Ministerie van Justitie en Veiligheid

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
cc: Directeurenoverleg opvang ontheemden Oekraïne

DG Oekraïense ontheemden (DG OEK)

Datum
3 mei 2023

Ons kenmerk
4667324

nota

Beleidskeuzes financiële verstrekkingen ontheemden uit Oekraïne (herziening RooO)

1. Aanleiding

Op 14 oktober 2022 heeft u (mede namens de overige leden van de MCMS) de Tweede Kamer geïnformeerd over de aanpak van het langetermijnbeleid voor ontheemden uit Oekraïne. Daarbij zijn participatie en zelfredzaamheid gekozen als uitgangspunt voor dit langetermijnbeleid. Om dit vorm te geven lopen verschillende trajecten, waaronder een verkenning naar het aanpassen van de financiële verstrekkingen (eet- en leefgeld en eigen bijdrage voor de opvang). In deze nota wordt een beleidsrichting voorgesteld hiervoor.

2. Geadviseerd besluit

Stemt u in met de volgende richting voor het aanpassen van de financiële verstrekkingen aan ontheemden?

A. Het intrekken van eet- en leefgeld bij inkomen uit arbeid wordt verplicht (oftewel de beleidsvrijheid van gemeenten om zelf te kiezen om dat wel of niet te doen vervalt);
B. Gemeenten krijgen daarbij wel een bevoegdheid om uitzonderingen te maken in een afgebakende groep gevallen; waarbij gemeenten beleidsvrijheid voor de inzet van die uitzonderingsgrond (er komt dus geen vaste vrijstellingsvoet of verrekeningsbepaling);
C. Er wordt geen mogelijkheid gecreëerd voor het vragen van een eigen bijdrage voor eten en onderdak tijdens de tijdelijke bescherming, maar in plaats daarvan wordt in samenhang met het traject voor verblijfsrecht verkend hoe verstrekkingen van leefgeld aan ontheemden er na 4 maart 2025 het beste uit kan zien, al dan niet met overbrengen naar het reguliere sociale zekerheidsstelsel.

3. Kernpunten

Achtergrond RooO

De Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO) is kort na de start van de opvang van Oekraïense ontheemden vastgesteld en omvat bepalingen over de (financiële) verstrekkingen die ontheemden ontvangen. De verstrekkingen conform de RooO dienen (tevens) ter uitvoering van de juridische verplichting vanuit de Richtlijn Tijdelijke Bescherming om ervoor te zorgen dat ontheemden hulp ontvangen inzake levensonderhoud indien zij over onvoldoende middelen beschikken (artikel 13 van de richtlijn). De regeling is opgesteld met als uitgangspunt om aan te sluiten bij de verstrekkingen zoals van toepassing bij opvang bij het COA, maar verschilt op een aantal punten met het oog op de

uitvoeringsrealiteit bij gemeenten. Nu de opvang een kwestie van langere adem is geworden, zijn die verschillen ten aanzien van de financiële verstrekkingen (eet- en leefgeld en eigen bijdrage voor de opvang) opnieuw verkend en overwogen.

Beslispunten A en B
Het is zowel voor de samenleving als voor ontheemden zelf van belang dat zij zoveel mogelijk zelfstandig kunnen leven en in hun eigen onderhoud voorzien. De internationale verplichting tot het verstrekken van opvang omvat ook financiële ondersteuning ten behoeve van levensonderhoud wanneer ontheemden zelf over onvoldoende middelen beschikken. Afhankelijk van (betaalde) arbeid door de ontheemde kan de hoogte van de ondersteuning echter worden aangepast als de ontheemde middelen heeft om in zijn eigen levensonderhoud te voorzien. Daarom kent de RooO reeds de mogelijkheid voor gemeenten om eet- en leefgeld in te trekken als iemand werkt. Vanwege het onder grote druk opstellen van de RooO en de voorhanden uitvoeringsmogelijkheden in maart 2022, is voor dit onderwerp echter beleidsvrijheid gecreëerd en zijn gemeenten hiertoe dus niet verplicht. Nu de tijdelijke opvangtaak voor gemeenten is ingebed kan het beleid worden verfijnd. Daarom wordt voorgesteld de RooO zo aan te passen dat het intrekken van eet- en leefgeld bij werk geen *kan-bepaling* meer is, maar een verplichting. Tevens wordt een mogelijkheid (wel een kan-bepaling) gecreëerd voor intrekken bij vermogen.

