



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Programma Directoraat-  
Generaal Oekraïense  
Ontheemden**

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

**Datum**  
16 mei 2023

**Ons kenmerk**  
4667529

# nota

Systematiek 2024 Bekostigingsregeling opvang  
ontheemden Oekraïne

## 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). Het doel van de BooO was tweeledig: zorgen dat gemeenten geen financieel nadeel ondervinden van de opvang van ontheemden, en daarnaast bijdragen aan de creatie van meer opvangplekken door financiële drempels weg te nemen.

Volgens zowel een kostenonderzoek in het najaar van 2022 als signalen vanuit gemeenten bestaan er grote verschillen tussen gemeenten in de hoogte van de kosten per opvangplek. De huidige bekostiging, die uitgaat van een normbedrag per opvangplek per dag, sluit niet aan op die verschillen. Er zijn daardoor gemeenten die geld over houden binnen het normbedrag.

Nu de (bekostiging van de) opvang langer zal duren is het belangrijk te bezien of u de gemaakte keuzes wenst door te zetten of wil wijzigen. Het doel van deze nota is een richtinggevende beslissing over de systematiek van de Bekostigingsregeling in 2024 en daarna. Het doel is om het goede van het oorspronkelijke systeem zo veel mogelijk behouden, en tegelijkertijd te verkennen of de bekostiging beter aan kan gaan sluiten bij de verschillen in kosten tussen gemeenten.

## 2. Advies

U wordt gevraagd akkoord te gaan met de volgende voorstellen in relatie tot de bekostigingsregeling per 1-1-2024:

- a) Uw akkoord dat de oorspronkelijke uitgangspunten van de bekostiging worden gecontinueerd. Dit zijn
  - i. zorgen dat gemeenten geen financieel nadeel ondervinden van de opvang van ontheemden uit Oekraïne, en
  - ii. bijdragen aan de creatie van meer opvangplekken door financiële drempels weg te nemen;
- b) Uw akkoord voor het uitwerken van twee opties ten aanzien van de systematiek van de Bekostigingsregeling, zie de bijlage voor de voor- en nadelen en alternatieve opties die ook zijn gewogen:

- 0b. Eén herijkt basisnormbedrag, met voortzetting van de uitzonderingsbepaling om werkelijke meerkosten per gerealiseerde plek per dag te declareren. Verkend wordt of een beroep op de uitzonderingsbepaling beter inzichtelijk en voorspelbaar gemaakt kan worden. Te denken valt aan een meldingsplicht vooraf bij de NOO;
- 1. Eén (lager, herijkt) basisnormbedrag (+/- €38), aangevuld met een vergoeding van de werkelijke kosten voor de kostencomponenten met de grootste variatie tussen gemeenten (bij het monitoronderzoek van 2022 waren dat Leefgeld, Accommodatie, Beveiliging en Catering), geen uitzonderingsbepaling.
- c) Indien hiervoor wordt gekozen gaat u automatisch akkoord met het aanbesteden van een hernieuwd monitoronderzoek naar (ervaringen met) zowel het GOO- als het POO-normbedrag;
- d) Onderzoeken op welke wijze geborgd kan worden dat gemeenten periodiek controles dienen uit te voeren of de BRP-registratie van de doelgroep juist en volledig is, en daarnaast periodiek gebruik te maken van de informatie van het UWV om te toetsen of ontheemden werken. Dit is bedoeld om misbruik en oneigenlijk gebruik van met name het onterecht ontvangen van leefgeld te voorkomen;
- e) In artikel 3, tweede lid wordt voorgesteld het zinsdeel "of in de in deze periode aangegane verplichtingen" te schrappen;
- f) In alle opties wordt voorgesteld om de compensatie van door gemeenten uitgekeerd leefgeld op basis van werkelijke kosten te laten gebeuren, en deze component dus uit het normbedrag te halen.

**Programma Directoraat-  
Generaal Oekraïense  
Ontheemden**

**Datum**  
16 mei 2023

**Ons kenmerk**  
4667529

### 3. Toelichting

De systematiek van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO) in 2022 en 2023 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 persoon in de particuliere opvang per maand. Het POO normbedrag is €210.

#### Ad a) Continuering uitgangspunten

De in deze nota uitgewerkte opties ten aanzien van de systematiek van de Bekostigingsregeling zijn alle gebaseerd op de oorspronkelijke uitgangspunten. Indien hiervan wordt afgestapt is bijvoorbeeld denkbaar dat alleen *bezette* plekken worden bekostigd in plaats van *gerealiseerde* plekken. Gezien de omvang van de opgave, de relatie met de problematiek rondom regulier asiel en de hoge bezettingsgraad in de gemeentelijke opvang (ruim 97%) wordt geadviseerd om de huidige uitgangspunten ook in 2024 te behouden.

