

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

Onderdeel van de besluitvorming over de systematiek van de BooO per 1-1-2024

Begrotingsartikel	37
Naam regeling	Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO)
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?	
<p>Leeswijzer:</p> <p>De M&O-beschrijving betreft een intern JenV-document. De aannahme 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><u>M&O risicotabel</u> 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.</p> <p><u>M&O tijdlijn</u> Voor de Bekostigingsregeling is een Tijdlijn M&O BooO opgesteld. De tijdlijn 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.</p> <p>A1. Doel en doelgroep 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).</p> <p>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.</p> <p>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 is gelegen in artikel 4, eerste lid, van de Wet verplaatsing bevolking (hierna: Wvb).</p> <p>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 Nederland worden de volgende categorieën onder de bescherming van de richtlijn gebracht.</p> <ol style="list-style-type: none">1. Personen met de Oekraïense nationaliteit die:<ol style="list-style-type: none">a. de Oekraïense nationaliteit hebben en die na 26 november 2021 Oekraïne zijn ontvlucht of die in de periode van 27 november 2021 tot en met 23 februari 2022 naar het grondgebied van de Europese Unie zijn gereisd;	

b. de Oekraïense nationaliteit hebben en die kunnen aantonen dat zij in de periode vóór 27 november 2021 feitelijk al in Nederland verbleven; of

2. Staatlozen of derdelanders met een andere nationaliteit dan de Oekraïense, die:

- op 23 februari 2022 in Oekraïne internationale bescherming of gelijkwaardige nationale bescherming genoten;
- op 23 februari 2022 geldige Oekraïense permanente verblijfsvergunning en ten aanzien van wie i) aannemelijk is dat zij Oekraïne na 26 november 2021 hebben verlaten; en ii) niet is gebleken dat zij na 23 februari 2022 naar het land van herkomst zijn teruggekeerd.

3. Gezinsleden van de hiervoor genoemde personen:

1. Huwelijkspartner of niet-gehuwde partner waarmee een duurzame relatie wordt onderhouden
2. Minderjarige ongehuwde kinderen (binnen of buiten huwelijk geboren of geadopteerd)
3. Andere naaste familieleden die met het gezin samenwoonden en die volledig of grotendeels afhankelijk zijn.

Op 22 december 2022 heeft de staatssecretaris van JenV de volgende keuzes gemaakt t.a.v. de handelswijzen om invulling te geven aan de uitvoering van de RTB in Nederland:

1. Ten aanzien van Oekraïense (arbeids)migranten die buiten Oekraïne en Nederland verbleven ten tijde van het conflict wordt strikt gehandhaafd op de voorwaarden (waaronder dat het vertrek uit Oekraïne verband moet houden met het conflict) om Oekraïners in aanmerking te laten komen voor tijdelijke bescherming;
2. Ten aanzien van Oekraïners die terugkeren naar hun land van herkomst nadat is vastgesteld dat zij niet voldoen aan de voorwaarden van tijdelijke bescherming en die na een (kort) verblijf in Oekraïne terugkeren naar Nederland om opnieuw om tijdelijke bescherming te verzoeken, wordt strikt gehandhaafd op het eerdere weigeringsbesluit indien tijdelijke bescherming geweigerd is. Enkel in overduidelijke gevallen wanneer blijkt dat een Oekraïner de intentie had definitief terug te keren en na terugkeer uit Oekraïne alsnog ontheemd geraakt is door het conflict, wordt een verblijfsbewijs alsnog verleend;
3. Ten aanzien van derdelanders die later dan op de peildatum 23 februari 2022 een permanente vergunning of beschermingsstatus in Oekraïne hebben verkregen, wordt strikt gehandhaafd op de hiervoor genoemde peildatum en hen niet in aanmerking te laten komen voor tijdelijke bescherming;
4. Ten aanzien van EU-burgers wordt een eenduidige werkwijze gehanteerd waardoor EU-burgers in alle gevallen worden uitgesloten van tijdelijke bescherming.

Op 5 juli 2023 heeft de staatssecretaris van JenV de volgende keuzes gemaakt t.a.v. de voorwaarden om als gezinslid in aanmerking te komen, nadat er vanuit de IND signalen over onduidelijkheid en vermoedens van misbruik naar boven kwamen:

- 1- Voor wat betreft de plaats van het samenwonen: de huidige werkwijze te handhaven, waarbij niet het criterium wordt toegepast dat samenwonen moet hebben plaatsgevonden in Oekraïne;
- 2- Voor wat betreft het moment van het samenwonen: ontheemden uit Oekraïne die op 23 februari 2022, dan wel 27 november 2021, samenwoonden, onder de RTB te laten vallen en aanvullend daarop om vreemdelingen die na 23 februari 2022 zijn gaan samenwonen ook onder de RTB vallen, mits de relatie ten tijde van het uitbreken van het conflict op 23 februari 2022 al bestond;
- 3- Voor wat betreft de duur van het samenwonen: geen termijn te stellen aan het samenwonen, maar er moet wel sprake zijn van een duurzame relatie.

Opgemerkt wordt dat het samenwoningsvereiste niet geldt voor minderjarige, ongehuwde of geadopteerde kinderen.

De IND toetst op de stickerlocatie of iemand aan de voorwaarden van de RTB voldoet. Hierbij worden de bovengenoemde voorwaarden in acht genomen. Nadat uit signalen is gebleken dat sommige personen een nieuw paspoort aanvragen in Oekraïne, Polen of Duitsland (de ambassade in Nederland geeft op het moment van schrijven geen nieuwe paspoorten af) zodat de IND de in- en uitreisdata niet kan controleren. Conform het uitvoeringsbesluit kan een lidstaat om alle (identificerende) documenten verzoeken die nodig zijn voor de verblijfstoets. Derhalve is in juli 2023 de afspraak gemaakt dat de IND in het geval iemand alleen het nieuwe paspoort toont ook vraagt om andere bewijsstukken waaruit blijkt dat hij aan de voorwaarden RTB voldoet.

Staatssecretaris JenV akkoord met aanpassen BooO voor bekostiging (beëindiging) opvang derdelanders uit Oekraïne

Op 24 augustus 2023 heeft de 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 2022 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.

Op 2 september 2022 heeft de RvS een uitspraak gedaan in een zaak om een voorlopige voorziening van een derdelander die per 4 september niet meer onder de RTB zou vallen. Deze vovo was aangevraagd omdat de RvS nog geen uitspraak had gedaan in de hoger beroepzaak of de RTB tussentijds mag worden beëindigd door de SvJ&V voor de betreffende groep. De RvS heeft deze vovo toegewezen waarop het kabinet heeft besloten de beëindiging van de tijdelijke bescherming te bevriezen. Bovenstaand besluit zal pas van toepassing zijn zodra de RvS een uitspraak heeft gedaan in het hoger beroep.

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, en vanaf die datum € 83, 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 transitiekosten¹ geldt dat deze kosten eerst ter goedkeuring worden voorgelegd aan het Ministerie van JenV. Deze bepaling geldt vanaf de inwerkingtreding van de regeling (4 juni 2022). Het Ministerie van JenV beantwoordt verzoeken hiertoe per stuk. Er wordt gewerkt met beleidslijnen om houvast te geven.

¹ De kosten die gemeenten maken voor het geschikt maken of realiseren van gebouwen voor de opvang van ontheemden.

Het Ministerie van JenV hanteert een intern document 'Beleidslijnen Gemeenteloket' voor o.m. de beantwoording van de vragen van gemeenten over de financiële compensatie voor de opvang van Oekraïners. 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.

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 verstrekkingen².

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 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

² Zie RooO artikel 1, lid i. (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0046503/2023-02-22/0>).

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 JenV 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 JenV leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard, kan hij de als fout of onzeker aangemerkte de kosten toch geheel of gedeeltelijk in aanmerking nemen bij de vaststelling van de rijksvergoeding.
- De door de Minister van JenV vastgestelde rijksvergoeding wordt aan gemeenten betaald, onder verrekening van de hen verstrekte voorschotten.
- De Minister van JenV verantwoordt aan het parlement de rechtmatigheid van de aan gemeenten toegekende rijksvergoedingen.
- Het Ministerie van JenV 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. DG Oek is ook de partij die bepaalt of beslissingen bevestigd dienen te worden door het MT DG Oek 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 wel een dringend beroep op gemeenten om dit te doen.

A5. De uitvoerders

De Nationale Opvang Organisatie (NOO), een taakorganisatie van JenV, is belast met de taak om in het kader van de opvang van Oekraïense ontheemden 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 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 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 duurdere 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 over de opvangtaak van gemeenten die, indien het voorstel tot wet wordt verheven, 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 van kracht worden van de Wet tot regeling van de tijdelijke opvang van ontheemden uit Oekraïne te kunnen overbruggen. Het wetsvoorstel 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.

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.
- 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. Dit 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 [2^e 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 aanvroeg. 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.

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, 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.

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?

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 (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, en een postbus waaraan via mail vragen gesteld kunnen worden.
- Informatie op 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;
 - Circulaires Vertrek en gevolgen voorzieningen RooO, Instructieadvies derdelanders voor gemeenten en [Voorkomen bedoeld of onbedoeld oneigenlijk gebruik van verstrekkingen](#).

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

- Handreikingen GOO en POO.
- Contact via vertegenwoordigers van groepen ontheemden uit Oekraïne.

Verantwoording aan Rijk/controle 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 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.

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 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 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 handhavingsbeleid 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 (Kenniss der verplichtingen)? Wat zijn de uitkomsten?

Het voorlichtingsbeleid voorziet in het volgende:

- Handreikingen GOO en BOO
- Voorlichting via VNG (vraag en antwoord via website en (intern) forum; webinars)

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?

In 2023 wordt 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.

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 redenen?

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
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