In de praktijk zal het verschil dat dit maakt met de huidige situatie overigens beperkt zijn, aangezien de kan-bepaling over het algemeen gewoon wordt toegepast door gemeenten. Wel wordt met de wijziging een duidelijkere en scherpere norm gesteld. Wel wordt er een uitzonderingsmogelijkheid geboden om eventuele schrijnende situaties te voorkomen. Deze voorgestelde wijziging wordt hieronder bij de toelichting verder belicht.

Beslispunt C
Verder is verkend of van ontheemden met inkomen een eigen bijdrage voor eten en onderdak kan worden gevraagd. Dat is bij asielzoekers die niet uit Oekraïne komen en bij het COA worden opgevangen immers ook het geval. Oorspronkelijk is dat niet in de RooO opgenomen om uitvoeringstechnische redenen. Er zijn verschillende gemeenten die vragen om de invoering van een eigen bijdrage, met name om de RooO beter uitlegbaar te maken. Zonder eigen bijdrage ontstaan immers situaties waarin ontheemden met een goed inkomen toch ‘gratis’ opvang en voedsel ontvangen. Daarmee is een eigen bijdrage in principe gewenst. U heeft ook, met de nodige voorzichtigheid, op 16 december 2022 de Kamer laten weten die mogelijkheid te gaan onderzoeken, maar nog te kijken of het wel of niet uitvoerbaar/haalbaar is. Op basis van de gesprekken die DGOEK in de afgelopen periode heeft gevoerd wordt geconcludeerd dat een eigen bijdrage nog steeds grote uitvoeringslasten met zich mee zou brengen voor gemeenten. Daarnaast zou een dergelijke eigen bijdrage mogelijk voor een relatief korte periode gelden (invoeren vraagt eerst voorbereidingstijd en tijdelijke bescherming duurt mogelijk slechts tot 4 maart 2024 of 2025), afhankelijk van de nog te maken keuzes daarover op EU-niveau). Daarom wordt geadviseerd om daar nu niet voor te kiezen. Er wordt voorgesteld om de aankomende periode niet in te zetten voor een ‘tussenoplossing’ als de eigen bijdrage, maar in plaats daarvan voor het voorbereiden van de transitie naar een duurzame situatie, dat wil zeggen opname in het sociale zekerheidsstelsel, als onderdeel van de bredere discussie over het verblijfsrecht. Deze keuze brengt wel met zich mee dat er op dit punt een onderscheid blijft tussen de behandeling van ontheemden uit Oekraïne en

andere asielzoekers. Het blijven bestaan van dit onderscheid is onwenselijk, maar wordt ingegeven door het belang van een regeling die ook uitvoerbaar is.

Vervolgstappen
Als u instemt met de voorgestelde beleidsrichting, dan:

- ontwikkelt afdeling Juridische en Algemene Zaken (JAZ) van DGM een concept-wijzigingsregeling conform de gekozen richting;
- wordt een uitvoerbaarheidstoets uitgezet bij de gemeenten via VNG Realisatie;
- wordt op basis van de uitkomsten van de uitvoerbaarheidstoets gekeken of dit nog tot wijzigingen leidt;
- wordt u vervolgens het definitieve voorstel tot wijziging van de RooO voorgelegd.

4. Toelichting

Beslispunt A (gebonden bepaling intrekken eet- en leefgeld)
In de huidige RooO komen ontheemden in aanmerking voor opvang, eetgeld (of eten in natura) en leefgeld. Indien ontheemden gaan werken dan kunnen eet- en leefgeld (deels) worden ingetrokken door de gemeente. Gemeenten zijn niet verplicht tot intrekking over te gaan (beleidsvrijheid). Indachtig uitgangspunt zelfredzaamheid is het wenselijk om de beleidsruimte voor gemeenten te beëindigen. Hiermee wordt de regeling meer uniform en uitlegbaar, hetgeen draagvlak onder gemeenten ten goede komt.

