



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Migratie**

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

Datum 6 juli 2026
Betreft Afschrift verzamelbrief migratieonderwerpen

Onze referentie
7744469

Uw referentie
1

Bijlage(n)
0

Bijgaand ontvangt u een afschrift van mijn brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Asiel en Migratie,

Bart van den Brink



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directoraat-Generaal

Migratie

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

Onze referentie

7686692

Datum 6 juli 2026
Betreft Verzendbrief migratieonderwerpen

In deze brief geef ik, onder meer, de stand van zaken weer met betrekking tot verschillende – door uw Kamer aangenomen – moties en toezeggingen met betrekking tot asiel(opvang).

Wijziging van de Vreemdelingencirculaire A (Vc) inzake de vreemdelingenbewaring van (gezinnen met) minderjarige vreemdelingen ter fine van terugkeer op grond van artikel 59 Vreemdelingenwet 2000 (Vw).

Met deze brief informeer ik uw Kamer over een wijziging van de Vreemdelingencirculaire A (Vc) inzake de vreemdelingenbewaring van (gezinnen met) minderjarige vreemdelingen ter fine van terugkeer op grond van artikel 59 Vreemdelingenwet 2000 (Vw). Deze wijziging brengt de bewaringspraktijk in overeenstemming met jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Het kabinet benadrukt dat vreemdelingenbewaring, zeker van minderjarige vreemdelingen, een ultimatum remedium is en altijd zo kort als mogelijk duurt.

Het arrest Adrar van het Hof van 4 september 2025¹ en de uitspraak van de Afdeling van 12 februari 2026² zien op de situatie waarin een vreemdeling die ter fine van terugkeer in bewaring wordt gesteld stelt dat het beginsel van non-refoulement aan terugkeer in de weg staat. Het kabinet leest het arrest zo dat een vreemdeling te allen tijde een beroep kan doen op het beginsel van non-refoulement, en dat een rechter voorafgaande aan de uitzetting moet hebben beoordeeld of de uitzetting verenigbaar is met dit beginsel. Wanneer dit niet in de asielprocedure of in de terugkeerprocedure is gebeurd, of wanneer het terugkeerbesluit al in rechte vaststaat, moet dit dus plaatsvinden in de bewaringsprocedure, aldus het Hof. Het arrest Adrar maakt het al complexe bewaringsbeleid daarmee nog ingewikkelder, omdat bij alle bewaringsmaatregelen moet worden nagegaan of het beginsel van non-refoulement zich verzet tegen uitzetting. Hoewel het aantal zaken waarin de vreemdeling problemen verwacht bij terugkeer – maar geen asielaanvraag indient – beperkt is, zijn ketenpartners die de bewaringsmaatregel opleggen niet toegerust op het behandelen van

¹ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 4 september 2025, Adrar, ECLI:EU:C:2025:647. Het Hof heeft hierin geoordeeld dat in de bewaringsprocedure, naast het zicht op uitzetting, ook (zo nodig ambtshalve) moet worden beoordeeld of het beginsel van non-refoulement, het belang van het kind of het familie- en gezinsleven in de weg staan aan gedwongen terugkeer.

² ECLI:NL:RVS:2026:329

beschermingsvraagstukken (zoals de politie, de KMar en de DTenV). Het kabinet meent dat de beoordeling van het beginsel van non-refoulement primair moet plaatsvinden in de asielprocedure. De IND heeft hiertoe immers expertise en kan ook niet-asiel gerelateerde refoulementaspecten (zoals medische omstandigheden) meetoetsen. Hoewel het beginsel van non-refoulement altijd gerespecteerd moet worden, perkt het arrest de flexibiliteit over de inrichting van een beoordelingsprocedure in. Om deze reden heeft het kabinet zich, bij de onderhandelingen over het voorstel van de Commissie voor een Terugkeerverordening, met succes hardgemaakt om de vreemdeling die stelt dat terugkeer niet verenigbaar is het met beginsel van non-refoulement te kunnen verwijzen naar de juiste procedure, waaronder de asielprocedure, waar een zorgvuldige beoordeling kan plaatsvinden. Daarnaast heeft het kabinet met succes gepleit voor de mogelijkheid om geen land van terugkeer te noemen bij het nemen van het terugkeerbesluit, maar deze toe te voegen aan het terugkeerbesluit of te noemen in het verwijderingsbesluit wanneer gedwongen terugkeer in beeld komt. Op deze wijze kan -wanneer het terugkeerbesluit in rechte vaststaat- en de vreemdeling later in het terugkeerproces een beroep doet op het beginsel van non-refoulement, maar geen asielaanvraag indient, dit beroep worden beoordeeld door de IND en getoetst door de rechter. Hierdoor worden de ketenpartners die de bewaringsmaatregel opleggen en de bewaringsrechter niet belast met de vraag of het beginsel van non-refoulement zich verzet tegen uitzetting. Zoals ik in mijn brief van 3 juni jl.³ heb aangegeven is deze handelswijze in de Terugkeerverordening geland.

Datum

6 juli 2026

Onze referentie

7686692

Zolang de terugkeerverordening, zoals hierboven beschreven, nog niet van toepassing is, kiest het kabinet ervoor om bij een beroep op het beginsel van non-refoulement gedurende een bewaringsprocedure, eerst te bezien of de vreemdeling redenen naar voren brengt. Indien dat niet het geval is, zal vreemdelingenbewaring ter fine van terugkeer worden opgelegd (artikel 59 Vw). Wanneer er wel redenen naar voren worden gebracht, wordt de vreemdeling in de gelegenheid gesteld om een asielaanvraag in te dienen. Daartoe wordt in dat geval een bewaringsmaatregel opgelegd op grond van artikel 59b Vw (asielbewaring). Wanneer de vreemdeling geen asielaanvraag wenst in te dienen, zal de IND genoodzaakt zijn een aparte refoulementbeoordeling uit te voeren. Wanneer de IND heeft beoordeeld dat het beginsel van non-refoulement zich niet verzet tegen de uitzetting, wordt dit betrokken in de op te leggen maatregel voor vreemdelingenbewaring ter fine van terugkeer (artikel 59 Vw). De bewaringsrechter moet hier dan vervolgens uitspraak over doen. Dat gebeurt in de regel binnen drie weken na het opleggen van de bewaringsmaatregel. Gedurende deze termijn, kan de vreemdeling niet worden uitgezet. Hiermee zal met name in complexe terugkeerzaken bij het moment van het opleggen van de bewaringsmaatregel rekening moeten worden gehouden. De totale duur van de bewaringsmaatregel kan hierdoor toenemen.

Wijziging van de Vreemdelingencirculaire A

Volgens het huidige beleid (Vc A5/2.4) is vreemdelingenbewaring met het oog op uitzetting van (gezinnen met) minderjarige vreemdelingen in beginsel proportioneel indien verwacht mag worden dat uitzetting binnen veertien dagen kan plaatsvinden. Dit is problematisch omdat -bij een beroep op het beginsel van non-refoulement (zonder asielaanvraag)- de bewaringsrechter veelal uitspraak zal doen nadat deze termijn van veertien dagen al is afgelopen. Ook de bestaande

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2025-2026, 22112, nr. 4363.

verlengingsmogelijkheden in het beleid zijn ontoereikend om de uitspraaktermijn van de bewaringsrechter af te wachten. Voor een doeltreffend terugkeerbeleid, is het dan ook noodzakelijk om de maximale termijn voor vreemdelingenbewaring voor (gezinnen met) minderjarige vreemdelingen aan te passen. Er wordt daarom een gerichte uitzondering op de veertien-dagentermijn toegevoegd aan de Vc. Indien (gezinnen met) minderjarige vreemdelingen een beroep op het beginsel van non-refoulement doen en geen asielaanvraag indienen, eindigt de bewaringsmaatregel uiterlijk veertien dagen na de uitspraak van de bewaringsrechter op het beroep. De DTenV zal gedurende de uitspraaktermijn de uitzetting voorbereiden en deze zo dicht als mogelijk op de uitspraakdatum plannen. Zowel bij een gegrond als ongegrond beroep kan de bewaring dan zo kort mogelijk duren.

Datum

6 juli 2026

Onze referentie

7686692

Motie van de leden Boomsma en Ceulemans over een taskforce terugkeer Syriërs

Op 10 februari jl. heeft uw Kamer de motie van het lid Boomsma aangenomen waarin wordt opgeroepen om een Taskforce terugkeer Syrië op te richten met als doel het versnellen en intensiveren van de terugkeer van Syriërs, onder andere door het versneld afdoen van openstaande asielverzoeken en het herbeoordelen van de verblijfsvergunningen, waar en zodra dat mogelijk is, en de Kamer zo snel mogelijk te informeren over de voorgestelde inrichting, opdracht en benodigde middelen. Met deze brief informeer ik u over de wijze waarop het kabinet invulling zal geven aan deze motie.

Vooropgesteld dient benoemd te worden dat er het afgelopen jaar reeds verschillende initiatieven zijn ontplooid die erop toe zien om de behandeling van asielaanvragen van Syriërs bij de IND te versnellen alsook terugkeer te intensiveren. Hierbij moet u denken aan het voeren van nieuw en geactualiseerd landenbeleid, de tijdelijk verhoogde vrijwillige terugkeervergoeding die werd geboden aan Syriërs en de verdere opbouw van de relatie met de Syrische autoriteiten. Daarnaast zullen Syriërs binnen de aanpak openstaande asielaanvragen standaard onderdeel uitmaken van de tijdscohorten en worden hierdoor met prioriteit meegenomen. In internationaal verband vonden daarnaast verschillende gesprekken plaats met de Syrische autoriteiten. Zoals bijvoorbeeld met de Syrische VN-ambassadeur tijdens een side event bij het International Migration Review Forum waarbij werd gesproken over de relatie tussen terugkeer en wederopbouw. Daarnaast investeert het kabinet ook stevig in de bilaterale relatie met Syrië, onder andere door bezoeken op politiek en ambtelijk niveau en door verschillende projecten voor capaciteitsopbouw. Zo ben ik op 24 juni jl. met de minister van Buitenlandse Zaken in Syrië geweest. Tijdens dit bezoek is afgesproken om de brede samenwerkingsrelatie verder te verdiepen, ook wat betreft terugkeer van Syriërs vanuit Nederland. Syriërs die terugkeren kunnen een positieve bijdrage leveren aan de wederopbouw van Syrië. Het kabinet zet dan ook in op het bevorderen en ondersteunen van vrijwillige terugkeer van Syriërs. Ook blijven we in gesprek met de Syrische autoriteiten over het mogelijk maken van gedwongen terugkeer. Ook maakte het kabinet extra middelen vrij voor de wederopbouw van Syrië en het faciliteren van terugkeer vanuit Nederland naar Syrië. Al deze stappen gezamenlijk zien erop toe om de doorstroom van Syriërs door de keten en de terugkeer van vertrekplichtige Syriërs te bevorderen.

Om de inzet op deze opgave verder te verstevigen, de verschillende initiatieven bij elkaar te brengen en de regie te centraliseren is een ketenbrede taskforce in het

leven geroepen. Deze taskforce heeft als doel het bevorderen van de doorstroom van Syriërs in de keten. Gelet op de gewijzigde situatie in Syrië en de aanpassingen in het landenbeleid ligt het in de lijn van verwachtingen dat een groot deel van de opgave ten aanzien van de Syriërs die nu nog in de asielprocedure zitten op het gebied van terugkeer zal liggen.

Datum

6 juli 2026

Onze referentie

7686692

In deze taskforce zijn het ministerie van Justitie en Veiligheid, IND, COA en DTenV vertegenwoordigd. Naarmate de uitwerking vordert zullen andere ministeries, gemeenten en organisaties ook worden uitgenodigd om aan te sluiten bij de taskforce en met elkaar een zorgvuldige uitvoering te borgen van de gezamenlijke opgave.

Zoals gezegd wordt er op verschillende wijzen al inzet gepleegd ten behoeve van de doorstroom van Syriërs en de terugkeer van vertrekplichtige Syriërs. Deze inzet zal binnen deze taskforce worden voortgezet. De focus binnen deze taskforce ligt vooralsnog op de lopende asielaanvragen. De vraag of tot herbeoordelen kan worden overgegaan komt wederom aan de orde in het nieuwe ambtsbericht dat eind dit jaar verwacht wordt. Uw Kamer zal periodiek op de hoogte gehouden worden over de ontwikkelingen op dit dossier.

MAenM zegt toe dat MVRO het convenant onderdak voor de zomer aan de Kamer toestuur

Voor het zomerreces zal een separate Kamerbrief inzake "*Bouwstenen versnelde realisatie van aanvullende vormen van huisvesting*" aan uw Kamer worden verzonden. Deze brief wordt verstuurd door de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening mede namens de minister van Asiel en Migratie.

De minister van Asiel en Migratie zegt toe de Kamer voor het zomerreces samen met de minister van VRO te informeren over doorstroomlocaties

Zoals toegezegd aan uw Kamer zal ik periodiek een update geven over de voortgang omtrent de inrichting van doorstroomlocaties door het hele land. Vanuit de "bekostigingsregeling huisvesting vergunninghouders in doorstroomlocaties" kunnen gemeenten locaties inrichten met financiering van het Rijk om de uitstroom van statushouders te versnellen. De bekostigingsregeling is een van de stimuleringsmaatregelen die er zijn voor dit doeleinde. Vanuit de zogenaamde HAR+ regeling is het eveneens mogelijk om als gemeente een bijdrage te ontvangen om bijvoorbeeld woningdelen mogelijk te maken. Door middel van deze initiatieven wordt beoogd om een versnelling van de uitstroom van statushouders te realiseren, zonder dat dit tot verdringing leidt op de reguliere "sociale" woningmarkt. Er worden namelijk wooneenheden toegevoegd of efficiënter benut.

Sinds de publicatie van de bekostigingsregeling zijn in totaal 48 doorstroomlocaties ingericht, waar in totaal 1.853 plekken voor statushouders zijn gecreëerd. Verder zijn nog 9 voorstellen door mijn ministerie goedgekeurd waardoor in de komende periode 320 extra uitstroomplekken worden gerealiseerd. In de praktijk wordt gezien dat door de uitdagingen van ontwikkelingen in het ruimtelijk domein (vergunningsprocedure, netcongestie) de realisatiesnelheid van locaties soms achterblijft bij de hoge noodzaak om uitstroom vanuit het COA te realiseren.

De regeling voor de doorstroomlocatie op 8 april 2025 gepubliceerd. Uit de eerste ervaringen volgt een aantal inspirerende voorbeelden die laten zien dat statushouders in een doorstroomlocatie eerder starten met inburgeren, sneller aan het werk gaan en ook makkelijker doorstromen naar vervolghuisvesting. De tijdelijke huisvesting in een doorstroomlocatie kan een belangrijke bijdrage leveren om enerzijds de druk op het COA te ontlasten, maar ook om statushouders te helpen om versneld wegwijs te worden in de gemeente waar ze zich gaan vestigen.

Datum

6 juli 2026

Onze referentie

7686692

Zoals op 8 juni aan uw kamer gemeld zal vanaf 1 juli de zogenaamde doelgroepflexibele regeling van kracht zijn.⁴ Hierdoor wordt het voor gemeenten makkelijker om doorstroomlocaties te openen en dit te combineren met andere (gemeentelijke) aandachtsgroepen. Naast de doelgroepflexibele regeling blijft het voor gemeenten mogelijk om statushouders tijdelijk onderdak aan te bieden, in afwachting op definitieve huisvesting, via de zogenaamde hotel- en accommodatieregeling.

Toezegging de Kamer te informeren over de communicatie tussen COA en Den Bosch inzake alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) opvang Engelen

Tijdens het tweeminutendebat van 17 juni jl. heb ik toegezegd per brief te reageren op de vraag kamerlid Vondeling (PVV) om een reactie op een email van het COA aan de gemeente Den Bosch waarin het COA zou hebben gevraagd om de bekendmaking van de amv opvang in de gemeente over de verkiezingen heen te tillen. Het realiseren van een opvanglocatie gebeurt in nauwe samenwerking en afstemming tussen het COA en een betreffende gemeente. In het voortraject is er veel (ambtelijk en bestuurlijk) contact tussen COA en een gemeente over alles betreffende de opvanglocatie. De email van het COA aan de gemeente Den Bosch is onderdeel van het afstemmingstraject aan de voorkant, waarbij ik wil benadrukken dat uiteindelijke afspraken in gezamenlijkheid tussen COA en gemeente worden gemaakt.

Stand van zaken AI-besluiten in beslisprocessen IND⁵

Rechters oordeelden in recente zaken dat de IND onvoldoende garanties bood dat de besluiten daadwerkelijk door mensen – en niet door AI-systemen – zijn genomen. In de IND-besluiten waarnaar verwezen wordt, heeft de IND echter geen gebruik gemaakt van AI, maar van een IND-interne kennistool. De besluiten zijn vervolgens niet vernietigd vanwege het gebruik van die tool, maar vanwege een inhoudelijk gebrek, namelijk dat de werking van het algoritme niet inzichtelijk was gemaakt.

De ontwikkelingen van AI worden door de IND nauwlettend in de gaten gehouden. De IND is zich er daarbij van bewust dat AI alleen kan worden ingezet indien daartoe de nodige waarborgen in acht worden genomen. Toepassing van AI tegen consumentenvoorwaarden door de IND is dan ook verboden, zoals dit ook volgt uit het Rijksbeleid over gebruik van AI. Voordat AI in gebruik kan worden genomen voor specifieke toepassingen wordt dit eerst uitgebreid getoetst op het vlak van privacy, informatiebeveiliging, ethiek met alle waarborgen van dien.

⁴ Kamerstukken II, 2025/26 19 637, nr. 3568

⁵ TZ202606-099

Toezegging om de Kamer in het eerste kwartaal van 2026 te informeren over de uitkomst van de evaluatie van de werking van de pilot procesbeschikbaarheidsaanpak (pba)

Datum
6 juli 2026

Onze referentie
7686692

De evaluatie van de werking van de pilot procesbeschikbaarheidsaanpak is in een afrondende fase. Naar aanleiding van de bevindingen uit de evaluatie wordt de komende periode met de keten gewerkt aan de doorontwikkeling van de pba. De inzet is gericht op wat goed gaat te bestendigen en knelpunten te verbeteren. Daarbij wordt ook bezien op welke wijze de pba inpasbaar kan worden gemaakt in de veranderde procedure ingevolge het Europees Asiel- en Migratiepact.

Toezegging om een reactie te geven op de impact van de arresten van 4 juni⁶

In het debat van 11 juni jl. heb ik uw Kamer toegezegd u te informeren over de impact van een tweetal arresten⁷ van 4 juni jl. van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof). Met deze brief doe ik deze toezegging gestand. In de arresten heeft het Hof geoordeeld dat nationale rechters op grond van het Unierecht de bevoegdheid hebben om een bindende uitspraak te doen over de geloofwaardigheid van het asielrelaas, over de aannemelijkheid van de vrees voor vervolging of het risico op ernstige schade bij terugkeer naar het land van herkomst, en over de gegrondheid van het asielverzoek. Voorwaarde is dat zij na een uitputtend en geactualiseerd onderzoek over voldoende informatie beschikken om tot een conclusie te komen en daarmee moeten beschikken over alle relevante feitelijke en juridische gegevens. Daarbij moeten zowel de vreemdeling als de IND de mogelijkheid geboden worden om opmerkingen in te dienen over eventuele nieuwe elementen.

In de Nederlandse context geldt dat er sprake is van de zogeheten 'enigszins terughoudende toets' van de geloofwaardigheidsbeoordeling door rechters. Indien de rechtbank acht dat het besluit onvoldoende is gemotiveerd door de IND kan dat reden zijn voor de rechtbank om het beroep gegrond te verklaren. Deze toets volgt uit de vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Met deze vaste rechtspraak heeft de Afdeling invulling gegeven aan de rechterlijke toets zoals vastgelegd in artikel 8:72, derde lid, onder b van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 83a van de Vreemdelingenwet 2000. Uit deze artikelen vloeit overigens reeds voort dat de rechter de bevoegdheid heeft zijn uitspraak in de plaats te laten treden van een het vernietigd besluit. Omdat de arresten gaan over de invulling van de rechterlijke toets, is het in eerste instantie aan de rechtspraak zelf hoe zich te verhouden tot deze arresten en hoe dit uitwerking krijgt in de rechterlijke uitspraken. Omdat de bodemprocedures in deze arresten nog voor de rechter liggen kan ik niet vooruitlopen op de precieze invulling van dit arrest in de Nederlandse rechtspraktijk.

Wel meen ik uit het arrest te mogen afleiden dat in een zaak waarin de rechter een bindende uitspraak in lijn met deze arresten neemt, zij deze zaak in beginsel kan blijven terugverwijzen naar de IND om een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak. De IND is gebonden aan dat rechterlijke oordeel en kan alleen wanneer zich na de uitspraak nieuwe relevante feiten aandienen een geactualiseerde en eventueel afwijkende beoordeling te maken. Enkel indien de IND weigert een oordeel van de rechtbank op te volgen zonder dat daar nieuwe relevante feiten aan ten grondslag liggen kan de rechtbank gebruik maken van

⁶ TZ202606-099

⁷ [C 198/25 \(Quotal\)](#) en [C 440/25 \(Ebilum\)](#)

zijn bevoegdheid om een eigen beslissing in de plaats te stellen van de beslissing van de IND. Indien de IND zwaarwegende argumenten heeft om de uitspraak van de rechter niet te volgen kan hoger beroep zijn aangewezen. Wanneer er in rechte vaststaande uitspraak ligt in de bodemprocedure van deze zaak, zal ik uw Kamer nader informeren over de precieze impact van deze uitspraken.

Datum

6 juli 2026

Onze referentie

7686692

Toezegging over het informeren van COA-bewoners over de nieuwe IND-procedures (na inwerkingtreding PACT)⁸

Een goede informatievoorziening ten aanzien van het plan van aanpak openstaande asielaanvragen is belangrijk. De omsteltijd is ook bedoeld om hier stappen in te zetten. Zo wordt gezien hoe de IND op verschillende COA-locaties voorlichting gaat geven en informatie gaat verstrekken. Daarnaast gaat de IND op haar website de komende periode updates geven over de stand van zaken van het plan van aanpak openstaande aanvragen. De wachttijd wordt hierin ook meegenomen. De IND zal in de toekomst ook updates geven op de websites ten aanzien van welke groepen in cohorten aan de beurt zijn voor de behandeling van hun asielaanvragen.

Motie over een pilot starten waarbij IND-gehoren via een digitale verbinding live worden vertaald⁹

In de motie is meegegeven om de komende periode te kijken of een pilot gestart dient te worden waarbij IND-gehoren via een digitale verbinding live worden vertaald. In appreciatie op deze motie heeft mijn ambtsvoorganger bij uw Kamer bevestigd dat alle ontwikkelingen op dit terrein elkaar snel opvolgen en dit perspectief kan bieden in de toekomst, maar dat de timing van het eventueel starten van deze pilot gezien zou moeten worden. Bij het opstarten van een, in de motie bedoelde pilot, zie ik op dit moment enkele bezwaren. De IND heeft tijdens de COVID-19-pandemie ervaring opgedaan met digitaal horen. Mocht het noodzakelijk zijn dan kan de IND nu ook gebruik maken van een telefonische tolk en in sommige gevallen via een digitale verbinding. De IND heeft echter een voorkeur voor een fysieke aanwezigheid omdat het de ervaring is dat horen hierdoor soepeler verlopen, zo kunnen bijvoorbeeld documenten die tijdens het gehoor worden overgelegd ter plekke vertaald worden.

In reactie op de veronderstelling zoals in de motie opgenomen, geeft de IND aan dat er zelden sprake van is dat afspraken geen doorgang kunnen vinden vanwege een tekort aan tolken. Nu horen, indien nodig, telefonisch of digitaal gehouden kunnen worden en de IND niet herkent dat afspraken hierdoor nu niet door kunnen gaan, zie ik geen noodzaak om het uitvoeren van een pilot hiertoe op dit moment op te starten. Uiteraard houdt de IND de ontwikkelingen op dit gebied nauwlettend in de gaten. Mocht de situatie erom vragen dan kan alsnog overwogen worden om een Pilot te starten. Hier komt bij dat in de Procedureverordening (artikel 13 lid 10) onder het Europees Asiel- en Migratiepact staat dat enkel wanneer het naar behoren gerechtvaardigd is, een gehoor via een videoverbinding kan plaatsvinden. Dit betekent dat de IND met de inwerkingtreding van het Europees Asiel- en Migratiepact per geval in het dossier moet motiveren waarom is gekozen voor een gehoor via een digitale verbinding. Mochten ontwikkelingen in de toekomst aanleiding geven dit perspectief te

⁸ TZ202606-099

⁹ Kamerstukken II 2025/26 19 637, nr. 3513

wijzigen, zo ook in relatie tot de aanpak op de openstaande asielaanvragen, dan zal dit herzien worden.

De doelgroep-flexibele regeling (DFR)

In de MR van 5 juni jl. is besloten om de Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting door gemeenten (de doelgroep-flexibele regeling (DFR)) per 1 juli in werking te laten treden. De regeling is op 29 juni gepubliceerd in de Staatscourant. Als bijlage bij deze brief vindt U

- De uitvoeringstoetsen van NOO, PRO, COA en VNG, inclusief de reacties daarop
- Het kostprijsonderzoek naar de kosten van de gemeentelijke opvang van ontheemden 2025 zoals uitgevoerd door Improven.

Datum

6 juli 2026

Onze referentie

7686692

MAenM zegt toe de brief die de IND naar de rechtbank heeft gestuurd te delen met de Kamer

Zoals ik uw Kamer heb toegezegd in het commissiedebat van 11 juni jl., stuur ik uw Kamer in bijlage de verzochte brieven mee die de IND naar de Rechtbank heeft gestuurd over ontwikkelingen in algemene zin en in het bijzonder de prognoses en verwachtingen qua werklast voor de rechtbanken in 2026.

Financiële onrechtmatigheid bij subsidie-ontvanger van DTenV

Bij de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) is een financiële onregelmatigheid geconstateerd, waar uw Kamer op 12 juli 2025 en op 9 december 2025 op basis van de handreiking melding integriteitsschendingen (potentieel) significante financiële gevolgen voor het Rijk over is geïnformeerd. Er zijn financiële onregelmatigheden vastgesteld in de subsidieverantwoording van Stichting Goedwerk. De Auditdienst Rijk (ADR) is destijds geïnformeerd. De (potentiële) financiële impact bedraagt meer dan € 100.000.

De bestuursrechtelijke sanctie binnen het subsidierecht bij een ommissie in de administratieve verplichting is een (lagere) ambtshalve vaststelling. DTenV heeft deze sanctie toegepast door de subsidie vast te stellen op 50% van het verleende subsidiebedrag. Deze besluiten zijn genomen in samenspraak met de landsadvocaat en inmiddels onherroepelijk geworden. Dit resulteert in een verplichting voor Stichting Goedwerk van in totaal € 389.826,05.

Op verzoek van Stichting Goedwerk is per 1 juni 2026 een betalingsregeling met DTenV tot stand gekomen. De regeling voorziet in terugbetaling van 30 procent van de totale schuld van € 389.826,05 binnen een periode van 18 maanden. Dit betekent dat Stichting Goedwerk, gespreid over een aaneengesloten periode van 18 maanden, € 116.947,80 aan de schuldeiser betaalt. Zodra Stichting Goedwerk heeft voldaan aan de in de beschikking opgenomen voorwaarden zal het resterende bedrag van € 272.878,25 worden kwijtgescholden.

In het subsidiebeheer is reeds een forse aanscherping doorgevoerd door invoering van het accountantsprotocol. Dit protocol heeft ertoe geleid dat de onregelmatigheid in het subsidiebeheer met Goedwerk is geconstateerd. Daarnaast wordt kritischer gekeken naar de hoogte van de uitbetaling van een tweede voorschot halverwege de projectperiode, om te voorkomen dat de subsidieontvanger te veel subsidie ontvangt en er een terugbetalingsrisico ontstaat.

Datum
6 juli 2026

Onze referentie
7686692

Ik hoop uw Kamer hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Asiel en Migratie,

Bart van den Brink

Uitvoeringstoets doelgroepflexibele regeling

Auteurs: Directie Vakontwikkeling & Ondersteuning/
Afdeling beleid primair proces
Datum: 20 november 2025

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
	Aanleiding	4
	Leeswijzer	4
2	Uitvoerbaarheid	4
	Randvoorwaarden	4
	Duurzame Gemeentelijke Opvang	5
3	Budgettaire consequenties	6
4	Consequenties voor de organisatie, capaciteit en ICT	7
	OMA	8
	Omgeving	8
	Medewerker	9
	Asielzoeker	9
	COPAFIJTH	9
	Communicatie	9
	Opvang & Begeleiding (+ organisatie)	10
	Personeel	10
	Administratie	11
	Financiën	11
	Informatievoorziening	12
	Juridisch	13
	Techniek	14
	Huisvesting	14
	Bijlage 1- Huidige situatie en voorgestelde wijziging	15

1 Inleiding

Aanleiding

Er lopen diverse wetstrajecten welke onderdeel uitmaken van een pakket aan maatregelen die als doel hebben de woningvoorraad te vergroten en vergunninghouders sneller te huisvesten. Via een doelgroepflexibele regeling moet het makkelijker worden gemaakt om vergunninghouders en andere doelgroepen sneller te laten uitstromen. Daar zijn diverse (financiële) regelingen voor in omloop, of in de maak. Voor de bekostiging van deze opvang- of huisvestingsvoorzieningen bestaan op dit moment verschillende bekostigingswijzen op basis waarvan gemeenten de gemaakte kosten bij het Rijk kunnen verhalen.

Door middel van de Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten (hierna 'de bekostigingsregeling') van asielzoekers en ontheemden uit Oekraïne en vergunninghouders, wordt van de verschillende bekostigingswijzen één bekostigingssystematiek gemaakt. Daarmee is deze systematiek zoveel mogelijk geüniformeerd. Meer informatie over het doel van de bekostigingsregeling staat in Bijlage 1- Huidige situatie en voorgestelde wijziging.

Op 16 oktober jl. is door het Directoraat-Generaal Migratie (DGM) aan COA verzocht om een uitvoeringstoets te doen op de voorgestelde wijziging van de bekostigingsregeling, ingaande per 1-1-2026. Daarbij is verzocht om in te gaan op 1) de uitvoerbaarheid van de regeling voor het COA en 2) de consequenties voor de organisatie, capaciteit en ICT. Specifieke aandachtspunten die daarbij zijn meegegeven zijn het beoordelen van de aanvragen uit de gemeente, de benodigde en voorhanden zijnde informatie en gevolgen voor de organisatie zelf.

