemiddelde voor extra kosten (hierin zijn de kosten voor de eerste persoon niet meegenomen omdat er altijd minimaal 1 persoon aanwezig is in het huishouden). Het normbedrag voor water is € 3,47 per persoon per maand.
- Voor elektra wordt dezelfde berekenmethode aangehouden als bij water en bedragen de kosten € 25,32 per persoon per maand.
- Voor gas hanteert het Nibud echter geen bedrag per persoon, maar per type woning. Het bedrag voor gas is het gemiddelde van de bedragen die het Nibud berekent voor een appartement/flat en een tussenwoning. Vervolgens wordt 1/5 van dat bedrag aangehouden om mee te nemen in het totaalbedrag voor een kostganger. Dit komt neer op € 37,26 per persoon per maand.

Deze drie bedragen opgeteld, € 3,47 + € 25,32 + € 37,26 = € 66,05, vormen een deel van de wooncomponent. Dit deel van de wooncomponent is bedoeld om (vrijwillig) bij te dragen in het particuliere huishouden. Over dit laatste kunnen de ontheemde en het gastgezin gezamenlijk afspraken maken. Van een directe vergoeding van rijkswege aan particulieren die opvang verlenen is geen sprake.

#### Deel 2: kosten voor openbaar vervoer en activiteiten buitenshuis

In de huidige RooO is een tweede deel aan de wooncomponent toegevoegd. Met dit bedrag werd de ontheemde ook in staat gesteld om bijvoorbeeld kosten voor het openbaar vervoer te betalen, voor activiteiten buitenshuis (zoals familie/vriendenbezoek, het doen van sport, etc.). In de herziene RooO is het tweede deel van de wooncomponent bedoeld voor de bekostiging van activiteiten buitenshuis die aan een ontheemde in de gemeentelijke opvangvoorziening door de burgemeester worden aangeboden. In de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne is geregeld welke kosten verstrekt worden aan de gemeenten voor de opvang van de ontheemden. Volgens JenV is deze regeling is herzien in oktober 2022 naar aanleiding van een monitoronderzoek. In de gemeentelijke opvang wordt € 27 per bed per maand gereserveerd voor dagbesteding. Dit bedrag is overgenomen voor het tweede deel van de wooncomponent.

Voor de implementatie van de wijzigingen dienen de bedragen van de wooncomponent in de systemen te worden aangepast van € 215 en € 55 naar € 70 (danwel het later aangepaste bedrag van € 93). De doorvoering hiervan in de systemen verschilt per softwareleverancier. Bij de een is dit een eenmalige aanpassing van norm wooncomponent in de referentietabel door gemeenten, bij anderen worden aanpassingen op normbedragen door de softwareleveranciers zelf uitgevoerd. Na deze aanpassing zal de wooncomponent automatisch worden gewijzigd voor alle ontheemden in de gemeente die in de particuliere opvang zitten. Voor ontheemden die afspraken hebben gemaakt met hun gastgezin, kan dit betekenen dat er nieuwe afspraken nodig zijn over een reëlere vergoeding. In die gevallen kan het betekenen dat zo'n gastgezin een lagere vergoeding zal ontvangen en het voor hen financieel lastig wordt de opvang voort te zetten.

## 3.5. Wijziging 5: inlichtingenplicht

### 3.5.1. Huidige proces

In de huidige ROOO staat met betrekking tot verhuizing dat de burgemeester er zorg voor draagt dat de ontheemde ingelicht wordt dat de ontheemde verplicht is om een verhuizing te melden door zich elders opnieuw in te schrijven in de Basisregistratie Personen. De burgemeester is daarnaast verplicht om bij de aanvang van het uitkeren van verstrekkingen aan de ontheemde in een door hem te begrijpen taal aan te geven dat hij de burgemeester moet melden wanneer hij (start) met het verdienen van inkomsten uit arbeid<sup>22</sup>. In de praktijk blijkt dat ontheemden niet altijd hun verhuizing melden. Gemeenten zien dat zij zich niet altijd (tijdig) opnieuw inschrijven bij een andere gemeente, waardoor de oude gemeente onterecht te lang het eet- en leefgeld blijft doorbetalen, omdat niet bekend is dat de ontheemde vertrokken is. Of ontheemden gaan bijvoorbeeld weg uit Nederland en vergeten zich uit te schrijven. Ook dan loopt de verstrekking van de toelagen soms onterecht te lang door.

### 3.5.2. Toekomstige proces

JenV werkt momenteel aan een inlichtingenplicht die ontheemden verplicht veranderingen zoals verhuizing, wijziging van gezinssamenstelling, wijziging in inkomen uit arbeid of vermogen te melden. Deze inlichtingenplicht kan nog niet worden opgenomen in de herziene ROOO, vanwege het ontbreken van een juridische grondslag. Deze komt naar verwachting volgend jaar. Het is momenteel nog onduidelijk hoe de inlichtingenplicht precies door JenV vormgegeven zal worden.

---

<sup>22</sup> Regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 1 april 2022, nummer 3936963, houdende regels voor de huisvesting en verzorging van ontheemden als gevolg van het oorlogsgeweld in Oekraïne (Regeling opvang ontheemden Oekraïne)

Daarom is het nog niet mogelijk om een beschrijving te geven van wat er eventueel softwarematig zou moeten worden aangepast en welke aanpassing van huidige werkprocessen van gemeenten hiervoor vereist is. Zodra de uitwerking van de inlichtingenplicht bekend is, zullen deze uitvoeringsconsequenties dus nog afzonderlijk in beeld gebracht moeten worden.

## **3.6. Wijziging 6: inzage in de polisadministratie**

### **3.6.1. Huidige proces**

Momenteel is er geen inzage in de UWV polisadministratie mogelijk. Gemeenten kunnen daarom niet controleren of een ontheemde inkomsten uit arbeid heeft en kunnen ook niet nagaan wat de hoogte van het inkomen is. Gemeenten zijn daardoor momenteel volledig afhankelijk van meldingen van de ontheemden zelf over werk of van signalen van derden.

Het afhankelijk zijn van deze meldingen vergroot het risico op fraude, namelijk dat ontheemden niet doorgeven zij inkomsten uit arbeid hebben. Ook is er een risico dat ontheemde inkomsten uit arbeid vergeet te melden of te laat meldt, met als consequentie dat ontheemde ten onrechte verstrekkingen ontvangt. In de praktijk blijkt het regelmatig voor te komen dat ontheemden inkomsten uit werk niet of te laat melden. Uit de evaluatie van de ROOO bleek dat enkele, met name kleinere, gemeenten hebben aangegeven dat, door de korte lijnen binnen de gemeente, ambtenaren via de werkgever of de opvanglocatie te horen kregen dat een ontheemde werk had gevonden. Soms proberen ambtenaren dit bij vermoedens van werk zelf te achterhalen. Dit is formeel gezien niet de juiste weg en dit kost gemeenten veel tijd. Met name grotere gemeenten geven aan dat het in de huidige situatie moeilijk is om hier goed zicht op hebben.<sup>23</sup>

### **3.6.2. Toekomstige proces**

Momenteel wordt er gewerkt aan een juridische grondslag om gemeenten inzicht te geven in de polisadministratie voor deze regeling. Hierdoor kan het leefgeld worden stopgezet wanneer blijkt dat de ontheemde inkomsten uit loondienst heeft. De inzage in de polisadministratie kan nog niet worden opgenomen in de herziene ROOO, vanwege het ontbreken van een juridische grondslag. Naar verwachting wordt dit volgend jaar mogelijk. Het is momenteel nog onduidelijk hoe de inzage in de polisadministratie dan precies vormgegeven zal worden. Daarom is het nog niet mogelijk om een beschrijving te geven van wat er softwarematig zou moeten worden aangepast en welke aanpassing van huidige werkprocessen van gemeenten hiervoor vereist is. Zodra de uitwerking van

---

<sup>23</sup> VNG Realisatie, *Evaluatie regeling opvang ontheemden Oekraïne*, 30 juni 2022

de inlichtingenplicht bekend is, zullen deze uitvoeringsconsequenties dus nog afzonderlijk in beeld gebracht moeten worden.

### 3.7. Overige wijzigingen

Naast deze grote wijzigingen zijn er ook een aantal kleinere wijzigingen in de herziene ROOO<sup>24</sup>. Zo is in de herziene regeling een artikel opgenomen over vrijwilligerswerk op de opvanglocatie op aanvraag van de burgemeester. Hier is in de huidige ROOO nog niets over opgenomen. Uit de evaluatie van de ROOO in juni bleek dat gemeenten hier behoefte aan hadden. In de herziene ROOO is hiervoor een vrijwilligersvergoeding van maximaal € 14 per week opgenomen.

Daarnaast is de hoogte van de bedragen voor de voedselcomponent en de component voor kleding en persoonlijke uitgaven iets bijgesteld als gevolg van indexatie. In de voedselcomponent is dit verwerkt in de staffelbedragen. De component voor kleding en persoonlijke uitgaven is gewijzigd van € 55 in de huidige ROOO naar € 56,12 in de herziene ROOO.

---

<sup>24</sup> Getoetste versie herziene ROOO van 23 augustus, waar dat nog mogelijk was aangevuld met de later gestuurde versie van 29 september.

## 4. Impact (herziene) Regeling opvang ontheemden Oekraïne

Dit hoofdstuk geeft een nadere uitwerking van de impact van de herziene ROOO voor gemeenten. De impact van de herziene regeling is daarbij beschouwd aan de hand van de effecten op het primair proces en op de bedrijfsvoering (SCOPAFIJTH-elementen.<sup>25</sup>) Om de impact te bepalen is voortgebouwd op de in hoofdstuk 3 beschreven processen in de huidige situatie (IST) en de toekomstige situatie (SOLL).

### 4.1. Wijziging 1: bij inkomen uit arbeid vervalt niet alleen het eet- en leefgeld voor de (meerderjarige) ontheemde zelf, maar ook voor zijn of haar gezinsleden.

#### 4.1.1. Uitvoerbaarheid

##### Onduidelijkheid over definitie gezinsleden

Circa de helft van de geïnterviewde gemeenten en 39% van de 157 gemeenten die deze vraag in de enquête beantwoord hebben aan in de toepassing van de definitie van gezinsleden nog een aantal onduidelijkheden te zien. Geïnterviewde gemeenten geven aan dat dit bij de uitvoering tot problemen kan leiden bij het maken van een afbakening. Het niet goed kunnen maken en onderbouwen van een afbakening vergroot de kans op vragen van ontheemden (of vanuit hun opvanglocatie) richting gemeenten. Dit kan leiden tot meer vragen bij gemeenten en mogelijk tot meer bezwaar- en beroepsprocedures. Dit zijn arbeidsintensieve procedures die gemeenten veel juridische capaciteit en geld kosten.

Hieronder wordt de definitie van gezinsleden getoond zoals vermeld in het concept van de herziene ROOO. Daarin zijn de elementen onderstreept die volgens een aantal gesproken gemeenten tot onduidelijkheden en knelpunten leiden. Vervolgens worden de onderstreepte delen nader toegelicht. Gemeenten vinden een verdere toelichting vanuit JenV op deze punten noodzakelijk om een goede afbakening te kunnen maken van wie wel en wie niet tot gezinsleden gerekend mogen worden.

---

<sup>25</sup> SCOPAFIJTH is een acroniem voor ondersteunende processen in een organisatie. Hieronder wordt verstaan: Security (en privacy), Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie en Huisvesting. In dit rapport zijn deze elementen alleen beschreven als deze relevant zijn.

#### **Definitie gezinsleden volgens de herziene ROOO**

*gezinsleden*: de volgende leden van het gezin van de ontheemde die in verband met de registratie in Nederland aanwezig zijn, voor zover het gezin reeds bestond in het land van herkomst:

- a) echtgenoten of aan gehuwden gelijkgestelde partners;
- b) hun minderjarige kinderen, mits zij ongehuwd en van hen afhankelijk zijn;
- c) de vader, moeder, of een andere volwassene die volgens het recht of de praktijk in Nederland verantwoordelijk is voor de minderjarige en ongehuwde ontheemde.

- “Voor zover het gezin reeds bestond in het land van herkomst”: hierbij geven gemeenten aan problemen te voorzien bij het nagaan of een gezin ook al in Oekraïne bestond. Gemeenten geven aan dat ontheemden als gevolg van het vluchten voor het oorlogsgeweld mogelijk geen huwelijks- en geboorteaktes of bijvoorbeeld papieren rondom voogdijschap hebben meegenomen. Deze zullen, ook gezien het oorlogsgeweld, ook in gevallen moeilijk op te vragen zijn door ontheemden. Dit kan het vaststellen van gezinsrelaties in bepaalde situaties daarom onmogelijk maken.
- a) “Aan gehuwden gelijkgestelde partners”: gemeenten geven aan dat het niet duidelijk is wie met aan gehuwden gelijkgestelde partners worden bedoeld. Of dit bijvoorbeeld geregistreerd partnerschap is volgens de Nederlandse wet of dat hierbij ook gekeken moet worden naar het Oekraïens recht. Ook hier kan mogelijk sprake zijn van het ontbreken van documenten om dit vast te kunnen stellen. Indien de afbakening minder strikter gehanteerd zou worden, en bijvoorbeeld ook een samenwonend stel tot aan huwelijk gelijkgestelde partners wordt gerekend, zou dit tot discussies over de bewijslast hiervan tussen de gemeente en ontheemden kunnen leiden. Voor een gemeente zal het bijvoorbeeld moeilijk zijn om aan te tonen dat personen een stel zijn in plaats van alleen vrienden of woningdelers.
- b) “Van hen afhankelijk zijn”: Een aantal gemeenten vraagt zich af wat onder afhankelijk zijn precies wordt verstaan en hoe moeten gemeenten deze afhankelijkheid moeten toetsen.
- c) “Volgens het recht of in praktijk”: Gesproken gemeenten vragen zich af wat hier wel en niet onder valt. Zij geven aan dat het niet duidelijk is of dit alleen formeel voogdijschap betekent of dat meereizende neefjes en nichtjes of kleinkinderen, waarvan de ouders nog in Oekraïne zijn, hier ook onder vallen. Gemeenten geven aan dat zij zien dat dit laatste relatief gezien veel bij deze groep voorkomt.

#### **Capaciteit (incidenteel)**

De implementatie van deze wijziging kost gemeenten veel extra capaciteit. In de interviews geven gemeenten aan dat zij alle gezinsrelaties doorgaans niet vastgelegd hebben, of op een andere manier vastgelegd hebben dan voor deze wijze benodigd is. Zo staan de minderjarige kinderen vaak gekoppeld in de systemen bij één van de ouders (of verzorgers) omwille van de verstrekking van hun eet- en leefgeld op de bankrekening of money card van hun ouder of verzorger. De overige gezinsrelaties zullen moeten worden vastgesteld. Een aantal kleine gemeenten geeft in de

gesprekken aangeven de ontheemden in hun gemeente persoonlijk te kennen en daardoor ook de gezinsrelaties makkelijk vast te kunnen stellen. Dit geldt overigens niet voor alle gesproken kleine gemeenten. Andere, veelal grotere gemeenten, geven aan voor deze wijziging het hele bestand door te zullen moeten doorlopen en ook ontheemden te moeten benaderen om deze gezinsrelaties te bepalen en, zoals benoemd in 3.1, handmatig vast te leggen in het systeem. Bij een aantal gemeenten gaat het om een bestand met meer dan duizend en bij sommige G4 gemeenten zelfs meer dan vierduizend ontheemden.<sup>26</sup> Het bepalen van de gezinsrelaties is voor deze gemeenten zeer bewerkelijk en vraagt veel capaciteit, terwijl er momenteel al taken blijven liggen bij gemeenten door het uitvoeren van de regeling (zoals benoemd in hoofdstuk 2.1).

Daarnaast wordt de kans op fouten bij handmatige invoer vergroot. Dit kan vervolgens leiden tot meer vragen vanuit ontheemden bij gemeenten en tot bezwaar- en beroepschriften van ontheemden. Gemeenten pleiten voor een implementatietijd van drie maanden voor het doorvoeren gezinsrelaties in het bestand. Dit is de tijd die nog boven op de implementatietijd komt van de softwareleveranciers, omdat hier een volgordeelijkheid in zit (gemeenten moeten op basis van de geschreven instructies van softwareleveranciers de aanpassingen handmatig in de systemen doorvoeren). Met name gemeenten met grote aantallen ontheemden hebben deze tijd nodig om met de beperkte beschikbare capaciteit het hele bestand door te gaan, gezinsrelaties op te vragen bij ontheemden en deze in het systeem te zetten volgens instructie van de softwareleveranciers.

### **Capaciteit (structureel)**

In de enquête reageren gemeenten verdeeld op de uitvoerbaarheid van deze wijziging. Zo vindt 30% (45 gemeenten) die deze vraag beantwoordt deze wijziging goed uitvoerbaar, 21% (31 gemeenten) vindt deze wijziging slecht uitvoerbaar en het grootste deel, 49% (73 gemeenten), geeft aan dit enigszins uitvoerbaar te vinden. Daarbij geeft een aantal gemeenten aan deze wijziging alleen goed uit te voeren vindt in combinatie met inzage in de polisadministratie/ het gebruik van SUWI-net. Dit omdat het zonder inzage in de polisadministratie voor gemeenten niet te controleren is of iemand werkt.

