Ministerie van Justitie en Veiligheid

Uitvoeringstoets NOO

Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten
Doelgroepflexibele bekostigingsregeling

Datum	27 november 2025
Status	Definitief

Colofon

Afzendgegevens

Nationale Opvang Organisatie
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon

Projectnaam

Uitvoeringstoets NOO – Doelgroepflexibele bekostigingsregeling

Bijlage(n)

1. Uitvoeringstoets doelgroepflexibele gemeentelijke opvang 29 augustus
2. Uitvoeringstoets doelgroepflexibele regeling DigiJust

Managementsamenvatting en conclusies

De huidige bekostigingsregeling (opvang ontheemden Oekraïne) is gekoppeld aan de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (2001/55 EG). Met de doelgroepflexibele regeling sorteert het Rijk voor op een wijziging van de (tijdelijke) verblijfsstatus van de ontheemden uit Oekraïne per 4 maart 2027. Hierdoor kan het Rijk de gemeentelijke opvang ook na deze periode blijven financieren. Het ontbreekt echter aan duidelijkheid over de gevolgen die een wijziging van de (tijdelijke) verblijfsstatus heeft voor bestaande opvanglocaties die op dat moment niet voldoen aan de Huisvestingswet 2014 en de voorwaarden uit het Besluit bouwwerken leefomgeving. De Nationale Opvang Organisatie hecht er waarde aan om te benadrukken dat er los van de bekostiging nog belangrijke vraagstukken geadresseerd moeten worden.

Bij het opstellen van deze uitvoeringstoets is de Nationale Opvang Organisatie geconfronteerd met een veelvoud aan wijzigingen en versies van de concept regeling. Dit deel van de uitvoeringstoets is uitgevoerd op de concept doelgroepflexibele regeling van 18 november 2025. Het tijdpad tussen publicatie van de regeling en de invoeringsdatum is erg krap. In zeer korte tijd moeten de voorbereidingen worden getroffen. Met name bij de start van het jaar zal mogelijk nog niet alles uitgekristalliseerd zijn. Gemeenten zullen hier hinder aan kunnen ondervinden.

De invoeringsdatum is haalbaar maar zonder nadere verduidelijking en de juiste randvoorwaarden zien wij een risico voor het realiseren van voldoende opvanglocaties van voldoende kwaliteit door gemeenten in Nederland. Hiertoe geven wij de volgende adviezen en kanttekeningen:

1. Met een duidelijke regeling kunnen aanvullende beleidsregels achterwege blijven (zie 3.3).

2. Verzoekt om meer openheid aan gemeenten te geven over de wijze waarop de beoordeling van transitie- en exploitatiekosten plaatsvindt (zie 2.3).

3. Verzoekt om aan het concept beoordelingskader toe te voegen 5) Duurzaamheid in relatie tot kwaliteit (zie 3.3).

4. Hierbij achten wij het noodzakelijk om het intern maximum bedrag per plek per dag jaarlijks te indexeren en, ook indien daar andere aanleiding toe is, het bedrag te herzien. (zie 2.3).

5. De vraag staat open in welke mate van de NOO wordt verwacht de budgetten tot op de decimaal nauwkeurig toe te rekenen. In het slechtste geval kan dit betekenen dat de verantwoording door gemeenten alsnog per doelgroep moet plaatsvinden. Dit zou dan een aanpassing van de regelgeving vergen (zie 3.2).

6. De NOO verzoekt om in de regeling te specificeren hoe de frictiekosten worden vergoed (zie 2.3).

7. Op basis van de huidige definitie is het onduidelijk welke kostenposten de gemeenten onder bijzondere kosten kunnen indienen en wat de NOO hieronder kan accorderen Het advies is, zoals ook gevraagd in deel 1 van de uitvoeringstoets, om dit nader te specificeren in de regeling en daarnaast

om in toelichting op te nemen dat een formele aanvraag voor bijzondere kosten pas kan worden ingediend nadat hier vooraf contact over is geweest met het ministerie (zie 2.3).

8. Wij vragen aandacht voor de juiste bewoordingen rondom eigen bijdragen, opdat de accountant in staat wordt gesteld om een toets te doen op de volledigheid van de onder deze post opgevoerde bedragen (zie 2.3).

9. Wij verzoeken om zo spoedig als mogelijk duidelijkheid te geven over de verrekenbaarheid van BTW en het aparte schrijven gelijktijdig met de regeling te publiceren (zie 2.3).

10. De NOO verzoekt om duidelijkheid te geven hoe om te gaan met vrijgekomen beddencapaciteit die niet wordt ingezet voor andere AenM-doelgroepen (zie 2.3).

