Ministerie van Justitie en Veiligheid

Uitvoeringstoets NOO

Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten
Doelgroepflexibele bekostigingsregeling

Datum	23 februari 2026
Status	Definitief

Colofon

Afzendgegevens	**Nationale Opvang Organisatie** Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag Postbus 20301 2500 EH Den Haag www.rijksoverheid.nl/jenv
Contactpersoon	[redacted]
Projectnaam	Uitvoeringstoets NOO – Doelgroepflexibele bekostigingsregeling
Bijlage(n)	1. E-mailverzoek tot opstellen Uitvoeringstoets doelgroepflexibele regeling 29 augustus 2. Uitvoeringstoets doelgroepflexibele regeling 11 september 2025 (DigiJust [redacted]) 3. Uitvoeringstoets doelgroepflexibele regeling DigiJust 27 november 2025 (DigiJust [redacted]) 4. De (concept) Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten 18 februari 2026

Managementsamenvatting en conclusies

Op 24 februari 2022 startte Rusland een invasie in Oekraïne. Miljoenen mensen zijn vervolgens op drift geraakt, waarvan 140.000 ontheemden uit Oekraïne in Nederland zijn opgevangen. De Nationale Opvang Organisatie voor ontheemden uit Oekraïne (NOO) voert sedert vier jaar de bekostigingsregelingen (eerste) opvang ontheemden Oekraïne (BooO en BeooO) uit. Op basis van deze ervaring is de NOO inspirator en voorstander van een doelgroepflexibele regeling (DFR).

De opvang van ontheemden uit Oekraïne is gekoppeld aan de EU Richtlijn Tijdelijke Bescherming (2001/55 EG). Na wijziging van de verblijfsstatus van ontheemden uit Oekraïne zouden zij samen met andere groepen (asiel, statushouders, gemeentelijke spoedzoekers) via de DFR kunnen worden opgevangen. Combinatie van verschillende groepen leidt ertoe dat op kosten-efficiënte wijze gebruik wordt gemaakt van de beschikbare opvangcapaciteit.

Na meerdere wijzigingen en versies van de concept regeling heeft de NOO deze derde uitvoeringstoets voor de DFR opgesteld. De laatste versie van de regeling d.d. 18 februari 2026 resulteerde in aanvullende aandachtspunten en consequenties voor de uitvoering over de bekostigingssystematiek. In afwachting van een formele opdracht om de DFR uit te voeren is dit derde deel opgesteld als zelfstandig leesbaar document.

De beoogde invoeringsdatum van de DFR per 1 mei 2026 is volgens de NOO haalbaar, mits de opdrachtgever de volgende adviezen en kanttekeningen ter harte neemt, zodat de NOO zich kan richten op haar kerntaak, te weten ‘het realiseren van voldoende opvanglocaties van voldoende kwaliteit door gemeenten in Nederland’.

1. De regeling is leidend voor een transparante en kosten-efficiënte uitvoering van de beschikbare budgetten. Aanvullende interne afspraken over de bekostiging moeten worden beperkt.

2. Indexeer het intern vastgestelde maximum bedrag per plek per dag jaarlijks, en herzie het bedrag indien daar andere aanleiding toe is (zie 2.3).

3. De regeling stelt dat exploitatiekosten voor nieuwe locaties onder de DFR vooraf dienen te worden goedgekeurd door het Ministerie. Dit is in het kader van spoedeisend belang niet altijd mogelijk. In de conceptregeling is daarom opgenomen dat indien het wegens spoedeisend belang niet mogelijk is de aanvraag vooraf in te dienen, de gemeente dit zo spoedig mogelijk na aanvang van het project doet. In verband met het spoedeisende karakter kunnen de kosten hoger liggen dan regulier. Een toets achteraf kan betekenen dat kosten slechts ten dele worden vergoed wanneer niet vooraf duidelijk is welke grensbedragen er gelden. De NOO verzoekt het concept toetsingskader hierop aan te passen (zie 2.3).

4. In de DFR wordt onder bijzondere kosten verstaan: kosten die volgen uit de opvangtaak, die niet op een andere manier uit deze regeling of een voorliggende voorziening vergoed kunnen worden. Een dergelijke omschrijving is dermate breed dat de NOO zonder aanvullende maatregelen hierover veel discussie verwacht. In de toelichting is naar aanleiding van de eerdere uitvoeringstoets dan ook opgenomen dat er een handreiking zal

volgen vanuit het Rijk. De NOO verzoekt de opdrachtgever in het kader van de uitvoerbaarheid deze handreiking niet zonder de betrokkenheid van de NOO op te stellen (zie 2.3).