In de interviews was er minder verdeeldheid dan bij de enquête op dit punt en geven gemeenten doorgaans aan dat deze wijziging de complexiteit van de regeling vergroot. Ook na de implementatie zal deze wijziging meer uitvoeringscapaciteit vragen ten aanzien van de huidige regeling. Gemeenten geven verschillende voorbeelden van structurele werkzaamheden:

---

<sup>26</sup> CBS, 'Ingeschreven bij een Nederlandse gemeente vanuit Oekraïne tot 5 september' 7 september 2022, geraadpleegd op 12 oktober 2022 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/36/ingeschreven-bij-een-nederlandse-gemeente-vanuit-oekraïne-tot-5-september>

- Bij inschrijving van nieuwe ontheemden in de gemeente moeten de relaties worden vastgesteld en vastgesteld. Dit is een extra handeling die de tijd van het inschrijfproces vergroot, met name als benodigde documenten om dit vast te stellen ontbreken.
- Daarnaast zullen zich op gezinsniveau meer mutaties voordoen dan op individueel niveau. Wanneer bijvoorbeeld van een getrouwd stel de man werkt en de vrouw niet en de man besluit terug om terug te gaan naar Oekraïne dan zou dit betekenen dat de vrouw eerst geen eet- en leefgeld krijgt omdat zij getrouwd is met haar werkende man, vervolgens dient hij door de gemeente in het systeem uitgeschreven te worden als gezinslid vanwege zijn vertrek, waarna de vrouw weer recht krijgt op eet- en leefgeld. De activering van haar eet- en leefgeld zal bij het uitschrijven van de man als gezinslid handmatig in de systemen moeten worden doorgevoerd. Met de huidige ROOO zou deze situatie niet tot mutaties leiden in het systeem voor de vrouw.

#### **Handmatige implementatie en doorvoering van mutaties in de systemen**

Deze wijziging kan niet vanuit automatisering plaatsvinden en daarom dienen gemeenten aan de hand van handleidingen zelf de gezinsrelaties in het systeem te zetten. In sommige systemen zijn er al relaties gelegd, maar dit is doorgaans niet vastgelegd zoals wordt voorgeschreven in de definitie van gezin de herziene ROOO. Ook zijn er veel gemeenten die nog geen relaties tussen meerderjarigen hebben gemaakt in het systeem. Wanneer er wijzigingen plaatsvinden in de gezinssamenstelling of wanneer een minderjarig gezinslid de meerderjarige leeftijd bereikt, dient dit steeds handmatig aangepast te worden in de systemen. Daarnaast zijn er ook kleinere gemeenten die geen gebruik maken van bestaande IT-systemen voor de uitvoering van de ROOO. Deze gemeenten werken met bijvoorbeeld Excel. Deze gemeenten zullen moeten nagaan hoe zij een gezin hierin handmatig moeten registreren en zullen ook veel handmatige mutaties moeten doorvoeren.

#### **4.1.2. Uitlegbaarheid**

Deze wijziging is bedoeld om de uitlegbaarheid van de regeling ten aanzien van reguliere asielzoekers en ingezetenen met een minimuminkomen te vergroten. In de huidige ROOO eindigt het eet- en leefgeld voor een ontheemde die aan het werk is, maar overige gezinsleden blijven het recht op eet- en leefgeld behouden. Dit leidde er in gevallen toe dat het gezin, waar één of meerdere gezinsleden werken en de overige gezinsleden eet- en leefgeld ontvangen, een aanzienlijk bedrag ontvingen wat een scheve verhouding opleverde met reguliere asielzoekers en



ingezetenen met een minimuminkomen. De herziening heeft als doel om meer in lijn te komen met het te besteden bedrag van deze groepen.<sup>27</sup>

### **Grofmazigheid van de wijziging**

Gemeenten reageren in de interviews verschillend op de vraag of deze wijziging de uitlegbaarheid van de regeling ten aanzien van andere doelgroepen vergroot. In de meeste reacties wordt aangegeven dat de uitlegbaarheid van deze maatregel samenhangt met de hoogte van het inkomen van de ontheemde. Bij een hoog inkomen, waarmee de gezinsleden goed onderhouden kunnen worden, vinden gemeente deze wijziging goed uitlegbaar. Maar bij een laag inkomen uit bijvoorbeeld een parttimebaan of uitzendwerk voor een deel van de maand wegen de inkomsten uit arbeid tegen het verlies van de toelagen voor alle gezinsleden, waardoor de ontheemde zal kiezen te stoppen met werk. Wanneer dit laatste het geval is geven de gesproken gemeenten aan van mening te zijn dat dit de uitlegbaarheid van de regeling vermindert, richting ontheemden maar ook richting andere doelgroepen. Ontheemden zullen dan namelijk weer gebruik maken van overheidsgeld, terwijl zij daarvoor zelf hun inkomen verdienen. De uitkomsten van de enquête bevestigen dit beeld. Daarbij werd in 46 van de 113 toelichtingen bij de vraag over de uitlegbaarheid van deze wijziging de strekking dat de herziene regeling te grofmazig is en dat meer rekening gehouden zou moeten worden met de hoogte van het inkomen.

Het punt van grofmazigheid (doordat niet gekeken wordt naar de hoogte van het inkomen) kwam ook eerder naar voren bij de evaluatie van de huidige regeling in juni.<sup>28</sup> Ook voor de huidige regeling werd benoemd dat werken nadelig uitpakken wanneer een ontheemde bijvoorbeeld een paar uur per week werkt of een 0-urencontract heeft en dat deze vormen van arbeid ervoor kunnen zorgen dat de ontheemde minder inkomen uit arbeid ontvangt dan het leefgeld waar hij of zij anders recht op zou hebben.<sup>29</sup> Dit element uit de regeling kon volgens de evaluatie ertoe leiden dat ontheemden ontmoedigd zouden worden om te gaan werken. In de herziene regeling wordt deze grofmazigheid verder versterkt. Het invoeren van een drempelbedrag lost dit probleem niet op. De uitlegbaarheid wordt weliswaar vergroot, maar de uitvoerbaarheid wordt hierdoor juist nog meer verminderd. Er zou dan maandelijks gekeken moet worden wat de inkomsten van een ontheemde zijn en op basis hiervan zou aanvulling of inhouding moeten plaatsvinden. Naast het feit dat dit momenteel niet mogelijk is doordat er geen inzage in de polisadministratie is en gemeenten daardoor niet kunnen zien hoeveel een ontheemde verdient, zou deze handeling (maandelijks

---

<sup>27</sup> Concept regeling ophang ontheemden Oekraïne inclusief toelichting, 23 september 2022

<sup>28</sup> VNG Realisatie, Evaluatie Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne, 30 juni 2022

<sup>29</sup> VNG Realisatie, Evaluatie Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne, 30 juni 2022

aanvullen, verrekenen of inhouden) veel extra uitvoeringscapaciteit van gemeenten vragen die er niet is.

### **Behoefte aan inzicht in aantallen**

Geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij om de uitlegbaarheid van deze wijziging te kunnen beoordelen behoefte hebben aan onderbouwing vanuit cijfers. Wanneer het grootste deel van de ontheemden die werk en inkomen heeft dat voldoende opweegt tegen het wegvallen van het eet- en leefgeld van gezinsleden, dan is dit vanuit het oogpunt van uitlegbaarheid een wenselijke aanpassing. Als echter uit de cijfers zou blijken dat een groot deel van de ontheemden hierdoor zal stoppen met werken vanwege beperkte inkomsten dan levert dat, zoals hierboven beschreven, een ander beeld op. Evengoed kan dan vanuit beleidsmatig oogpunt gekozen worden om deze wijziging door te voeren, alleen dient de keuze hiervoor dan volgens gemeenten op een andere manier gemotiveerd te worden (bijvoorbeeld dat de overheid alleen ontheemden met een voldoende hoog inkomen wil stimuleren om te werken).

Vanuit SZW is er een rekenmodel opgesteld waarbij gekeken wordt wanneer het inkomen boven het normbedrag van de financiële verstrekkingen zou uitkomen. Dit model is begin november, na oplevering van de conceptrapportage, aan de onderzoekers verstrekt. Meegewogen in dit model is dat de ontheemde geen kosten aan huur en nutsvoorzieningen kwijt is. Daarnaast zijn er toeslagen meegerekend, waar een ontheemden bij inkomen uit arbeid recht op heeft. De bedragen van de verstrekkingen zijn daarbij gewijzigd ten aanzien van de getoetste versie. Volgens SZW zal daarbij in veel gevallen twee dagen werk tegen het wettelijk minimumloon opwegen tegen het wegvallen van de verstrekkingen.

### **Behoefte aan inzicht in de polisadministratie om te inkomen uit arbeid te kunnen controleren**

Omdat gemeenten momenteel geen juridische grondslag hebben voor inzage in de polisadministratie kunnen zij niet controleren of ontheemden inkomsten uit arbeid hebben en hebben zij geen zicht op de hoogte van het inkomen van werkende ontheemden. Het UWV voert momenteel een onderzoek uit naar de hoogte van het inkomen van ontheemden. De uitkomsten van dit onderzoek zullen inzicht bieden in deze cijfers en dus ook de mogelijke gevolgen van deze herziening. Daarom is de aanbeveling om eerst de uitkomsten van dit onderzoek af te wachten alvorens deze herziening door te voeren.

### **4.1.3. Risico's**

Deze herziening brengt een aantal risico's met zich mee. Deze worden hieronder toegelicht. Sommige risico's zijn in de eerdere paragrafen al toegelicht en zullen daarom hier kort worden benoemd

- Het eerste risico is dat ontheemden zullen gaan stoppen met werken, omdat hun inkomen niet opweegt tegen het wegvallen van het leefgeld voor hun gezin.
- Het tweede risico is dat door onduidelijkheden in de afbakening van de definitie van gezinsleden meer vragen richting de gemeente zullen komen over de toepassing hiervan. Dit legt een groter beslag op de al schaarse capaciteit bij gemeenten.
- Een derde risico is dat ontheemden minder aan gemeenten zullen melden dat zij inkomsten uit werk hebben. De regeling schrijft voor dat de ontheemde inkomsten uit arbeid zelf aan de gemeente dienen te melden. Formeel gezien mag een opvanglocatie of gastgezin dit niet doen. Daarnaast hebben gemeenten geen inzage in de polisadministratie, waardoor zij zelf niet in de systemen kunnen zien of een ontheemde werkt. Doordat met deze wijziging een nog groter bedrag aan eet- en leefgeld voor een gezin wegvalt en gemeenten in de herziene ROOO niet in de systemen kunnen controleren of de ontheemde werkt vergroot dit het risico dat ontheemden verzwijgen dat zij inkomsten uit werk hebben. Hierdoor kunnen de kosten van de uitvoering van de regeling mogelijk hoger uitvallen, omdat het eet- en leefgeld doorbetaald blijft worden terwijl de ontheemde daarnaast ook inkomsten uit arbeid heeft maar dit verzwijgt.

#### 4.1.4. Randvoorwaarden

- Nadere toelichting en opheldering nodig is rondom de aangegeven knelpunten en onduidelijkheden in de definitie van gezinsleden om een goede afbakening te kunnen maken.
- Additionele informatie vanuit JenV die gemeenten kan helpen het bepalen van gezinsrelaties. Daarbij noemen gemeenten onder andere beschrijvingen van voorbeeldsituaties. Ook werd in enkele interviews een online beslisboom genoemd.
- Communicatie richting ontheemden om te voorkomen dat er veel vragen aan gemeenten gesteld zullen worden en om bezwaarprocedures tegen te kunnen gaan. Gemeenten pleiten voor een door JenV opgestelde communicatieboodschap over de wijzigingen die zij onder de ontheemden in hun gemeente kunnen verspreiden. Daarbij werden voorbeelden genoemd als folders die zij kunnen verspreiden, informatie voor op de website en berichtgeving op sociale media. Daarbij werd genoemd dat deze informatie ook het best vertaald kan worden in het Engels en het Oekraïens.
- Een implementatietijd van minimaal zes maanden in totaal, bestaande uit drie maanden implementatietijd voor de softwareleveranciers, gevolgd door drie maanden tijd voor de gemeenten. Daarbij dient echter wel rekening gehouden te worden met de periode waarop deze implementatietijd ingaat. Deze zes maanden dienen in te gaan wanneer de herziene ROOO definitief is. Vanuit de softwareleveranciers is aangegeven dat december en januari in verband met jaarwerk drukke tijden zijn en de implementatie daarom beter na deze periode kan starten. Indien dat niet mogelijk is dan zal implementatie in deze periode bij de softwareleveranciers waarschijnlijk langer in beslag nemen.

- Er zijn ook (kleine) gemeenten die geen gebruik maken van specifieke software voor de uitvoering van de ROOO en met bijvoorbeeld met een Excel bestanden werken. Deze gemeenten hebben behoefte aan handleidingen voor algemeen gebruik, waarin staat wat een gemeente deze wijziging kan vastleggen in Excel, op welke wijze zij gezinsleden kunnen registreren en hoe zij mutaties hierin het beste kunnen doorvoeren.
- Communicatie vanuit JenV over de wijzigingen voor ontheemden om te voorkomen dat er veel vragen aan gemeenten gesteld zullen worden en om bezwaarprocedures tegen te kunnen gaan. Gemeenten pleiten voor een door JenV opgestelde communicatieboodschap over de wijzigingen die zij onder de ontheemden in hun gemeente kunnen verspreiden. Daarbij werden voorbeelden genoemd als folders die zij kunnen verspreiden, informatie voor op de website en berichtgeving die op sociale media gedeeld kan worden. Deze informatie dient ook vertaald te worden in het Engels en Oekraïens.

**Samenvattend:**

Implementatie van deze wijziging is voor gemeenten zeer arbeidsintensief. Door het ontbreken van (complete) gezinsrelaties in de huidige registratie is doorlopen van het hele bestand nodig en het verifiëren van gezinsrelaties bij ontheemden. Daarna dienen relaties handmatig ingevoerd te worden in het systeem. Automatisering blijkt daarbij niet mogelijk. Dit maakt het bewerkelijk en foutgevoelig. De implementatie van deze wijziging zou dus veel uitvoeringscapaciteit van gemeenten vergen. Deze capaciteit is er momenteel niet: er blijven al taken liggen bij gemeenten voor de uitvoering van deze regeling. Gemeenten hebben daarnaast geen inzage in de polisadministratie om inkomen uit arbeid van ontheemden te kunnen controleren. Dit is voor hen een randvoorwaarde om deze wijziging door te voeren. Ook ontbreekt momenteel inzicht in de omvang van de problematiek. Hoeveel ontheemden werken en verdienen genoeg om geen leefgeld meer nodig te hebben? SZW geeft aan dat momenteel vanuit het UWV hier een onderzoek naar wordt gedaan. Dit inzicht is nodig om de effectiviteit van deze maatregel scherp te hebben en de uitlegbaarheid te vergroten. De gemeenten uit de klankbordgroep pleiten ervoor de resultaten van dit onderzoek eerst af te wachten, alvorens deze wijziging door te voeren.

**Gewenste vervolgactie:**

- De uitkomsten van het onderzoek van UWV afwachten en meenemen in de besluitvorming over deze wijziging. Met deze uitkomsten zal namelijk meer bekend worden over de impact van deze wijziging, omdat er dan zicht is op de hoogte van het inkomen van ontheemden. Daarmee kan een raming worden gemaakt hoe groot de groep zal zijn die zal blijven werken en hoe groot de groep is die hierdoor zal stoppen.

- Voer de wijziging in wanneer gemeente toegang hebben tot de polisadministratie, zodat zij daadwerkelijk kunnen controleren of een ontheemde aan het werk is. Momenteel kunnen zij nog niet in de systemen nagaan of ontheemden inkomsten hebben uit werk.

## 4.2. Wijziging 2: het voedselcomponent wordt door middel van een staffel uitgekeerd op basis van een huishouden.

### 4.2.1. Uitvoerbaarheid

#### Onduidelijkheden over afbakening 'huishouden'

In de concept herziening ROOO wordt het voedselcomponent beoordeeld per huishouden. Dat is, zoals in hoofdstuk 3.2.2 is toegelicht, niet hetzelfde begrip als het begrip gezin. De meeste geïnterviewde gemeenten geven aan in de afbakening van een huishouden in de herziene ROOO een aantal onduidelijkheden te zien. Zij geven aan dat dit in de uitvoering tot problemen zal leiden bij het maken van een afbakening. Zoals genoemd bij de vorige wijziging, zal het niet goed kunnen maken en onderbouwen van een afbakening de kans op vragen van ontheemden (of vanuit hun opvanglocatie) richting gemeenten vergroten. Dit kan leiden tot meer vragen bij de balie van gemeenten en/ of mails en telefoontjes die extra capaciteit vragen van de teams of afdelingen die zich bezighouden met de uitvoering van de regeling en met communicatie en tot meer bezwaar- en beroepsprocedures.

Hieronder wordt de toelichting van het huishouden in de herziene ROOO weergegeven. Daarin is onderstreept wat volgens de gesproken gemeenten tot onduidelijkheden en knelpunten leidt.