Leeswijzer

Dit rapport begint met een conclusie over de uitvoerbaarheid van de regeling, met bijzondere aandacht voor de benodigde randvoorwaarden voor de uitvoering en de gevolgen voor de Duurzame Gemeentelijke Opvang. Vervolgens geeft het rapport inzicht in de budgettaire consequenties van de regeling voor COA. Tot slot bevat het rapport een weergave van de verschillende uitvoering- en bedrijfsvoeringsaspecten die tijdens de uitvoeringstoets zijn beoordeeld. In de bijlage tenslotte een korte toelichting op de beoogde wijziging in relatie tot de huidige situatie..

2 Uitvoerbaarheid

Op basis van de in hoofdstuk 3 toegelichte wijziging en de gevolgen daarvan voor COA wordt geconcludeerd dat de bekostigingsregeling niet uitvoerbaar is, tenzij aan enkele randvoorwaarden wordt voldaan. Door onduidelijkheden over diverse inhoudelijke aspecten van de regeling is implementatie per 1 januari 2026 niet haalbaar. De belangrijkste randvoorwaarden worden hieronder samengevat.

Randvoorwaarden

- De huidige bekostigingsregeling biedt op verschillende plekken nog onvoldoende duidelijkheid over de beoordeling van de aanvragen die door COA moet worden uitgevoerd. De

bekostigingsregeling dient nader te worden uitgewerkt in een beoordelingskader. In dit kader moeten duidelijke beoordelingscriteria worden opgenomen aan de hand waarvan COA de aanvragen van gemeenten kan en moet beoordelen.

- Een periode van drie maanden is in ieder geval noodzakelijk voor het implementatietraject. Deze periode gaat in vanaf het moment dat het beoordelingskader beschikbaar is.
- Er zal voor de inwerkingtreding van de bekostigingsregeling een uitputtende lijst overeengekomen moeten worden welke huidige regelingen onder deze bekostigingsregeling vallen. Tevens zal uitgewerkt moeten worden welke afspraken binnen de huidige regelingen gehandhaafd blijven en welke aangepast moeten worden.
- Het is op dit moment nog niet mogelijk om goed in te schatten hoeveel aanvragen- inclusief aanvullende aanvragen, van gemeenten door COA beoordeeld moeten worden. Dit aantal is wel van belang voor de te verwachten impact op de organisatie, en wat er vanuit de organisatie nodig is in het kader van implementatie. Een inzicht in de te verwachten aantallen aanvragen is noodzakelijk om een gedegen implementatie voor te kunnen bereiden en door te voeren.
- In het verlengde van bovenstaande zullen de medewerkers die de beoordeling moeten uitvoeren voldoende tijdig geïnstrueerd en ingewerkt moeten zijn. Tijdige communicatie richting deze medewerkers is een voorwaarde.
- Om de plaatsing van asielzoekers in de gemeentelijke voorziening tijdig en juist plaats te kunnen laten vinden is informatie-uitwisseling met de gemeenten en/of het Rijk nodig. Deze informatie-uitwisseling ziet op het doorgeven van de in beginsel beschikbare capaciteit, en de hoeveelheid nog beschikbare plekken om asielzoekers te kunnen plaatsen. Deze informatie-uitwisseling is operationeel voor de bestaande TGO en DGO locaties en moet ook benut kunnen worden voor overige opvanglocaties in de gemeenten. Anders bestaat het risico dat COA bewoners uit plaatst naar gemeentelijke voorzieningen waar feitelijk geen plek voor hen is, dan wel dat er geen gebruik gemaakt wordt van plekken die feitelijk wel beschikbaar zijn. De tijdige informatievoorziening vanuit A&M over definitief goedgekeurde aanvragen is ook cruciaal voor capaciteitsvraagstukken.

Duurzame Gemeentelijke Opvang

Naast de hierboven benoemde randvoorwaarden ziet COA ook enkele specifieke risico's en tegenstrijdigheden ten aanzien van de bekostigingsregeling in relatie tot de huidige afspraken die zijn gemaakt over de Duurzame Gemeentelijke Opvang (DGO). Uitgangspunt voor deze uitvoeringstoets is dat de DGO valt onder de bekostigingsregeling. Deze risico's worden hieronder benoemd:

- De bekostigingsregeling bevat diverse soorten kosten¹ waarvoor gemeenten een vergoeding ontvangen op basis van de werkelijk gemaakte kosten. Een toelichting over het hanteren van werkelijk gemaakte kosten is nodig. In de recent vastgestelde afspraken rondom de DGO is afgesproken dat gemeenten een vaste vergoeding krijgen. Daarmee is aannemelijk dat gemeenten voor de opvang via de doelgroepflexibele regeling per 1-1-2026 (aanzienlijk) meer kosten vergoed krijgen dan onder de huidige DGO afspraken. Zo kunnen zij op grond van de nieuwe bekostigingsregeling aanspraak maken op aparte financiering van bijzondere kosten. In de huidige afspraken over de DGO-vergoeding is expliciet opgenomen dat gemeenten weliswaar wel recht hebben op vergoeding van deze kosten, maar deze kosten zijn verdisconteerd in het normbedrag van €78 euro.
- Het is niet duidelijk of er een plafond is ingesteld vanuit de bekostigingsregeling voor de uitkering die aan een gemeente verstrekt kan worden. Daarnaast vindt de uitkering plaats op basis van werkelijk gemaakte exploitatiekosten, beveiligingskosten en cateringkosten en de bijzondere kosten. In de huidige financiering voor DGO wordt hiervoor gewerkt met een normbedrag. Op basis van voorgaande is het aannemelijk dat gemeenten die onder de huidige afspraken een

¹ Vergoeding op basis van werkelijk gemaakte kosten geldt voor gemeenten voor a) transitiekosten, b) exploitatiekosten, cateringkosten, beveiligingskosten bijzondere kosten en d) kosten van verstrekkingen (artikel 2).

DGO vergoeding ontvangen per 1-1-2026 aanspraak zullen willen maken op de hogere vergoeding(en) uit de bekostigingsregeling. Daar zijn in de huidige afspraken met DGO gemeenten op dit moment geen overgangsregelingen voor opgesteld.

- In de huidige afspraken over de bekostiging van de DGO wordt ook een deel van de kosten aan COA vergoed. COA gaat ervan uit dat de afspraken daarover onveranderd blijven. Een bevestiging van A&M is nodig dat COA financiering blijft ontvangen voor de taken die COA blijft uitvoeren op de DGO. In de nieuwe bekostigingsregeling wordt dat niet expliciet benoemd.
- De bekostigingsregeling stelt dat een gemeente voor een maximale periode van 5 jaar een aanvraag voor financiering van een project kan indienen. Voor de DGO is afgesproken dat de opvang en huisvesting minimaal voor 5 jaar tot circa 20 jaar kan worden ingericht. De tijdelijke aard van de bekostigingsregeling strookt daarmee niet met de duurzame opzet van de DGO.
- In de bekostigingsregeling is niet opgenomen dat er *tussentijds* afgebouwd moet kunnen worden indien de capaciteit niet meer nodig is. Dit in tegenstelling tot de huidige DGO afspraken.
- De DGO kaderstelling is vastgesteld door het COA bestuur. Zowel interne- als externe communicatie is in voorbereiding. Zowel intern als extern wordt hierover al gecommuniceerd in het kader van de Tijdelijke Gemeentelijke Opvang (TGO) regeling die afloopt. Tegelijkertijd zorgt de bekostigingsregeling voor een wijziging op de recent gemaakte afspraken. Dit is lastig uit te leggen aan alle partijen en samenwerkingspartners met wie deze afspraken zijn gemaakt of waar bestuurlijke gesprekken worden gevoerd.

COA verzoekt A&M op basis van bovenstaande om de DGO nog niet als onderdeel van de 'Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten' per 1 januari 2026 in werking te laten treden. Deze kan na het verkrijgen van de gevraagde duidelijkheid alsnog worden ingevoegd in de regeling, mogelijk tegelijkertijd met de Regeling stimuleren uitstroom vergunninghouders uit de asielopvang (HAR+).

3 Budgettaire consequenties

Naast het in kaart brengen van de uitvoerbaarheid van de bekostigingsregeling, is er in de uitvoeringstoets ook gekeken naar de budgettaire impact van de Bekostigingsregeling op het COA. Hieronder zijn deze genoemd:

- Budgettaire verwerking verplichtingen aan gemeenten: de budgettaire verplichtingen aan gemeenten inzake deze regeling zullen tot aan het normbedrag van het COA in mindering worden gebracht op het voor COA beschikbare budget. Hierbij geldt dat deze vermindering zal worden gebaseerd op de werkelijk gedeclareerde kosten en niet op de voorcalculatorische verplichting.
- Het bij A&M voor het COA beschikbare budget is in principe gebaseerd op de reguliere kostprijs en de MPP-raming. Onze inschatting is dat de voor gemeenten geldende kostprijs hoger zal liggen dan de kostprijs voor het COA. Bovendien is deze gebaseerd op de capaciteit en niet op de bezetting. Dit kan leiden tot afroming van het voor het COA beschikbare budget.
- Op basis van het voorgaande punt zal de huidige aflopende budgetreeks voor het COA nog extra negatief worden beïnvloed, zonder dat er enige zekerheid of comfort wordt geboden over de ontwikkeling van de omvang van de voor het COA beschikbare budgetten voor 2027 en verder.
- Vaststelling van de capaciteit zal volgens de Nationale Opvang Organisatie voor Oekraïense Ontheemden (NOO) plaatsvinden op basis van informatie uit Knooppunt Coördinatie Informatie Oekraïne (KCIO). De informatie uit dit systeem is niet direct gekoppeld aan de info uit IBIS bij het

COA. Er zal moeten worden gewaarborgd dat de informatie uit het KCIO betrouwbaar is en aansluit op IBIS.

- Verschillen in bekostigingssystematiek tussen gemeente en COA: gemeenten worden bekostigd op basis van kasstelsel. Volgens de regeling worden gemeenten gecompenseerd voor de noodzakelijke transitiekosten (waaronder noodzakelijke investeringen) in het jaar waarin de uitgaven worden gedaan. De vergoeding voor transitiekosten wordt vervolgens direct en volledig in mindering gebracht op het voor het COA beschikbare budget. Aangezien voor het COA het baten/lastenstelsel geldt, heeft dit de volgende effecten:
 - Op voorhand is de omvang van de transitiekosten niet goed in te schatten; dit leidt tot onzekerheid over het voor het COA werkelijk beschikbare budget;
 - In de kostprijs voor het COA is onder andere een component opgenomen voor de meerjarige afschrijvingslasten die het gevolg zijn van investeringen in het verleden (investeringen in gebouwen worden in principe over een termijn van 30 jaar afgeschreven). Dit betekent dat de in de kostprijs voor het COA opgenomen component voor afschrijvingslasten volstrekt onvoldoende is om daaruit transitiekosten voor gemeenten te dekken. Afroming van de volledige transitiekosten leidt daarmee tot een voor het COA onacceptabel verlaging van het beschikbare budget.
 - De vergoeding vóóraf aan gemeenten van de transitiekosten leidt tot een vorm van rechtsongelijkheid tussen gemeenten en het COA: gemeenten hebben geen enkele onzekerheid over vergoeding van de investeringen, terwijl het COA deze investeringen pas over langere tijd kan 'terugverdienen' als er langjarig sprake is van voldoende bezetting op de betreffende locatie.
 - Op basis van de huidige afspraken geldt dat het COA wordt bekostigd op basis van bezetting (grotere onzekerheid), terwijl gemeenten worden bekostigd op basis van capaciteit (geen onzekerheid). Dit schuurt des te meer nu er een uitspraak ligt van de landsadvocaat dat het COA ten allen tijde verantwoordelijk blijft voor de opvang van de asielzoekers en vergunninghouders, ook als er sprake is van gemeentelijke opvang.
 - In de praktijk zullen gemeenten wellicht locaties aanbieden waarbij er sprake is van zowel Oekraïneropvang als asielzoekers en vergunninghouders. In de regeling wordt geen uitspraak gedaan over de wijze van berekening van de budgetafroming, laat staan voor de situatie waarbij de werkelijke verdeling (fors) afwijkt van de ingeschatte verdeling bij aanvang van het project.

4 Consequenties voor de organisatie, capaciteit en ICT

De bekostigingsregeling heeft impact op verschillende aspecten van onze uit- en bedrijfsvoering. Om de impact op het COA voor alle aspecten- en breder dan organisatie, capaciteit en ICT gestructureerd in kaart te brengen, gebruiken we de OMA² en COPAFIJTH³ modellen. We starten met het in kaart brengen van de impact volgens het OMA model. Indien van toepassing worden er aandachtspunten en adviezen benoemd ten behoeve van de implementatie.

² Omgeving, Medewerker en Asielzoeker

³ Communicatie; Opvang en Begeleiding & Organisatie; Personeel; Administratieve organisatie; Financiën; Informatievoorziening; Juridische zaken; Techniek en Huisvesting

OMA

Het OMA model helpt om na te denken over de bredere en vooral menselijke impact van het vraagstuk. OMA staat voor Omgeving (en keten), Medewerker en Asielzoeker en richt zich vooral op aspecten als veiligheid en welzijn.

Omgeving

De bekostigingsregeling heeft geen impact op de veiligheid en leefbaarheid van de omgeving van COA. Wel raakt de bekostigingsregeling aan de samenwerking met de omgeving, oftewel met name de gemeenten en het ministerie van Asiel en Migratie.

De bekostigingsregeling heeft impact op:

- 1) de samenwerking met gemeenten rondom het plaatsingsproces
- 2) de afspraken tussen COA en gemeenten over opvang en huisvesting in de gemeente,
- 3) de relatie tussen COA en het ministerie Asiel en Migratie .

1) Samenwerking gemeenten rondom plaatsingsproces:

Om uitvoering te kunnen geven aan het plaatsen van doelgroepen in de projecten zijn is een nadere uitwerking nodig voor de gestelde Voorwaarden aan de doelgroep (artikel 6):

- Procedures voor het bepalen van het (tijdig) plaatsen van de doelgroepen vreemdelingen op de beschikbare plekken moeten worden uitgewerkt tussen COA, gemeenten en de minister.
- Het inrichten van een informatievoorziening systeem voor het vaststellen van beschikbare en vrije capaciteit voor het plaatsen van doelgroepen bij een landelijke autoriteit zodat COA actuele informatie heeft over beschikbare bedden. Het uitgangspunt voor deze uitvoeringstoets is dat COA deze landelijke autoriteit is voor het plaatsen van asielzoekers.

2) Afspraken tussen COA en gemeenten andere opvangoplossingen

Het COA beoordeelt in de bekostigingsregeling de aanvragen van gemeenten over opvang van asielzoekers ter besluitvorming door de minister. In het geval het COA een negatieve beoordeling geeft, kan dit invloed hebben op de samenwerkingsrelatie met gemeenten. Immers, het COA werkt met diezelfde gemeenten samen aan andere opvangoplossingen of vraagt hen in het kader van de Spreidingswet plekken te realiseren.

Voorwaarde is dat wordt ingezet op vroegtijdige, duidelijke en eenduidige communicatie richting gemeenten en COA over de positie van de bekostigingsregeling ten opzichte van opvanglocaties in beheer door het COA.

De bekostigingsregeling streeft het uniformeren van bestaande regelingen na. In de regeling is niet duidelijk welke huidige regelingen onderdeel zijn of kunnen gaan worden van de bekostigingsregeling. Er is behoefte aan een uitputtende lijst met regelingen voorafgaand aan de inwerkingtreding. Zo geldt dit voor de DGO en doorstroomlocaties zoals de 'Regeling stimuleren uitstroom vergunninghouders uit de asielopvang (HAR+)'. Voor de HAR+ is duidelijkheid nodig of deze na beëindiging (naar verwachting 1 juli 2027) op zou kunnen gaan in de bekostigingsregeling. Met de uitputtende lijst kan worden getoetst of de kaders van de regelingen voor financiering passen binnen de bekostigingsregeling.

Onafhankelijk van de aanvraag voor het project en de goedkeuring door A&M moeten afspraken in de bestuurlijke overeenkomsten worden overeengekomen over de rolverdeling en financiële middelen tussen COA en gemeenten.

3) De relatie tussen COA en het ministerie A&M

De regeling creëert een nieuwe verhouding met A&M waarbij het COA optreedt als (mede-)beoordelaar van (aanvullende) aanvragen, maar waarbij de minister beslist. De regeling geeft geen volledige duidelijkheid over waar de eindverantwoordelijkheid precies belegd is en het besluitvormingsproces.

Voorwaarden voor het beoordelen van de aanvraag voor een project zijn dat:

- Het COA een beoordelingskader tot haar beschikking heeft op grond waarvan een (voor-) aanvraag wordt beoordeeld;
- Er wordt overeengekomen met het COA hoe diepgaand het onderzoeken en beoordelen van de (voor)aanvraag door het COA moet zijn.
- De regeling een nadere toelichting geeft over afwijzingsgronden voor de aanvraag *naar de opvatting* van de minister en wat wordt verstaan onder:
 - o 'de *activiteiten niet voldoen, of naar verwachting* niet voldoen';
 - o 'de *omvang van de kosten* in *redelijke verhouding* tot de periode en het aantal plekken';
 - o 'het regionaal, dan wel landelijk, naar *verwachting voldoende* capaciteit beschikbaar is voor opvang of huisvesting'.
 - o Het proces rondom het beoordelen van tussentijdse aanvullende aanvragen voor het overschrijden van de werkelijk gemaakte kosten van het project met meer dan 10% van de aangevraagde uitkering.
- Met het afgeven van de beschikking aan de gemeente door de minister is een voorwaarde dat afspraken worden gemaakt op welke manier en wanneer in het proces het COA over het besluit wordt geïnformeerd. Dit is ook nodig voor het invulling geven aan de bestuursovereenkomst tussen het COA en de gemeente.
- De interne governance bij het COA verder wordt uitgewerkt zodat het duidelijk is wat het mandaat van het beoordelingsteam is.
- Bij een verschil van inzicht tussen het COA en A&M naar aanleiding van een beoordeling van een aanvraag is het nodig dat procesafspraken worden gemaakt over mogelijke opschaling.

Medewerker

De nieuwe bekostigingssystematiek heeft geen gevolgen voor, of impact op, de veiligheid of welzijn van medewerkers. Uit eerdere samenwerkingsovereenkomsten tussen COA en gemeenten kan worden geconcludeerd dat de bekostigingsregeling wel gevolgen heeft voor het de rolverdeling tussen partijen. Er ontstaat daarmee impact op de medewerkers die de nieuwe beoordelingstaak moeten gaan uitvoeren (zie verder 'personeel' onder kopje COPAFIJTH).

Asielzoeker

De nieuwe regeling heeft geen gevolgen voor de veiligheid en welzijn van de asielzoekers. Wel creëert de eerder benoemde ongelijkheid in de vergoedingssystematiek mogelijk de situatie dat asielzoekers in een (veel) luxere gemeentelijke opvanglocatie terecht komen ten opzichte van de COA opvang die geboden kan worden onder het voor COA vastgestelde normbedrag.

COPAFIJTH

In deze methodiek zijn onderdelen van het COPAFIJTH model toegespitst op de specifieke COA-context. Dit betekent dat per onderdeel is gekeken hoe het binnen de organisatie past en welke aandachtspunten relevant zijn om de impact in kaart te brengen. De verschillende aspecten van het model, beperkt tot de aspecten die relevant voor de bekostigingsregeling zijn, worden hier in de volgorde van het model weergegeven, niet naar orde van impact.

Communicatie

- Communicatie richting bewoners is niet relevant voor de bekostigingsregeling.
- Communicatie richting medewerkers:

- Het communiceren over de bekostigingsregeling beperkt zich tot het intern informeren van alle medewerkers over het bestaan van de bekostigingsregeling.
- Voor medewerkers die de beoordelingstaak moeten uitvoeren zal er een heldere werkinstructie moeten komen aangezien dit een nieuwe taak betreft. Op basis van de huidige regeling is het niet mogelijk om die instructie te geven, omdat het beoordelingskader nog ontbreekt.
- Externe communicatie: het COA zet momenteel in op het communiceren over de DGO en de daarbij gemaakte afspraken naar gemeenten. De bekostigingsregeling zou dat op een aantal punten inhoudelijk wijzigen. Zie verder onder kopje 'Duurzame Gemeentelijke Opvang'. De communicatie hierover moet in een zo vroeg mogelijk stadium plaatsvinden.

Aandachtspunt: Bij de uitwerking is het belangrijk om heldere afspraken te maken over de communicatie van de regeling door A&M richting gemeenten en andere belanghebbenden. Daarnaast moet voor het informeren van het uitvoeringsmanagement duidelijk worden vastgelegd welke communicatielijnen gelden.

Opvang & Begeleiding (+ organisatie)

In het algemeen kan de vraag worden gesteld of het beoordelen van aanvragen voor de bekostigingsregeling past binnen de kerntaak van het COA volgens de Wet COA. Als er een rol voor COA is weggelegd in de opvang en begeleiding op een locatie die onder de bekostigingsregeling valt, dan past het wel binnen de taak en bevoegdheid van COA. Indien er sprake is van een locatie die volledig door de gemeente wordt beheerd/geëxploiteerd zonder inmenging vanuit COA, dan valt het te betwijfelen of het beoordelen van aanvragen door gemeenten onder de wettelijke bevoegdheden van COA valt.

De bekostigingsregeling heeft geen directe impact op de opvang en begeleiding van bewoners bij het COA.

De regeling spreekt over een informele vooraanvraag die door een *samenwerkend team* moet worden doorgenomen, bestaande uit 1) het accorderingsteam van de NOO, 2) Het COA v.w.b. asielzoekers en 3) het accounthoudersteam voor doorstroomblocaties. Daarna volgt een formele aanvraag met een goedgekeurd realisatieplan en business case.

Ook voor het samenwerkend team is het op dit moment nog onduidelijk welke werkprocessen hiervoor moeten worden ingericht.

Aandachtspunten en voorwaarden:

- Processen, procedures, en de systematiek rondom het komen tot een beoordeling moeten worden vastgesteld.
- Binnen het COA moet een nieuw multidisciplinair team worden samengesteld. Dit team zou onder meer moeten bestaan uit vertegenwoordigers vanuit Vastgoed & Facilitair, Financiën en directie O&B. Het moet duidelijk zijn wat de opdracht is voor dit team en welke taken en bevoegdheden dit team en haar leden hebben.
- Indien een gecombineerd project wordt aangevraagd voor de opvang en huisvesting van verschillende doelgroepen, dan moeten er met de mede-beoordelende partijen in het samenwerkend team, afspraken worden gemaakt over zowel afbakening en integraliteit van de aanvraag.

Personeel

Het COA beoordeelt de (voor-)aanvragen voor opvang van asielzoekers door gemeenten. In het proces is beschreven dat het COA een gesprek initieert na ontvangst van de voor-aanvraag met de gemeente om vragen te beantwoorden en te informeren over de stappen in het realisatieproces. Ook worden de

verschillende templates (realisatieplan en businesscase inclusief kosten) samen doorgenomen of nadere informatie nodig is om de voor-aanvraag te kunnen beoordelen. Vervolgens beoordeelt het COA inhoudelijk de formele aanvraag.

Voorwaarden voor personeel voor het kunnen beoordelen van de aanvragen zijn:

- Een beeld te hebben bij het aantal te verwachte aanvragen per jaar zodat het aantal medewerkers kan worden bepaald dat moet worden ingezet;
- Een nadere uitwerking te ontvangen van de templates van de (voor-)aanvraag om te bepalen welke competenties nodig zijn van medewerkers;
- Voortvloeiend hieruit of er aanvullende eisen of voorwaarden zijn voor COA medewerkers inclusief trainen en/of opleiden van huidige medewerkers;
- Een richtlijn over de termijnen die gelden voor de behandeling van de vooraanvraag en aanvraag.

Aandachtspunten zijn dat de hoeveelheid aan (aanvullende) aanvragen, samen met de gestelde termijnen voor de behandeling en de complexiteit van de aanvragen bepalen, of er *tijdig* uitvoering kan worden gegeven aan het beoordelen van de (voor-) aanvragen.

Het beoordelen van deze aanvragen is een taak die inhoudelijk kan worden belegd binnen het bestaande functiehuis. Zonder verder inzicht in de hoeveelheid en complexiteit van de aanvragen is moeilijk in te schatten of hier op voorhand verdere opleiding of training voor nodig is.

Afhankelijk van de hoeveelheid en complexiteit van de aanvragen die ter beoordeling worden ingediend, de mate en omvang van de beoordeling en de tijdsinzet die het beoordelen van de aanvraag met zich meebrengt is een ophoging van bestaande formatie noodzakelijk bij zowel de afdeling Financiën, Vastgoed & Facilitair en Directie O&B.

Administratie

De exacte consequenties voor het administreren rondom de aanvragen en beoordelingen moet nog in kaart worden gebracht. Het is wel duidelijk dat extra inzet van medewerkers hiervoor nodig is.

Zo moet worden vastgelegd waar en hoe aanvragen worden geregistreerd. De regeling spreekt over een postbus, maar bevat verder geen duiding.

Het vraagstuk over het registreren, administreren en communiceren van vrije bedden komt terug onder "Informatievoorziening".

Financiën

Op grond van artikel 2 van de bekostigingsregeling kan de minister aan gemeenten een uitkering verstrekken ten behoeve van de bekostiging van een voorziening voor opvang of huisvesting. COA behandelt de voor-aanvragen, formele- en aanvullende aanvragen van gemeenten voor opvang van asielzoekers, maar is zelf niet verantwoordelijk voor het verstrekken van de uitkering zelf of een voorschot hier op. De uitkering en het voorschot hierop wordt verstrekt door de minister. Dit geldt tevens voor de procedure van het vaststellen en achteraf terugvorderen van de uitkering op grond van artikel 10 van de regeling.

Uitgangspunt: COA heeft geen rol bij het verstrekken van de uitkering zelf, of het voorschot hier op. Evenmin heeft COA een rol bij het achteraf vaststellen van de definitieve uitkering en mogelijke terugvordering van onrechtmatig uitgegeven uitkeringen.

Mocht COA een (voor)aanvraag van een gemeenten hebben toe- of afgewezen en achteraf (eventueel na bezwaar of beroep) blijken dat deze beoordeling onjuist was zitten hier geen financiële consequenties aan vast voor het COA.

De bekostigingsregeling bevat geen plafond voor de specifieke uitkering die aan een gemeente kan worden verstrekt. Dit in tegenstelling tot de financiële kaderstelling van COA. Door het vergoeden van daadwerkelijke (en bijzondere) kosten ontstaat de mogelijkheid dat er (aanzienlijk) duurdere opvanglocaties van gemeenten worden gefinancierd.

In het verlengde hiervan is een situatie denkbaar waarbij COA in overleg is met een gemeente om een reguliere COA locatie te openen maar dit binnen de huidige strakke financiële kaders niet rond krijgt. De gemeente kan zich dan richten tot de bekostigingsregeling en een volledige vergoeding van de kosten krijgen. De business case die voor een COA locatie onhaalbaar was, zou binnen de bekostigingsregeling voor een gemeentelijke locatie wel tot goedkeuring kunnen leiden.

Kosten

Zonder een inschatting van de hoeveelheid aanvragen die COA moet verwerken, en hoe de behandeling van deze aanvragen er in de praktijk uit ziet, is een inzicht in de te verwachten kosten alleen op grote lijnen te maken.

Bij een gering aantal te behandelen aanvragen kan mogelijk worden volstaan met de huidige personele capaciteit. Indien de hoeveelheid te behandelen aanvragen groter is, of toeneemt, is meer personele inzet benodigd. Uitgaande van deze rollen die betrokken zijn bij de beoordeling van een aanvraag zou dat leiden tot de geraamde volgende kosten:

Financial controller	€ 121.139,--
Business controller	€ 121.139,--
Concern controller	€ 132.441,--
Senior vastgoedregisseur	€ 132.441,--
Totaal geraamde kosten	€ 507.161,--

Er zijn ook incidentele kosten die ongeacht de hoeveelheid aanvragen moeten worden gemaakt:

- Aanpassingen aan ICT systemen. Dit betreft o.a. het registreren van de beschikbare plekken in IBIS en het administreren van de beoordeelde aanvragen. De kosten hiervan worden geschat op €20.000.
- Implementatiekosten. Hieronder vallen o.a. opstellen werkinstructies, communicatie (intern en extern), aanpassen of opstellen procesbeschrijving. Deze worden geschat op €10.000.

Informatievoorziening

Gegevensuitwisseling

In de regeling wordt in artikel 9 benoemd dat gemeenten verplicht zijn hun beschikbare en vrije capaciteit te melden bij een 'landelijke autoriteit'. COA gaat er voor de plaatsing van asielzoekers in de gemeentelijke opvang van uit dat COA die landelijke autoriteit is.

De gemeenten die een voorziening voor opvang van asielzoekers gaan realiseren moeten bij de aanvraag doorgeven hoeveel plekken zij beschikbaar hebben. Op basis van deze informatie worden de beschikbare plekken geregistreerd in het COA systeem. Vanaf het moment van ingebruikname is het van belang dat de hoeveelheid nog beschikbare plekken tijdig en juist wordt doorgegeven ten behoeve van de plaatsingsproces van de asielzoekers.

Gemeenten geven bij de aanvraag ook aan wat de capaciteit per *doelgroep* is; voor COA de beddencapaciteit voor asielzoekers. Deze aantallen worden opgenomen in de bestuurlijke overeenkomsten tussen gemeenten en COA. Een aandachtspunt is dat gemeenten niet van deze aantallen kunnen afwijken zonder overleg en vaststelling met COA en A&M.

In het huidige in- door en uitstroomproces van bewonerslogistiek moet in het COA systeem worden bevestigd dat asielzoekers zijn aangekomen danwel vertrokken op hun verblijfslocatie. Op die manier wordt het aantal nog beschikbare plekken inzichtelijk voor bewonerslogistiek, en inzichtelijk in de totale capaciteitscijfers. De verwerking in het systeem van COA kan alleen plaatsvinden door geautoriseerde COA medewerkers. Medewerkers van gemeenten hebben hier geen toegang toe.

In het huidige plaatsingsproces wordt binnen COA ook gebruik gemaakt van de Matching – en Plaatsingsapplicatie. Dit is een applicatie die alleen binnen COA gebruikt wordt en waar externe partijen geen toegang toe hebben. Er zal tussen COA en gemeenten een lijn van informatie-uitwisseling moeten worden ingericht. Anders kan er ook geen juiste bekostiging plaatsvinden van de uitvoeringskosten.. Deze informatie-uitwisseling is operationeel voor de bestaande TGO en DGO locaties en moet ook benut kunnen worden voor overige opvanglocaties in de gemeenten.

