

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

Onderdeel van de besluitvorming over de systematiek van de BooO per 1-1-2025

|   |   |
|---|---|
| <b>Begrotingsartikel</b>  | <b>37</b>   |
| <b>Naam regeling</b>  | <b>Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO)</b> |
| <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.<br/>Welke organisatie voert de regeling uit?</b>  |   |
| <b>Leeswijzer:</b><br>De M&O-beschrijving betreft een intern JenV / AenM-document. De aanname is dat de gebruikte afkortingen binnen JenV / AenM 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.<br><br><u>M&amp;O risicotabel</u><br>Onderdeel van deze M&O-beschrijving is de M&O risicotabel. In de tabel staan de M&O risico's, de bijbehorende beheersmaatregelen en het eventuele restrisico beschreven.<br><br><u>M&amp;O tijdslijn</u><br>Voor de Bekostigingsregeling is een Tijdslijn M&O BooO opgesteld. De tijdslijn geeft inzicht in wat op welk moment naar gemeenten en/of de Kamer gecommuniceerd is over M&O, welke stukken officieel zijn vastgesteld (intern) en/of gepubliceerd en overige M&O-activiteiten.<br><br><b>A1. Doel en doelgroep</b><br>De Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO) voorziet in het verstrekken van een specifieke uitkering aan gemeenten voor het vergoeden van de kosten die zijn gemaakt ten behoeve van het realiseren en exploiteren van de opvang en verstrekkingen aan ontheemden uit Oekraïne in de Gemeentelijke Opvang Oekraïne (GOO) en de Particuliere Opvang Oekraïne (POO).<br><br>De doelgroep van de Bekostigingsregeling zijn gemeenten die kosten hebben gemaakt ten behoeve van het realiseren en exploiteren van een GOO of ten behoeve van de verstrekkingen aan ontheemden uit Oekraïne die geregistreerd staan in de BRP en verblijven in een POO binnen haar gemeentegrens, dan wel kosten heeft gemaakt voor allebei.<br><br>De Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO) bevat 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 grondslag voor deze taak van de burgemeester was gelegen in artikel 4, eerste lid, van de Wet verplaatsing bevolking (hierna: Wvb). Inmiddels is deze bevoegdheid bij het college belegd en ligt de wettelijke grondslag voor de RooO in artikel 3, eerste lid van de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne. Bij de eerstvolgende wijziging van de RooO wordt ook hier burgemeester door college van B&W vervangen.<br><br>In de RooO wordt verstaan onder 'ontheemden': personen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PbEU 2022, L 71). In de Kamerbrieven van 30 maart 2022 <sup>1</sup> en 18 juli 2022 <sup>2</sup> is toegelicht welke categorieën personen in Nederland onder de bescherming van de richtlijn zijn gebracht.<br><br>Na inschrijving in de BRP toetst de IND of iemand aan de voorwaarden van de RTB voldoet. Nadat uit signalen bleek dat aan sommige personen gedurende enige tijd opvang en voorzieningen werd geboden |   |

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2021/2022, 19637, nr. 2907.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2021/2022, 19637, nr. 2945.

in afwachting van de toets op voorwaarden bij de IND en aldaar bleek dat zij niet onder de RTB vielen of nooit de afspraak bij de IND maakten, zijn er in 2024 twee wijzigingen doorgevoerd. Per 17 juni dienen alle nieuwe ontheemden zich binnen 4 weken na inschrijving in de BRP op afspraak bij de IND te verschijnen. Tevens is de IND vanaf januari 2024 bezig met een oproepactie om alle personen die zich nog niet hebben gemeld voor een toets aan de voorwaarden van de RTB op te roepen om dit alsnog te doen. Verschijnen ontheemden niet binnen de gestelde termijn van 4 weken, dan ontvangen zij een voornemen en opvolgend beschikking tot buitenbehandelingstelling van het verzoek om tijdelijke bescherming en de onderhavige asielaanvraag. Voorts hebben zij ook niet langer recht op opvang en voorzieningen voor ontheemden. De gemeente dient de opvang en de verstrekkingen te beëindigen.

Indien bij de gemeente geconstateerd wordt dat iemand evident niet aan de voorwaarden van de RTB voldoet, kan de gemeente bij de IND een verzoek om triage indienen alvorens de persoon in te schrijven in de BRP. Indien de persoon niet aan de voorwaarden van de RTB voldoet zal de IND een weigeringsbesluit uitreiken en heeft de persoon niet langer recht op opvang en voorzieningen.

