

# Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O) Bekostigingsregeling eerste opvang ontheemden Oekraïne

Opgesteld door pDOek

Onderdeel van de besluitvorming over het Bekostigingsregeling per 1-1-2024

<b>Begrotingsartikel</b>	<b>37.2</b>
<b>Naam regeling</b>	<b>Bekostigingsregeling eerste opvang ontheemden Oekraïne</b>
<b>Beoogde ontvanger</b>	<b>Regionale openbare lichamen (met ingang van 1 jan 2024)</b>
<p><b>a) Korte omschrijving van het doel en de doelgroep van de regeling. De financiële omvang van de regeling (budget) en de omvang van de doelgroep. De hoogte van de uitkering/toeslag/etc. Welke organisatie voert de regeling uit?</b></p>	
<p><b>Leeswijzer:</b> Onderdeel van deze M&amp;O-beschrijving is de M&amp;O risicotabel in de bijlage. In de tabel staan de M&amp;O risico's, de bijbehorende beheersmaatregelen en het eventuele restrisico beschreven.</p> <p>De M&amp;O-beschrijving betreft een intern JenV-document. De aanname is dat de gebruikte afkortingen binnen JenV bekend zijn, en niet steeds in de beschrijving hoeven te worden verduidelijkt. Voor die gevallen waarin een specifieke afkorting de lezer niet bekend voorkomt, is aan het eind van deze beschrijving een verklarend overzicht opgenomen.</p> <p><b>A1. Doel en doelgroep</b> De bekostigingsregeling ziet op een incidentele vergoeding in de werkelijk gemaakte (meer)kosten van de coördinatie en eerste opvang van ontheemden uit Oekraïne die aanvullend worden gemaakt door de doelgroep regionaal openbaar lichaam (hierna: de ontvanger) <u>voor zover deze kosten niet op een andere wijze voor vergoeding in aanmerking komen</u>. De bekostiging is op basis van een incidentele bijdrage aan de ontvanger en wordt op aanvraag verstrekt.</p> <p>De volgende gemaakte kosten door de ontvanger komen voor vergoeding in aanmerking:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De kosten voor de coördinatie en de eerste opvang van ontheemden uit Oekraïne.</li> <li>2. De kosten die binnen een regio, waarbinnen de ontvanger zijn taken uitvoert, door gemeenten worden gemaakt, voor zover deze in plaats van of in aanvulling op, de ontvanger belast zijn met de coördinatie en de eerste opvang van ontheemden uit Oekraïne.</li> <li>3. De kosten die binnen een regio door GGD en GHOR worden gemaakt, voor de uitvoerende taken die betrekking hebben op de opvang van ontheemden uit Oekraïne en voor zover deze taken niet in aanmerking komen voor een vergoeding op grond van de Wet publieke gezondheid of een andere regeling op basis waarvan de organisatie haar taken uitvoert.</li> </ol> <p>De onder 2 en 3 bedoelde kosten worden via de desbetreffende ontvanger van vergoeding gedeclareerd.</p> <p>In het bekostigingsregeling wordt verstaan onder 'ontheemden': de vreemdeling die tijdelijke bescherming geniet als bedoeld in artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000, omdat hij onder de reikwijdte valt van het Uitvoeringsbesluit van 4 maart 2022 van de richtlijn 2001/55/EG of een verlenging daarvan.</p> <p><b>A2. Categorieën van kosten die voor incidentele vergoeding in aanmerking komen</b> De opsomming is niet limitatief.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Regie: additionele kosten voor extra personele capaciteit ten behoeve van beleid, bevolkingszorg, GHOR/GGD-en, communicatie en bedrijfsvoering, enzovoort.</li> <li>2. Coördinatie van opvang en spreiding: extra personele capaciteit voor het zoeken naar locaties, bemensing van een 24/7 callcenter, uitvoering (medische) intake, tolken, vervoer, logistiek, tijdelijke opvang (hub), enzovoort.</li> <li>3. Communicatie: personele capaciteit voor informatieverstrekking aan bestuurders/gemeenten, inwoners en ontheemden en dergelijke.</li> </ol>	

4. Zorg: capaciteit voor organiseren van eerste gezondheidszorg en medische/psychosociale hulp na intake, organiseren meldpunt infectieziekten, vaccineren, coronabestrijding, medische intake en eerstehulpverlening, afstemming met zorgverleners (huisartsen, andere zorgpartijen e.d.), inspecties technische hygiënische zorg, enzovoort.
5. Materiële uitgaven gemaakt voor coördinatie en eerste opvang ontheemden.