#### Ad b) Systematiek van de Bekostigingsregeling

In de bijlage zijn voor onderdeel a. van de BooO de volgende opties uitgewerkt;

- 0a. Nuloptie: het huidige basisnormbedrag (€83), met een uitzonderingsbepaling om werkelijke meerkosten per gerealiseerde plek per dag te declareren;

- 0b. Eén herijkt basisnormbedrag, met voortzetting van de uitzonderingsbepaling om werkelijke meerkosten per gerealiseerde plek per dag te declareren. Verkend wordt of een beroep op de uitzonderingsbepaling beter inzichtelijk en voorspelbaar gemaakt kan worden. Te denken valt aan een meldingsplicht vooraf bij de NOO;
1. Eén (lager, evt. herijkt) basisnormbedrag (+/- €38), aangevuld met een vergoeding van de werkelijke kosten voor de kostencomponenten met de grootste variatie (bij het monitoronderzoek van 2022 waren dat Leefgeld, Accommodatie, Beveiliging en Catering), geen uitzonderingsbepaling;
  2. Drie verschillende normbedragen, gedifferentieerd naar (bijvoorbeeld) accommodatietype, geen uitzonderingsbepaling;
  3. Alle kosten van de opvang van ontheemden uit Oekraïne worden vergoed op basis van werkelijk gemaakte kosten.

**Programma Directoraat-  
Generaal Oekraïense  
Ontheemden**

**Datum**  
11 april 2023

**Ons kenmerk**  
4667529

De bandbreedte voor herziening van de Bekostigingsregeling zit tussen een vergoeding volledig gebaseerd op werkelijke kosten (optie 3, lastig te verantwoorden, meest gerichte vergoeding van kosten) en een vergoeding volledig gebaseerd op een normbedrag (opties 0a en 0b, gemakkelijk(er) te verantwoorden, sommige plekken te hoog en sommige te laag vergoed).

Een aanvulling op de opties 0a en 0b is om de uitzonderingsbepaling meer in te kaderen, of in ieder geval meer voorspelbaar te maken. Dat zou bijv. kunnen door gebruik te maken van een soort vangnetprocedure, zodat gemeenten alleen gebruik kunnen maken van de uitzonderingsbepaling indien zij op de (geraamde) hogere kosten vooraf melding hebben gemaakt bij de NOO. Indien deze optie wordt gekozen zal de NOO worden gevraagd een uitvoeringstoets te doen.

Iedere optie heeft voors en tegens. De huidige systematiek (en tevens de nuloptie) is zo opgezet omdat het i) gemeenten ruimte biedt om plekken te creëren, zonder drempels die verschuivingen tussen kostencomponenten bemoeilijken; en ii) relatief lage administratieve lasten voor zowel gemeenten als NOO met zich meebrengt. Daar staat tegenover dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten, waar met de huidige systematiek niet op wordt aangesloten. Door het normbedrag vast te stellen op het gemiddelde, en wél de overschrijdingen te compenseren maar niet de onderschrijdingen terug te vorderen, is de verwachting dat het Rijk gemiddeld genomen te veel bekostigt.

Zowel BZK als (enkele) gemeenten adviseren om de systematiek zo veel als mogelijk ongemoeid te laten om (nieuwe) onduidelijkheden in met name de verantwoording te voorkomen. Er zal onderzocht moeten worden wat de uitvoeringsconsequenties zijn van het moeten verkrijgen van goedkeuring voor compensatie bij een overschrijding van het normbedrag, ofwel het beroep kunnen doen op de uitzonderingsbepaling.

#### Ad c) Hernieuwd monitoronderzoek

Het vorige monitoronderzoek bracht de kosten in juni 2022 in beeld. Sindsdien is er naar verwachting het e.e.a. gewijzigd in de (samenstelling van de) kosten. Ook zijn er signalen dat veel gemeenten (te) ruim uitkomen met de huidige normbedragen. Er lijkt bij gemeenten steun te zijn voor een nieuw monitoronderzoek.

#### Ad d) Periodieke controles door gemeenten op juistheid BRP-registratie

Bij de risicoanalyse op misbruik en oneigenlijk gebruik van de BooO, én vanuit de proefcontroles blijkt een drietal restrisico's:

1. vanuit de opvang vertrokken Oekraïners, die niet afgemeld zijn en nog steeds leefgeld ontvangen;
2. ontheemden in de opvang die werk gevonden hebben, maar dat niet hebben gemeld; en
3. ontheemden die zelfstandig een woning gehuurd hebben en ten onrechte leefgeld ontvangen.