Randvoorwaarde: om de plaatsing van asielzoekers in de gemeentelijke voorziening tijdig en juist plaats te kunnen laten vinden is informatie-uitwisseling met de gemeenten en/of het Rijk nodig. Deze informatie-uitwisseling ziet op het doorgeven van de in beginsel beschikbare capaciteit, en de hoeveelheid nog beschikbare plekken om asielzoekers te kunnen plaatsen. Indien deze informatie-uitwisseling niet tijdig operationeel is bestaat het risico dat COA bewoners uit plaatst naar gemeentelijke voorzieningen waar feitelijk geen plek voor hen is, danwel dat er geen gebruik gemaakt wordt van plekken die feitelijk wel beschikbaar zijn.

Artikel 9 van de regeling beschrijft tevens de procedure waarmee de gemeente verantwoording aflegt aan de minister over de specifieke uitkering die zij hebben ontvangen. De bekostigingsregeling schrijft voor dat gemeenten jaarlijks achteraf verantwoorden dat het (vooraf) uitgekeerde bedrag is besteed aan de in de regeling beschreven kosten.

Uitgangspunt: de verantwoording achteraf verloopt via de SiSa systematiek en vind plaats tussen gemeenten en het Rijk onderling. COA heeft geen rol bij het aanleveren van informatie in het kader van het verantwoordingsproces, buiten de beoordeling van de oorspronkelijke (voor)aanvraag.

Juridisch

De bekostigingsregeling noemt in artikel 4 enkele afwijzingsgronden. Hier wordt ook benoemd dat de aanvraag kan worden afgewezen als de kosten uit de businesscase niet 'in redelijke verhouding staan' tot de periode van gebruik en het aantal plekken. Er blijkt uit de regeling en toelichting hierop niet duidelijk tot wat deze kosten in een redelijke verhouding moeten staan en hoe de term redelijk moet worden ingevuld (wat wordt wel of niet als redelijk aangemerkt).

Ook worden de kosten die aanmerking komen tot vergoeding die in artikel 2 niet uitputtend beschreven. Zonder een beoordelingskader waarin deze kosten nader worden toegelicht, of verder worden ingekaderd, bestaat het risico op willekeur in de behandeling van de aanvraag.

Uitgangspunt: COA is verantwoordelijk voor de beoordeling van de (voor)aanvragen voor asielzoekers, het Ministerie van Asiel en Migratie is verantwoordelijk voor het besluit de specifieke uitkering te verstrekken

dan wel af te wijzen. De beoordeling van een (voor)aanvraag kan in een later stadium niet tot enige vorm van aansprakelijkheid van COA leiden.

Een ander juridisch aandachtspunt is dat COA binnen de eigen opvanglocaties contracten heeft afgesloten met diverse mantelpartijen. Nu de asielzoekers onder de verantwoordelijkheid van COA blijven vallen is het niet zonder meer toegestaan om diensten of producten aan asielzoekers rechtmatig te laten leveren door andere partijen dan deze mantelpartijen. Hiervoor is een verklaring nodig. De bestuursvoorzitter van COA moet zo'n verklaring aanvragen bij de verantwoordelijke minister.

Aandachtspunt: Asielzoekers kunnen tijdens hun verblijf in een gemeentelijke opvanglocatie een vergunning krijgen. In de regeling is onduidelijk of locaties onder de bekostigingsregeling kunnen functioneren als doorstroomlocatie en onder wiens verantwoordelijkheid ze dan vallen.

Techniek

Iedere asielzoeker die zich meldt bij een aanmeldcentrum wordt opgenomen in het COA systeem. Voor de asielzoekers die kunnen worden geplaatst in de gemeentelijke opvangvoorziening is noodzakelijk dat inzichtelijk is voor COA hoeveel plekken er in deze voorzieningen beschikbaar is. En dat deze plekken correct in het systeem staan ingevoerd. Zie tevens onder 'Informatievoorziening'.

Voor het registreren van deze plekken kan gebruik worden gemaakt van de huidige modules in IBIS. Wel is het noodzakelijk om deze plekken apart te labelen zodat inzichtelijk is dat het gaat om asielzoekers die in de gemeentelijke opvang verblijven.

Ten aanzien van het beoordelen van de aanvragen van de gemeenten wordt in de regeling (in artikel 3) gesproken over een template voor een (voor)aanvraag dat via een postbus van het ministerie van Justitie en Veiligheid kan worden aangevraagd. De ingevulde (voor)aanvraag wordt vervolgens via een aanvraagformulier gericht aan dezelfde postbus en vervolgens in behandeling genomen. Afhankelijk van welk format deze aanvraag heeft, en op welke wijze het ministerie hier verantwoording vanuit COA over wil ontvangen, kunnen aanpassingen aan andere ICT systemen noodzakelijk zijn. Een inschatting van de benodigde aanpassingen en eventuele kosten is hier op dit moment nog niet van te maken.

Huisvesting

Nu het huisvesting in gemeentelijke voorzieningen betreft is er geen directe impact op de fysieke locaties van het COA. Wel wordt er voor de beoordeling van de aanvragen van de gemeenten verwezen naar een toetsing aan het Programma van Eisen van het COA en het Besluit bouwwerken leefomgeving. De toetsing van de aanvraag aan deze regelingen wordt uitgevoerd door een medewerker van de afdeling Vastgoed & Facilitair (zie tevens onder Personeel). De mate waarin kan worden getoetst is afhankelijk van het detailniveau van de uitgewerkte business case. Aangemerkt dient te worden dat het COA niet toetst op passende huisvesting.

Bijlage 1- Huidige situatie en voorgestelde wijziging

Huidige situatie

Gemeenten kunnen in de huidige situatie op grond van diverse regelingen zelf opvang en huisvesting van diverse categorieën vreemdelingen regelen. Dit betreft niet alleen de opvang van asielzoekers maar ook vergunninghouders of Oekraïense ontheemden. Voor de opvang en huisvesting van deze diverse categorieën vreemdelingen gelden op dit moment ook diverse financiële regelingen op grond waarvan de gemeente een vergoeding kan aanvragen. Voor iedere doelgroep gelden inhoudelijke andere voorwaarden voor de opvang en huisvesting, en ook de vergoeding die gemeenten ontvangen verschillen per doelgroep.

Nieuwe situatie

Het ministerie van Asiel en Migratie (A&M) heeft gewerkt aan een nieuwe bekostigingsregeling die de verschillende financiële regelingen voor varianten van gemeentelijke opvang en huisvesting uniformeert tot één regeling; de bekostigingsregeling. Via deze bekostigingsregeling kunnen gemeenten een vergoeding van gemaakte kosten aanvragen die zijn gemaakt ten behoeve van het realiseren en exploiteren van en opvang- of huisvestingsvoorziening voor de eerder genoemde categorieën vreemdelingen.

Een ander belangrijk verschil is dat door middel van de bekostigingsregeling gemeenten een vergoeding ontvangen op basis van werkelijk gemaakte kosten, in plaats van een vastgesteld normbedrag. Gemeenten zouden daarmee niet meer ontvangen dan nodig indien de gemaakte exploitatiekosten onder een normvergoeding zouden liggen. Bij gemeenten waar de werkelijke kosten hoger zouden liggen dan een normvergoeding zou een belemmering ontstaan op een voorziening te creëren. Beoogd wordt die belemmering weg te nemen door werkelijke kosten te vergoeden.

Doel

Door het uniformeren van de diverse financiële regelingen tot één bekostigingsregeling wordt het voor het Rijk makkelijker om gemeenten transparant, eenduidig en consequent te ondersteunen bij het voldoen aan hun verplichting op het gebied van opvang van Oekraïense ontheemden, vergunninghouders en de Spreidingswet. Nu de vergoeding niet langer doelgroep-gebonden is en voor alle opvang- en huisvestingsvoorzieningen gelijk is wordt er niet langer geconcurrereerd tussen diverse regelingen.

Tevens kunnen gemeenten hun geplande voorzieningen flexibeler inzetten door verschillende doelgroepen op één locatie te kunnen plaatsen, en deze elkaar op te kunnen laten volgen. Hiermee wordt het risico leegstand van de voorziening voor de gemeente verminderd.

De inhoudelijke voorwaarden die worden gesteld aan de voorzieningen per doelgroep worden deze wijziging niet gewijzigd; de regeling ziet alleen op de systematiek van bekostiging. De regeling heeft een looptijd van drie jaar; van 1 januari 2026 t/m 1 januari 2029 kunnen gemeenten een aanvraag indienen. De vergoeding van de kosten voor een aanvraag loopt maximaal vijf jaar door.

De uitkering bestaat uit vier componenten: 1) werkelijk gemaakte transitiekosten; 2) werkelijk gemaakte exploitatiekosten, beveiligingskosten, cateringkosten en bijzondere kosten; 3) een normbedrag per persoon voor de uitvoeringskosten en 4) werkelijk gemaakte kosten voor verstrekkingen.



De Minister van Asiel en Migratie

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
11 juni 2026

Onze referentie
7686768

nota

Beslisnota bij verzamelbrief migratieonderwerpen

1. Aanleiding

Met deze brief informeert u de Kamer over een aantal zaken op het gebied van migratie.

2. Geadviseerd besluit

Ik adviseer u kennis te nemen van en in te stemmen met bijgaande Kamerbrief en deze door te laten geleiden naar de Tweede Kamer en in afschrift aan Eerste Kamer.

Daarnaast akkoord te gaan met een wijziging van de Vreemdelingencirculaire paragraaf A5/2.4, waardoor de terugkeerbewaring van (gezinnen met) minderjarige vreemdelingen in specifieke gevallen kan worden verlengd met maximaal 14 dagen nadat de bewaringsrechter uitspraak heeft gedaan over de rechtmatigheid van de bewaringsmaatregel en de beoordeling van het beginsel van non-refoulement. Het gaat enkel om situaties waarin de in bewaring gestelde vreemdeling geen asielaanvraag indient, maar stelt dat de gedwongen terugkeer in strijd is met het beginsel van non-refoulement.

3. Kernpunten

In deze brief wordt de stand van zaken weergegeven met betrekking tot verschillende – door de Tweede Kamer aangenomen – moties en toezeggingen met betrekking tot asielopvang.

- *Motie van de leden Boomsma en Ceulemans over een taskforce terugkeer Syriërs.*

Op 10 februari jl. heeft de Tweede Kamer de motie van het lid Boomsma aangenomen waarin wordt opgeroepen om een Taskforce terugkeer Syrië op te richten met als doel het versnellen en intensiveren van de terugkeer van Syriërs, onder andere door het versneld afdoen van openstaande asielverzoeken en het herbeoordelen van de verblijfsvergunningen, waar en zodra dat mogelijk is, en de Kamer zo snel mogelijk te informeren over de voorgestelde inrichting, opdracht en benodigde middelen. Met deze brief informeert u de Kamer over de wijze waarop het kabinet invulling zal geven aan deze motie.

- *De Minister zal de Kamer het eerste kwartaal van 2026 informeren over de uitkomst van de evaluatie van de werking van de pilot procesbeschikbaarheidsaanpak*

Naar aanleiding van de bevindingen uit de evaluatie wordt de komende periode met de keten gewerkt aan de doorontwikkeling van de pba. De inzet is gericht op wat goed gaat te bestendigen en knelpunten te verbeteren. Daarbij wordt ook gezien op welke wijze de pba inpasbaar kan worden gemaakt in de veranderde procedure ingevolge het Europees Asiel- en Migratiepact.

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Datum
11 juni 2026

Onze referentie
7686768

- *MAenM zegt toe dat MVRO het convenant onderdak voor de zomer aan de Kamer toestuurt*

Voor het zomerreces zal een separate Kamerbrief aan de Tweede Kamer worden verzonden. Deze brief wordt verstuurd door zowel de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening mede namens u.

- *Toezegging de Kamer te informeren over de communicatie tussen COA en Den Bosch inzake amv opvang Engelen*

Tijdens het tweeminutendebat van 17 juni jl., heeft u toegezegd per brief te reageren op de vraag kamerlid Vondeling (PVV) om een reactie op een email van het COA aan de gemeente Den Bosch waarin het COA zou hebben gevraagd om de bekendmaking van de amv opvang in de gemeente over de verkiezingen heen te tillen.

- *De minister van A&M zegt toe de Kamer voor het zomerreces samen met de minister van VRO te informeren over doorstroomlocaties*

Zoals toegezegd aan de Kamer wordt periodiek een update gegeven over de voortgang omtrent de inrichting van doorstroomlocaties door het hele land. Vanuit de "bekostigingsregeling huisvesting vergunninghouders in doorstroomlocaties" kunnen gemeenten locaties inrichten met financiering van het Rijk om de uitstroom van statushouders te versnellen.

- *Toezegging inzake AI-besluiten in beslisprocessen IND*

Rechters oordeelden in recente zaken dat de IND onvoldoende garanties bood dat de besluiten daadwerkelijk door mensen – en niet door AI-systemen – zijn genomen. In de IND-besluiten waarnaar verwezen wordt, heeft de IND echter geen gebruik gemaakt van AI, maar van een IND-interne kennistool. De besluiten zijn vervolgens niet vernietigd vanwege het gebruik van die tool, maar vanwege een inhoudelijk gebrek, namelijk dat de werking van het algoritme niet inzichtelijk was gemaakt.

- *Toezegging om een reactie te geven op de impact van de arresten van 4 juni*

In het debat van 11 juni jl. heeft u de Kamer toegezegd te informeren over de impact van een tweetal arresten van 4 juni jl. van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof). In de arresten heeft het Hof geoordeeld dat nationale rechters op grond van het Unierecht de bevoegdheid hebben om een bindende uitspraak te doen over de geloofwaardigheid van het asielrelaas, over de aannemelijkheid van de vrees voor vervolging of het risico op ernstige schade bij terugkeer naar het land van herkomst, en over de gegrondheid van het asielverzoek.

- *Toezegging over het informeren van COA-bewoners over de nieuwe IND-procedures (na inwerkingtreding PACT)*

Een goede informatievoorziening ten aanzien van het plan van aanpak openstaande asielaanvragen is belangrijk. De omsteltijd is ook bedoeld om hier stappen in te zetten. Zo gaat de IND op haar website de komende periode updates geven over de stand van zaken van het plan van aanpak openstaande aanvragen. De wachttijd wordt hierin ook meegenomen. De IND zal in de toekomst ook updates geven op de websites ten aanzien van welke groepen in cohorten aan de beurt zijn voor de behandeling van hun asielaanvragen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Datum
11 juni 2026

Onze referentie
7686768

- *Motie over een pilot starten waarbij IND-gehoren via een digitale verbinding live worden vertaald*

In de motie is meegegeven om de komende periode te kijken of een pilot gestart dient te worden waarbij IND-gehoren via een digitale verbinding live worden vertaald. In appreciatie op deze motie heeft de ambtsvoorganger bij de Kamer bevestigd dat alle ontwikkelingen op dit terrein elkaar snel opvolgen en dit perspectief kan bieden in de toekomst, maar dat de timing van het eventueel starten van deze pilot bezien zou moeten worden. Bij het opstarten van een, in de motie bedoelde pilot, worden op dit moment enkele bezwaren gezien. De IND heeft tijdens de COVID-19-pandemie ervaring opgedaan met digitaal horen. Mocht het noodzakelijk zijn, dan kan de IND nu ook gebruik maken van een telefonische tolk en in sommige gevallen van een digitale verbinding. De IND heeft echter een voorkeur voor een fysieke aanwezigheid, omdat het de ervaring is dat gehoren hierdoor soepeler verlopen, zo kunnen bijvoorbeeld documenten die tijdens het gehoor worden overgelegd ter plekke vertaald worden.

- *Financiële onrechtmatigheid bij subsidie-ontvanger van DTenV*

Bij de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) is een financiële onregelmatigheid geconstateerd, waar de Kamer op 12 juli 2025 en op 9 december 2025 op basis van de handreiking melding integriteitsschendingen (potentieel) significante financiële gevolgen voor het Rijk over is geïnformeerd. De Auditdienst Rijk (ADR) is destijds geïnformeerd. De (potentiële) financiële impact bedraagt meer dan € 100.000.

- *Wijziging Vreemdelingencirculaire A vreemdelingenbewaring ter fine van terugkeer van (gezinnen met) minderjarige vreemdelingen*

Met deze brief wordt de Kamer geïnformeerd over een wijziging van de Vreemdelingencirculaire A (Vc) inzake de vreemdelingenbewaring van (gezinnen met) minderjarige vreemdelingen ter fine van terugkeer op grond van artikel 59 Vreemdelingenwet 2000 (Vw). Deze wijziging brengt de bewaringspraktijk in overeenstemming met jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling).

- *De doelgroep-flexibele regeling (DFR)*

In de MR van 4 juni is besloten om de *Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting door gemeenten (de doelgroep-flexibele regeling (DFR))* per 1 juli in werking te laten treden. De regeling wordt naar verwachting rond 1 juli gepubliceerd in de Staatscourant. Als bijlage bij deze brief vindt U

- De uitvoeringstoetsen van NOO, PRO, COA en VNG, inclusief de reacties daarop
- Het kostprijsonderzoek naar de kosten van de gemeentelijke opvang van ontheemden 2025 zoals uitgevoerd door Improven.

- *MAenM zegt toe de brief die de IND naar de rechtbank heeft gestuurd te delen met de Kamer*

Zoals u de Kamer heeft toegezegd in het commissiedebat van 11 juni jl., wordt in de bijlage van deze brief de brief gedeeld met de Kamer die de IND naar de Rechtbank heeft gestuurd.

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Datum
11 juni 2026

Onze referentie
7686768

4. Toelichting

Kernpunten Wijziging Vreemdelingencirculaire A vreemdelingenbewaring ter fine van terugkeer van (gezinnen met) minderjarige vreemdelingen:

- Op 4 september 2025 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) in het arrest Adrar geoordeeld¹ dat in de bewaringsprocedure, naast het zicht op uitzetting, ook (zo nodig ambtshalve) moet worden beoordeeld of het beginsel van non-refoulement, het belang van het kind of het familie- en gezinsleven in de weg staan aan gedwongen terugkeer.
- Op 12 februari 2026 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) naar aanleiding van dit arrest geoordeeld² dat niet tot feitelijke uitzetting mag worden overgegaan, voordat de bewaringsrechter uitspraak heeft gedaan op het beroep waarin de overheid heeft gemotiveerd waarom de uitzetting geen refoulement oplevert.
- In de regel worden (gezinnen met) minderjarige vreemdelingen niet in bewaring gesteld gedurende de asielprocedure. Volgens het huidige beleid mogen (gezinnen met) minderjarige vreemdelingen alleen in bewaring worden gesteld als uitzetting binnen veertien dagen kan worden gerealiseerd. Dit is indachtig de genoemde jurisprudentie problematisch omdat -bij een beroep op het beginsel van non-refoulement (zonder asielaanvraag)- de uitspraak van de bewaringsrechter verwacht kan worden nadat de terugkeerbewaringstermijn al is volgelopen. In deze gevallen zou een beroep op het beginsel van non-refoulement de terugkeerprocedure in zijn geheel kunnen frustreren.
- De bestaande verlengingsmogelijkheden bieden geen soelaas. Daarom wordt voorgesteld om in de beleidsregels (Vreemdelingen­circulaire A5/2.4 2000) een gerichte uitzondering op de veertiendagetermijn op te nemen. Indien bij inbewaringstelling van (gezinnen met) minderjarige vreemdelingen een beroep op non-refoulement wordt gedaan, eindigt de bewaringsmaatregel uiterlijk veertien dagen na de uitspraak van de bewaringsrechter op het beroep tegen de bewaringsmaatregel. De DTenV kan in de tussengelegen periode de uitzetting voorbereiden en deze zo kort mogelijk na de (ongegronde) uitspraak van de bewaringsrechter inplannen. Dit betekent dat de terugkeerbewaring langer kan duren. De DTenV mag namelijk niet overgaan tot uitzetting tot de bewaringsrechter uitspraak heeft gedaan op het beroep.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

¹ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 4 september 2025, Adrar, ECLI:EU:C:2025:647.

² ECLI:NL:RVS:2026:329



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



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 )
3. Uitvoeringstoets doelgroepflexibele regeling DigiJust
27 november 2025 (DigiJust )
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 bedden capaciteit 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 (DFR¹). 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 [REDACTED]) 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 [REDACTED]). Het tweede deel is op 27 november 2025 aangeboden (bijlage 3, Digijust [REDACTED]).

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 verhoudingen². 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 beddenscapaciteit 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 beddenscapaciteit 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 'overeenkomen 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 routing 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.



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 (DFR¹). 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 verhoudingen². 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 geïnterviewde 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 beddenscapaciteit 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 beddenscapaciteit 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 bouwen 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 routing 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 afzwakken³, 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.



> Retouradres

www.rijksoverheid.nl/jenv

Onze referentie

Datum 11 september 2025
Betreft Uitvoeringstoets doelgroep flexibele bekostigingsregeling door de Nationale Opvang Organisatie voor ontheemden uit Oekraïne

Geachte [REDACTED]

Hartelijk dank voor de mogelijkheid om een uitvoeringstoets te kunnen uitvoeren op de concept doelgroep flexibele bekostigingsregeling (ref. mail en brief d.d. 29 augustus 2025). Zoals je weet, zijn wij op basis van ruim drie jaar ervaring met de opvang van ontheemden uit Oekraïne al lange tijd voorstander van een doelgroep flexibele bekostigingsregeling. Daarom hebben wij samen met het Dealmakersteam en het Team Doorstroomlocaties op 5 december 2024 reeds aangedrongen op een dergelijke regeling (zie DigiJust 20241505).

Op meerdere aspecten van de concept doelgroep flexibele bekostigingsregeling kunnen wij voor de gestelde datum van 12 september 2025 een reactie geven. Voor enkele andere aspecten hebben wij meer tijd nodig om samen met onze ketenpartners processtappen en de effecten daarvan op de bestaande werkprocessen in kaart te brengen. Ook is nader overleg nodig met de Directie Eigenaarsadvisering van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Bij eerste beschouwing van de concept doelgroep flexibele bekostigingsregeling ziet de Nationale Opvang Organisatie voor ontheemden uit Oekraïne (NOO) positieve elementen in de bekostigingsregeling die in de uitvoering kunnen leiden tot meer opvangplekken, te weten:

1. financiële toezeggingen voor de inrichting en exploitatie van opvanglocaties tot vijf jaar;
2. toegang van vier doelgroepen (ontheemden, asielzoekers, statushouders en gemeentelijke spoedzoekers) om maximaal gebruik te maken van opvangmogelijkheden;
3. afrekenen van kostenposten als huur, beveiliging en catering op werkelijke kosten, zodat de meerkostenregeling (zoals thans opgenomen in het Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne) kan worden afgebouwd;
4. voor de rechtszekerheid, de rechtmatigheid van de uitgaven, en de efficiënte uitvoering is de regeling leidend en kunnen aanvullende beleidsafspraken achterwege blijven.

Met betrekking tot de concept doelgroep flexibele bekostigingsregeling doen wij alvast de volgende concrete suggesties.

5. Een verplichting op te nemen voor gemeenten en regionale openbare lichamen om de beschikbare en vrije capaciteit, waarvoor rijksmiddelen zijn aangevraagd en ter beschikking zijn gesteld, te registreren en te

melden bij een landelijk aan te wijzen autoriteit. In onze ervaring met de opvang van ontheemden uit Oekraïne zal zonder een dergelijke verplichting geen volledig overzicht van plekken en locaties op landelijk niveau beschikbaar zijn.

6. De conceptregeling heeft betrekking op verschillende doelgroepen. Samenvoeging van de budgetten waaruit de opvang van deze doelgroepen wordt gefinancierd, zal de uitvoering aanzienlijk vereenvoudigen. Indien samenvoeging niet (tijdig) wordt gerealiseerd, dient de bevoorschotting namelijk jaarlijks te worden toegerekend aan de verschillende budgetten in het kader van de begrotingsrechtmatigheid. De werkelijke verdeling tussen de doelgroepen kan gedurende de looptijd van vijf jaar veranderen, waardoor er op een later moment alsnog correcties en kostenverschuivingen nodig zijn.
7. In de concept-regeling zien wij een mogelijkheid opgenomen om 'bijzondere kosten' te financieren. Dit suggereert dat ook kosten buiten het beleidsterrein van het ministerie van Asiel en Migratie, die wel betrekking hebben op de doelgroepen, hieronder kunnen vallen. Aanpassing naar 'bijzondere locatie gebonden kosten' (met nadere uitleg in de toelichting) zal dit verduidelijken. Wij adviseren DG Migratie in overleg te treden met de beleidsverantwoordelijke departementen over de financiering van niet-locatie gebonden kosten, zoals maatschappelijke ondersteuning en onderwijs, om onduidelijkheden over de reikwijdte van de regeling bij alle partijen te voorkomen.
8. In de concept-regeling staat onder artikel 3 de aanvraag van een specifieke uitkering beschreven en onder artikel 8 de aanvraag tot verstrekking van een voorschot. Bij nieuwe locaties zien wij voordeel om bij de aanvraag en daaropvolgend akkoord direct over te gaan tot de bevoorschotting (zonder aanvullend verzoek tot voorschot). Hier is zowel voor gemeenten als het Rijk een efficiencyvoordeel te halen en we zien dit graag verduidelijkt in de regeling.
9. In de toelichting op de conceptregeling staat dat het ministerie van Asiel en Migratie aanvragen kan toezeggen tot maximaal vijf jaar, waarin de voorziening beschikbaar blijft zo lang de taakstellingen of opvangopgaven van de voor de desbetreffende voorziening geschikte doelgroepen daartoe aanleiding geven. Indien dat niet langer het geval is kan het Rijk het gebruik en compensatie van de voorziening na drie maanden beëindigen. De toelichting stelt: "De voorziening komt daarbij, of indien de bekostiging van het project afloopt, of tot beschikking aan de gemeente in haar huidige vorm, of kan worden afgebouwd voor kosten van het Rijk." Hiermee wordt in de toelichting een belangrijke beperking op de toezegging opgenomen die niet vervat is in een artikel in de regeling zelf. Graag een nadere verduidelijking van de reikwijdte van de bedoelde compensatie opnemen in de bekostigingsregeling.
10. In de concept regeling staat dat de aanvraag tot verstrekking van een specifieke uitkering uiterlijk 1 oktober van het kalenderjaar moet worden ingediend (artikel 3). Vanuit de NOO hebben wij al vaker aangegeven dat deze verplichting aan gemeenten voor de Oekraïne opvang onnodig vroeg in het jaar is gelegd. Wij geven in overweging om deze datum uit te stellen tot 1 november van het kalenderjaar. Tevens missen wij een

hardheidsclausule om later in het jaar te mogen bevoorschotten, bijvoorbeeld in het geval van een acute opvangcrisis of opvangverzoek vanuit het Rijk.

Na eerste overleg met onze ketenpartners Subsidieportaal, Knooppunt Coördinatie en Informatie Oekraïne en Financieel Dienstencentrum is voor in ieder geval een tweetal aspecten meer tijd nodig voor een adequate uitvoeringstoets van de doelgroep flexibele bekostigingsregeling:

11. de systematiek van bevoorschotting en SiSa-afrekening wanneer meerdere groepen (volgtijdelijk) worden opgevangen;
12. aanwijzen van een autoriteit die de beschikbaarheid en bezetting van de opvanglocaties registreert en doelgroepen plaatst.

Beide aspecten hebben vergaande budgettaire en organisatorische consequenties, waarvoor meer tijd nodig is. Wij streven ernaar de uitvoeringstoets op deze onderdelen eind november 2025 af te ronden. Indien dit tweede deel van de uitvoeringstoets aanvullende knelpunten aan het licht zou brengen die nopen tot wijziging van de doelgroep flexibele bekostigingsregeling, dan zullen wij dat onverwijld met DG Migratie delen met verzoek de regeling hierop aan te passen.

De doelgroep flexibele regeling inclusief het tijdspad voor invoering zijn ambitieus. Daarom adviseren wij een evaluatiemoment in te bouwen zes maanden na inwerkingtreding.

Tot slot, mocht tijdige publicatie van de doelgroep flexibele regeling, inclusief een tijdige afronding en verwerking van de uitvoeringstoets, niet haalbaar zijn voor inwerkingtreding per 1 januari 2026, dan vragen wij de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO) en de Bekostigingsregeling eerste opvang ontheemden Oekraïne (BeooO) tijdig te publiceren, waarbij het afrekenen van de huur, beveiliging en catering (conform bovenstaand punt 3), worden opgenomen, zodat onnodige compensatie van gemeenten wordt voorkomen.

Vanzelfsprekend zijn wij van harte bereid tot een nadere toelichting op bovenstaand.

Met vriendelijke groet,



Datum 12 september 2025
Betreft Uitvoeringstoets Doelgroepflexibele regeling door
Dealmakersteam en team Doorstroomlocaties

Geachte [REDACTED]

Per mail van 2 september heeft u verzocht een uitvoeringstoets uit te voeren op de nieuwe gebundelde *Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten*. Deze regeling maakt deel uit van het bredere samenhangend pakket dat zich richt op huisvesting, participatie en inburgering en hangt samen met de wetsvoorstellen en kabinetsvoornemens over de afschaffing van de Spreidingswet, de wettelijke taakstelling huisvesting vergunninghouders, de asielnoodmaatregelenwet en het tweestatusstelsel.

U ontvangt een aparte brief over een uitvoeringstoets van [REDACTED], directeur NOO. Wij onderschrijven zijn bevindingen.

Het Dealmakersteam en het team Doorstroomlocaties geven in dit schrijven een eerste beoordeling of de regeling:

- Aansluit bij de opgave die volgt uit de huidige juridische en maatschappelijke context en bijdraagt aan een toekomstbestendig opvanglandschap en versnelde huisvesting van vergunninghouders;
- Uitvoerbaar is voor gemeenten;
- Gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering.

In algemene zin sluit de regeling aan bij een breed gedeelde wens van medeoverheden om meerjarige financiering te ontvangen voor het realiseren van opvang en huisvesting en financiële middelen voor meerdere op te vangen c.q. te huisvesten doelgroepen te ontschotten.