### **Aanpassing BooO voor bekostiging (beëindiging) opvang derdelanders uit Oekraïne**

Op 24 augustus 2023 heeft de toenmalige SvJ&V besloten om de BooO zo aan te passen zodat eventueel onderdak van derdelanders met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne, waarvan het recht op opvang onder de RTB in principe op 4 september 2023 is beëindigd, in de GOO of POO voor een bepaalde periode rechtmatig kan worden bekostigd. Het gaat om het volgende:

- onderdak gedurende de vertrektermijn van 28 dagen;
- indien aan de orde: overschrijding van de vertrektermijn van 28 dagen ingegeven door: hetzij realisatie van het remigratiebeleid waarvoor de derdelanders zich tot en met 15 september kunnen aanmelden, hetzij hangende een ontruimingsprocedure;
- kosten die gemeenten maken voor juridische procedures tbv beëindiging opvang die niet kunnen worden gedekt vanuit het normbedrag.

In aanloop naar 4 september 2023 is een groot aantal derdelanders in beroep gegaan tegen het besluit dat het recht op bescherming eindigt op 4 september 2023. Eén van de derdelanders heeft ook een vovo aangevraagd, welke door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) is toegekend. Op 23 oktober 2023 vond de zitting bij de Afdeling plaats en op 17 januari 2024 volgde de uitspraak van de Afdeling. Hoewel de Afdeling oordeelde dat de bescherming van rechtswege eindigt op 4 maart 2024 en derdelanders in opvolging van de uitspraak (nieuwe) terugkeerbesluiten hebben ontvangen, zijn meerdere derdelanders hiertegen in beroep gegaan. Vervolgens zijn op 29 maart jl. door de rechtbank Amsterdam en op 25 april jl. door de Afdeling prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie (hierna: HvJEU). Eveneens op 25 april jl. is de Kamer geïnformeerd dat derdelanders tot de beantwoording van de prejudiciële vragen door het HvJEU weer dezelfde rechten hebben als de ontheemden die onder de RTB vallen. Op 3 september jl. heeft de zitting bij het HvJEU plaatsgevonden. Het arrest wordt binnen enkele maanden verwacht. Bovenstaand besluit zal pas van toepassing zijn zodra het arrest van het HvJEU gewezen is en er duidelijkheid is over het al dan niet beëindigen van de tijdelijke bescherming van deze groep.

### **A2. Bestedingsdoelen van de bekostigingsregeling**

#### Gemeentelijke opvang Oekraïne (GOO)

Op grond van deze regeling kan het Rijk de kosten van gemeenten voor de realisatie en exploitatie van de gemeentelijke opvanglocaties vergoeden. Gemeenten krijgen een normbedrag vergoed van €100 tot en met 14 oktober 2022, vanaf 15 oktober 2022 tot en met 31 december 2023 €83 en vanaf 1 januari 2024 €61, per dag per gerealiseerde opvangplek. In een separaat schrijven worden de verrekenbaarheid van BTW aan gemeenten toegelicht. Daarnaast is met ingang van 15 oktober 2022 een uitzonderingsbepaling in het leven geroepen, voor die gemeenten waar de kosten in betekende mate afwijken van het normbedrag.

Het normbedrag is van toepassing op alle vormen van gemeentelijke opvang Oekraïne (GOO). Omdat er onvoldoende inzicht in gemeentelijke kosten is voor het vaststellen van een norm die reële compensatie van gemeenten garandeert, is in juli-september 2022 een onafhankelijk [monitoronderzoek](#) uitgevoerd teneinde de norm te kunnen bijstellen indien nodig.

Voor de hoogte van de financiële verstrekkingen (voor voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven) aan ontheemden uit Oekraïne in de GOO wordt verwezen naar [artikel 10](#) van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne. Ook deze kosten worden als onderdeel van het GOO-normbedrag aan gemeenten vergoed.

Ten aanzien van de transitiekosten<sup>3</sup> geldt dat deze kosten eerst ter goedkeuring worden voorgelegd aan het Ministerie van JenV / AenM. Deze bepaling geldt vanaf de inwerkingtreding van de regeling (4 juni 2022). Het Ministerie van JenV / AenM beantwoordt verzoeken hiertoe per stuk. Er wordt gewerkt met beleidslijnen om houvast te geven.

Het Ministerie van JenV / AenM hanteert een intern document 'Beleidslijnen Gemeenteloket' voor o.m. de beantwoording van de vragen van gemeenten over de financiële compensatie voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Bij de beoordeling van de transitiekosten zijn de volgende richtlijnen belangrijk:

- Kosten voor transitie of bouw worden vergoed op basis van afschrijving of huur. Indien bijvoorbeeld een slooppand voor korte termijn geschikt gemaakt wordt voor opvang kan de gehele transitie voor die periode worden afgeschreven
- Gemeenten zijn niet verplicht gebouwen op lange termijn voor andere doeleinden in te zetten. Wel wordt aandacht gevraagd voor duurzame inzetbaarheid na transitie waar dit mogelijk is. Daarbij valt te denken aan inzet voor spoedzoekers, studenten etc. Dit geldt niet in gevallen waar een slooppand tijdelijk wordt ingezet voor opvang of situaties waarin de omgevingswet inzet voor een andere doelgroep belemmert.