**Programma Directoraat-  
Generaal Oekraïense  
Ontheemden**

**Datum**  
11 april 2023

**Ons kenmerk**  
4667529

Of deze risico's zich daadwerkelijk voordoen en of alle gemeenten maatregelen hebben getroffen om deze restrisico's af te dekken is niet bekend. Een enkele gemeente heeft gemeld dat zij (1) Oekraïners hebben uitgenodigd op het gemeentehuis, (2) bij inwerkingtreding van de Tijdelijke Wet voornemens zijn op basis van informatie van het UWV na te gaan of ontheemde inmiddels een inkomen heeft en (3) vanuit de Basisregistratie Personen (BRP) nagaan of de huidige bewoners op het betreffende adres al voor de opvang op dit adres woonden.

Binnen DG Oek wordt momenteel gewerkt aan een onderzoek over de kwaliteit van de BRP registratie van ontheemden uit Oekraïne.

#### Ad e) Aangegane verplichtingen

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 f) Leefgeld 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. Randvoorwaardelijk voor dit besluit is dat de Tijdelijke Wet tijdig in werking is getreden, zodat gemeenten gegevens uit kunnen wisselen met het UWV.

### **3.1 Politieke context**

Door de voortdurende oorlog in Oekraïne zijn volgens gegevens van UNHCR ongeveer 8,2 miljoen ontheemden buiten Oekraïne opgevangen. Op 1 mei 2023 zijn er bijna 99.000 ontheemden uit Oekraïne in Nederland. De instroom bedraagt ongeveer 250-300 Oekraïners per week. Op 1 mei verbleven bijna 75.000 ontheemden uit Oekraïne in de gemeentelijke noodopvang. Dit leidt tot een bezettingsgraad van 97%. Dit percentage is hoog, maar het lukt voorlopig om de instroom van Oekraïners gelijk op te laten lopen met het gereed komen van nieuwe opvangplekken. Dit blijft een uitdaging en de marge is niet groot.

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

Programma Directoraat-  
Generaal Oekraïense  
Ontheemden

**Datum**  
11 april 2023

**Ons kenmerk**  
4667529

<b>Beleidskeuze uitgelegd Onderbouwing doeltreffend, doelmatig en evaluatie (CW 3.1)</b>	
<b>1. Doel</b>	Het doel is voldoende opvangplekken voor de ontheemden uit Oekraïne die naar Nederland komen.
<b>2. Beleidsinstrument(en)</b>	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.
<b>3. Financiële gevolgen voor het Rijk</b>	PM
<b>4. Nagestreefde doeltreffendheid</b>	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 financieringssysteem die voor gemeenten de grootste flexibiliteit biedt om plekken te creëren, en daarnaast reële compensatie biedt. 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 accommodatie en catering op basis van werkelijke kosten worden vergoed. Uiteindelijk is voor de optie PM.
<b>5. Nagestreefde doelmatigheid</b>	Door te kiezen voor een specifieke uitkering is het mogelijk gemeenten te compenseren per gerealiseerde opvangplek. Daarmee is het instrument

	<p>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 gericht, terwijl een normbedrag eenvoudiger en meer sturend werkt.</p>
<b>6. Evaluatieparagraaf</b>	<p>Het monitoronderzoek dat in de zomer van 2022 is uitgevoerd is een evaluatie van de oorspronkelijke bekostigingsregeling. Datzelfde geldt voor een eventueel hernieuwd monitoronderzoek.</p> <p>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.</p>

**Programma Directoraat-  
Generaal Oekraïense  
Ontheemden**

**Datum**  
11 april 2023

**Ons kenmerk**  
4667529

### 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, [PM].

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.<sup>1</sup> 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 burgemeester 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 gevestigde grondslag voor de vaker dan éénmalige verstrekking 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.

### 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 name met DFEZ, DGM en de NOO.

<sup>1</sup> Stb. 2022, 133.

### **3.5 Strategie**

De komende tijd wordt het volgende traject voorzien:

- 16 mei bespreking in het MT DG Oek en NOO
- 22 mei staf JenV
- 12 juni DOEK
- Afhankelijk van impact keuze: 21 juni ACMS
- Afhankelijk van impact keuze: 4 juli ACMS

### **3.6 Implementatie**

Vervolgstep is het ontwikkelen van SiSa verantwoordingsindicatoren voor de periode vanaf de inwerkingtreding van deze wijziging. Dit gebeurt in samenwerking met MinBZK, MinFin, VNG, enkele gemeenten, NBA, enkele gemeentelijk accountants en in aanwezigheid van de ADR.

### **3.7 Communicatie**

Indien er een nieuw monitoringsonderzoek wordt uitgevoerd zullen gemeenten hiervan tijdig op de hoogte worden gesteld. Idem over de inhoud van de wijziging van de Bekostigingsregeling. De kanalen zijn (het forum van) de VNG, een e-mail vanuit de NOO naar de SiSa contactpersonen van gemeenten, en de IBI nieuwsbrief van BZK.

## **4. Toelichting**

N.v.t.

## **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.