Juridische en maatschappelijke context

De opvangcapaciteit staat zwaar onder druk: het COA draait sinds zomer 2022 vrijwel op 100% bezetting, met 17.500 statushouders in de opvang en een groeiende achterstand op de wettelijke taakstelling. Het COA verwacht bovendien dat het wetsvoorstel inzake het tweestatusstelsel de verblijfsduur van statushouders in de opvang verlengt. Dit komt voort uit de verwachting dat bewoners na het verkrijgen van een B-status langer in de opvang blijven om door te procederen voor een A-status.

Ervaring met de doorstroomlocaties leert dat gemeenten pas over gaan tot het huisvesten van statushouders als er definitief zicht is op de te huisvesten gezinssamenstelling. Het wetsvoorstel *nieuwe regels inzake huisvesting*

*vergunninghouders, waar het verbod op voorrang onderdeel van uit maakt, veroorzaakt onduidelijkheid bij gemeenten over vervolghuisvesting en daardoor terughoudendheid in het realiseren van doorstroomlocaties. De Tweede Kamerbrief over het samenhangend pakket (11 juli 2025) kan die duidelijkheid onvoldoende bieden. Gemeenten weten niet of doorstroomlocaties, of in analogie daarop, locaties die via de *Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten* worden gerealiseerd vallen onder het verbod op voorrang. Spoedige helderheid is noodzakelijk om gemeenten in beweging te brengen.*

Tot op zekere hoogte kiezen gemeenten ervoor om het moment van huisvesting uit te stellen. Dit doen zij omdat ze bijvoorbeeld geen passende woonruimte hebben of geen zicht hebben op de gezinssamenstelling van te huisvesten statushouders. De huidige regeling is een stimuleringsregeling, maar gebruik hiervan is niet verplicht. De bestuurlijke afspraak met de VNG is dat gemeenten statushouders binnen 14 weken huisvesten. De *Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten* geeft gemeenten de mogelijkheid om tijdelijke verblijfslocaties in te richten, maar zolang het gebruik hiervan op basis van vrijwilligheid blijft, is het niet zeker of hier gebruik van gemaakt wordt. Overwogen kan worden om in het verlengde van deze bekostigingsregeling de *Regeling verstrekkingen asielzoekers* aan te passen en daarin een dwingende clausule op te nemen om statushouders (tijdelijk) te huisvesten na 14 weken.

Doelgroepflexibele regeling als onderdeel van een breder pakket

De bekostigingsregeling sluit aan bij de wens van het Rijk en medeoverheden om gemeenten langjarig (minimaal 5 jaar) te voorzien van financiën en om opvang- en huisvestingsregelingen te ontschotten. Daarnaast geeft het gemeenten de ruimte om makkelijker verschillende doelgroepen te plaatsen op één locatie en biedt het flexibiliteit in verschuivingen gedurende de looptijd.. Desondanks bestaat de verwachting dat de uitstroom van statushouders uit de opvang niet voldoende zal zijn om de druk te verlichten. De gezamenlijke beleidsinzet, ook van VRO die een eigen doelgroepflexibele bekostigingsregeling voor duurzame woningbouwontwikkeling introduceert, moet erop gericht zijn om de achterstand op de taakstelling van thans 12.000 in te lopen. Om de achterstand in te lopen is het voorts van belang dat de reguliere uitstroom van statushouders van 28.000 personen per jaar ten minste gehandhaafd blijft. Het is daarom belangrijk om een half jaar na invoering een evaluatie te doen van de effectiviteit en werking van de regeling.

Op voorhand stellen het Dealmakersteam en het team Doorstroomlocaties dat het goed is dat er een overgangsregeling is voor gemeenten die werken aan het realiseren van een doorstroomlocatie conform de bestaande *Bekostigingsregeling huisvesting vergunninghouders in doorstroomlocaties*. Daarnaast is van belang dat er een breder pakket moet komen dan een enkele doelgroep flexibele regeling. Dit bredere pakket kan bijvoorbeeld bestaan uit het verlengen van de HAR+ regeling en het creëren van vrije ruimte om naar analogie van het budget per persoon van de HAR+ afspraken met gemeenten te maken over de uitstroom van statushouders uit de opvang.

Doelgroep flexibele regeling

In de bekostigingsregeling wordt een toereikende financiële compensatie geboden voor de huisvesting en opvang van vreemdelingen. Tegelijkertijd bestaan per doelgroep verschillen in rechten, plichten en huisvestingseisen, wat spanningen kan veroorzaken. Verdere ontwikkelpunten zijn:

1. Omgaan met niet-uniforme eisen en voorzieningen tussen doelgroepen.

Momenteel zijn er verschillen in huisvestingseisen voor statushouders en Oekraïense ontheemden. Maar ook de regels omtrent inburgering, eigen bijdrage en werk verschillen veel. Dit stelt eisen aan de uitvoering van de regeling.

2. Betrekken van bredere gemeentelijke doelgroepen (daklozen, ex-gedetineerden, zorgbehoevenden) in de regeling.

De huidige regeling staat toe dat, bij uitstroom van vreemdelingen, gemeentelijke doelgroepen (lokale spoedzoekers) in de locatie worden ondergebracht. Van belang is dit in zekere mate ook toe te staan bij de start van een locatie aangezien dit draagvlak bij gemeenten oplevert. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het huisvesten van maximaal 10% lokale spoedzoekers. Dit helpt gemeenten draagvlak te verwerven waardoor de haalbaarheid van een locatie groter is.

Voor gemeenten is financieel voordeel te creëren door vanaf het begin van een locatie bijvoorbeeld een combinatie van de Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten met de Stimuleringsregeling Transformatie en Flexwoningen (SFT-regeling) van VRO en te zijner tijd de Doelgroepflexibele regeling van VRO toe te staan. Randvoorwaarde is dan wel dat de SFT alleen projecten met een onrendabele top subsidieert. De combinatie van beide regelingen, stimuleert investeringen in duurzame opvang/huisvestingsplekken.

Voor de gemeentelijke doelgroepen worden gemeenten verder gecompenseerd via andere regelingen, zoals de WMO. Bij de doorontwikkeling van de Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten moet bezien worden of deze geldstromen verwerkt kunnen worden.

Financieel kader

De Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten voorziet in een mogelijkheid om gemeenten meerjarig (maximaal 5 jaar) te financieren voor een opvang- of huisvestingslocatie. Vanuit de eerste ervaringen met de doorstroomlocaties en de duurzame gemeentelijke opvang (DGO) is een dergelijke termijn een goed startpunt. Ten opzichte van de huidige kaders van de doorstroomlocatie is dit een verbetering die kan resulteren in een grotere effectiviteit.

Grotere opvang- en huisvestingsprojecten hebben een langere aanlooptijd en komen niet uit met een looptijd van 3 jaar die nu voor de doorstroomlocaties

geldt. Enkele gemeenten hebben bijvoorbeeld plannen om een doorstroomlocatie of een DGO te starten bij een grotere gebiedsontwikkeling of een groter flexwoningenproject. Daar komt bij dat reguliere huurtermijnen in de vastgoedmarkt doorgaans 5 jaar of langer bedragen.

Verdere aandachtspunten zijn:

- Borgen dat middelen niet ten koste gaan van reguliere COA-opvang.

De huidige meerjarenbegroting heeft zeer beperkt ruimte voor meerjarige investeringen na 2027. Momenteel worden duurzame gemeentelijke opvanglocaties en doorstroomlocaties betaald via het COA kader (begroting van het COA). Met DGO-locaties worden afspraken gemaakt om immateriële kosten (niet vastgoed gerelateerd) snel af te bouwen zodat de druk op de begroting beperkt is. De toepassing van deze bekostigingsregeling moet niet ten koste gaan van het beschikbare budget voor het COA.

- Heldere afspraken maken over lopende projecten met langere looptijden.

Verschillende DGO-locaties hebben toezeggingen na 2030. Aan de voorkant moet bepaald worden op welke wijze deze toezeggingen binnen deze doelgroepflexibele regeling vallen, waarbij er geen extra regeldruk op gemeenten moet komen te liggen. Mogelijk kan een overgangsbepaling daarbij helpen.

- Vaststellen van een toetsingskader voor doelmatige uitgaven (o.a. catering, beveiliging).

De ervaring leert dat voornamelijk bij gemeentelijke asielopvanglocaties de kosten voor catering en beveiliging enorm uiteenlopen. Van belang is een duidelijke norm te stellen waaraan getoetst dient te worden.

Uitvoering

De Regeling maakt gebruik van de infrastructuur die ook voor de verstrekking van de gelden voor opvanglocaties voor Oekraïense ontheemden is gebruikt (denk aan de inzet van Subsidieportaal en control van de NOO) en de uitvoering van de *Bekostigingsregeling huisvesting vergunninghouders in doorstroomlocaties*. Deze infrastructuur is beproefd in de praktijk. De wijziging om meerdere kostenposten op basis van werkelijke kosten te vergoeden legt iets meer lasten bij gemeenten omtrent de administratie, dan wanneer er, zoals bij de DGO, met een normbedrag wordt gewerkt, maar wordt uitvoerbaar geacht.

Voor een effectieve uitvoering zijn cruciaal:

- Een centraal meldpunt (bijvoorbeeld KCIO) voor verplichte registratie van bezetting en vrije plekken. Voor de capaciteitsplanning is het verder belangrijk dat enige afspraken gemaakt worden over de toekomstige vulling, zodat voorzienbaar is wanneer er capaciteit ontstaat.
- Actieve ondersteuning van gemeenten via accounthouders, gezien de complexiteit en versnippering van bestaande regelingen. Dit team van

Datum

12 september 2025

Onze referentie

accounthouders moet beschikken over brede (ontwikkel)kennis en ook kunnen adviseren bij onderwerpen rondom het sociaal domein, samenwerking met het COA, juridische ontwikkelingen en vastgoedontwikkeling.

- Eenduidige communicatie over de regeling met en vanuit alle partijen die betrokken zijn met de uitvoering

Het is te overwegen woningbouwcorporaties en werkgevers te betrekken bij de realisatie van locaties met gebruikmaking van de Regeling, als dit het tempo van realisatie ten goede komt. Dit pakken het Dealmakersteam en team Doorstroomlocaties graag op.

Tot slot constateren we dat het tijdspad voor de invoering van de Regeling per 1 januari 2026 ambitieus is. Gezien de urgente opgave, waarderen we dat. Niettemin vragen we aandacht voor de tijd die we nodig hebben voor het inregelen van de uitvoering van de regeling en de bijbehorende SISA-verantwoording, mede in samenwerking met Subsidieportaal en de NOO. We stellen voor dit voor eind november 2025 uit te werken.

Met vriendelijke groet,



Datum 2 juni 2026
Betreft Uitvoeringstoets NOO deel III

Geachte [REDACTED]

Op mijn verzoek heeft de NOO een uitvoeringstoets uitgevoerd op de Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten (hierna: de DFR regeling). Op 23 februari hebben wij deel drie van de uitvoeringstoets ontvangen (Digijust zaak 7229866 – zie bijlage).

Veel dank voor de zorgvuldige en uitgebreide uitwerking van de uitvoeringstoets. Wij zijn verheugd dat de NOO tot de conclusie gekomen is dat de regeling bij ingangsdatum 1 juli 2026 uitvoerbaar is.

Inwerkingtreding van de DFR regeling was afhankelijk gesteld van besluitvorming over de meerjarige dekking voor de regeling. Bij voorjaarsbesluitvorming is voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne via de Aanvullende post (AP) geld gereserveerd tot 4 maart 2030, in afwachting van besluitvorming over het lange termijnbeleid OEK. In de Taskforce A&M van 11 mei is het voorstel besproken om de Aanvullende Post aan te wenden voor de meerjarige dekking van de regeling, zodat de regeling alsnog in werking kan treden per 1 juli 2026.

Ten opzichte van de versie die ten grondslag heeft gelegen aan de uitvoeringstoets deel drie, is de regeling op een aantal punten verbeterd, en de toelichting verduidelijkt:

- Input Ministerie VRO
- Input Subsidieportaal
- Input VNG en gemeenten

Bij het beantwoorden van de naar voren gebracht punten wordt aangegeven of en in hoeverre deze punten reeds verwerkt zijn in de regeling, dan wel in het beoogde toetsingskader bij de DFR regeling.

In de periode tussen de afgeronde uitvoeringstoets deel 3 zijn er nog een aantal wijzigingen gedaan, waarvan de voornaamste de aanlooperperiode is waarbij de BOO en de DFR beide van kracht zijn. U heeft daarover aangegeven dat u graag daar nog een uitvoeringstoets over wilt doen, aangezien dat consequenties heeft voor de door u uit te voeren taken. Wij zullen u daar in een ander schrijven een verzoek toe doen, en samen met u de consequenties voor uw organisatie in uitlopen. Indien die consequenties nopen tot wijzigingen in de doelgroepflexibele regeling, zullen wij die als zodanig verwerken in een volgende versie van de regeling.

Graag gaan wij hieronder in op de naar voren gebrachte punten. Wij kijken uit naar de verdere samenwerking met de NOO bij de verdere voorbereiding en implementatie van de doelgroepflexibele regeling.

Vriendelijke groet,



Bijlage: puntsgewijze reactie.

Hieronder worden de benoemde punten uit de managementsamenvatting van de uitvoeringstoets eerst herhaald en vervolgens voorzien van commentaar.

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.*

Aanvullende interne afspraken over de bekostiging worden vastgelegd in het toetsingskader dat NOO en PRO hanteren voor de beoordeling van aanvragen van gemeenten. Het concept toetsingskader voor gemeentelijke aanvragen is in afstemming met DFEZ, NOO, PRO, COA en MinFin voorbereid. Ten tijde van dit schrijven is het concept toetsingskader tweemaal op directeureniveau besproken, en zal naar verwachting op korte termijn, en in ieder geval voor inwerkingtreding van de regeling, via de Digijust-lijn worden vastgesteld. Het betreft nadrukkelijk een startpunt: zoals opgenomen in het concept toetsingskader zal naar aanleiding van de ervaringen in de eerste maanden van de regeling evaluatie en waar nodig aanpassing van het toetsingskader plaatsvinden.

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).*

In het beoogde concept toetsingskader is op verzoek van DFEZ geen standaard indexatie opgenomen. Dit is toegelicht in het directeurenoverleg over het concept toetsingskader. Wel zal indien daar aanleiding toe is de hoogte van grenswaarde en maximum bedrag worden aangepast. Dit is ook zo opgenomen in het concept toetsingskader, en zal in ieder geval plaatsvinden naar aanleiding van de eerste evaluatie van het toetsingskader na inwerkingtreding van de DFR regeling. Ook benadrukken we graag dat bij het concept toetsingskader beleidsvrijheid voor de NOO wordt nagestreefd, waarbij kwalitatieve aspecten meegewogen worden.

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 aanvraag 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).*

Het toetsingskader voorziet hier nog onvoldoende in. Het is zaak om hier ook beperkingen aan te stellen aan de voorkant, met name van de duur van de verplichtingen die een gemeente op basis van deze uitzondering kan aangaan. Dit zal ook met gemeenten gedeeld moeten worden.

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).

Naar aanleiding van concrete aanvragen voor bijzondere kosten zal bekeken worden hoe dit vertaald kan worden naar spelregels die in het toetsingskader opgenomen kunnen worden. Ook hebben gemeenten verzocht om voorbeelden van toegekende kosten breed te delen. Net als bij alle andere communicatie, zoals SiSa invulwijzer, Q&A's bij de regeling zal de NOO ook betrokken worden bij het opstellen van eventuele Handreikingen ter verdieping en verduidelijking van bepalingen in de DFR regeling.

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 bedden capaciteit 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).*

Inmiddels is de regeling op dit punt verduidelijkt. Artikel 6 lid 1 is ten allen tijde leidend: alleen B&W bepaalt de doelgroep. In theorie betekent dit dat vrijgekomen capaciteit die onbenut blijft in een project dat oorspronkelijk volledig ingezet zou worden voor bijvoorbeeld ontheemden, door B&W ingezet kan worden voor gemeentelijke spoedzoekers, ook als de betreffende gemeente nog een achterstand heeft in de taakstelling voor vergunninghouders en/of de spreidingswet. Dit houdt dan wel in dat bekostiging van het project via de DFR regeling stopt (artikel 6 lid 4) en dat hier communicatie over is tussen het Rijk en de gemeente als dit aan de orde zou zijn voor de volledige overeengekomen gebruiksduur is verstreken.

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).*

Het verzoek om een algemene uitspraak over de verrekenbaarheid van betaalde btw op kosten die vallen onder de DFR regeling ligt sinds april 2025 bij de Belastingdienst. De belastingdienst communiceert algemene uitspraken mede via de VNG. Inhoudelijk heeft de uitspraak van de Belastingdienst geen invloed op de regeling. Het btw aspect is op de juiste en gebruikelijke wijze opgenomen in de regeling.

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).

Klopt. Toerekening kosten op basis van de verhouding tussen plekken voor de verschillende doelgroepen is afgestemd met DFEZ.

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

Is opgenomen onder de kwalitatieve toetsingscriteria in het concept toetsingskader.

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).

Inmiddels is om gemeenten tegemoet te komen er een aanloopperiode van toepassing tot en met 31 december 2026, over welke periode de gemeenten zelf kunnen bepalen of ze hun bestaande locaties onder de BooO of onder de DFR verantwoorden. De gevolgen voor de wijze van beschikken en de precieze wijze waarop gemeenten deze keuze kunnen maken zullen wij nader met u uitlopen zoals ook aangekondigd in bovenstaande brief.

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).

Dit risico is bekend en zal zowel in SiSa-involwijzer als in het proefcontrole overleg alle aandacht krijgen die het verdient. Nadere uitwerking en communicatie zal indien mogelijk in afstemming met gemeenten en VNG plaatsvinden.

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

Ook dit is geagendeerd bij eerdere proefcontrole-overleggen. De SiSa involwijzer geeft de benodigde toelichting en verduidelijking, en zijn afgestemd met gemeenten.

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).

Dit punt dient door de NOO ingebracht te worden in het driehoeksoverleg en voorgelegd te worden aan DEA.

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

Het communicatieplan heeft sinds maart vorm gekregen onder leiding van het pdOek communicatieteam. De NOO accounthouders vormen onderdeel van communicatieteam, en is betrokken bij de voorbereiding van alle communicatie-uitingen richting gemeenten. Daarnaast vindt wekelijks overleg met de VNG plaats

Datum
2 juni 2026

en is de VNG betrokken bij de totstandkoming van communicatie-uitingen zoals Q&A's bij de DFR regeling.



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Het bestuur van COA
t.a.v. Dr. Kapteijns
Postbus 30203
2500 GE DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Onze referentie

Datum 30 juni 2026
Betreft Reactie op uitvoeringstoets doelgroepflexibele regeling (DFR)

Geachte heer Kapteijns,

Dank voor het verrichten van een uitvoeringstoets op de Doelgroepflexibele regeling (hierna DFR). De oplegnota en bijbehorende uitvoeringstoets van 28 januari jl., ontvangen op 28 maart jl., is in goede orde ontvangen. In de tussentijd zijn nog diverse ontwikkelingen en gesprekken geweest waardoor de reactie op uw uitvoeringstoets op zich heeft laten wachten. Excuses hiervoor.

In deze brief adresseer ik de belangrijkste punten die door u worden benoemd. Ik hou hierin dezelfde benaming van de kopjes en volgorde aan als in de door u verstuurde oplegnota.

Duurzame gemeentelijke opvang (DGO)

COA stelt voor om - met uitzondering van de transitie- en huisvestingskosten - alle overige kosten (dus ook de exploitatiekosten) te vergoeden volgens één normbedrag, net zoals dat nu gebeurt bij de DGO. De belangrijkste reden hiervoor is dat er volgens COA geen duidelijk aanwijsbare reden is om voor de verschillende typen kosten per locatie een discussie aan te gaan over de hoogte van de vergoeding. Daarnaast ziet COA het risico dat wanneer er wordt gefinancierd op basis van werkelijke kosten de totale kosten voor de asielopvang zullen gaan stijgen en de verschillen tussen diverse opvanglocaties groter worden.

Bij de DFR is gekozen om kosten, die direct toerekenbaar zijn aan de opvangvoorziening, te vergoeden op basis van werkelijke kosten (de exploitatiekosten) en alleen kosten die wel voortvloeien uit de opvangtaak, maar niet direct toerekenbaar zijn, aan de opvangvoorziening te vergoeden op basis van een normvergoeding (de uitvoeringskosten). Deze keuze is bewust gemaakt op basis van de volgende argumenten:

- Vergoeding door middel van een normvergoeding betekent dat een gemeente of te veel of te weinig compensatie krijgt. Te veel compenseren is ondoelmatig. Te weinig compenseren zorgt voor een barrière bij gemeenten om de gewenste capaciteit te creëren. Op advies van gemeenten en VNG is daarom gekozen om kostencomponenten op basis van werkelijke kosten te vergoeden
- Vergoeding op basis van werkelijke kosten doet recht aan lokale en regionale verschillen in kostprijs;
- De gekozen bekostigingssystematiek uniformeert de bekostiging van verschillende doelgroepen en maakt een aantal van de huidige regelingen overbodig. Dit zorgt voor administratieve vereenvoudiging en duidelijkheid voor gemeenten.

Vergoeding op basis van werkelijke kosten betekent niet dat gemeenten een vrijbrief hebben om onbeperkt kosten te maken. Toekenning van de vergoeding is immers op aanvraag vooraf. Voor het beoordelen van aanvragen voor nieuwe locaties geldt het toetsingskader. Het voorgestelde toetsingskader, inmiddels gedeeld met het COA, gaat in eerste instantie uit van eenzelfde financiële norm ongeacht de beoogde doelgroep voor de betreffende locaties. Er is afgesproken, onder andere met het ministerie van Financiën, om na een aantal maanden en op basis van de feitelijk ingediende business cases, te evalueren of het toetsingskader verfijning dan wel aanpassing behoeft. Daarnaast is er in het toetsingskader rekening gehouden met een plafondbedrag.

Ten aanzien van het tussentijds afbouwen, wat een andere benoemde zorg is, klopt het dat dit geen expliciet onderdeel is van de DFR. Wel is het zo dat wanneer een locatie niet meer nodig is voor de opvang van asielzoekers, deze ingezet kan worden voor andere doelgroepen. De huidige regeling bepaalt dat in het geval inzet voor andere doelgroepen niet tot voldoende bezetting leidt de minister eenzijdig kan opzeggen. In dat geval treedt het Ministerie in overleg met de betreffende gemeente over compensatie van de resulterende frictiekosten.

Om tegemoet te komen aan de wensen van de gemeenten als ook het zo eenvoudig mogelijk houden van de regeling geldt de gekozen bekostigingssystematiek ook voor het onderdeel DGO: werkelijk gemaakte transitiekosten en exploitatiekosten worden vergoed, in aanvulling ontvangt een gemeente een normvergoeding per plek per dag voor uitvoeringskosten. Ik ga ervan uit dat met het (aangepaste) toetsingskader en de betrokkenheid van COA in de beoordeling van de casuïstiek die wordt aangeleverd er voldoende maatregelen zijn om de genoemde zorgen van COA te mitigeren. Uiteraard zal het COA betrokken worden bij verdere uitwerking van het proces om aanvragen voor nieuwe locaties te beoordelen. Ook betrekken wij het COA graag bij de eerder genoemde evaluatie later dit jaar.

Eén van de ontwikkelingen met betrekking tot de DFR in de afgelopen periode, zoals benoemd in de inleiding, is onder andere dat de duur van de DFR regeling niet vijf jaar loopt, maar uiterlijk tot maart 2030. Wanneer de DFR regeling er is kunnen gemeenten nog steeds met COA afspraken maken over DGO locaties, buiten de DFR regeling om. Realisatie van DGO locaties worden hiermee dus niet beperkt door de DFR regeling.

Budgettaire consequenties

Ten aanzien van de budgettaire consequenties draagt u twee belangrijke punten aan in de uitvoeringstoets. Enerzijds vraagt u om een bevestiging dat wanneer via de DFR opvanglocaties worden gerealiseerd, COA wel de kosten vergoed krijgt voor de werkzaamheden die COA nog steeds uitvoert ten aanzien van DGO locaties. Anderzijds de verschillen in bekostigingssystematiek tussen gemeenten en COA. Gemeenten worden bekostigd op basis van het kasstelsel. Volgens de regeling worden gemeenten gecompenseerd voor de noodzakelijke transitiekosten (waaronder noodzakelijke investeringen) in het jaar waarin de uitgaven worden gedaan.

Ten aanzien van de kosten die het COA maakt voor de DFR bevestig ik hierbij dat deze via de reeds bestaande bekostigingssystematiek worden vergoed. Op dit moment worden gesprekken met het COA gevoerd om dit nader uit te werken binnen de kostprijzen van het COA zodat het in de toekomst via de reguliere P*Q kan worden bekostigd. Tot die tijd vraag ik u deze kosten apart inzichtelijk te

Datum
30 juni 2026

maken en op dezelfde wijze te verantwoorden zoals dat ook voor de TGO/DGO en HAR gebeurt. Voor de volledigheid merk ik op dat het hier expliciet niet gaat om de locatie-gebonden kosten. Deze worden immers door middel van de DFR aan de gemeenten vergoed. De kosten van het COA zien voornamelijk op de persoonsgebonden kosten zoals zorg, verstrekkingen en eventueel vergoeding ter dekking van de overheadkosten van het COA.

Ten aanzien van het verschil in financieringssysteem tussen gemeenten en COA wil ik graag het volgende opmerken. De transitiekosten in de DFR hebben nooit betrekking op de aanschaf van vastgoed. Gemeenten kunnen vastgoed in eigen bezit inzetten of een huurovereenkomst aangaan met een derde partij. De exploitatiekosten die hiermee samenhangen, zoals de huurkosten of afschrijvingskosten worden binnen de DFR op basis van werkelijk gemaakte kosten vergoed. Onder transitiekosten wordt verstaan de investering (eenmalige kosten) die een gemeente moet doen om voorzieningen geschikt te maken voor opvang dan wel huisvesting. Bijvoorbeeld bij kantoorpanden, het aanbrengen van meer sanitair, scheidingswanden en dergelijke. Aangezien deze kosten op kasbasis worden vergoed, leidt dit ertoe dat DFR-locaties in de beginfase een zwaardere druk op de budgettaire ruimte uitoefenen dan in latere jaren. Op dit moment is niet goed in te schatten hoe groot dit effect zal zijn. Vanzelfsprekend houd ik de budgettaire ruimte nauwlettend in de gaten en stuur ik bij indien daar aanleiding toe is. Daarbij acht ik het van belang te benoemen dat ik er belang aan hecht om te borgen dat stabiele financiering van 41.000 plekken bij het COA intact blijft. Daar worden geen concessies aan gedaan. Met deze monitoring en borging verwacht ik dat voor het overgrote deel de door COA geuite zorgen over de financiële risico's weggenomen zijn.

Inwerkingtreding regeling

De beoogde inwerkingtredingsdatum is op 1 juli aanstaande. Ik begrijp dat dit een zeer korte termijn is voor voorbereidingen die vanuit COA nog nodig zijn. Nu besluitvorming definitief is, zullen op zo kort mogelijke termijn gesprekken ingeplant worden tussen departement en COA om de implementatie van de regeling verder af te stemmen. Naast de gesprekken over proces rondom verdere implementatie van de regeling zullen periodieke gesprekken met COA worden ingepland om de geuite zorgen in uw uitvoeringstoets te monitoren en te bespreken.

Ik hoop dat ik met deze reactie de belangrijkste zorgen van COA heb kunnen adresseren. Uiteraard blijf ik de komende periode nauw met u in gesprek over de uitvoering van de DFR.

Met vriendelijke groet,


Esther Pijs
Directeur-Generaal Migratie



Verwerking verschillende uitvoeringstoetsen DFR

7. Nader toegelicht.
8. Gewijzigd.
9. Wordt overgenomen, maar is nog niet afgerond.
10. Overgenomen.
11. Niet langer aan de orde.
12. Niet langer aan de orde.
13. Overgenomen.
14. Overgenomen.
15. Overgenomen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Datum
18 februari 2026

Onze referentie


Voor het derde deel van de NOO geldt dat hier een afzonderlijke brief voor is opgesteld.

Uitvoeringstoets PRO (Team DSL en Dealmakersteam)

Deze bevat voornamelijk beleidssuggesties, die wij delen, maar niet tot wijzigingen van de DFR leiden.

Aandachtspunten hebben we aandacht aan geboden.

Suggesties voor een centraal meldpunt, accounthouders en communicatie bieden delen wij en trekken wij met PRO in op in de verdere uitwerking en implementatie.

Uitvoeringsscan VNG

VNG Realisatie heeft onder tijdsdruk een uitvoeringsscan uitgevoerd en op 28 november een volledig rapport opgeleverd. Dit bevatte veel aandachtspunten. Deze verschillende aandachtspunten hebben we in een nauwe afstemming geadresseerd en uitgewerkt, waarbij we samen tot een inhoudelijk verbeterde regeling zijn gekomen, getuige ook de brief van VNG van 11 december 2025. Zoals overeengekomen werken wij verder met VNG aan het toetsingskader van de locaties evenals de monitoring en evaluatie van de regeling, samen met de gemeenten.

Uitvoeringstoets COA

Het COA heeft 25 november een uitvoeringstoets opgeleverd. Deze is na besprekingen aangevuld met een oplegger in februari 2026. Het COA adresseert in de oorspronkelijke toets zorgen voor de gevolgen voor de organisatie, waar zij inschat dat deze een verzwaring van taken lijken. In de oplegger is dat punt gemitigeerd, evenals onduidelijkheden over maximale bedragen/vergoedingen voor gemeenten en de gevolgen daarvan voor de begroting van het COA. Aandachtspunten voor shoppen van regelingen en verwarring voor gemeenten zijn besproken en werken wij in samen richting de implementatie. Het COA blijft in alle gevallen leidend over welke locaties zij geschikt achten voor opvang, evenals in de samenwerking met de betreffende gemeenten.

Zij vraagt eveneens aandacht voor informatie-uitwisseling omtrent de locaties. Dat wordt met implementatie nader uitgewerkt, samen met de NOO en PRO.

