



Regeling van de Minister voor Asiel en Migratie van 28 augustus 2025, nummer 6037221, tot wijziging van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne in verband met het invoeren van een 115%-norm en een verhoging van de eigen bijdrage voor ontheemden, alsmede enkele andere wijzigingen

De Minister voor Asiel en Migratie,

Gelet op artikel 3, eerste lid, van de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne;

Besluit:

ARTIKEL I

De Regeling opvang ontheemden Oekraïne wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2b wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:
 2. Toepassing van de artikelen 7, tweede lid, en 13, tweede lid, blijft in elk geval achterwege als de inkomsten als bedoeld in artikel 7, tweede lid aanhef en onder a en b, na toepassing daarvan minder bedragen dan 115% van het bedrag, bedoeld in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b.
 3. Toepassing van de artikelen 7, vierde lid, en 8, eerste lid, blijft in elk geval achterwege als de inkomsten als bedoeld in artikel 8, eerste lid aanhef en onder a en b, na toepassing daarvan minder bedragen dan 115% van het bedrag, bedoeld in artikel 6, eerste lid aanhef en onder b, vermeerderd met het bedrag, bedoeld in artikel 8, tweede lid. Indien de ontheemde verblijft in een opvangvoorziening als bedoeld in artikel 7, vierde lid, worden de inkomsten geacht te zijn vermeerderd met het bedrag genoemd in artikel 10, tweede lid aanhef en onder a.

B

Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, wordt na 'meerderjarige gezinslid' ingevoegd 'geheel of gedeeltelijk'.
2. In het tweede lid, wordt € 105,00 vervangen door € 244,22 en wordt € 210,00 vervangen door € 488,44.

C

In artikel 9, eerste lid, vervalt 'indien dit in het belang van de openbare orde of de veiligheid van andere ontheemden noodzakelijk wordt geacht'.

D

In artikel 10, zevende lid, wordt 'vierde lid' vervangen door 'derde lid'.

E

Aan artikel 11, eerste lid, wordt toegevoegd: 'Voor toepassing van dit artikel wordt onder buitengewone kosten mede verstaan kosten die de ontheemde heeft moeten maken die verband houden met het verblijf in een instelling voor langdurige zorg, als bedoeld in artikel 10, zevende lid.'



ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 oktober 2025.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 28 augustus 2025

*De Minister voor Asiel en Migratie,
M.C.G. Keijzer*



TOELICHTING

ALGEMEEN

Deze regeling tot wijziging van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (hierna: RooO) bevat het invoeren van een 115% norm alsmede een verhoging van het bedrag dat ontheemden met inkomsten moeten betalen als bijdrage aan de kosten die worden gemaakt in het kader van hun opvang. Daarnaast wordt het mogelijk gemaakt dat de eigen bijdrage gedeeltelijk in rekening wordt gebracht. Voorts regelt deze wijziging dat kosten die een ontheemde maakt die verband houden met verblijf in een instelling voor langdurige zorg, eveneens voor vergoeding in aanmerking komen. Tot slot strekt deze wijziging ertoe artikel 9 meer in lijn te brengen met de Wet COA en wordt een foutieve verwijzing in artikel 10 gecorrigeerd.

Verhoging eigen bijdrage

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. De verhoging wordt ingevoerd vanuit het oogpunt van zelfredzaamheid en om de participatie van ontheemden in Nederland te vergroten. Ook vindt het kabinet het gelijkstellen van de plichten van ontheemden met betrekking tot inkomen met die van asielzoekers belangrijk. Deze wijziging voorziet daarin. Verder draagt een hogere eigen bijdrage mogelijk bij aan het behoud van het draagvlak voor de opvang van deze doelgroep.

Voor het verhogen van de eigen bijdrage zijn een aantal uitgangspunten gehanteerd die ertoe hebben geleid dat de eigen bijdrage wordt verhoogd tot een bedrag van € 244,22 per meerderjarige ontheemde met inkomsten per maand, tot een maximum van € 488,44 per gezin. Met dit bedrag wordt allereerst aansluiting gezocht bij het maximale 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, in lijn gebracht met reguliere asielzoekers die in COA-opvang verblijven. Bij het bedrag van € 244,22 is rekening gehouden met de hoogte van de zorgcomponent die per 1 oktober 2025 in de Regeling eigen bijdrage asielzoekers (hierna: Reba) wordt ingevoerd. Daarnaast is met het verhogen van de eigen bijdrage naar € 244,22 voldoende rekenschap gegeven van de (financiële) situatie van ontheemden. De gedachte is dat de verhoging van € 139,22 de bestaanszekerheid van ontheemden niet zodanig onder druk zet dat niet langer sprake is van een situatie waarin werken loont. Daarbij is nog altijd het uitgangspunt dat ontheemden maximaal bijdragen in de kosten van hun levensonderhoud en onderdak.

