

Uitvoeringstoets verhoging eigen bijdrage Regeling opvang ontheemden Oekraïne

Eindrapport versie 1.0

Management samenvatting

Aanleiding onderzoek

Per 1 juli 2024 is in de RooO een eigen bijdrage ingeregeld voor meerderjarige ontheemden indien zij inkomsten hebben. Deze eigen bijdrage betreft een tegemoetkoming in de kosten van de gemeentelijke opvang. In het regeerakkoord is als voornemen opgenomen dat de eigen bijdrage voor ontheemden wordt verhoogd vanuit het oogpunt van zelfredzaamheid en om de participatie van ontheemden in Nederland te vergroten. Ook wordt in het regeerprogramma het gelijkstellen van de plichten van ontheemden met betrekking tot inkomen met die van asielzoekers genoemd. De eigen bijdrage wordt met deze wijziging verhoogd tot een bedrag van € 239,50 per meerderjarige ontheemde met inkomsten per maand, tot een maximum van € 479,00 per gezin. Gemeenten blijven de mogelijkheid behouden om af te zien van het innen van een eigen bijdrage indien dat tot onevenredig nadeel bij de ontheemde of diens gezin zou leiden.

Voorgestelde wijzigingen

De eigen bijdrage wordt verhoogd tot een bedrag van € 239,50¹ per meerderjarige ontheemde met inkomsten boven een bedrag per maand (waarvan de hoogte afhankelijk is van de gezinssamenstelling), tot een maximum van € 479,00 per gezin. Daarnaast worden de mogelijkheden verkend om in de RooO een verplicht drempelbedrag van 115% voor de eigen bijdrage in te voeren en om deelbetalingen mogelijk te maken.

Belangrijkste bevindingen

- Implementatie per 1 juli 2025 is te snel. Om de verhoging van de eigen bijdrage succesvol te implementeren is het belangrijk om hier tijdig en goed over te communiceren richting ontheemden. Dit kan niet wanneer het bedrag per 1 juli 2025 wordt verhoogd. Daarnaast moeten gemeenten aanpassingen maken in de werkwijze en het systeem en herbeoordelen wie EB-plichtig is. Ook hier is meer tijd voor nodig;
- Het grootste deel van de gesproken gemeenten hanteert reeds een drempelbedrag van 115%. Voor deze gemeenten zal het verplichten van dit drempelbedrag dus geen of weinig impact hebben. Wanneer gemeenten dit nog niet hanteren moeten gemeenten

¹ Vanuit het ministerie van AenM is medio mei aangegeven dat zorgcomponent € 26 zal zijn i.p.v. € 23 als gevolg van indexatie, waardoor bedrag neerkomt op € 242,50. In deze toets is nog uitgegaan van de € 239,50 die in de getoetste concept-regeling staat.

verschillende werkzaamheden verrichten: adviseren richting college; aanpassingen in het systeem; herbeoordelingen en communicatie richting ontheemden. Hierdoor is de implementatiedatum van 1 juli 2025 niet haalbaar;

- Om deelbetalingen mogelijk te maken moeten gemeenten hun werkwijze en proces aanpassen, ook moet het systeem anders ingericht worden zodat de administratie van deelbetalingen bijgehouden kan worden. Gemeenten verwachten dat deelbetalingen de uitvoering veel complexer maken. Hier zijn extra fte's voor nodig. Ook dragen deelbetalingen het bij aan een verdere verbijzondering van de RooO, met meer specialistische werkzaamheden. Hierdoor wordt het lastiger het werk over te dragen en geschikt personeel te vinden.

Risico's

- **Verhoging bedrag eigen bijdrage:** gemeenten voorzien meer beroep en bezwaar vanuit ontheemden, mogelijk wordt er ook vaker beroep gedaan op de hardheidsclausule. Dit zal dan meer van de juridische capaciteit bij gemeenten vragen, terwijl deze nu al onder druk staat. Verder bestaat er het risico dat ontheemden gaan proberen onder het drempelbedrag uit te komen door te stoppen met werken of minder te werken. Ook ziet een aantal gemeenten een juridisch risico in het gebruik van 'exploitatiekosten'. Dit komt dicht in de buurt van het huurrecht waardoor ontheemden zich op huurrecht zouden kunnen beroepen. Hierdoor zou het moeilijker worden om ontheemden uit een opvang locatie te krijgen;
- **Mogelijkheid tot deelbetalingen:** door de kan-bepaling bij deelbetalingen zullen gemeenten hier verschillend mee om gaan. Het risico hierbij is dat dit zorgt voor shop-gedrag onder ontheemden. Daarnaast bestaat de kans dat gemeenten veel werk hebben aan het inrichten van deze mogelijkheid, maar dat het uiteindelijk weinig gebruikt gaat worden.

Aanbevelingen

- Stel de beoogde ingangsdatum van de verhoging van de eigen bijdrage uit naar 1 januari 2026, zodat gemeenten voldoende tijd hebben om te communiceren richting ontheemden en herbeoordelingen te maken. Ook sluit ingang per 1 januari beter aan bij de Sisa-verantwoordelijkheid. Dan hoeft er niet midden in het boekjaar een andere hoogte van de eigen bijdrage gerekend te worden.
- Stel als het Rijk een brief op die gemeenten met ontheemden kunnen delen, waarin de verhoging en de achterliggende reden hiervan toegelicht worden. Uit deze brief dient duidelijk af te leiden zijn dat de verhoging van de eigen bijdrage vanuit het Rijk wordt opgelegd, en niet vanuit individuele gemeenten. Dit helpt gemeenten in hun communicatie en uitleg over deze wijziging richting ontheemden.

- Zorg als AenM voor een executoriale titel in de RooO, waardoor gemeenten sneller en eenvoudiger tot het inschakelen van een deurwaarder over kunnen gaan om een betaling af te dwingen.

Inhoudsopgave

Management samenvatting	1
1. Inleiding.....	6
1.1. Achtergrond.....	6
1.2. Vraagstelling.....	7
1.3. Scope uitvoeringstoets.....	8
1.4. Aanpak & methodologie	8
1.5. Leeswijzer	9
2. De eigen bijdrage in de RooO	10
2.1. Huidige situatie eigen bijdrage	10
2.2. Toekomstige situatie eigen bijdrage	10
2.3. Samenhangende ontwikkelingen en wet- en regelgeving	12
3. Werkwijzen en processen.....	14
3.1. Huidige situatie.....	14
3.2. Toekomstige situatie	16
4. Impact wijzigingen.....	18
4.1. Verhoging eigen bijdrage	18
4.2. Verplicht drempelbedrag 115%.....	22
4.3. Mogelijkheid deelbetalingen.....	23
5. Conclusies en aanbevelingen.....	27
5.1. Conclusies.....	27
5.2. Gewenste vervolgacties	31
Bijlage A: Gesprekspartners	33

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 regeling is onder hoge tijdsdruk tot stand gekomen en per 1 april 2022 in werking getreden. Inmiddels is de regeling meerdere malen aangepast. Per 1 juli 2024 is in de RooO een eigen bijdrage ingeregeld voor meerderjarige ontheemden indien zij inkomsten hebben. Deze eigen bijdrage betreft een tegemoetkoming in de kosten van de gemeentelijke opvang.

In het regeerakkoord is als voornemen opgenomen dat de eigen bijdrage voor ontheemden wordt verhoogd vanuit het oogpunt van zelfredzaamheid en om de participatie van ontheemden in Nederland te vergroten. Ook wordt in het regeerprogramma het gelijkstellen van de plichten van ontheemden met betrekking tot inkomen met die van asielzoekers genoemd. De eigen bijdrage wordt met deze wijziging verhoogd tot een bedrag van € 239,50² per meerderjarige ontheemde met inkomsten per maand, tot een maximum van € 479,00 per gezin. Met dit bedrag wordt volgens het ministerie van Asiel en Migratie (hierna: AenM) aansluiting gezocht bij het bedrag dat asielzoekers in de COA-opvang betalen indien zij inkomsten genieten. Hiermee worden ontheemden uit Oekraïne, nog meer dan ten tijde van het invoeren van de eigen bijdrage per 1 juli 2024 het geval was, meer in lijn gebracht met reguliere asielzoekers die in COA-opvang verblijven. Het uitgangspunt van de verhoging van € 134,50 is dat de bestaanszekerheid van ontheemden niet zodanig onder druk komt dat niet langer sprake is van een situatie waarin ‘werken loont’, maar dat ontheemden wel maximaal bijdragen in de kosten van hun levensonderhoud en onderdak. Gemeenten blijven de mogelijkheid behouden om af te zien van het innen van een eigen bijdrage indien dat tot onevenredig nadeel bij de ontheemde of diens gezin zou leiden.