Wijzigingen omtrent aanlooperperiode

In de laatste weken richting de Ministerraad is nog veel contact geweest met de vertegenwoordigers van gemeenten, die zich zorgen maakten over de uitvoerbaarheid per ingangsdatum 1 juli. Uit deze discussies is een aanlooperperiode gekomen, die risico's in de uitvoering van de regeling van de gemeenten zou moeten wegnemen. Wij gebruiken deze maanden om samen met gemeenten ervaring op te doen, de regeling waar nodig te verbeteren en gemeenten te

helpen bij de overstap. De NOO heeft geen uitvoeringstoets kunnen doen op de laatste wijzigingen, omdat wij hebben gewogen dat de uitvoeringsbelangen van gemeenten zwaarder wegen dan de extra uitvoeringslast voor met name de NOO. Daarmee accepteren wij dat de consequenties van dit besluit later worden uitgewerkt, terwijl het tegelijkertijd van belang is zo snel mogelijk duidelijkheid over de regeling te bieden. Om de uitvoeringsgevolgen alsnog in kaart te brengen, voeren we één maand na inwerkingtreding—dus uiterlijk 1 september 2026—een evaluatie uit bij de betrokken organisaties. Eventuele consequenties verwerken we vervolgens in een aanpassing van de regeling, die op 1 oktober 2026 kan worden gepubliceerd.

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Datum
18 februari 2026

Onze referentie
[REDACTED]

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Datum
18 februari 2026

Onze referentie
[REDACTED]

Kostprijsonderzoek opvang ontheemden uit Oekraïne



Datum: oktober 2025

Versie: Eindrapport v1.0

Opdrachtgever: Ministerie van Asiel en Migratie

Inhoud

1. Aanleiding en onderzoeksanpak.....	2
1.1 Aanleiding en vraagstelling.....	2
1.2 Reikwijdte van het onderzoek.....	2
1.3 Onderzoek aanpak en methoden.....	3
1.4 Kostencomponenten.....	5
2. Algemene ontwikkelingen	6
2.1 Gemiddelde kosten per categorie.....	6
2.2. Verschillen tussen typen gemeenten en provincies	6
2.3 Verdeling opvanglocaties	7
2.4 Overige ontwikkelingen.....	8
3. Onderdak GOO	9
3.1 Accommodatie en inventaris.....	9
3.2 Gas, water en elektra.....	13
3.3 Locatiebegeleiding.....	14
3.4 Schoonmaak.....	15
3.5 Beveiliging.....	16
3.6 Catering.....	17
3.7 Samenvatting kostencategorie 1. Onderdak GOO	18
4. Overige verstrekkingen GOO	20
4.1 Dagbesteding.....	20
4.2 Buitengewone kosten.....	21
4.3 Samenvatting kostencategorie 2. Overige verstrekkingen GOO.....	21
5. Uitvoeringskosten GOO.....	22
5.1 Verstrekkingen en burgerzaken.....	22
5.2 Projectorganisatie	23

5.3 Tolkkosten.....	24
5.4 Samenvatting uitvoeringskosten	24
6. BTW Compensatiefonds.....	25
7. Particuliere Opvang Oekraïners	26
7.1 Buitengewone kosten.....	26
7.2 Verstrekkingen en burgerzaken.....	26
7.3 Projectorganisatie.....	26
7.4 Samenvatting kosten POO	27
8. Conclusies en aanbevelingen.....	28
Bijlage 1: Respons	36
Bijlage 2: Omschrijving kostencomponenten	37
Bijlage 3: Gemiddelde kosten per type gemeente en per provincie	40
Bijlage 4: Aandeel locatietypen per type gemeente en per provincie.....	42
Bijlage 5: Kosten accommodatie en inventaris per locatietype per type gemeente en per provincie	44
Bijlage 6: Gemiddelde kosten per voorziening per locatietype	46
Bijlage 7: Verdeling van voorzieningen over typen gemeenten en provincies	47
Bijlage 8: Spreiding	48
Bijlage 9: Rekenregels	51

1. Aanleiding en onderzoeksaanpak

1.1 Aanleiding en vraagstelling

Toen Rusland Oekraïne binnenviel op 24 februari 2022, ontstond een grote vluchtelingenstroom. Op 4 maart werd door de Europese Unie besloten om de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) uit te voeren. Op 1 april 2022 werd het staatsnoodrecht toegepast in Nederland en werden gemeenten verantwoordelijk voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Het staatsnoodrecht kon slechts tijdelijk worden toegepast en werd vervangen door de Tijdelijke Wet opvang ontheemden Oekraïne (TWOO).¹ De Regeling Opvang Oekraïne (RooO) beschrijft hoe gemeenten de uit de Tijdelijke wet vloeiende opvangtaak hebben in te richten. Hierin wordt onderscheid gemaakt door de gemeentelijke opvang van Oekraïners (GOO) en de particuliere opvang van Oekraïners (POO).



Vanaf 4 juni 2022 trad (met terugwerkende kracht vanaf 1 maart 2022) de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne door gemeenten (BooO) in werking. Deze beschrijft hoe de gemeenten

¹ [Naslagwerk voor gemeentelijke opvang Oekraïense ontheemden | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

gecompenseerd worden voor de uitvoering van hun opvangtaak zoals beschreven in de Tijdelijke wet en de RooO.

Sindsdien zijn de omstandigheden en uitvoeringspraktijken gewijzigd, onder meer door een verschuiving naar duurzamere opvangvormen, toenemende verantwoordingslasten en beleidsvoornemens rond eigen bijdragen en leefgeld. Voor een realistische herijking van de bekostigingssystematiek per 1 januari 2026 is actueel en gedifferentieerd inzicht in de werkelijke kosten die gemeenten maken nodig. Om die reden heeft het Ministerie van Asiel en Migratie Improven opdracht gegeven om een kostenonderzoek uit te voeren.

1.2 Reikwijdte van het onderzoek

Het kostenonderzoek bestaat uit de volgende onderdelen:

- Analyse van de kosten voor de GOO, per kostencomponent;
- Analyse van de kosten voor de POO, per kostencomponent;
- Analyse van de kosten die gepaard gaan met de verschillende opvangtypes;
- Indicatie van het bedrag dat gemeenten hebben geclaimd uit het BTW compensatiefonds in 2024;
- Inzicht in de actuele context waarin gemeenten opereren en de uitdagingen waarmee zij worden geconfronteerd.

De reikwijdte van dit onderzoek ziet toe op de kosten die vallen onder de normbedragen van de GOO en de POO en direct voor rekening komen van gemeenten.

De volgende onderwerpen maken geen deel uit van het kostenonderzoek:

- Baten die kunnen voortvloeien uit het heffen van een eigen bijdrage;
- Het leefgeld dat uitgekeerd wordt aan de Oekraïners;
- Transitiekosten;
- Medische kosten;
- Kosten die gemeenten maken voor de opvang van de Oekraïners die buiten de RooO vallen.

In dit onderzoek hanteren wij de term “Oekraïners”. Hiermee refereren wij naar ontheemden met recht op opvang zoals beschreven in artikel 1 van de RooO.

1.3 Onderzoek aanpak en methoden



Het onderzoek is uitgevoerd in de periode tussen juli 2025 tot en met september 2025 en is globaal te verdelen over de vier bovenstaande fases.

Herijking kostencomponenten

De eerste fase van het onderzoek is gericht op het zorgvuldig voorbereiden van de dataverzameling en het creëren van gedeeld begrip over de onderzoeksaanpak met opdrachtgever en betrokken partijen.

Een belangrijk onderdeel van deze fase was het actualiseren van het kostencomponentenoverzicht. Op basis van beleidsdocumenten, eerdere onderzoeken en verkennende gesprekken bleken de

bestaande componenten (zoals huisvestingskosten, dagbesteding) nog te volstaan en is het kostencomponentenoverzicht nauwelijks gewijzigd (meer hierover in paragraaf 1.5).

Hierdoor kunnen de berekende kosten uit dit onderzoek vergeleken worden met de geraamde kosten van het onderzoek van 2024.

Diepte-interviews met 10 gemeenten

Om een kwalitatief beeld te krijgen van de actualiteit, ter voorbereiding van de enquête, zijn een tiental gemeenten geïnterviewd. Er zijn twee G4-gemeenten, twee grote, twee middelgrote, en vier kleine gemeenten geïnterviewd. Hierbij is ook rekening gehouden met geografische spreiding.

Uitvraag en respons

Door middel van een landelijke uitvraag zijn alle gemeenten gevraagd om een enquête in te vullen met betrekking tot de opvangkosten. Bij het opstellen van de enquête is in samenwerking met het ministerie besloten deze enigszins in te korten, om de invultijd voor gemeenten zoveel mogelijk te beperken. Wel zijn de vragen op gelijksoortige wijze gestructureerd ten opzichte van voorgaande edities.

Om aanvullende informatie te verkrijgen over doorstroomlocaties is een separate enquête uitgezet onder de negentien doorstroomlocaties. Slechts drie gemeenten hebben deze enquête volledig ingevuld. Deze lage respons maakt het niet mogelijk om een representatief of robuust beeld van de kosten en werkwijzen bij doorstroomlocaties te schetsen. Er is daarop besloten de resultaten van deze enquête niet op te nemen in dit rapport.

De respons op de enquête is aanzienlijk hoger ten opzichte van vorig jaar. In totaal zijn 176 gemeenten begonnen aan de enquête, waarvan 123 deze hebben afgerond. Eind juni 2025 waren er 124.780

ontheemden uit Oekraïne geregistreerd bij gemeenten. Door gemeenten waren eind juni 95.530 bedden gerealiseerd.

Dit omvat opvangplekken in de GOO exclusief bedden in de crisishulpopvang. De 123 gemeenten die de enquête hebben ingevuld, vertegenwoordigen 42.566 gerealiseerde bedden, wat neerkomt op 45% van de gerealiseerde bedden in Nederland. Zie bijlage 1 voor de respons per type gemeente, per provincie en per type locatie.

Belangrijke kanttekeningen

De respons verschilt per type gemeente. Grote gemeenten hebben relatief vaker de enquête ingevuld. Het is belangrijk om hier rekening mee te houden bij het analyseren van de resultaten, omdat de gemiddelde kosten voor G4-gemeenten hoger liggen dan voor de andere drie typen gemeenten (zie bijlage 3). Tussen grote, middelgrote en kleine gemeenten is weinig verschil op te merken in de gemiddelde kosten per bed per dag in de GOO.

Daarnaast zijn er kosten verbonden aan de GOO die niet altijd goed inzichtelijk zijn voor gemeenten. Een voorbeeld hiervan is de kostenpost 'verstrekkingen en burgerzaken'. Deze werkzaamheden worden vaak uitgevoerd door medewerkers die ook taken verrichten voor andere doelgroepen. Hierdoor is het moeilijk om nauwkeurig in te schatten hoeveel tijd zij specifiek besteden aan werkzaamheden voor ontheemde Oekraïners. Bovendien worden de kosten van deze medewerkers soms over het hoofd gezien, omdat zij geen onderdeel uitmaken van het projectteam GOO. Als gevolg hiervan kunnen de bedragen die op basis van de ingevulde enquêtes zijn berekend, lager uitvallen dan de werkelijke kosten.

Bovendien is opvallend dat veel gemeenten van de vorige editie nu niet hebben deelgenomen. Dit zou ertoe kunnen leiden dat een zelf

selecterend effect optreedt: gemeenten met hoge kosten zijn mogelijk eerder geneigd de enquête in te vullen, aangezien het voor hen belangrijk(er) is dat de norm hun kosten voldoende blijft dekken. Dit zou kunnen leiden tot een overschatting van de kosten. Dit hebben wij op basis van het onderzoek niet kunnen vaststellen.

Tot slot heeft het normbedrag een normerende werking op de gemeentelijke uitgaven, doordat het een richtlijn vormt waarbinnen deze uitgaven geacht worden te blijven. Dit kan bijdragen aan het beperken van de kosten doordat gemeenten hierdoor minder geneigd zijn om additionele locaties te realiseren of de kwaliteit van de bestaande locaties te verbeteren. Er bestaat een meerkostenregeling waarmee gemeenten altijd alle kosten kunnen declareren. Gemeenten geven echter aan dat dit in de praktijk lastig is. Om gebruik te maken van de meerkostenregeling moeten de kosten goedgekeurd worden door de accountant. De kosten moeten volledig en correct geadministreerd zijn, wat bijvoorbeeld betekent dat er een urenregistratie moet zijn.

Data-analyse en rapportage

Tot slot zijn de data gestructureerd, zorgvuldig gecontroleerd en geanalyseerd. Hieruit zijn inzichten ontstaan in de verschillen en ontwikkelingen binnen verschillende kostencomponenten. Deze inzichten worden in dit rapport gedeeld. De toegepaste rekenwijze wordt toegelicht in bijlage 9.

1.4 Kostencomponenten

Gemeenten voeren verschillende taken uit voor de opvang van Oekraïners. Elke taak kan kosten met zich meebrengen, op basis waarvan de gemeenten tot op heden gecompenseerd worden voor hun opvangtaak. Deze kostencomponenten hanteren wij in dit onderzoek.

Vier hoofdcategorieën

De verdeling in categorieën is ongewijzigd ten opzichte van afgelopen jaren:

- Onderdak GOO: direct gerelateerd aan de opvanglocatie
- Overige verstrekkingen GOO: niet direct gerelateerd aan de opvanglocatie
- Uitvoeringskosten GOO: de personeelskosten bij de gemeenten (intern en inhuur) voor de opvang
- Particuliere opvang: alle kosten omtrent de POO

Verdeeld over de 4 hoofdcategorieën zien we in totaal 14 kostencomponenten. De figuur rechts geeft dit weer. Zie bijlage 3 voor toelichtingen op de kostencomponenten.

De som van de veertien kostencomponenten is gebruikt bij de berekening van de totale kosten van de GOO. Vorig jaar zijn de totale kosten van de GOO op basis van dezelfde kosten berekend.

De tolkkosten hebben wij dit jaar apart uitgevraagd in de enquête. Vorig jaar maakten deze kosten nog onderdeel uit van kostencomponent 3.2: Projectorganisatie.

Om de resultaten van dit onderzoek beter te kunnen vergelijken met die van eerdere onderzoeken, hebben wij de tolkkosten tijdens de analyse toegevoegd aan kostencomponent 3.2.



2. Algemene ontwikkelingen

2.1 Gemiddelde kosten per categorie

De gemiddelde kosten binnen de gemeentelijke opvang bedragen € 1.362 per maand per bed, ofwel € 45 per plek per dag. Deze kosten bestaan uit de categorieën Onderdak, Overige verstrekkingen en uitvoeringskosten. In totaal zijn de maandelijkse kosten gedaald met € 124 (8%) ten opzichte van vorig jaar. Binnen iedere categorie is een daling in de kosten te zien. De daling is hoofdzakelijk het gevolg van een afname van de kosten voor onderdak (€ 95).

Binnen de particuliere opvang zijn de kosten daarentegen gestegen, van € 40 naar € 50 per maand per persoon in de POO. Dit wordt met name veroorzaakt door een significante toename in projectorganisatiekosten. Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 6.

Gemiddelde kosten GOO per bed per maand		
	2024	2025
Onderdak GOO	€ 1.280	€ 1.185
Overige verstrekkingen	€ 48	€ 36
Uitvoeringskosten	€ 158**	€ 141
Totaal	€ 1.486	€ 1.362
Gemiddelde kosten POO per persoon per maand		
	2024	2025
Buitengewone kosten POO	€ 4	€ 3
Verstrekkingen en burgerzaken	€ 18	€ 21
Projectorganisatie	€ 18	€ 26
Totaal	€ 40	€ 50

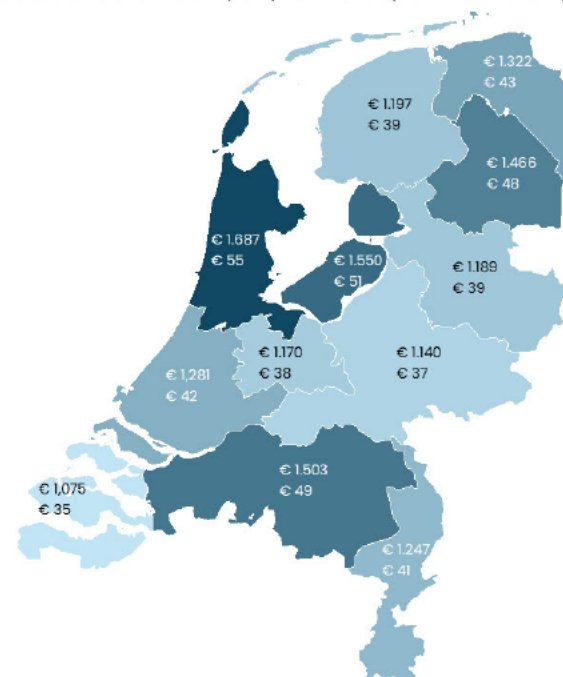
** Heffing van de eigen bijdrage is vorig jaar niet meegenomen, terwijl deze dit jaar binnen de uitvoeringskosten is verwerkt, zij het zonder afzonderlijke uitsplitsing

2.2. Verschillen tussen typen gemeenten en provincies

G4-gemeenten komen met afstand het duurste uit, met gemiddelde maandelijkse kosten per bed van € 1.766 (€ 58 per plek per dag). Deze groep gemeenten vertegenwoordigt met 5.551 bedden zo'n 13% van het totaal aantal gerealiseerde bedden binnen het onderzoek. De andere drie typen gemeenten (groot, middelgroot en klein) komen uit op ongeveer € 1.300 per maand per bed (zie bijlage 3). Dit komt neer op € 43 per plek per dag. Deze andere drie typen gemeenten zijn verantwoordelijk voor respectievelijk 29%, 24% en 34% van de bedden in ons onderzoek.

De afbeelding hieronder geeft de gemiddelde maandelijkse en dagelijkse kosten per bed per provincie in de GOO weer. De kosten zijn het hoogst in Noord-Holland.

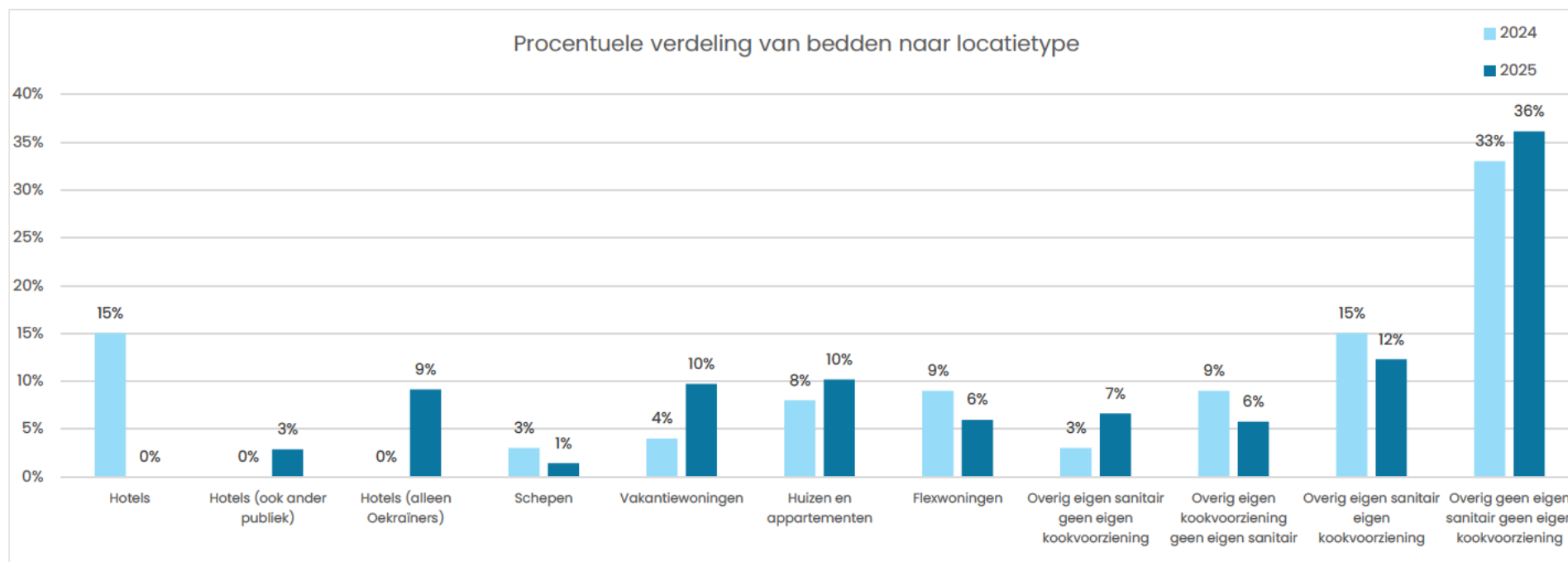
Gemiddelde kosten GOO per provincie (per maand en per dag)



2.3 Verdeling opvanglocaties

De verdeling van opvanglocaties is gewijzigd ten opzichte van vorig jaar. Wij hebben het locatietype hotels opgesplitst in hotels die ook open zijn voor ander publiek en hotels waar alleen Oekraïners in verblijven. Net als vorig jaar wordt er onderscheid gemaakt tussen vier typen overige locaties, gebouwen zonder eerdere woonfunctie, zoals bijvoorbeeld voormalige kantoren, scholen of verzorgingstehuizen. Het onderscheid wordt gemaakt op basis van de aan- of afwezigheid van eigen sanitair en/of een eigen kookvoorziening. Net als vorig jaar worden de meeste Oekraïners op basis van dit onderzoek opgevangen in het locatietype 'overig, geen eigen sanitair en geen eigen kookvoorziening'. Dit zijn gebouwen zonder eerdere woonfunctie.

Ten opzichte van de enquête van vorig jaar wordt er dit jaar minder gebruik gemaakt van opvanglocaties die bovengemiddeld hoge kosten met zich meebrengen, zoals hotels, schepen en overige locaties met eigen sanitair en een eigen kookvoorziening. Daar staat tegenover dat er meer gebruik wordt gemaakt van locatietypen die relatief lage kosten met zich meebrengen zoals vakantiewoningen, huizen, appartementen, overige locaties met eigen sanitair maar zonder eigen kookvoorziening, en overige locaties zonder eigen sanitair en kookvoorziening.



2.4 Overige ontwikkelingen

Preventieve laagdrempelige psychosociale hulpverlening

Verschillende gemeenten geven in de diepte-interviews aan meer kosten te maken met betrekking tot psychosociale hulpverlening. Zij verwachten dat deze kosten aanzienlijk zullen stijgen in het komende jaar omdat trauma's vaak pas na verloop van tijd aan de oppervlakte komen. Specifieke groepen die worden genoemd zijn jongeren en gezinnen met diverse problematieken. In de cijfers zien we deze kosten nu nog beperkt terug (zie hoofdstuk 4). Dit kan te maken hebben met het feit dat gemeenten minder zicht hebben op deze kosten, iets wat ook in de interviews is aangegeven.

Tijdelijkheid regeling

Verder hebben meerdere gemeenten hun zorgen geuit over de tijdelijkheid van de regeling, en hoe de opvang zal plaatsvinden nadat deze regeling eindigt. Huurcontracten zullen tegen het einde van hun looptijd komen, en panden aanschaffen is door de tijdelijkheid een risico voor de gemeente. De gemeenten die hiermee kampen pleiten veelal voor een lang termijnplan, waardoor gemeenten beter kunnen anticiperen op veranderingen in de toekomst.

Het is wenselijk om in gesprek te gaan met gemeenten om de mogelijkheden voor duurzame huisvesting met een langere tijdshorizon te bespreken om de accommodatiekosten op termijn te beperken.

Verantwoordingslast stijgt

De financiële administratie rondom de opvang van Oekraïense ontheemden is in veel gemeenten redelijk goed ingericht, maar kent complexiteit en beperkingen. Gemeenten gebruiken specifieke rekeningen, deelprojecten en fiscale controles, maar worstelen met het toewijzen van indirecte kosten en het verwerken van BTW. De behoefte om kosten correct en gedetailleerd in de administratie op te nemen neemt toe, zeker nu de regeling langer loopt.

Verandering in toestroom

Verschillende gemeenten hebben aangegeven een verandering te zien in de toestroom van ontheemden. Hierbij wordt gesignaleerd dat minder mensen rechtstreeks vanuit een oorlogsgebied komen, en steeds meer vanuit (buur)landen zoals o.a. Duitsland en Polen. Deze mensen hebben vaak al een inkomen, en weten goed waar ze wel en geen recht op hebben. Gezien de verplichting om deze groep mensen dezelfde mate van onderdak te bieden, wordt dit door sommige gemeenten ervaren als een verhogende factor in de reeds bestaande druk op de opvang.

3. Onderdak GOO

In dit hoofdstuk geven wij aan wat de gemiddelde maandelijkse kosten zijn per gerealiseerd bed in de GOO voor de kostencomponenten die onderdeel uitmaken van de kostencategorie "1. Onderdak GOO". In paragraaf 3.7 staat een samenvatting.

Binnen deze kostencategorie hebben wij de volgende zes kostencomponenten opgenomen.



Alle bedden hebben de voorziening van kostencomponenten 1.1. en 1.2. Echter hebben niet alle bedden voorzieningen 1.3 t/m 1.6. Dit zorgt ervoor dat er voor deze kostencomponenten onderscheid te maken is tussen de gemiddelde kosten verdeeld over bedden met deze voorziening versus de gemiddelde kosten verdeeld over alle bedden, dus inclusief bedden die de voorziening niet hebben. Bijlage 6 betreft een samenvatting van de gemiddelde kosten verdeeld over alle bedden, het percentage bedden met de faciliteit, en de gemiddelde kosten verdeeld over bedden met de faciliteit voor de kostencomponenten 1.3 t/m 1.6.

Onderstaande tabel geeft de gemiddelde kosten per kostencomponent weer voor 2024 en 2025.

Gemiddelde kosten per bed per maand:		
1. Onderdak GOO		
	2024	2025
1.1. Accommodatie en inventaris	€ 534	€ 483
1.2. Gas, water, elektra	€ 122	€ 104
1.3. Locatiebegeleiding	€ 266	€ 237
1.4. Schoonmaak	€ 37	€ 43
1.5. Beveiliging	€ 213	€ 228
1.6. Catering	€ 108	€ 90
Totaal	€ 1.280	€ 1.185

3.1 Accommodatie en inventaris

De kosten voor onderdak zijn afgenomen met €95 per maand ten opzichte van vorig jaar. Kostencomponent 1.1. Accommodatie en inventaris heeft het grootste aandeel in de totale kosten voor onderdak, en de gemiddelde maandelijkse kosten hiervan zijn afgenomen met € 51.

Meer inzet van relatief goedkope accommodaties

Accommodatietypen met bovengemiddeld hoge accommodatie- en inventariskosten zijn hotels, schepen, flexwoningen en overige locaties met eigen sanitair en een eigen kookvoorziening. Hoewel de kosten van dit kostencomponent voor flexwoningen en locaties met eigen sanitair en kookvoorziening duurder zijn, zijn de totale kosten van deze locatietypen lager. Dit komt doordat zij doorgaans geen of beperkte kosten hebben voor catering, schoonmaak en beveiliging.

Het gebruik van goedkope accommodatietypen is toegenomen, zoals bij vakantiewoningen, huizen en appartementen, overige locaties met eigen sanitair maar geen kookvoorziening, en overige locaties met eigen sanitair en een eigen kookvoorziening.

Zoals te zien is in de tabel hiernaast, wordt er minder gebruik gemaakt van dure accommodatietypen en meer gebruik van goedkope accommodatietypen. De cijfers kunnen beïnvloed zijn door de variatie in deelnemende gemeenten. Echter schatten wij dat de invloed hiervan minimaal is omdat de 123 gemeenten die meegedaan hebben aan ons onderzoek 45% van alle gerealiseerde bedden bevatten.

Dalende kosten voor veelgebruikte accommodatietypen

Naast toenemend gebruik van goedkope accommodatietypes, is er nog een andere reden voor een afname van de gemiddelde kosten voor kostencomponent 1.1. Accommodatie en inventaris. De gemiddelde kosten van veelgebruikte locatietypen zoals hotels en overige locaties zonder eigen sanitair en eigen kookvoorziening zijn afgenomen. 36% van alle bedden staan in overige locaties zonder eigen sanitair en zonder eigen kookvoorziening. Omdat bij dit accommodatietype de kosten voor accommodatie en inventaris met € 64 euro per maand zijn gedaald (zie tabel rechts), heeft dit veel invloed op de gemiddelde kosten van deze kostencomponent.

Hiernaast valt het op dat de gemiddelde kosten voor schepen twee keer zo hoog zijn als in het vorige onderzoek. Dit jaar zijn er maar drie gemeenten die aangegeven hebben Oekraïners te huisvesten in schepen. Hierdoor is het gemiddelde gevoelig voor een extreme waarde.

De invloed van deze kostenstijging is erg beperkt op de totale gemiddelde kosten omdat slechts 1% van alle bedden in schepen staan.

Verdeling bedden naar locatietype en gemiddelde kosten

	% bedden 2024	% bedden 2025	Gem. kosten 2024	Gem. kosten 2025
Hotels	15%	0%	1.231	n.v.t.
Hotels (ook ander publiek)	0%	3%	n.v.t.	€ 791
Hotels (alleen ontheemden uit Oekraïne)	0%	9%	n.v.t.	€ 1.041
Schepen	3%	1%	€ 975	€ 1.835
Vakantiewoningen	4%	10%	€ 392	€ 417
Huizen en appartementen	8%	10%	€ 215	€ 335
Flexwoningen	9%	6%	€ 525	€ 638
Overig eigen sanitair geen eigen kookvoorziening	3%	7%	€ 490	€ 424
Overig eigen kookvoorziening geen eigen sanitair	9%	6%	€ 302	€ 317
Overig eigen sanitair en eigen kookvoorziening	15%	12%	€ 420	€ 497
Overig geen eigen sanitair geen eigen kookvoorziening	33%	36%	€ 396	€ 332
Totaal	100%	100%	€ 534	€ 483

Een verschuiving in de gemiddelde kosten van een accommodatietype kan ook het gevolg zijn van een toename of afname van het aantal nieuwe locaties binnen dit accommodatietype. Gemeenten tenderen inventariskosten niet af te schrijven maar direct in de exploitatie mee te nemen. Dit leidt ertoe dat inventariskosten alleen in het jaar van ingebruikname geregistreerd worden, waardoor de kosten boven het gemiddelde uitkomen. Wij hebben geen inzicht in het aantal nieuwe locaties.

Hogere kosten voor grotere gemeenten

In bijlage 3 staat voor elk van de vier typen gemeenten weergegeven wat de gemiddelde kosten per maand per bed zijn voor elke kostencomponent. Tevens staat deze informatie weergegeven voor elk van de twaalf Nederlandse provincies.

Kosten 1.1. Accommodatie en inventaris per maand per bed per type gemeente

G4	Groot	Middelgroot	Klein
€ 734	€ 375	€ 444	€ 507

Er is geen duidelijke relatie zichtbaar tussen de grootte van een gemeente en de gemiddelde kosten voor accommodatie en inventaris. Aan de ene kant zou te verwachten zijn dat kosten hoger zouden zijn voor grotere gemeenten, omdat de marktprijzen voor accommodatie over het algemeen hoger liggen in dichtbevolkte gebieden. Aan de andere kant zou te verwachten zijn dat kosten lager zijn voor grotere gemeenten omdat hier meer Oekraïners worden opgevangen waardoor schaalvoordelen kunnen optreden.

De kosten zijn het hoogst voor G4-gemeenten. De twee meest voor de hand liggende redenen voor hoge of lage kosten zijn (naast de doorgaans hoge marktprijzen in dichtbevolkte gebieden) een verschillend gebruik van locatietypen (zie bijlage 4) én verschillende prijzen per locatietype (zie bijlage 5). Wij zien vier trends.

1. G4-gemeenten maken meer gebruik van hotels en schepen dan de andere drie type gemeenten. Bovendien liggen de kosten van hotels in dit type gemeente ver boven het gemiddelde. Dit verklaart dat de gemiddelde kosten voor deze kostencomponent het hoogst is in G4-gemeenten.
2. Als wij het gebruik van de vier de overige locatietypen bij elkaar optellen, zien wij dat ongeveer 70% van de bedden in dit locatietype staat bij G4-, grote en middelgrote gemeenten. Bij

kleine gemeenten is dit 43%. Voor grote en middelgrote gemeenten liggen de gemiddelde kosten voor overige locaties lager, wat een verklaring kan zijn waarom de gemiddelde kosten voor accommodatie en inventaris het laagst is bij deze twee typen gemeenten.

3. In tegenstelling tot G4, grote en middelgrote gemeenten, maken kleine gemeenten veel gebruik van vakantiewoningen, huizen en appartementen (gezamenlijk 38%). Dit zijn goedkope accommodatietypen, maar de kosten zijn minder laag dan de kosten voor overige locaties bij grote en middelgrote gemeenten. Dit is één verklaring waarom de gemiddelde kosten voor accommodatie en inventaris bij kleine gemeenten hoger zijn dan bij grote en middelgrote gemeente.
4. Een tweede verklaring voor hogere gemiddelde kosten bij kleine gemeenten ten opzichte van grote en middelgrote gemeenten is dat schepen worden gebruikt met erg hoge kosten. Hoewel dit maar 2% van de bedden betreft hebben de hoge kosten toch effect op de gemiddelde kosten.

Locatiegebruik en marktprijzen beïnvloeden kosten per provincie

Van de provincies zijn de gemiddelde kosten per plek het hoogst in Noord-Holland. Dit komt doordat er bovengemiddeld veel gebruik wordt gemaakt van dure accommodatietypen zoals hotels en schepen. Ook zijn de kosten van accommodatietypen over het algemeen hoger dan het landelijk gemiddelde.

Bij de provincie met de laagste kosten, Groningen, is sprake van het tegenovergestelde effect. Er wordt gebruik gemaakt van accommodatietypen die over het algemeen goedkoop zijn. Bovendien liggen de prijzen van deze accommodatietypen onder het landelijk gemiddelde.



Spreiding per type accommodatie

In bijlage 8 staat de spreiding weergegeven. De laagste kosten zijn € 0, wat betekent dat de accommodatie in bezit van de gemeente is, of dat de gemeente hier gratis gebruik van kan maken. De hoogste waarde is € 2.807 en de gemiddelde afwijking is € 377, wat het gebruik is en wat de gemiddelde kosten zijn per type gemeente.

De tweede tabel in bijlage 8 geeft de spreiding weer van de totale kosten voor onderdak per gemeente en per locatietype. Omdat deze tabel betrekking heeft op de totale kosten van onderdak wordt deze behandeld in paragraaf 3.7.

Flexwoningen

Dit jaar hebben 20 gemeenten met flexwoningen de enquête ingevuld, tegenover 17 gemeenten vorig jaar. Ondanks deze toename van het aantal gemeenten met flexwoningen is het totale aantal bedden bij de deelnemende gemeenten met 8% afgenomen. Deze daling komt door een stijging in het aandeel van kleinere gemeenten, van 35% naar 45%.

Wanneer we kijken naar de negen gemeenten die in beide jaren gegevens over flexwoningen hebben aangeleverd, blijkt dat hun kosten met 45% zijn gedaald, terwijl het aantal bedden met slechts 30% is afgenomen. Deze daling wordt grotendeels veroorzaakt door één gemeente waar het aantal bedden in flexwoningen met 74% is afgenomen.

3.2 Gas, water en elektra

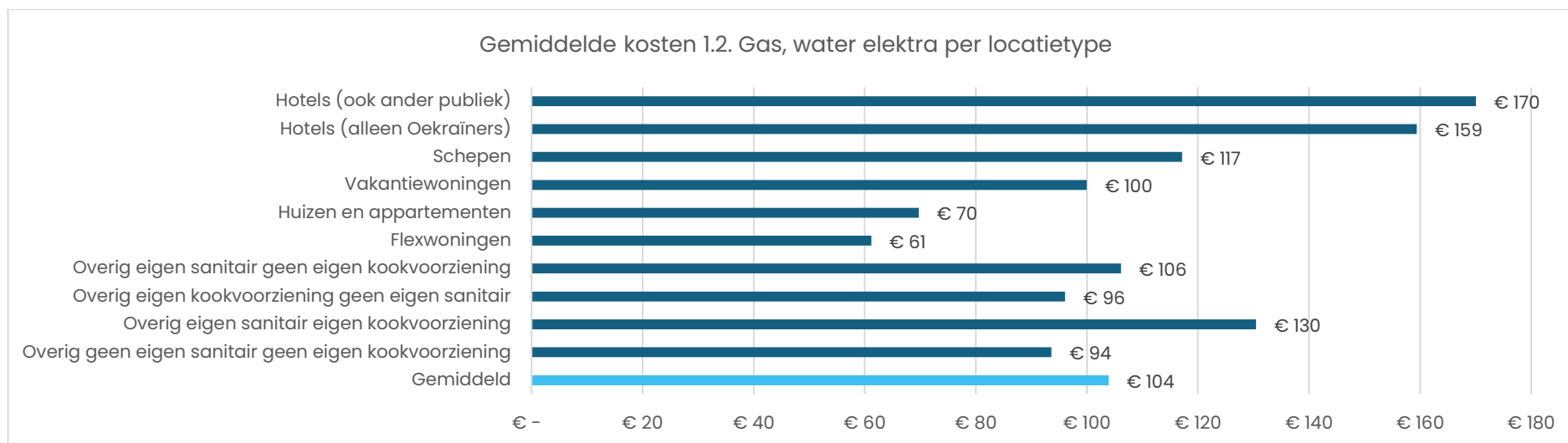
De gemiddelde kosten voor gas water en elektra bedragen € 104 per gerealiseerd bed per maand. Waar de kosten in 2023 en 2024 telkens waren toegenomen ten opzichte van het jaar daarvoor, is er dit jaar sprake van een afname van € 18 per gerealiseerd bed per maand.

Dit strookt met onze verwachting. In 2022 en 2023 waren de energieprijzen in Nederland relatief hoog. Omdat gemeenten vaak meerjarige energiecontracten afsluiten had de daling van energieprijzen in 2024 zich nog niet geleid tot lagere GWE-kosten bij het kostenonderzoek van 2024. Dit jaar heeft de daling zich wel voorgedaan. Dit is waarschijnlijk het resultaat van energiecontracten die in de tweede helft van 2023 of in 2024 zijn afgesloten.

Wij hebben ook gekeken naar de gemiddelde GWE-kosten per locatietype (zie figuur hiernaast). De kosten waren het laagst voor flexwoningen (€ 61) en het hoogst voor hotels die ook open waren voor ander publiek (€ 170).

De gemiddelde maandelijkse GWE kosten per gemeente en per provincie zijn weergegeven in bijlage 3. Het gebruik van locatietypen met hoge of lage GWE-kosten is de meest voor de hand liggende verklaring voor verschillen in GWE kosten per type gemeente of provincie. De GWE zijn het hoogst in de G4-gemeenten en zoals te zien is in bijlage 4 komt het gebruik van schepen en hotels hier veel voor.

Voor hotels geldt dat in de meeste gevallen een all-inclusive bedrag wordt betaald door de gemeente. Hierdoor zijn kosten voor gas, water en elektra niet uit te splitsen. In deze gevallen zijn een deel van de accommodatiekosten op basis van de gemiddelde verdeling over de kostencomponenten toegekend aan de GWE-kosten. Omdat de accommodatiekosten van hotels relatief hoog zijn, komen de GWE-kosten ook hoog uit. Belangrijk is dat de totale accommodatiekosten gelijk blijven, slechts realistischer verdeeld over de relevante kostencomponenten.



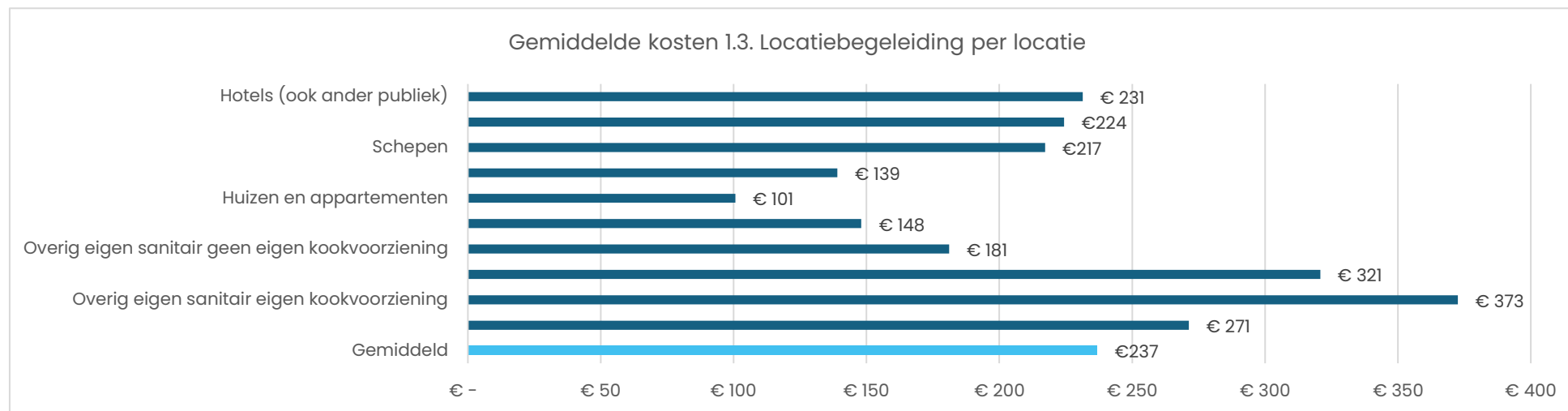
3.3 Locatiebegeleiding

De locatiebegeleiding omvat de woonbegeleiding (op locatie) en het locatiemanagement zoals het contact onderhouden met de schoonmaak, beveiligers en het pandbeheer. De gemiddelde kosten voor locatiebegeleiding bedragen €237 per gerealiseerd bed per maand. Dit is €29 lager dan vorig jaar. Locatiebegeleiding is bijna altijd (95%) (zie bijlage 6 en 7). De gemiddelde kosten zijn berekend door de totale kosten te delen door alle bedden, en niet alleen de bedden die in een locatie staan waar de voorziening aanwezig is.

Bij vakantiewoningen, huizen, appartementen en flexwoningen zijn de kosten voor locatiebegeleiding het laagst. Dit heeft twee redenen. Ten eerste komt locatiebegeleiding hier minder vaak voor. Tussen de 75% en 92% van de bedden in deze locatietypen hebben locatiebegeleiding, waardoor de gemiddelde kosten (totale kosten verdeeld over alle bedden) lager uitkomt. Ten tweede zijn de kosten voor locatiebegeleiding, wanneer een bed in dit locatietype deze voorziening heeft, lager. Zie hiervoor de derde kolom onder het kopje “locatiebegeleiding” in bijlage 6.

Hogere kosten voor grotere gemeenten

In bijlage 3 staat weergegeven wat de gemiddelde kosten zijn voor de vier verschillende typen gemeenten en de twaalf Nederlandse provincies. Hieruit blijkt dat kosten voor locatiebegeleiding hoger zijn, naarmate de gemeente groter is. Een van de oorzaken hiervan is dat locatiebegeleiding vaker voorkomt bij grotere gemeenten. Uit bijlage 7 blijkt dat het percentage bedden met locatiebegeleiding oploopt van 92% bij kleine gemeenten tot 100% bij G4-gemeenten. Andere redenen zouden kunnen zijn dat de locatiebegeleiding die in grotere gemeenten aangeboden wordt, intensiever of permanent is, of dat deze simpelweg duurder is per uur.



3.4 Schoonmaak

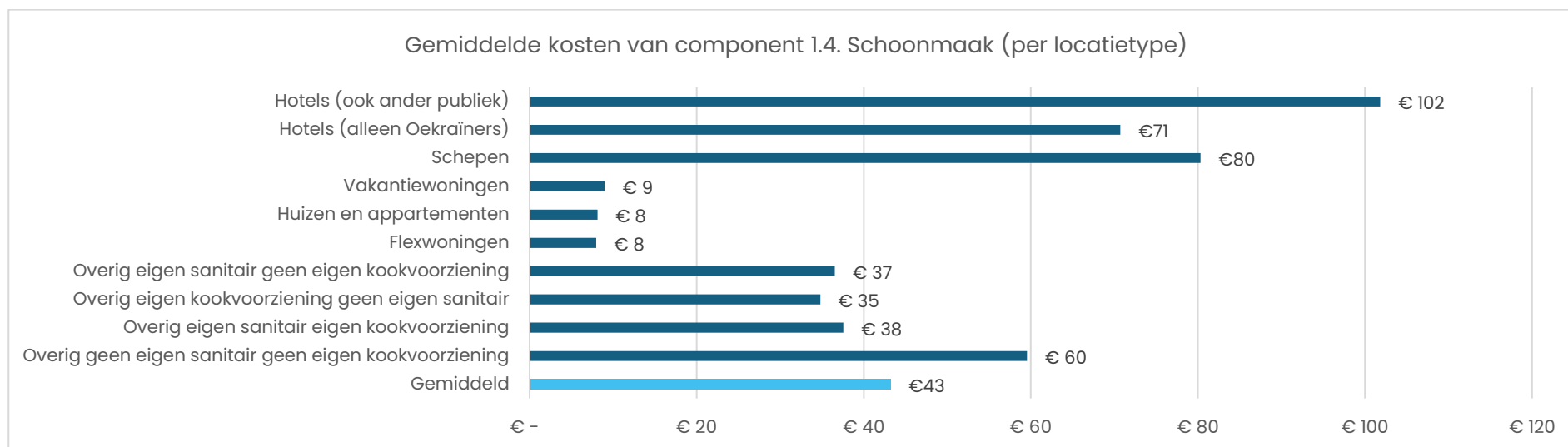
De gemiddelde schoonmaakkosten bedragen €43 per gerealiseerd bed per maand. Dit is €6 hoger dan vorig jaar. Onderstaande figuur geeft weer wat de gemiddelde schoonmaakkosten per locatietype zijn. De verschillen zijn groot omdat er bij sommige accommodatietypen vrijwel altijd schoonmaak aanwezig is (zoals bij hotels en schepen) terwijl andere accommodatietypen dit bijna nooit hebben. De gemiddelde kosten worden berekend door de totale kosten te delen door alle bedden, ongeacht of deze de voorziening aanwezig is. Zoals in bijlage 6 te zien is, is het percentage bedden waar wordt schoongemaakt het laagst bij vakantiewoningen, huizen en appartementen (23-25%). Bij hotels waar ook ander publiek komt en schepen worden in alle gevallen schoongemaakt.

De reden dat schoonmaakkosten laag zijn bij vakantiewoningen, huizen, appartementen en flexwoningen komt dus enerzijds doordat er relatief weinig bedden zijn met schoonmaakkosten. Daar komt bovenop dat de gemiddelde kosten wanneer een bed de voorziening heeft, ook het laagst zijn voor deze drie locatietypen.

Bij deze locatietypen bestaan de schoonmaakkosten voornamelijk uit de aanschaf van schoonmaakartikelen waar de Oekraïners zelf mee schoonmaken. Bij hotels wordt er door derden schoongemaakt.

Qua gemiddelde kosten zijn er geen duidelijke trends tussen provincies of type gemeenten (bijlage 3). Wel zijn de kosten het laagst voor kleine gemeenten, wat te linken is aan het hoge gebruik van vakantiewoningen, huizen en appartementen in dit type gemeente.

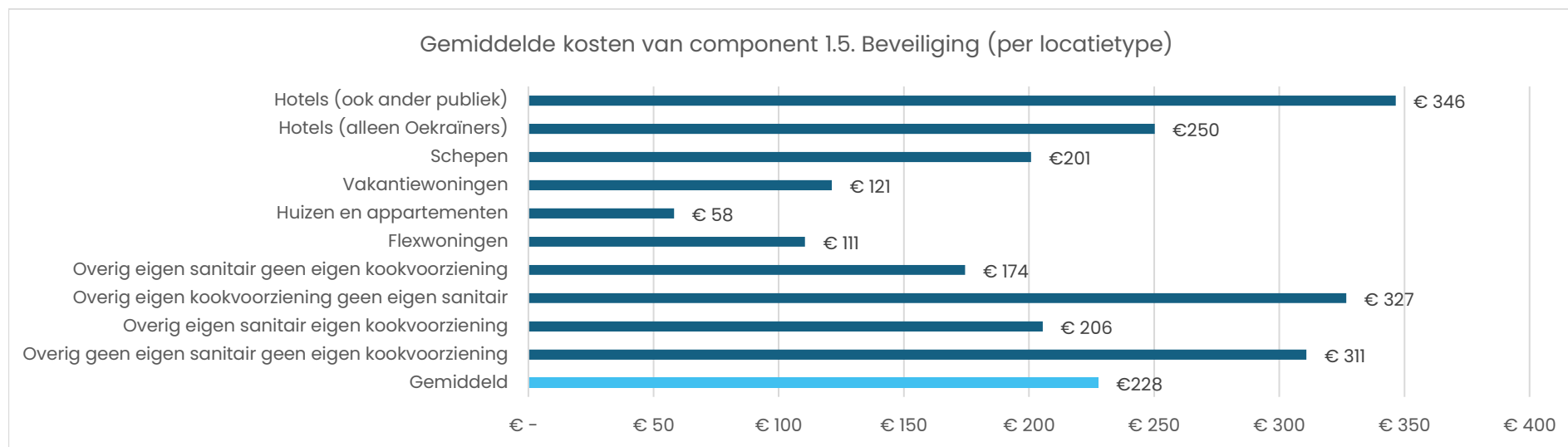
In bijlage 8 is de spreiding te zien. Omdat maar 68% van de bedden schoonmaakkosten heeft, zijn er veel nul-waarden en is de gemiddelde afwijking van de norm (de standaard deviatie) groot.



3.5 Beveiliging

De gemiddelde beveiligingskosten bedragen € 228 per gerealiseerd bed per maand. Dit is € 15 hoger dan vorig jaar. 74% van alle bedden heeft beveiliging, maar er zijn verschillen in tussen de locatietypen. De gemiddelde bedragen verschillen sterk omdat de aanwezigheid van beveiliging sterk afhangt van het type locatie. Maar 20% van de bedden in huizen en appartementen heeft beveiliging. Bij hotels, schepen, en overige locaties ligt dit boven de 80%. De kosten van beveiliging wanneer een bed deze voorziening heeft, beïnvloedt ook de gemiddelde kosten per locatietype (bijlage 6).

Beveiliging is het minst aanwezig bij kleine gemeenten (57%) en neemt toe tot 97% bij G4-gemeenten (bijlage 7). Toch zijn kosten voor beveiliging het hoogst bij middelgrote gemeenten, gevolgd door grote en G4-gemeenten. Het kan ook zo zijn dat G4-gemeenten kunnen profiteren van schaalvoordelen ten opzichte van grote en middelgrote gemeenten.



3.6 Catering

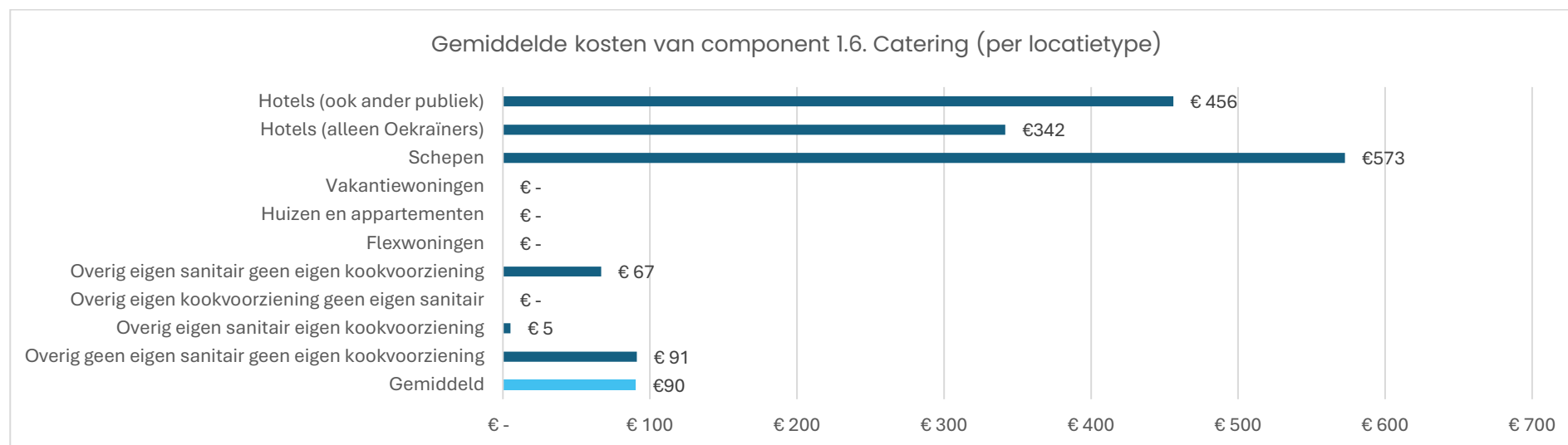
Gemiddeld kost catering € 90 per bed per maand. Dit gemiddelde is berekend over alle bedden, dus ook de bedden zonder cateringvoorziening. Het gemiddelde over alleen de bedden met cateringvoorziening, bedraagt € 456. Dit verschil komt doordat slechts een klein deel van de bedden (20%) over catering beschikt. Dat maakt het een dure voorziening, wanneer het aanwezig is.

Zoals weergegeven in bijlage 6, komt catering niet of nauwelijks voor bij vakantiewoningen, huizen, appartementen, flexwoningen, overige locaties met eigen kookvoorziening maar zonder eigen sanitair, en overige locaties zonder eigen sanitair en eigen kookvoorziening. Bij hotels en schepen komt catering vaak voor omdat hier in de meeste gevallen geen kookvoorziening voor bewoners aanwezig is.

Het valt op dat de cateringkosten laag uitvallen bij de twee overige locaties zonder eigen kookvoorziening. Dit komt doordat maar 15% en 26% van de bedden op deze locaties catering hebben.

Zowel in de kosten als in de aanwezigheid van catering zijn geen duidelijke trends zichtbaar tussen provincies en typen gemeenten.

Omdat minder dan een kwart van de locaties catering heeft, is zowel het bedrag van het eerste kwartiel, de mediaan en het derde kwartiel € 0 (bijlage 6).



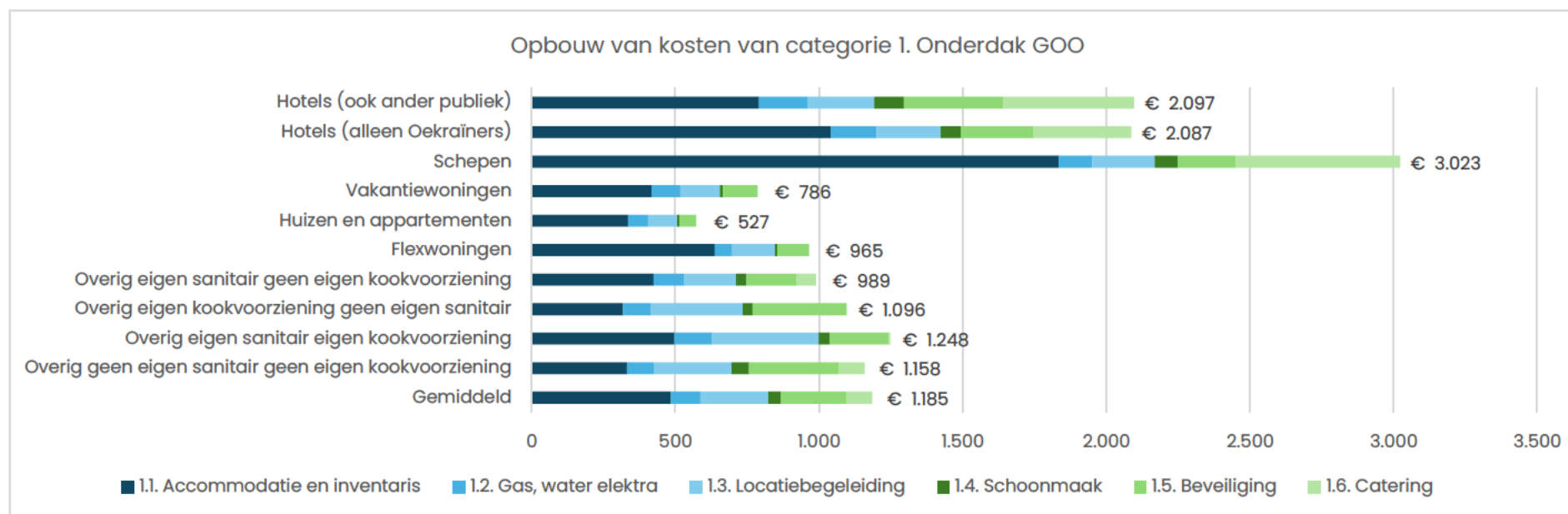
3.7 Samenvatting kostencategorie 1. Onderdak GOO

Zoals in de voorgaande paragrafen is weergegeven, verschillen de kosten van de kostencomponenten 1.1 t/m 1.6 afhankelijk van het accommodatietype. In de onderstaande grafiek zijn de totale onderdak-kosten weergegeven per accommodatietype. Over het algemeen zijn de kosten voor kostencomponenten 1.2 t/m 1.6 relatief duur voor hotels en schepen en relatief goedkoop voor flexwoningen, vakantiewoningen en huizen en appartementen.

Dit komt enerzijds doordat de voorziening vaker voorkomt bij bepaalde accommodatietypen. Anderzijds zijn bepaalde voorzieningen duurder in het ene accommodatietype dan in het andere accommodatietype. Zo zijn schoonmaakkosten in meer zelfvoorzienende accommodatietypen bijvoorbeeld lager dan in minder zelfvoorzienende accommodatietypen, omdat de kosten daar vooral betrekking hebben op schoonmaakartikelen in plaats van het inhuren van een schoonmaakbedrijf.

Ook kunnen bepaalde locatietypen gemiddeld genomen meer bewoners huisvesten, waardoor schaalvoordelen kunnen optreden. Hieruit volgt dat het belangrijk is om niet alleen naar 1.1. Accommodatie en inventaris te kijken, maar ook naar locatie-gerelateerde kosten bij het beoordelen van accommodatietypen. Ter illustratie: Wanneer alleen naar kostencomponent 1.1 wordt gekeken zijn flexwoningen het op drie na duurste accommodatietype, maar wanneer alle locatie-gerelateerde kosten meegenomen worden, zijn flexwoningen het op twee na goedkoopste accommodatietype.

Zoals in bijlage 3 te zien is, is er een verband tussen de grootte van een gemeente en de totale onderdakkosten. Hoe groter de gemeente, hoe hoger de totale onderdakkosten. Dit komt enerzijds door de kosten voor 1.1. Accommodatie en inventaris. G4 gemeenten maken vaker gebruik van duurdere accommodatietypen. Anderzijds zijn voorzieningen vaker aanwezig naarmate een gemeente groter is (zie bijlage 7).



Spreiding

In de tweede tabel van bijlage 8 is te zien wat de spreiding is van de totale kosten voor onderdak per accommodatietype. De spreiding is het grootst bij het huizen en appartementen. Met een variatiecoëfficiënt van 92% is de spreiding het grootst voor huizen en appartementen. De spreiding is groot omdat het bij dit type accommodatie vaker voorkomt dat er geen kosten voor 1.1. Accommodatie en inventaris gemaakt worden, bijvoorbeeld omdat ze in eigendom zijn van een gemeente. Dit leidt ertoe dat de kosten erg laag kunnen uitvallen. De minimale totale kosten voor onderdak zijn € 47, wat het laagst is van alle locatietypen. Dit komt doordat huizen en appartementen soms relatief vaak eigendom zijn van de gemeente. Schepen hebben de laagste variatiecoëfficiënt, 14%. Echter zijn er maar drie gemeenten die aangegeven hebben schepen te gebruiken.

4. Overige verstrekkingen GOO

In dit hoofdstuk bespreken wij de overige verstrekkingen. Deze bestaan uit de kostencomponenten dagbesteding en buitengewone kosten.

De dagbesteding omvat de kosten die gepaard gaan met het intern organiseren of inkopen van recreatieve, ondersteunende en educatieve activiteiten, inclusief de vergoedingen aan de vrijwilligers en materiaalgebruik. Ook de kosten van gemeentelijke activiteiten die op externe locaties (bijvoorbeeld in Oekraïne huizen) plaatsvinden maken hier deel van uit. De buitengewone kosten bestaan uit materiele kosten voor bijvoorbeeld de tandarts, een bril of gehoorapparaat en uitvaartkosten.

Gemiddelde kosten per bed per maand:

2. Overige verstrekkingen GOO

	2024	2025
2.1. Dagbesteding	€ 34	€ 19
2.2. Buitengewone kosten	€ 14	€ 17
Totaal	€ 48	€ 36

4.1 Dagbesteding

De gemiddelde maandelijkse kosten van de overige verstrekkingen zijn ten opzichte van vorig jaar (€ 48) gedaald naar € 36 per gerealiseerd bed per maand.