De eigen bijdrage bestaat 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 energie, op basis van de geraamde kosten uit het Kostprijsonderzoek opvang ontheemden van 2024 (€ 105,00 in 2023, € 122,00 in 2024).¹ 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.² Het bedrag dat wordt doorberekend aan de ontheemde is lager dan het gemiddelde bedrag dat per gemeentelijke opvanglocatie per ontheemde aan kosten wordt gemaakt voor locatiebegeleiding en de exploitatie van de opvang in den brede, en wordt daarmee redelijk geacht. Samengenomen komen die bedragen dus uit op € 244,22 per meerderjarige ontheemde en worden deze kosten tezamen geschaard als zijnde exploitatiekosten opvang. Overigens maken gemeenten naast kosten voor locatiebegeleiding, ook 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 aanzienlijk hoger dan het hierboven genoemde bedrag dat in rekening wordt gebracht aan de ontheemde.

115%-norm en gedeeltelijk in rekening brengen eigen bijdrage

Vanwege bovengenoemde verhoging van de eigen bijdrage is het wenselijk om in de huidige

¹ Kostprijsonderzoek opvang ontheemden Oekraïne 2024, Eindrapport Kostprijsonderzoek Opvang Ontheemden Oekraïne 2024.

²

systematiek omtrent het intrekken van leefgeld en het in rekening brengen van de eigen bijdrage twee wijzigingen door te voeren.

Allereerst wordt een 115%-norm ingevoerd zowel ten aanzien van het intrekken van leefgeld alsmede ten aanzien van het heffen van de eigen bijdrage. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) had al eerder het hanteren van een dergelijke norm als advies aan gemeenten meegegeven. Om te bewerkstelligen dat alle gemeenten ditzelfde uitgangspunt hanteren bij toepassing van de RooO wordt middels deze wijziging deze norm geëxpliciteerd in de RooO. Hierdoor wordt eventuele ongelijkheid die zich zou kunnen voordoen tussen ontheemden in diverse gemeenten voorkomen. Daarnaast wordt hiermee geborgd dat werken blijft lonen, temeer nu de eigen bijdrage wordt verhoogd.

De toepassing van de 115% norm ziet er in de praktijk als volgt uit:

1. Het leefgeld voor ontheemden wordt pas volledig ingetrokken wanneer de inkomsten uit arbeid méér zijn dan 115% van het leefgeld. Daaronder kan het leefgeld deels worden ingetrokken, naar rato dat ontheemde in ieder geval 115% van het leefgeld overhoudt. Voor hen is de eigen bijdrage niet aan de orde.
2. Van ontheemden wordt pas een volledige eigen bijdrage gevraagd als het inkomen hoger is dan 115% van het ingehouden leefgeld en de hoogte van de eigen bijdrage (inclusief bijdrage voor catering indien van toepassing) voor betrokkene.
3. Van ontheemden die geen volledige eigen bijdrage kunnen betalen op basis van de handelwijze beschreven onder 2, kan een gedeeltelijke eigen bijdrage worden gevraagd. Ook hier geldt dat het inkomen tenminste 115% moet zijn van het ingehouden leefgeld en de gevraagde gedeeltelijke eigen bijdrage.

Door de verhoging van de eigen bijdrage, de 115%-norm en de huidige regeling waarin de eigen bijdrage alleen niet of volledig kan worden geheven, ontstaat voor een groep ontheemden grote verschillen in inkomsten. Het gaat om het verschil tussen de groep voor wie 1. het leefgeld reeds is ingetrokken, maar nog geen eigen bijdrage in rekening is gebracht en de groep die 2. nét boven de 115% van het (reeds ingetrokken) leefgeld plus de eigen bijdrage verdient. Een ontheemde uit groep 2 houdt dan beduidend minder inkomen over dan de eerste groep, hetgeen onwenselijk is. Om dit te voorkomen wordt middels deze wijzigingsregeling ten tweede in de RooO opgenomen dat de eigen bijdrage ook deels kan worden geïnd, in plaats van óf volledig wel, óf volledig niet. Met deze systematiek kunnen gemeenten bij groep 1 ook een deel van de eigen bijdrage in rekening brengen (naar rato), waarmee het verschil in inkomsten tussen de twee groepen wordt verkleind. Gemeenten zullen bij de uitvoering van deze wijzigingen worden ondersteund met Q&A's, een handreiking en een rekentool.