#### Particuliere opvang Oekraïne (POO)

Op grond van deze regeling kan het Rijk de kosten van gemeenten vergoeden die zij hebben gemaakt voor de verstrekkingen aan ontheemden uit Oekraïne in de POO binnen de gemeentegrens en die zijn geregistreerd. Het is de gemeente verplicht om de ontheemde te registreren alvorens over te gaan op de verstrekking van het leefgeld in de POO. Hierbij geniet BRP-registratie de voorkeur. In 2022 mocht de gemeente de ontheemde ook anderszins registreren om al over te gaan op de uitkering van verstrekkingen (bijvoorbeeld wanneer er geen BRP-registratie capaciteit voorhanden is). Wel moest de gemeente alsnog zo spoedig mogelijk overgaan tot BRP-registratie.

Voor de hoogte van de financiële verstrekkingen (voor voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven en een wooncomponent) aan ontheemden uit Oekraïne in de POO wordt verwezen naar artikel 12 van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne.

De hoogte van het normbedrag voor de eventuele uitvoeringskosten die gemeenten maken ten aanzien van de verstrekkingen aan ontheemden uit Oekraïne in de POO is in september 2022 vastgesteld op basis van het monitoronderzoek. Onder dit normbedrag vallen tevens de vergoedingen van de kosten van gemeenten voor de BRP-inschrijving, de WA-verzekering en de buitengewone kosten in de particuliere opvangvoorziening. Het POO-normbedrag bedroeg tot januari 2024 €210, en vanaf 1 januari 2024 €92 per geregistreerde persoon per maand waarin aan deze persoon een verstrekking is gedaan.

#### Overig

Voor de volledigheid dient opgemerkt te worden dat ontheemden uit Oekraïne die zelfstandig een woning huren of kopen géén gebruik maken van opvang, en daarmee ook geen recht hebben op verstrekkingen<sup>4</sup>.

#### **A3: Aanbesteding en staatssteun**

Deze regeling is gericht op gemeenten in de uitoefening van hun publieke taak en bevat vanuit het Rijk daarom geen (directe) staatssteun. Omdat de specifieke uitkering door de gemeenten onder meer besteed kan worden aan door derden verleende diensten, is het van belang dat de gemeenten

<sup>3</sup> De kosten die gemeenten maken voor het geschikt maken of realiseren van gebouwen voor de opvang van ontheemden.

<sup>4</sup> Zie RooO artikel 1, lid i. (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0046503/2023-02-22/0>).

bij de besteding alert zijn op de Europese regels inzake staatssteun. Conform de interdepartementale afspraken over staatssteun moeten de gemeenten zelfstandig een staatssteuntoets uitvoeren om te waarborgen dat eventuele staatssteun in overeenstemming met artikel 107 en 108 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie wordt verstrekt.

(Alleen) bij een crisissituatie kan bij een aanbesteding gebruik worden gemaakt van specifieke kaders binnen de bestaande (Europese) regelgeving. Door de crisissituatie kunnen overheden een beroep doen op dwingende spoed en hoeven niet de termijnen voor bepaalde procedures in acht te worden genomen. Voor een beroep op dwingende spoed is het van belang dat er sprake is van onvoorzienbaarheid van de gebeurtenissen voor de betrokken aanbestedende diensten. In het controledossier zorgt de gemeente voor een motivatie per opdracht. Dit is niet per definitie gekoppeld aan een bepaalde periode. Ook in 2022 kan sprake zijn geweest van voorzienbare gebeurtenissen, en in de tijd die nog komen gaat kan sprake zijn / blijven van onvoorzienbare gebeurtenissen. Het conflict in Oekraïne, en daarmee de (samenstelling van de) instroom richting Nederland, blijft met grote onzekerheden omgeven. Per aanbesteding wordt gekeken en onderbouwd of de crisissituatie, en daarmee samenhangend de onvoorzienbaarheid, van toepassing is. Naarmate de tijd vordert kan het zijn dat het spoedeisende karakter verandert. Daarom dient per geval beoordeeld te worden of er sprake is van onvoorzienbaarheid.