### **A3. Verantwoording**

- Het Bekostigingsregeling is een specifieke uitkering als bedoeld in artikel 17a en 17b van de FvW van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat voor de ministeriele regeling, bedoeld in art. 17a, 3<sup>e</sup> lid, van die wet wordt gelezen de voorschriften, bedoeld in het 2<sup>e</sup> t/m 5<sup>e</sup> lid.
- Deze regeling bewerkstelligt dat de ontvanger achteraf via de systematiek van Single information, Single audit (hierna: SiSa) moeten verantwoorden dat het bedrag is besteed aan (één of meerdere van) de in artikel 5 van deze regeling beschreven doelen.
- De uitkering wordt teruggevorderd voor het deel dat blijkt de verantwoordingsinformatie niet of niet rechtmatig is uitgegeven.
- Indien de verantwoordingsinformatie te laat, niet of niet volledig wordt verstrekt, kan de staatssecretaris de uitkering op een lager bedrag vaststellen als volledige terugvordering tot een onbillijk van overwegende aard zou leiden.
- De staatssecretaris verstrekt de uitkering aan de ontvanger op aanvraag als bedoeld in artikel 3 en 4 Bekostigingsregeling op basis van een halfjaarlijks raming van de totale kosten voor de periode waarop de aanvraag betrekking heeft
- De door de staatssecretaris van JenV vastgestelde incidentele vergoeding aan de ontvanger betaald, onder verrekening van de hen verstrekte voorschotten.
- De staatssecretaris van JenV verantwoordt aan het parlement de rechtmatigheid van de toegekende vergoedingen.

### **A4. De uitvoerders**

Het Bekostigingsbesluit zoals gepubliceerd op 13 juli 2022 voorziet in de vergoeding van de kosten die worden gemaakt door de veiligheidsregio's, gemeenten en de GGD-en/GHOR en die zien op de coördinerende werkzaamheden en de eerste opvang in hun regio.

Op 1 januari 2024 wordt beoogd dat het Staatsnoodrecht wordt vervangen door de Tw Oek waarbij de verantwoordelijkheid voor de opvangtaak verschuift van de burgemeester naar het college van burgemeester en wethouders (hierna college B&W). De afspraak dat de (operationele) coördinatie van de opvang standaard bij de veiligheidsregio berust wordt losgelaten. Deze wordt vervangen door de mogelijkheid om als regio samenwerkingsverbanden aan te gaan die deze taak van de VR zal overnemen en die passen binnen lokale structuren. Deze samenwerkingsverbanden worden vertegenwoordigd door een door de gemeenten aan te wijzen regionaal openbaar lichaam.

### **A5. Wijzigingen regeling**

Het Bekostigingsbesluit is op 13 juli 2022 voor het eerst gepubliceerd.

Het bestedingstijdvak van het Bekostigingsbesluit is op 22 december 2022 verlengd van 31 december 2022 naar 31 december 2023.

Met ingang van 1 januari 2024 is de beoogde ontvanger van de regeling niet langer de Veiligheidsregio, maar een samenwerkingsverband vertegenwoordigd door een regionaal openbaar lichaam. Daartoe wordt een nieuwe regeling gepubliceerd met een nieuwe spuk-codering. Inhoudelijk is de nieuwe regeling gelijk aan het Bekostigingsbesluit.

### **A6. Financiële omvang en bekostiging**

Kostenramingen van de Bekostigingsbesluit

- Bij het opstellen van het bekostigingsbesluit voor crisisjaar 2022 was een bedrag van 300k per maand per VR geraamd. Gebaseerd op de verantwoording zoals door de regio's in augustus 2023 is ingediend, ligt dit bedrag gemiddeld op 232k per maand per VR.
- Voor 2023 wordt een bedrag van 200k per maand per VR geraamd. Dit is gebaseerd op de aanvragen zoals door de regio's ingediend. Hiervan zal naar schatting 10% tot uitbetaling komen in 2024.

- Deze budgettaire consequenties worden meegenomen in de voorjaarsnota 2024.

**b) Is er een uitvoerings- en handhavingstoets uitgevoerd? Zo ja, wat waren de uitkomsten hiervan?**

PDOek heeft in 2022 een klankbordgroep geïnitieerd om de concept SiSa-bijlage en invulwijzer voor het Bekostigingsbesluit opvang ontheemden Oekraïne te bespreken. Bij deze bijeenkomsten waren naast de ministeries JenV en BZK betrokken de NBA, VNG, aantal financials/controllers van de Veiligheidsregio's en een gemeentelijke accountant. Het doel was toetsen of de huidige indicatoren en de invulwijzer, horende bij het Bekostigingsbesluit, een juiste en uniforme interpretatie en toepassing van de (controle)voorschriften mogelijk maken. Er zijn destijds geen wijzigingen doorgevoerd in de SiSa-bijlage en invulwijzer.

**c) Beschrijving van de M&O-gevoeligheid en de M&O-risico's**

*M&O-risico's zijn de risico's die ontstaan als JenV voor de vaststelling van de hoogte van de bekostiging of inning afhankelijk is van de gegevens van derden en/of belanghebbenden. Moeten mensen zelf gegevens invullen en zo ja welke? Zijn er gegevens die ingevuld worden vanuit (basis)registraties en zo ja, welke? Leg verband tussen deze gegevens en de regeling (welke artikelen). Zijn de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming eenduidig interpreteerbaar, helder en duidelijk afgebakend?*

*Welke fout en fraudemogelijkheden biedt de regelgeving? Is er een inschatting te geven van de kans dat de fout- of fraudemogelijkheden zich in de praktijk voordoen?*

De M&O-risico's in het kader van de Bekostigingsregeling betreffen met name risico's die verband houden met de uitvoering van deze regeling door betrokken uitvoerders, zijnde de regionale openbare lichamen en het ministerie van JenV.

De bij deze beschrijving gevoegde *M&O-risicotabel Bekostigingsregeling coördinatie en eerst opvang ontheemden Oekraïne* bevat een uitgebreide en gedetailleerde beschrijving van de M&O-risico's, de beheersmaatregelen en de restrisico's.

**d) Beheersmaatregelen**

*Als een regeling M&O-gevoelige elementen bevat, moet een adequate controle op de juistheid en volledigheid van de geleverde gegevens plaatsvinden. Welke checks en balances zijn er?*

*In/door welke bronnen en op welk moment in het proces?*

*Hebben de ketenpartners (uitvoering, toezicht, opsporing en vervolging) afspraken gemaakt over een gezamenlijke en sluitende handhavingsstrategie? Zo ja, welke?*

De mogelijke beheersmaatregelen die de regionale openbare lichamen bij de M&O-aanpak kunnen treffen zijn meegenomen in Bijlage 2 M&O risicotabel.

Model van vergoedingssystematiek

Er is gekozen voor het model van een uniforme, eenvoudige vergoedingssystematiek. Deze keuze is gemaakt op basis van volgende overwegingen.

1. Toekenning voor de gehele regio en periode; Het besluit ziet op de toekenning van een incidentele bijdrage aan een regionaal openbaar lichaam voor de regio als geheel, en voor een geheel boekjaar.
2. De ontvanger als loket; de ontvanger van de bekostiging wordt gevraagd om namens de gemeenten, GGD-en en/of GHOR in hun regio en voor alle door deze gemaakte kosten, de gehele bijdrage voor hun regio aan te vragen. Dit is geschied uit volgende overwegingen. De aanvraag is ten principale gekoppeld aan de huidige coördinerende rol van de ontvanger bij de eerste opvang. Een aanvraag namens de gehele regio biedt voorts ruimte aan mogelijk decentrale verschillen in de regionale uitvoering bij opvang van ontheemden uit de Oekraïne. De aanvraag door de ontvanger voorkomt voor de meeste regio's onnodige administratieve lasten voor de betrokken partijen hetgeen bij afzonderlijke aanvragen het geval zou zijn. Eén soort aanvraag vanuit alle regio's via de ontvanger vergroot tot slot de uniformiteit en eenduidigheid van de aanvraag (één loket) en de verwachte snelheid van toekenning. Om laatstgenoemde reden wordt

dus ook in de situatie dat de gemeente(n) feitelijk de coördinatie en eerste opvang verzorgen geregeld om de aanvraag voor de incidentele bijdrage te laten verlopen via de ontvanger. Deze aanvraagssystematiek geldt ook voor GGD-en en de GHOR.

3. Vergoeding daadwerkelijke gemaakte kosten; het besluit vergoedt de (meer)kosten die daadwerkelijk worden gemaakt. Toekenning geschiedt op basis van één aanvraag op basis van één raming voor de periode van een halfjaar: dit vergroot de eenvoud en voorkomt allerlei complexe doorrekeningen. Aansluiting van dit besluit met de periode vanaf begin boekjaar tot en met het einde boekjaar vergemakkelijkt tevens de eenduidigheid en eenvoud in boekhoudkundige zin (geen gebroken boekjaren e.d.).

#### Facilitering van de ontvanger vergoeding

Aanbieding van en ondersteuning met:

- Modelaanvraagformulier.
- Modelbrieven en -beschikkingen.
- Werkinstructies.
- Accounthouders.
- Een overzicht van minimale controlehandelingen bij de aanvraag.
- Een postbus waaraan via mail vragen gesteld kunnen worden.
- Overzicht veel gestelde vragen en antwoorden.

#### Verantwoording aan Rijk/controle accountant

- De beheersmaatregelen worden grotendeels onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK uitgevoerd:
  - Onderhoud van de inrichting SiSa-systematiek.
  - Regelgeving m.b.t. accountantscontroles.
  - Opdracht aan het CBS om jaarverantwoordingen te beoordelen op tijdigheid en plausibiliteit.
  - Maatregelenbeleid m.b.t. gemeenten die zich niet tijdig verantwoorden.
- Aanvullend controleert JenV de SiSa-gegevens vóór gebruik ten behoeve van de vaststelling van de Rijksvergoeding per regionaal openbaar lichaam op de aanwezigheid van 'evidente fouten' (bijvoorbeeld op onwaarschijnlijk hoge of lage bedragen), maar niet op eventuele fraude.

#### **e) Sanctiebeleid**

*Welke organisatie houdt toezicht en handhaaft de regeling? Wanneer bewust onjuiste gegevens zijn verstrekt moet dit gevolgd worden door het toepassen van sancties. Hebben de partijen betrokken bij de uitvoering van de regelgeving voldoende controle- en handhavingsmogelijkheden? Wat zijn deze controle- en handhavingsmogelijkheden? Is er een sanctiebeleid? Wat zijn de sancties en waar is het beleid vastgelegd? Is bij de uitvoering door uitvoeringsorganisaties wettelijk geregeld: taken en verantwoordelijkheden (inzake M&O) en daarover af te leggen verantwoording en toezicht door ministerie (controle- en informatieprotocollen)? Hoe is dit geregeld en waar is dit vastgelegd.*

De relatie tussen Rijk en medeoverheid is gebaseerd op gelijkwaardigheid en vertrouwen. Daarin past in beginsel geen sanctiebeleid. Wel is sprake van een comptabele correctie met betrekking tot de kosten van bijstand waarvan de ontvanger van de regeling de rechtmatigheid niet kan verantwoorden.

Bij het verwaarlozen van een wettelijke taak door het college van B&W kan de minister van JenV op grond van art. 124 van de Gemeentewet een besluit tot indeplaatsstelling nemen en overgaan tot het optreden namens en ten laste van de nalatige gemeente. Gemeenten machtigen het regionaal openbaar lichaam om namens hen financiering te ontvangen en blijven daarmee verantwoordelijk voor het correct handelen van de ontvanger.

Bij een besluit van het gemeentebestuur dat in strijd is met het recht of het algemeen belang kan de minister van JenV tezamen met de minister van BZK op grond van art. 268 e.v. van de Gemeentewet het betreffende besluit voordragen voor vernietiging door de Kroon.

#### **f) Voorlichtingsbeleid**

*Derden en/of belanghebbenden moeten op de hoogte zijn van het bestaan, de inhoud en de bedoelingen van de regeling en van het controle- en sanctiebeleid. Wordt er in voorlichting gewezen op rechten, plichten en sancties? Beschrijf hoe en waar dit wordt gedaan? Wordt onderzoek gedaan naar begrip van de regels (Kenniss der verplichtingen)? Wat zijn de uitkomsten?*

Het voorlichtingsbeleid voorziet in het volgende:

- Handreikingen Bekostigingsregeling
- Voorlichting via Veiligheidsregio's, VNG en gemeenten (vraag en antwoord via website en (intern) forum; webinars)
- Q&A's

#### **g) Jaarlijkse evaluatie M&O beheersmaatregelen**

*Hoe hebben de beheersmaatregelen in de praktijk gewerkt en is die werking effectief? Op grond van welke informatie wordt deze conclusie getrokken? Hoe vindt uitwisseling van M&O-signalen tussen beleid en uitvoering plaats (welke afspraken zijn hierover gemaakt)? Hoe komen signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik binnen bij beleid en hoe vaak? Waar worden deze signalen gedocumenteerd? Is de wet-/of regelgeving wel eens aangepast naar aanleiding van signalen en/of indien de regelgeving lastig uitvoerbaar is of M&O gevoelig? Wat is er aangepast? Wat gebeurt er als er signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik binnen zijn gekomen? Wat is de impact van de fout/fraudemogelijkheden?*

Wanneer hier aanleiding toe is vindt afstemming plaats met een Klankbordgroep Bekostigingsregeling. Bij de klankbordgroep zijn naast de ministeries JenV, BZK en FIN betrokken de NBA, VNG, en vertegenwoordigers van enkele regionale openbare lichamen. Het doel van de klankbordgroep is toetsen of de huidige indicatoren en de invulwijzer, horende bij het bekostigingsregeling eerste opvang ontheemden Oekraïne, een juiste en uniforme interpretatie en toepassing van de (controle)voorschriften mogelijk maken. De klankbordgroep beziet tevens of er specifieke instructies aan de accountants moeten worden verstrekt. Deze risico analyse heeft niet geleid tot aanvullende instructies, dan al gecommuniceerd.

#### **h) Omschrijving restant M&O inclusief argumentatie waarom er een restant M&O is**

*Restant M&O is het M&O risico dat overblijft ondanks alle maatregelen ten aanzien van voorlichting, controle, sancties en evaluatie. Dit risico dient gekwantificeerd te worden.*

De restrisico's zijn vermeld in Bijlage 2 de M&O-tabel. De beschreven restrisico's worden aanvaard. Hierbij is overwogen dat de getroffen beheersmaatregelen voldoende zijn.

#### **i) M&O tijdlijn**

*De tijdlijn geeft inzicht in: wat op welk moment naar de regionale openbare lichamen en/of de Kamer gecommuniceerd is over M&O, welke stukken officieel zijn vastgesteld (intern) en/of gepubliceerd en overige M&O-activiteiten.*

- 7 maart 2022 – Opdracht aan veiligheidsregio's om samen met gemeenten de opvang te coördineren. Minimaal 1.000 opvangplekken per regio binnen een termijn van twee weken. Daarna werken aan nogmaals 1.000 opvangplekken voor de periode daaropvolgend, met als doel uiteindelijk 50.000 opvangplekken.
- 8 maart 2022 – Knooppunt Coördinatie Informatie Oekraïne (KCIO) opgericht.
- 9 maart 2022 – Inwerkingtreding crisisstructuur (IAO, ICCB, MCCB, NKC).
- 1 april 2022- Inwerkingtreding artikelen 2c en 4 Wet Verplaatsing Bevolking (staatsnoodrecht)
- 10 mei 2022 – Activering specifieke crisisstructuur (ACMS, MCMS)
- 7 juli 2022 – Bestuurlijk afsprakenkader ontheemden uit Oekraïne.
- 13 juli 2022 - Publicatie Bekostigingsbesluit opvang ontheemden Oekraïne voor Veiligheidsregio's (SPUK), inwerkingtreding met terugwerkende kracht per 1 maart 2022.
- 22 december 2022 – Publicatie verlenging Bekostigingsbesluit opvang ontheemden Oekraïne voor Veiligheidsregio's tot en met 31 december 2023
- November 2023 Nieuw Bestuurlijk Afspraken Kader
- PM Publicatie nieuw Bekostigingsregeling eerste opvang ontheemden Oekraïne door Regionale openbare lichamen gerelateerd aan het Bestuurlijk Afspraken Kader

#### **Verklaring gebruikte afkortingen**

ADR:	Audit Dienst Rijk
B&W:	Burgemeester en wethouders
BZK:	(ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DGM:	Directoraat-Generaal Migratie
FvW:	Financiële-verhoudingswet
JenV:	Ministerie van Justitie en Veiligheid
M&O:	Misbruik en oneigenlijk gebruik
NOO:	Nationale Opvang Organisatie
PDOek:	Programma Directie Oekraïense Ontheemden
SiSa:	Single Information Single Audit
Tw Oek:	Tijdelijke Wet opvang ontheemden Oekraïne
VNG:	Vereniging van Nederlandse Gemeenten