Ook onder de nieuwe 115%-norm en het deels innen van de eigen bijdrage blijft artikel 2b lid 1 van kracht. Indien het intrekken van het leefgeld of het heffen van de eigen bijdrage tot onevenredig nadeel leidt voor een ontheemde, kunnen gemeenten hier op individuele basis van afzien.

Kosten gedurende verblijf in een instelling voor langdurige zorg

Ontheemden uit Oekraïne die onder de RMO in langdurige zorginstellingen verblijven, moeten daar vaak een bijkomende maandelijkse bijdrage betalen voor aanvullende kosten van ongeveer € 150,-, zoals waskosten, internet en tv. Deze bijdrage ziet niet toe op zorgkosten en kan daarom niet uit de RMO worden bekostigd. Ontheemden hebben niet altijd de mogelijkheid deze bijkomende kosten uit eigen middelen, dan wel op basis van het leefgeld dat zij ontvangen, te betalen. Door middel van wijziging van artikel 11 wordt het voor gemeenten mogelijk om deze bijkomende kosten van ontheemden te vergoeden als buitengewone kosten. In artikel 11 van de RooO wordt namelijk geëxpliciteerd dat onder buitengewone kosten ook kosten worden verstaan die ontheemden maken in verband met hun verblijf in een instelling voor langdurige zorg. Deze explicitering wordt nodig geacht aangezien het huidige artikel 11 alleen van toepassing lijkt te zijn voor ontheemden die in de gemeentelijke opvang (GOO) verblijven. Hoewel langdurige zorginstellingen dat (strikt genomen) niet zijn (zie ook artikel 10, lid 7), is echter te beargumenteren dat er ook bij ontheemden die verblijven in langdurige zorginstellingen sprake kan zijn van 'noodzakelijke kosten die vanwege hun aard of hoogte in redelijkheid niet geacht worden door de ontheemden zelf te worden betaald' (artikel 11 in de RooO) en dat het college van B&W in die gevallen dus rechtmatig een vergoeding zou moeten kunnen verlenen op basis van buitengewone kosten. Deze ontheemden genieten namelijk, ondanks dat ze niet in een GOO verblijven, wel degelijk een vorm van 'opvang' en ontvangen daarom ook (een deel van het) leefgeld.

Overplaatsen

Met de wijziging van artikel 9, eerste lid, wordt een verduidelijking aangebracht over de bevoegdheid van het college van B&W tot overplaatsing van een ontheemde naar een andere opvangvoorziening binnen de gemeente. De wijziging heeft als doel gemeenten meer flexibiliteit te geven bij het organiseren van de opvang en het efficiënt beheren van de opvanglocaties, ook in de toekomst. Door

het laten vervallen van de zinsnede 'indien het belang van de openbare orde of veiligheid van andere ontheemden noodzakelijk wordt geacht' wordt onnodige onduidelijkheid over het toepassingsbereik van dit artikel weggenomen. Door de toevoeging van deze zinsnede aan artikel 9, eerste lid, wordt immers de suggestie gewekt dat toepassing van de bevoegdheid tot het overplaatsen van ontheemden beperkt is tot de daarin genoemde redenen. Terwijl het nimmer de bedoeling is geweest om de toepassing van artikel 9 te beperken tot de gevallen als genoemd in lid 1. Het college van B&W moet ook om andere redenen ontheemden kunnen overplaatsen, bijvoorbeeld met het oog op een efficiënte bezetting van de locaties. Dit kan gaan om situaties waarin een ruil van kamers wenselijk is om een meer passende plek te bieden aan eenieder, zoals het toewijzen van een kamer op de begane grond aan iemand met een baby in plaats van aan iemand die geen speciale voorzieningen nodig heeft. Middels het weglaten van 'openbare orde of veiligheid van andere ontheemden' wordt bovendien aangesloten bij de formulering in artikel 3a van de Wet COA. In die bepaling staat geen voorbehoud wanneer het COA gebruik kan maken van de bevoegdheid tot overplaatsing van een asielzoeker. Een zelfde formulering is dan ook passend in de RooO. Benadrukt wordt dat ontheemden niet overgeplaatst mogen worden als sanctie, behalve in geval van overlast.

Uitvoeringslasten en financiële gevolgen

De uitvoeringskosten die met het organiseren en innen van de eigen bijdrage gepaard gaan zullen aan gemeenten ook bij een verhoogde bijdrage worden vergoed. Het vergoeden van uitvoeringskosten is reeds in de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO) geregeld via de normbedragen GOO en POO. Indien de normbedragen niet voldoende dekking bieden, kan de gemeente een beroep doen op de uitzonderingsbepaling in de BooO op basis waarvan de werkelijk gemaakte kosten worden vergoed.