#### Huishouden volgens de herziene ROOO

Een huishouden gaat daarbij uit van personen die gezamenlijk gehuisvest zijn en blijkt geven voor elkaar zorg te dragen door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding of anderszins.

Geïnterviewde gemeenten vallen daarbij vooral het laatste stuk 'of anderszins'. Zij willen weten wat hieronder dient te worden verstaan.

#### Vaststellen huishouden is in de praktijk in bepaalde gevallen niet uitvoerbaar

Volgens de meeste geïnterviewde gemeenten is een staffel op basis van huishouden onder de huidige omstandigheden niet uitvoerbaar. Dit omdat het niet goed vast te stellen en te controleren is wie wel of geen huishouden samen voeren. Dit komt mede door de woonsituaties van ontheemden. Voorbeelden die daarbij genoemd werden zijn:

- Grote gemeentelijke opvanglocaties waar verschillende groepen en individuen worden opgevangen.

- Chalets of vakantiewoningen die door gemeenten als opvanglocatie zijn aangewezen waarin meerdere gezinnen en/of personen wonen die elkaar niet kennen.
- Particulieren die meerdere personen in huis hebben genomen die elkaar niet kennen.

Niet in alle gevallen zullen bij bovenstaande woonsituaties personen die samen onder een dak wonen met elkaar samen willen leven of kosten willen delen. Gemeenten geven aan dat het door dit soort woonsituaties onuitvoerbaar is om vast te stellen en te controleren wie volgens deze afbakening wel of geen huishouden voeren. Dat maakt het ook fraudegevoelig. Zo krijgen ontheemden een hoger bedrag per persoon wanneer zij aangeven met minder personen een huishouden te voeren en kunnen gemeenten niet gaan controleren wie er binnen een opvanglocatie samen kosten delen of bijvoorbeeld samen koken of schoonmaken en daardoor een huishouden vormen. Dit maakt de toedeling van een groep ontheemden als huishouden door gemeenten ook gevoelig voor (juridisch arbeidsintensieve) bezwaar- en beroepsprocedures.

De resultaten van de enquête bevestigen dit beeld. Daarbij geeft 54% van de gemeenten die deze vraag heeft beantwoord (78 gemeenten) knelpunten bij het vaststellen van een huishouden te voorzien. Daarbij wordt ook aangegeven dat het in praktijk niet te vast te stellen en na te gaan wie samen een huishouden voeren. Het hanteren van een afbakening van een huishouden naast die van een gezin in de ROOO leidt daarnaast volgens een aantal gemeenten ook tot verwarring bij ontheemden. Dit zal tot gevolg hebben dat er veel vragen hierover worden gesteld aan gemeenten en betekent dus een extra werklust voor medewerkers die zich binnen gemeenten met de ROOO bezighouden, communicatiemedewerkers en mogelijk ook balie- en receptiemedewerkers.

### **Wijziging wordt niet door de huidige systemen ondersteund**

Vanuit de softwareleveranciers is medegedeeld dat het in de huidige systemen niet mogelijk is om een persoon in twee groeperingen (zowel een gezin als een huishouden) te kunnen vastleggen. Mogelijk zal er volgens softwareleveranciers door gemeenten (buiten het systeem om) met een schaduwadministratie en handreikingen gewerkt moeten worden. Dit is gezien de bewerkelijkheid en foutgevoeligheid onwenselijk.

### **Capaciteit (incidenteel)**

In de interviews wordt aangegeven dat door deze wijziging de complexiteit van de uitvoering van de regeling toeneemt. Net zoals bij wijziging 1 zal de implementatie van deze wijziging tijdrovend zijn, omdat het hele bestand van ontheemden zal moeten worden doorgegaan en ontheemden benaderd zullen moeten worden om aan te geven met wie zij een huishouden vormen. Vervolgens dient de wijziging door de medewerker van de gemeente handmatig buiten het systeem om vastgelegd te worden, omdat dit niet goed in de huidige systemen als tweede groep vastgelegd kan worden. Dit betekent dus dat er door deze wijziging schaduwadministraties bij de gemeenten zullen ontstaan. Dat maakt het naast bewerkelijk ook foutgevoelig.

### **Capaciteit (structureel)**

Verder zullen bij huishoudens vaker dan bij gezinnen mutaties optreden door bijvoorbeeld verhuizing van een deel van het huishouden. In het in hoofdstuk 3.2 geïllustreerde voorbeeld, waarbij de handmatige aanpassingen in de systemen bij mutaties beschreven zijn, blijkt dat de uitvoering van deze wijziging erg arbeidsintensief is. Zo kunnen er op een adres verschillende huishoudens aanwezig zijn die weer onderverdeeld kunnen zijn in meerdere gezinnen. Wanneer een gezin verhuist en er een ander gezin of persoon voor in de plaats komt moet er door gemeenten gekeken worden of het nieuwe gezin of persoon een huishouden zal gaan voeren met een deel van of alle andere bewoners. Ook dienen er mogelijk herberekeningen plaats te vinden: wanneer een deel van het huishouden verhuist naar een ander adres kan de hoogte van het voedselcomponent als gevolg van de staffel weer wijzigen en dient dit per persoon opnieuw berekend te worden, waarbij er ook een onderscheid is gemaakt tussen meerjarig en minderjarige leden van een huishouden. De uitvoering van een staffel op basis van een huishouden maakt de uitvoering van de regeling complexer en vergt volgens de gesproken gemeenten extra capaciteit. Hierdoor zullen er meer andere taken van gemeenten blijven liggen.

In de enquête wordt verdeeld gereageerd op de uitvoerbaarheid van de staffel. Het grootste deel van de gemeenten die deze vraag heeft beantwoord, 42% (59 gemeenten), vindt deze staffel enigszins uitvoerbaar, 35% (49 gemeenten) vindt de staffel uitvoerbaar en 23% (33 gemeenten) slecht uitvoerbaar. Uit nadere analyse van de resultaten blijkt dat de vijf gemeenten die de meeste ontheemden opvangen deze staffel slecht uitvoerbaar vinden. Deze gemeenten vertegenwoordigden in september 2022 volgens de cijfers van het CBS bijna 15% van het totaal aantal ingeschreven ontheemden in Nederland.

Ook uit de interviews bleek dat gemeenten met veel ontheemden in de opvang, waarvoor het van belang is dat processen efficiënt en zoveel mogelijk geautomatiseerd uitgevoerd kunnen worden, doorgaans minder positief tegenover de uitvoerbaarheid van de staffel stonden dan kleinere gemeenten. Zij geven aan dat de staffel op basis van huishouden in de huidige omstandigheden vanwege de afbakening van een huishouden, de hoeveelheid aan mutaties en de grote hoeveelheid handmatig werk dat daarmee gepaard gaat niet uitvoerbaar is.

### **Eerder onderzoek naar een staffel voor deze regeling**

Het hanteren van een staffel voor de toebedeling van het voedselcomponent in de ROOO is eerder getoetst. Zo zijn in de quickscan naar de ROOO in maart 2022<sup>30</sup> de mogelijkheden van een staffel

---

<sup>30</sup> VNG Realisatie Quickscan ROOO, Den Haag maart 2022

op basis van gezin onderzocht. Daaruit bleek dat een staffel tot uitvoeringsproblemen kan leiden. Hiervoor zijn in de quickscan reeds twee redenen genoemd:

- De complexiteit van de definitie/afbakening van 'gezin'
- De frequente herberekeningen die (veelal handmatig) nodig zijn wanneer gekozen wordt voor een evenredige verdeling van het leefgeld over de gezinsleden. Dit houdt immers in dat wanneer er een extra gezinslid bijkomt of wanneer een gezinslid vertrekt naar een ander adres, de hoogte van het leefgeld voor alle gezinsleden herberekend moet worden. In de quickscan is daarom reeds aangegeven dat een staffel waarbij wordt gerekend met een vast bedrag voor het 1e gezinslid, een vast (lager) bedrag voor het 2e gezinslid, en een vast (nog lager) bedrag voor het 3e en 4e gezinslid beter uitvoerbaar zou zijn, omdat hiermee wijzigingen in de samenstelling van het gezin niet leiden tot herberekening voor alle andere gezinsleden.

Bovengenoemde argumenten zijn ook van toepassing voor deze wijziging. Ook voor deze staffel geldt namelijk dat de afbakening (in dit geval voor het huishouden) voor complexiteit zorgt en veel casuïstiek gaat opleveren. En ook nu is er sprake van frequente herberekeningen als gevolg van verhuizingen of andere mutaties (geboorte, verjaardag waardoor een minderjarige meerderjarig wordt) die veelal handmatig dienen worden herberekend.

#### **4.2.2. Uitlegbaarheid**

Geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij de beredenering achter de staffel begrijpen: hoe groter het huishouden, hoe meer het bedrag dat per persoon wordt uitgekeerd afneemt omdat ontheemden in de kosten kunnen delen. De grote complexiteit in de uitvoering die deze staffel met zich meebrengt, in de vorm van veel mutaties, handmatige omzetting in systemen en problemen met de afbakening van de definitie vermindert de uitvoerbaarheid echter sterk. Een staffel op basis van huishouden is voor veel gemeenten zelfs onuitvoerbaar. Geïnterviewde gemeenten verwachten dat de lagere toelagen voor ontheemden niet opwegen tegen de hogere uitvoeringskosten van deze wijziging. Dit maakt deze wijziging minder uitlegbaar.

#### **4.2.3. Risico's**

- Door de onduidelijkheden rondom de afbakening van huishouden leidt dit in de uitvoering mogelijk tot veel vragen en bezwaar- en beroepsprocedures. Daarnaast maakt deze afbakening het in praktijk niet mogelijk voor gemeenten te controleren wie wel of geen huishouden voeren. Dit werkt fraude in de hand, omdat ontheemden er financieel baat bij hebben een kleiner huishouden op te geven.
- Geen ondersteuning vanuit de systemen om personen naast een gezin ook onder te brengen in een huishouden, waardoor gemeenten handmatig bewerkelijke en foutgevoelige schaduwadministraties bij moeten houden. Zij hebben hier in de huidige situatie en omstandigheden geen capaciteit voor.



#### 4.2.4. Randvoorwaarden

- Gemeenten geven aan dat met de huidige definitie van een huishouden het niet mogelijk is om een goede afbakening te kunnen maken en pleiten daarom voor verkenning van een alternatief. Daarbij wordt door gemeenten vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid gepleit voor een maximering in plaats van een staffel.
- Indien toch gekozen zou worden voor de staffel dan vergt dit veel extra capaciteit en bijbehorend budget nodig voor de implementatie en de uitvoering. Deze capaciteit is er momenteel niet.
- Een implementatietijd van minimaal zes maanden in totaal, bestaande uit drie maanden implementatietijd voor de softwareleveranciers, gevolgd door drie maanden tijd voor de gemeenten. Deze zes maanden dienen in te gaan op het moment dat de herziene ROOO definitief is. Daarbij dient echter wel rekening gehouden te worden met de periode waarop deze implementatietijd ingaat. Vanuit de softwareleveranciers is aangegeven dat december en januari in verband met jaarwerk drukke tijden zijn en de implementatie daarom beter na deze periode kan starten.
- Er zijn ook (kleine) gemeenten die geen gebruik maken van specifieke software voor de uitvoering van de ROOO en met bijvoorbeeld met een Excel bestanden werken. Deze gemeenten hebben behoefte aan handleidingen voor algemeen gebruik, waarin staat wat een gemeente deze wijziging kan vastleggen in Excel, op welke wijze zij huishoudens kunnen registreren, hoe zij de staffel daarop kunnen toepassen en hoe zij mutaties het beste kunnen doorvoeren.
- Communicatie vanuit JenV over de wijzigingen voor ontheemden, waaronder deze staffel op basis van een huishouden, om te voorkomen dat er veel vragen aan gemeenten gesteld zullen worden en om bezwaarprocedures tegen te kunnen gaan. Gemeenten pleiten voor een door JenV opgestelde communicatieboodschap over de wijzigingen die zij onder de ontheemden in hun gemeente kunnen verspreiden. Daarbij werden voorbeelden genoemd als folders die zij kunnen verspreiden, informatie voor op de website en berichtgeving die op sociale media gedeeld kan worden. Deze informatie dient ook vertaald te worden in het Engels en Oekraïens.

#### Samenvattend

De definitie van een huishouden verschilt van die van een gezin. Het naast en door elkaar gebruiken van deze begrippen in één regeling leidt tot verwarring in de uitvoering en extra complexiteit. Daarnaast wordt het indelen van dezelfde personen in beide groeperingen in de systemen niet door de huidige systemen ondersteund. Het afbakenen van huishoudens is extra complex als gevolg van de uiteenlopende woonsituaties en de afbakening die aan huishouden wordt toegekend. Gemeenten kunnen in de meeste gevallen niet controleren of ontheemden samen een huishouden voeren doordat zij, zoals in de regeling wordt beschreven “gezamenlijk gehuisvest

zijn en blijf geven voor elkaar zorg te dragen door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding of anderszins". Aangezien ontheemden soms met grote groepen in gemeentelijke opvanglocaties zitten, of met meerdere families ondergebracht worden in een vakantiewoning, is het moeilijk deze afbakening te maken en te controleren. Dit kan resulteren in meer vragen aan gemeenten en meer bezwaar en beroepsprocedures. Bovendien werkt dit fraude in de hand. Daarnaast zullen bij huishoudens vaker dan bij gezinnen mutaties optreden door bijvoorbeeld verhuizing, die vervolgens allemaal handmatig in schaduwadministraties moeten worden doorgevoerd om de staffel aan te passen. Dit is erg arbeidsintensief en uitvoering hiervan vergt extra capaciteit die er niet is en momenteel ook niet te verwerven is. Een staffel is eerder getoetst in de quickscan en al eerder besproken naar aanleiding van de evaluatie. Ook destijds is vanuit zowel gemeenten als vanuit softwareleveranciers aangegeven dat een staffel complex is en tot uitvoeringsproblemen kan leiden. Voor de invoering zal door middel van instructies vanuit de softwareleveranciers veel handmatig in de systemen moeten worden gezet. Naast dat dit bewerkelijk is, is het ook foutgevoelig.

#### **Gewenste vervolgactie:**

Verken een alternatief voor de staffel op basis van een huishouden die minder complexiteit in de uitvoering oplevert en die beter vanuit de huidige automatisering kan worden ondersteund. Gemeenten hebben in de klankbordgroep aangegeven de mogelijkheden voor een maximering op toelagen verder te willen verkennen.

### **4.3. Wijziging 3: het aanpassen van de hoogte van het voedselcomponent indien maaltijden deels in natura worden verstrekt**

#### **4.3.1. Uitvoerbaarheid**

Voor wat betreft uitvoerbaarheid gelden de argumenten die zijn aangevoerd in hoofdstuk 4.2.1 (de staffel die van toepassing is wanneer de ontheemde alle maaltijden zelf dient te verzorgen) ook voor deze staffel. Daarnaast geven gemeenten aan dat door een tweede staffel de complexiteit van de regeling nog verder toeneemt. In de klankbordgroep, waaraan de geïnterviewde gemeenten deelnamen, is getoetst in hoeverre gemeenten gebruik zouden maken van de mogelijkheid om alleen de hoofdmaaltijd in opvanglocaties te laten verzorgen. De reactie van de gemeenten was hierop dat zij niet voornemens zijn om hier in de nabije toekomst gebruik van te maken.

Vanuit de softwareleveranciers wordt eveneens aangegeven dat een tweede staffel de complexiteit in de systemen toeneemt. Zij lichten toe dat hierdoor een enorme wirwar van locaties en staffels

ontstaan in het systeem, doordat er dan met een staffelbedrag per locatie zal moeten worden gewerkt.

#### **4.3.2. Uitlegbaarheid**

Voor deze wijziging gelden dezelfde argumenten met betrekking tot uitlegbaarheid als aangedragen in 4.2.2.

#### **4.3.3. Risico's**

Voor deze wijziging gelden dezelfde risico's als benoemd in 4.2.3.

#### **4.3.4. Randvoorwaarden**

Voor deze wijziging gelden dezelfde randvoorwaarden zoals vermeld in 4.2.4.

#### **Concluderend**

Geïnterviewde gemeenten geven aan dat een tweede staffel de complexiteit vergroot. Daarnaast geven zij aan dat de opvanglocaties in hun gemeenten momenteel of alle maaltijden in natura verstrekken of geen maaltijden verstrekken (en ontheemden hiervoor een voedselcomponent verstrekken) en dat dit in de nabije toekomst zo blijft.

#### **Gewenste vervolgactie:**

- Overweeg deze optie niet aan te bieden om de complexiteit in de uitvoering te verminderen.
- Verken een alternatief voor de staffel op basis van een huishouden die minder complexiteit in de uitvoering oplevert en vanuit de automatisering kan worden ondersteund.