De verhoogde eigen bijdrage zal bestaan uit een tegemoetkoming in de kosten die gemeenten maken voor de voorzieningen die op locatie worden aangeboden (exploitatiekosten). Hieronder vallen in ieder geval de toegenomen kosten die gemeenten gemiddeld maken voor gas, water en

² Vanuit het ministerie van AenM is medio mei aangegeven dat zorgcomponent € 26 zal zijn i.p.v. € 23 als gevolg van indexatie, waardoor bedrag neerkomt op € 242,50. In deze toets is nog uitgegaan van de € 239,50 die in de getoetste concept-regeling staat.

energie, op basis van de geraamde kosten uit het 'Kostprijsonderzoek opvang ontheemden' van 2024 (€ 105,00 in 2023, € 122,00 in 2024).³ Daarnaast vallen onder de exploitatiekosten in ieder geval de kosten voor locatiebegeleiding. Deze kosten zijn niet uniform verdeeld over locaties, maar uit het oogpunt van solidariteit en eenduidigheid wordt hier een uniform bedrag voor gerekend. Ontheemden hebben immers geen keuze waar zij worden opgevangen en de kwaliteit van de voorzieningen neemt niet noodzakelijkerwijs toe wanneer een gemeente hogere kosten maakt. Uit het kostenprijsonderzoek blijkt dat de gemiddelde kosten per ontheemden voor locatiebegeleiding uitkomen op € 266,00 per maand. Daarvan wordt € 117,50 in rekening gebracht aan de ontheemde om aan te sluiten bij de hoogte van de wooncomponent en de nog in te voeren zorgcomponent uit de regeling eigen bijdrage van asielzoekers. Daarmee is volgens het Ministerie van AenM het bedrag dat wordt doorberekend aan de ontheemde lager dan het gemiddelde bedrag dat per gemeentelijke opvanglocatie per ontheemde aan kosten wordt gemaakt voor locatiebegeleiding. Verder maken gemeenten naast kosten voor locatiebegeleiding, andere kosten voor de exploitatie van de opvanglocatie, bijvoorbeeld voor schoonmaak en beveiliging. De totale kosten voor de exploitatie liggen daarmee in de praktijk dus volgens AenM hoger dan het hierboven genoemde bedrag dat in rekening wordt gebracht aan de ontheemde.

1.2. Vraagstelling

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

De onderzoeksvragen voor deze uitvoeringstoets zijn:

1. Welke organisaties zullen de voorgestelde wijzigingen uitvoeren?
2. Is helder wat de opgedragen taak is?
3. Is de organisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering?
4. Wat zijn de ingeschatte kosten voor uitvoering?
5. Wat zijn de verwachte effecten van de wijzigingen?
6. Is voorzien in duidelijk, uitvoerbaar en kosteneffectief overgangsrecht?
7. Veranderen de antwoorden op de vragen als er nieuwe toetreders komen/nieuwe toepassingen zijn in het beleidsveld?
8. Welke mogelijkheden zijn er om bij te sturen indien de aannames die gedaan zijn in de vragen alsnog niet blijken te kloppen?

³ Kostprijsonderzoek opvang ontheemden Oekraïne 2024, [Eindrapport Kostprijsonderzoek Opvang Ontheemden Oekraïne 2024](#).

1.3. Scope uitvoeringstoets

De uitvoeringstoets kijkt naar de uitvoerbaarheid van een verhoging van de eigen bijdrage tot een bedrag van € 239,50 per meerderjarige ontheemde met inkomsten per maand, tot een maximum van € 479,00 per gezin per 1 juli 2025. Daarnaast wordt in de uitvoeringstoets gekeken naar de uitvoerbaarheid van een verplicht drempelbedrag van 115% en de uitvoerbaarheid van deelbetalingen.

1.4. Aanpak & methodologie

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van 17 maart 2025 tot en met 23 mei 2025. 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 proces is begeleid door een begeleidingscommissie waarin het ministerie van Asiel en Migratie en VNG deelnamen.

Tijdens de **inventarisatiefase** is de onderzoeks aanpak verder uitgewerkt en is de selectie van de gemeenten gemaakt. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte, geografische spreiding en van welke software gebruik wordt gemaakt bij de uitvoering van de regeling om een zo representatief beeld te krijgen. Op basis van deskresearch is een lijst met gespreksonderwerpen gemaakt voor de te houden interviews en afgestemd met de begeleidingscommissie.

In de **analysefase** zijn interviews gehouden met de ambtenaren bij gemeenten die zich bezighouden met de uitvoering van de RooO en in het bijzonder met de inning van de eigen bijdrage. Bij sommige interviews was er ook een beleidsmedewerker aanwezig. In bijlage A is een overzicht te vinden van de gesproken personen te vinden. Daarnaast is er een schriftelijke uitvraag gedaan bij de softwareleveranciers.

In de **rapportagefase** zijn de resultaten van de uitvoeringstoets voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten in de vorm van een klankbordbijeenkomst, 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 eigen bijdrage en de toekomstige situatie na de invoering van de wijzigingen. In hoofdstuk 3 is de huidige en toekomstige werkwijze en werkprocessen omschreven met betrekking tot de eigen bijdrage. In hoofdstuk 4 is ingegaan op de impact en effecten van een verhoging van de eigen bijdrage, het hanteren van een verplicht drempelbedrag en de mogelijkheid tot deelbetalingen. Verder wordt in dit hoofdstuk beschreven in wat nodig is voor een succesvolle implementatie. In hoofdstuk 5 tot slot zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen en zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven.

2. De eigen bijdrage in de RooO

Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de huidige situatie van de eigen bijdrage in de RooO. Vervolgens wordt de toekomstige situatie na de aanpassing van de regeling beschreven. Daarna wordt ingegaan op samenhangende regelgeving en ontwikkelingen die de uitvoering van de regeling raken.

2.1. Huidige situatie eigen bijdrage

Per 1 juli 2024 moeten volwassen ontheemden uit Oekraïne met inkomsten een eigen bijdrage betalen voor de gemeentelijke opvang. Gemeenten hebben de taak om dit te innen. Vanaf de ingangsdatum van was er de ruimte om de regeling binnen zes maanden te implementeren en om dus vanaf 1 januari 2025 daadwerkelijk te beginnen met innen. Vanwege de relatief korte periode tussen het bekend maken van de regeling en de ingangsdatum hebben veel gemeenten gebruik gemaakt van deze ruimte en innen sinds 1 januari 2025. Een enkele gemeente is eerder, later of (nog) niet begonnen.

2.2. Toekomstige situatie eigen bijdrage

In deze paragraaf is op basis van de 7 w's (wie, wat, waar,⁴ wanneer, waarom, op welke wijze en met welke middelen) een beschrijving gemaakt van de toekomstige situatie na inwerkingtreding van de gewijzigde regeling. Deze beschrijving is opgesteld op basis van de concept-regeling met bijbehorende toelichting aangevuld met observatie uit het gemeentelijk veld.

Wie?

De volgende actoren spelen een rol bij de eigen bijdrage voor ontheemden uit Oekraïne:

- Ministerie van AenM: opsteller van de Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne en de wijzigingen die nu worden voorgesteld.
- Gemeenten: voeren de RooO uit en zijn verantwoordelijk voor het innen van de eigen bijdrage.

Wat?

De eigen bijdrage wordt verhoogd tot een bedrag van € 239,50 per meerderjarige ontheemde met inkomsten boven een bedrag per maand (waarvan de hoogte afhankelijk is van de gezinssamenstelling), tot een maximum van € 479,00 per gezin. Daarnaast worden de

⁴ De 'waar' is hier minder relevant, het betreft een verplichting voor alle gemeenten.

mogelijkheden verkend om in de RooO een verplicht drempelbedrag van 115% voor de eigen bijdrage in te voeren en om deelbetalingen mogelijk te maken.

Wanneer?

Beoogd wordt dat de verhoging van de eigen bijdrage per juli 2025 in werking treedt. Voor het verplichten van een drempelbedrag van 115% en de mogelijkheid tot deelbetalingen is nog geen beoogde inwerkingtreding vastgesteld.

Waarom?

In het regeerakkoord is als voornemen opgenomen dat de eigen bijdrage voor ontheemden wordt verhoogd vanuit het oogpunt van zelfredzaamheid en om de participatie van ontheemden in Nederland te vergroten. Ook wordt in het regeerprogramma het gelijkstellen van de plichten van ontheemden uit Oekraïne met betrekking tot inkomen met die van asielzoekers genoemd. Het drempelbedrag wordt voorgesteld om ervoor te zorgen dat werken blijft lonen. Zo houdt iemand die werkt altijd meer over dan iemand die niet werkt.

Met deelbetalingen wordt door het ministerie van AenM beoogd het verschil tussen gezinnen die net onder of net boven het drempelbedrag komen te beperken. Ook kan een deel van de eigen bijdrage gerekend worden wanneer ontheemden halverwege de maand in de opvang aankomen of uit de opvang vertrekken.

Op welke wijze?