Verwacht wordt dat de verhoging van de eigen bijdrage beperkte uitvoeringskosten met zich mee brengt. Bij de totstandkoming van de verhoging is in ogenschouw genomen dat ontheemden wellicht vaker dan nu het geval is een beroep op de hardheidsclausule zullen doen. Een verhoging van het bedrag kan immers vaker leiden tot situaties waarin de ontheemde niet aan al zijn financiële verplichtingen kan voldoen. Dit vraagt mogelijk om extra personele inzet. Tevens kan de systematiek omtrent het deels kunnen innen van de eigen bijdrage mogelijk om extra personele inzet vragen.

Voor de wijziging omtrent het overplaatsen van ontheemden worden geen uitvoeringslasten of financiële gevolgen verwacht.

Wat betreft de wijziging ten aanzien van de kosten gedurende verblijf in een instelling voor langdurige zorg, betreft het een minimale uitbreiding van de groep die gebruik kan maken van artikel 11. Daardoor heeft deze aanpassing betrekking op een relatief laag aantal personen waarvoor deze zou gelden waardoor de mogelijke uitvoeringslasten voor gemeenten beperkt zijn.

Uitvoering

Met betrekking tot de verhoging van de eigen bijdrage is door de VNG een uitvoeringstoets uitgevoerd. De VNG acht de wijzigingsregeling uitvoerbaar, mits gemeenten voldoende tijd krijgen om de benodigde voorbereidingen te treffen. 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.

Gemeenten geven aan een aantal stappen te moeten nemen vóór de inwerkingtreding van de verhoging. Het gaat om communicatie richting ontheemden, her-inventariseren en/of her-beoordelen welke ontheemde eigen bijdrage-plichtig is, hierover besluiten te nemen, beschikkingen sturen en facturen sturen. Bij inwerkingtreding van de verhoging per 1 oktober 2025 moeten gemeenten in de zomervakantieperiode voorbereidingen treffen. Zij geven aan dat de capaciteit dan beperkt is. Ook geven sommige gemeenten aan meer tijd nodig te hebben voor goede, tijdige communicatie richting ontheemden en het maken van herbeoordelingen.

Het Ministerie van Asiel en Migratie blijft in gesprek met de VNG en gemeenten om de uitvoeringslast en de uitvoeringskosten van de uitvoering van de eigen bijdrage in de RooO te monitoren, om indien nodig tijdig bij te sturen indien deze afwijken van de huidige verwachtingen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Artikel 2b

Middels de toevoegingen aan artikel 2b wordt het hanteren van een 115%-norm verankerd in de RooO

en wordt de hardheidsclausule meer ingekaderd. Waar, voor deze wijziging, in ieder geval een minimum norm van 100% werd gehanteerd bij toepassing van de artikelen 7, 8 en 13 van de RooO wordt nu expliciet gemaakt dat géén toepassing wordt gegeven aan het intrekken van leefgeld dan wel het in rekening brengen van de eigen bijdrage als het inkomen van de ontheemde of van diens meerderjarig gezinslid daardoor lager is dan de 115%-norm. Daarmee wordt voorkomen dat werken te weinig loont. Voor een verdere toelichting over de achtergrond van deze wijziging wordt verwezen naar de algemene toelichting.

Voor het intrekken van leefgeld, zoals dat is geregeld in de artikelen 7, tweede lid en 13, tweede lid, zal de 115%-norm van de verstrekkingen bedoeld in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, respectievelijk als bedoeld in artikel 12, eerste lid gelden. Concreet betekent dit dat pas als het inkomen 115% hoger is dan het leefgeld, het college van B&W de bevoegdheid heeft om het leefgeld volledig in te trekken. Momenteel bedraagt het leefgeld per volwassene bij een eenpersoonshuishouden of een huishouden met twee gezinsleden in een locatie zonder catering € 314,84 per volwassene (€ 252,18 voor voedsel volgend uit artikel 10, tweede lid onder a RooO en € 62,66 aan kleedgeld volgend uit artikel 10 derde lid). Vertaald naar de nieuwe situatie moet het inkomen van de ontheemde die een eenpersoonshuishouden heeft hoger zijn dan € 362,07 (115% van € 314,84) alvorens het college van B&W het leefgeld van die ontheemde volledig kan intrekken. Ten aanzien van de eigen bijdrage, zoals geregeld in artikel 8, geldt hetzelfde principe, maar wordt voor berekening van de 115%-norm uitgegaan van de hoogte van het ingetrokken leefgeld plus eigen bijdrage. Een voorbeeld hiervan bij een ontheemde met een eenpersoonshuishouden leidt tot het volgende: het leefgeld van € 314,84 en de eigen bijdrage van € 244,22 bij elkaar opgeteld bedraagt € 559,06. Door middel van het hanteren van een 115%-norm wordt pas een eigen bijdrage volledig in rekening gebracht indien de ontheemde een inkomen geniet van meer dan € 642,92. Indien het inkomen van een ontheemde onder dat bedrag ligt, dient te worden bezien of de eigen bijdrage alsnog naar rato in rekening kan worden gebracht. Voor een nadere toelichting hierover wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 8. Dezelfde systematiek geldt ten aanzien van het in rekening brengen van de financiële toelage voor catering, zoals geregeld in artikel 7, vierde lid.