## **4.4. Wijziging 4: het verlagen van de wooncomponent conform meerkosten voor inwoning in de particuliere opvang**

### **4.4.1. Uitvoerbaarheid**

#### **Capaciteit (incidenteel)**

Uit hoofdstuk 3.4.2 blijkt dat deze wijziging makkelijk in de systemen door te voeren is voor de softwareleveranciers. Aanpassingen op normbedragen worden bij sommige softwareleveranciers door de leverancier uitgevoerd, waarna alle uitkeringen automatisch opnieuw berekend worden om met de nieuwe normen te rekenen. Bij andere leveranciers kunnen gemeenten dit zelf aanpassen in referentietabellen. De implementatie van deze wijziging is dus relatief snel en eenvoudig. Qua omzetting zal de wijziging voor gemeenten weinig van de uitvoering vragen.

Wel zijn er als gevolg van de implementatie van deze verandering meer vragen aan gemeenten van ontheemden en particuliere opvanglocaties te verwachten. Ontheemden zullen hier namelijk financieel op achteruit gaan en particuliere opvanglocaties mogelijk ook, wanneer er afspraken zijn gemaakt over een financiële bijdrage van de ontheemde aan de opvanglocatie die hoger is dan de wooncomponent in de herziene ROOO. Hoe meer afspraken er over een bijdrage van ontheemde aan gastgezin zijn gemaakt, hoe meer vragen er aan het adres van de gemeente kunnen worden verwacht.

### **Capaciteit (structureel)**

Of deze wijziging meer structurele capaciteit zal vergen hangt af van de afspraken die zijn gemaakt tussen ontheemde en particuliere opvanglocatie over een bijdrage in de kosten en van hoe hoog deze eventuele bijdrage is. Wanneer ontheemden geen financiële bijdrage hebben afgesproken met hun particuliere opvanglocatie of wanneer deze bijdrage nog te financieren is vanuit de aangepaste wooncomponent van de herziene ROOO dan heeft deze wijziging beperkte tot geen impact op de capaciteit om de regeling uit te voeren. Indien deze afspraken er wel zijn en veelvuldig zijn gemaakt, dan heeft dit gevolgen voor de structureel benodigde capaciteit om de regeling uit te voeren.

- Zo kunnen dan volgens geïnterviewde gemeenten mogelijk meer aanvragen van ontheemden binnenkomen voor vergoeding van buitengewone kosten op grond van artikel 11 in de regeling. Met de huidige regeling wordt hier weinig gebruik van buitengewone kosten gemaakt, maar wanneer ontheemden niet genoeg geld overhouden om andere kosten te kunnen dekken, dan kan dit volgens een paar geïnterviewde gemeenten mogelijk veranderen. De afhandeling van aanvragen van buitengewone kosten zijn daarbij arbeidsintensief en tijdrovend, omdat voor elke aanvraag door een medewerker van de gemeente een afweging moet worden gemaakt of deze aanvraag gehonoreerd of afgewezen moet worden. Bij een positief besluit dient het bedrag daarna overgemaakt te worden aan de ontheemde.
- Wanneer er veelvuldig afspraken over een bijdrage zijn gemaakt die het bedrag van het herziene wooncomponent ruimschoots overstijgen is er een risico dat een deel van de particuliere opvanglocaties zal besluiten om te stoppen met het opvangen van ontheemden. Dit zal leiden tot een toestroom van ontheemden van particuliere opvanglocaties naar gemeentelijke opvanglocaties.

Uit de enquête blijkt dat veel gemeenten vrezen dat deze wijziging zal leiden tot een toestroom van particuliere naar gemeentelijke opvang. Van de 138 gemeenten die deze vraag van de enquête heeft ingevuld geeft 70% (96 gemeenten) aan te voorzien dat door de verlaging van de wooncomponent particuliere opvanglocaties zullen kiezen te stoppen met de opvang van ontheemden. Ook werd dit risico door verschillende gemeenten in de interviews benoemd. Zij gaven daarbij veelal aan niet te weten of en in welke mate dergelijke afspraken tussen ontheemden en opvanggezinnen zijn gemaakt. De enquête bevestigt het beeld dat veel gemeenten geen zicht

hebben op afspraken die zijn gemaakt tussen ontheemden en particuliere opvanglocaties over een bijdrage. Zo geeft 66% (93 gemeenten) van de gemeenten die deze vraag in de enquête hebben beantwoord aan geen te zicht op afspraken tussen ontheemden en gastgezinnen over bijdragen te hebben. Verder geeft 23% (32 gemeenten) aan hier enigszins zicht op te hebben. Tot slot geeft 11% (15 gemeenten) aan wel zicht te hebben op deze afspraken. Uit analyse van deze resultaten blijkt dat de gemeenten die hebben aangegeven zicht te hebben op deze afspraken allemaal kleine gemeenten (minder dan 50.000 inwoners). Van deze 15 gemeenten geven er 8 aan dat zij uitgaan van een uitstroom. Dit geeft dus een indicatie dat zij weten dat er afspraken zijn gemaakt over een bijdrage tussen ontheemden en opvanglocatie en dat dat het afgesproken bedrag van dusdanige hoogte is dat de opvanglocatie er mogelijk voor zal kiezen te stoppen. Van deze 15 gemeenten geven er echter ook 7 aan die aangegeven geen uitstroom te verwachten. Dit impliceert dat deze gemeenten weten dat de particuliere opvanglocaties in hun gemeente ontheemden opvangen zonder hier een bijdrage voor te vragen of een bijdrage die niet door de verlaging van de wooncomponent zal worden aangetast. Ook zijn de gemeenten die aangaven 'enigszins zicht' te hebben op afspraken over een bijdrage geanalyseerd. Ook hierbij is te zien dat dit grotendeels kleine gemeenten zijn. Van deze 32 gemeenten geven er 22 aan door deze wijziging meer uitstroom uit de particuliere opvang te verwachten, tegenover 10 gemeenten die dit niet zien. Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat veel gemeenten vermoeden dat de verlaging van de wooncomponent zal leiden tot en toestroom van particuliere opvang naar gemeentelijke opvang, maar dat zij doorgaans zij geen zicht hebben op deze afspraken en dus de impact van deze wijziging niet kunnen inschatten. Uit de cijfers blijkt dat er wel afspraken worden gemaakt over een bijdrage aan het gastgezin van een dusdanige hoogte dat er bij een verlaging mogelijk gekozen kan worden tot het beëindigen van opvang, maar dat er geen raming kan worden gemaakt hoe vaak dit voorkomt. Ook een aantal geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij weten dat er in hun gemeente soms afspraken zijn gemaakt over een vergoeding.

Een belangrijke constatering is dat met de huidige bezettingsgraad (zoals benoemd in hoofdstuk 2.1) de gemeentelijke opvang een grote toestroom op dit moment niet zou aankunnen. Zoals benoemd in hoofdstuk 2.1 lopen de gemeentelijke opvanglocaties steeds verder vol en hebben zij sinds de zomer een bezettingsgraad van 95% op hoger. Wanneer er door deze wijziging een toestroom zou komen, zullen er met spoed nieuwe opvanglocaties gezocht en klaargemaakt moeten worden. Dit veel capaciteit van gemeenten vergen. Daarom is de aanbeveling om nader onderzoek te doen naar deze afspraken door bijvoorbeeld bij de instanties die de particuliere opvang coördineren cijfers op te vragen. Op basis van deze cijfers kan er een betere inschatting van de impact van deze wijziging worden gemaakt en kunnen er op basis van deze cijfers voorbereidingen worden gemaakt voor een eventuele toestroom, wanneer voor het doorvoeren van deze wijziging wordt gekozen.

## 4.4.2. Uitlegbaarheid

### Uitlegbaarheid ten aanzien van andere doelgroepen

In de interviews reageren gemeenten verdeeld op de vraag of deze wijziging de uitlegbaarheid van de regeling ten aanzien van andere doelgroepen, zoals ingezetenen met een minimuminkomen, ten goede komt. Momenteel zijn er, zoals in hoofdstuk 3.4.1 te lezen is, bij een aantal gemeenten gevallen bekend waarin grote families Oekraïense ontheemden een totaal aan toelagen ontvangen die de bijstandsnorm ruimschoots overstijgt. Met name in de particuliere opvang is er kans op een overschrijding van de bijstandsnorm, omdat deze families naar een voedselcomponent en een bedrag ten behoeve van kleding en andere persoonlijke uitgaven ook nog een wooncomponent krijgen. Hierdoor kan de hoogte van de toelagen flink oplopen. Doordat met deze wijziging de wooncomponent flink naar beneden wordt gebracht geven een aantal gemeenten aan dat dit de uitlegbaarheid van de regeling ten aanzien van ingezetenen met een minimuminkomen ten goede komt.

Andere geïnterviewde gemeenten geven aan dat deze wijziging de uitlegbaarheid van de regeling ten aanzien van andere doelgroepen juist niet ten goede komt. Zo is de wooncomponent in de herziene ROOO sterk afwijkend ten aanzien van de logeerregeling van het COA. De logeerregeling, die in hoofdstuk 3.4.1 wordt beschreven, is qua bedragen meer in lijn met de huidige wooncomponent. Oekraïense ontheemden krijgen met deze wijziging per maand een stuk minder dan deze logeerregeling en dit vermindert volgens een aantal gesproken gemeenten de uitlegbaarheid van de regeling ten opzichte van asielzoekers. Hieronder wordt het verschil tussen de wooncomponent van de herziene ROOO en de COA-logeerregeling weergegeven.

#### **Aangepaste ROOO (niet gestaffeld, dus geen max voor grotere huishoudens)**

- 1 persoonshuishouden: € 70 per maand (getoetst bedrag), € 93 per maand (later aangepast bedrag)
- 4 persoonshuishouden: 280 per maand (getoetst bedrag), +/- € 360 per maand (later aangepast bedrag)

#### **COA-logeerregeling (wel gestaffeld, tot circa € 540 per maand)<sup>31</sup>**

- 1 persoonshuishouden: +/- € 325 per maand (€ 75 per week)
- 4 persoonshuishouden: +/-€ 540 per maand (€ 125 per week)

Uit de enquête blijkt eveneens dat er verdeelde reacties zijn op de vraag of deze wijziging de uitlegbaarheid van de regeling ten goede komt. Het grootste deel van de gemeenten die deze vraag heeft beantwoord, 37% (52 gemeenten) geeft aan dat dit de uitlegbaarheid enigszins ten goede komt. Dit wordt gevolgd door 32% (45 gemeenten) die aangeeft dat deze wijziging de

---

<sup>31</sup> Het Ministerie van JenV geeft aan dat het COA inmiddels met andere bedragen werkt, die zijn geïndexeerd naar inflatie, deze zijn echter nog niet in de RvA doorgevoerd.

uitlegbaarheid niet ten goede komt en 31% (43 gemeenten) die vindt dat de wijziging juist wel de uitlegbaarheid ten goede komt. Uit de toelichtingen bij deze vraag bleek onder meer dat gemeenten die aangaven dat de uitlegbaarheid van de regeling met deze wijziging vermindert dit vinden vanwege:

- het verschil met bedragen COA-logeerregeling;
- de stijgende energieprijzen. Een paar gemeenten vrezen dat het nieuwe bedrag niet toereikend met de stijgingen van de energieprijzen;
- mogelijke afspraken over een bijdrage tussen ontheemde en particuliere opvang. Een aantal gemeenten is bang dat particuliere locaties hierdoor zullen stoppen met opvang ontheemden.

De gemeenten die vinden dat dit de uitlegbaarheid van de regeling wel ten goede komt vinden dit vooral op basis van het lagere bedrag. Enkele gemeenten gaven in de interviews de oplossingsrichting om het wooncomponent rechtstreeks aan de particuliere opvanglocatie zelf over te maken. Daarmee kan worden voorkomen dat ontheemden een wooncomponent krijgen terwijl de particuliere opvanglocatie geen vergoeding ontvangt. Er waren echter ook gemeenten die dit geen goede oplossingsrichting vonden, omdat dit bijvoorbeeld uitbuiting in de hand zou kunnen werken.

#### **Uitlegbaarheid ten aanzien van particuliere opvanglocaties en gastgezinnen**

Geïnterviewde gemeenten geven aan dat deze wijziging de uitlegbaarheid vermindert ten aanzien van particuliere opvanglocaties die met ontheemden een vergoeding overeengekomen zijn. In de huidige ROOO wordt benoemd dat de ontheemde met de wooncomponent in staat wordt gesteld om "bijvoorbeeld kosten voor het openbaar vervoer te betalen, voor activiteiten buitenshuis (zoals familie/vriendenbezoek, het doen van sport etc.), maar ook om (vrijwillig) bij te dragen in het particuliere huishouden. Over dit laatste kunnen de ontheemde en het gastgezin gezamenlijk afspraken maken."<sup>32</sup>.

#### **4.4.3. Risico's**

- Meer aanvragen van een vergoeding van buitengewone kosten. Deze aanvragen zijn bewerkelijk voor gemeenten.
- Grotere toestroom naar gemeentelijke opvanglocaties, die momenteel veelal vol zitten.
- Stijgende (energie)prijzen, waardoor het bedrag van de wooncomponent niet langer toereikend is om in de daarvoor bedoelde kosten te voorzien. Te zien is dat het in de uitvoeringstoets getoetste bedrag van € 70 gedurende het onderzoek is bijgesteld naar € 93, mede vanwege de

---

<sup>32</sup> Toelichting bij Regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 1 april 2022, nummer 3936963, houdende regels voor de huisvesting en verzorging van ontheemden als gevolg van het oorlogsgeweld in Oekraïne (Regeling opvang ontheemden Oekraïne)

hogere energieprijzen. Er is een risico dat komende maanden als gevolg van verder stijgende prijzen opnieuw een bijstelling van dit bedrag nodig is.

#### 4.4.4. Randvoorwaarden

- Communicatie richting ontheemden en particuliere opvanglocaties/ gastgezinnen over deze wijziging.
- Meer zicht op aantal ontheemden die afspraken heeft gemaakt over een bijdrage aan de particuliere opvanglocaties om een inschatting te maken van de impact van deze wijziging. Afhankelijk van de uitkomsten dient er gekeken te worden hoeveel plekken in de gemeentelijke opvang erbij moeten komen om een toestroom aan te kunnen.

#### **Concluderend**

Deze wijziging is goed uitvoerbaar, maar gemeenten vrezen voor een toestroom van de particuliere opvang naar de gemeentelijke opvang. De gedachte hierachter is dat er mogelijk afspraken zijn gemaakt over een vergoeding voor de inwoning tussen de ontheemde en het gastgezin. De meeste gemeenten hebben weinig zicht op of dit soort afspraken in hun gemeente zijn gemaakt. Hier zijn wel een aantal voorbeelden van genoemd. De gemeentelijke opvang zit echter momenteel in veel gemeenten vol, dus een toestroom van particuliere naar gemeentelijke opvang zou ertoe kunnen leiden dat er onvoldoende opvangplekken beschikbaar zijn. Gemeenten pleiten ervoor dat eerst meer zicht komt op aantallen (ontheemden die afspraken hebben gemaakt over een vergoeding met hun particuliere opvanglocatie) alvorens tot deze herziening over te gaan. Gemeenten hebben dit zicht zelf niet. Het Rode Kruis, Vluchtelingenwerk Nederland, het Leger des Heils en TakeCareBnB zijn gevraagd om de particuliere opvang van vluchtelingen uit Oekraïne in gastgezinnen te organiseren. Mogelijk hebben zij meer zicht op deze informatie. JenV heeft eerder navraag gedaan bij RefugeeHomeNL naar de afspraken tussen ontheemden en particuliere opvanglocaties. Vanuit JenV is aangegeven dat RefugeeHomeNL vooral symbolische afspraken bleek te kennen. Er blijkt geen zicht te zijn op exacte aantallen. Ook zien gemeenten een sterke verlaging van de wooncomponent in tijden waarin (energie)prijzen stijgen als risico. Dit kan mogelijk leiden tot een groter beroep op vergoeding van bijzondere kosten bij gemeenten. Dit soort aanvragen zijn bewerkelijk voor gemeenten, omdat elke aanvraag individueel afgewogen moet worden. Indien blijkt dat er vrijwel geen afspraken zijn gemaakt tussen ontheemden en particuliere opvanglocaties over een vergoeding dan vinden gemeenten een verlaging van het wooncomponent de uitlegbaarheid van de regeling ten goede komt.



**Gewenste vervolgactie:**

Breng de afspraken tussen ontheemden en particuliere opvanglocaties goed in beeld om een betere inschatting van de impact van deze wijziging te maken. Indien nodig kunnen voorbereidingen worden getroffen voor een eventuele toestroom naar de gemeentelijke opvang.

## 4.5. Wijziging 5: inlichtingenplicht (nog niet opgenomen in de herziene RooO)

### 4.5.1. Uitvoerbaarheid

Ten tijde van de uitvoeringstoets is er nog geen volledige uitwerking van de inlichtingenplicht gemaakt. Daardoor is nog niet duidelijk wat de precieze strekking hiervan zal zijn.

Gemeenten reageren doorgaans positief op een inlichtingenplicht. In de enquête geeft 46% (63 gemeenten) van de gemeenten die deze vraag hebben ingevuld aan dat een inlichtingenplicht goed uitvoerbaar is, 42% (58 gemeenten) geeft aan dat dit redelijk uitvoerbaar is en 12% (17 gemeenten) vindt dit slecht uitvoerbaar. In de reacties op deze vraag zijn er veel opmerkingen over de strekking van de inlichtingenplicht, in het bijzonder over de mate waarop gemeenten op naleving toezien en moeten controleren. Ook in de interviews werd dit punt benoemd en kwam naar voren dat handhaven en het controleren of ontheemden dergelijke informatie daadwerkelijk doorgeven gemeenten veel extra uitvoeringscapaciteit zal kosten. Ook daarvoor geldt dat onder huidige omstandigheden deze capaciteit er niet is en niet te werven is.