Voor meer informatie over de versnelde procedure worden gemeenten doorverwezen naar de webpagina van Expertisecentrum Aanbesteden [PIANOo](#). Het Ministerie van BZK coördineert decentrale staatssteunprocedures via het Coördinatiepunt Staatssteun Decentrale Overheden (hierna: CSDO BZK) en heeft in dat kader periodiek overleg met de VNG en het Coördinatiepunt Staatssteun (CPS) van Kenniscentrum Europa decentraal.

#### **A4. Verantwoording en afrekening**

- De BooO is een specifieke uitkering als bedoeld in artikel 15a van de FvW.
- Deze regeling bewerkstelligt dat gemeenten achteraf via de systematiek van Single information, Single audit (SiSa) moeten verantwoorden dat het bedrag is besteed aan (één of meerdere van) de in artikel 3 van deze regeling beschreven doelen. De uitkering kan worden teruggevorderd voor het deel dat blijkt de verantwoordingsinformatie niet of niet rechtmatig is uitgegeven. Hierbij geldt dat voor dat deel waarbij normbedragen gedeclareerd worden deze als besteed gezien worden zodra is vastgesteld dat de betreffende opvangplekken of verstrekkingen gerealiseerd zijn.
- Over de rechtmatige besteding van deze gelden verantwoorden gemeenten zich achteraf aan de minister van BZK, en wel op de gebruikelijke wijze via de SiSa-systematiek en gebaseerd op het baten-lastenstelsel.
- Op basis van de gemeentelijke SiSa-verantwoording stelt de minister van AenM de rijksvergoeding vast, waarbij buiten beschouwing worden gelaten de kosten die volgens het verslag van bevindingen van de gemeentelijke accountant als fout of onzeker worden aangemerkt. Indien het buiten beschouwing laten van deze kosten naar het oordeel van de minister van AenM leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard, kan zij de als fout of onzeker aangemerkte kosten toch geheel of gedeeltelijk in aanmerking nemen bij de vaststelling van de rijksvergoeding.
- De door de minister van JenV / AenM vastgestelde rijksvergoeding wordt aan gemeenten betaald, onder verrekening van de hen verstrekte voorschotten.
- De minister van JenV / AenM verantwoordt aan het parlement de rechtmatigheid van de aan gemeenten toegekende rijksvergoedingen.
- Het Ministerie van JenV / AenM hanteert een intern 'Beleidskader afrekening 2022' bij het beoordelen van de verantwoordingsdocumenten. De NOO is beheerder / secretaris van het Beleidskader afrekening BooO, en bepaalt met name de agenda voor periodiek overleg over het Beleidskader op basis van casuïstiek. DG Oek (met ingang van 1-8-2023: Directeur Oek) stelt als voorzitter en beleidsverantwoordelijke eventuele wijzigingen voor het Beleidskader afrekening BooO en de risico-analyse SiSa vast, gehoord hebbende de inbreng van de NOO en DFEZ. PdOek is ook de partij die bepaalt of beslissingen bevestigd dienen te worden door het MT Oekraïne en/of de directeur FEZ, bijvoorbeeld omdat deze de rechtmatigheid raken.
- Bij de verantwoording over het jaar 2023 is voor gemeenten de mogelijkheid gecreëerd om budget 'terug te geven' aan het Rijk, zonder dat dit tot extra controlelasten leidt door de

accountant. Het is niet verplicht om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Het Rijk en de VNG doen ook in 2024 een onverminderd dringend beroep op gemeenten om dit te doen.

#### **A5. De uitvoerders**

De Nationale Opvang Organisatie (NOO), een taakorganisatie van JenV en met ingang van 1 januari 2025 van AenM, is belast met de taak om in het kader van de opvang van ontheemden uit Oekraïne bij te dragen aan het realiseren van voldoende opvanglocaties van voldoende kwaliteit, en het voldoende beschikbaar en toegankelijk zijn van benodigde basisvoorzieningen en -functies, zoals onderwijs, zorg, maatschappelijke hulp.

De NOO is meer specifiek belast met:

- a. Het ondersteunen en monitoren van het realiseren van voldoende opvanglocaties van voldoende kwaliteit door gemeenten in Nederland.
- b. Het ondersteunen en monitoren van de uitvoering van de feitelijke opvang, door gemeenten. Daarbij gaat het erom dat gemeenten moeten kunnen voorzien in voldoende beschikbaarheid en toegankelijkheid van benodigde basisvoorzieningen en -functies, zoals onderwijs, zorg, maatschappelijk hulp.
- c. Het waar nodig ondersteunen en monitoren van de veilige terugkeer dan wel het bestendig verblijf van ontheemden en van de afbouw van locaties en voorzieningen door gemeenten.
- d. Het waar nodig uitvoeren van een regierol op voornoemde gebieden, bijvoorbeeld bij de organisatie van crisisnoodopvang bij plotselinge grootschalige instroom.