5. In artikel 6, lid 2 van de regeling is opgenomen dat wanneer de met het Ministerie overeengekomen gebruiksduur van de voorziening verlopen is, het college van burgemeester en wethouders deze plekken kan inzetten voor andere doelgroepen. Vervolgens stelt de regeling dat indien er naar het oordeel van de ministers regionaal, dan wel landelijk, naar verwachting reeds voldoende capaciteit voor opvang of huisvesting beschikbaar is, of gerealiseerd zal worden, in de periode na de eerste toewijzing beddencapaciteit die beschikbaar is gekomen vanwege doorstroming of uitplaatsing van de geplaatste vreemdelingen ook benut kan worden voor andere doelgroepen. Wat er wordt verstaan onder de term 'eerste toewijzing' en hoe dit zich verhoudt tot de 'overeengekomen gebruiksduur' wordt niet geheel duidelijk. De NOO verzoekt om dit te verduidelijken (zie 2.3).

6. Geef duidelijkheid over de verrekenbaarheid van BTW onder de doelgroepflexibele regeling. Indien dit niet in de regeling opgenomen kan worden dan is het advies om dit in een separaat schrijven gelijktijdig met de regeling te publiceren (zie 2.3).

7. Uit gesprekken met de opdrachtgever blijkt dat van de NOO niet wordt verwacht de budgetten tot op de decimaal nauwkeurig toe te rekenen naar de verschillende doelgroepen. De budgetten zijn beide onderdeel van begrotingsartikel 37 en dit zal derhalve niet resulteren in een onrechtmatigheid (zie 3.3).

8. Voeg aan het concept beoordelingskader toe:
(5) Duurzaamheid in relatie tot kwaliteit (zie 3.4).

9. Pas de huidige bekostigingsregeling (BooO) gelijktijdig met de inwerkingtreding van de nieuwe regeling (DFR) aan het zodat het risico op een onrechtmatigheid in verband met aanvragen tussen 1 mei en 1 november 2026 wordt weggenomen en baken daarbij de bestedingsperiode van regelingen goed af (zie 3.6).

10. Informeer gemeenten en accountants over het verschuivingsrisico in de verantwoording en vraag aandacht voor het opzetten van interne beheersactiviteiten door gemeenten om dit risico te mitigeren (zie 3.6).

11. Informeer gemeenten over de gewijzigde toelichting omtrent de verantwoording van eigen bijdragen (zie 3.6).

12. Uitvoering van de DFR per 1 mei 2026 noopt tot extra personele inzet: circa 5 extra fte ten opzichte van de huidige bezetting, waarvan 2 fte incidenteel tot 31 december 2027 (zie 5.0).

13. Stel een communicatieplan op waarmee tijdig heldere en gedetailleerde informatie over de DFR wordt verstrekt aan gemeenten (zie 6.0).

Inhoud

1	**Inleiding**	**6**
1.1	Achtergrond	6
1.2	Scope van de uitvoeringstoets	6
1.3	Gevolgde werkwijze	7
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**	**14**
3.1	Samenwerking	14
3.2	Impact op volume beschikkingen	14
3.3	Impact op financiële administratie	14
3.4	Aanvullende beleidsregels	15
3.5	Effect op beoordeling businesscases	15
3.6	Effect op de bevoorschotting, verantwoording en afrekening	15
4	**Haalbaarheid van de invoeringsdatum**	**17**
5	**Effecten op de uitvoeringskosten**	**18**
6	**Communicatie**	**19**

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) 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 met de VNG overeengekomen beoogde ingangsdatum van de nieuwe regeling per 1 mei 2026. Er zijn reeds twee delen van de uitvoeringstoets aangeboden aan de opdrachtgever. Deze delen bestonden uit:

(i) eerste toets op de beleidsmatige uitgangspunten en inhoud [versie concept-regeling 22-08-2025] en;
(ii) de gevolgen voor de uitvoering [versie concept-regeling 18-11-2025]

Het eerste deel van de uitvoeringstoets is, conform verzoek, binnen twee weken op 11 september 2025 aangeboden aan de opdrachtgever (bijlage 2, Digijust). Het tweede deel is op 27 november 2025 aangeboden (bijlage 3, Digijust).