Een verklaring voor de daling van de kosten is dat veel gemeenten aangeven dat steeds meer Oekraïners werken, waardoor er minder mensen deelnemen aan de dagbesteding. Hierdoor organiseren gemeenten minder activiteiten en zijn de kosten van de dagbesteding significant afgenomen. Tijdens de diepte-interviews gaf een

ambtenaar hierover het volgende aan: *“De dagbesteding is voornamelijk bemiddeling naar werk. Veel Oekraïners werken nu en dit bespaart weer op dagbesteding. Wij stimuleren hen ook om dingen in en met de wijk te doen.”*

De dagbesteding van kinderen bestaat voornamelijk uit schoolbezoek en deelname aan door de scholen georganiseerde activiteiten. In de nabijheid van de opvanglocaties zijn vaak speelvoorzieningen aanwezig. Tijdens schoolvakanties organiseren gemeenten recreatieve activiteiten. Enkele gemeenten gaven in de diepte-interviews aan inmiddels een bijdrage te vragen voor deelname aan deze activiteiten.

66% van de gemeenten geeft aan kosten te maken voor de dagbesteding. Omdat sommige gemeenten geen dagbesteding aanbieden en daarom geen bedrag hebben ingevuld in de enquête, vertoont de data een enigszins links scheve verdeling. De Oekraïners die geen dagbesteding ontvangen zijn vooral woonachtig in huizen, appartementen en vakantiewoningen. Omdat de Oekraïners grotendeels zelfstandig woning in deze locatietypen is het logisch dat daar geen geld wordt besteed aan de dagbesteding.

Er zijn enkele uitschieters van gemeenten die significant meer uitgeven aan de dagbesteding. Deze gemeenten vangen o.a. gehandicapte kinderen op, betalen voor taxivervoer om naar de activiteiten te gaan en huren structureel externe partijen in voor de dagbesteding.

4.2 Buitengewone kosten

De buitengewone kosten zijn ten opzichte van vorig jaar (€ 14) gestegen. Wij ramen deze in 2025 op gemiddeld € 17 per gerealiseerd bed per maand.

Buitengewone kosten zijn noodzakelijke kosten die incidenteel plaatsvinden omdat Oekraïners deze niet zelf kunnen bekostigen. De hoogte van deze kosten hangt dus ook af van de doelgroepen die op dat moment in de gemeente verblijven. Als een gemeente bijvoorbeeld veel ouderen opvangt is de kans groot dat deze kosten hoger zijn.

Bijna de helft (49%) van de gemeenten geeft aan dergelijke kosten te maken.

Ondanks het feit dat deze kosten niet goed te voorspellen zijn zien wij wel een evenwichtige spreiding rondom het gemiddelde van deze kostenpost (zie bijlage 8). Dit houdt in dat het aantal gemeenten dat minder uitgeeft dan het geraamde gemiddelde van € 17 ongeveer even groot is als de gemeenten die meer uitgeven.

4.3 Samenvatting kostencategorie 2. Overige verstrekkingen GOO

Waar de buitengewone kosten zijn gestegen, zijn de kosten voor dagbesteding fors gedaald ten opzichte van vorig jaar. Hierdoor zijn de totale gemiddelde kosten gedaald van € 48 naar € 36 per gerealiseerd bed per maand.

Een verklaring voor de daling is dat gemeenten aangeven dat steeds meer Oekraïners werkend zijn, waardoor er minder behoefte voor dagbesteding is.

De gemaakte buitengewone kosten vinden incidenteel plaats, en zijn dus moment- en situatieafhankelijk. Bijna de helft van de gemeenten geeft aan dergelijke kosten te maken.

5. Uitvoeringskosten GOO

Dit hoofdstuk omvat een overzicht van de gemiddelde uitvoeringskosten die gemeenten maken binnen de GOO. Onder uitvoeringskosten verstaan wij de componenten verstrekkingen en burgerzaken, projectorganisatie en tolkkosten. De componenten worden per paragraaf behandeld, waarna in paragraaf 5.4 een samenvatting volgt.

De uitvoeringskosten zijn in de administratie voor de gemeenten niet altijd goed te herleiden naar de werkzaamheden die specifiek worden uitgevoerd voor de opvang van Oekraïners. De daadwerkelijke uitvoeringskosten kunnen hoger zijn maar dit hebben wij niet in het onderzoek kunnen vaststellen.

Gemiddelde kosten per bed per maand: 3. Uitvoeringskosten GOO		
	2024	2025
3.1. Verstrekingen en burgerzaken GOO	€ 32	€ 36
3.2. Projectorganisatie GOO	€ 126	€ 99
3.3. Tolkkosten GOO ²	n.v.t.	€ 5
Totaal	€ 158	€ 141

² Vorig jaar is gevraagd om tolkkosten op te nemen onder 3.2. Projectorganisatie.

5.1 Verstrekkingen en burgerzaken

Deze component omvat alle personeelskosten die gemeenten maken voor het verstrekken van leefgeld en burgerregistratie, inclusief administratiekosten. Ook werkzaamheden rondom het innen van de eigen bijdrage vallen onder deze component. Deze activiteiten voeren gemeenten zowel uit voor ontheemden in de POO als in de GOO. Gemeenten schatten zelf gemiddeld dat ongeveer 84% van de kosten in deze component worden gemaakt voor de GOO. Door middel van dit percentage hebben wij de totale kosten voor verstrekkingen en burgerzaken verdeeld over de POO en de GOO.

Vorig jaar is in de enquête aan de gemeenten gevraagd een schatting te maken van de tijd die zij verwachtten te besteden aan het heffen van de eigen bijdrage. Op basis hiervan is een schatting gemaakt van de toekomstige kosten. Deze geschatte kosten van destijds toekomstige taakinvulling waren zeer onzeker en zijn om deze reden niet verwerkt in de kosten van de verstrekkingen en burgerzaken GOO van 2024.

Omdat het heffen van de eigen bijdrage dit jaar verplicht is, zijn deze werkzaamheden nu onderdeel van de kostenpost 'verstrekkingen en burgerzaken GOO'. De werkzaamheden voor het heffen van de eigen bijdrage zijn opgenomen in het proces en de kosten hiervan zijn, zonder afzonderlijke uitsplitsing, verwerkt in de uitvoeringskosten. Ondanks de initiële zorgen van gemeenten over de werkdruk die de introductie van deze verplichting met zich mee zou brengen, zijn de kosten niet significant gestegen.

De kosten bedragen € 53 per bed per maand voor kleine gemeenten en nemen af tot € 15 bij G4 gemeenten (zie bijlage 3). Omdat grote gemeenten meer Oekraïners huisvesten, kunnen ze deze waarschijnlijk efficiënter bedienen dan kleine gemeenten.

De gemiddelde kosten binnen deze component bedragen €36 per gerealiseerd bed per maand, een lichte stijging ten opzichte van €32 vorig jaar. Tegelijkertijd valt op dat de kosten zijn gestabiliseerd, omdat de verschillen aanzienlijk kleiner zijn dan in voorgaande jaren.

5.2 Projectorganisatie

Onder de component projectorganisatie verstaan wij alle personeelskosten die gemeenten maken voor projectleiders, projectmedewerkers, projectsecretarissen, communicatiemedewerkers en medewerkers die zich specifiek bezighouden met de opvang van Oekraïners.

Kosten voor projectorganisatie worden zowel in de GOO als in de POO gemaakt. Gemeenten schatten dat gemiddeld 95% van de kosten voor projectorganisatie worden gemaakt voor de GOO.

Uitgaande van de registratiecijfers van juli 2025 zitten er 41.935 Oekraïners in het 'eigen circuit' tegenover 95.482 gerealiseerde bedden in de GOO.³ Dit komt neer op ongeveer 30% van de ontheemden in de particuliere opvang, terwijl maar 5% van de projectorganisatiekosten hieraan wordt besteed. Net als vorig jaar kost een ontheemde in de GOO dus aanzienlijk meer in de uitvoering van een ontheemde in de POO.

Landelijk is het gemiddelde aan kosten voor de projectorganisatie €99 per gerealiseerd bed per maand. Als we dit vergelijken met de kosten in 2023 en 2024, zien we, zoals verwacht, een vrij stabiele afnemende trend. Opvallend is dat het percentage van ontheemden in de POO ten opzichte van het totaal aantal ontheemden lager ligt dan vorig jaar (34% vs. 30%). Dit betekent dat de

projectorganisatiekosten binnen de GOO iets meer zijn gedaald dan volgens de trendlijn. Zoals eerder vermeld lag een afname in projectorganisatiekosten in de lijn der verwachting, met name door een lagere behoefte aan projectmatig werken omdat gemeenten meer ervaring hebben met de opvang van Oekraïners. De extra afname zou kunnen komen doordat gemeenten vaker gedwongen hebben moeten besparen met de inzet van externe krachten.

Met een gemiddelde van ca. € 76.000 per maand komen de G4-gemeenten nog altijd het duurste uit. Dit komt doordat de kosten door de omvang van de gemeenten worden gegroepeerd in een functie als projectorganisatiekosten. Met andere woorden, de kosten zijn makkelijker meetbaar.

Middelgrote en grote gemeenten zijn gemiddeld ongeveer even duur uit met kosten van respectievelijk ca. € 24.000 en € 27.000.

Bij kleine gemeenten zijn we gemiddelde kosten van ca. € 15.000. Dit wijkt af van vorig jaar. Een oorzaak hiervoor is dus dat deze groep gemeenten het minste zicht heeft over kosten. Daarnaast kan het zijn dat deze gemeenten relatief veel hebben moeten besparen op de inzet van externe krachten.

³ Het begrip 'eigen circuit' is breder dan het aantal mensen in de POO. Dit zijn alle ingeschreven Oekraïners, die niet in de gemeentelijk opvang zitten. Exacte gegevens over het aantal personen in de POO ontbreken.

5.3 Tolkkosten

Onder tolkkosten verstaan we exclusief kosten die worden gemaakt wanneer iemand specifiek wordt ingehuurd om te vertalen. Gemeentemedewerkers of locatiebegeleiders die Oekraïens spreken zijn hierin niet meegenomen.

Gemiddeld geven gemeenten zo'n € 5 uit per maand per gerealiseerd bed aan de werkzaamheden van een tolk. Dit bedrag is licht gedaald. Het bedroeg € 6 in 2023.⁴

Een aantal gemeenten hebben aangegeven graag meer tolken in te willen huren, maar dit niet doen om te bezuinigen in de kosten. Meer inzet van tolken zou de kwaliteit van voornamelijk psychosociale hulp ten goede komen. Een taalbarrière kan namelijk het uiten van emoties, en het creëren van een vertrouwensband verhinderen.

5.4 Samenvatting uitvoeringskosten

Als we de verschillende componenten bij elkaar optellen, zien we dat de gemiddelde uitvoeringskosten in zijn totaliteit ten opzichte van vorig jaar (€ 158) met € 17 zijn gedaald naar € 141 per maand per gerealiseerd bed.

De oorzaak van deze daling is, zoals te zien in de grafiek, de verdere afname van de kosten voor projectorganisatie. Sinds 2023 nemen de projectorganisatiekosten geleidelijk af. De lichte versnelling in afname kan komen doordat gemeenten meer hebben moeten besparen in de inzet van externe krachten. G4-gemeenten komen veruit het duurst uit, maar kleine gemeenten zijn dit jaar goedkoper uit, wat kan betekenen dat de bezuiniging op de inzet van externe krachten voornamelijk hier heeft plaatsgevonden.

Kosten voor de overige componenten hebben zich nauwelijks ontwikkeld, en lijken dus meer gestabiliseerd.

Er ontbreekt echter een volledig beeld van de kosten van verstrekkingen en burgerzaken, inclusief een uitgesplitst onderdeel van het innen van de eigen bijdrage, omdat de medewerkers die deze werkzaamheden uitvoeren in de meeste gevallen niet registreren hoeveel tijd zij besteden aan de werkzaamheden die gemoeid gaan met de ontheemde Oekraïners.

Tolkkosten zijn stabiel gebleven, al gaven sommige gemeenten tijdens de diepte-interviews aan dat ze hier liever meer aan uitgeven, om de kwaliteit van de zorg te verhogen. Dit is echter een kostenpost waarop wordt bezuinigd, om uit te kunnen komen met de vergoeding vanuit het normbedrag.

⁴ Tolkkosten zijn vorig jaar niet apart uitgevraagd in de enquête. Deze kosten maakten deel uit van de projectorganisatie. Om deze reden vergelijken wij dit met het resultaat van 2023.

6. BTW Compensatiefonds

Naast het normbedrag ontvangen gemeenten ook een andere vergoeding waarmee zij de kosten van de GOO kunnen dekken. In mei 2022 is afgesproken dat gemeenten 30% van betaalde btw terug kunnen vragen uit het btw-compensatiefonds. Wij refereren naar deze 30% van de btw als de “niet-kostprijsverhogende btw”. Op basis van de resterende 70% van de btw (ook wel de kostprijsverhogende btw) en de netto kosten wordt het normbedrag bepaald.

In ons onderzoek hebben wij gemeenten gevraagd hoe hoog het totaal aan niet-kostprijsverhogende btw is in de meest recente maand waarover zij de kosten goed in beeld hebben.

78 gemeenten hebben een bruikbaar antwoord ingevuld. Wij hebben 5 uitschieters aan de bovenkant eruit gehaald wanneer het BCF-maandbedrag niet strookte met de maandelijkse kosten die gemeenten maakten. 39 gemeenten hebben geen kosten ingevuld. Een gedeelte hiervan heeft aangegeven dat de kosten hiervan niet inzichtelijk zijn. Van de gemeenten die dit niet hebben aangegeven is niet duidelijk of het bedrag ook niet inzichtelijk is of dat zij geen btw terug claimen via het btw-compensatiefonds.

Van de 78 gemeenten die een bruikbaar antwoord hebben ingevuld, komt het bedrag wat zij per dag per bed terug claimen uit het btw-compensatiefonds uit op € 1,47. Dit is gelijk aan het bedrag wat gemeenten vorig jaar per dag per bed terug claimden uit het btw-compensatiefonds.

7. Particuliere Opvang Oekraïners

De kosten die gemeenten maken binnen de particuliere opvang van Oekraïners zijn onderverdeeld in drie kostencomponenten: buitengewone kosten, verstrekkingen en burgerzaken, en projectorganisatie. De definities van iedere component zijn gelijk aan de definities zoals gesteld voor dezelfde componenten in de GOO. Per component wordt aandacht besteed aan de ontwikkelingen en inzichten, waarna deze in paragraaf 6.4 worden samengevat.

Gemiddelde kosten per bed per maand:

4. Particuliere opvang

	2024	2025
4.1. Buitengewone kosten POO	€ 4	€ 3
4.2. Verstrekingen en burgerzaken POO	€ 18	€ 21
4.3. Projectorganisatie POO	€ 18	€ 26
Totaal	€ 40	€ 50

7.1 Buitengewone kosten

De gemiddelde maandelijkse buitengewone kosten per bed per ontheemde in de POO bedraagt in 2025 € 3. Dit is een lichte afname ten opzichte van vorig jaar, wat in de lijn der verwachting ligt. Kijkend naar de spreiding van de kosten (zie bijlage 8), zien we dat de meeste gemeenten aangeven geen kosten te maken, of hier geen inzicht in te hebben. Van de gemeenten die wel kosten hebben ingevoerd, zitten er een aantal uitschieters naar boven tussen. Waar mogelijk zijn deze kosten nagevraagd bij de gemeenten. Voornamelijk gemeenten met een beperkt aantal ontheemden in de POO kennen hogere gemiddelde kosten wanneer er specifieke gevallen voordoen die extra kosten met zich mee brengen.

7.2 Verstrekingen en burgerzaken

Gemeenten schatten dat ongeveer 16% van de totale kosten aan verstrekkingen en burgerzaken worden gemaakt binnen de POO. Hiermee komen de gemiddelde kosten uit op € 21 per maand per ontheemde. Hierin is dus voor het eerst een toename te zien. Dit kan komen doordat meer gemeenten inzicht hebben verkregen in de administratiekosten die gemoeid zijn bij verstrekkingen en burgerzaken. Vooral bij kleine gemeenten vallen deze kosten met een gemiddelde van € 32 per maand per bed hoog uit. Deze gemeenten hebben wellicht nog een slag te slaan in procesverbetering om deze kosten te beperken.

7.3 Projectorganisatie

De toename in de gemiddelde kosten voor de POO wordt voornamelijk veroorzaakt door de significante stijging in de uitvoeringskosten voor projectorganisatie. Deze komen uit op gemiddeld € 26 per maand per ontheemde. Dit is een toename ten opzichte van de € 18 van vorig jaar.

Zoals vermeld in hoofdstuk 5, bestaan de kosten voor projectorganisatie voor gemeenten gemiddeld voor 95% uit kosten binnen de GOO, en voor 5% binnen de POO. Op basis van deze verhouding zijn ook de gemiddelde kosten voor projectorganisatie binnen de POO berekend. Aannemelijk is dat gemeenten die minder goed zicht hebben op kosten binnen de POO een relatief hoog percentage hebben toegerekend, wat enigszins een vertekend beeld kan geven.

Daarbij kan de stijging deels worden verklaard worden doordat er meer en andere gemeenten hebben deelgenomen aan de enquête in vergelijking met voorgaande jaren.

7.4 Samenvatting kosten POO

In vergelijking met vorig jaar is er een aanzienlijke stijging te zien in de gemiddelde kosten met betrekking tot particuliere opvang. De gemiddelde kosten zijn van € 40 gestegen naar € 50. Dit komt met name door een stijging in kosten die gemeenten maken voor projectorganisatie.

Buitengewone kosten zijn met € 1 gedaald, waar kosten met betrekking tot verstrekkingen en burgerzaken met € 3 zijn gestegen ten opzichte van vorig jaar.

Een kanttekening die bij de stijging van de totale kosten moet worden gemaakt is dat veel gemeenten nog onvoldoende inzicht hebben in zowel de ontheemden in de POO, als de kosten die hierbij worden gemaakt. Gemeenten verrichten indirect al werkzaamheden voor POO, maar deze zijn lastig te duiden of toe te rekenen.

Zo heeft een aantal gemeenten aangegeven dat activiteiten zoals dagbesteding en locatiebegeleiding en in sommige gevallen taallessen ook beschikbaar zijn voor ontheemden in de POO. Hierbij wordt actief geprobeerd om deze mensen te bereiken en te stimuleren om mee te doen. Echter, wordt niet in kaart gebracht hoeveel ontheemden uit de POO hier daadwerkelijk gebruik van maken ten opzichte van ontheemden in de gemeentelijke opvang. Hierdoor is het lastig te bepalen wat de kosten hiervoor zijn per ontheemde. Veelal wordt er hier dan ook geen antwoord op gegeven.

Daarnaast hebben enkele gemeenten in de interviews aangegeven dat de afstand tot de ontheemden in de POO toeneemt. Er is in sommige gevallen zeer beperkt zicht op hoeveel ontheemden zich precies in de POO bevinden, en wat de leefomstandigheden van deze personen zijn. Het aantal contactmomenten lijkt te verminderen, in sommige gevallen tot het nulpunt.

Een hierbij interessant gegeven is dat de totale gemiddelde kosten lijken toe te nemen naarmate de omvang van de gemeente krimpt (zie bijlage 3). Zo zijn de kosten voor G4-gemeenten gemiddeld het laagst, en voor kleine gemeenten het hoogst. Dit indiceert dat de afstand tussen ontheemden in de POO en de gemeente enigszins evenredig is ten opzichte van de omvang van de gemeente.

Over het algemeen weten gemeenten relatief weinig over de staat van de ontheemden in de POO, en zien we ook weinig structuur in de inrichting van activiteiten met betrekking tot de POO.

8. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de geactualiseerde kostencomponenten en de uitkomsten van een landelijke enquête onder alle gemeenten, waarvan 123 gemeenten een bruikbaar antwoord hebben gegeven (samen goed voor circa 45% van de opvangplekken), is een gewogen analyse uitgevoerd. Deze analyse is verder verdiept met tien diepte-interviews. De combinatie van deze bronnen biedt een actueel en representatief beeld van de kosten van de opvang. Op grond hiervan zijn de volgende conclusies geformuleerd, die zijn geclusterd naar de belangrijkste thema's in dit onderzoek:

- Accommodatiekosten
- POO
- Ligging locatie (provincies)
- BTW compensatiefonds
- Algemene conclusies en aanbevelingen

Waar van toepassing hebben we een aanbeveling geformuleerd.

8.1 Accommodatiekosten

De gemiddelde opvangkosten per plek per maand zijn ten opzichte van vorig jaar gedaald, maar de spreiding tussen gemeenten blijft groot.

Binnen de gemeentelijke opvang (GOO) bedragen de kosten in 2025 gemiddeld € 1.362 per maand per bed (€ 45 per plek per dag), een daling van 8% (€ 124) ten opzichte van 2024. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat gemeenten minder gebruikmaken van dure locaties zoals hotels en schepen en vaker kiezen voor goedkopere voorzieningen zoals vakantiewoningen, reguliere woningen en appartementen. Dit leidde tot een daling van de onderdaklasten van € 95 naar € 1.185 per bed per maand in de GOO.

Accommodatie en inventaris blijven de grootste kostenpost, terwijl uitvoeringskosten structureel een substantieel deel vormen.

De gemiddelde kosten voor onderdak zijn in 2025 € 95 per maand per bed gedaald ten opzichte van vorig jaar. De grootste daling zit in accommodatie en inventaris (€ 51), doordat gemeenten minder gebruikmaken van dure locaties zoals hotels en schepen en vaker kiezen voor goedkopere voorzieningen zoals vakantiewoningen, huizen en appartementen. Bij veelgebruikte typen, zoals "overige locaties zonder eigen sanitair en kookvoorziening", namen de kosten af met € 64, wat het gemiddelde sterk drukt. Alleen de kosten van schepen verdubbelden bijna, maar dit heeft beperkte invloed omdat zij slechts 1% van de bedden betreffen. De daling van de kosten zit tevens in het grotere aandeel bedden van accommodatietypen.

De gemiddelde kosten voor gas, water en elektra daalden € 18 tot € 104 per bed per maand, mede door lagere energieprijzen en nieuw afgesloten contracten. Locatiebegeleiding kost gemiddeld € 237 (–€ 29), met lagere uitgaven bij zelfstandige woonvormen. Schoonmaak steeg licht naar € 43, vooral bij hotels. Beveiliging (€ 228, +€ 15) en catering (€ 90 gemiddeld, € 462 bij locaties mét catering) blijven sterk afhankelijk van het type accommodatie.

Over het geheel zijn de onderdakvoorzieningen goedkoper geworden door de inzet van goedkopere locaties, dalende energieprijzen en een efficiëntere organisatie van ondersteunende voorzieningen.

De verschuiving van hotels en schepen naar woningen en vakantiewoningen heeft geleid tot een lager gemiddeld kostenniveau.

Net als vorig jaar wordt het grootste deel van de Oekraïense ontheemden opgevangen in gebouwen zonder eerdere woonfunctie en zonder eigen sanitair of kookvoorziening. Ten opzichte van vorig jaar is het gebruik van bovengemiddeld dure opvanglocaties, zoals hotels, schepen en locaties met volledig eigen voorzieningen, afgenomen. Daartegenover maken gemeenten vaker gebruik van relatief goedkope vormen van opvang, zoals vakantiewoningen, reguliere woningen, appartementen en overige locaties met beperkte voorzieningen.

Het type locatie heeft een duidelijke invloed op de kosten voor onderdak binnen de GOO. G4-gemeenten zijn met afstand het duurst, met gemiddelde maandelijkse kosten van € 1.766 per bed (€ 58 per dag). De overige typen gemeenten (groot, middelgroot en klein) liggen met gemiddeld € 1.300 per bed per maand (€ 43 per dag) substantieel lager.

Bij duurdere locatietypen zoals schepen en hotels zijn naast accommodatie ook schoonmaak en catering bovengemiddeld duur. Naast verschillen in locatietypen laten de gegevens zien dat sommige kostenposten, zoals beveiliging, bij G4-gemeenten hoger liggen dan elders.

Aanbeveling: Gemeenten realiseren uit zichzelf steeds meer permanente locaties. Ga met de gemeenten kijken naar duurzame huisvesting met een langere tijdshorizon dan nu van toepassing is. Gemeenten schatten in dat accommodatiekosten dan nog goedkoper kunnen worden.

8.2 POO

Gemeenten hebben voor de POO hogere projectorganisatiekosten. Beperkt inzicht geeft minder grip op totale POO kosten.

In de particuliere opvang (POO) zijn de kosten daarentegen gestegen: van € 40 naar € 50 per maand per persoon, voornamelijk door hogere projectorganisatiekosten.

Een belangrijke kanttekening is dat veel gemeenten nog onvoldoende inzicht hebben in zowel het aantal ontheemden binnen de POO als de daaraan verbonden kosten. Ook verrichten gemeenten indirect werkzaamheden voor de POO die moeilijk te duiden of toe te rekenen zijn.

Aanbeveling: Mobiliseer gemeenten die veel POO opvang hebben om te bekijken welke processen er georganiseerd zijn om relevante POO data te verzamelen. De lessen die hieruit getrokken kunnen worden kunnen bijdragen aan betere processen en inzichten.

8.3 Ligging locatie

De kosten van locaties verschillen tussen provincies en hangt samen met de verdeling van opvanglocaties per regio.

De gemiddelde maandelijkse en dagelijkse kosten per bed in de GOO verschillen per provincie. De kosten zijn het hoogst in Noord-Holland. De resultaten van G4 gemeenten laten zien dat de kosten van locaties hoog zijn door gebruik van hotels, huizen en appartement en schepen, naast het feit dat de marktprijzen voor accommodatie doorgaans hoger zijn in dichtbevolkte gebieden.

8.4 BTW-compensatiefonds

Gemeenten claimen gemiddeld € 1,47 per bed per dag uit het BCF, gelijk aan vorig jaar, maar bij veel gemeenten ontbreekt nog inzicht in de daadwerkelijke omvang van de claims.

Gemeenten ontvangen naast het normbedrag een aanvullende vergoeding via het btw-compensatiefonds. Sinds mei 2022 kunnen zij 30% van de btw terugvragen (niet-kostprijsverhogende btw). De overige 70% (kostprijsverhogende btw) en de netto kosten vormen samen de basis voor het normbedrag. In dit onderzoek leverden 78 gemeenten bruikbare gegevens aan, waarbij 5 uitschieters zijn verwijderd; 39 gemeenten leverden geen inzichtelijke gegevens. Het gemiddelde bedrag dat gemeenten terugkrijgen bedraagt €1,47 per dag per bed, gelijk aan vorig jaar.

Uit de respons blijkt dat gemeenten gebruikmaken van specifieke rekeningen, deelprojecten en fiscale controles, maar dat het toewijzen van kosten en btw administratief complex blijft.

8.6 Algemene conclusies en aanbevelingen

Het normerend effect beïnvloedt gemeentelijke keuzes

De vastgestelde normbedragen werken in de praktijk niet alleen vergoedend, maar ook sturend. Gemeenten richten hun uitgaven vaak naar het normbedrag, waardoor een te laag bedrag kan leiden tot financieringstekort en uitstel van investeringen, terwijl een te hoog bedrag risico's van overcompensatie en inefficiëntie met zich meebrengt. Bovendien, is er een meerkostenbepaling waarbij gemeenten ook aanspraak kunnen maken op alle meerkosten op basis van werkelijke kosten indien de locaties in de gemeente tezamen de kosten overstijgen,

Het onderzoek laat zien dat er grote spreiding bestaat in de werkelijke kosten tussen gemeenten en opvangtypen. Daarmee is het normerend effect een cruciale factor: het beïnvloedt niet alleen de financiering, maar ook het gedrag van gemeenten en de inrichting van de opvangpraktijk.

Aanbeveling: Bij de herijking van de bekostigingssystematiek per 1 januari 2026 verdient het aanbeveling om het normerend effect expliciet mee te wegen. In plaats van één uniform normbedrag zou overwogen kunnen worden te werken met gedifferentieerde normbedragen of bandbreedtes, die beter aansluiten bij de variatie in kosten tussen opvangtypen en gemeenten. Dit beperkt de risico's van onder- of overfinanciering en vergroot de kans dat de norm zowel uitvoerbaar als realistisch is.