Naast die wijziging van een kan-bepaling in een gebonden bepaling, worden een aantal aanpalende wijzigingen tevens voorgesteld:

- Om het intrekken van de financiële verstrekkingen goed te kunnen uitvoeren is nodig dat gemeenten hiervoor gegevens uit de polisadministratie kunnen gebruiken.
    - De polisadministratie is de centrale database in beheer van het UWV met gegevens over werk en inkomen. In de concept Tijdelijke Wet wordt geregeld dat UWV deze gegevens met gemeenten deelt voor ontheemden.
    - Tot nu toe geeft de RooO echter alleen ruimte om verstrekkingen in te trekken op basis van vrijwillig gemelde arbeid. Het is van belang dat intrekken ook mag (en moet) als de gemeente uit andere bronnen, waaronder met name de polisadministratie, informatie heeft over dit inkomen.
    - Inzicht in de polisadministratie geeft inzicht in gegevens over inkomen als werknemer, maar niet altijd over inkomsten als zelfstandige. Voor deze zaken is de gemeente dus afhankelijk van melding door de ontheemde zelf of van het instellen van een onderzoek als er vermoedens zijn dat inkomsten niet zijn gemeld. Dit zal echter nog vrij weinig voorkomen omdat werken als zelfstandige alleen kan met een tewerkstellingsvergunning. Vanuit SZW loopt ondertussen wel een verkennend traject waarbij naar dat laatste wordt gekeken.
- Het is echter nog steeds nodig dat de ontheemde zelf ook melding doet van inkomen, aangezien de gegevens uit de polisadministratie achterlopen en vaak te laat komen voor het intrekken van het leefgeld. Daarom is het van belang tevens een verplichting op te nemen om

inkomen uit arbeid te melden. Mocht dit ten onrechte niet zijn gemeld, dan kan leefgeld dat ten onrechte is verstrekt worden teruggevorderd.

Het is tevens van belang te kijken naar het al dan niet opnemen van een bepaling voor het intrekken van leefgeld bij vermogen. Dit vraagstuk vraagt nog nader uitzoekwerk en nadere afstemming en wordt op een later moment voorgelegd.

Beslispunt B (uitzonderingsgrond)
Het opnemen van een verplichting om eet- en leefgeld altijd in te trekken bij arbeid zou in bepaalde gevallen kunnen leiden tot schrijnende situaties. Immers, ook bij een laag loon door bijvoorbeeld een bijbaantje zou dan het volledige eet- en leefgeld moeten worden ingetrokken. Om dit te voorkomen wordt geadviseerd een uitzonderingsgrond op te nemen. Dit is tevens van belang om te voldoen aan de internationaalrechtelijke verplichting om waar nodig in financiële ondersteuning voor levensonderhoud te voorzien.

1. Geadviseerd wordt om een uitzonderingsgrond te formuleren waarbij de gemeente ervoor kan kiezen (een deel van) het eet- en leefgeld te verstrekken wanneer het inkomen minus vrijlatingsnorm[1] van de ontheemde lager is dan de economische waarde van het eet- en leefgeld[2]. Bij inkomen wordt dan dus het volledige eet- en leefgeld gekort (zowel van de ontheemde als van gezinsleden), maar als dat voor een inkomensval zorgt heeft de gemeente ruimte voor uitzonderingen. De gemeente heeft vervolgens beleidsvrijheid om te kijken hoe ze dit precies invult. Op deze manier behouden gemeenten vrijheid om afwegingen te maken om schrijnende situaties te voorkomen. Gemeenten dienen deze uitzondering wel daadwerkelijk toe te passen indien de ontheemde niet meer in het levensonderhoud kan voorzien, conform de internationale minimumnorm. Nadeel van deze variant is dat er een mate van ongelijkheid tussen gemeenten kan blijven bestaan. Deze variant brengt, net als de alternatieven die hieronder worden genoemd bij 2 en 3, uitvoeringslasten met zich mee. De inschatting is dat deze lasten relatief lager zijn dan bij 2 of 3, aangezien de gemeente alleen op verzoek een uitzondering beoordeeld en er dus niet in alle gevallen een maandelijkse handeling noodzakelijk is.