11. In de regeling is een voorbehoud opgenomen omtrent de begroting bij het doen van toezeggingen van maximaal vijf jaar. Richting gemeenten dient nader verduidelijkt te worden dat het genoemde voorbehoud over de Rijksbegroting gaat. De NOO raadt tevens aan om de benodigde middelen zo spoedig als mogelijk toe te voegen aan de begroting AenM zodat aan het genoemde voorbehoud is voldaan, de intentie van het Rijk duidelijk is en het beoogde effect daadwerkelijk gerealiseerd kan worden (zie 2.3).

12. Het risico bestaat dat het subsidieportaal niet klaar is voor de voorschotaanvragen. Dit betekent mogelijk dat het aanvraagloket pas later in het jaar moet openen en gemeenten iets later dan vanaf januari een voorschotaanvraag kunnen indienen (zie 3.5).

13. Leg de maximale exploitatielasten, die volgt uit de regeling, vast in de beschikking van transitiekosten voor nieuwe locaties. De gemeentelijke accountant zal op basis van deze beschikking moeten toetsen of de kosten niet worden overschreden met meer dan 10 procent (zie 3.6).

14. Stel het proefcontrole-overleg met de gemeenten, accountants en het Rijk in om tot helder geformuleerde verantwoordingsstukken te komen (zie 3.6).

15. Informeer gemeenten en accountants over de mogelijke gevolgen van onrechtmatigheden in aanbestedingen (zie 3.6).

Inhoud

1 Inleiding 7
1.1 Achtergrond 7
1.2 Scope van de uitvoeringstoets 7
1.3 Gevolgde werkwijze 8

2 Belangrijkste wijzigingen en effecten regeling 9
2.1 Achtergrond 9
2.2 Huidige situatie 9
2.3 Nieuwe situatie bij inwerkingtreding DFR 10

3 Uitvoeringsconsequenties 13
3.1 Samenwerking 13
3.2 Impact op financiële administratie 13
3.3 Aanvullende beleidsregels 13
3.4 Effect op beoordeling businesscases 14
3.5 Effect op de bevoorschotting 14
3.6 Effect op de verantwoording en afrekening 15

4 Haalbaarheid van de invoeringsdatum 16

5 Effecten op de uitvoeringskosten 17

6 Communicatie 18

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Als onderdeel van het samenhangend pakket is de doelgroepflexibele regeling aangekondigd (DFR[1]). Deze regeling beoogt de uniformering en vereenvoudiging van bekostigingsregelingen om flexibele, betaalbare en langjarige opvangplekken (voor een periode tot 5 jaar) en huisvestingsvormen (voor een periode tot 10 jaar) te realiseren. De basis van de DFR is de huidige Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO). Deze is grondig herzien en uitgebreid om zo alle vormen van tijdelijke gemeentelijke opvang en huisvesting te omvatten, voor asielzoekers, Oekraïense ontheemden en vergunninghouders. Gemeenten blijven daarnaast in staat om ook binnen locaties voor deze doelgroepen capaciteit in te zetten voor gemeentelijke spoedzoekers. De bekostiging van capaciteit voor gemeentelijke spoedzoekers verloopt niet via deze regeling. De regeling zal gepubliceerd worden als Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten.

Bij besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 15 juni 2022 (kenmerk 4063134/22/DP&O) is de Nationale Opvang Organisatie (verder NOO) ingesteld. De NOO heeft als kerntaak het realiseren van voldoende opvanglocaties van voldoende kwaliteit door gemeenten in Nederland. De programmadirectie Oekraïense Ontheemden (pdOEK) heeft in haar rol als opdrachtgever van de NOO op 29 augustus 2025 verzocht om een uitvoeringstoets te doen op de doelgroepflexibele regeling (bijlage 1).

1.2 Scope van de uitvoeringstoets

De uitvoeringstoets gaat uit van de door opdrachtgever beoogde ingangsdatum van de nieuwe regeling 1 januari 2026. De uitvoeringstoets valt uiteen in twee delen: (i) eerste toets op de beleidsmatige uitgangspunten en inhoud van de concept-regeling [versie 22-08-2025] en (ii) de gevolgen voor de uitvoering. Het eerste deel van de uitvoeringstoets is, conform verzoek, binnen twee weken op 11 september 2025 aangeboden aan de opdrachtgever (bijlage 2, Digijust [redacted] Vervolgens is gestart met het tweede deel van de uitvoeringstoets.

Voor de NOO is het gezien haar kerntaak van het grootste belang dat de nieuwe regeling uitvoerbaar is voor gemeenten en recht doet aan de door hen aangedragen knelpunten binnen de huidige regelingen. Om die reden heeft de NOO verzocht dat de opdrachtgever de VNG benadert om eveneens een uitvoeringstoets te doen op de doelgroep flexibele regeling. Het tijdig betrekken van overheden bij beleidsvoornemens die een andere overheidslaag raken volgt tevens uit artikel 4 van de code interbestuurlijke verhoudingen[2]. Daarnaast zal pdOEK op verzoek van de NOO het COA en de projectdirectie Realisatie Onderdak (PRO) uitnodigen met een aanvullende uitvoeringstoets te komen.

De regeling heeft in de periode volgend op 29 augustus 2025 een veelvoud aan versies gezien. Dit heeft het doen van een gedegen uitvoeringstoets aanzienlijk bemoeilijkt. Een deel van deze uitvoeringstoets zal daarom ook betrekking hebben

[1] Deze regeling zal bij publicatie in de Staatscourant worden aangehaald als: Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten.

[2] Code Interbestuurlijke Verhoudingen | Rapport | Rijksoverheid.nl

op de technische uitvoerbaarheid omdat (i) aangedragen zaken niet in voldoende mate zijn opgevolgd of (ii) omdat latere versies van de regeling resulteren in nieuwe aandachtspunten.

1.3 Gevolgde werkwijze

De uitvoeringstoets is verricht in de periode van september 2025 tot 18 november 2025. Deze bestond uit het inventariseren van actiepunten met ketenpartners, de opvolging hiervan door middel van analyse en waar mogelijk, gezien het tijdspad, de voorbereiding op implementatie. Afsluitend zijn de uitkomsten vervat in deze rapportage.

Georganiseerde bijeenkomsten:

- Iedere twee weken werksessies van een dagdeel om samen met de ketenpartners de gevolgen voor de uitvoering in kaart te brengen. Aan de geïnventariseerde punten zijn actiehouders gekoppeld. In de perioden tussen de diverse sessies is gewerkt aan de opvolging hiervan.

- Wekelijkse reflectiesessie met een begeleidingscommissie

- Wekelijks overleg met de opdrachtgever om significante uitkomsten te delen

2 Belangrijkste wijzigingen en effecten regeling

2.1 Achtergrond

Sinds duidelijk werd dat de oorlog in Oekraïne zou voortduren hoort de NOO de roep vanuit gemeenten om langere termijntoezeggingen vanuit het Rijk. De NOO is dan ook een groot voorstander en inspirator van de doelgroepflexibele regeling. De huidige bekostigingsregeling (opvang ontheemden Oekraïne) is gekoppeld aan de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (2001/55 EG). Met de doelgroepflexibele regeling sorteert het Rijk voor op een wijziging van de (tijdelijke) verblijfsstatus van de ontheemden uit Oekraïne per 4 maart 2027. Hierdoor kan het Rijk de gemeentelijke opvang ook na deze periode blijven financieren.

Aan opvang zitten andere kwaliteitseisen dan aan huisvesting. Een wijziging van de (tijdelijke) verblijfsstatus van ontheemden heeft dan ook gevolgen voor de voorwaarden waaraan een locatie moet voldoen. Hoewel er dus op het gebied van bekostiging door middel van de DFR wordt voorgesorteerd op een wijziging van de (tijdelijke) verblijfsstatus, ontbreekt het aan duidelijkheid over de gevolgen die dit heeft voor bestaande opvanglocaties die op dat moment niet voldoen aan de Huisvestingswet 2014 en de voorwaarden uit het Besluit bouwwerken leefomgeving. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste wijzigingen en effecten besproken waar het gaat om bekostiging. De NOO geeft in het licht van bovenstaande mee dat er los van de bekostiging nog belangrijke vraagstukken geadresseerd moeten worden.

2.2 Huidige situatie

Op grond van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO) verstrekt de minister aan gemeenten een specifieke uitkering ter bekostiging van:

- Werkelijke verstrekkingen gemeentelijke en particuliere opvangvoorzieningen (leefgeld)
- Een normbedrag voor de uitvoeringskosten van deze verstrekkingen
- Werkelijke transitiekosten
- Werkelijke uitvoeringskosten ten behoeve van de transitiekosten
- De overige kostencomponenten door middel van een normbedrag per gerealiseerde gemeentelijke opvangplek voor ontheemden per dag.

De hoogte van de specifieke uitkering wordt verminderd met de totaal geïnde eigen bijdragen van ontheemden.

De verrekenbaarheid van BTW voor gemeenten is in een apart schrijven toegelicht, hetgeen bij publicatie van de regeling in de toelichting was toegezegd.

Uitzonderingsbepaling

Naast de eerder genoemde vergoedingen biedt de regeling een uitzonderingsbepaling voor gemeenten die niet uitkomen met het geboden normbedrag. Op basis van deze uitzonderingsbepaling kunnen zij het verschil tussen het huidige normbedrag en de werkelijk gemaakte bestedingen ten aanzien van deze kostencomponenten vergoed krijgen. In haar contact met gemeenten hoort de NOO positieve geluiden over het bestaan van deze uitzonderingsbepaling. Eens te meer omdat de normvergoeding jaarlijks naar beneden is bijgesteld. Tegelijkertijd

betekent dit een onjuiste toepassing van het instrument normbedrag en is het de vraag of alle onderscheiden kostencomponenten zich lenen voor een norm.