Het voormalige kabinet heeft in het Veiligheidsberaad van 7 maart 2022 met de voorzitters van de veiligheidsregio's de bestuurlijke afspraak gemaakt om samen met gemeenten opvanglocaties te realiseren en te exploiteren voor 50.000 of meer opvangplekken. Deze afspraak is later in 2022 uitgebreid naar 75.000, en in december 2022 naar 90.000 of meer opvangplekken per 1 juli 2023. Er is sprake van een landelijke crisis ten aanzien van de opvang van ontheemden uit Oekraïne, die elke gemeente en veiligheidsregio kan raken en daarmee tevens van een crisis van meer dan plaatselijke betekenis. In de brief aan de Tweede Kamer van 8 maart 2022 heeft het toenmalige kabinet toegezegd dat de kosten die worden gemaakt vanwege de realisatie en exploitatie van deze opvang van rijkswege worden vergoed.

#### **A6. Wijzigingen regeling**

Er hebben verschillende bijstellingen plaatsgevonden.

Met ingang van 1 september 2022 is de regeling verlengd tot en met 31 december 2022. Bij de totstandkoming van de bekostigingsregeling was voorzien dat deze per 1 september zou worden vervangen door een algemene maatregel van bestuur waarin de normbedragen die per gerealiseerde opvangplek in de regeling zijn opgenomen worden bijgesteld naar aanleiding van een monitoringsonderzoek (artikel 3, eerste en vierde lid, van de bekostigingsregeling). Omdat de resultaten van dat onderzoek niet op tijd gereed waren, is besloten het bestedingstijdvak te verlengen tot 1 januari 2023 zodat voor gemeenten zekerheid bestond over de bekostiging van de opvangplekken.

Met ingang van 15 oktober 2022, op basis van de resultaten van het [monitoronderzoek](#):

- Uit het monitoronderzoek is gebleken dat de gewogen gemiddelde kosten per opvangplek per dag in gemeentelijke opvangvoorzieningen, met inbegrip van de daaraan verbonden verstrekkingen en uitvoeringskosten, gemiddeld minder hebben bedragen dan het geldende normbedrag van € 100. Het normbedrag GOO is met ingang van 15 oktober 2022 bijgesteld naar € 83 per gerealiseerde opvangplek per dag.
- Tegelijkertijd zijn er verschillen tussen gemeenten en is het normbedrag niet voor alle gemeenten toereikend, vooral waar het gaat om grootschalige accommodaties in hotels of schepen. In de regeling is daarmee rekening gehouden door gemeenten, waarvoor de normbedragen in betekenende mate niet toereikend zijn, de mogelijkheid te geven de werkelijke meerkosten te declareren. Dit is met name bedoeld voor gemeenten die gebruik

(moeten) maken van duurere accommodatietypes, in het bijzonder hotels, vakantieparken en schepen.

- Voorts is voorzien in de verlenging van het bestedingstijdvak, mede gelet op de voorgenomen indiening van een tijdelijke wet die inmiddels in werking is getreden over de opvangtaak van gemeenten die de grondslag voor deze regeling zal gaan vormen om een meer dan eenmalige uitkering mogelijk te maken. In het verlengde hiervan zijn voor dat geval enkele technische aanpassingen doorgevoerd.
- Het normbedrag voor de uitvoeringskosten van verstrekkingen ten behoeve van de particuliere opvang werd gesteld op € 210 per persoon aan wie een verstrekking is gedaan per maand. Aangezien voor deze verstrekkingen nog geen normbedrag was vastgesteld, geldt dit normbedrag voor de gehele verstrekkingperiode vanaf 1 maart 2022.

Op 25 februari 2023 is de regeling verlengd tot en met 31 december 2023. Deze verlenging was nodig om de tijd tussen het vervallen van de huidige regeling en het indienen van het Wetsvoorstel tot regeling van de tijdelijke opvang van ontheemden uit Oekraïne te kunnen overbruggen. Deze wet voorziet in een door artikel 17, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet gevestigde grondslag voor de bekostigingsregeling, om het vaker dan eenmalig verstrekken van de specifieke uitkering mogelijk te maken. Het wetsvoorstel is in de loop van 2023 bij de Tweede Kamer ingediend. De BoO berust op artikel 4 van deze wet. De Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne is op 27 juni 2024 in werking getreden.