### 4.5.2. Uitlegbaarheid

De meest geïnterviewde gemeenten geven aan dat een inlichtingenplicht, afhankelijk van de vormgeving hiervan, vanuit het oogpunt van uitlegbaarheid wenselijk is. Volgens de huidige ROOO dienen ontheemden ook in de huidige situatie inkomen uit arbeid of verhuizing te melden. In praktijk wordt dit vaak niet gedaan. Gemeenten zijn benieuwd hoe de inlichtingenplicht vormgegeven zal worden om een ander effect te bereiken. Indien de inlichtingenplicht kan waarborgen dat ontheemden wijzigingen in hun woon- en leefsituatie beter vaker zullen melden, dan komt dit de uitlegbaarheid van de regeling ten goede.

### 4.5.3. Risico's

- Gemeenten geven aan dat controleren en handhaven van de inlichtingenplicht onder de huidige omstandigheden niet goed uitvoerbaar is, omwille van de capaciteit. Een inlichtingenplicht zonder extra uitvoeringscapaciteit is daardoor mogelijk niet effectief.

- Ook volgens de huidige ROOO dienen ontheemden en wijziging van hun woon- of werksituatie door te geven aan de gemeente. Uit de evaluatie is te lezen dat ontheemden dit in praktijk niet altijd doen of te laat doen. Mogelijk zal een inlichtingenplicht dit probleem niet verhelpen.

#### 4.5.4. Randvoorwaarden

- Tijdige bekendmaking en toelichting wat de inlichtingenplicht precies inhoudt en wat daarbij van gemeenten wordt verwacht zodat gemeenten genoeg tijd hebben dit in te regelen.
- Landelijke communicatie richting ontheemden over de inlichtingenplicht zodat zij weten waartoe zij verplicht zijn.

#### **Gewenste vervolgactie:**

Werk de inlichtingenplicht verder uit en laat een nieuwe uitvoeringstoets op deze wijzigingen uitvoeren, alvorens deze wijziging in werking te laten treden.

## 4.6. Wijziging 6: inzage in de polisadministratie (nog niet opgenomen in de herziene RooO)

### 4.6.1. Uitvoerbaarheid

De inlichtingenplicht is al sinds de inwerkingtreding van de ROOO een gewenste aanpassing. Gemeenten geven aan graag inzicht te willen in de polisadministratie om te kunnen controleren of ontheemden aan het werk zijn om op basis daarvan het leefgeld stop te kunnen zetten wanneer blijkt dat de ontheemde inkomen uit arbeid ontvangt. Inzage in de polisadministratie stelt gemeenten daardoor in staat om beter uitvoering te geven aan de regeling.

In de interviews wordt door gemeenten aangegeven dat deze wijziging wel om extra capaciteit voor de uitvoering vraagt. Waar gemeenten nu geen systemen kunnen raadplegen om na te gaan of iemand werkt, zal dit in de nieuwe situatie, wanneer er een juridische grondslag voor inzage in de polisadministratie is, wel worden gedaan. Aan de hand van de uitkomsten kan de gemeente vervolgens bepalen om de verstrekking van het eet- en leefgeld stop te zetten. Gemeenten gaven in de interviews aan dat terugvordering van te veel betaalde toelagen niet goed uitvoerbaar is. Dit kost veel capaciteit en terugvorderen is soms moeilijk (bijvoorbeeld wanneer het geld al van een rekening is gehaald of op een money card is overgemaakt, of wanneer een ontheemde weer uit de gemeente is vertrokken en de nieuwe verblijfplaats niet bekend is).

Ook uit de enquête blijkt dat gemeenten doorgaans positief tegenover inzage in de polisadministratie staan, omdat dit de uitlegbaarheid van de regeling verhoogt. Wel geven gemeenten aan dat dit extra capaciteit vraagt in de uitvoering. Daarbij geeft 48% (65 gemeenten)

aan dat dit goed uitvoerbaar is, 48% (64 gemeenten) geeft aan dat dit redelijk uitvoerbaar is en 4% (5 gemeenten) vindt de inzage in de polisadministratie slecht uitvoerbaar.

#### 4.6.2. Uitlegbaarheid

De meeste gesproken gemeenten geven aan dat dit de uitlegbaarheid en het draagvlak van de regeling ten goede komt.

#### 4.6.3. Risico's

- Inzage in de polisadministratie vergt extra capaciteit bij gemeenten om uit te voeren, terwijl gemeenten bij de uitvoering van de regeling capaciteit tekortkomen.

#### 4.6.4. Randvoorwaarden

- Gemeenten geven aan graag een automatische melding te ontvangen wanneer ontheemde werkt (vgl. IB-sigitaal P-wet). Zonder signaal zal voor elke ontheemde in het systeem gekeken moet worden of diegene werkt, dan vergt dit veel extra capaciteit en is dat niet goed uitvoerbaar.
- Een kan-bepaling aan koppelen aan inzage in de polisadministratie, zodat gemeenten geen verplichting hebben om in te houden.
- Landelijke communicatie richting ontheemden over de inlichtingenplicht in combinatie met de inzage in de polisadministratie helpt om ontheemden bewuster te maken van het feit dat zij inkomen uit arbeid moeten melden en hoe ze dit moeten doen.
- Informatie richting gemeenten wat de inlichtingenplicht in combinatie met het inzicht in de polisadministratie (wanneer dit verder is uitgewerkt) precies inhoudt, wat de rol gemeente hierbij is en hoe deze zich verhoudt tot die van de sociale dienst, en wat de relatie van deze wijziging is tot de wet- en regelgeving, met daarbij ook aandacht voor de AVG.
- Voldoende implementatietijd voor de gemeenten en de softwareleveranciers om deze wijziging in de systemen te implementeren. Wanneer de precieze uitwerking van deze wijziging bekend is kan in samenwerking met gemeenten en softwareleveranciers de benodigde implementatietijd worden bepaald.

#### **Gewenste vervolgactie:**

Werk de mogelijkheid tot inzage in de polisadministratie verder uit en laat een nieuwe uitvoeringstoets op deze wijzigingen uitvoeren, alvorens deze wijziging in werking te laten treden.

## 4.7. Overige wijzigingen

Geïnterviewde gemeenten gaven aan dat het toegevoegde artikel over vrijwilligerswerk in de herziene ROOO meer duidelijkheid geeft. Door enkele gemeenten werd benoemd dat dit mogelijk vragen zal opleveren ten opzichte vrijwilligerswerk buiten de opvang en inkomsten uit arbeid.

De wijziging van de component voor kleding en persoonlijke uitgaven van € 55 in de huidige ROOO naar € 56,12 in de herziene ROOO leverde geen bezwaren op.

## 4.8. Knelpunten uit de huidige ROOO die (nog) niet ondervangen worden met de herzien ROOO

Niet alle knelpunten die de huidige regeling met zich meebrengt worden ondervangen in de herziene regeling. Hieronder worden de meest genoemde knelpunten van de regeling beschreven.

### **Nog geen inzage in de polisadministratie**

Een belangrijke behoefte van gemeenten die uit de evaluatie naar voren kwam is het krijgen van inzage in de polisadministratie (SUWI-net) om te kunnen controleren of een ontheemde aan het werk is. Deze behoefte vanuit gemeenten kwam ook al naar voren in de quickscan van VNG Realisatie die in maart dit jaar is uitgevoerd. Hoewel inzage in de polis administratie wel is meegenomen in de uitvoeringstoets zal deze wijziging nog niet worden doorgevoerd, omdat de juridische grondslag hiervoor nog ontbreekt.

### **Ontbreken van een inlichtingenplicht**

Hetzelfde geldt voor een inlichtingenplicht. Zoals eerder benoemd in hoofdstuk 3.5 zien gemeenten soms dat ontheemden zich niet altijd (tijdig) opnieuw inschrijven bij een andere gemeente, waardoor de oude gemeente onterecht te lang het eet- en leefgeld blijft doorbetalen. Of dat zij uit Nederland vertrekken en vergeten zich uit te schrijven. Ook hierdoor loopt de verstrekking van de toelagen soms onterecht te lang door.

### **Omzeiling van de peildatum van de eerste van de maand**

Een ander knelpunt dat uit de evaluatie van de ROOO beschreven wordt, is dat bij de overgang naar werk is dat de peildatum voor de uitbetaling van leefgeld (de eerste van de maand) oneigenlijk gebruik potentieel in de hand werkt.<sup>33</sup> Zo worden er in de evaluatie voorbeelden gegeven van ontheemden die soms bewust na de eerste van de maand aangeven dat zij werk hebben

---

<sup>33</sup> VNG Realisatie, Evaluatie regeling opvang ontheemden Oekraïne, 30 juni 2022

gevonden, terwijl zij op de eerste van de maand al werkten, om de toelagen voor deze maand nog te kunnen ontvangen. Ook zijn er voorbeelden genoemd van werkgevers die hierop inspelen door mensen na de eerste van de maand te werven waarna het arbeidsverband voor de eerste van de volgende maand weer stopt, zodat de ontheemde de toelage voor de nieuwe maand weer kan ontvangen. Door deze omzeiling ontvangt de ontheemde dus zowel inkomsten uit werk als leefgeld. Dit knelpunt wordt met de herzieningen in de ROOO niet weggenomen.

### **Grofmazigheid van de regeling ten aanzien van inkomen uit arbeid**

Uit de evaluatie bleek ook dat de overgang naar werk onder de huidige regeling niet voor alle ontheemden financieel gunstige gevolgen heeft. In de huidige regeling verliest een ontheemde zijn volledige recht op leefgeld bij elke vorm van betaalde arbeid. Dit kan nadelig uitpakken wanneer een ontheemde bijvoorbeeld een paar uur per week werkt of een 0-urencontract heeft. Deze vormen van arbeid kunnen er volgens de evaluatie voor zorgen dat de ontheemde minder inkomen uit arbeid ontvangt dan het leefgeld waar hij of zij anders recht op zou hebben.<sup>34</sup>

Daarnaast brengt de keuze om te werken ook extra kosten met zich mee, zoals het afsluiten en het bekostigen van een zorgverzekering. Dit element uit de regeling kan ontheemden dus ontmoedigen om te gaan werken. Dit element wordt door de herziene regeling niet weggenomen en zelfs verder versterkt, omdat in de herziene regeling ook de toelagen van gezinsleden worden stopgezet. Vanwege het oogpunt van uitvoerbaarheid blijkt dit knelpunt echter lastig weg te nemen. Zo is bijvoorbeeld aanvulling van het inkomen tot een bepaald drempelbedrag met de huidige capaciteit niet goed uitvoerbaar.

### **Gebrek aan capaciteit om de regeling uit te voeren**

Een breder aangegeven knelpunt in de evaluatie is dat er taken bij gemeenten blijven liggen om uitvoering te geven aan de regeling (zie ook 2.1). Dit wordt veelal gedaan met bestaand personeel. Dit gaat ten koste van de tijd voor andere reguliere taken. Hierdoor treden bij meerdere gemeenten achterstanden op. Voorbeelden van taken die blijven liggen zijn bijvoorbeeld de huisvesting van asielzoekers of andere taken in het kader van de Wet inburgering (zie ook 2.3) of uitvoeringstaken rondom de uitvoering van de Participatiewet. Met de huidige arbeidsmarkt kunnen gemeenten daarnaast niet goed aan personeel met de benodigde kennis en vaardigheden komen. De herziene regeling lost dit probleem niet op. Doordat de herziene regeling complexer is in de uitvoering zal deze juist meer vergen van de uitvoering bij gemeenten.

---

<sup>34</sup> VNG Realisatie, *Evaluatie regeling opvang ontheemden Oekraïne*, 30 juni 2022

## 5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de uitvoeringstoets van de herziene ROOO als geheel. In de conclusie worden de onderzoeksvragen beantwoord. De aanbevelingen geven richting aan de gewenste vervolgstapen voor een succesvolle en tijdige implementatie van de herziene ROOO.

### 5.1. Conclusies

#### 5.1.1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?

**Wijziging 1: Bij inkomen uit arbeid vervalt niet alleen het eet- en leefgeld voor de (meerderjarige) ontheemde zelf, maar ook voor zijn of haar gezinsleden.**

De wijziging dat bij inkomen uit arbeid het eet- en leefgeld niet alleen voor de ontheemde zelf vervalt, maar ook voor de gezinsleden vergt dat de gemeente bij de inschrijving van de ontheemden in de gemeenten meteen nagaat wat de gezinsrelaties zijn en deze vastlegt in het systeem. Het registreren van deze gezinsrelaties is mogelijk binnen de huidige systemen, maar vergt wel een extra handeling ten aanzien van de huidige situatie waarbij van meerderjarige ontheemden doorgaans niet de relatie is vastgelegd. Wanneer een meerderjarige ontheemde werk vindt, wordt er handmatig door de medewerker van de gemeente een deelcomponent in het systeem verwijderd. Indien iemand stopt met werken dient deze deelcomponent weer handmatig te worden toegevoegd.

**Wijziging 2 en 3: Het aanpassen van de hoogte van het leefgeldbedrag indien een aantal maaltijden in natura wordt verstrekt en het aanpassen van de hoogte van het leefgeldbedrag indien een aantal maaltijden in natura wordt verstrekt**

Met de wijziging van de staffels voor de voedselcomponent gekoppeld aan het huishouden zal de gemeente, net als bij de vorige wijziging, bij inschrijving de ontheemden moeten vaststellen of zij deel uitmaken van een huishouden en uit welke personen dit huishouden bestaat. Vervolgens dient de gemeente dit bij te houden. In de huidige systemen is het niet mogelijk om een ontheemde in twee groeperingen (gezin en huishouden) in te delen. Dit betekent dat gemeenten mogelijk de huishoudens in een schaduwadministratie moeten bijhouden en alle mutaties van huishoudens handmatig zouden moeten doorvoeren. Bovengenoemde werkwijzen gelden voor beide staffels (wijziging 2 en wijziging 3).

**Wijziging 4: Het verlagen van de wooncomponent conform meerkosten voor inwoning in de particuliere opvang**

Voor wat betreft de verlaging van de wooncomponent verandert er niets aan de huidige werkwijze.

### **Wijzigingen 5 en 6: Inlichtingenplicht en inzage in de polisadministratie**

Omdat de toekomstige wijzigingen rondom inlichtingenplicht en de inzage in de polisadministratie ten tijde van de uitvoeringstoets nog niet volledig uitgewerkt waren, kan er geen uitspraak worden gedaan over de verandering van werkwijze op deze punten. De impact hiervan dient op een later moment, wanneer de wijzigingen verder zijn uitgewerkt, nader te worden onderzocht.

### **5.1.2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie?**

#### **Personeel**

Deze wijzigingen in de ROOO betekenen meer werk voor de medewerkers bij de gemeenten die zich bezighouden met de uitvoering van de regeling. In het bijzonder de medewerkers die zich met de verstrekking van het eet- en leefgeld bezighouden en applicatiebeheerders zullen er bij de implementatie en bij de uitvoering van de herziene regeling meer werkzaamheden bij krijgen.

- Met name de staffel gekoppeld aan de voedselcomponent zal ervoor zorgen dat er meer tijd zal zitten in de uitvoering van de regeling. Zo zullen mutaties binnen een huishouden of tussen huishoudens handmatig door de medewerkers moeten worden. Dit is tijdrovend en door de handmatige invoer ook foutgevoelig. Deze groep kenmerkt zich door veel verhuisbewegingen, wat voor veel mutaties zorgt. Naast de uitvoering is ook de implementatie van deze wijziging tijdrovend voor de organisatie.
- Ook de wijziging waarbij de verstrekking van het eet- en leefgeld is gekoppeld aan gezinsleden zal medewerkers meer tijd kosten. Wanneer er wijzigingen plaatsvinden in de gezinssamenstelling zal dit handmatig in de systemen moeten worden aangepast. Ook brengt de implementatie van de staffels gekoppeld aan huishouden en de verstrekking van eet- en leefgeld gekoppeld aan gezin veel werk voor deze medewerkers met zich mee. Zo zullen gemeenten het hele bestand van ontheemden door moeten lopen en ontheemden moeten benaderen om de relaties van huishouden en in gevallen ook gezin vast te laten leggen en vervolgens handmatig in de systemen door te voeren. Met name voor grote gemeenten, die veel ontheemden huisvesten, vergen deze wijzigingen veel tijd en capaciteit.
- Daarnaast is er een mogelijkheid dat als gevolg van de verlaging van de wooncomponent er meer verzoeken zullen komen voor een vergoeding van bijzondere kosten. Omdat deze verzoeken steeds per geval bekeken en afgewogen moeten worden, zal dit ook extra capaciteit vergen van de medewerkers die met de afhandeling van deze verzoeken belast zijn.

Gemeenten geven aan dit met de huidige capaciteit tot grote knelpunten op het vlak van uitvoerbaarheid zal leiden.

#### **Communicatie**

Bij zowel de definitie van gezinsleden als bij het huishouden zijn er nog onduidelijkheden over de strekking en de definitie. Wanneer deze ruimte voor interpretatie blijft bestaan dan kan dat leiden tot een toename aan vragen aan het adres van de gemeente. Dit levert een grotere belasting op voor

de afdeling communicatie en KCC-medewerkers. Naast vragen over onduidelijkheden verwachten gemeenten dat er ook rondom de implementatieperiode veel vragen via deze kanalen gesteld zullen worden over de wijzigingen in het algemeen en wat het (financiële) effect hiervan zal zijn voor (individuele) ontheemden en hun gastgezinnen.

### **Juridisch**

Daarnaast kan ruimte voor interpretatie ook leiden tot een verhoogd aantal bezwaar- en beroepsprocedures. Deze procedures vergen veel tijd van de afdeling juridische zaken. Daarnaast brengen deze procedures ook veel kosten met zich mee.

### **Techniek**

De wijzigingen in de ROOO dienen vooral handmatig in de systemen te worden doorgevoerd. Het gaat daarbij vooral over het leggen van relaties in het systeem tussen personen voor zowel de groepering gezin (voor wijziging 1) als de groepering huishouden (wijziging 2 en 3). In de huidige systemen is het niet mogelijk om een persoon in twee groeperingen in te delen. Vanuit de softwareleveranciers wordt aangegeven dat bij een tweede staffel (wijziging 3) de complexiteit in de systemen nog verder toeneemt. Er zal dan met een staffelbedrag per locatie zal moeten worden gewerkt en dit zal leiden tot een wirwar van locaties en staffels ontstaan in het systeem. Om de wijzigingen door te voeren dienen softwareleveranciers onder andere de producten anders in te richten, te testen en instructies te schrijven voor gemeenten. De gemeenten dienen vervolgens zelf de aanpassingen door te voeren.

### **5.1.3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?**

De gemeenten zijn onvoldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering van de herziene regeling. Momenteel blijven er taken liggen om uitvoering te geven aan de regeling en de herziene regeling brengt veel extra complexiteit met zich mee in de uitvoering. Met name de staffels voor de voedselcomponent (wijziging 2 en wijziging 3) en de koppeling tussen inkomen uit arbeid en gezinsleden (wijziging 1) vergen veel extra tijd in de uitvoering ten aanzien van de huidige situatie. In de huidige omstandigheden zullen met name de staffels niet uitvoerbaar zijn. De uitvoering van deze wijzigingen vergt veel extra capaciteit in de implementatie en uitvoering. Deze capaciteit is er niet.

### **5.1.4. Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regeling?**

#### **Lagere verstrekkingen aan ontheemden**

Het verstrekte eet- en leefgeld aan ontheemden zal afnemen als gevolg van de gewijzigde regeling. Dit als gevolg van een lagere wooncomponent voor de particuliere opvang, met name bij grotere huishoudens lagere bedragen per persoon bij de voedselcomponent en minder ontheemden die



recht hebben op eet- en leefgeld, doordat bij werk van meerderjarige gezinsleden hun recht op deze toelagen vervalt.

#### **Hogere werklast en uitvoeringskosten voor gemeenten**

De kosten voor de uitvoeringskosten voor gemeenten van de regeling zullen door de extra werklast van deze wijziging toenemen.

#### **Deel meerderjarige ontheemden zal stoppen met werken omdat dit niet meer rendabel is**

Meer ontheemden zullen stoppen met werken, doordat hun inkomen niet zal opwegen tegen het wegvallen van het eet- en leefgeld van hun gezinsleden. Hierdoor zullen zij in plaats van te leven inkomsten uit arbeid weer gebruik gaan maken van overheidsgeld. Hoe groot dit effect is kan niet worden bepaald, omdat gemeenten geen inzage in de polisadministratie hebben en dus de hoogte van de inkomsten van ontheemden niet kunnen controleren.

#### **Verwachte toestroom van particuliere opvang naar gemeentelijke opvang**

Gemeenten verwachten dat er een toestroom zal komen van particuliere opvang naar gemeentelijke opvang, wanneer veel ontheemden afspraken hebben gemaakt met hun particuliere opvanglocatie of gastgezin over een bijdrage voor de inwoning. Wanneer het overeengekomen bedrag hoger is dan de herziene wooncomponent dan kan dit ertoe leiden dat gastgezinnen ervoor zullen kiezen om te stoppen met de opvang, waarna de ontheemde naar waarschijnlijkheid een plek in een gemeentelijke opvang zal krijgen. Er is vanuit gemeenten zeer beperkt zicht op de particuliere opvang en veel gemeenten weten daarom niet hoe vaak dit soort afspraken worden gemaakt. Daarom is geen goede inschatting te maken van hoe groot dit effect zal zijn, maar gezien het beperkte aantal beschikbare plekken in de GOO kan dit tot problemen leiden.

### **5.1.5. Hoe kunnen veranderingen succesvol worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?**

De herziening van de ROOO brengt een aantal risico's met zich mee:

- Allereerst is er het risico dat de verlaging van de wooncomponent in de particuliere opvang tot een toestroom zal leiden van particuliere opvanglocaties naar gemeentelijke opvanglocaties, die momenteel al nagenoeg vol zitten. Indien de toestroom zo groot is dat gemeentelijke opvanglocaties dit niet aankunnen, ontstaat er een groot probleem voor de uitvoering. En zal er zowel ad hoc als structureel meer capaciteit nodig zijn voor de opvang van ontheemden. Of dit risico zich zal materialiseren hangt af van de afspraken die zijn gemaakt tussen ontheemden en particuliere opvanglocaties over een bijdrage in de kosten en van hoe hoog deze eventuele bijdrage is. Gemeenten hebben hier zeer beperkt zicht op, maar zien dit wel als een groot risico van de herziene ROOO. Om dit risico te ramen en te beheersen is meer zicht op de gemaakte afspraken tussen ontheemden en gastgezinnen nodig.

- Een ander risico is dat de hoeveelheid aanvragen van een vergoeding buitengewone kosten toenemen. Deze aanvragen zijn bewerkelijk voor gemeenten omdat er per aanvraag een afweging en beoordeling moet worden gemaakt. Dit risico hangt samen met de afspraken over bijdragen tussen gastgezin en ontheemde en mogelijk ook van verder stijgende (energie)prijzen, waardoor het bedrag van de wooncomponent niet langer toereikend is om in de daarvoor bedoelde kosten te voorzien. Dit risico is voor een deel te beheersen door het bij het vorige punt genoemde onderzoek uit te voeren. Ook kan gedacht worden aan het aanbrengen van een ruimere marge in het bedrag om te kunnen anticiperen op verdere prijsstijgingen. Tot slot kan overwogen worden om de prijsontwikkelingen goed te blijven monitoren en tijdig de hoogte van de wooncomponent bij te stellen indien de situatie daartoe aanleiding geeft.
- Tot slot is er een risico dat er meer bezwaar- en beroepsprocedures met betrekking tot deze regeling zullen worden gestart als gevolg van onduidelijkheden in de door de gemeente gemaakte afbakening van huishouden of gezin. Doordat er met de huidige definities nog ruimte is voor interpretatie wordt het risico op klachten, bezwaar en beroep vergroot. Daarbij geldt voor het huishouden de huidige definitie de gemeente niet in staat stelt om na te gaan of te kunnen controleren wie er wel of geen huishouden vormen. Dit verzwakt de positie van gemeenten in geschillen hierover. Dit risico kan worden beperkt door de definities verder af te bakenen om zoveel mogelijk de ruimte voor interpretatie in te perken. Ook kan tijdige communicatie richting ontheemden toe helpen om eventuele onduidelijkheden weg te nemen.

Randvoorwaarden voor de implementatie zijn:

- Minimaal zes maanden implementatietijd voor het doorvoeren van de wijzigingen in de systemen, het definitief vaststellen van de herziene ROOO. Deze tijd is nodig door de uitvoerige handmatige wijzigingen die in het systeem moeten worden doorgevoerd. Eerst hebben de softwareleveranciers drie maanden nodig; dit is langer wanneer de implementatie rond de jaarwisseling valt. Aansluitend hebben gemeenten ook drie maanden nodig om aan de hand van de instructies het bestand door te lopen en de wijzigingen in de systemen door te voeren.
- Handleidingen voor kleinere gemeenten die geen gebruik maken van specifieke software voor de uitvoering van de ROOO met daarin hoe de gemeente de wijzigingen precies dient vast te leggen, op welke wijze zij een huishouden en een gezin kan registreren, hoe zij mutaties dient door te voeren en hoe zij een staffel kunnen toepassen.
- Verduidelijking vanuit de wetgever met betrekking tot de begrippen 'gezin' en 'huishouden', zodat er zo min mogelijk ruimte voor interpretatie overblijft en hulpmiddelen die gemeenten helpen met het bepalen van deze gezinsrelaties en huishoudens.
- Een door het rijk opgestelde communicatieboodschap over de wijzigingen, die gemeenten onder de ontheemden kunnen verspreiden; zoals folders, informatie voor op de website en berichtgeving die op sociale media kan worden gedeeld. Deze informatie dient ook vertaald te worden in het Engels en Oekraïens.

## 5.2. Aanbevelingen

Maak haast met het invoeren van de mogelijkheid tot inzage in de polisadministratie. Voer de wijziging van het vervallen van het eet- en leefgeld van gezinsleden bij inkomen uit arbeid in zodra gemeente toegang hebben tot deze polisadministratie, zodat zij daadwerkelijk kunnen controleren of een ontheemde aan het werk is. Momenteel kunnen gemeenten nog niet in de systemen nagaan of ontheemden inkomsten hebben uit werk als gevolg van het ontbreken van een juridische grondslag daarvoor. Hiermee wordt de regeling beter uitlegbaar.

Gebruik in de tussentijd de uitkomsten van het onderzoek van UWV en neem deze uitkomsten mee in de besluitvorming over deze wijziging. Met deze uitkomsten zal namelijk meer bekend worden over de impact van deze wijziging, omdat er dan zicht is op de hoogte van het inkomen van ontheemden. Daarmee kan een raming worden gemaakt hoe groot de groep zal zijn die zal blijven werken en hoe groot de groep is die hierdoor zal stoppen.

Verken een alternatief voor de staffel op basis van een huishouden die minder complexiteit in de uitvoering oplevert en die beter vanuit de huidige automatisering kan worden ondersteund. Dit alternatief dient naast uitvoerbaar ook uitlegbaar te zijn. Gemeenten hebben aangegeven de mogelijkheden voor een maximering op de verstrekkingen verder te willen verkennen.

Doe goed onderzoek naar de afspraken tussen ontheemden en particuliere opvanglocaties n.a.v. van de eerste beelden van instanties die particuliere opvang coördineren om meer zicht te krijgen op de impact van deze wijziging op de toestroom naar de gemeentelijke opvang. Hou rekening met een mogelijke toestroom naar gemeentelijke opvanglocaties, wanneer voor het doorvoeren van deze wijziging wordt gekozen.

## Bijlage A: Gesprekspartners

Op verzoek van de begeleidingscommissie zijn de namen van de gesproken personen voor de openbare versie van dit rapport weggehaald.

### Interviews

Organisatie	Naam
Gemeente	Medewerker
Leeuwarden	...
	...
Weert	...
	...
	...
Valkenburg aan de Geul	...
Veere	...
	...
Senzer (Asten, Deurne, Geldrop-Mierlo, Gemert-Bakel, Helmond, Laarbeek en Someren)	...
Rotterdam	...
	...
Gennep	...
	...
	...
Enschede	...
	...
	...
Zaanstad	...
	...

Organisatie	Naam
Drechtsteden (Alblasserdam, Dordrecht, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht, en Zwijndrecht)	...
	...
Laborijn (Doetinchem en Aalten)	...
Dronten	...
	...
Meerinzicht (Zeevolde, Ermelo, Harderwijk)	...
	...
	...
Westerkwartier	...
	...
Utrecht	...
	...
	...
	...
<b>Softwareleveranciers</b>	...
Centric	...
	...
	...
PinkRocade	...
Wigo4it	...
	...
	...
Blinqt	...

## Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
Ministerie van JenV	...
	...
	...
	...
Ministerie van SZW	...
	...
VNG Beleid	...
	...

## Bijlage B: Gebruikte bronnen

### Rapporten en studies

VNG Realisatie, *Evaluatie regeling opvang ontheemden Oekraïne*, 30 juni 2022

VNG, *Opvang en begeleiding van Oekraïense ontheemden – analyse uitvraag gemeenten*, Den Haag, juni 2022

VNG Realisatie, *Quickscan ROOO*, Den Haag maart 2022

### Websites en databases

Cijfers CBS *Ingeschreven bij een Nederlandse gemeente vanuit Oekraïne tot 5 september*

<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/36/ingeschreven-bij-een-nederlandse-gemeente-vanuit-oekraïne-tot-5-september>

Rijksoverheid *Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland*

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/cijfers-opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne-in-nederland>

## Bijlage C: Juridische analyse

In deze sectie is een nadere uitwerking gemaakt van de concrete wijzigingen in de herziene ROOO. Daarbij is steeds de huidige en de toekomstige situatie in ogenschouw genomen. Alleen (leden van) artikelen die zijn gewijzigd zijn opgenomen in het onderstaande overzicht. Deze juridische analyse is gemaakt op basis van de later gestuurde concept ROOO met toelichting van 23 september 2022. Het onderzoek is uitgevoerd op basis van een eerdere conceptversie van 23 augustus 2022. Omdat in deze versie geen toelichting is opgenomen, is gewacht op een latere versie met toelichting voor de juridische analyse. Deze versie bevat echter op een aantal punten wijzigingen ten aanzien van de getoetste versie, zoals de hoogte van de wooncomponent in de particuliere opvang.

IST-situatie: Artikel 1 Algemene bepalingen	SOLL-situatie: Artikel 1 Algemene bepalingen
<p>1.. Voor de toepassing van deze regeling wordt verstaan onder:</p> <p>c. ontheemden: personen op wie het Uitvoeringsbesluit van 4 maart 2022 van de richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 van toepassing is, ingevolge artikel 2 van dat besluit;</p> <p>f. Minister: de Minister van Justitie en Veiligheid.</p>	<p>Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:</p> <p>1. Onderdeel c, komt te luiden:</p> <p>ontheemden: : de vreemdeling die op grond van het Uitvoeringsbesluit van 4 maart 2022 van de richtlijn 2001/55/EG tijdelijke bescherming geniet als bedoeld in artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000;</p> <p>2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel f door een puntkomma, worden de volgende onderdelen toegevoegd:</p> <p>g. gezinsleden: de volgende leden van het gezin van de ontheemde die in verband met de asielaanvraag in Nederland aanwezig zijn, voor zover het gezin reeds bestond in het land van herkomst:</p> <p>1°. echtgenoten of aan gehuwden gelijkgestelde partners;</p> <p>2°. hun minderjarige kinderen, mits zij ongehuwd en van hen afhankelijk zijn;</p> <p>3°. de vader, moeder, of een andere volwassene die volgens het recht of de praktijk in Nederland verantwoordelijk is voor de minderjarige en ongehuwde ontheemde;</p> <p>h. gemeentelijke opvangvoorziening: door of vanwege de burgemeester aangeboden of beschikbaar gestelde opvangvoorziening voor ontheemden;</p> <p>i. particuliere opvangvoorziening: opvangvoorziening voor ontheemden, anders dan een gemeentelijke</p>



	opvangvoorziening of een woning van de ontheemde, van een gezinslid van de ontheemde of van een ander met wie de ontheemde een gezamenlijke huishouding als bedoeld in artikel 3, derde lid, van de Participatiewet voert;
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Allereerst wordt in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, de definitie ‘ontheemden’ technisch gewijzigd. De doelgroep die eerder is omschreven in Kamerbrieven d.d. 30 maart 2022 en 18 juli 2022 is inmiddels vastgelegd in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 artikel 3.9a; daarnaar wordt in de definitie van de ROOO voortaan verwezen.

In artikel 1, tweede lid, onderdeel g, van de ROOO is het begrip ‘gezinsleden’ ingevoegd. Deze definitie is overgenomen van de Rva 2005. Deze begripsbepaling is vooral van belang voor het gewijzigde artikel 7 en 13 van de ROOO, op grond waarvan de leden van het gezin van een ontheemde die inkomen heeft uit arbeid geen financiële toelage ontvangen. Van belang is dat het bij gezinsleden gaat om de echtgenoten of aan gehuwden gelijkgestelde partners; hun minderjarige kinderen, mits zij ongehuwd en van hen afhankelijk zijn; de vader, moeder, of andere volwassene die volgens het recht of de praktijk in Nederland verantwoordelijk is voor de minderjarige en ongehuwde ontheemde. Meerderjarige kinderen van een ontheemde worden dus niet aangemerkt als leden van het gezin van de ontheemde, maar het is mogelijk dat zij wel tot de omvang van het huishouden behoren.