Beoordeling transitiekosten

In de beoordeling van de transitiekosten is de NOO gebonden aan een intern gehanteerd maximumtarief voor transitiekosten per ontheemde per dag welke is overeengekomen tussen de opdrachtgever en het Ministerie van Financiën. Naast een beoordeling van de onder de transitiekosten opgevoerde kostenposten, betekent dit dat de totale som wordt gedeeld door het aantal opvangdagen en het aantal opvangplekken. De uitkomst moet onder het intern gehanteerd maximum vallen. Hierbij mag de NOO een maximale einddatum van de EU Richtlijn tijdelijke bescherming (RTB) plus één jaar hanteren. Dat is ook het geval wanneer de opvanglocatie langer beschikbaar is dan de RTB plus één jaar. Dit heeft als gevolg dat ingediende *business cases* niet altijd als sluitend beoordeeld kunnen worden. Bovendien houdt deze norm geen rekening met de exploitatielasten van een locatie. Zo is het mogelijk dat locaties die hoog in de transitiekosten liggen maar laag in de exploitatie geen volledige vergoeding van de transitiekosten van het Rijk ontvangen. Dit kan op gespannen voet staan met de doelmatige besteding van Rijksmiddelen.

2.3 Nieuwe situatie bij inwerkingtreding DFR

- Toegang vier doelgroepen (ontheemden, asielzoekers, statushouders en gemeentelijke spoedzoekers)

Het effect van de uniformering van betrokken financiële regelingen van het Rijk is dat doelgroepen minder met elkaar concurreren voor opvang. Het elimineert de concurrentie tussen doelgroepen echter niet volledig. Zo is er een verschil in de vergoeding van de uitvoeringskosten gekoppeld aan vergunninghouders versus die van andere doelgroepen. Daarnaast biedt dit de mogelijkheid om locaties te creëren die multi-inzetbaar zijn om zo leegstandsrisico's te minimaliseren. De NOO ziet grote voordelen in de DFR. Voor gemeenten heeft dit als voordeel dat hiermee niet separaat per doelgroep een aanvraag hoeven in te dienen met elk een eigen set aan benodigde verantwoordingsinformatie. Op de begroting van het ministerie van Asiel en Migratie (AenM) zijn de middelen echter (nog) niet financieel ontschot. Dit heeft consequenties voor de uitvoering (zie hoofdstuk 3).

- Voorwaarden aan de doelgroep

De DFR bevestigt het gegeven dat het college van burgemeester en wethouders bepaalt aan welke doelgroep(en) de beschikbare beddencapaciteit wordt toegewezen. Indien er in de periode na de eerste toewijzing capaciteit beschikbaar komt vanwege doorstroming of uitplaatsing van een vreemdeling stelt de regeling echter dat het college de vrijgekomen beddencapaciteit kan benutten voor een andere gemeentelijke doelgroep, indien er naar het oordeel van de ministers regionaal, dan wel landelijk, naar verwachting al voldoende capaciteit voor opvang of huisvesting beschikbaar is, of gerealiseerd zal worden (artikel 6.2). Uit deze formulering volgt een toets vanuit het Rijk alvorens de gemeente de capaciteit kan benutten voor een andere gemeentelijke doelgroep. Dit lijkt strijdig met de voorgaande bepaling. De NOO verzoekt aan opdrachtgever om dit punt op te helderen in de regelgeving. Daarnaast worden eventuele consequenties van een dergelijk besluit niet inzichtelijk gemaakt. Bijvoorbeeld in het geval dat er geen Oekraïense ontheemden zijn om een locatie te vullen, deze locatie voldoet aan de Huisvestingswet 2014 en de voorwaarden uit het Besluit bouwwerken leefomgeving en de gemeente haar taakstelling nog niet heeft gerealiseerd, dan is niet duidelijk wat de consequentie is als de gemeente besluit hier geen vergunninghouders of

asielzoekers te huisvesten. Het is denkbaar dat dit gevolgen heeft voor de toegekende transitiekosten. Dit blijkt nu (nog) niet uit de regelgeving.

- Langjarige financiering (maximaal 5 jaar)

In de regeling is opgenomen dat het Rijk een uitkering kan verstrekken voor maximaal vijf jaar, onder voorbehoud van goedkeuring van de Rijksbegroting. Hierdoor kunnen *businesscases* van gemeenten door de NOO worden beoordeeld op basis van een vijfjaarstermijn, indien de locatie minimaal vijf jaar beschikbaar is. Er wordt verondersteld dat gemeenten hiermee voldoende financiële zekerheid hebben om (huur)verplichtingen voor langere termijn aangaan. De zekerheid biedt de regeling echter niet. Gemeenten zullen onzekerheid ervaren over het voorbehoud van een goedgekeurde Rijksbegroting. Voorts introduceert de regeling de mogelijkheid om de voorziening onder voorwaarden eenzijdig te beëindigen. Richting gemeenten dient nader verduidelijkt te worden dat het genoemde voorbehoud over de Rijksbegroting gaat. De NOO raadt tevens aan om de benodigde middelen zo spoedig als mogelijk toe te voegen aan de begroting AenM zodat aan het genoemde voorbehoud is voldaan, de intentie van het Rijk duidelijk is en het beoogde effect daadwerkelijk gerealiseerd kan worden.

- Directe huisvestingskosten, beveiligingskosten en cateringkosten op basis van werkelijke bestedingen

Door grote verschillen tussen locaties en gemeenten zijn directe huisvestingskosten, beveiligingskosten en cateringkosten minder geschikt om middels een norm te vergoeden. Dit heeft als gevolg dat gemeenten waar de werkelijk gemaakte exploitatiekosten lager liggen dan de vergoeding meer ontvangen dan nodig. In de afgelopen jaren hebben wij van gemeenten gehoord dat zij behoefte hebben aan meer voorspelbaarheid. Door directe huisvestingskosten, beveiligingskosten en cateringkosten op basis van werkelijke bestedingen, onder de noemer exploitatiekosten, te vergoeden kan hier recht aan worden gedaan. Dit heeft echter wel een beperkte verhoging van de administratieve lasten als gevolg.

- Introductie nieuwe kostencategorie: bijzondere kosten (werkelijke bestedingen)

Onder bijzondere kosten worden verstaan; kosten ter ondersteuning van de vreemdeling waar geen voorliggende bekostigingsmogelijkheden voor kunnen worden gebruikt. Een dergelijke omschrijving is dermate breed dat de NOO hierover veel discussie verwacht. Het is niet duidelijk welke kostenposten de gemeenten onder deze noemer kunnen indienen en wat de NOO hieronder kan accorderen. Het advies is, zoals ook gevraagd in deel 1 van de uitvoeringstoets, om dit nader te specificeren in de regeling en om in de toelichting op te nemen dat een formele aanvraag voor bijzondere kosten pas kan worden ingediend nadat hier vooraf contact over is geweest met het ministerie.

- Eigen bijdragen, gebruiksvergoedingen of huur

In de regeling is opgenomen dat op de omvang van de specifieke uitkering de bedragen die de gemeente in een kalenderjaar ontvangt op grond van eigen bijdragen, gebruiksvergoedingen of huur in mindering worden gebracht. De bewoordingen van deze bepaling sluiten weliswaar aan bij het kas-verplichtingenstelsel van het Rijk maar niet bij het stelsel van baten en lasten van de medeoverheden. Om recht te doen aan de bepalingen conform de Regeling opvang ontheemden Oekraïne zou dit aangepast moeten worden naar de vorderingen in een boekjaar, waarbij een voorziening voor dubieuze debiteuren in mindering wordt gebracht. Op deze wijze wordt de accountant in staat gesteld om een toets te doen op de volledigheid van de onder deze post opgevoerde bedragen.

- Integrale beoordeling

Onder de DFR zijn gemeenten verplicht om ook de exploitatiekosten voor nieuwe locaties inzichtelijk te maken en voor te leggen aan het Ministerie. Dit is een grote wijziging ten opzichte van de huidige werkwijze waar dit slechts in uitzonderlijke gevallen wordt opgevraagd. De regeling maakt echter niet inzichtelijk aan welke financiële kaders deze nieuwe integrale beoordeling door het ministerie dient te voldoen. De NOO verzoekt om meer openheid aan gemeenten te geven over de wijze waarop de beoordeling plaatsvindt. In tijden van grote schaarste stelt dit gemeenten in staat om zelfstandig te beoordelen in welke mate een locatie als kansrijk kan worden beschouwd.

Met de integrale beoordeling worden transitiekosten niet meer als aparte norm gezien maar moet deze altijd in samenhang met exploitatiekosten worden beschouwd. Dit zien wij als een positief element waardoor een doelmatigere besteding van Rijksmiddelen gerealiseerd kan worden. Hierbij achten wij het noodzakelijk om het intern maximum bedrag per plek per dag jaarlijks te indexeren en, ook indien daar andere aanleiding toe is, het bedrag te herzien.

- Beëindiging van de voorziening

De regeling stelt dat indien de taakstellingen of opvangopgaven van de voor de desbetreffende voorziening geschikte doelgroepen niet langer aanleiding geven om de voorziening beschikbaar te houden het Rijk de bekostiging van de voorziening onder voorwaarden eenzijdig kan beëindigen. Gemeenten worden volgens de regeling gecompenseerd voor de frictiekosten die daarmee gemoeid zijn. De regeling stelt echter niet duidelijk wat de hoogte daarvan zal zijn, enkel welke factoren een rol zullen spelen bij het bepalen van de hoogte. De NOO ziet hierin een risico voor het behalen van één van de doelstellingen; het geven van meerjarige zekerheid aan gemeenten. De NOO verzoekt om in de regeling te specificeren hoe de frictiekosten worden vergoed.

- Ontbreken duidelijkheid over de verrekenbaarheid van BTW

De mate waarin er sprake is van compensabele BTW over activiteiten vormt voor gemeenten vaak een vraagstuk. In de toelichting op regeling is dit niet verduidelijkt. Op verzoek van de NOO is een passage opgenomen dat de verrekenbaarheid van de BTW in een separaat schrijven aan gemeenten zal worden toegelicht zoals dit ook voor de BooO is gedaan. Wij verzoeken om hier zo spoedig als mogelijk duidelijkheid over te geven en het aparte schrijven gelijktijdig met de regeling te publiceren.

- Verplichte registratie

Op basis van de DFR moeten gemeenten de beschikbare en vrije capaciteit, waarvoor via de DFR rijksmiddelen ter beschikking zijn gesteld, registreren en melden bij een daartoe aangewezen landelijke of regionale autoriteit. In hoofdstuk 3 zal nader worden ingegaan op de consequenties voor de uitvoering.

Conclusie

Wij zijn verheugd dat er een concept doelgroepflexibele regeling ligt. Deze regeling bevat echter nog een aantal zaken die nader verduidelijkt moet worden. Daarnaast moet aan belangrijke randvoorwaarden zoals het toevoegen van de middelen aan de begroting AenM worden voldaan om werkelijk meerjarig zekerheid te kunnen bieden aan gemeenten. Zonder nadere verduidelijking en de juiste randvoorwaarden zien wij een risico voor het realiseren van voldoende opvanglocaties van voldoende kwaliteit door gemeenten in Nederland.

3 Uitvoeringsconsequenties

3.1 Samenwerking

De doelgroepflexibele regeling heeft betrekking op verschillende doelgroepen en daarmee is tot op heden de uitvoering ook bij verschillende directies belegd. Op hoofdlijnen heeft dit consequenties voor; coördinatie, proces en routering in het document management systeem, ondertekening, mandaat, en control. Op detailniveau dienen er een veelvoud aan workarounds geïmplementeerd te worden ten opzichte van de huidige werkwijze, mede vanwege het ontbreken van een integraal opvangbudget.

3.2 Impact op financiële administratie

Benodigde aanpassing als gevolg van gescheiden budgetten

De financiële middelen staan verspreid over verschillende budgetten op de begroting van AenM. Hierdoor is het nodig om de kosten ook aan de verschillende budgetten toe te rekenen. Dit vraagt aanvullende handelingen ten opzichte van de huidige regeling. Om te voorkomen dat gemeenten alsnog per doelgroep een aparte aanvraag moet indienen is gewerkt aan één format die als onderbouwing dient bij de voorschotaanvraag.

Bij de vaststelling (afrekening in jaar t+1) dienen de middelen opnieuw te worden toegerekend aan de juiste budgetten. De basis hiervoor is de werkelijk gerealiseerde capaciteit per doelgroep. In het KCIO dient bij inwerkingtreding van de regeling per locatie per doelgroep de gecreëerde en bezette capaciteit door gemeenten opgegeven te worden. Dit vraagt om technische aanpassingen van de VMR tool van het KCIO en voor gemeenten resulteert dit in extra handelingen, waarover helder gecommuniceerd moet worden. Een verantwoording per doelgroep middels de verantwoordingssystematiek van *Single information Single audit* (SiSa) is daarentegen niet nodig. Het toerekenen van de kosten aan de juiste budgetten bij zowel de bevoorschotting als de verantwoording vraagt extra inzet.

Bovenbeschreven toerekening geeft inzicht in de verdeling van de kosten tussen opvang voor ontheemden, asielzoekers en statushouders, maar is niet 100% nauwkeurig. Het houdt immers geen rekening met de kostenverschillen tussen verschillende locaties. Bij de opdrachtgever hebben we de vraag gesteld of dit niet tot onrechtmatigheid leidt. Mondeling is aangegeven dat dit niet het geval is omdat de kosten binnen één begrotingsartikel (art. 37) vallen, maar we hebben hiervan na herhaaldelijke verzoeken nog geen schriftelijke bevestiging van mogen ontvangen.

3.3 Aanvullende beleidsregels

Voor de rechtszekerheid, de rechtmatigheid van de uitgaven, en de efficiënte uitvoering is de regeling leidend. In hoofdstuk 2 is verzocht om meer openheid over de beoordeling door de NOO te geven zodat gemeenten zelf kunnen beoordelen in welke mate een locatie kansrijk is. Hierbij kan overwogen worden om het intern gehanteerde maximum op te nemen in de regeling. Met een duidelijke regeling kunnen aanvullende beleidsregels achterwege blijven.

Als er een noodzaak is voor aanvullende beleidsregels dan is het voor de uitvoering van belang dat deze op basis van signalen vanuit gemeenten en de NOO aan te

passen zijn. Aanvullende beleidsregels mogen nooit de regeling afzwakken[3], dan wel een belemmering vormen in het op doelmatige wijze kunnen creëren van kwalitatief goede opvangplekken door gemeenten.

Elke businesscase is uniek en een combinatie van factoren is bepalend voor de beoordeling of een investering doelmatig is. Beleidsregels die onnodig rigide zijn, helpen niet om de doelstelling van voldoende opvangplekken van voldoende kwaliteit te realiseren. De NOO heeft inmiddels zeer ruime ervaring met het beoordelen van *businesscases* voor locaties voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne, alsmede met de financiële afhandeling daarvan. In plaats van strakke kaders zijn beleidslijnen op basis van principes daarom een effectievere keus.

In het concept toetsingskader zijn vier principes geformuleerd op basis waarvan de NOO gemotiveerd kan afwijken van het intern gehanteerd maximum. Deze principes om af te wijken zijn op dit moment voorzien als 1) hoge nood, 2) dichtbevolkt gebied met hoge prijzen, 3) inzetbaar voor veel doelgroepen, of 4) een bijzondere functie. Het creëren van duurzame (langjarig beschikbaar) kwalitatief goede opvangplekken vraagt om een initieel hogere investering. In het kader van doelmatige besteding van rijksmiddelen kan dit een reden zijn om af te wijken van het intern gehanteerd maximum. Wij verzoeken daarom om hieraan toe te voegen 5) Duurzaamheid in relatie tot kwaliteit. Zodra opdrachtgever concrete criteria heeft geformuleerd kunnen die toegepast worden op dit principe. Tot die tijd zal de NOO zorgdragen voor de onderbouwing om dit principe toe te passen.

3.4 Effect op beoordeling businesscases

De NOO helpt gemeenten bij vragen die zij hebben bij het opstellen van hun businesscases. De DFR heeft als gevolg dat ook de exploitatiekosten voor elke nieuwe locatie inzichtelijk gemaakt dienen te worden in de aanvraag. Dit zal resulteren in extra vragen vanuit gemeenten en daarmee in aanvullende ondersteuning door de NOO.
Als gevolg van een integrale beoordeling zal de behandeltijd en de gemiddelde doorlooptijd in de beoordeling van businesscases toenemen. Om gemeenten met dezelfde snelheid duidelijkheid te kunnen geven als onder de huidige regeling is extra capaciteit nodig.

Daarnaast zal de regeling ook een effect hebben op het aantal aanvragen. Zo komt het voor, met de hoge bezettingsgraad van gemeentelijke opvangplekken, dat er geen opvangplek beschikbaar is voor ontheemden die zich direct melden bij de gemeente. Gemeenten regelen in dat geval tijdelijke opvangplekken zoals in hotels. Onder de DFR zou dit betekenen dat gemeenten hiervoor een aanvraag moeten indienen, hetgeen uitvoeringstechnisch ongewenst is. Onder de huidige regeling bestaat deze verplichting dan ook niet.

3.5 Effect op de bevoorschotting

In de huidige situatie dienen gemeenten hun voorschotaanvragen in bij het (digitale) subsidieportaal. De NOO heeft ook toegang tot dit systeem en doet op deze aanvraag een eerste toets. Na akkoord zet het subsidieportaal vervolgens de beschikking door in het documentmanagementsysteem. Het subsidieportaal heeft aangegeven dat bij inwerkingtreding van de nieuwe regeling de NOO geen toegang

[3] Indachtig de motie Jurgens c.s. (Kamerstukken 21 109, nr. A) dat een delegatie van wetgevende bevoegdheid bij wet aan een lagere regelgever, welke die lagere regelgever machtigt om af te wijken van de wet in formele zin, niet is toegelaten

meer kan hebben in het portaal. De aangedragen reden is dat het portaal niet is ingericht als een bewerkingsportaal en daardoor beperkte mogelijkheid heeft om aangebrachte wijzigingen goed te loggen. Momenteel zijn we hierover in gesprek, maar wanneer de NOO niet langer in het portaal kan werken, zal een nieuw -minder efficiënt en foutgevoeliger- proces moeten worden ingericht, wat extra capaciteit vraagt.

Daarbij heeft het subsidieportaal aangegeven dat het toegankelijk maken van het digitale portaal voor een nieuwe regeling circa 4 maanden tijd vergt. Dit heeft als uitvoeringsconsequentie dat gemeenten pas later in het jaar voorschotaanvragen kunnen doen.

3.6 Effect op de verantwoording en afrekening

Ten tijde van het opleveren van deel twee van de uitvoeringstoets is er nog geen SiSa-codering verkregen vanuit het ministerie van BZK. Dit betekent dat de verantwoording nog niet definitief is ingericht.

De administratieve lasten dienen voor zowel gemeenten als aan de zijde van het Rijk geminimaliseerd te worden. Tegelijkertijd dient het Rijk te beschikken over tijdige, juiste, volledige en gecontroleerde verantwoordingsinformatie opdat zij rechtmatig kan beschikken. Hiertoe doen wij een aantal aanbevelingen:

1. Leg de maximale exploitatielasten, die volgt uit de regeling, vast in de beschikking van transitiekosten voor nieuwe locaties. De gemeentelijke accountant zal op basis van deze beschikking moeten toetsen of de kosten niet worden overschreden met meer dan 10 procent.
2. Stel het proefcontrole-overleg met de gemeenten, accountants en het Rijk in om tot helder geformuleerde verantwoordingsstukken te komen.
3. Informeer gemeenten en accountants over de mogelijke gevolgen van onrechtmatigheden in aanbestedingen.
   Doordat de exploitatiekosten in de huidige regeling onderdeel zijn van de normvergoeding, worden bevindingen over rechtmatige aanbesteding nu niet gerapporteerd als onzekerheid in de tabel van fouten en onzekerheden van de SiSa. Wanneer op basis van werkelijke kosten wordt afgerekend, zal dit wel het geval zijn.

De NOO verwacht dat bij de SiSa-verantwoording meer onzekerheden door de gemeentelijke accountants gerapporteerd worden. Een vast normbedrag is immers eenvoudiger te verantwoorden dan werkelijke kosten. Meer bevindingen van de accountant leiden voor de NOO tot extra werk (contact met gemeente, interne afstemming).

4 Haalbaarheid van de invoeringsdatum

In het eerste hoofdstuk van deze toets hebben we aanbevelingen gedaan voor aanpassingen in de regeling, omdat wij zonder nadere verduidelijking en de juiste randvoorwaarden een risico zien voor het realiseren van voldoende opvanglocaties van voldoende kwaliteit door gemeenten in Nederland.

Qua uitvoering van de regeling acht de NOO acht de invoeringsdatum aan de zijde van het Rijk desondanks haalbaar. Hierbij plaatsen we wel enkele kanttekeningen.
Ten eerste is het tijdpad tussen publicatie van de regeling en de invoeringsdatum erg krap. In zeer korte tijd moeten de voorbereidingen worden getroffen. Met name bij de start van het jaar zal mogelijk nog niet alles uitgekristalliseerd zijn. Gemeenten zullen hier hinder aan kunnen ondervinden.
Ten tweede bestaat het risico dat het subsidieportaal niet klaar is voor de voorschotaanvragen. Dit betekent mogelijk dat het aanvraagloket pas later in het jaar open kan waardoor gemeenten iets later dan vanaf januari een voorschotaanvraag kunnen indienen.
Tot slot staat de vraag nog open in welke mate van de NOO wordt verwacht de budgetten tot op de decimaal nauwkeurig toe te rekenen (zie 3.2). In het slechtste geval kan dit betekenen dat de verantwoording door gemeenten alsnog per doelgroep moet plaatsvinden. Dit zou dan een aanpassing van de regelgeving vergen.

5 Effecten op de uitvoeringskosten

Op 18 november heeft de NOO wederom een nieuwe versie van de DFR mogen ontvangen. Een aantal belangrijke vraagstukken staan nog open waaronder de vraag of de NOO toegang kan behouden tot het digitale subsidieportaal (zie 3.5) en de mate waarin van de NOO wordt verwacht de budgetten tot op de decimaal nauwkeurig toe te rekenen (zie 3.2). Dit maakt dat het totale effect op de uitvoeringskosten op dit moment nog niet kan worden bepaald. Mogelijk volgt hiervoor nog een deel 3 van de uitvoeringstoets. Op basis van de huidige gegevens kunnen wij al wel stellen dat de uitvoering noopt tot structureel minimaal vier extra fte ten opzichte van de huidige bezetting (financieel adviseur (1,0 fte), medewerker front office (1,0 fte), data analist (1,0 fte) en een controller 1,0 (fte)).

6 Communicatie

Wij verwachten dat gemeenten veel vragen zullen hebben over de inhoud en uitvoering van de regeling. Door de relatie met andere wet- en regelgeving is het bovendien een zoekplaatje voor gemeenten om een totaaloverzicht te krijgen. Wij denken graag met de opdrachtgever mee om gemeenten de duidelijkheid te geven die zij zo hard nodig hebben om aan hun inspanningsverplichting te kunnen voldoen. Wij denken hierbij aan de volgende in te zetten instrumenten:

- Handreikingen
- Nieuwsbrieven
- Informatiepagina Rijksoverheid
- Webinars
- Spreeklijnen voor onduidelijkheid in de regelgeving ten behoeven van individuele vragen van gemeenten

De regie voor de communicatie ligt bij de opdrachtgever. Op basis van onze ervaring met de uitvoering hebben wij uiteraard graag een actieve rol in de totstandkoming van bovengenoemde communicatieproducten.