#### **A7. Financiële omvang en bekostiging**

- In de MCCb van 16 maart 2022 is besloten dat noodzakelijke kosten, waaronder de noodopvang van ontheemden waar de bekostigingsregeling op ziet, generaal worden gecompenseerd. Het gaat dan om additionele uitgaven die bovenop de reguliere werkzaamheden plaatsvinden en waarvoor geen budget beschikbaar is op de reguliere departementale begroting van JenV / AenM.
- Het Rijk vergoedt aan gemeenten:
  - Een normbedrag per gerealiseerde gemeentelijke opvangplek per dag;
  - De werkelijke kosten van de gemeentelijke opvang aan die gemeenten, waarvoor de normbedragen in betekenende mate niet toereikend zijn, óf indien deze werkelijke kosten een uitkering op basis van normbedragen in betekenende mate zouden onderschrijden;
  - Transitiekosten, indien daartoe een verzoek is ingediend dat is goedgekeurd via een beschikking;
  - Werkelijk uitgekeerde verstrekkingen aan ontheemden in de particuliere opvang;
  - Een normbedrag per geregistreerde persoon in de particuliere opvang per maand ter dekking van uitvoeringskosten bij een gemeente.

#### Kostenramingen van de Bekostigingsregeling

- De kosten van 50.000 opvangplekken voor maximaal zes maanden in 2022 werden op [21 april 2022](#) geraamd op 951 mln., waarvan 10% als kasuitgave in 2022 en 90% als kasuitgave in 2023. Dat kasritme was gebaseerd op de aanname dat weinig gemeenten een voorschot zouden aanvragen, en tekorten in liquiditeit zouden aanvullen via de Bank Nederlandse Gemeenten. Dit bleek in de praktijk anders uit te vallen. Een mogelijke verklaring is de stijgende rente gedurende 2022. Dit bedrag was inclusief 64 mln. voor het gereedmaken van Rijksvastgoed voor opvang. Van die mogelijkheid is uiteindelijk vrijwel geen gebruik gemaakt.
- Op [27 mei 2022](#) kwam daar 308 mln. bij, wederom met een kasritme van 10% als kasuitgave in 2022 en 90% als kasuitgave in 2023. Het grotere budget was bedoeld om 75.000 opvangplekken te kunnen bekostigen.
- Bij de [Ontwerpbegroting 2023](#) is 995 mln. aan het budget van 2023 toegevoegd voor de opvang in de periode oktober t/m december 2022, uitgaande van 75.000 opvangplekken.
- Bij de 2e Suppletoire begroting is 350 mln. toegevoegd aan het budget van 2022 (kasschuif met 2023) omdat een veel groter deel van de gemeenten dan eerder gedacht een voorschot aanvraag. Daar kwam bij slotwet nog eens 350 mln. bij, wat de uiteindelijke kasuitgaven in 2022 op ongeveer 850 mln. heeft gebracht.

- Voor de jaren 2023 en 2024 heeft budgettaire besluitvorming plaatsgevonden bij het reguliere besluitvormingsmoment in het voorjaar van 2023.
- Deze bedragen zijn met grote onzekerheden omgeven. Een belangrijke basis voor de besluitvorming is een prognose van de netto instroom van ontheemden, die ieder half jaar wordt herijkt. Uit de prognose van de instroom volgt eventueel een herijking van het aantal opvangplekken dat de gemeenten gevraagd wordt te realiseren. De prognose is in februari 2023 voor het eerst opgesteld.
- Bij de Ontwerpbegroting 2024 is het budget voor de BooO 2.881 mln. in 2023 en 2.968 mln. in 2024.
- Bij Ontwerpbegroting 2025 is het budget voor de BooO 3.271 mln. in 2024, 3.427 mln. in 2025, 3.407 mln. in 2026 en 1.014 mln. in 2027.

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

De eerste versie van de bekostigingsregeling is in nauwe samenwerking met oa de VNG, maar ook in zeer korte tijd tot stand gekomen. Omdat er onvoldoende inzicht in gemeentelijke kosten was voor het vaststellen van een normbedrag dat reële compensatie van gemeenten garandeert, is daarom in de regeling opgenomen dat een onafhankelijk monitoronderzoek zou worden uitgevoerd door een externe partij teneinde de norm naar boven te kunnen bijstellen indien nodig, en op basis daarvan het normbedrag, met terugwerkende kracht tot 1 maart 2022, bij te stellen.

Daarnaast heeft DG Oek eind augustus 2022 een proefcontrole geïnitieerd van de concept SiSa-bijlage en invulwijzer voor de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne. Bij de proefcontrole zijn naast de ministeries JenV / AenM, BZK en MinFin betrokken de NBA, VNG, controllers van enkele gemeentes en enkele gemeentelijke accountants. Het doel van de proefcontrole is toetsen of de huidige indicatoren en de invulwijzer, horende bij de bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne, een juiste en uniforme interpretatie en toepassing van de (controle)voorschriften mogelijk maken. Zo niet dan worden mogelijkheden verkend om de 'echte' controle in de eerste helft van 2023 te verhelderen en vergemakkelijken. Bevindingen en dilemma's die volgen uit de interim controles van enkele gemeenten bieden eveneens aanleiding om de gevraagde verantwoording te verbeteren.

