



Staatssecretaris

**Programma Directoraat-
Generaal Oekraïense
Ontheemden**

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

nota

Wijziging Bekostigingsregeling opvang ontheemden
Oekraïne nav monitoronderzoek

Datum
6 oktober 2022

Ons kenmerk
4253273

Algemene leiding

Staatssecretaris
Datum/eindparaaf

SG
Datum/paraaf

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. Vanwege deze oorlogssituatie compenseert het kabinet gemeenten voor de realisatie van noodopvangplekken en verstrekkingen aan ontheemden uit Oekraïne. Het kabinet heeft daartoe een Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne in het leven geroepen. De bekostigingsregeling ziet op twee vormen van opvang. De Gemeentelijke Opvang Oekraïners (GOO) en de Particuliere Opvang Oekraïners (POO).

Van eind juli tot half september 2022 is door Improven/AEF het *Onderzoek kosten opvang ontheemden Oekraïne* uitgevoerd. Het onderzoek is bedoeld om duurzame invulling te geven aan 'reële compensatie' voor kosten die gemeenten maken voor de opvang van ontheemden. Uit het onderzoek blijkt dat het huidige normbedrag van € 100 gemiddeld hoger is geweest dan de gemiddelde gemaakte kosten.

2. Kernpunten

U wordt gevraagd kennis te nemen van de inhoud van de aanbiedingsnota aan de MCMS, de beslisnota, en de concept wijziging van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne.

- De MCMS van 11 oktober neemt een beslissing over een van de onderstaande drie opties voor aanpassing van het normbedrag per gerealiseerde opvangplek per dag in de gemeentelijke opvangvoorzieningen (nu € 100):
 1. Eén basisnormbedrag van € 83, met een aparte bepaling die het mogelijk maakt werkelijke meerkosten per gerealiseerde plek per dag te declareren indien de totale werkelijke kosten een uitkering op basis van de normbedragen in betekenende mate zouden over- of onderschrijden. Met name gemeenten waar sprake is van duurdere accommodatietypen -in het bijzonder hotels, vakantieparken en schepen- zullen hier op terugvallen. Dit is de variant die het meest lijkt op de huidige systematiek;

2. Eén basisnormbedrag van € 56, aangevuld met een vergoeding van de werkelijke kosten voor de kostencomponenten Accommodatie en Catering. VNG heeft aangegeven dat deze optie (te) veel vraagt van gemeenten in de uitvoering en verantwoording en door het lage basisnormbedrag te weinig flexibiliteit biedt voor maatwerk;
 3. Eén basisnormbedrag van € 77, aangevuld met een opslag ten opzichte van die basis van € 24 per dag per gerealiseerde opvangplek voor een hotel of vakantiepark, en met een opslag ten opzichte van die basis van € 32 per dag per gerealiseerde opvangplek voor een schip. VNG heeft aangegeven dat ook deze optie veel vraagt van gemeenten in de uitvoering en verantwoording, maar wel reële compensatie biedt.
- Optie 1 is uitgewerkt in de concept wijziging bekostigingsregeling. Mocht er worden besloten tot een andere optie, dan zal dat op korte termijn worden uitgewerkt;
- De MCMS besluit daarnaast over de volgende overige wijzigingen in de bekostigingsregeling:
 - a) Introductie van een hardheidsclausule voor die gemeenten die kunnen aantonen dat binnen het betreffende boekjaar het totale normbedrag onvoldoende was, en die ook gebruikt kan worden als gemeenten tot de conclusie komen dat het normbedrag juist (veel) te ruim uitpakt;
 - b) Het introduceren van een normbedrag van € 7 per persoon per dag in de particuliere opvang (POO), overeenkomstig met de uitkomsten van de onderzoekers, ter dekking van de uitvoeringskosten, vertaald naar € 210 per geregistreerde persoon per maand waarin aan deze persoon een verstrekking is gedaan;
 - c) Het verlengen van het bestedingstijdvak van de bekostigingsregeling, zodat er ook na 31 december 2022 een basis voor bekostiging van opvang bestaat, ook zolang de tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne nog niet in werking is getreden;
 - d) Het uit de regeling verwijderen van de SiSa indicatoren, zoals te doen gebruikelijk worden deze opgenomen in de beschikking.
 - Na akkoord van de MCMS wordt de wijziging ter ondertekening aan u aangeboden met beoogde inwerkingtreding op 15 oktober.

**Programma Directoraat-
Generaal Oekraïense
Ontheemden**
Subsidieportaal

Datum
6 oktober 2022

Ons kenmerk
4253273

3. Toelichting

Zolang er opvang voor Oekraïners is, krijgt een gemeente financiering van het Rijk. Het doel is een bekostigingsregeling te hebben die leidt tot reële compensatie van gemeenten voor het realiseren en exploiteren van opvang van ontheemden uit Oekraïne. Daarbij is van belang dat de regeling voor gemeenten goed uitvoerbaar is. Daarom is bij het ontwikkelen van deze regeling er expliciet niet voor gekozen om alles op werkelijke kosten af te rekenen. Om met gebruik van normbedragen tot reële compensatie te komen is een monitoronderzoek uitgevoerd door het consortium Improven / AEF. De resultaten vormen de basis van de voorliggende wijzigingen in de bekostigingsregeling. Het directeurenoverleg Oekraïne heeft op 19 september jl. kennis kunnen nemen van dit rapport en de concept wijziging op 26 september besproken.

Hoogte en systematiek van het nieuwe normbedrag

De overwegingen bij de hoogte en opbouw van het normbedrag, en daarnaast welke systematiek bijdraagt aan een juiste en uniforme verantwoording, zijn in de voorbereiding uitgebreid aan de orde gekomen. De bandbreedte zit tussen een vergoeding volledig gebaseerd op werkelijke kosten (lastig te verantwoorden, meest gerichte vergoeding van kosten) en een vergoeding volledig gebaseerd op

een normbedrag (gemakkelijk te verantwoorden, sommige plekken te hoog en sommige te laag vergoed). De drie gepresenteerde opties zitten alle op andere plekken op die schaal, met optie 2 het dichtst bij werkelijke kosten, optie 3 het dichtst bij volledig normbedrag, en optie 1 daar tussenin.

**Programma Directoraat-
Generaal Oekraïense
Ontheemden**
Subsidieportaal

Datum
6 oktober 2022

Ons kenmerk
4253273

Iedere optie heeft voors-en tegens. De reden dat optie 1 is uitgewerkt in de concept wijzigingsregeling is omdat deze optie i) gemeenten ruimte biedt om plekken te creëren, zonder drempels die verschuivingen tussen kostencomponenten bemoeilijken; ii) de laagste administratieve lasten met zich meebrengt; met name omdat de systematiek ongewijzigd blijft en ten tweede omdat de werkelijke kosten voor hotels / vakantieparken / schepen relatief makkelijk te onderbouwen zijn met facturen; en iii) de voordelen van zowel optie 2 als optie 3 probeert samen te brengen.

Verlenging van het bestedingstijdvak

De voorliggende wijzigingen zullen voor langere tijd gelden. Voor 2023 en verder is de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne in voorbereiding. Het voorstel van wet strekt ertoe gemeenten langer te belasten met de opvang van ontheemden. Dit wetsvoorstel voorziet tevens in de grondslag voor de verstrekking van een specifieke uitkering. De Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne wordt daartoe omgehangen. De Tijdelijke wet voorziet niet in inhoudelijke wijzigingen van deze regeling. De huidige bekostigingsregeling eindigt op 31 december 2022. De voorliggende wijziging bevat daarom een verlenging van het bestedingstijdvak van de bekostigingsregeling, zodat er ook na 31 december 2022 een basis voor bekostiging van opvang bestaat, ook zolang de tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne nog niet in werking is getreden.

3.1 Politieke context

Door de voortdurende oorlog in Oekraïne zijn volgens gegevens van UNHCR ruim zeven miljoen ontheemden buiten Oekraïne opgevangen. Op 10 oktober 2022 zijn er ruim 86.000 ontheemden uit Oekraïne in Nederland. De instroom bedraagt ongeveer 1000 Oekraïners per week. Op 10 oktober verbleven ongeveer 60.000 ontheemden uit Oekraïne in de gemeentelijke noodopvang. Dit leidt tot een bezettingsgraad van 96%. 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

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. De bekostigingsregeling die de specifieke uitkering regelt voor de eerste, acute fase bevat een normbedrag van minimaal 100 euro per dag per gerealiseerde opvangplek. In de zomer van 2022 is een monitoronderzoek uitgevoerd door een externe partij, om te bepalen of dit normbedrag een reële vergoeding aan gemeenten is (geweest). Het bedrag blijkt gemiddeld hoger dan de gemiddeld gemaakte kosten. Dit monitoronderzoek is nu aanleiding voor een wijziging van die bekostigingsregeling.
3. Financiële gevolgen voor het Rijk	Gezien de fluide 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 75.000 ontheemden uit Oekraïne, tot en met juni 2023. Gerekend met zes maanden zijn de huidige kosten voor het Rijk voor het normbedrag in de GOO in 2023 € 1,37 mld. Met dit voorstel daalt die raming naar € 1,19 mld. Daarnaast wordt een normbedrag van € 210 geïntroduceerd per persoon in de POO per maand (€ 7 per persoon per dag). Uitgaande van 19.000 personen per maand komt dit voor tien maanden in 2022 neer op € 39,9 mln. aan extra kosten voor het Rijk in 2022 en € 23,9 mln. voor de eerste zes maanden van 2023.
4. Nagestreefde doeltreffendheid	Eén van de drempels bij het realiseren van voldoende opvangplekken is dat er niet voldoende (zekerheid over)

**Programma Directoraat-
Generaal Oekraïense
Ontheemden**
Subsidieportaal

Datum
6 oktober 2022

Ons kenmerk
4253273

	<p>financiering is. Doel van de specifieke uitkering is om die drempel weg te nemen.</p> <p>Daarbij is gezocht naar een financieringssysteem die voor gemeenten de grootste flexibiliteit biedt om plekken te creëren, en daarnaast reële compensatie biedt. In de voorbereiding is daarom naast het gecontinueerde gebruik van een normbedrag overwogen om over te stappen op een basisnormbedrag aangevuld met (vaste) opslagen voor hotels, vakantieverblijven en schepen, 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 van 1 normbedrag gekozen omdat dit gemeenten de meeste ruimte biedt de besteding, en daarmee rechtmatige besteding van de middelen ondersteunt. Daarnaast wordt ruimte gemaakt voor het kunnen declareren van werkelijke meerkosten voor de accommodatietypen hotels, vakantieparken en schepen.</p>
5. Nagestreefde doelmatigheid	<p>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.</p> <p>Het juridische instrument ministeriële (bekostigings)regeling is relatief eenvoudig te wijzigen indien de situatie daar om vraagt.</p> <p>Vanuit financieel-economisch oogpunt is het zo veel mogelijk bekostigen op basis van werkelijke kosten preciezer en gericht. Uit het monitoronderzoek bleek dat de grootste variatie in kosten is gevonden in twee kostencomponenten: accommodatie en catering. Er is daarom onderzocht of (een deel van) deze kosten op basis van werkelijke kosten zouden moeten worden vergoed. Uiteindelijk is uitgekomen op een mix van normbedrag en werkelijke kosten.</p>

**Programma Directoraat-
Generaal Oekraïense
Ontheemden**
Subsidieportaal

Datum
6 oktober 2022

Ons kenmerk
4253273

6. Evaluatieparagraaf	<p>Het monitoronderzoek dat in de zomer van 2022 is uitgevoerd is een evaluatie van de oorspronkelijke bekostigingsregeling. Ook in het komende jaar blijft bekeken worden of de bekostigingsregeling en de normbedragen daarin voldoende tegemoet komen aan de dan geldende omstandigheden.</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. Door met dezelfde systematiek te werken, namelijk met 1 (lager) normbedrag, loopt de verantwoording op dezelfde wijze in het gehele jaar 2022.</p>	<p>Programma Directoraat-Generaal Oekraïense Ontheemden Subsidieportaal</p> <p>Datum 6 oktober 2022</p> <p>Ons kenmerk 4253273</p>
------------------------------	---	---

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, waaronder ook een wijziging van de hoogte van het leefgeld, inclusief de eet- en wooncomponent.

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.¹ 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 en de NOO.

3.5 Strategie

De afgelopen tijd is / wordt het volgende traject doorlopen:

¹ Stb. 2022, 133.

- 19 september DOEK – eerste bespreking
- 26 september DOEK – tweede bespreking
- 5 oktober ACMS
- 11 oktober MCMS
- 15 oktober inwerkingtreding bekostigingsregeling

**Programma Directoraat-
Generaal Oekraïense
Ontheemden**
Subsidieportaal

Datum
6 oktober 2022

Ons kenmerk
4253273

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

FAQs voorbereiden, publicatie via VNG
Parlement informeren via Verzamelbrief
PostbusNOO bereikbaar voor vragen

4. Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking

4.1 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.