2. Een andere variant zou zijn om een vrijstellingsvoet te creëren. In dat geval wordt het eet- en leefgeld alleen ingetrokken bij inkomens hoger dan de vrijstellingsvoet. Verschil met variant 1 is dat de gemeente dan vooraf het eet- en leefgeld al niet mag intrekken indien het inkomen lager is dan de vrijstellingsgrens. Dat brengt uitvoeringslasten met zich mee op ieder moment dat het inkomen van de ontheemde wijzigt tussen een inkomen boven of onder de vrijstellingsvoet. Dit betekent dat ontheemden steeds

[1] Met de vrijlatingsnorm wordt bedoeld dat 25% van het inkomen, tot een maximum van €246 per maand, niet wordt meegerekend. Dit is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de situatie van asielzoekers in COA-opvang waar die vrijlatingsnorm ook van toepassing is. Die vrijlatingsnorm is op haar beurt gestoeld op een vergelijkbare vrijlatingsnorm uit de Participatiewet.

[2] De hoogte van het bedrag waaronder de uitzondering kan worden toegepast hangt dan af van de gezinssituatie. Bij de huidige bedragen gaat het bijvoorbeeld om een inkomen lager dan €362,57 per maand (€217,18 zonder vrijlatingsnorm) bij een alleenstaande en om een inkomen lager dan €833,98 (€625,49 zonder vrijlatingsnorm) per maand bij een alleenstaande met twee kinderen.

zullen moeten melden, middels bijvoorbeeld een inkomstenformulier, en gemeenten die melding steeds moeten verwerken. Inzicht in de polisadministratie is daarvoor namelijk niet voldoende, omdat er zit tussen het gaan werken en de beschikbaarheid van deze gegevens in de polisadministratie. Op het moment dat de gemeente de gegevens nodig heeft staan die nog niet in de polisadministratie, waardoor de polisadministratie alleen geschikt is voor controle achteraf. Ter berekening vooraf is dan, net als bijvoorbeeld bij bijstandsgerechtigden die werken naast hun uitkering, een inkomstenformulier nodig. Om die uitvoeringslasten te voorkomen wordt deze optie niet geadviseerd. Andere nadelen zijn een prikkel om net iets minder dan de vrijstellingsvoet te gaan werken en discontinuïteit omdat het betekent dat verschillende gemeenten hun aanpak moeten aanpassen. Daarnaast is het deels een versoepeling ten opzichte van de huidige situatie, wat niet aansluit bij het beleidsdoel om de verstrekkingen af te stemmen met de mogelijkheden die ontheemden hebben om hun eigen bestaan te voorzien.

3. Daarnaast is nog relevant om de variant te benoemen waarin, indien het inkomen lager is dan het eet- en leefgeld, dan het eet- en leefgeld deels wordt ingetrokken. Het inkomen wordt dan dus nog aangevuld tot het niveau van wat het eet- en leefgeld zou zijn geweest. Dit zou echter nog grotere uitvoeringslasten met zich mee brengen dan de tweede variant. De gemeente moet dan bij de lagere inkomens bij iedere wijziging van de hoogte van het inkomen opnieuw gaan rekenen. Om dat te voorkomen wordt deze optie niet geadviseerd. Dit is overigens wel grofweg de variant en bij bijstandsgerechtigden van toepassing is.

Verschil met situatie bij COA en juridisch risico
Bij het COA worden de financiële verstrekkingen (eet- en leefgeld) niet ingetrokken bij inkomen of vermogen. In plaats daarvan wordt na afloop een eigen bijdrage gevraagd voor het eet- en leefgeld en voor de wooncomponent van de opvang, waardoor de asielzoeker het eet- en leefgeld dus moet 'terugbetalen' bij voldoende inkomen of vermogen. Voor ontheemden is er eerder voor gekozen om in plaats daarvan in te trekken bij arbeidsinkomen en we zien geen aanleiding dat te wijzigen. Ook materieel zijn er echter enkele verschillen tussen de nu voorgestelde maatregelen voor ontheemden. Bij COA wordt namelijk steeds een berekening uitgevoerd op basis van de economische waarde van de verstrekkingen in combinatie met het inkomen of vermogen van de asielzoeker. Het deel dat de asielzoeker moet terugbetalen is nooit hoger dan het inkomen of vermogen van de asielzoeker. Dit verschil brengt een juridisch risico met zich mee, aangezien de verstrekkingen voor beide groepen gelijk behoren te zijn. Dit risico wordt zoveel mogelijk ondervangen door de hierboven genoemde uitzonderingsgrond, om te zorgen dat gemeenten uitzonderingen kunnen maken om te waarborgen dat de ontheemde steeds in het levensonderhoud kan voorzien.

Beslispunt C (eigen bijdrage)
In de afgelopen periode is een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheid om een eigen bijdrage te innen van ontheemden die opvang genieten en tevens beschikken over inkomsten uit arbeid en/of eigen vermogen, naar aanleiding van de aankondiging hiervan in de verzamelbrief van 16 december 2022. Hiervoor zijn twee werkbezoeken geweest bij de sociale dienst van gemeenten (Utrecht en Drechtsteden) en is gesproken met andere gemeenten, de VNG, VNG Realisatie, de G4, een softwareleverancier, COA, het CAK, en het CJIB. Hierdoor is duidelijk

geworden hoe een proces voor het innen van een eigen bijdrage er in grote lijnen uit zou zien. Er is nog geen beeld op detailniveau van bijvoorbeeld de hoeveelheid fte's per gemeente die het een en ander zou kosten, maar het is wel duidelijk dat de te verwachten lasten aan de hoge kant zijn.

Proces bij het COA
Asielzoekers en asielstatushouders die bij COA worden opgevangen en inkomen of vermogen hebben betalen een eigen bijdrage conform de Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen of vermogen 2008 (Reba). Bij deze regeling wordt eerst de maximale bijdrage berekend aan de hand van de economische waarde van de opvang. Als het inkomen (gecorrigeerd voor een vrijlatingsnorm) hoger is dan de economische waarde van de verstrekkingen, dan moet de volledige economische waarde worden betaald. Als het inkomen (gecorrigeerd voor een vrijlatingsnorm) lager is, dan slechts een deel. In de praktijk betekent dit dat asielzoekers maandelijks hun inkomen door moeten geven aan COA en dat COA-medewerkers vervolgens de berekeningen moeten uitvoeren en facturen moeten sturen.

Doorvertaling naar proces gemeenten
Bij het invoeren van een eigen bijdrage voor ontheemden zijn de genoemde processtappen zoals nu bekend bij het COA op een vergelijkbare manier nodig bij gemeenten. Dat betekent dat ontheemden steeds aan het einde van de maand gegevens over hun inkomen moeten verstrekken, waarna gemeenteambtenaren de berekeningen moeten uitvoeren en er vervolgens facturen moeten worden opgesteld en er moet worden geïnd. Pas een tijd later komt de informatie van het UWV beschikbaar en kan die worden gecontroleerd op de opgave van inkomensgegevens door de ontheemde correct was en kan er eventueel worden gecorrigeerd.

Gemeenten gaven daarbij aan weinig ervaring te hebben met het innen van eigen bijdragen, aangezien dit meestal door andere partijen wordt gedaan. Bij beschermd wonen wordt dat bijvoorbeeld landelijk gedaan door het CAK en bij maatschappelijke opvang wordt dat meestal door de instelling gedaan.

Voor de hierboven genoemde processtappen zijn wijzigingen nodig in de softwarepakketten die gemeenten gebruiken. Daarnaast moeten er teams worden ingezet met medewerkers die de capaciteiten hebben om deze taken uit te voeren. Gezien de druk die er is op veel gemeentelijke organisaties, is het niet aannemelijk dat veel gemeenten de mensen voor deze taken al beschikbaar hebben. Ook verhuisbewegingen van ontheemden tussen gemeenten maken dit lastiger uitvoerbaar. Waarschijnlijk zal er dus moeten worden geworven (en opgeleid), wat echter moeilijk is in de huidige arbeidsmarkt.

Conclusie
Bovenstaande overwegingen leidden tot de inschatting dat het invoeren van een eigen bijdrage theoretisch mogelijk is, maar van de uitvoeringsinstanties teveel vraagt, zowel qua financiële investeringen als qua druk op gemeenten. Daar staat tegenover dat het een en ander waarschijnlijk voor een relatief korte periode geldt, vanaf op z'n vroegst 1 januari 2024 mogelijk slechts tot 4 maart 2024 of 4 maart 2025 als de tijdelijke bescherming afloopt. Die duur is echter nog onzeker, want dat hangt af van de te maken keuzes ten aanzien van verblijfsrecht en effecten daarvan op het reguliere (sociale zekerheids-)stelsel. Alles overwegende is de ambtelijke inschatting op het moment dat de kosten (niet alleen financieel,

maar ook voor de uitvoering) van een eigen bijdrage niet opwegen tegen de baten. Daarom wordt u geadviseerd ervan af te zien en om in plaats daarvan binnen het traject rondom het verblijfsrecht te verkennen hoe verstrekkingen van leefgeld na 4 maart 2025 kunnen worden uitgevoerd en of het al dan niet wenselijk is dat wordt overgegaan naar het reguliere (sociale zekerheids-)stelsel en hoe daar dan na 4 maart 2025 een eigen bijdrage of huur in kan worden geregeld.

4.1 Politieke context
Door geen eigen bijdrage te vragen van ontheemden uit Oekraïne blijft er een significant verschil met de situatie van asielzoekers die bij COA worden opgevangen. Dit is een juridisch risico aangezien de rechter in de VWN-uitspraak al heeft gewezen op het belang van gelijke behandeling tussen de beide groepen. Het verschil wordt echter in dit geval ons inziens gerechtvaardigd door de genoemde uitvoeringslasten.

Voorts is van belang om te benoemen dat meerdere gemeenten hebben aangegeven graag een mogelijkheid te krijgen om een eigen bijdrage te vragen. Deze gemeenten dragen de risico's aan op het gebied van draagvlak voor de opvang van ontheemden en daarnaast op de gelijkheid met de situatie voor andere asielzoekers en bijstandsgerechtigden. Andere asielzoekers moeten immers wel een eigen bijdrage betalen als zij werken en bij bijstandsgerechtigden moet de bijstand (deels) worden ingetrokken als zij naast hun uitkering werken. Andere gemeenten wijzen echter juist op de genoemde uitvoeringslasten die hierboven zijn benoemd. De meningen zijn derhalve divers en de inschatting is dat iedere keuze niet door alle gemeentes zal worden gesteund.

4.2 Krachtenveld
Vergelijking met situatie andere landen
In Polen is sinds 1 maart een eigen bijdrage ingevoerd voor opvang. Na 120 dagen in de opvang wordt er van ontheemden een bijdrage verwacht. Die is niet direct afhankelijk van werk, maar er zijn verschillende uitzonderingsgronden, bijvoorbeeld als iemand niet kan werken of veel kinderen heeft. Dit betreft echter maar een klein deel van de ontheemden daar omdat de meeste ontheemden in Polen niet in de collectieve opvang worden opgevangen. Ook in België en in Duitsland bevind de meerderheid van de ontheemden zich in particuliere opvang. Zij komen daarbij in aanspraak voor sociale voorzieningen vergelijkbaar met de bijstand en betalen huur. Ook in Tsjechië wordt overgang naar particuliere opvang aangemoedigd met een wijziging in de regelgeving per 1 april jongstleden, waar de gratis opvang wordt beperkt tot 150 dagen.

4.3 Uitvoering: uitvoeringstoetsen
Er wordt een uitvoerbaarheidstoets uitgezet bij de gemeenten via VNG Realisatie. Op basis van de uitkomsten van de uitvoerbaarheidstoets wordt gekeken of dit nog tot wijzigingen leidt in de RooO.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Nvt.