Deze werkwijze is in de daarop volgende jaren voortgezet. De SiSa invulwijzer wordt voorafgaand aan publicatie getoetst in het proefcontrole overleg. Eventuele beleidsmatige wijzigingen met een weerslag op de verantwoording worden verkend, waarna opties tot verwerking worden besproken en verwerkt.

**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 / AenM 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?*

**Leeswijzer:**

- I. Wat betreft de M&O-risico's in het kader van de BooO, bestaat onderscheid tussen:
  - a. de risico's die verband houden met de (eind)gebruikers van deze regeling, namelijk ontheemden uit Oekraïne, mbt ontvangen vergoedingen zoals leefgeld;
  - b. de risico's die verband houden met de uitvoering en toepassing van deze regeling door betrokken uitvoerders, zijnde de gemeenten en het ministerie van JenV / AenM (de NOO).
- II. Hieruit volgt dat de beschrijving van de M&O-risico's in het kader van de BooO:
  1. Algemene risico's ten aanzien van de uitvoering
  2. Specifieke risico's ten aanzien van de uitvoering en verantwoording mbt de indicatoren

III. De bij deze beschrijving gevoegde *M&O-tabel Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne* bevat een beschrijving van de M&O-risico's, de beheersmaatregelen en de restrisico's. Deze M&O-tabel wordt geacht integraal onderdeel uit te maken van de beschrijving.

#### **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?*

#### **Beheersmaatregelen in de regelgeving en facilitering gemeenten**

##### Regelgeving

Het uitgangspunt is regelgeving tot stand te brengen die zo min mogelijk gevoelig is voor M&O.

##### Facilitering gemeenten

Aanbieding van:

- Modelaanvraagformulier.
- Modelbrieven en -beschikkingen.
- Handreikingen GOO en POO.
- Werkinstructies.
- Een overzicht van minimale controlehandelingen bij de aanvraag.
- Ondersteuning gemeenten met webinars, klankbordgroepen en een postbus waaraan via mail vragen gesteld kunnen worden. Ook wordt informatie op het VNG forum geplaatst.
- Informatie op [Rijksoverheid.nl](http://Rijksoverheid.nl) voor overheden en maatschappelijke organisaties over beleid en regels voor de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland, waaronder
  - veel gestelde vragen en antwoorden;
  - Circulaire Vertrek en gevolgen voorzieningen RooO, Instructieadvies derdelanders voor gemeenten, [Voorkomen bedoeld of onbedoeld oneigenlijk gebruik van verstrekkingen](#), Handreiking invoering eigen bijdrage.
  - [handreiking aanmeldprocedure vluchtelingen uit Oekraïne, handelswijze gemeenten opvang Oekraïners die nooit aan voorwaarden RTB hebben voldaan, handelswijze gemeenten voor personen die geen verblijfsbewijs hebben afgehaald bij de IND en de werkinstructie voor het triageproces](#) (voor beoordeling of een vreemdeling die een beroep doet op de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) moet worden doorverwezen voor een "triagegesprek" bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), voordat hij wordt ingeschreven in de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP)).

##### Voorlichting aan ontheemden uit Oekraïne en aanbieders van (particuliere) opvang

- Naslagwerk GOO en handreiking POO.
- Contact via vertegenwoordigers van groepen ontheemden uit Oekraïne.
- Refugeehelp.nl en voorlichting via VWN.

##### Verantwoording aan Rijk/controler accountant

- De minister van BZK heeft een stelselverantwoordelijkheid voor het functioneren van SiSa, waaronder:
  - Onderhoud van de inrichting SiSa-systematiek.
  - Wetgeving in de vorm van BBV en BADO, maar ook het jaarlijks bijstellen van de Nota verwachtingen accountantscontrole.
  - Coördinatie van het proces van indiening van de jaarstukken. Het CBS beoordeelt in opdracht van de minister van BZK de tijdigheid en plausibiliteit van de jaarstukken.
  - Maatregelenbeleid m.b.t. gemeenten die zich niet tijdig verantwoorden.
- Aanvullend controleert JenV / AenM de SiSa-gegevens vóór gebruik ten behoeve van de vaststelling van de Rijksvergoeding per individuele gemeente op de aanwezigheid van 'evidente fouten' (bijvoorbeeld op onwaarschijnlijk hoge of lage bedragen), maar niet op eventuele fraude.
- In de Nota van verwachtingen accountantscontrole zijn ten aanzien van de BooO indicatoren opgenomen die via een proefcontrole gezamenlijk zijn opgesteld met enkele gemeenten en gemeentelijk accountants. Dit is gebeurd om te borgen dat de indicatoren op een juiste en



uniforme wijze zouden worden geïnterpreteerd. Daarnaast zijn drie grote gemeenten verzocht bevindingen in de interim controle (proefaudit) voor de BooO te delen met JenV / AenM.