De eigen bijdrage wordt verhoogd van € 105 voor gas, water en licht per volwassen ontheemde naar € 239,50 voor exploitatiekosten per volwassen ontheemde. De minimumgrens wanneer een volledige eigen bijdrage geheven kan worden bedraagt het bedrag van de in te houden verstrekkingen (voor het gehele gezin) plus het bedrag van de eigen bijdrage (voor het hele gezin).

Met een verplicht drempelbedrag van 115% zal de eigen bijdrage geheven worden wanneer het inkomen minimaal 115% is van de in te houden verstrekkingen plus eigen bijdrage bedraagt.

Voor de deelbetalingen geldt dat het nog niet duidelijk is op welke wijze deze zullen worden vormgegeven. Gedacht wordt aan een het innen van een deel van de eigen bijdrage voor exploitatiekosten wanneer ontheemden later in de maand in de opvang stromen of eerder in de maand uitstromen uit de opvang. Ook wordt gedacht aan het heffen van een kleinere eigen bijdrage wanneer ontheemden net onder het drempelbedrag verdienen. Hiervoor wordt door het ministerie van AenM een rekenmodel ontwikkeld. Als deels innen wordt ingevoerd, betreft dit een kanbepaling. Gemeenten kunnen daardoor zelf kiezen of ze hier gebruik van willen maken.

Met welke middelen?

Gemeenten ontvangen middels de bekostigingsregeling⁵ vanuit het Rijk een vergoeding om de RooO (en dus ook het innen van de eigen bijdrage) uit te voeren. De bekostigingsregeling wordt gepubliceerd in het Staatsblad.

2.3. Samenhangende ontwikkelingen en wet- en regelgeving

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

2.3.1. Relevante ontwikkelingen

Er zijn verschillende maatschappelijke ontwikkelingen die de uitvoering van de regeling raken. Achtereenvolgens wordt ingegaan op deze ontwikkelingen.

De oorlog in Oekraïne

Sinds de Russische invasie eind februari 2022 zijn veel Oekraïners hun land ontvlucht. Zij kunnen in Nederland bescherming krijgen onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming van de Europese Unie. Sinds het begin van de oorlog neemt het aantal ontheemden uit Oekraïne in Nederland gestaag toe. Op 18 april 2025 stonden er 122.010 ontheemden geregistreerd bij gemeenten en zijn er 95.010 bedden in gebruik bij de noodopvang. In de noodopvang zijn er in totaal 95.160 bedden, wat inhoudt dat de noodopvang nagenoeg vol is. Het verloop van de oorlog heeft een grote impact op het aantal ontheemden dat naar Nederland komt en het aantal ontheemden dat terugkeert naar Oekraïne.

Vorbereidingen kabinet op terugkeerprogramma en een nationaal alternatief

Momenteel ontlenen ontheemden hun verblijfsrecht aan de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Deze loopt af op 4 maart 2026. Het kabinet zet in op een verlenging van de RTB met nog een jaar, tot maart 2027. Met oog voor de ontwikkelingen wordt nagedacht over de lange termijn. Het voorstel voor de lange termijn is een drieledige aanpak:

- Maximaal inzetten op vrijwillige terugkeer van ontheemden zodra dit mogelijk is.
- Om terugkeer in goede banen te leiden is tijd en brede coördinatie nodig, gezien de aantallen in Europa (4,5 mln) en Nederland (125.000), de noodzaak voor veiligheid en

⁵ Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne, geraadpleegd op 6 mei 2025, via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0046732/2025-01-01>

wederopbouw in Oekraïne en het voorkomen van de overbelasting van de migratieketen. Daarom is het ook nodig om in te zetten op een door de EU-gecoördineerde oplossing voor zowel terugkeer als verblijfsrecht na afloop van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB), om secundaire migratiestromen te voorkomen.

- Daarnaast wordt een nationaal alternatief voorbereid, voor het geval er geen tijdige EU-gecoördineerde oplossing komt voor het verblijfsrecht na afloop van de RTB. Het betreft een regulier transitiedocument voor maximaal drie jaar.
- Aan het transitiedocument zijn rechten, plichten en voorzieningen verbonden die tot doel hebben deze in lijn te brengen met andere groepen in Nederland, waarbij zelfredzaamheid en participatie worden bevorderd.

2.3.2. Wet- en regelgeving

Diverse wet- en regelgeving heeft gevolgen voor de uitvoering van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne door gemeenten. Achtereenvolgens wordt hierop ingegaan.

Richtlijn Tijdelijke Bescherming

De Richtlijn Tijdelijke Bescherming biedt vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland tijdelijke bescherming, inclusief recht op opvang, medische zorg, en onderwijs voor minderjarige kinderen. Deze richtlijn is ingesteld om hen te ondersteunen en hen de mogelijkheid te bieden om tijdelijk betaald werk te verrichten. De richtlijn is verlengd tot 4 maart 2026, wat betekent dat Oekraïense vluchtelingen in alle EU-lidstaten recht hebben op deze bescherming. Op dit moment is het nog onduidelijk of deze richtlijn na 4 maart 2026 opnieuw zal worden verlengd.

Inzage netto-inkomsten Suwinet

In de laatste fase van deze uitvoeringstoets heeft het Ministerie van AenM aangegeven dat de juridische grondslag waarmee gemeenten het netto-inkomen van ontheemden kunnen inzien per 1 juli 2025 geregeld zal zijn. Dit is daarom niet meegenomen in de gesprekken met gemeenten maar het is wel een belangrijke ontwikkeling voor het innen van de eigen bijdrage. Met het netto-inkomen kunnen gemeenten zelf controleren wie EB-plichtig is, in plaats van gebruiken te maken van de informatie aangeleverd door de ontheemden zelf. In de huidige situatie werken gemeenten nog met het SV-loon.

3. Werkwijzen en processen

Dit hoofdstuk beschrijft de processen met betrekking tot de eigen bijdrage in de huidige en de toekomstige situatie na invoering van de voorgestelde wijzigingen in de regeling.

In dit hoofdstuk is een beschrijving gemaakt van de huidige situatie (paragraaf 3.1), waarin het proces van de inning van de eigen bijdrage wordt beschreven. Daarna wordt de toekomstige situatie (paragraaf 3.2) beschreven.

3.1. Huidige situatie

3.1.1. Werkwijze eigen bijdrage RooO

Alle volwassen bewoners in de gemeentelijke opvang met voldoende inkomsten betalen een eigen bijdrage voor de kosten van gas, water en elektra. Daarnaast geldt in de locaties met catering ook een extra eigen bijdrage voor de maaltijden. De hoogte van de eigen bijdrage is afhankelijk van de gezinssamenstelling. De eigen bijdrage voor gas, water en licht bedraagt in de huidige situatie € 105 per volwassen ontheemde. Minderjarige gezinsleden betalen geen eigen bijdrage. Een gezin met één volwassene betaalt daardoor € 105 en een gezin met twee volwassenen € 210 aan eigen bijdrage. Voor locaties met catering komt hier een bedrag van € 252,18 per volwassene bovenop. Daarbij is maatwerk mogelijk en rekenen sommige locaties per maaltijd af.

Zoals hierboven benoemd wordt de eigen bijdrage alleen betaald wanneer de inkomsten boven een bepaald bedrag uitkomen. De minimumgrens wanneer een eigen bijdrage geheven kan worden bedraagt het bedrag van de in te houden verstrekkingen (voor het gehele gezin) plus het bedrag van de eigen bijdrage (voor het hele gezin). Gemeenten hebben binnen de RooO deels ruimte voor een eigen aanpak. Dat biedt gemeenten ruimte om een drempelbedrag toe te passen voor de invordering van de eigen bijdrage. Veel gemeenten hanteren daarbij, op advies van de VNG, een percentage van 115% voor de eigen bijdrage (dus wanneer het inkomen minimaal 115% is van de in te houden verstrekkingen plus eigen bijdrage). Dit met de achterliggende gedachte dat werken moet lonen.

Bij de meeste gesproken gemeente wordt het proces van de eigen bijdrage uitgevoerd door medewerkers van Werk & Inkomen, die doorgaans ook de leefgeldregeling uitvoeren, in combinatie met de afdeling Financiën. Daarnaast spelen ook vaak de opvanglocaties een rol. Zo gaan personen op de opvanglocatie bijvoorbeeld in gesprek met de ontheemde wanneer een betaling van de eigen bijdrage uitblijft. De medewerkers Werk & Inkomen hebben, doorgaans in samenwerking met de opvanglocaties, bij de invoering van de eigen bijdrage geïnventariseerd

welke ontheemden een eigen bijdrage moeten betalen. Wanneer er wijzigingen zijn in de gezinssamenstelling op het inkomen dienen de medewerkers Werk & Inkomen hiervan door de ontheemde (op basis van de informatieplicht uit de RooO) van op de hoogte gesteld. Er wordt dan gekeken of een ontheemde nog de eigen bijdrage moet betalen. Dit gebeurt ook wanneer een ontheemde aangeeft de eigen bijdrage niet te kunnen betalen. De ontheemde dient dan aan te geven wat hier de reden van is en het bewijs hiervan (zoals loonstroken) te overhandigen aan de medewerker Werk & Inkomen. Maandelijks worden de beschikkingen verstuurd naar de ontheemden die een eigen bijdrage moeten betalen. De afdeling Financiën verstuurt op basis van de lijst van ontheemden die de eigen bijdrage moeten betalen de facturen. Wanneer een gezin een eigen bijdrage moet betalen zijn bij de meeste gesproken gemeenten hun gegevens ingevoerd in het systeem. Bij een enkele gemeente wordt dit handmatig bijgehouden in Excel.

