

Uitvoeringstoets Regeling opvang ontheemden Oekraïne

Eindrapport

Management samenvatting

Op verzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft VNG een beoordeling gemaakt van de uitvoerbaarheid van gewijzigde Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO). De wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling zijn:

- Het intrekken van verstrekkingen (leefgeld) indien ontheemden door inkomsten uit arbeid, loonderveringsuitkering of een toeslag in hun levensonderhoud kunnen voorzien wordt een landelijk geldende norm.
- Als uitzondering is opgenomen dat de intrekking (deels) achterwege blijft wanneer de ontheemde zonder de verstrekkingen niet meer in het levensonderhoud kan voorzien.
- Er wordt een vaste termijn van twee weken ingesteld waarin de ontheemde de gevraagde informatie over inkomsten of arbeid of de gezinssamenstelling aan het college van burgemeester en wethouders moet aanleveren. Gebeurt dit niet, dan vervalt het recht op verstrekkingen.
- Gemeenten krijgen de mogelijkheid inkomsten uit arbeid te controleren door inzage in de Polisadministratie van het UWV en door signalen hierover te ontvangen van het Inlichtingenbureau. Als uitgangspunt voor de uitvoeringstoets is daarbij gehanteerd dat gemeenten bij inzage kunnen zien 1) of een ontheemde inkomsten uit arbeid, loondervinguitkering of toeslag ontvangt, 2) per wanneer een ontheemde inkomsten heeft en 3) wat de hoogte is van deze inkomsten.

Veel draagvlak bij gemeenten voor de wijzigingen

De voorgestelde wijzigingen, met name met betrekking tot inzage in de UWV-gegevens, komen tegemoet aan de al langer gekoesterde wens vanuit de gemeentelijke uitvoering. Hierdoor sluit de werkwijze meer aan op die van de Participatiewet en dit maakt de regeling beter uitvoerbaar voor gemeenten. Een uniforme lijn in het intrekken van leefgeld bij inkomsten uit arbeid en mogelijkheden voor maatwerk als een ontheemde hierdoor niet meer rond kan komen sluiten aan op de huidige werkwijze van gemeenten.

Invoeren van een drempelbedrag levert complexiteit en risico's in de uitvoering op

Het mogelijk invoeren van een drempelbedrag, een bedrag waarboven het inkomen van een ontheemde niet zal worden getoond roept veel vragen en zorgen bij de gemeentelijke uitvoerders op. Medewerkers en softwaresystemen hebben geen ervaring met een drempelbedrag en het maakt de uitvoering bewerklijker en complexer. Wanneer er door de ontheemde bezwaar wordt gemaakt of een beroep wordt gedaan op onevenredige schade kan de gemeente de exacte hoogte van de inkomsten als gevolg van het drempelbedrag niet meer zien. Dit zorgt voor extra onderzoekslasten voor gemeenten en een mogelijk juridisch risico aangezien de gemeente zich bij

het besluit baseert op informatie van het UWV en deze niet zelf kan controleren. Daarom pleiten gemeenten ervoor om geen drempelbedrag op te nemen. Als er toch zou worden gewerkt met een drempelbedrag, moet dat hoog genoeg zijn om er zeker van te zijn dat er geen situaties kunnen voordoen waarin gezinnen met inkomen boven het drempelbedrag toch onvoldoende kunnen rondkomen.

Impact van merendeel van de wijzigingen op gemeentelijke uitvoering is beperkt

Het merendeel van de wijzigingen in de RooO zorgen niet voor een grote veranderingen ten aanzien van de huidige werkwijze van gemeenten. Daarmee is de impact van het merendeel van de veranderingen op de gemeentelijke organisatie ook beperkt: er is geen extra structurele capaciteit voor nodig. Uitzondering is de inzage in de Polisadministratie van het UWV (Suwinet-Inkijk) en de IB-signalen. Voor een beperkt aantal gemeenten heeft dit grote impact, omdat in die gemeenten het verstrekken van het leefgeld en bijbehorende processen niet kunnen worden uitgevoerd door medewerkers die gewend en geautoriseerd zijn om te werken met Suwinet-Inkijk en signalen van het Inlichtingenbureau. Hierdoor is de implementatietijd langer en is er structureel extra capaciteit nodig.

Voor alle gemeenten geldt dat de impact ook afhangt van de nog te maken keuzes rondom het eventuele drempelbedrag in SUWI-net, over de gegevensset van het Inlichtingenbureau en hoe deze gedeeld zal worden met gemeenten. Hoe meer handmatige werkzaamheden gemeenten moeten verrichten om de gegevens te kunnen inzien en te verwerken, des te meer complexiteit in de uitvoering dit zal opleveren en hoe groter de uitvoeringslast zal zijn. De keuzes rond wel of niet terugvorderen van te veel ontvangen leefgeld hebben ook een impact op de capaciteit in de uitvoering. Mogelijk kan er op langere termijn ook tijd worden bespaard, omdat eerder ontorechte verstrekkingen kunnen worden beëindigd. Het netto-effect van beide is voor gemeenten niet goed te ramen en hangt mede af van keuzes met betrekking tot eventuele terugvordering.

Randvoorwaarden en risico's bij de inrichting van de IB-signalen

Op dit moment is nog niet duidelijk hoe en welke signalen door het Inlichtingenbureau aangeleverd zullen worden aan gemeenten. In het algemeen geldt dat een werkwijze die zoveel mogelijk vergelijkbaar is aan die voor de Participatiewet het best uitvoerbaar is voor gemeenten en hun systemen en de minste complexiteit en implementatietijd kost. De medewerkers die de leefgeldregeling uitvoeren in de meeste gemeenten zijn al gewend om zo te werken voor de uitvoering van de Participatiewet. Bij keuze voor een meer bewerkelijke oplossing zal de complexiteit in de uitvoering gaan toenemen en zijn gemeenten hierdoor minder toegerust voor een doeltreffende uitvoering.

Belangrijkste aanbevelingen voor een succesvolle en uitvoerbare implementatie

- Zorg als JenV voor tijdige berichtgeving over definitieve wijzigingen en ingangsdatum van de gewijzigde RooO. Gemeenten dienen dit uiterlijk twee maanden voor inwerkingtreding te ontvangen.
- Voorkom als JenV (in samenspel met SZW) het hanteren van een drempelbedrag bij de inzage van de inkomsten uit werk van een ontheemde om de uitvoering niet te complex te maken. Geef gemeenten en softwareleveranciers op korte termijn hier meer duidelijkheid over.
- Zorg als JenV in samenwerking met het Inlichtingenbureau dat er zo snel mogelijk voor duidelijkheid komt de inrichting van de signalen van het Inlichtingenbureau. Laat de gegevensuitwisseling zoveel mogelijk aansluiten bij die van de Participatiewet om de implementatie en het gebruik goed uitvoerbaar te houden.
- Onderzoek als JenV de mogelijkheden om een wettelijke grondslag voor invordering via een dwangbevel toe te kunnen passen. Het bieden van een juridische grondslag voor de invordering is wat gemeenten betreft noodzakelijk om over te kunnen gaan tot terugvordering.
- Communiceer als rijk aan ontheemden de risico's rond uitbuiting en financiële problemen door het werken als zzp'er. Verstrek als JenV meer informatie over het handelingsperspectief van gemeenten bij de bepaling van onevenredige schade bij ondernemers/ zzp'ers.
- Het invoeren van een eigen bijdrage brengt complexiteit in de uitvoering binnen gemeenten en is niet voor alle gemeenten haalbaar. Wel blijkt er veel behoefte aan het verder verkennen van de mogelijkheden. Geef daarom als VNG en JenV ruimte voor pilots en monitor de resultaten. Verken welke ruimte er is voor gemeenten om een dergelijke eigen bijdrage in te voeren.

Inhoudsopgave

Uitvoeringstoets Regeling opvang ontheemden Oekraïne.....	1
Management samenvatting	1
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding.....	7
1.1. Achtergrond.....	7
1.2. Vraagstelling.....	8
1.3. Scope uitvoeringstoets	8
1.4. Aanpak & methodologie	9
1.5. Leeswijzer	9
2. De Regeling opvang ontheemden Oekraïne in context.....	11
2.1. Huidige situatie.....	11
2.2. Toekomstige situatie	12
2.3. Samenhangende ontwikkelingen en wet- en regelgeving	15
3. Beschrijving processen verstrekking en stopzetten leefgeld	18
3.1. Huidige situatie met betrekking tot het leefgeld	18
3.2. Toekomstige situatie met betrekking tot het leefgeld.....	21
4. Impact wijziging regeling.....	25
4.1. Impactpunt 1: Intrekking verstrekkingen wordt imperatief	25
4.2. Impactpunt 2: Inlichtingenplicht na verzoeken college	25
4.3. Impactpunt 3: Inzage polisadministratie bij inkomen uit arbeid	26
4.4. Impactpunt 4: Geen/ deels intrekking bij onevenredige schade	32
4.5. Implementatie wijzigingen RooO.....	34
4.6. Verkenning impact bijdrage kosten opvang (geen voorliggende wijziging RooO)	36
5. Conclusies en aanbevelingen	40
5.1. Conclusies.....	40
5.2. Gewenste vervolgacties	45
Bijlage A: Gesprekspartners	46



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. Mede naar aanleiding van een evaluatie is de RooO begin vorig jaar op een aantal punten herzien.

Momenteel ligt er een wetsvoorstel voor een Tijdelijke Wet opvang ontheemden Oekraïne (TW Oek). Met dit wetsvoorstel wordt de opvang van de ontheemden uit Oekraïne uit het staatsnoodrecht gehaald. Het wetsvoorstel kent de opvangtaak niet langer aan de burgemeester toe, maar aan het college van burgemeester en wethouders. Uitgangspunt is dat de opvang van ontheemden op termijn kan worden overgedragen aan het COA.

Daarnaast wordt er een aanpassing van de RooO beoogd. Indien ontheemden door inkomsten uit arbeid, loononderveringsuitkering of een toeslag in hun levensonderhoud kunnen voorzien zijn de financiële verstrekkingen niet meer nodig. Het intrekken van verstrekkingen wordt met de wijziging niet langer een kwestie van beleidsvrijheid, maar een landelijk geldende norm om verschillen tussen gemeenten te beperken. Als uitzondering laat het college van B&W de intrekking achterwege wanneer de ontheemde zonder de verstrekkingen niet meer in het levensonderhoud kan voorzien.

Ook is er behoefte aan het opnemen van een inlichtingenplicht voor een ontheemde. Deze moet uit eigen beweging informatie aanleveren over de inkomsten uit arbeid of over de gezinssamenstelling en binnen twee weken na een verzoek vanuit het college om duidelijk te verschaffen over de inkomsten. Gebeurt dit niet, dan wordt het leefgeld stopgezet.

Tot slot krijgen gemeenten de mogelijkheid tot inzage in de Polisadministratie van het UWV (via Suwinet) en om signalen te ontvangen van het Inlichtingenbureau. Zo komt er naast een melding vanuit de ontheemde zelf een formele bron om inkomsten uit arbeid vast te stellen en op grond van deze informatie een besluit te nemen ten aanzien van de verstrekking van het leefgeld.

1.2. Vraagstelling

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

De onderzoeksvragen voor deze impactanalyse zijn:

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?¹
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?
- Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regeling?
- Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

In deze rapportage is gekeken naar concept-regeling met toelichting, die op 1 augustus 2023 door het ministerie van Justitie en Veiligheid naar VNG is toegestuurd.

1.3. Scope uitvoeringstoets

De uitvoeringstoets kijkt naar de uitvoerbaarheid van de voorliggende wijzigingen in de RooO. Voor wat betreft de wijziging dat gemeenten toegang krijgen tot informatie vanuit het UWV is, in afstemming met ministerie van Justitie en Veiligheid, als uitgangspunt voor de uitvoeringstoets gehanteerd dat gemeenten kunnen zien 1) of een ontheemde inkomsten uit arbeid, loondervingsuitkering of toeslag ontvangt, 2) per wanneer een ontheemde inkomsten heeft en 3) wat de hoogte is van deze inkomsten. Daarnaast is vanuit VNG, in afstemming met het ministerie van Justitie en Veiligheid, besloten om ook in de uitvoeringstoets uit te vragen hoe gemeenten aankijken tegen de uitvoerbaarheid van een eigen bijdrage voor de opvang.

¹ Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (security, communicatie, organisatie, personeel, administratieve organisatie, financiën, informatievoorziening, juridisch, technologie, huisvesting).

1.4. Aanpak & methodologie

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van augustus tot en met medio oktober 2023. In deze paragraaf is de onderzoeksaanpak 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 VNG, het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid deelnamen.

Tijdens de **inventarisatiefase** is de onderzoeksaanpak 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 verstrekking van het leefgeld. Bij sommige interviews was er ook een beleidsmedewerker aanwezig. In 14 interviews is gesproken met uitvoerder verantwoordelijk voor in totaal 29 gemeenten. Naast gemeenten hebben wij ook gesproken met personen van het COA, die zich bezighouden met de uitvoering van de Regeling eigen bijdrage Asielzoekers (REBA), de softwareleveranciers van gemeenten, experts bij VNG op het gebied van automatisering en een jurist bij VNG. Daarnaast zijn er ook nog wijzigingen getoetst in een onlinebijeenkomst van het VNG Oekraïne netwerk, waar een groot aantal gemeenten aan deelnam. In bijlage A is een overzicht te vinden van de gesproken personen te vinden.

In de **rapportagefase** zijn de resultaten van de impactanalyse voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten in de vorm van een klankbordbijeenkomst, waarvoor alle geïnterviewde gemeenten waren uitgenodigd. De resultaten van de impactanalyse 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 verstrekking en het stopzetten van het leefgeld in de regeling en de toekomstige situatie na de invoering van de gewijzigde regeling. In hoofdstuk 3 is de huidige en toekomstige werkwijze en werkprocessen omschreven met betrekking tot het verstrekken en het stopzetten van het leefgeld. In hoofdstuk 4 is ingegaan op de impact en effecten van wijzigingen in de regeling en

in wat nodig is voor de implementatie. Ook wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de verkenning naar de uitvoerbaarheid van een eigen bijdrage. In hoofdstuk 5 tot slot zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen en zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven.

2. De Regeling opvang ontheemden Oekraïne in context

Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de huidige situatie van de regeling. 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

Momenteel is er een facultatieve mogelijkheid om de verstrekkingen geheel of ten dele intrekken indien de ontheemde of een meerderjarig gezinslid inkomsten uit arbeid in Nederland of in een ander land heeft of indien de ontheemde of een meerderjarig gezinslid een loonderveringsuitkering als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel d, van de Toeslagenwet ontvangt.

In de huidige situatie kan de gemeente alleen de verstrekkingen beëindigen als de ontheemde zelf aan de gemeente meldt dat hij of een van zijn gezinsleden inkomsten ontvangt. Dit kan niet door de gemeente worden nagegaan door bijvoorbeeld het raadplegen van de Polisadministratie van het UWV. Gemeenten ervaren in praktijk dat inkomsten uit arbeid niet altijd worden gemeld of soms te laat (na de eerste dag van de volgende maand, die als peildatum geldt) worden doorgegeven. Hierdoor ontvangen sommige ontheemden onterecht te lang leefgeld.

Aantal ontheemden met een dienstverband²

Op peildatum 17 september 2023 zijn er 98.220 Oekraïense vluchtelingen geregistreerd bij gemeenten in de BRP. Hiervan is ongeveer 75% tussen de 15 en 65 jaar oud. Van deze groep werkt ongeveer de helft (51% op peildatum 1 mei 2023) en verdere toename ten opzichte van een jaar geleden³. In die periode zijn 8645 extra ontheemden een dienstverband aangegaan, maar zijn er ook 2.935 ontheemden gestopt. Er zijn veel wisselingen, zo heeft 41% een andere werkgever dan medio 2022. 95% heeft een flexibel dienstverband, als uitzendkracht, oproepkracht of met een arbeidscontract voor bepaalde tijd. Bijna 40% werkt als uitzendkracht, meer dan een kwart heeft een oproepcontract en de rest zijn overige werknemers. Het aandeel werkenden dat gemiddeld minder dan 12 uur werkt is met 16% laag te noemen, de gemiddelde arbeidsduur ligt op 23 uur per week. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de relevante cijfers van het CBS.

² Bron: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/39/oekraïense-vluchtelingen-1-mei-2023>

³ Op 1 juli 2022 werkte 46% van de ontheemden in de leeftijdscategorie 15 – 65 jaar. Bron: CBS.

Tabel 1 Ingeschreven ontheemden uit Oekraïne (vestiging na 24-2-2022)

Leeftijd	Aantal	Werknemer	w.v. oproep/ uitzendkracht	gem. arbeidsduur (uur per week)	gem. uurloon*
0 -15 jaar	19.240				
15 - 25 jaar	17.140	7.884	70%	21,8	€ 13,94
25 - 45 jaar	38.345	21.090	62%	23,8	€ 15,60
45 - 65 jaar	18.270	8.587	70%	22,8	€ 15,12
> 65 jaar	5.175				
Totaal	98.175	37.561	66%	23,1	€ 14,39

* eigen berekening VNG Realisatie o.b.v. gewogen gemiddelde verdeling uurloon

Bron: CBS, peildatum 1 mei 2023

2.2. Toekomstige situatie

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.

2.2.1. Projectbeschrijving

Waarom?

De aanleiding voor de aanpassing is dat de financiële verstrekkingen primair bedoeld zijn voor ontheemden die niet zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Indien ontheemden door inkomsten uit arbeid in hun levensonderhoud kunnen voorzien zijn de financiële verstrekkingen niet meer nodig. De aanpassing zorgt ervoor dat het intrekken van de verstrekkingen niet langer een kwestie van beleidsvrijheid voor een gemeente is, maar een landelijk geldende norm om verschillen tussen gemeenten te beperken. Tegelijk wordt ook bepaald wanneer het college van burgemeester

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

en wethouders de intrekking daarvan geheel of gedeeltelijk achterwege moet laten, om te voorkomen dat de ontheemde en zijn eventuele gezinsleden niet meer in primaire levensbehoeften kunnen voorzien.

Wat?

Van de facultatieve mogelijkheid om bij inkomsten uit arbeid de verstrekkingen in te trekken wordt een imperatieve bepaling gemaakt. Verder dient de ontheemde bij verzoeken vanuit het college van burgemeester en wethouders informatie over inkomsten uit arbeid of de gezinssamenstelling binnen twee weken te melden. Indien dit niet wordt gedaan, dan wel de ontheemde inkomsten uit arbeid verborgen heeft gehouden, dient het college de verstrekking van het leefgeld stop te zetten. Intrekking kan, naast melding van inkomsten uit arbeid door de ontheemde zelf, ook plaatsvinden op basis van verstrekte informatie van het UWV aan het college van burgemeester en wethouders. Tot slot wordt bepaald wanneer het college van burgemeester en wethouders de intrekking daarvan geheel of gedeeltelijk achterwege moet laten.

Op welke wijze?

Wanneer een ontheemde of een meerderjarig gezinslid inkomsten uit arbeid of een loondervingsuitkering ontvangt, moet het college de financiële verstrekkingen op gezinsniveau geheel of gedeeltelijk intrekken. De verstrekkingen worden dan per de eerste van de volgende kalendermaand (gedeeltelijk) in het systeem stopgezet. Het proces van het stopzetten van het leefgeld wordt beschreven in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt de impact van deze wijziging beschreven.

De gehele of gedeeltelijke intrekking vindt niet plaats indien naar oordeel van het college blijkt dat de ontheemde of zijn gezinsleden daardoor onevenredig worden geschaad. Deze bevoegdheid is opgenomen om het college van burgemeester en wethouders ruimte te geven flexibel te zijn ter voorkoming van eventuele schrijnende situaties. Het proces van het verstrekken van het leefgeld wordt beschreven in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt de impact van deze wijziging beschreven.

Indien de ontheemde gedurende twee weken niet heeft voldaan aan verzoeken van het college van burgemeester en wethouders om informatie te verstrekken over zijn inkomsten uit arbeid en gezinssamenstelling dan wel inkomsten uit arbeid verborgen heeft gehouden worden de verstrekkingen in het systeem stopgezet. Het proces van het stopzetten van het leefgeld wordt beschreven in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt de impact van deze wijziging beschreven.

Intrekking kan niet alleen gebeuren op basis van inlichtingen van de ontheemde zelf, maar ook op basis van door het UWV aan het college van burgemeester en wethouders verstrekte informatie. Het UWV is op basis van artikel 33, negende lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisaties werk en inkomen gehouden aan het college van burgemeester en wethouders hiervoor de noodzakelijke

informatie over inkomen uit arbeid te verstrekken. Het college van burgemeester en wethouders ontvangt en verwerkt deze gegevens op grond van de aan het college opgedragen wettelijke taak (als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne). Hierdoor kan door middel van Suwinet-Inkijk de Polisadministratie van het UWV geraadpleegd worden om te zien of de ontheemde inkomen uit arbeid ontvangt, per wanneer de ontheemde deze inkomsten heeft ontvangen en wat de hoogte is van deze inkomsten. Daarnaast wordt het mogelijk om bij mutaties signalen vanuit het Inlichtingenbureau hierover te ontvangen. In hoofdstuk 3 zullen de processen rondom de Suwinet-Inkijk en de signalen vanuit het Inlichtingenbureau nader worden beschreven. In hoofdstuk 4 wordt de impact van deze wijziging beschreven.

Wie?

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

- Ministerie van JenV: opsteller van de Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne en diverse handreikingen rondom de opvang van ontheemden.
- Ministerie van SZW: is betrokken rondom werk en inkomen met betrekking tot de ontheemden. Het UVW valt onder de verantwoordelijkheid van SZW.
- Gemeenten: voeren de regeling uit. Zij verzorgen daarbij onder andere de inschrijving van ontheemden in de basisregistratie personen (BRP), verstrekken het leefgeld en zorgen voor gemeentelijke opvanglocaties.
- Gastgezinnen verzorgen de opvang ontheemden in de particuliere opvang.
- Veiligheidsregio's: hebben een gemeente overstijgende, coördinerende rol in de opvang van vluchtelingen.
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND): Stelt vast of iemand onder de richtlijn valt en dus ontheemde is. Als gemeenten twijfelen over de identiteit dan doet IND extra onderzoek om de identiteit vast te stellen.

Wanneer?

Beoogd wordt dat de gewijzigde regeling op 1 januari 2024 in werking treedt. De ingang van de wijzigingen is daarbij wel afhankelijk van de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne.

Met welke middelen?

Gemeenten ontvangen middels de bekostigingsregeling⁵ vanuit het Rijk een vergoeding om de RooO uit te voeren. De bekostigingsregeling is 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

Op 17 september 2023 staan er meer dan 98.000⁶ vluchtelingen uit Oekraïne ingeschreven in de gemeentelijke Basisregistratie Personen (BRP). Zij zijn Oekraïne ontvlucht vanwege het oorlogsgeweld. Ruim 81.000 van hen verblijven in gemeentelijke opvanglocaties. Er is nog steeds sprake van een gestage instroom van vluchtelingen en de verwachting is dat, gezien de ontwikkelingen in Oekraïne, er ook de komende periode nog steeds vluchtelingen uit Oekraïne naar Nederland komen. De toestroom heeft impact op de uitvoering van de regeling. Hoe meer ontheemden naar Nederland zullen komen, hoe meer werk gemeenten zullen hebben aan de uitvoering van de regeling. Daarbij valt onder andere te denken aan het onderbrengen van ontheemden in Oekraïense ontheemden in opvanglocaties, het inschrijven van de nieuwe ontheemden in de BRP, het vastleggen van de gezinssamenstelling, en, indien ontheemden of hun gezinsleden geen inkomen ontvangen uit arbeid, het verstrekken van leefgeld. Momenteel is dit een grote uitdaging. Zo sliepen op 1 oktober jl. bijna twee keer zoveel mensen in de centrale opvang in de Jaarbeurs als waar er plek voor is.⁷ De Jaarbeurs is een van de twee centrale opvanglocaties waar ontheemden die Nederland binnenkomen in eerste instantie terecht kunnen. Het is de

⁵ Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne, geraadpleegd op 6 september 2023 via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0046732/2023-02-25>

⁶ Rijksoverheid, 'Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland' geraadpleegd op 4 oktober 2023 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/cijfers-opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne-in-nederland>

⁷ NOS, 'Opvang Oekraïners overvol, oproep tot meer plekken en minder leefgeld', maandag 2 oktober 2023. geraadpleegd op 3 oktober 2023 via <https://nos.nl/artikel/2492640-opvang-oekraïners-overvol-oproep-tot-meer-plekken-en-minder-leefgeld>

bedoeling dat ze vanuit daar naar andere gemeentelijke opvanglocaties doorstromen. Normaal duurt het ongeveer een dag voordat mensen kunnen doorverhuizen naar een gemeentelijke opvang, maar nu wordt het plaatsen steeds lastiger. Al maanden is de bezetting in Nederland hoog en inmiddels is 99 procent van de plekken in Nederland bezet. De doorstroomlocatie Jaarbeurs wordt steeds voller. De burgemeester van Utrecht heeft aangegeven aan de gemeenteraad dat sluiting dreigt en heeft de Veiligheidsregio's opgeroepen om meer opvangplekken te realiseren, zodat een sluiting voorkomen kan worden. De voorzitter van het Veiligheidsberaad heeft onlangs aangegeven dat de opvang van ontheemden in Nederland momenteel tegen de grenzen aanloopt, terwijl het einde van de oorlog nog niet in zicht is.

Opvang van Oekraïners in relatie tot de opvang van asielzoekers

Ontheemden uit Oekraïne vallen onder de Europese Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) en hebben daarom op een andere basis, en meer uitgebreide rechten op bescherming in Nederland dan asielzoekers. Zo mogen zij zich vrij vestigen in Nederland en hebben recht op opvang, leefgeld, onderwijs en zorg. Ook mogen zij arbeid in loondienst verrichten in Nederland zonder werkvergunning. Voor gemeenten gelden drie criteria voor de opvang Oekraïne: uitlegbaar, uitvoerbaar en betaalbaar. Toen de RooO inwerking trad lag de focus met name op het snel uitvoerbaar krijgen van de opvang van ontheemden. Naarmate de regeling langer bestond, zijn er verschillende wijzigingen gemaakt om de regeling verder te verfijnen, om zo de verschillen met bijvoorbeeld asielzoekers kleiner te maken. Voorbeelden daarvan zijn bijvoorbeeld dat de hoogte van de verstrekkingen aan ontheemden begin 2023 (gemiddeld) lager zijn geworden en dat er een staffel voor de voedselcomponent is toegevoegd.

Verstrekkingen aan ontheemde Oekraïners in relatie tot andere doelgroepen

Daarnaast wordt in het kader van uitlegbaarheid ook gekeken naar hoogte en voorwaarden van de verstrekkingen aan ontheemden in relatie tot andere doelgroepen, zoals mensen in de Participatiewet. Zoals hierboven benoemd is de hoogte van de verstrekkingen begin 2023 (gemiddeld) lager geworden. Daarnaast wordt met voorliggende wijziging inzage in de Polisadministratie van het UWV mogelijk. Hierdoor kunnen gemeenten, net zoals bij de Participatiewet, controleren of de ontheemde inkomsten uit arbeid krijgt en op basis van deze informatie de verstrekkingen stopzetten. Echter, voor uitvoering van de RooO kunnen niet alle gegevens die voor de Participatiewet kunnen worden ingezien, geraadpleegd worden. Zo kan voor de RooO bijvoorbeeld niet het vermogen worden ingezien.

2.3.2. Wet- en regelgeving

Er komt verschillende nieuwe wet- en regelgeving aan, die ook gevolgen heeft voor de uitvoering van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne door gemeenten. Achtereenvolgens wordt hierop ingegaan.

Richtlijn Tijdelijke Bescherming

Ruim 7 miljoen Oekraïners zijn gevlucht naar Europese landen sinds het uitbreken van de oorlog. De meesten van hen verblijven in directe buurlanden. Een einde van de oorlog is nog niet in zicht. De Europese Commissie heeft op 28 september jl. besloten de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) met een jaar in ongewijzigde vorm te verlengen tot 4 maart 2025. Dit betekent dat vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland recht hebben op opvang en medische zorg maar ook onderwijs voor minderjarige kinderen en de mogelijkheid om te werken tot in ieder geval 4 maart 2025. Dit betekent dat het voorlopig nodig blijft om opvang te organiseren.

Wetsvoorstel tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne (TW Oek)

Dit wetsvoorstel vervangt de tijdelijk in werking gestelde noodwettelijke artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking. Op grond hiervan is de taak om Oekraïense ontheemden op te vangen neergelegd bij de gemeenten, in plaats van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Het wetsvoorstel beoogt ten opzichte van de reeds in werking gestelde noodwettelijke bepalingen geen nieuwe taken, verantwoordelijkheden of bevoegdheden bij gemeenten te beleggen. Een uitzondering hierop is de belegging van de taak bij het college van burgemeester en wethouders in plaats van burgemeester. In de beoogde wijzigingen van de RooO staat dat de intrekking van financiële verstrekkingen ook mogelijk is op basis van door het UWV aan het college van burgemeester en wethouders verstrekte informatie (met daarbij als uitgangspunt voor de uitvoeringstoets inzage in de Polisadministratie en signalen vanuit het Inlichtingenbureau). Hierdoor is de aanneming van de tijdelijke wet een randvoorwaarde voor deze beoogde wijziging in de RooO.

Regeling bij inkomen uit werk voor ontheemden in vergelijking met asielzoekers

Voor asielzoekers is het moeilijker om in Nederland aan de slag te gaan. Zij mogen maximaal 26 weken per jaar werken en hebben wel een werkvergunning nodig. Zij mogen pas na zes maanden aan het werk. In vergelijking met de ontheemden is het aandeel asielzoekers met inkomen uit werk vele malen kleiner (minder dan 5%). Asielzoekers met voldoende inkomen uit arbeid of andere middelen zijn verplicht een bijdrage voor de opvangkosten te betalen tot een maximumbedrag, afhankelijk van de gezinssamenstelling. Dit is geregeld in de Regeling eigen bijdrage Asielzoekers (REBA). Voor ontheemde uit Oekraïne is momenteel geen eigen bijdrage voor de opvang. In deze uitvoeringstoets wordt wel de uitvoerbaarheid van een mogelijke eigen bijdrage verkend.

3. Beschrijving processen verstrekking en stopzetten leefgeld

Dit hoofdstuk beschrijft de processen met betrekking tot het leefgeld 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 de voorwaarden worden beschreven (3.1.1), de componenten van het leefgeld worden toegelicht (3.1.2) en vervolgens het proces van verstrekken en intrekken van het leefgeld in de systemen wordt beschreven. Daarna wordt de toekomstige situatie (paragraaf 3.2) samenhangend met de wijziging van de RooO. Ook hierbij worden eerst de voorwaarden beschreven (3.2.1), gevolgd door de componenten (3.2.2), waarna wordt gekeken naar de processen (3.2.3). Daarbij wordt ook ingezoomd in het (voor de uitvoering van deze regeling) nieuwe proces van Suwinet-Inkijk en het ontvangen en verwerken van signalen vanuit het Inlichtingenbureau (3.2.4).

3.1. Huidige situatie met betrekking tot het leefgeld

3.1.1. Verstrekken en intrekken leefgeld

In de huidige situatie ontvangen de ontheemde en zijn eventuele gezinsleden in de gemeentelijke opvang of de particuliere opvang een maandelijks verstrekking. In de huidige situatie kan het leefgeld geheel of ten dele ingetrokken worden indien de ontheemde of een meerderjarig gezinslid inkomsten uit arbeid in Nederland of in een ander land of een loondervingsuitkering of een toeslag op grond van de Toeslagenwet ontvangt. Ook wanneer de opvang van de ontheemde beëindigd wordt omdat opvang (of onderdak) elders is voorzien, wanneer de ontheemde de opvang definitief verlaat of gedurende een periode van 28 dagen niet in de opvang is verschenen zonder de burgemeester hiervan op de hoogte te stellen kan het leefgeld worden ingetrokken. Doordat er in de huidige situatie sprake is van een kan-bepaling voor het stoppen van de verstrekkingen kunnen er hierdoor verschillen tussen gemeenten ontstaan. De eerste dag van de daaropvolgende maand geldt daarbij als peildatum. Wanneer een ontheemde bijvoorbeeld medio april start met werken zal het leefgeld per 1 mei worden stopgezet.

Op dit moment kan de burgemeester het leefgeld alleen intrekken wanneer de ontheemde zelf aangeeft dat hij inkomen uit arbeid heeft. Er is geen wettelijke grondslag om dit te raadplegen in de systemen (zoals Suwinet-Inkijk), zoals voor de uitvoering van de Participatiewet wordt gedaan.

3.1.2. Componenten leefgeld

Het leefgeld kan uit meerdere componenten bestaan. Deze worden hieronder toegelicht. Ook wordt de huidige hoogte per component benoemd.

Voedselcomponent⁸

De hoogte van het bedrag ten behoeve van voedsel in de opvangvoorziening waarin de ontheemden volledig zelf het eigen eten verzorgen (en dus geen eten in natura van de opvanglocatie aangeboden krijgen), wordt berekend aan de hand van de onderstaande bedragen per persoon, per maand. Te zien is dat er voor deze component een staffel geldt: des te meer gezinsleden er zijn des lager het bedrag per persoon is. Hieronder staan de bedragen die gelden per 1 oktober 2023:

- bij een éénpersoonshuishouden of een huishouden bestaande uit twee gezinsleden: € 242,48 per volwassene of alleenstaande minderjarige ontheemde, en € 200,65 per andere minderjarige;
- bij een huishouden bestaande uit drie gezinsleden: € 193,98 per volwassene, en € 160,64 per minderjarige;
- bij een huishouden bestaande uit vier of meer gezinsleden: € 169,74 per volwassene, en € 160,64 per minderjarige.

Kleding en andere persoonlijke uitgaven

De hoogte van het bedrag voor kleding en andere persoonlijke uitgaven is: € 60,71 per persoon, per maand.

Wooncomponent particuliere opvang

Daarnaast ontvangen ontheemden die in de particuliere opvang zitten nog een wooncomponent, deze bedraagt per persoon € 80,91 per maand.

3.1.3. Proces verstrekking en stopzetting leefgeld

Aanvragen en verstrekken van het leefgeld

Een nieuwe aanvraag voor leefgeld wordt gedaan in de gemeente waar de ontheemde wordt opgevangen en staat ingeschreven in de BRP. Het leefgeld wordt op gezinsniveau vastgesteld en uitbetaald. Na de aanvraag wordt het recht op en de hoogte van het leefgeld vastgesteld o.b.v. van de gezinssamenstelling, de opvangsituatie en de mogelijke inkomsten uit arbeid.

⁸ Rijksoverheid, *Indexering financiële toelages vluchtelingen uit Oekraïne per 1 oktober*, geraadpleegd op 3 oktober 2023 via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/08/31/indexering-financiële-toelages-vluchtelingen-uit-oekraïne-per-1-oktober>

De meeste gemeenten gebruiken voor alle processen rondom het leefgeld softwaresystemen die zijn gebaseerd op de verstrekking van uitkeringen in het kader van de Participatiewet. In deze systemen worden de relevantie gegevens voor het vaststellen en vetrekken van het leefgeld geregistreerd. Er zijn een paar gemeenten die geen specifieke software voor de uitvoering van de RooO hebben en met bijvoorbeeld met een Excel bestanden werken.

Intrekken van het leefgeld

In alle geïnterviewde gemeenten wordt het leefgeld ingetrokken als blijkt uit informatie van de ontheemde, dat deze of een meerderjarig gezinslid inkomsten uit arbeid in Nederland of in een ander land heeft. Gemeenten krijgen deze informatie zowel van de ontheemden zelf, als door gerichte uitvraag. Alle gemeenten hebben de ontheemden uitgebreid geïnformeerd dat zij wijzigingen in gezinssituatie, woonlocatie en inkomen uit arbeid moeten doorgeven. Een deel van de gemeenten bevraagt de ontheemden hier op regelmatige basis op, deels krijgen zij ook signalen vanuit de opvanglocaties en omgeving over ontheemden die werken. Voor het intrekken van het leefgeld geldt de eerste dag van de daaropvolgende maand als peildatum. Per gemeente zijn er slechts een handvol of geen casussen bekend van gezinnen die onvoldoende inkomen uit arbeid hebben. In die gevallen zijn er drie werkwijzen: het leefgeld wordt aangevuld o.b.v. het inkomen en de situatie (maatwerk), het leefgeld wordt niet voor alle gezinsleden ingetrokken of het leefgeld wordt niet ingetrokken.

Terugvorderen

In de huidige situatie doet bijna de helft van de gesproken gemeenten een verzoek tot terugbetalen aan de ontheemde als deze al langer bleek te werken en dus te lang leefgeld heeft ontvangen. Veel van de ontheemden blijken vervolgens ook terug te betalen, soms met een betalingsregeling.

Indien ontheemden de te veel ontvangen verstrekkingen niet blijken terug te betalen, is er geen mogelijkheid om deze via een dwangbevel in te vorderen, zoals bijvoorbeeld in de Participatiewet wel het geval is. Alleen via een civiele procedure zou het alsnog mogelijk zijn terugbetaling af te dwingen. Dit is een heel bewerkelijke route en vraagt tijd, capaciteit en kennis die gemeenten niet hiervoor beschikbaar hebben. Uit de interviews blijkt dat dit in de huidige situatie niet voorkomt.

3.2. Toekomstige situatie met betrekking tot het leefgeld

3.2.1. Verstrekken en intrekken leefgeld

In de toekomstige situatie valt de regeling niet meer onder het staatsnoodrecht maar onder de Tijdelijke Wet Regeling opvang ontheemden Oekraïne (zie ook 2.3), waardoor de regeling onder de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders komt te vallen.

In de toekomstige situatie is het college van burgemeester en wethouders verplicht om de verstrekkingen geheel of ten dele in te trekken indien de ontheemde of een meerderjarig gezinslid inkomsten uit arbeid in Nederland of in een ander land of een loondervingsuitkering of een toeslag op grond van de Toeslagenwet ontvangt.

Gemeenten krijgen daarnaast in de toekomstige situatie de mogelijkheid om bij een nieuwe aanvraag van het leefgeld Suwinet te raadplegen, om te zien of er inkomsten uit arbeid zijn. Het UWV is op basis van artikel 33, negende lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisaties werk en inkomen gehouden aan het college van burgemeester en wethouders hiervoor de noodzakelijke informatie over inkomsten uit arbeid te verstrekken. Met JenV is afgesproken dat voor deze uitvoeringstoets als uitgangspunt wordt genomen dat gemeenten daarbij via Suwinet-Inkijk toegang krijgen tot de volgende informatie:

- Of een ontheemde inkomsten uit arbeid heeft of niet
- Per wanneer er sprake is van inkomsten uit arbeid
- De hoogte van het inkomen uit arbeid

Indien uit de geraadpleegde gegevens blijkt dat de ontheemde werkt, dan dient het leefgeld geheel of deels te worden gestopt per de eerste van de volgende kalendermaand.

Naast het raadplegen van de Polisadministratie zullen gemeenten ook signalen doorkrijgen van het Inlichtingenbureau. Deze signalen geven aan wanneer er mutaties zijn in de situatie van de ontheemde op het vlak van werk. Op basis van deze signalen kunnen gemeenten vervolgens gericht kijken bij welke ontheemden de verstrekking beëindigd kan worden.

Ook wordt met de gewijzigde regeling ingevoerd dat bij verzoeken vanuit het college van burgemeester en wethouders aan de ontheemde om informatie aan te leveren over inkomsten uit arbeid of over de gezinssamenstelling de ontheemde dit binnen twee weken dient te doen. Indien dit niet gebeurt zullen de verstrekkingen door het college van burgemeester en wethouders worden beëindigd.

In de toekomstige situatie is het college van burgemeester en wethouders verplicht de intrekking van de verstrekkingen achterwege te laten, als uit informatie van de ontheemde of van een meerderjarig gezinslid naar oordeel van het college blijkt dat de ontheemde of zijn gezinsleden

daardoor onevenredig worden geschaad. In de toelichting van het wetsvoorstel staat dat daarbij kan worden gedacht aan situaties waarin de inkomsten uit arbeid van de ontheemde of een meerderjarig gezinslid lager zijn dan de in te trekken verstrekkingen of waarin de intrekking leidt tot een inkomensval. Deze bevoegdheid is opgenomen om het college van burgemeester en wethouders ruimte te geven flexibel te zijn ter voorkoming van eventuele schrijnende situaties. Het college van burgemeester en wethouders is niet verplicht dit in ieder geval steeds van tevoren te onderzoeken, omdat dat veel uitvoeringslasten met zich mee zou kunnen brengen. Hierdoor kan bijvoorbeeld bij wisselende inkomsten gekozen worden om (een deel van) het leefgeld te blijven verstrekken.

3.2.2. Componenten leefgeld

De hoogte van de componenten en de componenten zelf zullen in de toekomstige situatie niet worden aangepast. Mogelijk vindt er op een later moment nog een indexering plaats.

3.2.3. Proces verstrekking en intrekking leefgeld

Het proces van de verstrekking en intrekking van het leefgeld zelf wordt niet gewijzigd door de nieuwe regeling. Alleen de voorwaarden voor het verstrekken en intrekken zijn met de gewijzigde regeling aangepast (zie ook 3.2.1).

3.2.4. Processen inzage Polisadministratie en signalen inlichtingenbureau

Doordat gemeenten voor de ontheemden de mogelijkheid krijgen de Polisadministratie van het UWV te raadplegen (Suwinet) en signalen van het Inlichtingenbureau te ontvangen, kunnen de werkprocessen m.b.t. het toetsen van het recht op leefgeld worden aangepast. Hierbij gaat het om aanvragen van leefgeld en om heronderzoeken.

Aanvragen leefgeld

Bij de binnenkomst van nieuwe aanvragen wordt het mogelijk de mogelijke inkomsten uit arbeid van de ontheemde te verifiëren in Suwinet. Dit proces is vergelijkbaar aan de aanvragen van een uitkering in het kader van de Participatiewet. Op basis van de beschikbare informatie in Suwinet kunnen de betrokken medewerker als dat nodig is gericht aanvullende bewijsstukken opvragen bij de ontheemde om het recht op leefgeld vast te stellen en/of te bepalen of er mogelijk sprake is van onevenredige schade bij intrekken van het leefgeld.

De Polisadministratie bevat voor de ontheemden alleen informatie over inkomsten uit werk dat gedaan wordt in loondienst in Nederland. Inkomsten uit werk vanuit andere landen of inkomsten als zelfstandig ondernemer zijn niet opgenomen in de Polisadministratie. Het raadplegen van Suwinet-Inkijk is alleen mogelijk door geautoriseerde medewerkers en is beperkt tot de relevante gegevens voor de uitvoering van de wettelijke taak.

Het raadplegen van gegevens via Suwinet-inkijk zelf duurt ca. 5 á 10 minuten per keer. Als op basis van deze inkijk informatie wordt opgevraagd dan komt hier nog extra tijd bij voor het opstellen van een brief/hersteltermijn en het opschorten van de uitbetaling. Sommige gemeenten schakelen een medewerker in om rechtstreeks met de ontheemde contact op te nemen, bijvoorbeeld omdat deze de mensen persoonlijk kent en/of Oekraïens spreekt. De extra tijdsbesteding is naar verwachting max. 30 min.

Heronderzoeken

Voor heronderzoeken van het recht op leefgeld zijn zowel de Suwinet-Inkijk als de signalen van het inlichtingenbureau beschikbaar. Dit levert extra signalen op ten opzichte van de huidige situatie waarin alleen signalen vanuit de opvanglocatie of andere betrokken binnenkomen.

De signalen van het Inlichtingenbureau komen tot stand door bestandsvergelijking. Gemeenten leveren het bestand met de ontvangers van leefgeld (o.b.v. BSN) aan bij het Inlichtingenbureau. Dit kost ca. 30 minuten. Het Inlichtingenbureau controleert geautomatiseerd of er sprake is van samenloop met andere inkomsten o.b.v. werk en levert vervolgens een antwoordbestand retour met signalen aan waar deze samenloop wordt gevonden. Dit kan voor de gemeente aanleiding zijn om een heronderzoek te starten. De processtappen (met de betrokken medewerker) zijn:

1. Binnenhalen IB-sigitaal (1x per maand, meestal door applicatiebeheerder, filteren en doorzetten)
2. Beoordelen IB-sigitaal (backoffice: is heronderzoek nodig?)
3. Heronderzoek uitvoeren en beslissen (inkomensconsulent)
4. Verwerken in leefgeldadministratie (backoffice)
5. Archivering (backoffice)

Bij de beoordeling van het sigitaal wordt bekeken of het sigitaal al bekend is of nieuwe informatie geeft. In het laatste geval is een heronderzoek nodig.

In het heronderzoek gebruikt de betrokken medewerker Suwinet-Inkijk om de beschikbare informatie te raadplegen. Dit gebeurt op BSN niveau, dus per individuele casus. Als het inkomen wordt meegeleverd heeft de gemeente in principe genoeg informatie om een besluit te nemen over het al dan niet stopzetten van het leefgeld. Bij sommige gemeenten krijgt de klant zelf de mogelijkheid om bewijsstukken m.b.t. de inkomstensituatie in te leveren. Hiervoor wordt bij de Participatiewet meestal de termijn van 2 weken of 10 werkdagen gehanteerd. Wordt de gevraagde informatie niet aangeleverd dan wordt de uitkering gestopt anders wordt o.b.v. de informatie de inkomstensituatie opnieuw vastgesteld en uitkering ongewijzigd of gewijzigd voortgezet of ingetrokken. Dit wordt verwerkt in een rapportage. Als blijkt dat de ontheemde in voorgaande maanden onterecht leefgeld heeft ontvangen kan besloten worden om tot terugvorderen over te gaan.

Het verwerken van de wijziging gebeurt meestal door een medewerker van de uitkeringsadministratie. Het rapport wordt tenslotte gearchiveerd.

Informatie bij de klant opvragen gebeurt in veel gemeenten in de huidige situatie ook al. Naar verwachting leidt de extra bron wel tot meer heronderzoeken.

4. Impact wijziging regeling

Dit hoofdstuk geeft een nadere uitwerking van de impact van de gewijzigde RooO voor gemeenten. De impact van de gewijzigde regeling is beschouwd aan de hand van het primair proces en de SCOPAFIJTH-elementen.⁹

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. Impactpunt 1: Intrekking verstrekkingen wordt imperatief

Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven wordt de facultatieve mogelijkheid tot intrekking imperatief: gemeenten zijn verplicht om het leefgeld in te trekken wanneer zij zien dat een ontheemde of een meerderjarig gezinslid inkomsten uit arbeid heeft of indien sprake is van een loonderveringsuitkering of een toeslag op grond van de Toeslagenwet. De gesproken gemeenten geven aan dat zij momenteel ook al het leefgeld op gezinsniveau intrekken bij inkomsten uit arbeid per de 1e van de volgende kalendermaand. Zij geven aan dat deze wijziging weinig impact op hen heeft, omdat dit al de huidige werkwijze is.

4.2. Impactpunt 2: Inlichtingenplicht na verzoeken college

In de huidige situatie is er in de RooO geen aanlevertermijn geëxpliciteerd voor ontheemden voor het verstrekken van informatie over inkomsten uit arbeid of de gezinssamenstelling aan de burgemeester. Enkele gesproken gemeenten gaven aan nu zelf een termijn hiervoor te hanteren, waarbij een verzoek wordt gestuurd en wanneer reactie uitblijft er daarna nog een herinnering volgt. De doorlooptijden van het wachten op deze informatie verschillen per gemeente, maar zijn bij de gesproken gemeenten tussen de twee en drie weken. Een deel van deze gemeenten geeft het aan fijn te vinden dat er met deze wijziging een aanlevertermijn wordt geëxpliciteerd. Enkele gemeenten geven aan dat zij in de gewijzigde regeling nog onduidelijk vinden staan per wanneer de ontheemde geen recht meer heeft op leefgeld, indien aan de verzoeken van het college geen gehoor wordt gegeven: is dat de 1^e dag van de daaropvolgende maand na verstrijking van de twee weken

⁹ 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.

aanlevertermijn of liep dit recht al af op het moment dat verzocht werd om informatie te verstrekken (dus die twee weken daarvoor)? Dit werd gevraagd in verband met het eventueel terugvorderen van te veel ontvangen verstrekkingen.

Gewenste vervolgactie: specificeer in de toelichting van de regeling het moment waarop het recht op leefgeld eindigt, wanneer de ontheemden binnen de aanlevertermijn van twee weken geen gehoor geven aan de verzoeken van het college van burgemeester en wethouders.

Andere gesproken gemeenten geven aan dat zij weinig problemen ondervinden bij het verkrijgen van de informatie, doordat zij deze informatie na uitvraag nagenoeg altijd snel van de ontheemden ontvangen of doordat zij dit bijvoorbeeld eenvoudig kunnen uitvragen via de gemeentelijke opvanglocatie. Zij geven aan dat de aanlevertermijn weinig invloed op hun uitvoering zal hebben, omdat zij de benodigde informatie nu al ruim voor deze tijd ontvangen en dat dit ook na de wijziging de verwachting zal zijn. De impact van deze wijziging op de uitvoering zal daarom naar verwachting laag zijn.

4.3. Impactpunt 3: Inzage polisadministratie bij inkomen uit arbeid

Met de gewijzigde RooO krijgen gemeenten toegang tot de informatie het UWV over het inkomen van ontheemden, via Suwinet-Inkijk. Ook zullen zij signalen kunnen ontvangen vanuit het Inlichtingenbureau.

Alle gesproken gemeenten geven aan blij te zijn met deze wijziging. Momenteel kunnen verstrekkingen alleen ingetrokken worden wanneer de ontheemde meldt dat hij inkomen uit arbeid ontvangt. Gesproken gemeenten ervaren dat in de huidige situatie niet alle ontheemden (tijdig) doorgeven aan gemeenten wanneer zij aan het werk zijn. Dit komt de uitlegbaarheid niet ten goede. Met de wijziging kunnen gemeenten ook naar aanleiding van de informatie die door het UWV beschikbaar wordt gesteld over het inkomen uit arbeid de verstrekkingen stopzetten. Gemeenten verwachten dat deze wijziging als effect heeft dat minder ontheemden onterecht verstrekkingen zullen ontvangen en het bestand daardoor zal afnemen.

Deze wijziging heeft de meeste impact op de uitvoering van de regeling. Hoe groot deze impact is, is afhankelijk van een aantal factoren:

1. Of de verstrekking van het leefgeld momenteel al wordt uitgevoerd door personen die gewend en geautoriseerd zijn om te werken met Suwinet-Inkijk en signalen van het Inlichtingenbureau in het kader van de Participatiewet en hiervoor de juiste software tot hun beschikking hebben of dit door medewerkers moet worden gedaan die deze kennis, systemen en autorisatie nog niet hebben;

2. Welke gegevens er daadwerkelijk zichtbaar zijn bij de Suwinet-Inkijk en hoe en welke signalen door het Inlichtingenbureau aangeleverd zullen worden aan gemeenten;
3. Hoe de gemeente om wil gaan met de mogelijkheid om de Polisadministratie te raadplegen;
4. Hoe de gemeente gaat handelen wanneer uit de gegevens blijkt dat een ontheemde onterecht verstrekkingen heeft ontvangen.

In de onderstaande deel paragrafen wordt op dieper ingegaan op elke genoemde factor.

4.3.1. Factor 1: ervaring met en toegang tot Suwinet-Inkijk van medewerkers

Bij de meeste gesproken gemeenten wordt de leefgeldregeling al uitgevoerd door personen die al gewend zijn om met Suwinet-Inkijk en de signalen van het Inlichtingenbureau te werken in het kader van de Participatiewet. Wanneer zij de bevoegdheid krijgen om ook voor de ontheemden deze toepassingen te kunnen gebruiken, kunnen zij snel de Suwinet-Inkijk toepassen. Immers, de hiervoor benodigde applicaties zijn er al en worden reeds door deze personen gebruikt. Gesproken gemeenten bij wie deze situatie van toepassing is verwachten voor het inkijken van Suwinet en de het gebruiken van de signalen van het Inlichtingenbureau verwachten doorgaans geen structurele extra capaciteit nodig te hebben ten aanzien van de huidige situatie.

Bij twee gesproken gemeenten is de uitvoering van de RooO niet belegd bij dezelfde uitvoeringsorganisatie die ook de Participatiewet uitvoeren. De gemeente voert zelf de RooO uit en de betrokken medewerkers hebben geen ervaring met Suwinet-Inkijk en de signalen van het Inlichtingenbureau en hebben geen toegang tot de benodigde applicaties. Voor deze gemeenten heeft het raadplegen van de Polisadministratie een grote impact op de uitvoering. Daarbij zullen bij de implementatiefase licenties moeten worden aangeschaft, bevoegdheden moeten worden toegekend en medewerkers moeten worden getraind om met de applicaties om te gaan en de juiste handelen te verrichten. Deze gemeenten geven aan dat zij structureel extra capaciteit nodig hebben om hier uitvoering aan te geven. Daarnaast zal dit ook extra capaciteit vereisen voor het beheer van de applicatie. Het bovenstaande resulteert daarom in behoorlijk wat extra kosten. Voor deze gemeenten is de impact groot.

4.3.2. Factor 2: beschikbare gegevens Suwinet-Inkijk en Inlichtingenbureau

Deze factor zal eerst worden toegelicht voor de Suwinet-Inkijk, vervolgens voor de signalen van het Inlichtingenbureau.

Suwinet-Inkijk

Bij de uitvoeringstoets is als uitgangspunt met JenV afgesproken dat gemeenten via Suwinet-Inkijk toegang krijgen tot de volgende gegevens van het UWV:

- Of een ontheemde inkomen uit arbeid heeft of niet;
- Per wanneer er sprake is van inkomen uit arbeid;
- De hoogte van het inkomen uit arbeid.

De gesproken gemeenten hebben in de interviews aangegeven dat de zij goed uit de voeten kunnen met deze gegevens voor de uitvoering van de gewijzigde RooO.

Er is momenteel nog geen uitsluitel of voor alle ontheemden de gegevens over de hoogte van het inkomen daadwerkelijk aangeleverd zullen gaan worden. Ten tijde van het onderzoek is vanuit JenV medegedeeld dat er mogelijk sprake zal zijn van een drempelbedrag. Een inkomen van een ontheemde boven dit bedrag zal niet worden getoond. In de klankbordbijeenkomst hebben de gemeenten aangegeven dat dit drempelbedrag veel vragen en zorgen bij hen oproept. Deze gaan bijvoorbeeld over hoe dit technisch ingeregeld zal worden, over de hoogte van het drempelbedrag en de uitvoeringsconsequenties die hier mogelijk mee gepaard gaan.

Een voorbeeld is het toetsen van onevenredige schade. Indien het bedrag boven een bepaalde hoogte niet meer zichtbaar is voor gemeenten, dan wordt de beoordeling van onevenredige schade (zie ook impactpunt 4, paragraaf 4.4) hierdoor bemoeilijkt. Er is dan immers geen exact bedrag meer zichtbaar. Daarbij zal het bedrag waarbij sprake is van onevenredige schade voor een gezin bestaande uit twee ouders en drie minderjarige kinderen hoger zijn dan van een alleenstaande ontheemde. Hierdoor ontstaat de vraag hoe het drempelbedrag wordt vormgegeven: is dit een vast bedrag of een bedrag dat afhankelijk is van de gezinsgrootte? En zal dit bij een vast bedrag altijd hoger liggen dan het bedrag waarbij er sprake is van onevenredige schade? Gemeenten willen geen loonstroken hoeven te controleren om vervolgens te moeten nagaan of dit daadwerkelijk boven een bedrag ligt dat zij zelf niet kunnen inzien. Dit brengt te hoge uitvoeringslasten die dit met zich mee. De meeste gesproken gemeenten pleiten daarom er daarom voor om geen drempelbedrag in te voeren of een zo hoog vastgesteld bedrag dat er in elke voorkomende situatie geen twijfels zijn of het gezin van een ontheemde niet meer rond kan komen en dit tot bezwaarprocedures kan leiden. Daarnaast brengt dit mogelijk ook een juridisch risico met zich mee. Gemeenten moeten namelijk een besluit nemen op grond van informatie van een derde partij (het UWV). Het UWV stelt vast of de inkomsten boven het drempelbedrag uitkomen. En gemeenten kunnen dit niet zelf verifiëren.

Gewenste vervolgactie: Voorkom het hanteren van een drempelbedrag bij de inzage van de inkomsten uit werk van een ontheemde om de uitvoering niet te complex te maken. Indien wordt vastgehouden aan een drempelbedrag zal dit een vast en hoog genoeg bedrag moeten zijn om twijfels m.b.t. onevenredige schade te voorkomen.

Omdat er nog geen uitsluitel is over het drempelbedrag en de uitgangspunten en voorwaarden die daarmee gepaard gaan, is het nog onduidelijk hoe groot de extra uitvoeringslast hiervan zal zijn. Betreffende het drempelbedrag en de daarmee gepaarde uitvoeringslasten spelen de volgende zaken:

- Een drempelbedrag vergroot de complexiteit ten aanzien van geen drempelbedrag, omdat er dan gegevens bewerkt moeten worden tot informatie;
- Wanneer een vast drempelbedrag dicht tegen de hoogte van het leefgeld kan zitten (van bijvoorbeeld grote gezinnen), vergroot dit de complexiteit in de uitvoering aanzienlijk ten opzichte van een drempelbedrag dat hier ver boven ligt. Dit in verband met het vaststellen van onevenredige schade;
- Er dient duidelijk gespecificeerd te worden welke elementen meetellen bij de bepaling van het inkomstenbedrag dat wordt getoond en welke niet. Is dit alleen het inkomen van één maand, of kan er ook een deel van andere maanden inzitten, zoals uitbetaling van overwerk van een eerdere maand? Daarnaast dient ook het loonbegrip goed omschreven te worden: wat zit hier wel en niet bij? Vallen bijvoorbeeld de maandelijkse uitkering van het vakantiegeld, reiskostenvergoeding hier onder? Wanneer deze elementen meetellen in het inkomstenbedrag zal het drempelbedrag hoger moeten liggen om onevenredige schade te kunnen vermijden. Daarnaast geldt dat wanneer geen duidelijke voorschriften voor de bepaling van het inkomstenbedrag worden benoemd dit de complexiteit in de uitvoering vergroot, omdat dit tot vragen en mogelijk bezwaarschriften kan leiden.
- Een variërend drempelbedrag (bijvoorbeeld afhankelijk van de gezinsgrootte) vergroot de complexiteit in de uitvoering ten aanzien van een vast drempelbedrag. Bovendien is hier mogelijk extra gegevensuitwisseling voor nodig over de gezinssamenstelling.

Gewenste vervolgactie: Zorg als JenV (in samenspel met SZW) zo snel mogelijk voor meer duidelijkheid over het wel of niet invoeren van een drempelbedrag (en de daarmee gepaarde uitgangspunten en voorwaarden) zodat gemeenten en softwareleveranciers op korte termijn meer duidelijkheid hierover krijgen.

Ook wijzen de gesproken gemeenten op het risico dat, afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden bij een eventueel drempelbedrag, de implementatie mogelijk complexer wordt. Alle gegevens die verschillen met die in het kader van de Participatiewet zorgen voor extra complexiteit in de systemen.

Naast uitvoeringsconsequenties zien de gemeenten ook negatieve consequenties bij een drempelbedrag voor de uitlegbaarheid van de regeling. Zo wordt bijvoorbeeld bij de uitvoering van de Participatiewet geen drempelbedrag gehanteerd. Het is volgens de gesproken gemeenten niet uitlegbaar waarom er voor (een deel van) deze groep wel een drempelbedrag zou moeten gelden. Dit zorgt voor ongelijkheid, wat de uitlegbaarheid in optiek van de gemeenten vermindert.

Signalen Inlichtingenbureau

Momenteel is er nog geen duidelijkheid over invulling van de signalen die met gemeenten zullen worden gedeeld. Voor softwareleveranciers en gemeenten is het daardoor nog moeilijk te voorspellen welke werkzaamheden dit vereist (bij zowel softwareleveranciers en gemeenten) voor wat betreft de implementatie en hoelang de implementatie zal gaan duren. Daarbij kan worden uitgegaan dat gemeenten niet direct bij de beoogde inwerkingtreding van de regeling op 1 januari 2024 al gebruik kunnen maken van de signalen van het Inlichtingenbureau. Naast dat er standaard een vertraging van circa 6 weken zit in de Polisadministratie (waardoor in maart dus signalen over de inkomenssituatie in januari worden ontvangen), hangt de implementatieperiode ook af van hoe de aanlevering zal verlopen en of er nog verdere automatisering toegepast zal gaan worden. Bijvoorbeeld of antwoordrapporten ingelezen kunnen worden in gemeentelijke softwarepakketten om geautomatiseerd te landen in werkprocessen. Deze keuzes werken vervolgens weer door in de structurele uitvoeringslast bij gemeenten. Wanneer er veel geautomatiseerd kan gebeuren is dit immers minder tijdrovend dan wanneer er door gemeenten handmatige handelingen uitgevoerd moeten worden. In het gesprek met de softwareleveranciers kwam naar voren dat voor wat betreft automatisering ook rekening gehouden dient te worden met de tijdelijkheid van de regeling. Grootschalige aanpassingen voor automatisering zullen hoogstwaarschijnlijk niet worden gemaakt wanneer de regeling maar een beperkte duur heeft en de taak bij gemeenten zal verdwijnen. Het Inlichtingenbureau gaat in oktober nader over in gesprek met gemeenten en softwareleveranciers. Hierover volgt later in het najaar meer duidelijkheid. De impact op gemeenten hangt af van de gemaakte keuzes, van beperkt tot substantieel.

In het gesprek met de softwareleveranciers kwam naar voren dat voor wat betreft automatisering ook rekening gehouden dient te worden met de tijdelijkheid van de regeling. Grootschalige aanpassingen voor automatisering zullen hoogstwaarschijnlijk niet worden gemaakt wanneer de regeling maar een beperkte duur heeft en de taak bij gemeenten zal verdwijnen. Het Inlichtingenbureau gaat in oktober nader over in gesprek met gemeenten en softwareleveranciers. Hierover volgt later in het najaar meer duidelijkheid. De impact op gemeenten hangt af van de gemaakte keuzes, van beperkt tot substantieel.

Gewenste vervolgactie: Zorg als JenV in samenwerking met het Inlichtingenbureau dat er zo snel mogelijk voor duidelijkheid komt de inrichting van de signalen van het Inlichtingenbureau. Laat de gegevensuitwisseling zoveel mogelijk aansluiten bij die van de Participatiewet om de implementatie en het gebruik goed uitvoerbaar te houden. VNG Realisatie biedt aan in een quickscan de vereisten voor de implementatie en de impact op de uitvoering in kaart te brengen.

4.3.3. Factor 3: hoe(vaak) gaat de gemeente Suwinet-Inkijk gebruiken

Verder hangt de impact op de uitvoering af van de wijze waarop gemeenten de informatie zal gaan raadplegen. Een aantal gesproken gemeenten geeft aan voornemens te zijn om op het moment dat zij toegang krijgen tot de Polisadministratie via Suwinet-Inkijk voor deze regeling, het hele dossier van ontheemden dat verstrekkingen ontvangt te willen gaan checken. Zoals in hoofdstuk 3.2.4 is beschreven duurt de Suwinet-Inkijk zelf ca. 5 á 10 minuten per ontheemde. Als op basis van deze inkijk informatie wordt opgevraagd dan komt hier nog extra tijd bij, met een maximale extra tijdsbesteding van 30 minuten. Vooral voor gemeenten die veel ontheemden die recht op leefgeld hebben opvangen zal deze exercitie tijdrovend zijn en zal tijdelijk extra uitvoeringscapaciteit vergen.

Er zijn ook gemeenten die aangeven dat zij dit, omwille van de capaciteit die dit vergt, niet zullen doen. Deze gemeenten zullen, wanneer zij de signalen van het Inlichtingenbureau ontvangen (in hoofdstuk 3.2.4 wordt dit proces beschreven) een beoordeling maken bij welke ontheemden heronderzoek nodig is en vervolgens gerichte heronderzoeken uitvoeren.

Hoewel het opvolgen van signalen en het gebruiken van Suwinet nieuwe handelingen zijn voor de uitvoering van de RooO en dus extra tijd in beslag nemen ten aanzien van de huidige situatie, geven gemeenten aan dat hierdoor mogelijk op de termijn werkzaamheden ook kunnen afnemen. De toegang tot deze informatie en de controles die uitgevoerd kunnen worden leiden er mogelijk toe dat ontheemden sneller aangeven dat zij inkomsten uit arbeid hebben, waardoor het leefgeldbestand kleiner wordt en er minder ontheemden verstrekkingen ontvangen zonder dat zij hier recht op hebben. De netto impact op gemeenten lijkt op termijn beperkt.

4.3.4. Factor 4: gaat de gemeente wel of niet (of deels) tot terugvorderen over

Tot slot hangt de impact op de uitvoering van deze wijziging af van hoe de gemeente gaat handelen wanneer blijkt dat de ontheemde onterecht verstrekkingen heeft ontvangen. Doordat gemeenten met de gewijzigde RooO toegang krijgen tot gegevens waaruit blijkt hoe lang ontheemden aan het werk zijn, kunnen zij daar ook beter op acteren. Een aantal gesproken gemeenten geeft aan dat zij willen gaan terugvorderen als zij zien dat ontheemden onterecht te lang leefgeld ontvangen hebben. Enkele gemeenten geven aan dit momenteel al te doen. Daarbij wordt de ontheemde gevraagd om het te veel ontvangen bedrag terug te storten of een betaalregeling te treffen. Deze gemeenten geven aan dat een groot deel van de ontheemden naar aanleiding van dit verzoek ook daadwerkelijk terugbetalen. Wanneer dit niet gebeurt, dan is er voor de RooO alleen de route via civiel recht beschikbaar. Gesproken gemeenten geven aan dat dit voor hen geen uitvoerbare route is, gezien dit zeer veel tijd en capaciteit kost en de opbrengsten ervan vaak beperkt zijn.

Er zijn geen consequenties voor gemeenten als ze niet terugvorderen. Dit blijft in de gewijzigde regeling een kan-bepaling. Gemeenten zien echter wel het risico dat als ontheemden erachter komen dat het niet terugbetalen vaak geen consequenties met zich meebrengt dit ertoe kan leiden

dat steeds meer ontheemden niet meer zullen terugbetalen. Gemeenten geven aan dat dit de uitlegbaarheid van de regeling vermindert en het zorgt voor meer ongelijkheid tussen ontheemden en andere groepen in de samenleving. Zij pleiten voor een wettelijke grondslag om tot invordering via een dwangbevel over te kunnen gaan. Dit zou de complexiteit in de uitvoering verminderen om onterechte verstrekkingen terug te kunnen krijgen. Een aantal gemeenten geeft daarbij aan dat ook invorderen veel capaciteit en tijd kost. Zij zouden dit daarom alleen doen in extremere gevallen, waarbij onterecht voor een langere periode een te hoog bedrag aan leefgeld is ontvangen. In de RooO en de tijdelijke wet is voor invordering via dwangbevel geen grondslag. De impact bij de keuze voor terugvorderen hangt sterk af van de bereidheid van de ontheemden om terug te betalen. Voor een deel van de gemeente wegen de extra uitvoeringslasten niet op tegen de hoogte van de terug te vorderen bedragen.

Gewenste vervolgactie: Onderzoek als JenV de mogelijkheden om een wettelijke grondslag voor invordering via een dwangbevel toe te kunnen passen. Het bieden van een juridische grondslag voor de invordering is wat gemeenten betreft noodzakelijk om over te kunnen gaan tot terugvordering.

4.4. Impactpunt 4: Geen/ deels intrekking bij onevenredige schade

De meeste gesproken gemeenten geven aan dat zij momenteel al maatwerk bieden bij in de spaarzame gevallen van ontheemden die aangeven dat zij met hun inkomsten uit arbeid niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien. De ontheemde dient daarbij aan te tonen hoe hoog zijn inkomsten zijn (door het overhandigen van zijn salarisstrookje), waarna er bij inkomen onder het leefgeldbedrag maatwerkoplossing wordt geboden. Dit zorgt voor extra werkzaamheden, maar gezien de lage frequentie waarop dit voorkomt is het voor de gesproken gemeenten goed uitvoerbaar met de beschikbare capaciteit. Vrijwel alle gesproken gemeenten geven aan dat weinig ontheemden zich bij de gemeente melden dat zij niet uitkomen met alleen hun inkomen. Daarom is het te veronderstellen dat het momenteel in praktijk zelden voorkomt dat ontheemden minder verdienen dan het leefgeldbedrag dat zij anders zouden ontvangen.

Bij de enkele gevallen waarbij wel aanvulling van het inkomen nodig is hanteren gemeenten een wisselende aanpak. Sommige gesproken gemeenten geven aan dat ze het inkomen dan deels aan te vullen met leefgeld, anderen geven aan dat zij dan het gehele leefgeld blijven verstrekken en enkele gemeenten geven aan dat zij de ontheemde in dit geval adviseren te stoppen met werken.

Bij de gemeenten die het inkomen deels aanvullen met leefgeld worden verschillende methoden gehanteerd. Zo zijn er gemeenten die de inkomsten maandelijks exact aanvullen tot de hoeveelheid leefgeld die anders was verstrekt, door het maandelijks na het inzien van het loonstrookje het

resterende bedrag tot de hoogte van het leefgeld overmaken. Andere gemeenten geven aan dat zij bij wisselende inkomsten middelen. Er wordt dan op basis van bijvoorbeeld drie of vier maandsalarissen een gemiddeld salaris berekend. Op basis van dit gemiddelde salaris wordt vervolgens de hoogte van het aanvullende leefgeld berekend en dit bedrag krijgt de ontheemde maandelijks gestort.

In de gewijzigde regeling wordt geen exacte definitie van onevenredige schade gegeven. Wel worden (zoals in hoofdstuk 3 is benoemd) in de toelichting voorbeelden gegeven, zoals situaties waarin de inkomsten uit arbeid van de ontheemde of een meerderjarig gezinslid lager zijn dan de in te trekken verstrekkingen of waarin de intrekking leidt tot een inkomensval. Deze bevoegdheid is opgenomen om het college van burgemeester en wethouders ruimte te geven flexibel te zijn ter voorkoming van eventuele schrijnende situaties. Het grootste deel van de gesproken gemeenten geeft aan dat zij deze beoordeling altijd zullen te gaan maken aan de hand van de hoogte van de verstrekkingen (leefgeld) die anders zouden zijn gegeven. Een paar van deze gemeenten geven aan dat zij de definiëring van onevenredige schade strakker zouden willen zien, om te voorkomen dat er hierdoor verschillen tussen gemeenten ontstaan wat kan leiden tot vragen, meer verzoeken om te bepalen is of er onevenredige schade is en mogelijk meer beroepen en bezwaren. Zij zien dit als een risico, omdat dit tot meer uitvoeringslasten kan leiden omdat bovengenoemde werkzaamheden allemaal maatwerk vereisen en tijdrovend kunnen zijn. Zij pleiten voor een directe koppeling aan de hoogte van de verstrekkingen. Enkele gesproken gemeenten geven aan dat zij de geboden ruimte in de regeling juist als prettig ervaren, zodat zij per geval maatwerk kunnen toepassen. Als voorbeeld werd door een gemeente genoemd dat zij bij de beoordeling ook de hoogte van de toeslagen die een gezin ontvangt willen meenemen, zoals kinderbijslag.

Omdat gemeenten in de huidige situatie weinig gevallen zien waarin de ontheemde en zijn gezinsleden zich niet in het levensonderhoud kunnen voorzien met hun inkomen, en er met de wijziging in de RooO geen aanpassingen zijn gemaakt in de hoogte van verstrekkingen/ leefgeld verwachten zij dat dat de impact van deze wijziging beperkt is. Wel geven enkele gesproken gemeenten aan een groei in het aantal ondernemers/zzp'ers in de groep ontheemden te zien. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de bouwsector. Zij wijzen daarbij op risico's als uitbuiting van zzp'ers en verhoogde kans op problematische schulden, die bijvoorbeeld ontstaan door te betalen belastingen waarvan op voorhand onvoldoende kennis is bij ontheemde. Hierdoor ontstaat een risico dat deze groep zich vaker zal beroepen op onevenredige schade of andere vormen van hulp zal aanvragen bij de gemeente.

Gemeente geven aan dat zij onevenredige schade voor deze groep moeilijker kunnen bepalen: zo krijgen zzp'ers in de bouw bijvoorbeeld soms het bedrag voor een opdracht die meerdere maanden loopt in één keer gestort. De overige maanden hebben zij geen inkomsten. Is er in die maanden sprake van onevenredige schade of dienen gemeenten dit bij deze groep op een andere manier te

bepalen? Bijvoorbeeld: een ontheemde die als ondernemer werkt heeft een opdracht van vier maanden doorlooptijd en krijgt hier in totaal € 15.000 euro voor, waarvan een deel in de eerste maand als voorschot wordt betaald en het resterende deel in de laatste maand wordt betaald. Kan deze ondernemer dan in de twee tussenliggende maanden dan een verstrekking krijgen als gevolg van onevenredige schade (doordat hij in deze maanden geen inkomen heeft en dus minder verdient dan het bedrag wat hij anders aan leefgeld had gekregen voor die maand)? Gemeenten geven aan meer informatie vanuit JenV te willen hoe zij moeten omgaan met ondernemers en zzp'ers in relatie tot onevenredige schade.

Gewenste vervolgacties: Communiceer als rijk de risico's van werken als zzp'er aan ontheemden. Verstrek als JenV meer informatie over het handelingsperspectief van gemeenten bij de bepaling van onevenredige schade bij ondernemers/ zzp'ers.

Daarnaast geven gemeenten aan dat de inkomsten van deze groep moeilijker inzichtelijker zijn: zo zijn de inkomsten niet terug te vinden in Suwinet en dus ook niet op doe manier controleerbaar. Dit betekent dat gemeenten meer uitzoekwerk zullen hebben om na te gaan of er daadwerkelijk sprake is van onevenredige schade bij een ondernemer. Indien de groep ondernemers/ zzp'ers toeneemt zal dit leiden tot meer werk voor de uitvoerders van de leefgeldregeling bij gemeenten, als vanuit deze groep wordt aangegeven dat men niet rondkomt.

4.5. Implementatie wijzigingen RooO

Gesproken gemeenten geven aan dat zij verwachten dat de implementatie van gewijzigde RooO minder uitvoerig zal zijn dan de implementatie van de vorige wijzigingen, waarbij onder andere alle gezinsrelaties moesten worden vastgelegd.

Voor de implementatie van de impactpunten 1, 2 en 4 en de communicatie en informatievoorziening richting ontheemden over de gewijzigde regeling gemeenten aan dat zij aan twee maanden tijd voldoende hebben. Indien de gewijzigde regeling en Tijdelijke Wet per 1 januari 2024 in zullen gaan, zouden zij dus in ieder geval voor 1 november 2023 de benodigde informatie over de wijzigingen moeten ontvangen. Zij zullen deze twee maanden gebruiken voor de volgende activiteiten.

- Bestuurlijke besluitvorming en aanpassen van beleidsregels, bijvoorbeeld over de inrichting van het ofwel volledig doorbetalen van het leefgeld of het aanvullen van het leefgeld bij onevenredige schade en de handelswijze bij onterechte verstrekkingen;
- Communicatie over wijzigingen met ontheemden (d.m.v. bewonersavonden, voorlichting geven op opvanglocaties, brieven sturen naar ontheemden over de wijzigingen, website aanpassen);

- Instructie van medewerkers over de wijzigingen. Dit zijn voornamelijk de medewerkers die zich bezighouden met de verstrekking van het leefgeld en medewerkers die de vragen van ontheemden over de wijzigingen zullen moeten beantwoorden.

De gesproken gemeenten geven aan voor de bovenstaande activiteiten ondersteuning bij de implementatie vanuit JenV en VNG nodig te hebben. Dit vertaalt zich in onderstaande gewenste vervolgacties:

Gewenste vervolgactie: Tijdige berichtgeving over definitieve wijzigingen en ingangsdatum van de gewijzigde RooO door JenV. Gemeenten dienen dit uiterlijk twee maanden voor inwerkingtreding te ontvangen. Gemeenten worden daarnaast betrokken en op de hoogte gehouden van eventuele wijzigingen en implementatietijdlijnen met betrekking tot de regeling en de TW Oek.

Gewenste vervolgactie: Het delen van concept- brieven, beschikkingen, teksten voor op de website van gemeenten over de wijzigingen en handreikingen, met daarbij overzicht van rechten en plichten voor de ontheemden in de nieuwe situatie door JenV of VNG. Dit vermindert de uitvoeringslast voor gemeenten bij de implementatie en draagt daarnaast bij aan een eenduidig verhaal richting ontheemden. Bij voorkeur wordt deze informatie ook vertaald in het Engels en het Oekraïens. Gemeenten willen deze informatie twee maanden voor de inwerkingtreding ontvangen.

Voor wat betreft Impactpunt 3, Toegang tot informatie van UWV over inkomen uit arbeid, geldt dat de implementatie door gemeenten en softwareleveranciers langer kan gaan duren. Op dit moment zijn er nog openstaande punten voor wat betreft een eventueel drempelbedrag bij de Suwinet-Inkijk en de gegevensset die met gemeenten gedeeld zal worden door het Inlichtingenbureau en de wijze waarop deze set gedeeld zal worden. De benodigde implementatietijd is afhankelijk van de uitkomsten op deze openstaande punten. Wanneer hier veel extra werkzaamheden mee gepaard gaan (zoals bij de invoering van een drempelbedrag, wanneer geen bestaande uitwisselmechanismen gebruikt kunnen worden en wanneer antwoordrapporten ingelezen moeten kunnen worden in gemeentelijke pakketten om geautomatiseerd te landen in werkprocessen, zie ook paragraaf 4.3.2) zal de implementatietijd langer in beslag nemen.

Gewenste vervolgactie: Informeer als JenV gemeenten zo snel mogelijk over de implementatietermijn voor de Suwinet-Inkijk en de signalen vanuit het Inlichtingenbureau. Hiervoor dient er op korte termijn meer duidelijkheid te komen op de openstaande punten voor wat betreft een eventueel drempelbedrag bij de Suwinet-Inkijk en de gegevensset en de wijze waarop deze gedeeld zal worden met gemeenten door het Inlichtingenbureau.

Voor een deel van de gemeenten kan de implementatie lastiger zijn, naast het bovengenoemde algemene aandachtspunt voor de implementatie van Impactpunt 3. Dit hangt bijvoorbeeld af van de huidige uitgangspositie en of gemeenten bij de implementatie het hele leefgeldbestand willen controleren in Suwinet.

- Gemeenten bij wie de uitvoering van het leefgeld nu niet is belegd bij de personen die in het kader van de Participatiewet al werken met Suwinet-Inkijk en signalen van het Inlichtingenbureau krijgen zullen extra stappen moeten zetten en hebben een langere implementatietijd. Deze gemeenten hebben licenties voor Suwinet-Inkijk nodig, net als de juiste applicaties en systemen. Bovendien zullen de medewerkers getraind moeten worden om voor de RooO de gegevens in te kunnen zien en de signalen vanuit het Inlichtingenbureau te kunnen inlezen en opvolgen. Bovendien hebben zij de juiste autorisaties nodig. Die vergt allemaal extra capaciteit, die ook nog moet worden aangetrokken.
- Daarnaast geeft een deel van de gesproken gemeenten aan het leefgeldbestand te willen controleren in Suwinet, om na te gaan of er onterecht verstrekkingen plaats hebben gevonden. Dit kost tijd (ca. 1-2 maanden, afhankelijk van de grootte van het bestand) en vergt op tijdelijke basis extra capaciteit. Door enkele gemeenten wordt daarbij aangegeven dat zij graag een overgangperiode willen hebben om hier uitvoering aan te geven. Zij willen daarbij de eventuele acties die hieruit volgen gelijktijdig uitzetten om ongelijke behandeling hierin te voorkomen.

4.6. Verkenning impact bijdrage kosten opvang (geen voorliggende wijziging RooO)

In de huidige en voorgestelde wijziging van de RooO komt geen eigen bijdrage voor. Die wens is er wel vanuit meerdere gemeenten en bestuurders vanwege de uitlegbaarheid ten opzichte van andere doelgroepen. Daarom heeft VNG, in afstemming met JenV, besloten om in de uitvoeringstoets bij gemeenten uit te vragen naar de uitvoerbaarheid van een eigen bijdrage (voor de opvang en de maaltijden die in natura verstrekt worden) staan voor ontheemden met voldoende inkomsten uit arbeid. Voor het heffen van een eigen bijdrage zijn twee scenario's opgesteld die in de uitvoeringstoets zijn uitgevraagd en getoetst:

1. Eigen bijdrage ter hoogte van de wooncomponent bij GOO = € 93,00 per maand + bij maaltijden in natura de voedselcomponent (incl. indexering per 1 oktober 2023) a. bij een éénpersoonshuishouden of een huishouden bestaande twee gezinsleden: € 242,48 per volwassenen of alleenstaande minderjarige ontheemden, en € 200,65 per kind tot 18 jaar; b. bij een huishouden bestaande uit drie gezinsleden: € 193,98 per volwassene, en € 160,64 per kind

tot 18 jaar; c. bij een huishouden bestaande uit vier of meer gezinsleden: € 169,74 per volwassene, en € 140,34 kind tot 18 jaar.

2. Een vast bedrag per maand, bijvoorbeeld € 50 of € 100 per persoon

Het eerste scenario is enigszins vergelijkbaar met de REBA voor asielzoekers. Daarin bestaat de eigen bijdrage ook uit de componenten onderdak en leefgeld en de hoogte is mede afhankelijk van de gezinssamenstelling.

De gesproken gemeenten geven aan een eigen bijdrage vanuit het oogpunt van uitlegbaarheid wenselijk te vinden. Sommige gesproken gemeenten geven daarbij aan dat zij een eigen bijdrage alleen wenselijk vinden bij inkomen ver boven leefgeldgrens.

Vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid wordt echter door veel gemeenten aangegeven dat een eigen bijdrage, zowel scenario 1 als scenario 2, tot veel complexiteit in de uitvoering zal gaan leiden. Zo geven gemeenten aan dat zij niet zouden weten bij wie zij deze taak zouden moeten gaan beleggen. De medewerkers die zich bezighouden met de verstrekking van het leefgeld hebben geen ervaring het innen van een eigen bijdrage. Mogelijk zou een dergelijke taak belegd kunnen worden bij een afdeling die zich bezighoudt met invordering, al geven de gesproken gemeenten hierover aan dat zij niet weten of deze afdeling over de benodigde capaciteit hiervoor beschikt. Een andere mogelijkheid zou zijn om deze taak te beleggen bij de opvanglocatie.

Bij het beleggen van deze taak bij een andere afdeling komen er weer andere complexiteiten bij. Bijvoorbeeld bij het vaststellen van onevenredige schade. Een ontheemde kan bijvoorbeeld een hoger inkomen hebben dan het leefgeldbedrag, maar wanneer er ook een eigen bijdrage moet worden betaald uiteindelijk minder netto overhouden dan wanneer hij niet zou werken. Hierdoor kan hij zich mogelijk niet meer in het levensonderhoud voorzien en daardoor aanspraak kunnen worden op onevenredige schade (of mogelijk vrijstelling van betaling van de bijdrage, afhankelijk van hoe dit ingericht zou worden). Dit vereist mogelijk dat de benodigde informatie in de systemen gekoppeld moet worden. Gesproken medewerkers die het leefgeld vertrekken geven daarbij aan dat dit momenteel niet in de systemen zou kunnen. Wanneer een ontheemde werkt gaat deze persoon uit het systeem voor de verstrekking van het leefgeld, omdat hier geen recht meer op is. Er zou dan iets ingebouwd moeten worden waardoor er niet verstrekt maar juist geïnd wordt.

Ook uit het gesprek met de softwareleveranciers bleek dat het innen van een eigen bijdrage niet ondersteund kan worden door de huidige systemen, en dat het inrichten van een geautomatiseerd systeem hiervoor zeer kostbaar zal zijn. Ook zal het lange tijd (meer dan een jaar) kosten om een dergelijk systeem te bouwen. Gezien de tijdelijkheid van de regeling en daardoor het ontbreken van een lange termijnperspectief hiervoor, achten de leveranciers het niet rendabel om een dergelijk systeem hiervoor te gaan bouwen. Ook wijst een aantal gesproken gemeenten op de complexiteit

van het innen van een eigen bijdrage in relatie tot de tijdelijkheid. Hiervoor zal veel moeten worden opgetuigd, wat tijd zal kosten voor het uitdenken en het organisatorisch inrichten hiervan, de systemen zullen hierop moeten worden ingericht (waarbij er, zoals hierboven is benoemd, een groot risico is dat dit niet haalbaar is) en er zal structureel extra uitvoeringscapaciteit nodig zijn om hier uitvoering aan te geven. Deze extra capaciteit zal mogelijk geworven moeten worden. Zij vinden dat al deze uitvoeringslasten niet opwegen tegen de opbrengsten, vooral niet als deze ook nog eens tijdelijk zijn.

Op dit moment is er geen juridische grondslag voor een eigen bijdrage. Daarnaast geven gemeenten aan dat zij nu voor de RooO niet kunnen invorderen via een dwangbevel omdat hiervoor geen juridische grondslag is (zie ook 4.3.4) en dat dit bij het innen van een eigen bijdrage voor extra complexiteit zal zorgen. Wanneer een ontheemde de bijdrage niet zal betalen zal de gemeente hierdoor een civiele procedure moeten opstarten om het geld te ontvangen. Dit is zeer tijdrovend en kost veel uitvoeringscapaciteit, en zal om die redenen niet door veel gemeenten worden gedaan. Hierdoor ontstaat het risico dat ontheemden de bijdrage niet zullen betalen, wanneer zij weten dat er in praktijk een kleine kans is dat de gemeente hier verdere stappen op zal ondernemen. Verder wijzen een paar gemeenten nog op het juridische risico van huurrecht, wanneer er een bijdrage voor de opvang wordt gevraagd. Daardoor kan het moeilijker worden om ontheemden van een opvanglocatie te verwijderen.

Vergelijking met de uitvoering van de REBA door het COA

Er zijn geen gemeenten zijn met ervaring in de uitvoering bij het heffen van een eigen bijdrage. Om een beter onderbouwd beeld te krijgen van de impact op de uitvoering hebben wij gesproken met medewerkers van het COA, die zich bezighouden met de uitvoering van de Regeling eigen bijdrage Asielzoekers (REBA), Het COA doet dit in het eigen softwaresysteem voor de opvanglocaties (IBIS). De informatie over de inkomsten uit werk komen van de asielzoeker of uit UWV-informatie. De asielzoeker levert maandelijks salarisstroken in, per post of digitaal. Ondersteuning en communicatie zijn belangrijke aandachtspunten in de uitvoering en deze kosten de opvanglocaties best veel werk.

Het COA heeft momenteel bijna 2000 werkende asielzoekers en inmiddels 2200 debiteuren. De personele inzet bestaat uit 4 fte voor de bewonersadministratie die alle gegevens verwerken, 5 fte voor de debiteurenadministratie. Daarnaast is nog deels personele inzet op de locaties en bij de afdeling Beleid nodig. 20% van de asielzoekers en een aanzienlijk hoger aandeel van de statushouders betaalt niet direct en komen bij debiteurenbeheer. Dit heeft hoge uitvoeringslasten tot gevolg. De regeling blijkt daarnaast een negatief effect te hebben op het aandeel werkenden onder asielzoekers, naast de andere beperkingen (werkvergunning, maximale werkperiode).

Pilot eigen bijdrage ontheemden bij twee gemeenten

Hoewel vanuit uitvoerbaarheid door gemeenten veel complexiteit wordt gezien, hebben wij met twee gemeenten gesproken die gaan starten met het heffen van een bijdrage voor ontheemden.

- Eén gemeente gaat dit najaar werkende ontheemden vragen te betalen voor hun maaltijden in de gemeentelijke opvang. Deze gemeente verzorgt zelf de opvang in deze locatie. Hiervoor wordt in de opvanglocatie een pinkassa geïnstalleerd, waar zij de maaltijden tegen kostprijs kunnen afrekenen. Later zal gewerkt gaan worden met een reserveringssysteem. Ontheemden die leefgeld ontvangen zijn van deze betalingen vrijgesteld. Dit geld gaat direct naar een aparte rekening van de gemeente met een aparte projectcode. De gemeente heeft hiervoor ook toestemming geregeld met de Belastingdienst met betrekking tot de btw-afdracht.
- Een andere gemeente gaat in het najaar starten met een bruikleenovereenkomst van € 190 per werkend gezin vluchteling neemt unit in bruikleen (ongeacht gezinsgrootte), die kan worden gezien als een vergoeding voor gas/ water/ licht. Indien gezinnen leefgeld ontvangen hoeven zij de bijdrage dus niet te betalen. De gemeente belegt het innen van deze bijdrage bij de externe beheerder van de opvanglocatie. De beheerder houdt deze vergoeding ook, omdat dit de kosten voor het locatiebeheer dekt, de gemeente betaalt voor gezinnen met leefgeld eenzelfde bijdrage van € 190 per gezin voor het locatiebeheer.

Gewenste vervolgactie: Het invoeren van een eigen bijdrage brengt complexiteit in de uitvoering binnen gemeenten en is niet voor alle gemeenten haalbaar. Wel blijkt er veel behoefte aan het verder verkennen van de mogelijkheden vanwege het draagvlak binnen de gemeente en de vergelijking met andere doelgroepen. Geef daarom als VNG en JenV ruimte voor pilots en monitor de resultaten. Verken welke ruimte er is voor gemeenten om een dergelijke eigen bijdrage in te voeren.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de uitvoeringstoets Regeling opvang ontheemden Oekraïne. 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.

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

Met de gewijzigde regeling veranderen de voorwaarden voor het verstrekken en intrekken van de verstrekkingen aan ontheemde Oekraïners. Van de huidige facultatieve mogelijkheid om bij inkomsten uit arbeid de verstrekkingen in te trekken wordt een imperatieve bepaling gemaakt. Wanneer een meerderjarige ontheemde of een van zijn meerderjarige gezinsleden inkomsten uit arbeid heeft moet het leefgeld voor het gezin stopgezet worden. Uit de interviews is gebleken dat dit in de huidige situatie ook al door de meeste gemeenten wordt uitgevoerd. Deze wijziging zal daardoor in praktijk voor veel gemeenten geen andere werkwijze opleveren.

Verder dient de ontheemde met de gewijzigde RooO bij verzoeken vanuit het college van burgemeester en wethouders informatie over inkomsten uit arbeid of de gezinssamenstelling binnen twee weken te melden. Indien dit niet wordt gedaan, dan wel de ontheemde inkomsten uit arbeid verborgen heeft gehouden, dan dient het college de verstrekking van het leefgeld stop te zetten. Sommige gesproken gemeenten geven daarbij aan, dat zij de benodigde informatie in de huidige situatie ruim binnen deze termijn aangeleverd krijgen. Andere gemeenten geven aan nu al met een soortgelijke of soms iets ruimere termijn te werken. Het aanpassen van deze termijn naar twee weken zal geen grote impact hebben op de werkwijze van deze gemeenten.

Ook wordt in de gewijzigde RooO benoemd wanneer het college van burgemeester en wethouders de intrekking daarvan geheel of gedeeltelijk achterwege moet laten. In de toelichting van het wetsvoorstel staat dat daarbij kan worden gedacht aan situaties waarin de inkomsten uit arbeid van de ontheemde of een meerderjarig gezinslid lager zijn dan de in te trekken verstrekkingen of waarin de intrekking leidt tot een inkomensval. Deze bevoegdheid is opgenomen om het college van burgemeester en wethouders ruimte te geven flexibel te zijn ter voorkoming van eventuele schrijnende situaties. Het college van burgemeester en wethouders is niet verplicht dit in ieder

geval steeds van tevoren te onderzoeken, omdat dat veel uitvoeringslasten met zich mee zou kunnen brengen. Hierdoor biedt de gewijzigde regeling het college een zekere mate van beleidsvrijheid. Omdat alle gesproken gemeenten in de huidige situatie ook al ontheemden die zichzelf niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien met hun inkomen het leefgeld of een deel daarvan blijven toekennen, wijzigt er met deze wijziging niet veel ten opzichte van de huidige werkwijze.

Tot slot kan met deze wijziging intrekking van het leefgeld, naast melding van inkomsten uit arbeid door de ontheemde zelf, ook plaatsvinden op basis van verstrekte informatie van het UWV aan het college van burgemeester en wethouders. Gemeenten krijgen met deze wijziging toegang tot Suwinet-Inkijk voor de RooO en zullen daarnaast samenloopsignalen vanuit het Inlichtingenbureau ontvangen. Dit vereist toegang tot de juiste systemen om de UWV-informatie te kunnen raadplegen, kennis van deze werkprocessen door medewerkers om op de juiste wijze de gegevens te kunnen raadplegen en hier eventueel opvolging aan te kunnen geven en het toekennen van de juiste bevoegdheden aan medewerkers om dit te mogen uitvoeren.

Omdat de medewerkers die de leefgeldregeling uitvoeren in de meeste gesproken gemeenten ook de Participatiewet uitvoeren, zijn zij al bekend met Suwinet en de signalen vanuit het Inlichtingenbureau. Als de werkwijze rond de inzage en de signalen meer aansluit op die van de Participatiewet zal deze wijziging voor hen tot minder veranderingen in de werkwijze leiden. Wel dient daarbij te worden vermeld dat er momenteel nog een aantal zaken niet zeker zijn voor wat betreft de Suwinet-Inkijk, en de wijze van aanlevering van gegevens van het Inlichtingenbureau.

Er zijn ook gemeenten bij wie de uitvoering van de leefgeldregeling niet wordt uitgevoerd door dezelfde medewerkers die ook de Participatiewet uitvoeren. Voor deze gemeenten leidt deze wijziging tot een grote verandering in de werkwijze.

5.1.2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?

Zoals hierboven aangegeven levert het merendeel van de wijzigingen in de RooO geen grote veranderingen ten aanzien van de huidige werkwijze van gemeenten. Daarmee is de impact van het merendeel van de veranderingen op de gemeentelijke organisatie ook beperkt: er is geen extra structurele capaciteit voor nodig. Uitzondering daarbij is de wijziging waarmee gemeenten gebruik kunnen maken van de verstrekte informatie van het UWV aan het college van burgemeester en wethouders om te kunnen zien of er sprake is van inkomen uit arbeid.

Hoeveel impact deze wijziging op de gemeentelijke organisatie heeft, hangt af van vier factoren:

1. Of de verstrekking van het leefgeld momenteel al wordt uitgevoerd door personen die gewend en geautoriseerd zijn om te werken met Suwinet-Inkijk en signalen van het

Inlichtingenbureau in het kader van de Participatiewet of dit door medewerkers moet worden gedaan die deze kennis en autorisatie nog niet hebben. Indien dit door dezelfde medewerkers wordt uitgevoerd die ook de Participatiewet uitvoeren zal de impact op de organisatie kleiner zijn dan wanneer dit niet het geval is. Deze laatste groep geeft aan hier extra capaciteit voor nodig te hebben.

2. Welke gegevens er daadwerkelijk zichtbaar zijn bij de Suwinet-Inkijk en hoe en welke signalen door het Inlichtingenbureau aangeleverd zullen worden aan gemeenten. Hoe meer gemeenten handmatige handelingen moeten uitvoeren om de gegevens in te kunnen zien en verwerken, hoe groter de uitvoeringslast en des te groter de impact op de organisatie. Dit geldt ook voor de risico's rondom beroep en bezwaar die met de keuzes voor de inrichting van de Suwinet-Inkijk samen kunnen hangen.
3. Hoe de gemeente om wil gaan met de mogelijkheid om de Polisadministratie te raadplegen. Indien de gemeente het hele leefgeldbestand wil gaan doornemen om te kijken of er inkomsten uit arbeid zijn, dan levert dit tijdelijk een extra werklast op. Wel kan dit op lange termijn werkzaamheden besparen, omdat hierdoor eerder onterechte verstrekkingen kunnen worden beëindigd.
4. Hoe de gemeente gaat handelen wanneer uit de gegevens blijkt dat een ontheemde onterecht verstrekkingen heeft ontvangen. Indien de gemeente alleen het leefgeld per de eerste van de volgende maand beëindigd levert dit minder werkzaamheden op dan wanneer er teruggevorderd wordt. Voor terugvordering geldt dat de werklast toeneemt wanneer de ontheemde het bedrag niet terugbetaalt. Op dit moment kan de gemeente alleen een civiele procedure starten om het geld dan alsnog terug te halen. In praktijk wordt dit eigenlijk niet gedaan, omwille van de grote uitvoeringslasten die dit met zich meebrengt. Daarom zouden sommige gemeenten graag de mogelijkheid tot invordering via een dwangbevel willen krijgen.

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

De gesproken gemeenten ervaren dat zij doorgaans voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering van de regeling. De gemeenten waarvan de medewerkers die de RooO uitvoeren nog geen toegang tot en kennis van de systemen hebben om de UWV-gegevens te raadplegen geven aan dat dit veel extra capaciteit en middelen vraagt en dat de implementatie bij hen ook langer zal duren. Zo hebben deze gemeenten bijvoorbeeld aanzienlijke extra kosten voor de implementatie van de Suwi-net inkijk, zoals het aanschaffen van licentie(s), het installeren van de benodigde software en de opleiding en training van medewerkers.

Daarnaast geldt voor alle gemeenten nog het risico dat er momenteel nog een aantal zaken niet zeker zijn met betrekking tot de Suwinet-Inkijk en de aanlevering van gegevens vanuit het

Inlichtingenbureau. Indien gekozen wordt voor een meer bewerkelijke oplossing voor gemeenten dan zal de complexiteit in de uitvoering gaan toenemen en zijn gemeenten hierdoor niet goed toegerust voor een doeltreffende uitvoering. In dat geval krijgen gemeenten extra onderzoekslasten en lopen zij een mogelijk juridisch risico aangezien de gemeente zich in een besluit richting de ontheemde baseert op informatie van het UWV en deze niet zelf kan controleren. Daarom pleiten zij ervoor om niet met een drempelbedrag te werken en zoveel mogelijk vergelijkbare werkwijze als de Participatiewet voor wat betreft het ontvangen en verwerken van signalen vanuit het Inlichtingenbureau. Naar verwachting wordt hier eind oktober meer over bekend.

5.1.4. Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?

De enige wijzigingen die extra kosten of besparingen meebrengt voor de gemeentelijke uitvoering ten opzichte van de huidige situatie is de toegang tot de informatie over inkomen uit arbeid van het UWV. Deze wijziging zal tot ook na implementatie tot extra handelingen gaan leiden bij nieuwe aanvragen van leefgeld en leiden tot extra heronderzoeken op basis van de signalen van het Inlichtingenbureau en andere signalen.

De Suwinet-Inkijk zelf duurt daarbij circa 5 á 10 minuten per keer. Als op basis van deze inkijk informatie wordt opgevraagd dan komt hier nog extra tijd bij voor het opstellen van een brief/hersteltermijn en het opschorten van de uitbetaling. Sommige gemeenten schakelen een medewerker in om rechtstreeks met de ontheemde contact op te nemen, bijvoorbeeld omdat deze de mensen persoonlijk kent en/of Oekraïens spreekt. De maximale extra tijdsbesteding is naar verwachting 30 minuten. Zoals hierboven benoemd zijn er momenteel nog een aantal openstaande punten voor wat betreft de Suwinet-Inkijk en de signalen vanuit het Inlichtingenbureau. Afhankelijk van de keuzes die hierin worden gemaakt, kan dit mogelijk tot complexere werkzaamheden leiden met een hogere tijdsbesteding. In dat geval leidt dit ook tot meer uitvoeringskosten.

De inzage in de gegevens van het UWV kan op langere termijn tot besparingen leiden. Zo kunnen verstrekkingen aan ontheemden die hier geen recht meer op hebben eerder kunnen worden stopgezet. Het netto-effect van beide is voor gemeenten niet goed te ramen en hangt mede af van keuzes met betrekking tot eventuele terugvordering.

5.1.5. Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regeling?

Er treedt naar verwachting meer eenduidigheid op tussen gemeenten in de uitvoering van de regeling, omdat van de facultatieve mogelijkheid om bij inkomsten uit arbeid de verstrekkingen in te trekken een imperatieve bepaling wordt gemaakt en omdat een vaste termijn gesteld wordt voor het verstrekken van informatie bij verzoeken vanuit het college van burgemeester en wethouders.

Ook zullen naar verwachting minder ontheemden onterecht verstrekkingen krijgen. Momenteel kunnen de verstrekkingen alleen beëindigd wanneer een ontheemde zelf meldt dat er sprake is van inkomsten uit arbeid. Gemeenten ervaren dat ontheemden deze inkomsten niet altijd (tijdig) doorgeven, waardoor zij onterecht te lang verstrekkingen ontvangen. Met de nieuwe bronnen voor inkomen uit arbeid bij ontheemden kunnen zij de verstrekkingen stopzetten en indien gewenst terugvorderen. Zij verwachten hiermee vaker en sneller het leefgeld te kunnen beëindigen wanneer hier geen recht meer op is. De regeling wordt hierdoor ook eerlijker voor de ontheemden.

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

Voor de implementatie van de impactpunten 1, 2 en 4 en de communicatie en informatievoorziening richting ontheemden over de gewijzigde regeling gemeenten aan dat zij aan twee maanden tijd voldoende hebben. Indien de gewijzigde regeling per 1 januari 2024 in zal gaan, zouden zij dus in ieder geval voor 1 november 2023 de benodigde informatie over de wijzigingen moeten ontvangen. Zij zullen deze twee maanden gebruiken voor de volgende activiteiten:

- Bestuurlijke besluitvorming en aanpassen van beleidsregels, bijvoorbeeld over de inrichting van het ofwel volledig doorbetalen van het leefgeld of het aanvullen van het leefgeld bij onevenredige schade en de handelswijze bij onterechte verstrekkingen;
- Communicatie over wijzigingen met ontheemden (d.m.v. bewonersavonden, voorlichting geven op opvanglocaties, brieven sturen naar ontheemden over de wijzigingen, website aanpassen);
- Instructie van medewerkers over de wijzigingen. Dit zijn voornamelijk de medewerkers die zich bezighouden met de verstrekking van het leefgeld en medewerkers die de vragen van ontheemden over de wijzigingen zullen moeten beantwoorden.

Voor wat betreft de toegang tot informatie van UWV over inkomen uit arbeid, geldt dat de implementatie door gemeenten en softwareleveranciers langer kan gaan duren. Op dit moment zijn er nog openstaande punten voor wat betreft een eventueel drempelbedrag bij de Suwinet-Inkijk en de gegevensset die met gemeenten gedeeld zal worden door het Inlichtingenbureau en de wijze waarop deze set gedeeld zal worden. De benodigde implementatietijd is afhankelijk van de uitkomsten op deze openstaande punten. Wanneer hier veel extra werkzaamheden voor softwareleveranciers en/of gemeenten mee gepaard gaan zal de implementatietijd langer in beslag nemen. Dit is dus nog een risico.

Op basis van de interviews met gemeenten en toetsing bij de klankborggroep met gesproken gemeenten zijn en de gewenste vervolgacties geformuleerd die helpen bij succesvolle implementatie, uitvoeringslasten en risico's beperken. In onderstaande paragraaf zijn deze gewenste vervolgacties opgenomen.

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:

- Zorg als JenV voor tijdige berichtgeving over definitieve wijzigingen en ingangsdatum van de gewijzigde RooO. Gemeenten dienen dit uiterlijk twee maanden voor inwerkingtreding te ontvangen.
- Voorkom als JenV (in samenspel met SZW) het hanteren van een drempelbedrag bij de inzage van de inkomsten uit werk van een ontheemde om de uitvoering niet te complex te maken. Indien wordt vastgehouden aan een drempelbedrag zal dit een vast en hoog genoeg bedrag moeten zijn om twijfels m.b.t. onevenredige schade te voorkomen. Geef gemeenten en softwareleveranciers op korte termijn hier meer duidelijkheid over.
- Zorg als JenV in samenwerking met het Inlichtingenbureau dat er zo snel mogelijk voor duidelijkheid komt de inrichting van de signalen van het Inlichtingenbureau. Laat de gegevensuitwisseling zoveel mogelijk aansluiten bij die van de Participatiewet om de implementatie en het gebruik goed uitvoerbaar te houden. VNG biedt aan in een quickscan de vereisten voor de implementatie en de impact op de uitvoering in kaart te brengen.
- Specificeer in de toelichting van de regeling het moment waarop het recht op leefgeld eindigt, wanneer de ontheemden binnen de aanlevertermijn van twee weken geen gehoor geven aan de verzoeken van het college van burgemeester en wethouders.
- Onderzoek als JenV de mogelijkheden om een wettelijke grondslag voor invordering via een dwangbevel toe te kunnen passen. Het bieden van een juridische grondslag voor de invordering is wat gemeenten betreft noodzakelijk om over te kunnen gaan tot terugvordering.
- Communiqueer als rijk aan ontheemden de risico's rond uitbuiting en financiële problemen door het werken als zzp'er. Verstrek als JenV meer informatie over het handelingsperspectief van gemeenten bij de bepaling van onevenredige schade bij ondernemers/ zzp'ers.
- Het delen van concept- brieven, beschikkingen, teksten voor op de website van gemeenten over de wijzigingen en handreikingen, met daarbij overzicht van rechten en plichten voor de ontheemden in de nieuwe situatie door JenV of VNG. Dit vermindert de uitvoeringslast voor gemeenten bij de implementatie en draagt daarnaast bij aan een eenduidig verhaal richting ontheemden. Bij voorkeur wordt deze informatie ook vertaald in het Engels en het Oekraïens. Gemeenten willen deze informatie twee maanden voor de inwerkingtreding ontvangen.
- Het invoeren van een eigen bijdrage brengt complexiteit in de uitvoering binnen gemeenten en is niet voor alle gemeenten haalbaar. Wel blijkt er veel behoefte aan het verder verkennen van de mogelijkheden vanwege het draagvlak binnen de gemeente en de vergelijking met andere doelgroepen. Geef daarom als VNG en JenV ruimte voor pilots en monitor de resultaten. Verken welke ruimte er is voor gemeenten om een dergelijke eigen bijdrage in te voeren.

Bijlage A: Gesprekspartners

Organisatie	Naam
Gemeenten	Medewerker
A2-gemeenten: Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard	
Almere	
Drechtsteden (Alblasserdam, Dordrecht, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht, en Zijndrecht)	
Groningen	
Laborijn: Doetinchem en Aalten	
Leeuwarden	
Lelystad	
Rotterdam	
Senzer: Asten, Deurne, Geldrop-Mierlo, Gemert-Bakel, Helmond, Laarbeek en Someren	
Tynaarlo	
Utrecht	
Valkenburg aan de Geul	
Weert	
Zaanstad	
Softwareleveranciers	
Blinqt	
Centric	
PinkRocade	

Organisatie	Naam
WeGo4IT	
COA	
VNG Realisatie	

Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
Ministerie JenV	
Ministerie SZW	
VNG	