Artikel 8

Voor de groep ontheemden van wie het leefgeld is ingetrokken wordt van gemeenten verwacht te beoordelen of de eigen bijdrage (naar rato) in rekening kan worden gebracht. Door middel van het toevoegen aan artikel 8 van de woorden ‘geheel of gedeeltelijk’ wordt bewerkstelligd dat als het inkomen van ontheemden niet tegemoet komt aan de 115%-norm zoals neergelegd in artikel 2b, het college van B&W ook naar rato de eigen bijdrage in rekening kan brengen. Deze toevoeging aan artikel 8 is wenselijk, omdat er anders grote verschillen mogelijk zijn tussen ontheemden wiens inkomen net onder of net boven de 115%-norm ligt. Indien het inkomen er (net) boven ligt, moet de volledige eigen bijdrage worden betaald en als het inkomen (net) eronder ligt, zou geen eigen bijdrage verschuldigd zijn. Vanwege de verhoging van de eigen bijdrage zouden deze verschillen, zonder wijziging van het eerste lid van artikel 8, nog groter worden.

In het tweede lid van artikel 8 wordt de hoogte van de eigen bijdrage gewijzigd naar € 244,22 respectievelijk € 488,44. Een meerderjarige ontheemde zonder inkomen in een locatie zonder catering ontvangt € 314,84 aan leefgeld. Wanneer deze ontheemde gaat werken en meer dan € 362,07 verdient (vanaf dit bedrag verdient de ontheemde immers genoeg om allereerst het volledige leefgeld in te trekken en naar rato een deel van de eigen bijdrage te betalen, zonder onder de 115%-norm te komen), mag de eigen bijdrage naar rato worden geheven. Wanneer de ontheemde meer dan € 642,92 verdient (115% van het leefgeld plus de eigen bijdrage), mag de volledige eigen bijdrage worden geheven. Hetgeen de ontheemde meer verdient na het volledig intrekken van het leefgeld en betaling van de verschuldigde eigen bijdrage mag de ontheemde zelf houden.

Artikel 9

Door middel van het laten vervallen van de beperking wanneer het college van B&W op grond van artikel 9 over kan gaan tot het overplaatsen van een ontheemde wordt eventuele (toekomstige) onduidelijkheid over het toepassingsbereik weggenomen. Hierdoor wordt geëxpliciteerd dat overplaatsing binnen de gemeente om meerdere redenen dan nu vermeld in artikel 9 mogelijk is. Daarbij is met name van belang dat overplaatsing ook mogelijk moet zijn in het kader van efficiency.

Artikel 11

De toevoeging aan artikel 11, eerste lid over welke kosten mede onder buitengewone kosten moeten worden verstaan, heeft als doel zowel ontheemden als gemeenten te ontzien in die gevallen dat een ontheemde verblijft in een instelling voor langdurige zorg. Voor het verblijf in een dergelijke langdurige zorginstelling moet namelijk maandelijks een aanvullende bijdrage worden betaald, welke kosten



de ontheemde vaak niet zelf kan betalen en welke kosten ook niet worden vergoed onder de RMO. Teneinde te voorkomen dat gemeenten, die deze kosten vaak zelf vergoeden, daar financieel nadeel van ondervinden, wordt artikel 11 gewijzigd. Hiermee wordt bevestigd dat het verstrekken van een dergelijke vergoeding rechtmatig is, en de kosten kunnen worden verantwoord binnen de BooO. Indien een gemeente niet uitkomt met het normbedrag, kan aanspraak gemaakt worden op een vergoeding op basis van werkelijke kosten.

Artikel II (inwerkingtreding)

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 oktober 2025.

*De Minister voor Asiel en Migratie,
M.C.G. Keijzer*