Wanneer een betaling uitblijft, wordt een herinnering verstuurd. Het verschilt per gemeente hoe veel herinneringen worden verstuurd indien betaling uitblijft. De meeste gesproken gemeenten gaan vervolgens in gesprek met de ontheemde om na te gaan waarom er geen eigen bijdrage is betaald en om de ontheemde te activeren om deze alsnog te betalen. Gezien de meeste gesproken gemeenten de eigen bijdrage op 1 januari 2025 ingevoerd hebben, is er nog vrijwel geen ervaring met het voeren van een gerechtelijke procedure om een deurwaarder in te schakelen. Wel geven diverse gemeenten in de interviews aan dat het ontbreken van een executoriale titel in de RooO, het tijdrovend maakt voor gemeenten om ontheemden tot betaling te dwingen. In de huidige situatie moeten gemeenten een gerechtelijke procedure voeren. Op basis van het vonnis van de rechtbank kan vervolgens een deurwaarder worden ingeschakeld. Gemeenten hebben onvoldoende juridische capaciteit voor deze gerechtelijke procedures en de kosten om dit uit te besteden zijn hoog. Hierdoor geeft een aantal gemeenten aan dat zij (naar verwachting) niet tot een gerechtelijke procedure over zullen gaan wanneer ontheemden niet betalen. Zij geven daarbij aan dat dit het risico met zich meebrengt dat meer ontheemden niet zullen betalen, als zij weten dat gemeenten geen stappen kunnen nemen bij wanbetalingen.

Gewenste vervolgactie: Zorg als AenM voor een executoriale titel in de RooO, waardoor gemeenten sneller en eenvoudiger tot het inschakelen van een deurwaarder over kunnen gaan om een betaling af te dwingen.
--

3.1.2. Werkwijze drempelbedrag

Bijna alle gesproken gemeenten hanteren een drempelbedrag van 115%. Een deel van de gemeenten geeft aan dit in hun beleidsregels te hebben opgenomen en zij hebben het drempelbedrag ingevoerd in hun systemen. Naast de werkzaamheden die hiervoor uitgevoerd zijn tijdens het implementatieproces zijn hier momenteel geen extra werkzaamheden aan verbonden.

3.1.3. Werkwijze deelbetalingen

De meeste geïnterviewde gemeenten hebben nog geen mogelijkheid tot deelbetalingen. Een enkele gemeente werkt hier wel al mee en geeft aan naar rato te berekenen hoe veel een ontheemde aan EB moet betalen wanneer die halverwege de maand op de opvang binnenkomt. Dit is een handmatige berekening en aanpassing.

3.2. Toekomstige situatie

3.2.1. Werkwijze verhoging eigen bijdrage en verplicht drempelbedrag

Het verhogen van het bedrag van de eigen bijdrage en het verplichten van een drempelbedrag van 115% hebben geen directe invloed op de werkwijze, processen of de systemen bij gemeenten. Het enige dat hoeft worden aangepast zijn de bedragen. De incidentele en structurele impact van deze wijzigingen worden in hoofdstuk 4 toegelicht.

3.2.2. Werkwijze deelbetalingen

De mogelijkheid tot deelbetalingen zou de werkprocessen van het innen wel veranderen. Momenteel is nog niet duidelijk hoe de deelbetalingen er precies uit gaan zien. Wel geeft het ministerie van AenM aan dat het om een kan-bepaling gaat. Gemeenten worden dus niet verplicht om deelbetalingen uit te voeren. Er worden momenteel door het ministerie van AenM verschillende opties voor deelbetalingen bekeken:

1. Deelbetalingen afhankelijk van de verblijfsduur. Wanneer een ontheemde later in de maand instroomt in de opvang of eerder in de maand uitstroomt zal hij bij deze optie minder eigen bijdrage hoeven te betalen. Daarbij wordt zowel gekeken naar het heffen van een bijdrage per deel van de maand of geheel naar rato (bij een verblijf van bijvoorbeeld 17 dagen exact 17 dagen eigen bijdrage betalen)
2. Deelbetalingen afhankelijk van de inkomsten van de ontheemde (onder het drempelbedrag). Indien een ontheemde net onder het drempelbedrag verdient zal hij bij deze optie wel een eigen bijdrage moeten betalen, maar het bedrag zal lager zijn dan de hoogte van de eigen bijdrage boven het drempelbedrag. Het ministerie van AenM ontwikkelt momenteel een rekentool om dit te kunnen berekenen.

Om deelbetalingen mogelijk te maken moeten gemeenten hier een beleidskeuze in maken. Indien hiertoe gekozen wordt moeten gemeenten dit verwerken in hun systemen. Hiervoor zou een softwareaanpassing nodig zijn. Voor wat betreft optie 1 geeft een deel van de gemeentelijke software leveranciers aan dat dit reeds mogelijk is in hun systemen. In de systemen van de overige leveranciers zou dit nog gebouwd moeten worden. Daarbij dient te worden vermeld dat er gemeenten bestaan die de gehele RooO handmatig, dus zonder ondersteuning vanuit de

systemen, uitvoeren. Voor deze gemeenten zullen de deelbetalingen meer handmatig werk en handmatige berekeningen betreffen. Daarnaast vergt de mogelijkheid tot deelbetalingen uitzoekwerk voor de gemeente om te achterhalen wanneer een ontheemde de opvang is binnengekomen of heeft verlaten. Afhankelijk daarvan kan de deelbetaling berekend worden en de factuur verstuurd worden. De werkwijze verandert voor deze groep de frequentie van factureren en innen, het uitzoekwerk en het maken van de berekeningen.

Voor wat betreft optie 2 is het momenteel onduidelijk of en in hoeverre dit rekenmodel in de systemen geïntegreerd kan worden. Gemeenten zullen per ontheemde die onder het drempelbedrag verdient de inkomsten in de rekentool moeten invoeren, waarna vervolgens duidelijk wordt hoeveel zij zullen moeten betalen. Deze bedragen dienen vervolgens te worden verwerkt in de beschikkingen en de facturen. Omdat er mogelijk sprake is bij deze groep van wisselende inkomsten, dient deze berekening elke maand opnieuw te worden uitgevoerd. Er is dus kans dat deze personen maandelijks een ander bedrag moeten betalen, waardoor dus maandelijks het bedrag op de beschikkingen en de facturen moet worden aangepast.

4. Impact wijzigingen

Dit hoofdstuk geeft een nadere uitwerking van de impact van de verhoging van de eigen bijdrage voor gemeenten. De impact van de gewijzigde regeling is beschouwd aan de hand van het primair proces en de SCOPAFIJTH-elementen.⁶ Verder wordt gekeken naar de impact van een verplicht drempelbedrag van 115% en de uitvoerbaarheid van deelbetalingen.

Om de impact te bepalen is voortgebouwd op de in hoofdstuk 3 beschreven 'standaard' processen in de huidige situatie (IST) en de toekomstige situatie (SOLL).

4.1. Verhoging eigen bijdrage

4.1.1. Implementatie

Gemeenten dienen voor de implementatie van de verhoging van de eigen bijdrage de volgende implementatiestappen te ondernemen:

- Communicatie richting ontheemden;
- Herinventariseren en/of herbeoordeling wie EB-plichtig is (actief of ontheemden geven zelf aan);
- Besluit nemen;
- Beschikkingen sturen;
- Facturen sturen.

Met de verhoging van de eigen bijdrage verwachten gemeenten dat het grootste deel van de uitvoeringslast in de communicatie richting ontheemden gaan zitten. In hoofdstuk 3.1 is de werkwijze van de implementatie van de eigen bijdrage beschreven. De ervaring hiermee heeft laten zien dat de communicatie heel belangrijk is. Omdat de hoogte van het bedrag meer dan verdubbelt, op korte termijn na de invoering van de eigen bijdrage, verwachten gemeenten veel weerstand vanuit de ontheemden. Daarom is tijdige en zorgvuldige communicatie ook met deze wijziging heel belangrijk. Gemeenten geven aan dat ze dat op eenzelfde manier zullen doen als bij de eerdere

⁶ 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.

invoeringen van de eigen bijdrage: door middel van brieven sturen, informatieavonden, spreekuur, posters en gesprekken met ontheemden voeren.

Gemeenten verwachten dat communicatie dicht op de implementatiedatum tot weerstand en onrust op de opvang zal leiden. De medewerkers op de opvanglocaties zullen hier direct mee geconfronteerd worden en klachten moeten incasseren, discussies moeten aangaan en veel uitleg geven over de wijziging. Dit verhoogt de druk op de locatiemanagers en mogelijk ook op de juridische afdeling. Wanneer ontheemden uit onvrede formele klachten of bezwaar gaan indienen verhoogt de druk op locatiemanagers, de afdeling Werk en Inkomen en de juridische afdeling. Bovendien worden bezwaren vaak afgehandeld door een onafhankelijke bezwaarcommissie waar gemeenten voor moeten betalen. Een toename in bezwaren zal dus ook een toename in deze kosten betekenen.

Gemeenten moeten opnieuw inventariseren wie de eigen bijdrage moet betalen. Omdat de hoogte van het bedrag verandert, verandert de hoogte van het drempelbedrag ook. De gemeente moet de inkomensgegevens van ontheemden hiervoor opnieuw inventariseren en deze moeten beoordeeld worden. Dit kan op twee manieren gebeuren. Enkele gemeenten geven aan om door middel van invulformulieren de inkomens te willen inventariseren. Aan de hand van de ingevulde formulieren zien zij wie een eigen bijdrage moet betalen en wie niet. Andere gemeenten zullen een brief naar ontheemden sturen waarin zij worden geïnformeerd over de verhoogde eigen bijdrage en het drempelbedrag waarboven een eigen bijdrage betaalt dient te worden. Indien ontheemden hieronder zitten, kunnen zij zich vervolgens melden bij de gemeente zodat die beoordeelt of zij wel of geen eigen bijdrage moeten betalen. In sommige gevallen moet de ontheemde aanvullende bewijsstukken aanleveren, zoals loonstrookjes.

Wanneer de gemeente besluit dat een ontheemde de eigen bijdrage moet betalen moeten de beschikking en factuur verstuurd worden.

Wanneer er gesprekken nodig zijn voor een herbeoordeling kost dit ongeveer 20 minuten per gesprek. Vanwege de taalbarrière die er kan zijn duurt de communicatie en afhandeling van de herbeoordeling langer, omdat bijvoorbeeld niet de juiste bewijsstukken zijn aangeleverd. Ook dient hier in sommige gevallen een tolk bij aanwezig te zijn.

Implementatie per 1 juli 2025 is niet haalbaar voor gemeenten

Gemeenten geven unaniem aan dat implementatie per 1 juli 2025 te snel is. Veel gemeenten innen sinds 1 januari 2025 de eigen bijdrage. Daardoor zitten ze momenteel nog in de afrondende fase van het implementatie proces. Daarnaast zijn er bepaalde knelpunten waar gemeenten sinds de implementatie van de eigen bijdrage tegen aan lopen en nog steeds zoeken naar

oplossingsmogelijkheden, zoals beperkte inzage in Suwinet⁷ (geen juridische grondslag om de netto-inkomsten in te zien), het gebrek aan instrumentarium om betaling af te dwingen en het opstarten van het incassoprogramma. De bestaande capaciteit wordt hiervoor ingezet en er is daarom nog geen extra capaciteit beschikbaar voor het implementeren van de nieuwe wijzigingen.

Bovendien zou implementatie per 1 juli betekenen dat dit midden in de vakantie periode valt. Veel mensen zullen met verlof gaan. Omdat de werkzaamheden binnen de RooO en de eigen bijdrage steeds specialistischer zijn geworden is het ingewikkeld om dit over te dragen aan vervangers en komt dit een goede dienstverlening niet ten goede. Dit maakt dat gemeenten de implementatie niet succesvol in de zomer kunnen uitvoeren.

De gesproken gemeenten pleiten voor een ingangsdatum van 1 januari 2026. Deze ingangsdatum geeft alle gesproken voldoende tijd voor (de voorbereidingen op) de implementatie. Daarnaast geeft een ingangsdatum van 1 januari ontheemden ook de mogelijkheid om naar een alternatief voor de opvang te zoeken, indien zij niet bereid zijn deze verhoging te betalen. Enkele gesproken gemeenten geven aan dat ingang per 1 oktober 2025 voor hen ook haalbaar zou zijn. Voor het merendeel is 1 oktober 2025 echter nog te vroeg. Hierbij wordt aangehaald dat dit alsnog werkzaamheden in de zomervakantieperiode zou vergen en hier niet voldoende capaciteit voor is. Verder geven sommige gemeenten aan dat zij meer tijd nodig hebben voor goede, tijdige communicatie richting ontheemden en het maken van herbeoordelingen. Ook in het kader van de financiële verantwoording van de eigen bijdrage is 1 januari 2026 boekhoudkundig gezien een betere ingangsdatum. Er hoeft dan niet midden in het boekjaar van een andere hoogte van de eigen bijdrage gerekend te worden.

Gewenste vervolgactie: Stel de beoogde ingangsdatum van de verhoging van de eigen bijdrage uit naar 1 januari 2026, zodat gemeenten voldoende tijd hebben om te communiceren richting ontheemden en herbeoordelingen te maken. Ook sluit ingang per 1 januari beter aan bij de Sisa-verantwoording. Dan hoeft er niet midden in het boekjaar een andere hoogte van de eigen bijdrage gerekend te worden.

⁷ Het Ministerie van AenM heeft begin mei aangegeven dat volledige inzage in Suwinet per 1 juli 2025 gereed zal zijn. Omdat dit op een later moment bekend werd is dit niet meegenomen in de interviews met gemeenten.

4.1.2. Structurele impact

Wanneer de verhoging van de eigen bijdrage succesvol geïmplementeerd is verwachten gemeenten hierna geen structurele extra impact van deze wijziging.

4.1.3. Risico's

Meer bezwaar en beroep

Een risico dat gemeenten verwachten door het verhogen van de eigen bijdrage is dat ontheemden in bezwaar en beroep zullen gaan. Ook wordt de kans groter dat ontheemden zich specifiek zullen beroepen op de hardheidsclausule. Wanneer dit zo zal zijn zullen gemeenten aanzienlijk meer tijd en capaciteit kwijt zijn aan het behandelen van de bezwaren en mogelijk herbeoordelingen.

Wanneer ontheemden ook in beroep gaan zal dit veel van de juridische afdeling bij gemeenten vragen. Uit de interviews is gebleken dat de juridische afdeling bij veel gemeenten al overbelast is en dat externe partijen ingeschakeld worden voor juridische ondersteuning. Dat zou volgens deze gemeenten dus ook gaan gelden voor bezwaar en beroep inzake de eigen bijdrage.

Meer ontheemden stoppen met werken of werken minder om onder het drempelbedrag te verdienen, en zo de eigen bijdrage te omzeilen

Door de verhoging van het bedrag maken gemeenten zich zorgen over ontheemden die stoppen met werken of minder gaan werken om ervoor te zorgen dat ze geen eigen bijdrage hoeven te betalen. Met de verhoging houden ontheemden met inkomsten onderaan de streep minder over dan nu het geval is. Dit kan een prikkel zijn om te stoppen of minder te werken.

Argumentatie voor verhoging eigen bijdrage is volgens aantal gemeenten niet valide en kan de weerstand hiertegen vergroten

In de regeling staat dat met de verhoging van de eigen bijdrage voor ontheemden, gelijk zal worden getrokken met asielzoekers. Echter, de eigen bijdragesystematiek voor asielzoekers zit anders in elkaar (op basis van draagkracht). Daarom zou deze argumentatie volgens een aantal gemeenten juridisch niet houdbaar zijn.

Gewenste vervolgactie: Onderzoek als ministerie van AenM de juridische houdbaarheid van de argumentatie dat de eigen bijdrage voor ontheemden gelijk zal worden getrokken met die van asielzoekers. Door het verschil in systematiek voor beide regelingen zijn hier vanuit gemeenten twijfels over.

Juridisch risico op huurrecht bij eigen bijdrage voor exploitatiekosten

Een gesproken gemeente gaf aan een juridisch risico te zien bij het heffen van een eigen bijdrage voor exploitatiekosten. Deze gemeente gaf aan dat exploitatiekosten te dicht in de buurt komen van het huurrecht. Ontheemden zouden zich na het betalen van deze kosten zich op het huurrecht kunnen beroepen, waardoor het moeilijker wordt voor gemeenten om hen uit de opvanglocaties te kunnen krijgen.

Gewenste vervolgactie: Onderzoek als ministerie van AenM of ontheemden geen huurrechten krijgen wanneer zij zullen betalen exploitatiekosten. Indien dit wel zou leiden tot huurrecht dient, in relatie tot de uitvoerbaarheid van de RooO voor gemeenten, gekeken te worden naar andere mogelijke kostenposten die in rekening gebracht zouden kunnen worden in plaats van exploitatiekosten.

4.2. Verplicht drempelbedrag 115%

Het grootste deel van de gesproken gemeenten hanteert reeds een drempelbedrag van 115%. Voor deze gemeenten zal het verplichte drempelbedrag weinig tot geen impact hebben. Voor de gemeenten die nog niet met een drempelbedrag werken gaat de verplichting wel impact hebben. Onderstaande paragrafen hebben betrekking tot de gemeenten die nog geen drempelbedrag hanteren.

4.2.1. Implementatie

Om het verplichte drempelbedrag van 115% in te voeren moeten gemeenten verschillende stappen doorlopen. Het is niet haalbaar om dit voor 1 juli 2025 gerealiseerd te hebben:

- Advies richting college voor het aanpassen van de beleidsregel;
- Aanpassingen in systeem;
- Herbeoordelingen;
- Communicatie richting ontheemden

Om het drempelbedrag aan te passen moet het college van B&W bij de gemeente geadviseerd worden en dient hier besluitvorming over plaats te vinden. Zodra zeker is dat het drempelbedrag van 115% verplicht is kan dit advies opgesteld worden en meegenomen in de cyclus.

Vervolgens hebben gemeenten extra werkzaamheden aan het aanpassen van het bedrag in het systeem en de herbeoordelingen. De herbeoordelingen zorgen voor een hoop extra werk. Ten slotte zal het invoeren drempelbedrag communicatie richting de ontheemden vereisen.

Implementatie per 1 juli 2025 is niet haalbaar voor gemeenten

Het is volgens gesproken gemeenten niet haalbaar om het implementatieproces in enkele weken te voltooien. Met name het opstellen van het advies richting het college en de besluitvorming daarover vergt meer dan enkele weken tijd. Daarnaast gaat het college bij veel gemeenten in juli en augustus met zomerreces, wat juli geen geschikte periode maakt om het drempelbedrag aan te passen. Gemeenten geven aan dat invoering per 1 januari 2026 haalbaar is voor het verplichte drempelbedrag, net zoals de verhoging van de eigen bijdrage.

4.2.2. Structurele impact

Wanneer het verplichte drempelbedrag van 115% succesvol geïmplementeerd is verwachten gemeenten hierna geen structurele extra impact van deze wijziging.

4.2.3. Risico's

Gemeenten voorzien, op de eerder benoemde implementatieperiode na, geen risico's met deze wijziging.

4.3. Mogelijkheid deelbetalingen

4.3.1. Implementatie

Om de mogelijkheid tot deelbetalingen te realiseren moeten gemeenten verschillende stappen nemen:

- Aanpassen beleid
- Werkprocessen aanpassen
- Wijzigingen administratie gemeenten
- Aanpassingen in systemen doorvoeren
- Communicatie richting ontheemden

Om de mogelijkheid te bieden moet het beleid aangepast worden. Daarnaast moet het werkproces en het systeem aangepast worden. Momenteel is het systeem niet altijd zo ingericht dat er berekeningen of deelbetalingen mogelijk zijn. Er wordt gekeken naar de gezinssamenstelling en of er inkomsten boven het drempelbedrag zijn. Deze werkwijze is bij veel gemeenten nu ingeregeld. Wanneer de werkwijze aangepast moet worden om handmatig of geautomatiseerd berekeningen te kunnen maken (betalen naar rato of deel van de maand, of gebaseerd op inkomen) moeten medewerkers over deze nieuwe werkwijze geïnstrueerd worden.. Verder moet de gemeente de administratie anders inrichten zodat bijgehouden kan worden bij wie een deelbetaling gehanteerd wordt, en hoe deze deelbetaling er uit ziet. Bovendien is het innen van de eigen bijdrage ingericht rondom het maandinkomen. Bij deelbetalingen op basis van het deel van de maand dat een ontheemde in de opvang verblijft zou er ook gekeken moeten naar het deel van de inkomsten in de

periode waarover de ontheemde betaalt. Het is voor gemeente veel werk om dit proces op die manier in te richten en uitvoerbaar te houden.

Wanneer het doen van deelbetalingen geautomatiseerd kan worden kost het minstens vier weken voor de softwareleveranciers om dit te realiseren. Dit betreft automatisering voor de optie van deelbetalingen waarbij een deel van de maand in rekening wordt gebracht (zie ook 3.2.2).

Voor de optie van deelbetalingen die afhankelijk zijn van de inkomsten van de ontheemde (onder het drempelbedrag) wordt momenteel een rekentool ontwikkeld. Het is op dit moment nog onduidelijk of deze rekentool ook geïntegreerd kan worden in de software en hoeveel tijd en kosten hierbij nodig zijn.

Verder zullen gemeenten die gebruik maken van deelbetalingen ook hierover moeten communiceren richting de ontheemden. Hiervoor is tijd en voldoende capaciteit nodig.

4.3.2. Structurele impact

Complexer uitvoeringsproces bepalen en innen deelbetalingen

Het grootste deel van de gesproken gemeenten geeft aan dat het mogelijk maken van deelbetalingen zeer bewerkelijk gaat zijn in de uitvoering. Een deel van de gesproken gemeenten geeft dan ook aan geen gebruik te zullen maken van de kan-bepaling.

Deelbetalingen naar rato van het verblijf berekenen kan betekenen dat een deel van de ontheemden verschillende hoogtes in de eigen bijdrage heeft. Dit betekent aanvullende werkzaamheden voor iedere persoon die gebruikt maakt van een deelbetaling. De lengte van het verblijf in de opvang moet achterhaald worden, dit moet opgenomen worden in de berekening van de eigen bijdrage en vervolgens op de factuur aangepast worden. Bovendien kan het voor gemeenten heel lastig zijn om de exacte aankomst datum of lengte van verblijf op de opvang te achterhalen. Deelbetalingen per deel van de maand berekenen is minder bewerkelijk dan naar rato maar zorgt alsnog voor extra werk. Afhankelijk van hoe de maand opgeknipt wordt zijn er verschillende berekeningen mogelijk. Hiervoor moeten dezelfde werkzaamheden verricht worden als bij berekening naar rato maar met een mindere complexiteit. Daarnaast zijn er enkele gemeenten die bij de uitvoering van de RooO geen gebruik maken van onderliggende systemen. Zij zullen de deelbetalingen handmatig moeten berekenen en doorvoeren. Voor deze gemeenten zal de uitvoeringslast nog hoger zijn. Bovendien neemt de kans op fouten in dit proces toe.

Het Ministerie van AenM heeft op een later moment tijdens deze uitvoeringstoets gevraagd wat de impact voor gemeenten zou zijn wanneer zij aan de hand van een rekentool de eigen bijdrage kunnen berekenen voor de ontheemden die tussen het leefgeld en het drempelbedrag (van 115%) in vallen. Hiervoor moeten gemeenten achterhalen wie tot deze doelgroep behoort en op basis van

de hoogte van het inkomen berekenen hoe veel eigen bijdrage er betaald moet worden. Dit zorgt voor extra administratieve werkzaamheden. Er moet bijgehouden worden wie hiervoor in aanmerking komt, hoe veel iemand moet betalen en de factuur moet aangepast worden.

Alle drie de situaties worden nog complexer wanneer er sprake is van wisselende inkomsten. In sommige gesproken gemeenten is dit veel aan de orde door seizoenswerk in bijvoorbeeld de toerismesector en agrarische sector. Er moet voor deze groep ontheemden met wisselende inkomsten maandelijks bepaald worden hoeveel eigen bijdrage zij moeten betalen. Dit bedrag moet voor ontheemden met inkomsten die onder het drempelbedrag verdienen maandelijks opnieuw worden verwerkt in de beschikking en de factuur.

Meer FTE nodig voor uitvoering deelbetalingen

Een groot deel van de gesproken gemeenten geeft aan dat voor de extra werkzaamheden die ontstaan door het complexe uitvoeringsproces van deelbetalingen zij extra capaciteit nodig zullen hebben. Deze capaciteit is er op dit moment niet en zal dus moeten worden geworven. Gezien de breder spelende krapte op de arbeidsmarkt voorzien de gesproken gemeenten hier een knelpunt.

Deelbetalingen dragen bij aan een verdere verbijzondering van de RooO, met meer specialistische werkzaamheden

Ten slotte zorgt de mogelijkheid tot deelbetalingen voor meer complexiteit in de uitvoering en een verbijzondering van de RooO. Het werk wordt specialistischer. Hierdoor wordt het werk moeilijker over te dragen (bijvoorbeeld in vakantie periodes of bij uitdiensttreding van een medewerker) en is het moeilijker om geschikt personeel te vinden.

4.3.3. Risico's

Kan-bepaling kan leiden tot shopgedrag

Omdat de mogelijkheid tot deelbetaling een kan-bepaling zou zijn bestaat er risico dat er verschillen ontstaan tussen gemeenten met mogelijk shopgedrag als gevolg. Ontheemden zullen zich dan bewust in een gemeente vestigen waar geen deelbetalingen geheven worden, om zo te vermijden dat zij hoeven te betalen.

Aan de andere kant zitten de meeste gemeentelijke opvanglocaties vol. Hierdoor is verloop en doorstroom beperkt en zullen er weinig nieuwe ontheemden op een opvanglocatie terecht komen. Ontheemden die nieuw zijn in Nederland hebben vaak nog geen werk en hoeven daarom geen eigen bijdrage te betalen. In de enkele gevallen dat een ontheemde in de loop van de maand in de opvang arriveert uit andere gemeente is de eigen bijdrage al betaald in de herkomst gemeente en legt de nieuwe gemeente de eigen bijdrage op per de eerste volgende maand.

Meer kans dat ontheemden bij eerder vertrek uit de opvang niet betalen

Wanneer ontheemden Nederland verlaten, ofwel terug naar Oekraïne of naar een ander land, is het heel moeilijk voor gemeenten om de eigen bijdrage nog te innen. Gemeenten zijn niet altijd op de hoogte van het vertrek en kunnen de mensen ook niet altijd traceren.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de uitvoeringstoets Verhoging Eigen Bijdrage RooO. De aanbevelingen geven richting aan de gewenste vervolgacties voor een succesvolle en tijdige implementatie de gewijzigde regeling.

5.1. Conclusies

In deze paragraaf zijn de conclusies weergegeven door middel van de beantwoording van de onderzoeksvragen voor deze analyse.

Welke organisaties zullen de voorgestelde wijzigingen uitvoeren?

Gemeenten zijn in de huidige situatie verantwoordelijk voor het innen van de eigen bijdrage. Met de voorgestelde wijzigingen blijft dit onveranderd.

Is helder wat de opgedragen taak is?

De verhoging van de eigen bijdrage en het innen daarvan is een heldere taak. De mogelijkheid tot deelbetalingen is nog niet volledig uitgewerkt door het Ministerie en daardoor deels onduidelijk voor gemeenten. Er zijn verschillende opties mogelijk bij deelbetalingen. Een optie is het betalen van een halve maand eigen bijdrage wanneer een ontheemde eerder in de maand in de opvang instroomt of uitstroomt uit de opvanglocatie. Een andere optie is het betalen van een eigen bijdrage naar rato wanneer een ontheemde eerder instroomt of uitstroomt. Een derde optie, die momenteel nog wordt uitgewerkt door het ministerie, is het heffen van een lagere eigen bijdrage aan de hand van een rekentool voor ontheemden die onder het drempelbedrag verdienen.

Is de organisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering?⁸

Gemeenten zijn niet toegerust om op de beoogde ingangsdatum van 1 juli 2025 uitvoering te geven aan de verhoging van de eigen bijdrage. De verschillende werkzaamheden die gemeenten moeten verrichten voor de verhoging van de eigen bijdrage in kan gaan, kunnen niet in enkele weken uitgevoerd worden. Met name de communicatie richting ontheemden zal gemeenten extra inzet en

⁸ Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (Security, Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie, Huisvesting).

tijd kosten. Daarnaast is de zomerperiode niet het juiste moment om deze wijzigingen door te voeren. In deze periode zijn veel mensen met verlof en is niet voldoende capaciteit beschikbaar.

Gemeenten voorzien daarnaast bij een invoering per 1 juli 2025 een hoog risico op weerstand van ontheemden, omdat de hoogte van de eigen bijdrage dan slechts na enkele maanden na de invoering meer dan verdubbeld wordt. Deze weerstand vertaalt zich volgens gesproken gemeenten ook in een hogere uitvoeringslast in de vorm van onder andere vragen, klachten, bezwaar, aanvragen voor herbeoordelingen en te late betalingen of uitblijvende betalingen. Daarbij leveren veel vragen, klachten, bezwaar, en het in gesprek gaan met ontheemden over te laten betalingen extra werk op voor het locatiemanagement. Consulents van Werk & Inkomen zullen de aanvragen tot herbeoordelingen moeten doen en medewerkers van de afdeling Financiën zullen extra werk hebben met het aanpassen en versturen van facturen en herinneren voor betalingen. Indien betalingen uitblijven moet worden afgewogen of overgegaan wordt tot een gerechtelijke procedure. Dit is een zeer tijdrovend proces, waarvoor het grootste deel van de gesproken gemeenten geen capaciteit beschikbaar heeft. Deze capaciteit zal dan extern ingehuurd moeten worden. Wanneer de ingangsdatum naar achter wordt geschoven geeft dit gemeenten de tijd om meer aan communicatie aan de voorkant te doen, waardoor er naar verwachting minder van de bovenstaande werkzaamheden achteraf nodig zijn als gevolg van weerstand.

De gesproken gemeenten pleiten voor een ingangsdatum van 1 januari 2026. Deze ingangsdatum geeft hen voldoende tijd voor (de voorbereidingen op) de implementatie. Daarnaast geeft deze ingangsdatum ontheemden ook de mogelijkheid om naar een alternatief voor de opvang te zoeken, indien zij niet bereid zijn deze verhoging te betalen. Ook in het kader van de financiële verantwoording van de eigen bijdrage is 1 januari 2026 boekhoudkundig gezien een goede ingangsdatum. Er hoeft dan niet midden in het boekjaar van een andere hoogte van de eigen bijdrage gerekend te worden. Enkele gesproken gemeenten geven aan dat ingang per 1 oktober 2025 voor hen ook haalbaar zou zijn. Voor het merendeel is 1 oktober 2025 echter nog te vroeg. Hierbij wordt aangehaald dat dit alsnog werkzaamheden in de zomervakantieperiode zou vergen en hier niet voldoende capaciteit voor is. Verder geven sommige gemeenten aan dat zij meer tijd nodig hebben voor goede, tijdige communicatie richting ontheemden en het maken van herbeoordelingen.

Voor wat betreft het verplichte drempelbedrag van 115% geldt eveneens dat gemeenten een langere implementatieperiode nodig hebben. Hoewel de meeste gesproken gemeenten momenteel dit drempelbedrag al hanteren en dus geen implementatielast zullen hebben, geven de gemeenten die dit drempelbedrag niet hanteren aan hier meer dan enkele weken voor nodig te hebben om dit succesvol te implementeren. Zij geven aan dat zij hier, net zoals bij de verhoging van de eigen bijdrage, per 1 januari 2026 uitvoering aan kunnen geven. Werkzaamheden voor de implementatie van het drempelbedrag van 115% zijn onder andere het schrijven van een advies richting het college voor het aanpassen van de bestaande beleidsregel, communicatie richting ontheemden, het

maken van aanpassingen in systeem en het uitvoeren van herbeoordelingen. Gemeenten geven aan dat dit verplichte drempelbedrag het best tegelijk met de verhoging van de eigen bijdrage ingevoerd kan worden.

Gemeenten geven aan dat deelbetalingen de complexiteit van de werkzaamheden zullen laten toenemen en dat zij hier met de huidige capaciteit niet goed op toegerust zijn. De mate van de toegenomen complexiteit is daarbij afhankelijk van de vorm van deelbetalingen. Het betalen van een halve maand eigen bijdrage bij latere instroom in of eerdere uitstroom uit de opvanglocatie is daarbij minder complex dan de eigen bijdrage naar rato laten betalen. Het hanteren van een gedeeltelijke eigen bijdrage die afhankelijk is van de hoogte van het inkomen onder het drempelbedrag met behulp van een rekentool is volgens gemeenten arbeidsintensief. Het maandelijks bedrag kan maandelijks voor een groep ontheemden fluctueren. Gemeenten moeten dan van een extra groep die in de huidige situatie niet eigen bijdrage plichtig is (omdat zij onder het drempelbedrag verdienen) per persoon nagaan wat de hoogte van eigen bijdrage van een maand is. Dit moet vervolgens ook steeds aangepast worden in de beschikkingen en in de factuur. Dit is bewerkelijk. Een groot deel van de gesproken gemeenten geeft aan dit niet met de huidige capaciteit uit te kunnen voeren.

Wat zijn de ingeschatte kosten voor uitvoering?

Voor de implementatie en de eerste paar maanden na de invoering van de verhoging van de eigen bijdrage verwachten gesproken gemeenten tijdelijk veel extra capaciteit nodig te hebben. Dit betreft capaciteit voor de communicatie over de verhoging richting ontheemden, voor zowel het informeren van ontheemden als het beantwoorden van vragen of klachten. Daarnaast is er extra capaciteit nodig van medewerkers van Werk & Inkomen voor het uitvoeren van herbeoordelingen. Structureel verwachten de meeste gemeenten geen extra capaciteit voor de uitvoering van de verhoging van de eigen bijdrage nodig te hebben.

Omdat veel gesproken gemeenten al werken met een drempelbedrag van 115% zal een deel van de gemeente geen extra kosten maken voor de implementatie en de uitvoering van een verplicht drempelbedrag. Het deel van de gemeenten die nog niet met dit drempelbedrag werkt verwacht dit met de huidige capaciteit te kunnen implementeren (mits de implementatiedatum zoals eerder beschreven naar achteren schuift) en hier beperkte extra kosten voor te maken. Structureel verwachten zij geen extra kosten.

Indien gemeenten met deelbetalingen zullen gaan werken zullen de structurele uitvoeringskosten volgens de gesproken gemeenten gaan toenemen. Met name handmatige berekeningen bij deelbetalingen naar rato of het hanteren van een rekenmodel voor een eigen bijdrage voor ontheemden die onder het drempelbedrag verdienen zijn volgens gemeenten bewerkelijk.

Gemeenten geven aan geen goed zicht te hebben op de omvang van de groep ontheemden voor wie deze deelbetalingen kunnen gaan gelden.

Wat zijn de verwachte effecten van de wijzigingen?

De groep ontheemden die een eigen bijdrage gaat betalen wordt naar verwachting kleiner. Omdat de eigen bijdrage sterk stijgt, stijgt ook het drempelbedrag waarboven de eigen bijdrage betaald moet worden. Hierdoor zullen er ontheemden zijn die in de huidige situatie een eigen bijdrage betalen omdat zij nu meer verdienen dan het drempelbedrag, maar in de nieuwe situatie onder het drempelbedrag zullen komen en deze dus niet meer hoeven te betalen.

Bij een invoering van een verhoogde eigen bijdrage per 1 juni 2025 zal er naar verwachting veel weerstand ontstaan vanuit ontheemden. Dit komt omdat relatief kort na de invoering van de eigen bijdrage (die door veel gemeenten uiterlijk op 1 januari 2025 is ingevoerd), de eigen bijdrage meer dan verdubbelt. Dat is een flinke stijging, die pas enkele weken voor intreding bekend wordt gemaakt. Gemeenten verwachten dat als gevolg van een te krappe implementatieperiode er te weinig ingezet kan worden op communicatie richting ontheemden, waardoor ontheemden hier niet op kunnen anticiperen en door de wijziging overvallen worden, en de sterke stijging van het te betalen bedrag in een kort tijdsbestek niet goed zullen begrijpen. Gesproken gemeenten verwachten hierdoor meer vragen, klachten, bezwaren en herbeoordelingen. Daarnaast verwachten zij dat ontheemden in de periode na de invoering van de verhoogde eigen bijdrage vaker te laat of niet zullen betalen. Daarnaast verwacht een deel van de gesproken gemeenten meer kritiek van ontheemden op bijvoorbeeld de schoonmaak of de beveiliging van locaties. Deze gemeenten geven daarbij aan dat ontheemden mee zullen willen beslissen over de exploitatie van locaties, omdat zij met de verhoging van de eigen bijdrage onder de noemer exploitatiekosten hieraan mee zullen betalen. Dit bemoeilijkt het locatiemanagement.

Is voorzien in duidelijk, uitvoerbaar en kosteneffectief overgangsrecht?

Er is geen overgangsrecht voorzien bij deze wijziging.

Veranderen de antwoorden op de vragen als er nieuwe toetreders komen/nieuwe toepassingen zijn in het beleidsveld?

Gemeenten geven aan graag over een executoriale titel voor de uitvoering van de RooO te beschikken. Dit vergemakkelijkt het proces om, wanneer een ontheemde ondanks betalingsherinnering(en) en hierop aangesproken te zijn het nalaat om de eigen bijdrage te betalen, door middel van een dwangbevel een deurwaarder in te schakelen zodat deze tot executoriaal beslag kan overgaan. Gemeenten beschikken voor de uitvoering van bijvoorbeeld de Participatiewet wel over een dergelijke titel. Omdat deze executoriale titel er niet is voor de RooO,

moeten gemeenten een gerechtelijke procedure voeren. Op basis van het vonnis van de rechtbank kan vervolgens een deurwaarder worden ingeschakeld. Deze werkwijze is voor gemeenten tijdrovend, waardoor veel gemeenten aangeven dit niet voor (alle) ontheemden die niet willen betalen in te zullen zetten. Gemeenten hebben hier onvoldoende juridische capaciteit voor. Zij geven daarbij aan dat dit het risico met zich meebrengt dat meer ontheemden niet zullen betalen, als zij weten dit geen consequenties zal hebben. Met een executoriale titel voor de RooO zullen gemeenten sneller en vaker tot het inschakelen van een deurwaarder overgaan om betaling af te dwingen dan in de huidige situatie.

Welke mogelijkheden zijn er om bij te sturen indien de aannames die gedaan zijn in de vragen alsnog niet blijken te kloppen?

Het is van belang om goed te monitoren wat de uitvoeringslast en de uitvoeringskosten van de uitvoering van de eigen bijdrage in de RooO zijn, om tijdig bij te sturen indien deze afwijken van de huidige verwachtingen.

5.2. Gewenste vervolgacties

In deze paragraaf zijn de aanbevelingen uit het rapport in samenhang gepresenteerd. Het is een overzicht van de gewenste vervolgacties die nodig zijn voor een succesvolle implementatie van de wijziging van de regeling volgens de gemeenten:

Vervolgacties met betrekking tot de implementatie

- Stel de beoogde ingangsdatum van de verhoging van de eigen bijdrage uit naar 1 januari 2026, zodat gemeenten voldoende tijd hebben om te communiceren richting ontheemden en herbeoordelingen te maken. Ook sluit ingang per 1 januari beter aan bij de Sisa-verantwoording. Dan hoeft er niet midden in het boekjaar een andere hoogte van de eigen bijdrage gerekend te worden.
- Stel als het Rijk een brief op die gemeenten met ontheemden kunnen delen, waarin de verhoging en de achterliggende reden hiervan toegelicht worden. Uit deze brief dient duidelijk af te leiden zijn dat de verhoging van de eigen bijdrage vanuit het Rijk wordt opgelegd, en niet vanuit individuele gemeenten. Dit helpt gemeenten in hun communicatie en uitleg over deze wijziging richting ontheemden.

Vervolgacties met betrekking tot het beter uitvoerbaar maken van het innen van de eigen bijdrage

- Zorg als AenM voor een executoriale titel in de RooO, waardoor gemeenten sneller en eenvoudiger tot het inschakelen van een deurwaarder over kunnen gaan om een betaling af te dwingen.
- Onderzoek als ministerie van AenM de juridische houdbaarheid van de argumentatie dat de eigen bijdrage voor ontheemden gelijk zal worden getrokken met die van asielzoekers. Door het verschil in systematiek voor beide regelingen zijn hier vanuit gemeenten twijfels over.
- Onderzoek als ministerie van AenM of ontheemden geen huurrechten krijgen wanneer zij zullen betalen exploitatiekosten. Indien dit wel zou leiden tot huurrecht dient, in relatie tot de uitvoerbaarheid van de RooO voor gemeenten, gekeken te worden naar andere mogelijke kostenposten die in rekening gebracht zouden kunnen worden in plaats van exploitatiekosten.

Bijlage A: Gesprekspartners

Organisatie	Naam
Gemeenten	Medewerker
Almere	Esme van den Hooff, Joost de Wit
Amsterdam	David Basa, Hester van der Meer, Maryam Assadian
Apeldoorn	Hein Daalmeijer, Joyce Rothengatter
Emmen	Janet Middelhans, Miranda Broekmann
Lelystad	Joyce Creemers, Marjolein den Boer
Losser	Andrea Schothuis, Yesi Somsen
Moerdijk	Rosalie Rebel
Oude-IJsselstreek	Anneloes van Dijk, Moshtaba Nasiri
Pijnacker-Nootdorp	Mandy Beaumont
Rotterdam	Cleo Oehlers, Corien Middelbeek
Stadwest-Fryslân	Anke Jetske de Boer, Wilma Bijlsma, Wim Feenstra
Terneuzen	Fanny van Zweeden
Utrecht	Cleo Stafleu, Jeroen van Zanten, Yasmina Youjil,
Valkenburg	Judith-Anne Leunissen, Michèle Hoekstra
Veendam	Leontine Hansma, Martijn Oudhuis en Nejla Karakaya.
Waalwijk	Ralf van de Wiel
VNG Realisatie	Alex Driesens, Anja van Bourgondiën

Organisatie	Naam
Softwareleveranciers (schriftelijk)	Henk Hulst (Centric), Monika van Kralingen (Wigo4it), Patrick Smolders (Blingt),

Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
Ministerie AenM	Dirk van Berge Henegouwen, Margot Karis, Sebastiaan Rood
VNG	Annelieke Amelink