De regeling heeft in de periode volgend op 22 augustus 2025 een veelvoud aan versies gezien. Dit heeft het doen van een gedegen uitvoeringstoets bemoeilijkt. De laatste versie van de regeling resulteert in nieuwe aandachtspunten en consequenties voor de uitvoering. Daarom is een derde deel van de uitvoeringstoets noodzakelijk. Dit derde deel is opgesteld als zelfstandig leesbaar document en ziet op de conceptregeling van 18 februari 2026.

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

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 heeft pdOEK op verzoek van de NOO het COA en de projectdirectie Realisatie Onderdak (PRO) uitgenodigd met een aanvullende uitvoeringstoets te komen.

1.3 Gevolgde werkwijze

De uitvoeringstoetsen van de NOO zijn verricht in de periode van 22 augustus 2025 tot 18 februari 2026. Deze bestonden uit het inventariseren van actiepunten met ketenpartners, de opvolging hiervan door middel van analyse en de voorbereiding op implementatie. Afsluitend zijn de uitkomsten vervat in deze rapportage.

Georganiseerde bijeenkomsten:

- Diverse 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.
- Reflectiesessies met een begeleidingscommissie
- Wekelijks overleg met de opdrachtgever om significante uitkomsten te delen

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

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 (DFR) sorteert het Rijk voor op een wijziging van de (tijdelijke) verblijfsstatus van de ontheemden uit Oekraïne per 4 maart 2027 en op een verbreding van de doelgroep die opvang behoeft. Hierdoor kan het Rijk de gemeentelijke opvang ook na deze periode doelmatig blijven financieren.

Aan opvang worden andere kwaliteitseisen gesteld 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 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. 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 *businesscases* 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

- Inwerkingtreding per 1 mei 2026

Bij een regeling die wordt opgevolgd door een nieuwe regeling levert elke datum inwerkingtreding anders dan 1 januari verantwoordingsproblematiek op. In hoofdstuk 3 zullen de effecten hiervan nader worden toegelicht.

- 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 uniformering van financiële regelingen 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.

- 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. Tevens is opgenomen dat wanneer de met het ministerie overeengekomen gebruiksduur van de voorziening verlopen is, het college van burgemeester en wethouders deze plekken kan inzetten voor andere doelgroepen. Vervolgens stelt de regeling dat indien er naar het oordeel van de ministers regionaal, dan wel landelijk, naar verwachting reeds voldoende capaciteit voor opvang of huisvesting beschikbaar is, of gerealiseerd zal worden, kan in de periode na de eerste toewijzing beddencapaciteit die beschikbaar is gekomen vanwege doorstroming of uitplaatsing van de geplaatste vreemdelingen ook benut worden

voor andere doelgroepen. Wat er wordt verstaan onder de term ‘eerste toewijzing’ en hoe dit zich verhoudt tot de ‘overeengekomen gebruiksduur’ wordt niet geheel duidelijk. De NOO verzoekt om dit te verduidelijken.

- Langjarige financiering (maximaal 5 jaar)

In de regeling is opgenomen dat het Rijk een uitkering kan verstrekken voor maximaal vijf jaar. Hierdoor kunnen *businesscases* van gemeenten door de NOO worden beoordeeld op basis van een vijfjaarstermijn, indien de locatie minimaal vijf jaar beschikbaar is.

- Exploitatiekosten op basis van werkelijke bestedingen

Door grote verschillen tussen locaties en gemeenten zijn directe huisvestingskosten, beveiligingskosten en cateringkosten minder geschikt om middels een normbedrag 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 ook 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 die volgen uit de opvangtaak, die niet op een andere manier uit deze regeling of een voorliggende voorziening vergoed kunnen worden. Een dergelijke omschrijving is dermate breed dat de NOO zonder aanvullende maatregelen hierover veel discussie verwacht. In de toelichting is opgenomen dat er een handreiking zal volgen vanuit het Rijk. De NOO verzoekt de opdrachtgever in het kader van de uitvoerbaarheid deze handreiking niet zonder de betrokkenheid van de NOO op te stellen.

- Eigen bijdragen, gebruiksvergoedingen of huur

In de regeling is opgenomen dat op de hoogte van de specifieke uitkering de baten van het betreffende verantwoordingsjaar van de eigen bijdragen, gebruiksvergoedingen of huur, die door bewoners aan de gemeente worden betaald voor de geboden opvang of huisvesting in het project in mindering worden 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. Dit is een belangrijke wijziging van de systematiek ten opzichte van de BooO. Daarin wordt gesproken over ontvangsten.

- 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 heeft daarom in eerdere uitvoeringstoetsen verzocht 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.

- Aanvragen exploitatiekosten

Ook wanneer er geen transitiekosten zijn voor een nieuw project, kunnen exploitatiekosten enkel op aanvraag worden verstrekt. Deze exploitatiekosten dienen opgenomen te worden in de businesscase die onderdeel uitmaakt van de aanvraag die eerst wordt voorgelegd aan het ministerie. Hiermee wordt een structurele toename van het aantal aanvragen verwacht. Dit zal in hoofdstuk 3 nader worden toegelicht.

- Aanvragen exploitatiekosten bij spoedeisend belang

Met de hoge bezettingsgraad van gemeentelijke opvangplekken komt het voor 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. In de conceptregeling is om die reden opgenomen dat indien het wegens spoedeisend belang niet mogelijk is de aanvraag vooraf in te dienen, de gemeente dit zo spoedig mogelijk na aanvang van het project doet. In verband met het spoedeisende karakter kunnen de kosten hoger liggen dan regulier. Een toets achteraf betekent dat gemeenten een financieel risico lopen dat kosten slechts ten dele worden vergoed wanneer niet vooraf duidelijk is welke grensbedragen er gelden. De NOO verzoekt het concept toetsingskader hierop aan te passen.

- 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 de regeling staat enkel opgenomen dat de kostprijsverhogende BTW onderdeel is van de te vergoeden kosten. De mate waarin de kosten voor specifieke activiteiten compensabel zijn wordt niet toegelicht. Wij verzoeken om hier zo spoedig als mogelijk duidelijkheid over te geven. Indien dit niet in de regeling opgenomen kan worden dan is het advies om dit in een separaat 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.

- Overgangsbepalingen

Artikel 12 van de regeling voorziet in de verschillende overgangsbepalingen. Hierin is opgenomen dat er voorde verlenging van een voor 1 mei 2026 reeds bestaande voorziening geen nieuwe aanvraag hoeft te worden ingediend.

Conclusie

Wij zijn verheugd dat er een concept doelgroepflexibele regeling ligt. Deze regeling bevat echter nog een aantal zaken die nader verduidelijkt moet worden. Zonder nadere verduidelijking en de juiste randvoorwaarden zien wij risico’s voor het

financieel beheer en 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 meerdere workarounds geïmplementeerd te worden ten opzichte van de huidige werkwijze, mede vanwege het ontbreken van een integraal opvangbudget.

3.2 Impact op volume beschikkingen

De NOO verwacht een stijging van het aantal beschikkingen:
- Structurele toename van ongeveer 100 beschikkingen op jaarbasis als gevolg van het voorleggen van exploitatiekosten, waar geen transitiekosten mee zijn gemoeid;
- Incidentele toename in 2026 van 342 beschikkingen als gevolg van het toekennen van bevoorschottingen onder zowel de bestaande als de nieuwe regeling;
- Incidentele toename in 2027 van 342 beschikkingen als gevolg van het afrekenen van zowel de bestaande als de nieuwe regeling.

3.3 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. Indien de verplichte registratie plaatsvindt bij het Knooppunt Coördinatie Informatie Oekraïne (KCIO) dan dient bij inwerkingtreding van de regeling per locatie per doelgroep de gecreëerde en bezette capaciteit door gemeenten aan het KCIO 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. Dit is ook niet noodzakelijk zo blijkt uit gesprekken hierover met de opdrachtgever. De budgetten zijn beide onderdeel van begrotingsartikel 37 en dit zal niet resulteren in een onrechtmatigheid. Er wordt onderzocht of op basis van

ervaringscijfers een nauwkeurigere toerekening kan plaatsvinden anders dan de kosten op basis van aantallen evenredig toedelen. Op deze wijze kan er gewerkt worden aan een onderbouwde algemene verdeelsleutel waarmee het belang vanuit budgetperspectief - dat die verhouding redelijk in lijn is met de activiteiten per onderwerp – op een doelmatige wijze gediend is. De NOO doet hiervoor een voorstel.

3.4 Aanvullende beleidsregels

Voor de rechtszekerheid, de rechtmatigheid van de uitgaven, en de efficiënte uitvoering is de regeling leidend. Met een duidelijke regeling kunnen aanvullende beleidsregels achterwege blijven In de eerdere uitvoeringstoetsen is hierop gewezen en 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 hebben wij aangedragen dat het overwogen kan worden om het intern gehanteerde maximum op te nemen in de regeling.

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.

3.5 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.

3.6 Effect op de bevoorschotting, verantwoording en afrekening

De huidige bekostigingsregeling (BooO) heeft nog geen einddatum. Dit betekent dat voorschotaanvragen die voor het gehele jaar worden ingediend onder de huidige regeling ook goedgekeurd dienen te worden. Bij inwerkingtreding van de nieuwe

regeling (DFR) per 1 mei 2026 zal dit in voorkomende gevallen bij de afrekening resulteren in een terugvordering onder de BooO en een nabetaling onder de DFR. In de beoordeling van aanvragen onder de DFR zal derhalve getoetst moet worden of de desbetreffende gemeente onder de BooO niet reeds een voorschot heeft ontvangen voor het gehele jaar. Op die wijze wordt voorkomen dat er sprake is van dubbel bevoorschotting.

Ten tijde van het opleveren van deel drie 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. Pas de huidige bekostigingsregeling (BooO) gelijktijdig met de inwerkingtreding van de nieuwe regeling (DFR) aan zodat het risico op een onrechtmatigheid in verband met aanvragen tussen 1 mei en 1 november wordt weggenomen en baken daarbij de bestedingsperiode van regelingen goed af.
2. Informeer gemeenten en accountants over het verschuivingsrisico in de verantwoording en vraag aandacht voor het opzetten van interne beheersactiviteiten door gemeenten om dit risico te mitigeren.
3. Informeer gemeenten over de gewijzigde toelichting omtrent de verantwoording van eigen bijdragen.

Onder de huidige regeling worden de meeste kosten via het normbedrag verantwoord. In de nieuwe regeling worden de exploitatiekosten op basis van werkelijke kosten vergoed. Dit stelt hogere eisen aan de verantwoording, waardoor de NOO verwacht dat gemeentelijke accountants in de SiSa-afrekening meer onzekerheden en fouten rapporteren. Dit leidt tot extra werkzaamheden voor de NOO en vraagt om aanvullende capaciteit.

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 risico's voor de uitvoering zien.

Bij een regeling die wordt opgevolgd door een nieuwe regeling levert elke datum inwerkingtreding anders dan 1 januari verantwoordingsproblematiek op. Qua uitvoering van de regeling acht de NOO de invoeringsdatum aan de zijde van het Rijk desondanks haalbaar. Hierbij plaatsen we wel enkele kanttekeningen.

De NOO heeft de formele opdracht om de doelgroepflexibele regeling aan Rijkszijde uit te voeren nog niet ontvangen. Deze formele opdracht is ook vanuit het oogpunt van medezeggenschap noodzakelijk.

5 Effecten op de uitvoeringskosten

Op basis van de huidige gegevens verwachten wij dat de uitvoering van de nieuwe regeling noopt tot 5 extra fte ten opzichte van de huidige bezetting, waarvan er 2 incidenteel tot 31 december 2027. De extra bezetting is nodig in de rollen financieel adviseur, medewerker frontoffice, data analist, controller, en medewerker Subsidieportaal.

6 Communicatie

Op 28 november 2025 is er op de website van de Rijksoverheid gecommuniceerd over de beoogde ingangsdatum van de doelgroepflexibele regeling per 1 mei 2026. Vanuit gemeenten zijn er sinds die tijd bij de NOO veel vragen binnengekomen over de nieuwe regeling en de impact hiervan op de lopende ontwikkeling van nieuwe projecten. Het resultaat hiervan is onzekerheid bij gemeenten geweest. Het toont het belang aan van tijdige, heldere en gedetailleerde communicatie. Eens te meer omdat één van de doelstellingen van de regeling juist is om méér zekerheid te kunnen bieden in de bekostiging. Wij verzoeken de opdrachtgever om in te zetten op een communicatieplan dat daaraan voldoet en de regeling zo spoedig als mogelijk te publiceren.

Ook na de publicatie verwachten wij 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. Ook om te voorkomen dat de NOO op alle individuele vragen een reactie moet geven, denken wij 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;
- Duidelijke verantwoordingsstukken;
- 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 uitwerking.