#### **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.*

#### **E1 Sanctiebeleid in de relatie tussen Rijk en gemeente**

De relatie tussen Rijk en gemeente 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 gemeente de rechtmatigheid niet kan verantwoorden.

Bij het verwaarlozen van een wettelijke taak door het college van B&W kan de minister van JenV / AenM 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. Bij een besluit van het gemeentestuur dat in strijd is met het recht of het algemeen belang kan de minister van JenV / AenM 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.

#### **E2 Sanctiebeleid in de relatie tussen gemeente en ontheemde die leefgeld ontvangt**

Het beleidsmatige doel van het handavingsbeleid is misbruik voorkomen en, als het zich toch voordoet, dat dit niet mag lonen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving van de naleving door personen die een beroep doen op leefgeld.

#### **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 (Kennis der verplichtingen)? Wat zijn de uitkomsten?*

Het voorlichtingsbeleid voorziet in het volgende:

- Handreikingen GOO en POO;
- Voorlichting via VNG (vraag en antwoord via website en (intern) forum; webinars, klankbordgroepen bestaande uit verschillende gemeenten)

#### **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?*

Sinds 27 juni 2024 is de wettelijke basis gecreëerd die gegevensuitwisseling tussen UWV en gemeenten mogelijk moet maken. Dit maakt het mogelijk voor gemeenten om de arbeidssituatie van een ontheemde te toetsen. Grondslag berust in artikel 7 van de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne.

Zoals eerder vermeld, zijn in 2024 twee wijzigingen doorgevoerd aangaande het aanmeldproces nadat uit signalen bleek dat aan sommige personen gedurende enige tijd opvang en voorzieningen werd geboden in afwachting van de toets op de voorwaarden bij de IND en aldaar bleek dat zij niet onder de RTB vielen of nooit de afspraak bij de IND maakten. Allereerst dienen alle nieuwe ontheemden per 17 juni zich binnen 4 weken na inschrijving in de BRP op afspraak bij de IND te

verschijnen. Daarnaast is de IND vanaf januari 2024 bezig met een oproepactie om alle personen die zich niet hebben gemeld voor de toets aan de RTB-voorwaarden op te roepen om dat alsnog te doen.

Daarnaast vindt regelmatig afstemming plaats met het zogeheten proefcontrole overleg.

#### **h) Restant M&O**

*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 de *M&O-tabel*.

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

*Zijn er maatregelen niet genomen omdat de baten niet opwegen tegen de kosten of om andere redenen? Zo ja, om welke reden?*

Mede onder verwijzing naar de *M&O-tabel* wordt opgemerkt dat de beschreven restrisico's worden aanvaard. Hierbij is overwogen dat de getroffen beheersmaatregelen voldoende zijn.

### **Verklaring gebruikte afkortingen**

|       |   |
|-------|---|
| Awb:  | Algemene wet bestuursrecht  |
| B&W:  | Burgemeester en wethouders  |
| BADO: | Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten   |
| BooO: | Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne   |
| BSN:  | Burgerservicenummer   |
| BZK:  | (ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  |
| CBS:  | Centraal Bureau voor de Statistiek  |
| DUO:  | Dienst Uitvoering Onderwijs   |
| FvW:  | Financiële-verhoudingswet   |
| GBA-V | Gemeentelijke basisadministratie voorzieningen  |
| GOO:  | Gemeentelijke Opvang Oekraïne   |
| IB:   | Inlichtingenbureau  |
| JenV: | Ministerie van Justitie en Veiligheid   |
| AenM: | Ministerie van Asiel en Migratie  |
| KvK:  | Kamer van Koophandel  |
| M&O:  | Misbruik en oneigenlijk gebruik   |
| NAW:  | verkorte benaming voor een groep veldnamen in een handmatig of geautomatiseerd adressen- of klantenbestand; afgeleid van: naam, adres en woonplaats |
| POO:  | Particuliere Opvang Oekraïne  |
| RooO: | Regeling opvang ontheemden Oekraïne   |
| SiSa: | Single Information-Single Audit   |

UWV: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten