Ministerie van Justitie en Veiligheid

Staatssecretaris JenV

Directoraat-Generaal Migratie
Programmadirectie
Oekraïense Ontheemden

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.Rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersonen

Datum
19 oktober 2023

Ons kenmerk
5024581

nota

Wijziging Bekostigingsregeling opvang ontheemden uit Oekraïne nav kostprijsonderzoek

1. Aanleiding

Sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne op 24 februari 2022 staat Nederland voor de opgave om grote aantallen ontheemden uit Oekraïne op te vangen. Het kabinet compenseert gemeenten voor de realisatie van noodopvangplekken en andere verstrekkingen aan ontheemden uit Oekraïne met de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO). De BooO ziet op twee vormen van opvang: de Gemeentelijke Opvang Oekraïne (GOO) en de Particuliere Opvang Oekraïne (POO).

In het najaar van 2022 zijn met behulp van een kostprijsonderzoek normbedragen vastgesteld die sinds 15 oktober 2022 per GOO- of POO-opvangplek aan gemeenten worden toegekend. Ondertussen is de RTB nogmaals met een jaar verlengd en is het aannemelijk dat gedurende langere tijd vormen van bekostiging van gemeenten nodig zullen blijven in verband met de opvang van Oekraïense ontheemden. Om een gedegen invulling te kunnen blijven geven aan 'reële compensatie' voor kosten die gemeenten maken voor de opvang van ontheemden is onlangs een nieuw onafhankelijk kostprijsonderzoek uitgevoerd. Deze resultaten vormen een belangrijke onderbouwing voor de herijking van de normbedragen voor zowel GOO als POO.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd akkoord te gaan met:

- Het herijken van het huidige GOO-normbedrag per gerealiseerde opvangplek per dag in de gemeentelijke opvangvoorziening van €83 naar €61[1], met voortzetting van de uitzonderingsbepaling om werkelijke meerkosten per gerealiseerde plek per dag te declareren.

Aanvullend wordt u geadviseerd akkoord te gaan met de volgende overige wijzigingen in de Bekostigingsregeling:

A. Wijziging van het normbedrag van €210 per geregistreerde persoon in de particuliere opvang (POO) per maand waarin aan deze persoon een verstrekking is gedaan, naar €92;

[1] Deze verlaging bestaat voor €9 uit een verschuiving – de kosten voor leefgeld worden op andere wijze vergoed, zie beslispunt C., en voor €13 verlaging om beter aan te sluiten bij de kosten die gemeenten gemiddeld werkelijk maken en vooruitblikkend verwacht worden te gaan maken.

Directoraat-Generaal Migratie
Programmadirectie
Oekraïense Ontheemden

Datum
19 oktober 2023

Ons kenmerk
5024581

B. In artikel 3, tweede lid wordt het zinsdeel "of in de in deze periode aangegane verplichtingen" geschrapt;
C. De compensatie van door gemeenten uitgekeerd leefgeld gebeurt voortaan ook in de GOO op basis van werkelijke kosten. Deze component van €9 vervalt uit het normbedrag.

Daarnaast:
D. Akkoord te gaan met een afdracht van €3 per GOO opvangplek en €1 per geregistreerde persoon in de POO aan het BTW-compensatiefonds;
E. Akkoord te gaan met de restrisico's zoals die blijken uit de geactualiseerde analyse op misbruik en oneigenlijk gebruik van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne;
F. Akkoord te gaan dat de NOO verder werkt aan het verbeteren van de datakwaliteit.

3. Kernpunten

Huidige situatie

De systematiek van de BooO sinds 15 oktober 2022 bestaat uit een viertal onderdelen:

a. Het betalen van een normbedrag per gerealiseerde plek in de gemeentelijke opvang (GOO) per dag. Het GOO normbedrag is €83;
b. Een uitzonderingsbepaling om de werkelijke kosten te vergoeden indien een gemeente het GOO normbedrag in betekenende mate onder- of (en vooral) overschrijdt gerekend over alle locaties in de gemeente;
c. Het vergoeden van werkelijk uitgekeerd leefgeld aan ontheemden in de particuliere opvang (POO);
d. Het betalen van een normbedrag ter dekking van de uitvoeringskosten van gemeenten per verstrekking ontvangende persoon in de particuliere opvang per maand. Het POO normbedrag is €210;
e. De transitiekosten voor opvang ontheemden in de gemeentelijke opvang.

Uitgangspunten herziening Bekostigingsregeling

Het doel van de BooO is tweeledig: zorgen dat gemeenten geen financieel nadeel ondervinden van de opvang van ontheemden uit Oekraïne, en daarnaast bijdragen aan de realisatie van de benodigde opvangvlekken door financiële drempels weg te nemen. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is de administratieve last van gemeenten niet onevenredig hoog maken. Aan de hand van zes criteria is in het kostenonderzoek gewogen welke bekostigingssystematiek het meest geschikt is voor de bekostiging van de gemeentelijke opvang (GOO):

1. Accuraatheid;
2. Belasting gemeenten;
3. Belasting Rijk;
4. Autonomie van gemeenten;
5. Incentives doelmatigheid;
6. Incentives opvang.

Ad 1. Accuraatheid

Accuraatheid weegt de systematiek aan de hand van de meest realistische bekostiging die voor de meeste gemeenten het dichtst in de buurt komt van hun daadwerkelijke kosten.

Directoraat-Generaal Migratie
Programmadirectie
Oekraïense Ontheemden

Datum
19 oktober 2023

Ons kenmerk
5024581

Ad 2. Belasting gemeenten
Met belasting gemeenten wordt beoogd voor een systematiek te kiezen die de minste administratieve lasten met zich meebrengt en de minst arbeidsintensieve controle bij gemeenten vraagt.

Ad 3. Belasting Rijk
Met dit criterium wordt gewogen welke optie de beste uitvoerbaarheid bij het controleren van de aanvragen voor de vergoeding kent en welke bekostigingsregeling het minst complex is om vorm te geven.

Ad 4. Autonomie van gemeenten
Met autonomie van gemeenten wordt rekening gehouden met het feit dat gemeenten bepaalde kosten, bijvoorbeeld specifieke accommodaties of beveiliging willen accepteren, omdat deze kosten al dan niet volledig vergoed worden uit de normbedragen of te declareren werkelijke kosten.

Ad 5. Incentives doelmatig
Dit criterium weegt in hoeverre de optie een incentive geeft tot doelmatig handelen.

Ad 6. Incentives opvang
Incentive opvang weegt in hoeverre de optie een incentive tot het realiseren van meer opvangplekken geeft.

Opties voor de herziening
In alle opties die zijn uitgewerkt[2] ten aanzien van de bekostigingssystematiek GOO wordt gewerkt met één normbedrag, ter ondersteuning van de indirecte – niet goed controleerbare – kosten en kosten met een lage variatie tussen gemeenten[3]. De financiering van directe kosten verschilt per optie. Daarbij wordt gezien de omvang van de opgave, de hoge bezettingsgraad in de gemeentelijke opvang en de relatie met de problematiek rondom regulier geadviseerd om per gerealiseerde plek te blijven bekostigen, in plaats van bekostiging per bezet bed.

We onderscheiden drie verschillende opties in de bekostigingssystematiek GOO:
0a. Eén normbedrag voor alle kostencomponenten, met voortzetting van de uitzonderingsbepaling om werkelijke meerkosten te declareren;
0b. Als 0a, aangevuld met een aanvraagplicht voor gemeenten;
1. Eén normbedrag voor bepaalde kostencomponenten, aangevuld met een vergoeding van de werkelijke kosten voor de kostencomponenten met de grootste variatie;
2. Verschillende normbedragen per accommodatietype.

Ten aanzien van de verschillende opties in de bekostigingssystematiek volgt uit het kostprijsonderzoek de volgende weging bij bovengenoemde zes criteria:

[2] De voor- en nadelen van de verschillende opties zijn nader uitgewerkt in de tabel in de bijlage 1.

[3] De optie om alle kosten van de opvang op basis van werkelijk gemaakte kosten te vergoeden is ook nader uitgewerkt, maar op basis van de uitgangspunten (met name vanwege de hoge administratieve lasten) wordt niet gekozen om alles op werkelijke kosten te vergoeden.

Directoraat-Generaal Migratie
Programmadirectie
Oekraïense Ontheemden

Datum
19 oktober 2023

Ons kenmerk
5024581

Systematiek bekostiging GOO[4]	Eén norm (evt. met aanvraag)	Norm plus werkelijke kosten	Norm per accommodatietype
Accuraat	--	+	+/-
Belasting gemeenten	+/-	-	-
Belasting Rijk	++	--	-
Autonomie	-	++	+
Incentives doelmatigheid	+	-	+/-
Incentives opvang	+/-	+/-	+/-

Het advies is om de huidige bekostigingssystematiek met één normbedrag te behouden. Het criterium 'Belasting gemeenten' is daarbij doorslaggevend. Dit advies komt voort uit de behoefte aan continuïteit en stabiliteit in de bekostiging, gezien de huidige bezettingsgraad en de opgave om het aantal opvangplekken uit te breiden naar 97.000 per 1 februari 2024. Bovendien is gebleken dat het huidige systeem goed uitvoerbaar is voor gemeenten, en met de komst van een nieuw bestuurlijk afsprakenkader dat de coördinerende taken anders belegt, vraagt dit ook al voldoende aandacht van gemeenten. Ook moet deze SPUK bezien worden als onderdeel van één van de 137 SPUKs waar gemeenten mee te maken hebben. Daarnaast doen we in de asielketen ook steeds meer een beroep op gemeenten. De focus moet liggen op het creëren van opvangplekken en niet op het opnieuw inregelen van systemen.

Er is wel behoefte aan meer inzicht in het type accommodatie per gemeente. Het invoeren van een aanvraagplicht (optie 0b) wordt echter als te belastend beschouwd voor gemeenten. In plaats daarvan wordt het project datakwaliteit opgezet door de NOO en het KCIO, zoals vermeld in beslispunt F.[5]

Het advies is om het GOO-normbedrag bij te stellen naar €61 per gerealiseerde opvangplek per dag. De cijfers in het eindrapport zijn ramingen gebaseerd op de kosten van gemeenten in mei en juni 2023. Ook de voorgestelde normbedragen in het rapport zijn hierop gebaseerd. Er wordt geadviseerd rekening te houden met inflatie en een aantal specifieke kostenontwikkelingen. Zo is het laaghangende fruit weg op het gebied van locaties, wordt er steeds minder gebruik gemaakt van de POO voor de opvang van Oekraïners, zijn er steeds meer kosten voor reparaties en het verlaten van locaties, is er een verschuiving naar semipermanente opvang en hebben de ontheemden vaker te maken met psychosociale problemen. Tegelijkertijd is bij het bepalen van het nieuwe normbedrag rekening gehouden met de huidige bezettingsgraad in de GOO en de grote uitdagingen waarmee gemeenten te maken hebben bij de opvang. Hierdoor kunnen er (tijdelijk) duurdere opvangplekken nodig zijn, bijvoorbeeld in schepen en hotels. Een normbedrag van €61 kan daarom worden gerechtvaardigd. Gemeenten blijven dringend verzocht worden om eventuele overschotten bij de gemeentelijke opvang van Oekraïners vrijwillig terug te storten naar het Rijk.

Ten aanzien van de overige wijzigingen in de Bekostigingsregeling het volgende:

Ad A. Wijziging van het normbedrag van €210 per geregistreerde persoon in de particuliere opvang (POO) per maand waarin aan deze persoon een verstrekking is gedaan, naar €92.

[4] De toelichting bij de weging is opgenomen in bijlage 2.

[5] Zie bijlage 3 project datakwaliteit.

Directoraat-Generaal Migratie
Programmadirectie
Oekraïense Ontheemden

Datum
19 oktober 2023

Ons kenmerk
5024581

Het nieuwe normbedrag van €92 is overeenkomstig met de gemiddelde kosten volgens de uitkomsten van de onderzoekers, ter dekking van de uitvoeringskosten POO.

Ad B. In artikel 3, tweede lid wordt het zinsdeel 'of in de in deze periode aangegeven verplichtingen' geschrapt.
Deze wijziging is bedoeld om een strijdigheid met het Besluit begroting en verantwoording bij gemeenten weg te nemen. Bij een enkele gemeente bleek dit artikel een discussie op te leveren met de gemeentelijk accountant. De bedoeling van het artikel wijzigt niet.

Ad C. De compensatie van door gemeenten uitgekeerd leefgeld gebeurt per 1 januari 2024 ook in de GOO op basis van werkelijke kosten. Deze component vervalt dus uit het normbedrag.
Met dit besluit wordt het leefgeld uitgekeerd aan zowel ontheemden in de POO als in de GOO op basis van werkelijke kosten gecompenseerd aan gemeenten. Randvoorwaarde voor dit besluit is dat de Tijdelijke Wet tijdig in werking is getreden, zodat gemeenten gegevens uit kunnen wisselen met het UWV. Deze aanpassing leidt tot accuratere financiering van het leefgeld, zonder dat gemeenten financieel nadeel ondervinden. Er is wel iets minder flexibiliteit voor gemeenten om geld te 'schuiven' indien zij minder leefgeld uitbetalen (bijvoorbeeld omdat ontheemden werken).

Ad D. Afdracht van €3 per GOO opvangplek en €1 per geregistreerde persoon in de POO aan het BTW-compensatiefonds.
Een deel van alle omzetbelasting die drukt op de kosten die toerekenbaar zijn aan de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne komt in aanmerking voor compensatie uit het BTW-compensatiefonds. Met dit besluit wordt het BTW-compensatiefonds aangevuld, ter dekking van het beroep dat gemeenten naar verwachting op het fonds zullen doen. De bedragen komen overeen met het advies uit het kostprijsonderzoek.

Ad E. Akkoord te gaan met de restrisico's zoals die blijken uit de geactualiseerde analyse op misbruik en oneigenlijk gebruik van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne.
Bijgevoegd zijn drie documenten (bijlagen 4a-c) die samen de risicoanalyse vormen op misbruik en oneigenlijk gebruik van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO). Een eerdere versie van de risicoanalyse is reeds met de Tweede Kamer gedeeld als bijlage bij de Verzamelbrief van 29 augustus 2023. Dit is gebeurd naar aanleiding van een toezegging uit het wetgevingsoverleg Slotwet en Jaarverslag 2022. In de Verzamelbrief is ook aangegeven dat de risicoanalyse wordt herzien als onderdeel van de besluitvorming over de systematiek van de bekostigingsregeling per 1 januari 2024. Dat gebeurt hierbij.

Ad F. Akkoord te gaan dat de NOO verder werkt aan het verbeteren van de datakwaliteit.
Door het verbeteren van de kwaliteit komt er meer inzicht in het aantal bedden per accommodatietype. Zo kan bij een afnemende bezettingspercentage gerichter gestuurd worden op afname van de accommodatietype hotels en schepen, en daarmee het risico op groot beroep op de uitzonderingsbepaling verkleind.

Directoraat-Generaal Migratie
Programmadirectie
Oekraïense Ontheemden

Datum
19 oktober 2023

Ons kenmerk
5024581

3.1 Politieke context

Door de voortdurende oorlog in Oekraïne zijn volgens gegevens van UNHCR ongeveer 5,83 miljoen ontheemden buiten Oekraïne opgevangen. Op 1 oktober 2023 zijn er ruim 105.000 ontheemden uit Oekraïne in Nederland. De instroom bedraagt 325 Oekraïners per week. Op 1 oktober 2023 verbleven bijna 82.000 ontheemden uit Oekraïne in de gemeentelijke noodopvang. Dit leidt tot een bezettingsgraad van 98,9%. Het percentage is dermate hoog dat nieuwe instroom momenteel niet direct kan worden geplaatst bij gemeenten. Dit betekent dat ontheemden tijdelijke verblijven op de HUB, waar de beschikbare plekken ook zeer beperkt of ook volledig bezet zijn. Dit betekent dat de uitdaging om alle Oekraïners adequate opvang te bieden voortduurt.

De opvangtaak voor ontheemden uit Oekraïne kan niet los gezien worden van de enorme opgave waar op dit moment de reguliere asielketen voor staat. Door de hoge druk op de reguliere opvang en de al hoge bezettingsgraad bij Oekraïne staan de mogelijkheden voor opvang onder toenemende druk. Gemeenten hebben in toenemende mate behoefte aan verwachtingen voor de langere termijn, inclusief duidelijkheid over financiering van opvangcapaciteit.

3.2 Financiële overwegingen

Beleidskeuze uitgelegd Onderbouwing doeltreffend, doelmatig en evaluatie (CW 3.1)	
1. Doel	Het doel is voldoende opvangplekken voor de ontheemden uit Oekraïne die naar Nederland komen.
2. Beleidsinstrument(en)	Het kabinet heeft aan de voorzitters van de Veiligheidsregio's de opdracht gegeven om samen met gemeenten opvanglocaties te realiseren en te exploiteren. Het kabinet heeft toegezegd de kosten die worden gemaakt van rijkswege te vergoeden. Eén van de beleidsinstrumenten om invulling te geven aan deze toezegging is een specifieke uitkering aan gemeenten op basis van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne. Op basis van zowel een kostenonderzoek in het najaar van 2022 als signalen vanuit gemeenten bestaan en grote verschillen tussen gemeenten in de hoogte van de kosten per opvangplek. Er is afgelopen maanden een nieuw kostprijsonderzoek uitgevoerd door een externe partij, om te bepalen wat een reële vergoeding aan gemeenten is. Het kostprijsonderzoek is aanleiding

Directoraat-Generaal Migratie
Programmadirectie
Oekraïense Ontheemden

Datum
19 oktober 2023

Ons kenmerk
5024581

	voor een wijziging van het normbedrag in de Bekostigingsregeling.
3. Financiële gevolgen voor het Rijk	Gezien de fluïde situatie in Oekraïne is het aantal ontheemden uit Oekraïne dat door gemeenten moet worden opgevangen onzeker. In de financiële ramingen is rekening gehouden met een maximum aantal van 1156.000 ontheemden uit Oekraïne waarvan 90.000 in GOO, tot en met 3 maart 2026. Gerekend met 26 maanden worden de kosten voor het Rijk voor het normbedrag in de GOO geschat op €5,8 mld. Met dit voorstel daalt die raming naar €4,6 mld. Daarnaast wordt het POO-normbedrag met dit voorstel aangepast van €210 per maandelijkse verstrekking naar €92. Uitgaande van 21.500 betalingen per maand komt dit tot en met 3 maart 2026 neer op €51,4 mln. aan kosten voor het Rijk. Dit is een besparing van €66 mln. op de Rijksbegroting ten opzichte van het huidige POO-normbedrag.
4. Nagestreefde doeltreffendheid	Eén van de drempels bij het realiseren van voldoende opvangplekken voor gemeenten is dat er mogelijk niet voldoende (zekerheid over) financiering is. Doel van de specifieke uitkering is om die drempel weg te nemen. Daarbij is gezocht naar een financieringssystematiek die voor gemeenten de grootste flexibiliteit biedt om plekken te creëren, reële compensatie biedt en tot doelmatigheid leidt. Naast het gecontinueerde gebruik van een normbedrag is daarom overwogen om over te stappen op een gedifferentieerd normbedrag, of het gebruik van een basisnormbedrag waarbij de kosten voor de kostencomponenten met de meeste variatie tussen gemeenten op basis van werkelijke kosten worden vergoed. Rekening houdend met de huidige ontwikkelingen in de bezettingsgraad is gekozen om de huidige bekostigingssystematiek te behouden en het normbedrag te herijken.
5. Nagestreefde doelmatigheid	Door te kiezen voor een specifieke uitkering is het mogelijk gemeenten te

	compenseren per gerealiseerde opvangplek. Daarmee is het instrument expliciet gericht op het doel om opvangplekken te realiseren. Het juridische instrument ministeriële (bekostigings)regeling is relatief eenvoudig te wijzigen indien de situatie daar om vraagt. Vanuit financieel-economisch oogpunt is het zo veel mogelijk bekostigen op basis van werkelijke kosten preciezer en gerichter, terwijl een normbedrag eenvoudiger en meer sturend werkt. Er is daarom onderzocht of (een deel van) deze kosten op basis van werkelijke kosten zouden moeten worden vergoed. Rekening houdend met de huidige ontwikkelingen in de bezettingsgraad is gekozen om de huidige bekostigingssystematiek te behouden en het normbedrag te herijken.
6. Evaluatieparagraaf	Het kostprijsonderzoek dat van juli tot september 2023 is uitgevoerd is een evaluatie van de oorspronkelijke bekostigingsregeling. Datzelfde geldt voor een eventueel hernieuwd kostprijsonderzoek. In het ingebrachte voorstel is expliciet aandacht geweest voor het effect van het voorstel voor de uitvoerbaarheid van met name de verantwoording door gemeenten over deze spuk.

3.3 Juridische overwegingen

De Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO) geeft nadere regels over de wettelijke taak van de burgemeester om zorg te dragen voor de opvang, waaronder begrepen de huisvesting en verzorging, van ontheemden uit Oekraïne, alsmede de voorbereidingen daartoe. De RooO heeft een sterke relatie met de bekostigingsregeling. Er is een wijziging van de RooO in voorbereiding.

Daarnaast is de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne in voorbereiding. Bij koninklijk besluit van 31 maart 2022 zijn de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking (hierna: Wvb) in werking gesteld.[6] Daarmee hebben de burgemeesters de wettelijke taak gekregen zorg te dragen voor de opvang en verzorging van ontheemden uit Oekraïne. Het voorstel van wet strekt ertoe gemeenten, meer specifiek het college van burgemeesters en wethouders, langer te belasten met de materiële en immateriële opvang van ontheemden. Dit wetsvoorstel voorziet tevens in de door artikel 17, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet gevergde grondslag voor de vaker dan éénmalige verstrekking

[6] Stb. 2022, 133.

van een specifieke uitkering. De Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne, die thans is vormgegeven als een éénmalige specifieke uitkering, wordt daartoe omgehangen. De Tijdelijke wet voorziet niet in enige inhoudelijke wijzigingen van deze regeling.

Tenslotte wordt bij de herijking van het normbedrag de huidige regeling gehandhaafd en op relevante punten gewijzigd.

3.4 Krachtenveld
Het wijzigen van de bekostigingsregeling heeft in de eerste plaats effect op gemeenten. De wijziging wordt afgestemd met de VNG, BZK, enkele individuele gemeenten, MinFin, en binnen JenV met DFEZ en de NOO.

3.5 Strategie
De komende tijd wordt het volgende traject voorzien:
- 9 oktober DOEK;
- 18 oktober ACMS-OEK;
- 1 januari 2024 inwerkingtreding bekostigingsregeling.

3.6 Implementatie
Vervolgstap is het schrijven van de nieuwe BooO en het ontwikkelen van SiSa verantwoordingsindicatoren voor de periode vanaf 1 januari 2024. Dit gebeurt in samenwerking met MinBZK, MinFin, VNG, enkele gemeenten, NBA, enkele gemeentelijk accountants en in aanwezigheid van de ADR.

4. Communicatie
Gemeenten ontvangen opnieuw informatie over de werking van het BTW-compensatiefonds. Als er een nieuw kostprijsonderzoek plaatsvindt, zullen gemeenten daar tijdelijk van op de hoogte worden gesteld. Hetzelfde geldt voor wijzigingen in de Bekostigingsregeling. Deze informatie wordt gedeeld via verschillende kanalen, waaronder het forum van de VNG, een e-mail vanuit de NOO naar de SiSa contactpersonen van gemeenten, en de IBI nieuwsbrief van BZK.

5. Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking

5.1 Toelichting
De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Alle overige informatie in deze nota leent zich voor openbaarmaking.