In artikel 1, tweede lid, onderdeel h, van de RooO is het begrip ‘gemeentelijke opvangvoorziening’ ingevoegd. Hieronder vallen de opvangvoorzieningen die door of vanwege de burgemeester worden aangeboden of beschikbaar worden gesteld voor ontheemden uit Oekraïne. In de ROOO was nog geen definitie van de gemeentelijke opvangvoorziening opgenomen; wat eronder kan vallen stond wel toegelicht in de Handreiking GOO.

In artikel 1, tweede lid, onderdeel i, van de RooO is het begrip ‘particuliere opvangvoorziening’ gedefinieerd. Dat zijn in feite alle andere opvangvoorzieningen dan gemeentelijke opvangvoorzieningen. Een door de ontheemde gekochte of gehuurde woning wordt niet als particuliere opvangvoorziening (POO) aangemerkt. Indien de ontheemde met zijn gezin verblijft in een woning die gehuurd is door een gastgezin dan kan deze woning wel aangemerkt worden als particuliere opvangvoorziening.

<b>IST-situatie: Artikel 2</b>	<b>SOLL-situatie: Artikel 2</b>
De burgemeester draagt zorg voor de opvang van ontheemden, waaronder het aanbieden van een opvangvoorziening, met uitzondering van alleenstaande minderjarige ontheemden.	1. De burgemeester draagt zorg voor de opvang van ontheemden die niet beschikken over voldoende middelen om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, als bedoeld in de Participatiewet. De in de eerste volzin

	<p>bedoelde taak is niet van toepassing op alleenstaande minderjarige ontheemden zonder begeleider.</p> <p>2. De burgemeester kan deze regeling toepassen op een ontheemde die beschikt over voldoende middelen om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, indien dringende redenen daartoe noodzaken.</p> <p>3. De burgemeester verstrekt aan de ontheemde die wordt opgevangen in een gemeentelijke opvangvoorziening of een particuliere opvangvoorziening, binnen een redelijke termijn, maar ten hoogste vijftien dagen na de aanvang van de opvang in een gemeentelijke of particuliere opvangvoorziening informatie over:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. de geldende verstrekkingen alsook over de verplichtingen die de ontheemde moet nakomen in verband met de opvangvoorzieningen;</li> <li>b. organisaties of groepen van personen die specifieke rechtsbijstand verlenen;</li> <li>c. de opvangvoorzieningen, waaronder medische zorg;</li> <li>d. de geldende verplichtingen over inschrijving in de Basisregistratie Personen en uitschrijving bij verhuizing.</li> </ul> <p>4. De burgemeester zorgt ervoor dat de in het derde lid bedoelde informatie schriftelijk wordt verstrekt in een taal die de ontheemde verstaat of waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij deze verstaat. In voorkomende gevallen kan deze informatie tevens mondeling verstrekt worden.</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

In artikel 2, eerste lid, is ingevoegd dat de burgemeester zorgt draagt voor de opvang van ontheemden die niet beschikken over voldoende middelen om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, als bedoeld in de Participatiewet. Deze taak is niet van toepassing op alleenstaande minderjarige ontheemden zonder begeleider. De reeds bestaande werkwijze met betrekking tot deze groep blijft van kracht. Zoals reeds uitgelegd is er nog geen juridische grondslag voor een inlichtingenplicht; derhalve kan de gemeente enkel oordelen dat een ontheemde over voldoende middelen beschikt indien hij dit zelf meldt.

In artikel 2, tweede lid, is de mogelijkheid opgenomen dat de burgemeester de opvang en verstrekkingen, zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid, voortzet indien er dringende redenen ontstaan. Redenen hiervoor kunnen bijvoorbeeld het verbreken van relaties of het niet meer zelfvoorzienend kunnen zijn. Dit geldt tevens indien de ontheemde niet meer voor zijn gezinsleden kan zorgen. De

kan-bepaling is gekozen omdat het – gelet op de voorwaarde van dringende redenen – gaat om omstandigheden die in regelgeving niet op voorhand zijn in te schatten maar ter beoordeling staan van de burgemeester.

In artikel 2, derde lid, is ingevoegd dat de burgemeester aan ontheemden die in de gemeentelijke of particuliere opvangvoorziening verblijven, binnen een termijn van ten hoogste vijftien dagen na de aanvang van de opvang informatie verstrekt. Met onderdeel a worden onder andere de huisregels van de opvangvoorziening bedoeld, maar dit is niet limitatief. Met onderdeel b worden diverse organisaties of groepen van personen bedoeld die rechtsbijstand verlenen of hier informatie over verstrekken. Met onderdeel c worden de diverse verstrekkingen en voorzieningen bedoeld, waaronder de medische zorg waarop een ontheemde op grond van de Regeling Medische zorg Asielzoekers of de Regeling Medische zorg Ontheemden een beroep kan doen, en de wijze waarop de ontheemden hier toegang toe hebben. De burgemeester verstrekt de ontheemde tevens informatie over de geldende verplichtingen over inschrijving in de BRP bij aankomst, inschrijving in de BRP bij verhuizing in Nederland en uitschrijving bij vertrek naar het buitenland (inschrijving in de Registratie Niet-ingezetenen (RNI) van de BRP), zie onderdeel d. Het is van belang dat deze informatie door de burgemeester schriftelijk verstrekt wordt in een taal die de ontheemde verstaat of waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij deze verstaat. Door de invoeging van het voorgenoemde sluit de RooO aan bij de Rva 2005.

<b>IST-situatie: Artikel 4</b>	<b>SOLL-situatie: Artikel 4</b>
<p>De burgemeester beëindigt het recht op opvang indien:</p> <p>a. de ontheemde rechtens van zijn vrijheid is ontnomen; of</p> <p>b. door de Minister belast met de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 is geoordeeld dat betrokkene tijdelijke bescherming wordt geweigerd vanwege het bepaalde in artikel 28 van de Richtlijn;</p> <p>c. de betrokkene niet aannemelijk kan maken dat hij ontheemd is.</p>	<p>De burgemeester kan een ontheemde uitsluiten van de opvang, bedoeld in het artikel 2, eerste lid, indien:</p> <p>a. de ontheemde rechtens van zijn vrijheid is ontnomen;</p> <p>b. door de minister belast met de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 is geoordeeld dat betrokkene tijdelijke bescherming wordt geweigerd vanwege het bepaalde in artikel 28 van de Richtlijn;</p> <p>c. de richtlijn niet op betrokkene van toepassing is;</p> <p>d. de ontheemde tevens de Nederlandse nationaliteit of de nationaliteit van een andere lidstaat van de Europese Unie bezit</p>

Artikel 4 regelt de bevoegdheid van de burgemeester om de toegang tot de opvang te beëindigen. In onderdeel c is toegevoegd dat de opvang kan worden beëindigd voor een ontheemde die niet langer in aanmerking komt voor opvang omdat de ontheemde niet langer behoort tot de doelgroep waarop de taak van de burgemeester volgens artikel 2 van de RooO is gericht. Voor de toelichting

op de afbakening van die doelgroep wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I van deze regeling en het Voorschrift Vreemdelingen 2000, art. 3.9a.

Toegevoegd is onderdeel d. Hieruit volgt allereerst dat een ontheemde die tevens de Nederlandse nationaliteit bezit toegang tot de opvang en de bijbehorende verstrekkingen kan worden ontzegd. De ontheemde kan vanwege zijn Nederlandse nationaliteit al aanspraak maken op andere voorzieningen. Vervolgens volgt hier ook uit dat de ontheemde die tevens de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie bezit, de toegang tot de opvang kan worden ontzegd.

<b>IST-situatie: Artikel 7</b>	<b>SOLL-situatie: Artikel 7</b>
<p>De burgemeester kan de verstrekkingen, bedoeld in artikel 6, eerste lid, beperken of intrekken indien:</p> <p>a.de opvang van de ontheemde beëindigd wordt omdat opvang (of onderdak) elders is voorzien;</p> <p>b.de ontheemde de opvang definitief verlaat zonder de burgemeester hiervan op de hoogte te stellen.</p> <p>2De burgemeester kan de verstrekkingen, bedoeld in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, intrekken indien de ontheemde inkomsten uit arbeid heeft en zulks blijkt uit de door de ontheemde opgegeven informatie over zijn inkomsten uit arbeid. Hierbij geldt de eerste dag van de daaropvolgende maand als peildatum.</p>	<p>Artikel 7, tweede lid, komt te luiden:</p> <p>2. De burgemeester kan de verstrekkingen, bedoeld in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, intrekken indien de ontheemde of een meerderjarig gezinslid inkomsten uit arbeid in Nederland of in een ander land heeft en zulks blijkt uit de door de ontheemde opgegeven informatie over zijn inkomsten uit arbeid. Hierbij geldt de eerste dag van de daaropvolgende maand als peildatum.</p>

In artikel 7, lid 2 is bepaald dat niet alleen de ontheemde die inkomen uit arbeid heeft gemeld, maar ook diens gezinsleden geen aanspraak meer kunnen maken op een financiële toelage ongeacht de hoogte van het inkomen. De burgemeester trekt de financiële toelage (de componenten voor voedsel, persoonlijke uitgaven en wonen) in, indien de ontheemde of een meerderjarig gezinslid inkomsten uit arbeid in Nederland of in een ander land heeft. Zodra de inkomsten uit arbeid in Nederland dan wel in het buitenland bij de burgemeester bekend zijn geraakt, stopt de burgemeester de verstrekkingen voor alle leden van het gezin vanaf de eerste dag van de daaropvolgende maand. Indien een minderjarig lid van het gezin inkomen uit loondienst ontvangt, bijvoorbeeld uit een bijbaantje, dan is het uiteraard niet de bedoeling dat de financiële toelagen van het gezin wijzigen. Het is op dit moment niet mogelijk de ontheemde te verplichten tot het geven van informatie, omdat hier geen wettelijke grondslag voor is.

Van belang is dat het hierbij gaat om gezinsleden zoals gedefinieerd in artikel 1, onderdeel g, van de RooO (zie toelichting bij artikel 1). Zoals toegelicht, worden meerderjarige en/of gehuwde kinderen, die de leeftijd van 18 jaar of ouder hebben, niet aangemerkt als lid van het gezin voor de

toepassing van het artikel. Zodra de ouder die met hen mee is gereisd inkomen uit arbeid heeft, vervallen voor de meerderjarige kinderen de financiële toelages daarom niet. Zij hebben nog steeds recht op de financiële vergoeding totdat zij zelf inkomen uit arbeid verdienen.

Onveranderd blijft dat de burgemeester verplicht is om bij de aanvang van het uitkeren van verstrekkingen aan de ontheemde in een door hem te begrijpen taal aan te geven dat hij de burgemeester moet melden wanneer hij (start) met het verdienen van inkomsten uit arbeid. De hoogte van de inkomsten zijn hierbij niet relevant. Zodra de ontheemde of een meerderjarige gezinslid inkomsten uit arbeid heeft en dit bij de burgemeester bekend is geworden, stopt de burgemeester de verstrekkingen vanaf de eerste dag van de daaropvolgende maand voor het hele gezin. In dit artikel is er sprake van een kan-bepaling. Daaruit volgt dat de burgemeester de financiële verstrekkingen kan in trekken, hierbij is hij afhankelijk van informatie verstrekt door de ontheemde zolang de burgemeester geen toegang heeft tot de registratie van de inkomensgegevens bij het UWV. Voor informatie van de ontheemde zelf is de burgemeester echter, zolang er geen inlichtingenplicht bestaat, afhankelijk van de vrijwillige medewerking van de ontheemde. Op dit moment is er geen juridische grondslag aanwezig voor een inlichtingenplicht derhalve is dit niet opgenomen in de herziene RooO. Pas wanneer de informatie over inkomen uit arbeid bekend is gemaakt bij de burgemeester, kan hij overgaan tot het mogelijk intrekken van de financiële toelage.

<b>IST-situatie: Artikel 10</b>	<b>SOLL-situatie: Artikel 10</b>
<p>De door de ontheemde te ontvangen financiële toelage, bedoeld in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, van deze regeling, bestaat uit een bedrag ten behoeve van voedsel en een bedrag ten behoeve van kleding en andere persoonlijke uitgaven conform de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne.</p> <p>2De hoogte van het bedrag ten behoeve van voedsel, bedoeld in het eerste lid, in de opvangvoorziening waarin de ontheemden volledig zelf het eigen eten verzorgen, bedraagt per persoon € 205,- per maand.</p> <p>3De hoogte van het bedrag voor kleding en andere persoonlijke uitgaven, bedoeld in het eerste lid, bedraagt per persoon € 55,- per maand.</p>	<p>Artikel 10 wordt als volgt gewijzigd:</p> <p>1. Onder vernummering van het vierde, vijfde en zesde lid tot het vijfde, zesde en zevende lid, worden de leden twee tot en met vier vervangen door:</p> <p>2. De hoogte van het bedrag ten behoeve van voedsel, bedoeld in het eerste lid, in de opvangvoorziening waarin de ontheemden volledig zelf het eigen eten verzorgen, wordt berekend aan de hand van de volgende bedragen per persoon, per maand:</p> <p>a. bij een één- of tweepersoonshuishouden: volwassene en alleenstaande minderjarige ontheemde: € 215,06, andere minderjarige: € 178,36;</p> <p>b. bij een driepersoonshuishouden: volwassene: € 171,99, minderjarige: € 142,57;</p> <p>c. bij een huishouden van vier of meer personen: volwassene: € 150,45, minderjarige: € 124,97.</p>

<p>4De financiële toelage wordt maandelijks op de eerste van de maand en op een door de burgemeester vastgestelde plaats aan de ontheemde beschikbaar gesteld.</p> <p>5De burgemeester kan ten aanzien van de uitkering van de financiële toelage deze, of enkel de toelage voor voedsel dan wel de toelage voor kleding en andere persoonlijke uitgaven, in natura verstrekken.</p> <p>6De financiële toelage voor een ontheemde jonger dan 18 jaar, die een kind is van, of verzorgd wordt door, een of meer in de desbetreffende opvangvoorziening verblijvende ontheemden wordt uitbetaald aan één van die ontheemden.</p>	<p>3. De hoogte van het bedrag ten behoeve van voedsel, bedoeld in het eerste lid, in de opvangvoorziening waarin de ontheemden het ontbijt en een tweede maaltijd zelf verzorgen en niet de hoofdmaaltijd, wordt berekend aan de hand van het volgende bedrag per persoon, per maand:</p> <p>a. bij een één- of tweepersoonshuishouden: volwassene en alleenstaande minderjarige ontheemde: € 146,51, andere minderjarige: € 123,46;</p> <p>b. bij een driepersoonshuishouden: volwassene: € 117,09, minderjarige: € 98,89;</p> <p>c. bij een huishouden van vier of meer personen: volwassene: € 102,53, minderjarige: € 86,45.</p> <p>4. De hoogte van het bedrag voor kleding en andere persoonlijke uitgaven, bedoeld in het eerste lid, is: € 56,12 per persoon, per maand.</p> <p>3. Het achtste lid (nieuw) komt te luiden:</p> <p>8. De burgemeester draagt zorg voor de maaltijden in de gemeentelijke opvangvoorziening waarin de bewoners niet in de gelegenheid zijn deze zelf te verzorgen.</p> <p>4. Het negende lid (nieuw) komt te luiden:</p> <p>9. Aan een ontheemde die overeenkomstig de regeling medische zorg asielzoekers, verblijft in een instelling voor langdurige zorg die niet een gemeentelijke opvang is, verstrekt de burgemeester het bedrag voor kleding en andere persoonlijke uitgaven, bedoeld in het vierde lid.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Artikel 10 van de RooO gaat over de verstrekkingen die de burgemeester biedt aan de ontheemde die in een gemeentelijke opvangvoorziening verblijft. Artikel 12 gaat over de verstrekkingen die de burgemeester biedt aan de ontheemde die in de particuliere opvangvoorziening verblijft.

Zoals reeds beschreven in de inleiding is bij het opstellen van de RooO gekozen voor het gebruik van afgeronde bedragen en een vast bedrag per persoon dat maandelijks op één peildatum wordt uitgekeerd omwille van de snelheid en praktische uitvoerbaarheid. Bij de herziening van de RooO kwam naar boven dat deze keuzes ertoe leiden dat ontheemden als alleenstaande en/of als gezin maandelijks een (flink) hoger bedrag konden ontvangen dan asielzoekers en bijstandsgerechtigden.

Allereerst doordat de componenten van de financiële verstrekkingen (voor voedsel, persoonlijke uitgaven en wonen) opeengestapeld werden. Dit was met name het geval bij (grotere) gezinnen die in de particuliere opvang verblijven, omdat daar sprake was van het uitkeren van alle drie de componenten voor alle gezinsleden terwijl de kosten voor een huishouden niet exponentieel stegen bij het voeren van een gezamenlijke huishouding. Gemeenten signaleerden dat het totaalpakket aan verstrekkingen voor een ontheemde of diens gezin veelal hoger uitkwam dan de verstrekkingen die een asielzoeker of die een ingezetene met minimuminkomen zou ontvangen. Bij behoud van de regeling zoals ingevoerd in het voorjaar van 2022 bestond het reële risico dat het draagvlak in de samenleving op termijn afneemt en dat steeds meer gemeenten eigenhandig beleid willen toepassen.

De wijziging voorziet in een staffel in plaats van de voorheen gehanteerde vaste bedragen per persoon voor de voedselcomponent. Bij het berekenen van de financiële verstrekkingen wordt eerst gekeken naar de omvang van het huishouden. Op basis van de omvang en het type opvanglocatie wordt het bedrag voor de ontheemde(n) berekend. Indien de omvang van het huishouden groter wordt, dan wordt het bedrag wat per ontheemde per maand wordt verstrekt lager.

In artikel 10 en artikel 12 zijn de hoogte van de bedragen voor de voedselcomponent en de component voor kleding en persoonlijke uitgaven bijgesteld conform de indexatie zoals weergegeven in de Rva 2005 per 1 juli 2022. Onveranderd in artikel 10 en 12 blijft dat rekening gehouden wordt met meerderjarige en minderjarige ontheemden, waarbij het bedrag voor een meerderjarige ontheemde hoger is dan het bedrag voor een minderjarige ontheemde. Daarnaast blijft onveranderd dat er rekening wordt gehouden met het aantal maaltijden dat in natura in de opvang wordt verstrekt. De invoeging van de mogelijkheid tot het aanbieden van de voedselcomponent bij halfpension biedt meer ruimte aan gemeenten voor het geboden type opvang. Hierdoor heeft de burgemeester ook meer ruimte om naast de opvanglocaties, waar voor de ontheemde alle of geen maaltijden worden verzorgd, ook halfpension aan te bieden. Het is aan de burgemeester om te besluiten welk type opvang en welke bijbehorende verstrekkingen hij aan de ontheemden in zijn gemeente aanbiedt.

De wooncomponent, zoals geregeld in artikel 12, vijfde lid, wordt verlaagd naar aanleiding van onderzoek naar de reële kosten voor inwoning, gebaseerd op de berekende normcijfers van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud). Deze normcijfers zijn gebruikt om de wooncomponent te herberekenen, welke wordt verstrekt in het geval dat een ontheemde verblijft in de particuliere opvang. Het Nibud baseert deze normen op gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Eenmaal per jaar publiceert het CBS de tarieven over het verbruik van water, elektra en gas. Daarnaast deelt het CBS de tarieven voor water, elektra en gas maandelijks met het Nibud. Op dit moment wordt gerekend met de hoge tarieven voor energie en gas. Het Nibud heeft hierbij aangegeven dat zij enkel de bedragen van nieuw afgesloten contracten meenemen;

meerjarige contracten die enige tijd geleden zijn afgesloten vallen niet onder de cijfers die gebruikt worden bij de berekening. Het Nibud berekent tweemaal per jaar, in januari en juli, wat de extra kosten zijn wanneer een kostganger bij een huishouden van 1 tot en met 5 personen in komt wonen. Dit gemiddelde is de Nibudnorm voor water, elektra en gas per persoon per maand. Het Nibud heeft berekend dat indien één extra inwonende persoon wordt toegevoegd aan een bestaand huishouden, dit leidt tot een verhoging van de nutsvoorzieningen van gemiddeld € 66,- per persoon per maand. De reële kosten voor gas, energie, licht en water voor één extra inwonend persoon zijn als volgt berekend door het Nibud: Voor water berekent het Nibud kosten per maand voor huishoudens vanaf 1 persoon tot 5 personen of meer. Vervolgens berekent het Nibud de meerkosten per persoon als het huishouden met 1 persoon toeneemt. Dus hoeveel hoger ligt het bedrag als het huishouden van 1 naar 2 gaat, hoeveel hoger van 2 naar 3 personen, etc. Zo komt het Nibud tot een gemiddelde voor extra kosten (hierin zijn de kosten voor de eerste persoon niet meegenomen omdat er altijd minimaal 1 persoon aanwezig is in het huishouden). Het normbedrag voor water is € 3,47 per persoon per maand. Voor elektra wordt dezelfde berekenmethode aangehouden als bij water en bedragen de kosten € 25,32 per persoon per maand. De basis voor de berekening is het eenpersoonshuishouden. Voor gas hanteert het Nibud echter geen bedrag per persoon, maar per type woning. Het bedrag voor gas is het gemiddelde van de bedragen die het Nibud berekent voor een appartement/flat en een tussenwoning. Vervolgens wordt 1/5 van dat bedrag aangehouden om mee te nemen in het totaalbedrag voor een kostganger. Dit komt neer op € 37,26 per persoon per maand. Deze drie bedragen opgeteld, € 3,47 + € 25,32 + € 37,26 = € 66,05, vormen een deel van de wooncomponent. Dit deel van de wooncomponent is bedoeld om (vrijwillig) bij te dragen in het particuliere huishouden. Over dit laatste kunnen de ontheemde en het gastgezin gezamenlijk afspraken maken. Van een directe vergoeding van rijkswege aan particulieren die opvang verlenen is geen sprake.

In de initiële RooO is een tweede deel aan de wooncomponent toegevoegd. Met dit bedrag werd de ontheemde ook in staat gesteld om bijvoorbeeld kosten voor het openbaar vervoer te betalen, voor activiteiten buitenshuis (zoals familie/vriendenbezoek, het doen van sport, etc.). Door gemeenten en opvanglocaties werd het signaal afgegeven dat het meenemen van kosten voor openbaar vervoer voor een scheve verhouding tussen ontheemden in de gemeentelijke en particuliere opvang zorgt. Immers, de ontheemden die in de gemeentelijke opvangvoorziening verblijven en statushouders die van de logeerregeling gebruik maken ontvangen dit bedrag ook niet. In de herziene RooO is het tweede deel van de wooncomponent bedoeld voor de bekostiging van activiteiten buitenshuis die aan een ontheemde in de gemeentelijke opvangvoorziening door de burgemeester worden aangeboden. In de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne is geregeld welke kosten verstrekt worden aan de gemeenten voor de opvang van de ontheemden. Deze regeling is herzien in oktober 2022 naar aanleiding van een monitoronderzoek. In de gemeentelijke opvang wordt € 27,- per bed per maand gereserveerd voor dagbesteding. Dit bedrag is overgenomen voor het tweede deel van de wooncomponent. Hiermee komt de wooncomponent



welke verstrekt wordt in de particuliere opvang op een totaal van € 93,05 (afgerond € 93) per ontheemde per maand, ongeacht de leeftijd van de ontheemde.

In totaal ontvangt een ontheemde in gemeentelijke opvang, zoals geregeld in artikel 10, een component voor voedsel en een component voor kleding en persoonlijke uitgaven; deze zijn afhankelijk van de omvang van het huishouden. De ontheemde die in de particuliere opvang verblijft ontvangt, zoals geregeld in artikel 12, naast de componenten voor voedsel en kleding en persoonlijke uitgaven ook een wooncomponent.

In artikel 10, negende lid, en artikel 12, elfde lid, wordt ingevoegd dat aan een ontheemde die overeenkomstig de regeling medische zorg asielzoekers, verblijft in een instelling voor langdurige zorg die niet een gemeentelijke opvang is, de burgemeester het bedrag voor kleding en andere persoonlijke uitgaven verstrekt. De Regeling voor Medische Zorg aan asielzoekers (RMA) is opengesteld voor ontheemden die volgens de Wet langdurige zorg (Wlz) een langdurige zorgbehoefte hebben en waarbij verblijf in een instelling nodig is. Na plaatsing in de instelling wordt de ontheemde geregistreerd bij het COA en kunnen op deze wijze de kosten via de RMA worden betaald. Aan de ontheemde wordt een bedrag voor kleding en andere persoonlijke uitgaven verstrekt door de burgemeester van de gemeente waar hij tot verblijf in de instelling verbleef.

IST-situatie: Artikel	SOLL-situatie: Artikel 11
<p>1 Een ontheemde kan een vergoeding ontvangen voor buitengewone kosten, als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel e, die hij heeft gemaakt.</p>	<p>Na artikel 11 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende: Artikel 11a</p>
<p>2 Buitengewone kosten zijn noodzakelijke kosten die vanwege hun aard of hoogte in redelijkheid niet geacht worden door de ontheemde zelf te worden betaald.</p>	<p>1. Een ontheemde kan door de burgemeester nader aan te wijzen werkzaamheden verrichten in en rondom de gemeentelijke opvangvoorziening, voor de uitvoering waarvan een vergoeding kan worden gegeven.</p>
<p>3 Buitengewone kosten worden slechts betaald indien vooraf door de burgemeester aan de ontheemde toestemming is verleend voor het maken van deze kosten, met uitzondering van kosten die voortvloeien uit noodsituaties waarin geen mogelijkheid bestond tot het verzoeken om toestemming.</p>	<p>2. De burgemeester zorgt voor een evenredige verdeling van het aanbod van werkzaamheden als bedoeld in het eerste lid, over de in de opvangvoorziening verblijvende ontheemden die daarvoor in aanmerking wensen te komen.</p>
<p>4 De toestemming, bedoeld in het derde lid, wordt uitsluitend verleend indien de kosten noodzakelijk zijn en niet op andere wijze in de betaling kan worden voorzien.</p>	<p>3. De vergoeding die een ontheemde ontvangt voor het verrichten van werkzaamheden als bedoeld in het eerste lid, bedraagt niet meer dan € 14,- per week.</p> <p>4. Artikel 7, tweede lid, is niet van toepassing op de situatie, bedoeld in het eerste lid.</p>

<p>5Kosten die samenhangen met een door de ontheemde gepleegde onrechtmatige daad, gepleegd misdrijf of begane overtreding zijn in ieder geval geen buitengewone kosten, als bedoeld in het eerste lid.</p>	
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Artikel 11a regelt dat een ontheemde op vrijwillige basis door de burgemeester aangewezen werkzaamheden in en rondom de gemeentelijke opvangvoorziening kan verrichten. De werkzaamheden zijn te onderscheiden in drie categorieën. Ten eerste zijn ontheemden gehouden de eigen woon- en leefruimte in de gemeentelijke opvang schoon te houden. Deze werkzaamheden zijn verplicht en er staat geen vergoeding tegenover.

Daarnaast zijn ontheemden in de gelegenheid vrijwilligerswerk te verrichten buiten de gemeentelijke opvang. Voorts zijn er werkzaamheden in en rondom de locatie die de ontheemde kan verrichten, waartegenover een door de burgemeester te bepalen vergoeding staat. Hierover kan het volgende ter toelichting worden opgemerkt: In de dagelijkse gang van zaken op een gemeentelijke opvang doen zich werkzaamheden voor die verricht kunnen worden door ontheemden, zonder dat zij betiteld moeten worden als regulier werk of als dagelijkse werkzaamheden ten behoeve van het schoonhouden van de eigen woonruimte. Bedoeld zijn werkzaamheden waarvoor men in het dagelijks leven bijvoorbeeld een handige, sterke of creatieve kennis vraagt te helpen: een boom omzagen, schilderijen ophangen of gordijnen korter maken. Voor het verrichten van deze werkzaamheden kan de burgemeester aan de ontheemde een kleine vergoeding verstrekken. Dit kan een geldbedrag zijn, maar ook bijvoorbeeld een tegoedbon of een cadeau. Hierdoor kunnen ontheemden worden gestimuleerd bedoelde werkzaamheden te verrichten en wordt bijgedragen aan het gevoel van eigenwaarde van de betrokken bewoner. De burgemeester heeft overigens ook de mogelijkheid de (kleine) vergoeding niet uit te keren aan de betrokken bewoner maar dit geld te reserveren en ten goede te laten komen aan alle bewoners van de opvangvoorziening. Zo valt te denken aan de aanschaf van schotelantennes, extra speelattributen in de recreatieve ruimten of een gezamenlijk uitstapje.

Het tweede lid schrijft voor dat de burgemeester zorgdraagt voor een eerlijke verdeling van de werkzaamheden over alle ontheemden die daarvoor in aanmerking wensen te komen. Met het oog hierop en teneinde te voorkomen dat als gevolg van een te sterk uiteenlopende financiële positie van de ontheemden spanningen zouden ontstaan in een opvangvoorziening, is in het derde lid voorgeschreven dat een ontheemde op deze wijze maximaal € 14,- per week kan ontvangen. De hoogte van dit bedrag is gelijkgesteld aan de hoogte van het bedrag zoals bedoeld in Rva 2005, artikel 18.

IST-situatie: Artikel 12	SOLL-situatie: Artikel 12
<p>1. De burgemeester verstrekt maandelijks een financiële toelage aan ontheemden die in opvangvoorzieningen van particulieren verblijven binnen de gemeentegrens en zijn geregistreerd.</p> <p>2. De door de ontheemde in particuliere opvangvoorzieningen te ontvangen financiële toelage, bestaat uit een bedrag ten behoeve van voedsel, een bedrag ten behoeve van kleding en andere persoonlijke uitgaven en een wooncomponent.</p> <p>3. De hoogte van het bedrag ten behoeve van voedsel, bedoeld in het tweede lid, bedraagt per persoon € 205,- per maand.</p> <p>4. De hoogte van het bedrag voor kleding en andere persoonlijke uitgaven, bedoeld in het tweede lid, bedraagt per persoon € 55,- per maand.</p> <p>5. De hoogte van de wooncomponent, bedoeld in het tweede lid, bedraagt per volwassene € 215,- per maand en per minderjarige € 55,- per maand.</p> <p>6. De financiële toelage wordt maandelijks op de eerste van de maand en op een door de burgemeester vastgestelde plaats aan de ontheemde beschikbaar gesteld.</p> <p>7. De financiële toelage voor een ontheemde jonger dan 18 jaar, die een kind is van, of verzorgd wordt door, een of meer in de desbetreffende opvangvoorziening verblijvende ontheemden wordt uitbetaald aan één van die ontheemden.</p> <p>8. De burgemeester draagt zorg voor een verzekering tegen de financiële gevolgen van wettelijke aansprakelijkheid.</p> <p>9. De burgemeester draagt zorg voor de betaling van buitengewone kosten.</p>	<p>1. De burgemeester verstrekt maandelijks een financiële toelage aan ontheemden die in opvangvoorzieningen van particulieren verblijven binnen de gemeentegrens en zijn geregistreerd.</p> <p>2. De door de ontheemde in particuliere opvangvoorzieningen te ontvangen financiële toelage, bestaat uit een bedrag ten behoeve van voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven en uit een wooncomponent.</p> <p>3. De hoogte van het bedrag ten behoeve van voedsel, bedoeld in het tweede lid, wordt berekend aan de hand van de volgende bedragen per persoon, per maand:</p> <p>a. bij een één- of tweepersoonshuishouden: volwassene en alleenstaande minderjarige ontheemde: € 215,06, kind tot 18 jaar: € 178,36;</p> <p>b. bij een driepersoonshuishouden: volwassene: € 171,99, kind tot 18 jaar: € 142,57;</p> <p>c. bij een huishouden van vier of meer personen: volwassene: € 150,45, kind tot 18 jaar: € 124,97.</p> <p>4. De hoogte van het bedrag voor kleding en andere persoonlijke uitgaven, bedoeld in het tweede lid, is: € 56,12 per persoon, per maand.</p> <p>5. De hoogte van de wooncomponent, bedoeld in het tweede lid, bedraagt per persoon € 93 per maand.</p> <p>6. De financiële toelage wordt maandelijks op de eerste dag van de maand en op een door de burgemeester vastgestelde plaats aan de ontheemde beschikbaar gesteld.</p> <p>7. De financiële toelage voor een ontheemde jonger dan 18 jaar, die een kind is van, of verzorgd wordt door of begeleid wordt door, een of meer in de desbetreffende opvangvoorziening verblijvende ontheemden wordt uitbetaald aan één van die ontheemden.</p> <p>8. De burgemeester draagt zorg voor een verzekering ten behoeve van de ontheemde tegen de financiële gevolgen van wettelijke aansprakelijkheid van de ontheemde jegens een derde.</p>

	<p>10. De burgemeester draagt zorg voor de betaling van buitengewone kosten.</p> <p>11. Aan een ontheemde die overeenkomstig de regeling medische zorg asielzoekers, verblijft in een instelling voor langdurige zorg die niet een particuliere opvanglocatie is en die zorg draagt voor de maaltijden, verstrekt de burgemeester het bedrag voor kleding en andere persoonlijke uitgaven, bedoeld in het vierde lid.</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

De toelichting van de wijziging van artikel 12 wordt in de toelichting van de regeling gecombineerd met de toelichting van artikel 10.

<b>IST-situatie: Artikel 13, tweede lid</b>	<b>SOLL-situatie: Artikel 13, tweede lid</b>
<p>2. De burgemeester kan de verstrekkingen, bedoeld in artikel 12, eerste lid, intrekken indien de ontheemde inkomsten uit arbeid heeft en zulks blijkt uit de door de ontheemde opgegeven informatie over zijn inkomsten uit arbeid.</p>	<p>Artikel 13, tweede lid, komt te luiden:</p> <p>2. De burgemeester kan de verstrekkingen, bedoeld in artikel 12, eerste lid, intrekken indien de ontheemde of een meerderjarig lid van zijn gezin inkomsten uit arbeid in Nederland of in een ander land heeft en zulks blijkt uit de door de ontheemde opgegeven informatie over zijn inkomsten uit arbeid.</p>

De toelichting van de wijziging van artikel 13 wordt in de toelichting van de regeling gecombineerd met de toelichting van artikel 7.