Bijlage 1: Respons

Respons per type gemeente

	Respons	% van type gemeente bereikt
G4	3	75%
Groot (100.000+ inwoners)	16	57%
Middelgroot (50.000-100.000 inwoners)	29	45%
Klein (<50.000 inwoners)	75	30%
Totaal	123	36%

Respons per provincie

	Respons	% van gemeenten in provincie bereikt
Groningen	4	40%
Friesland	9	50%
Drenthe	4	33%
Overijssel	16	64%
Flevoland	5	83%
Gelderland	14	27%
Utrecht	12	46%
Noord-Holland	12	27%
Zuid-Holland	16	32%
Zeeland	2	15%
Noord-Brabant	18	32%
Limburg	11	35%
Totaal	123	36%

Respons per type locatie

	Aantal gemeenten met dit locatietype
Hotels (ook ander publiek)	6
Hotels (alleen Oekraïners)	22
Schepen	3
Vakantiewoningen	29
Huizen en appartementen	53
Flexwoningen	20
Overig eigen sanitair geen eigen kookvoorziening	17
Overig eigen kookvoorziening geen eigen sanitair	9
Overig eigen sanitair eigen kookvoorziening	24
Overig geen eigen sanitair geen eigen kookvoorziening	59

Bijlage 2: Omschrijving kostencomponenten

Omschrijving kostencomponenten 1. Onderdak GOO						
	1.1. Accommodatie en inventaris	1.2. Gas, water en elektra	1.3. Locatiebegeleiding	1.4. Schoonmaak	1.5. Beveiliging	1.6. Catering
Omvat	▸ Huur accommodaties, of kosten inzet eigen (aangekochte) gebouw ▸ Reguliere structurele onderhoudskosten ▸ Kosten roerende goederen	▸ Gas, water en elektra ▸ Internettoegang (wifi)	▸ Woonbegeleiding (medewerkers op locatie) ▸ Locatiemanagement/ huis meesterschap) ▸ Contact schoonmaak ▸ Contact beveiligers ▸ Contact pandbeheer	▸ Kosten schoonmaak locatie ▸ Schoonmaak- en hygiëne artikelen (bijv. zeep, handdoeken)	▸ Kosten van (inhuur van) professionele beveiligers ▸ Beveiligingsapparatuur (camerabeveiliging, etc.)	▸ Eten en drinken op de opvanglocaties
Opmerking	Omvat alleen ‘semi-structurele kosten’, niet transitiekostenwant daar is een aparte regeling voor.	Niet altijd apart te onderscheiden van 1.1	Omvat loonkosten, overhead, VOG, BHV, reiskosten, overige diploma's	Niet altijd apart te onderscheiden van 1.1	Niet altijd apart te onderscheiden van 1.1	Niet wettelijk verplicht om te verstrekken. Komt toch voor door locaties waar koken niet mogelijk is. Wordt soms ingehouden op leefgeld

Omschrijving kostencomponenten 2. Overige verstrekkingen GOO

Omschrijving kostencomponenten 3. Uitvoeringskosten GOO

	2.1. Dagbesteding	2.2. Buitengewone kosten GOO		3.1. Verstrekkingen en burgerzaken GOO	3.2. Projectorganisatie GOO	3.3. Tolkkosten
Omvat	▸ Inkoop recreatieve en educatieve activiteiten, of ▸ Kosten om recreatieve en educatieve activiteiten 'in house' te verzorgen, of ▸ Vergoedingen aan vrijwilligers ▸ Materiaal dagbesteding	Materiële kosten voor bijvoorbeeld: ▸ Tandarts ▸ Bril/gehoorapparaat ▸ - Verplaatsing ▸ Uitvaart ▸ Etc.	Omvat	▸ Uitkeren leefgeld ▸ - Administratiekosten leefgeld ▸ Inschrijven in BRP ▸ Openen bankrekening ▸ Afsluiten WA-verzekering	▸ Projectleiding ▸ Beleidsafstemming (coördinatie met werk, onderwijs en zorg) ▸ Coördinatie vrijwilligers ▸ Communicatie-medewerkers ▸ Extra bedrijfsvoerings-capaciteit	▸ Kosten tolken ▸ Inkopen en aansturen van tolken
Opmerking	Indien gemeenten dit zelf verzorgen, rekenen we personeelskosten om naar materiële prijs	Omvat géén kosten die uit ander budget gedekt worden, zoals medische kosten of onderwijs	Opmerking	Niet altijd apart te onderscheiden van 3.2	Reguliere bedrijfsvoerings-ondersteuning (control, administratie, secretariaat, communicatie, etc.) rekenen we mee via de prijs; niet via uren	Niet altijd apart te onderscheiden van 3.2

Omschrijving kostencomponenten 4. Particuliere Opvang

4.1. Buitengewone kosten POO		4.2. Verstrekingen en burgerzaken POO	4.3. Projectorganisatie POO
Omvat	Materiële kosten voor bijvoorbeeld: ▸ Tandarts ▸ Bril/gehoorapparaat ▸ Verplaatsing ▸ Uitvaart ▸ Etc.	▸ Uitkeren leefgeld ▸ innen eigen bijdrage GOO ▸ Administratiekosten leefgeld ▸ Inschrijven in BRP ▸ Openen bankrekening ▸ Afsluiten WA-verzekering	▸ Projectleiding ▸ Beleidsafstemming (coördinatie met werk, onderwijs en zorg) ▸ Communicatie ▸ Coördinatie vrijwilligers
Opmerking	Omvat géén kosten die uit ander budget gedekt worden, zoals medische kosten of onderwijs	Omvat loonkosten, overhead, VOG, BHV, reiskosten, overige diploma's	Omvat loonkosten, overhead, VOG, BHV, reiskosten, overige diploma's

Bijlage 3: Gemiddelde kosten per type gemeente en per provincie

Gemiddelde kosten per maand per bed per kostencomponent per type gemeente

	G4	Groot (100.000+ inwoners)	Middelgroot (50.000-100.000 inwoners)	Klein (<50.000 inwoners)	Gemiddeld
GOO	€ 1.766	€ 1.305	€ 1.298	€ 1.301	€ 1.362
1. Onderdak GOO	€ 1.637	€ 1.147	€ 1.125	€ 1.088	€ 1.185
1.1. Accommodatie en inventaris	€ 734	€ 375	€ 444	€ 507	€ 483
1.2. Gas, water, elektra	€ 149	€ 80	€ 90	€ 117	€ 104
1.3. Locatiebegeleiding	€ 404	€ 233	€ 228	€ 182	€ 237
1.4. Schoonmaak	€ 33	€ 52	€ 53	€ 32	€ 43
1.5. Beveiliging	€ 238	€ 267	€ 259	€ 167	€ 228
1.6. Catering	€ 80	€ 139	€ 51	€ 81	€ 90
2. Overige verstrekkingen GOO	€ 33	€ 32	€ 36	€ 40	€ 36
2.1. Dagbesteding	€ 25	€ 13	€ 26	€ 17	€ 19
2.2. Buitengewone kosten	€ 8	€ 19	€ 9	€ 23	€ 17
3. Uitvoeringskosten GOO	€ 96	€ 125	€ 137	€ 173	€ 141
3.1. Verstrekkingen en burgerzaken GOO	€ 15	€ 30	€ 31	€ 53	€ 36
3.2. Projectorganisatie	€ 81	€ 90	€ 100	€ 115	€ 99
3.3. Tolkkosten	€ 0	€ 5	€ 6	€ 6	€ 5
4. Particuliere opvang	€ 22	€ 50	€ 63	€ 94	€ 50
4.1. Buitengewone kosten POO	€ 0	€ 1	€ 1	€ 13	€ 3
4.2. Verstrekkingen en burgerzaken POO	€ 16	€ 25	€ 18	€ 31	€ 21
4.3. Projectorganisatie POO	€ 6	€ 25	€ 44	€ 34	€ 26

Gemiddelde kosten per maand per bed per kostencomponent per provincie

	GR	FR	DR	OV	FL	GL	UT	NH	ZH	ZL	NB	LB	Gem.
GOO	€ 1.322	€ 1.197	€ 1.466	€ 1.189	€ 1.550	€ 1.140	€ 1.170	€ 1.687	€ 1.281	€ 1.075	€ 1.503	€ 1.247	€ 1.362
1. Onderdak GOO	€ 1.181	€ 1.041	€ 1.023	€ 998	€ 1.336	€ 1.003	€ 985	€ 1.536	€ 1.091	€ 931	€ 1.326	€ 1.113	€ 1.185
1.1. Accommodatie en inventaris	€ 218	€ 529	€ 302	€ 380	€ 445	€ 501	€ 394	€ 676	€ 537	€ 302	€ 383	€ 578	€ 483
1.2. Gas, water, elektra	€ 107	€ 88	€ 77	€ 92	€ 49	€ 82	€ 135	€ 120	€ 108	€ 136	€ 106	€ 160	€ 104
1.3. Locatiebegeleiding	€ 384	€ 183	€ 199	€ 199	€ 313	€ 124	€ 225	€ 258	€ 246	€ 306	€ 317	€ 177	€ 237
1.4. Schoonmaak	€ 38	€ 24	€ 38	€ 37	€ 80	€ 35	€ 37	€ 52	€ 12	€ 25	€ 61	€ 61	€ 43
1.5. Beveiliging	€ 428	€ 167	€ 407	€ 243	€ 261	€ 145	€ 107	€ 253	€ 189	€ 161	€ 332	€ 117	€ 228
1.6. Catering	€ 6	€ 51	€ 0	€ 47	€ 187	€ 116	€ 87	€ 178	€ 0	€ 0	€ 127	€ 20	€ 90
2. Overige verstrekkingen GOO	€ 20	€ 38	€ 66	€ 27	€ 59	€ 25	€ 58	€ 43	€ 34	€ 5	€ 19	€ 46	€ 36
2.1. Dagbesteding	€ 9	€ 15	€ 3	€ 20	€ 24	€ 7	€ 43	€ 24	€ 23	€ 5	€ 10	€ 28	€ 19
2.2. Buitengewone kosten	€ 11	€ 23	€ 63	€ 7	€ 35	€ 17	€ 15	€ 19	€ 10	€ 0	€ 9	€ 17	€ 17
3. Uitvoeringskosten GOO	€ 121	€ 118	€ 377	€ 164	€ 154	€ 112	€ 127	€ 108	€ 157	€ 139	€ 159	€ 88	€ 141
3.1. Verstrekkingen en burgerzaken GOO	€ 45	€ 29	€ 89	€ 35	€ 49	€ 30	€ 29	€ 23	€ 32	€ 31	€ 48	€ 43	€ 36
3.2. Projectorganisatie	€ 67	€ 87	€ 280	€ 124	€ 95	€ 80	€ 90	€ 79	€ 121	€ 108	€ 105	€ 39	€ 99
3.3. Tolkkosten	€ 8	€ 2	€ 8	€ 4	€ 10	€ 2	€ 8	€ 7	€ 3	€ 0	€ 5	€ 6	€ 5
4. Particuliere opvang	€ 164	€ 76	€ 20	€ 67	€ 60	€ 34	€ 43	€ 76	€ 22	€ 196	€ 62	€ 57	€ 50
4.1. Buitengewone kosten POO	€ 0	€ 4	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 1	€ 1	€ 1	€ 0	€ 2	€ 41	€ 3
4.2. Verstrekkingen en burgerzaken POO	€ 68	€ 29	€ 17	€ 22	€ 29	€ 20	€ 15	€ 30	€ 12	€ 13	€ 32	€ 13	€ 21
4.3. Projectorganisatie POO	€ 96	€ 43	€ 13	€ 45	€ 32	€ 14	€ 27	€ 45	€ 10	€ 183	€ 27	€ 3	€ 26

Bijlage 4: Aandeel locatietypen per type gemeente en per provincie

Verdeling bedden naar locatietype per type gemeente					
	G4	Groot (100.000+ inwoners)	Middelgroot (50.000-100.000 inwoners)	Klein (<50.000 inwoners)	Gemiddeld
Hotels (ook ander publiek)	0%	7%	1%	2%	3%
Hotels (alleen Oekraïners)	16%	5%	9%	10%	9%
Schepen	6%	0%	0%	2%	1%
Vakantiewoningen	0%	2%	4%	24%	10%
Huizen en appartementen	2%	12%	7%	14%	10%
Flexwoningen	2%	6%	9%	5%	6%
Overig eigen sanitair geen eigen kookvoorziening	14%	5%	5%	7%	7%
Overig eigen kookvoorziening geen eigen sanitair	0%	9%	7%	5%	6%
Overig eigen sanitair eigen kookvoorziening	25%	6%	9%	15%	12%
Overig geen eigen sanitair geen eigen kookvoorziening	35%	48%	50%	17%	36%

Verdeling bedden naar locatietype per provincie

	GR	FR	DR	OV	FL	GL	UT	NH	ZH	ZL	NB	LB	Gem.
Hotels (ook ander publiek)	0%	0%	0%	0%	17%	5%	0%	7%	0%	0%	1%	0%	3%
Hotels (alleen Oekraïners)	0%	32%	0%	8%	2%	5%	6%	21%	2%	20%	2%	2%	9%
Schepen	0%	0%	0%	0%	4%	3%	0%	5%	0%	0%	0%	0%	1%
Vakantiewoningen	3%	14%	0%	18%	0%	32%	2%	0%	1%	0%	7%	30%	10%
Huizen en appartementen	10%	10%	0%	6%	27%	9%	15%	12%	10%	0%	8%	3%	10%
Flexwoningen	12%	6%	0%	4%	5%	6%	5%	5%	20%	0%	1%	3%	6%
Overig eigen sanitair geen eigen kookvoorziening	2%	12%	0%	2%	0%	4%	5%	11%	4%	32%	3%	22%	7%
Overig eigen kookvoorziening geen eigen sanitair	0%	0%	0%	7%	0%	10%	2%	11%	7%	0%	7%	0%	6%
Overig eigen sanitair eigen kookvoorziening	22%	8%	46%	2%	11%	11%	6%	1%	33%	0%	12%	30%	12%
Overig geen eigen sanitair geen eigen kookvoorziening	50%	18%	54%	53%	34%	17%	59%	27%	23%	48%	60%	10%	36%

Bijlage 5: Kosten accommodatie en inventaris per locatietype per type gemeente en per provincie

Kosten accommodatie en inventaris per locatietype per type gemeente					
	G4	Groot (100.000+ inwoners)	Middelgroot (50.000-100.000 inwoners)	Klein (<50.000 inwoners)	Gemiddeld
Hotels (ook ander publiek)	n.v.t.	€ 755	€ 421	€ 1.085	€ 791
Hotels (alleen Oekraïners)	€ 1.710	€ 769	€ 826	€ 873	€ 1.041
Schepen	€ 1.740	n.v.t.	n.v.t.	€ 1.969	€ 1.835
Vakantiewoningen	n.v.t.	€ 600	€ 338	€ 414	€ 417
Huizen en appartementen	€ 227	€ 228	€ 436	€ 386	€ 335
Flexwoningen	€ 397	€ 439	€ 1.052	€ 364	€ 638
Overig eigen sanitair geen eigen kookvoorziening	€ 476	€ 275	€ 323	€ 528	€ 424
Overig eigen kookvoorziening geen eigen sanitair	n.v.t.	€ 160	€ 374	€ 500	€ 317
Overig eigen sanitair eigen kookvoorziening	€ 616	€ 551	€ 286	€ 495	€ 497
Overig geen eigen sanitair geen eigen kookvoorziening	€ 323	€ 323	€ 331	€ 360	€ 332

Kosten accommodatie en inventaris per locatietype per provincie

	GR	FR	DR	OV	FL	GL	UT	NH	ZH	ZL	NB	LB	Gem.
Hotels (ook ander publiek)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	€ 610	€ 1.116	n.v.t.	€ 825	n.v.t.	n.v.t.	€ 962	n.v.t.	€ 791
Hotels (alleen Oekraïners)	n.v.t.	€ 788	n.v.t.	€ 836	€ 835	€ 865	€ 1.065	€ 1.388	€ 366	€ 595	€ 805	€ 947	€ 1.041
Schepen	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	€ 2.807	€ 1.317	n.v.t.	€ 1.740	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	€ 1.835
Vakantiewoningen	€ 325	€ 543	n.v.t.	€ 291	n.v.t.	€ 476	€ 400	n.v.t.	€ 0	n.v.t.	€ 408	€ 454	€ 417
Huizen en appartementen	€ 137	€ 317	n.v.t.	€ 368	€ 210	€ 272	€ 331	€ 385	€ 243	n.v.t.	€ 532	€ 871	€ 335
Flexwoningen	€ 94	€ 445	n.v.t.	€ 502	€ 311	€ 354	€ 333	€ 581	€ 994	n.v.t.	€ 713	€ 195	€ 638
Overig eigen sanitair geen eigen kookvoorziening	€ 275	€ 540	n.v.t.	€ 475	n.v.t.	€ 960	€ 285	€ 458	€ 295	€ 259	€ 439	€ 291	€ 424
Overig eigen kookvoorziening geen eigen sanitair	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	€ 476	n.v.t.	€ 228	€ 240	€ 194	€ 444	n.v.t.	€ 416	n.v.t.	€ 317
Overig eigen sanitair eigen kookvoorziening	€ 301	€ 237	€ 352	€ 153	€ 446	€ 629	€ 368	€ 452	€ 567	n.v.t.	€ 290	€ 817	€ 497
Overig geen eigen sanitair geen eigen kookvoorziening	€ 218	€ 343	€ 260	€ 329	€ 285	€ 266	€ 366	€ 333	€ 347	€ 208	€ 344	€ 799	€ 332

Bijlage 6: Gemiddelde kosten per voorziening per locatietype

Gemiddelde kosten per maand per bed per voorziening per locatietype												
	1.3. Locatiebegeleiding			1.4. Schoonmaak			1.5. Beveiliging			1.6. Catering		
	Gem. kosten alle bedden	% bedden met voorziening	Gem. kosten bedden met voorziening	Gem. kosten alle bedden	% bedden met voorziening	Gem. kosten bedden met voorziening	Gem. kosten alle bedden	% bedden met voorziening	Gem. kosten bedden met voorziening	Gem. kosten alle bedden	% bedden met voorziening	Gem. kosten bedden met voorziening
Hotels(ook ander publiek)	€ 231	100%	€ 231	€ 102	100%	€ 102	€ 346	76%	€ 458	€ 456	77%	€ 590
Hotels (alleen Oekraïners)	€ 224	98%	€ 228	€ 71	74%	€ 95	€ 250	81%	€ 309	€ 342	62%	€ 553
Schepen	€ 217	100%	€ 217	€ 80	100%	€ 80	€ 201	100%	€ 201	€ 573	100%	€ 573
Vakantiewoningen	€ 139	83%	€ 167	€ 9	25%	€ 36	€ 121	56%	€ 215	€ 0	0%	n.v.t.
Huizen en appartementen	€ 101	76%	€ 133	€ 8	23%	€ 36	€ 58	20%	€ 293	€ 0	0%	n.v.t.
Flexwoningen	€ 148	92%	€ 160	€ 8	40%	€ 20	€ 111	53%	€ 207	€ 0	0%	n.v.t.
Overig eigen sanitair geen kookvoorziening	€ 181	98%	€ 185	€ 37	42%	€ 86	€ 174	80%	€ 218	€ 67	15%	€ 460
Overig eigen kookvoorziening geen eigen sanitair	€ 321	100%	€ 321	€ 35	88%	€ 40	€ 327	98%	€ 334	€ 0	0%	n.v.t.
Overig eigen sanitair eigen kookvoorziening	€ 373	99%	€ 378	€ 38	92%	€ 41	€ 206	81%	€ 255	€ 5	2%	€ 321
Overig geen eigen sanitair geen eigen kookvoorziening	€ 271	99%	€ 274	€ 60	84%	€ 71	€ 311	87%	€ 356	€ 91	26%	€ 350
Gemiddeld	€ 237	95%	€ 251	€ 43	68%	€ 64	€ 228	74%	€ 308	€ 90	20%	€ 456

Bijlage 7: Verdeling van voorzieningen over typen gemeenten en provincies

% bedden dat een voorziening heeft per type gemeente					
	G4	Groot (100.000+ inwoners)	Middelgroot (50.000-100.000 inwoners)	Klein (<50.000 inwoners)	Gemiddeld
1.3. Locatiebegeleiding	100%	95%	94%	92%	95%
1.4. Schoonmaak	81%	81%	76%	46%	68%
1.5. Beveiliging	97%	80%	78%	57%	74%
1.6. Catering	23%	29%	15%	14%	20%

% bedden dat een voorziening heeft per provincie													
	GR	FR	DR	OV	FL	GL	UT	NH	ZH	ZL	NB	LB	Gem.
1.3. Locatiebegeleiding	100%	100%	93%	99%	95%	81%	95%	94%	93%	92%	96%	100%	95%
1.4. Schoonmaak	65%	54%	82%	59%	93%	59%	60%	68%	65%	69%	84%	61%	68%
1.5. Beveiliging	81%	58%	92%	85%	86%	69%	42%	77%	78%	92%	79%	56%	74%
1.6. Catering	7%	10%	0%	17%	51%	21%	24%	35%	0%	0%	23%	3%	20%

Bijlage 8: Spreiding

Spreiding kosten per kostencomponent											
	2024						2025				
	Gem.	Gem.	Min.	Q1	Mdn.	Q3	Max.	SD	VC	Pop.	Unieke waarden
1. Onderdak GOO											
1.1. Accommodatie en inventaris	€ 534	€ 483	€ 0	€ 224	€ 408	€ 611	€ 2807	€ 377	78%	42.566	226
1.2. Gas, water, elektra	€ 122	€ 104	€ 7	€ 63	€ 90	€ 144	€ 656	€ 64	62%	42.566	184
1.3. Locatiebegeleiding	€ 266	€ 237	€ 0	€ 104	€ 191	€ 336	€ 1550	€ 191	81%	42.566	153
1.4. Schoonmaak	€ 37	€ 43	€ 0	€ 0	€ 34	€ 68	€ 393	€ 50	115%	42.566	97
1.5. Beveiliging	€ 213	€ 228	€ 0	€ 47	€ 198	€ 350	€ 1148	€ 193	85%	42.566	110
1.6. Catering	€ 108	€ 90	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 1695	€ 203	225%	42.566	35
2. Overige verstrekkingen GOO											
2.1. Dagbesteding	€ 34	€ 19	€ 0	€ 0	€ 10	€ 33	€ 250	€ 32	167%	42.566	59
2.2. Buitengewone kosten	€ 14	€ 17	€ 0	€ 0	€ 2	€ 20	€ 200	€ 30	180%	42.566	46
3. Uitvoeringskosten GOO											
3.1. Verstrekkingen en burgerzaken GOO	€ 32	€ 36	€ 1	€ 11	€ 23	€ 42	€ 274	€ 44	121%	42.566	117
3.2. Projectorganisatie	€ 126	€ 99	€ 0	€ 39	€ 76	€ 125	€ 583	€ 99	100%	42.566	118
3.3. Tolkosten	n.v.t.	€ 5	€ 0	€ 0	€ 1	€ 4	€ 71	€ 11	219%	42.566	56
4. Particuliere opvang											
4.1. Buitengewone kosten POO	€ 4	€ 3	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 100	€ 15	508%	10.637	13
4.2. Verstrekkingen en burgerzaken POO	€ 18	€ 21	€ 0	€ 4	€ 10	€ 23	€ 660	€ 40	187%	10.637	108
4.3. Projectorganisatie	€ 18	€ 26	€ 0	€ 2	€ 6	€ 23	€ 807	€ 58	226%	10.637	98

Q1 = 1^o kwartiel

Mdn. = Mediaan

Q3 = 3^o kwartiel

SD = Standaard deviatie

VC = variatiecoëfficiënt

Pop. = Populatie

Spreading totale kosten onderdak GOO per locatietype

	2024						2025				
	Gem.	Gem.	Min.	Q1	Mdn.	Q3	Max.	SD	VC	Pop.	Unieke waarden
Hotel (ook ander publiek)	€ 2.308	€ 2.097	€ 1.122	€ 2.010	€ 2.010	€ 2.708	€ 2.708	€ 491	23%	1.222	6
Hotels (alleen Oekraïners)	€ 2.308	€ 2.087	€ 857	€ 1.368	€ 2.080	€ 2.917	€ 4.200	€ 792	28%	3.891	22
Schepen	€ 3.043	€ 3.023	€ 2.713	€ 2.713	€ 2.713	€ 2.825	€ 4.284	€ 594	14%	603	3
Vakantiewoningen	€ 694	€ 786	€ 161	€ 492	€ 675	€ 915	€ 1.884	€ 416	41%	4.139	29
Huizen en appartementen	€ 614	€ 572	€ 47	€ 314	€ 589	€ 653	€ 1.532	€ 320	92%	4.322	52
Flexwoningen	€ 525	€ 965	€ 207	€ 654	€ 785	€ 1.215	€ 2.460	€ 528	32%	2.531	20
Overig eigen sanitair geen kookvoorziening	€ 1.108	€ 989	€ 360	€ 824	€ 900	€ 1.064	€ 1.945	€ 311	28%	2.811	17
Overig eigen kookvoorziening geen eigen sanitair	€ 1.074	€ 1.096	€ 804	€ 835	€ 1.058	€ 1.177	€ 1.659	€ 281	41%	2.450	8
Overig eigen sanitair eigen kookvoorziening	€ 1.260	€ 1.248	€ 208	€ 923	€ 1.310	€ 1.628	€ 2.994	€ 448	27%	5.218	24
Overig geen eigen sanitair geen eigen kookvoorziening	€ 1.148	€ 1.158	€ 327	€ 941	€ 1.210	€ 1.341	€ 2.581	€ 338	29%	15.379	59

Q1 = 1^o kwartiel

Mdn. = Mediaan

Q3 = 3^o kwartiel

SD = Standaard deviatie

VC = variatiecoëfficiënt

Pop. = Populatie

Spreiding totale kosten onderdak GOO per type Gemeente

	2024						2025				
	Gem.	Gem.	Min.	Q1	Mdn.	Q3	Max.	SD	VC	Pop.	Unieke waarden
1. Onderdak GOO											
G4	n.a.	€ 1.637	€ 1.100	€ 1.628	€ 1.819	€ 1.819	€ 1.819	€ 269	16%	5.551	3
Groot	n.a.	€ 1.147	€ 160	€ 897	€ 1.064	€ 1.279	€ 2.118	€ 408	36%	12.257	16
Middelgroot	n.a.	€ 1.125	€ 317	€ 872	€ 1.091	€ 1.379	€ 1.951	€ 362	32%	10.418	29
Klein	n.a.	€ 1.088	€ 161	€ 667	€ 965	€ 1.310	€ 4.284	€ 675	62%	14.340	75
2. Overige verstrekkingen GOO											
G4	n.a.	€ 33	€ 12	€ 12	€ 35	€ 35	€ 55	€ 14	44%	5.551	3
Groot	n.a.	€ 32	€ 0	€ 5	€ 17	€ 40	€ 102	€ 35	109%	12.257	16
Middelgroot	n.a.	€ 36	€ 0	€ 6	€ 13	€ 45	€ 305	€ 60	166%	10.418	29
Klein	n.a.	€ 40	€ 0	€ 4	€ 20	€ 55	€ 227	€ 51	128%	14.340	75
3. Uitvoeringskosten GOO											
G4	n.a.	€ 96	€ 69	€ 88	€ 88	€ 133	€ 133	€ 23	24%	5.551	3
Groot	n.a.	€ 125	€ 19	€ 78	€ 102	€ 173	€ 413	€ 84	67%	12.257	12
Middelgroot	n.a.	€ 137	€ 24	€ 48	€ 112	€ 220	€ 498	€ 107	78%	10.418	26
Klein	n.a.	€ 173	€ 10	€ 67	€ 128	€ 226	€ 741	€ 153	88%	14.340	53
4. Particuliere opvang											
G4	n.a.	€ 22	€ 10	€ 12	€ 12	€ 12	€ 78	€ 25	110%	5.551	3
Groot	n.a.	€ 50	€ 1	€ 19	€ 22	€ 54	€ 417	€ 68	137%	12.257	16
Middelgroot	n.a.	€ 63	€ 0	€ 2	€ 21	€ 49	€ 885	€ 111	176%	10.418	29
Klein	n.a.	€ 77	€ 0	€ 20	€ 46	€ 100	€ 688	€ 89	115%	14.340	75

Q1 = 1^o kwartiel

Mdn. = Mediaan

Q3 = 3^o kwartiel

SD = Standaard deviatie

VC = variatiecoëfficiënt

Pop. = Populatie

Bijlage 9: Rekenregels

Ten aanzien van de rekenwijze hebben we in samenspraak met de begeleidingscommissie de volgende principes toegepast.

Onderzoek aan de hand van expertramingen

De cijfers in dit rapport volgen de principes van expertramingen:

De uitkomsten van de interviews en enquêtes zijn waar mogelijk als uitgangspunt genomen. In gevallen van beperkt onderbouwde data of extreme uitschieters is een correctie toegepast. Deze gevallen zijn in meer detail toegelicht onder het kopje 'overige gehanteerde rekenregels'. In sommige gevallen zijn gemeenten benaderd om extra toelichting te geven op ingevoerde antwoorden.

Gewogen gemiddelde als basis

Waar mogelijk volgt onze raming het gewogen gemiddelde van de enquête-uitkomsten; de gemiddelde kosten zijn berekend op basis van het aantal gerealiseerde bedden.

Wij houden er rekening mee dat gemeenten soms geen kosten maken. Niet alle voorzieningen zijn aanwezig bij iedere gemeente. In onze vraagstelling is hiermee rekening gehouden door gemeente per voorziening te laten aangeven of deze relevant is, en voor hoeveel bedden dit geldt. Zodoende is het mogelijk om per voorziening aan te geven wat de gemiddelde kosten zijn verdeeld over de bedden die de voorziening hebben én verdeeld over alle bedden.

Overige gehanteerde rekenregels

▸ Verrekening van kosten naar kosten per bed per maand:

In de meeste gevallen zijn de kosten per maand per bed uitgevraagd. Met enige regelmaat zijn de maandelijkse kosten voor alle bedden of de kosten per bed per dag opgegeven. In deze gevallen zijn de kosten naderhand gecorrigeerd door deze te delen door het aantal bedden of vermenigvuldigd met 30,5 (het gemiddeld aantal dagen van juni en juli). Wanneer deze methode om uitschieters te behandelen niet tot een representatieve waarde leidt, hebben wij deze waarde verwijderd. Deze afweging is gemaakt met het doel om de data zo betrouwbaar mogelijk te houden. Hierbij is het principe aangehouden dat wij, mits genoeg data, bij voorkeur minder data gebruiken dan meer data met onzekere waarden. Wanneer het verwijderen niet mogelijk was, bijvoorbeeld omdat het vaststaat dat een gemeente dergelijke kosten maakt, hebben wij de waarde vervangen voor de gemiddelde kosten van de juist-ingevoerde antwoorden.

▸ Spreiden van gebundelde kosten over componenten:

In de enquête is gevraagd om de gemaakte kosten te verdelen over de relevante componenten, eventueel door middel van een schatting. In het geval men deze onderverdeling niet heeft kunnen maken, zijn de kosten veelal gebundeld ingevoerd. In deze gevallen hebben we de kosten

naderhand verspreid over de relevante kostencomponenten. Hierbij is de gemiddelde verhouding tussen de relevante componenten uit alle bruikbare data als verdeelsleutel gebruikt.

► Gemeenten geven aan een voorziening te faciliteren maar geven geen kosten op, en spreiding is niet logisch:

Soms geven gemeenten aan dat ze een locatie-voorziening (zoals catering) aanbieden, maar geven ze hier geen kosten voor op. Als het duidelijk is dat deze kosten ook niet gebundeld zijn ingevoerd, omdat de gemeente dit tekstueel toelicht of omdat de kosten voor andere locatie-voorzieningen afzonderlijk zijn opgevoerd, gaan wij er óf vanuit dat de gemeente de kosten niet heeft opgevoerd, óf dat de gemeente incorrect heeft aangegeven een voorziening te faciliteren. Wij hanteren dan de volgende drie stappen.

Eerste methode: Indien de gemeenten ook bedden in andere locatietypen faciliteert, kijken wij of de voorziening waarvoor data incorrect is ingevuld, aanwezig is bij de andere accommodatietypen en nemen wij dit over. Vaak bieden gemeenten dezelfde voorzieningen aan bij alle accommodatietypen die zij hebben. Wel houden wij rekening met het type accommodatie. Als er bijvoorbeeld staat aangegeven dat er catering wordt aangeboden bij vakantiewoningen (en er staan geen kosten), dan gaan wij ervan uit dat dit een typefout is omdat er bij de correct ingevulde formulieren nooit catering plaatsvindt bij vakantiewoningen.

Tweede methode: Indien de eerste methode niet volstaat, benaderen wij gemeente om te vragen wat de situatie is en passen wij de data hierop aan.

Derde methode: Als de gemeente niet bereikt kan worden en de gemeente geen andere accommodatietypen heeft óf als hier geen eenduidig beeld uit naar voren komt, dan kijken wij of dit een voorziening betreft die de meeste locaties hebben. Voorbeeld: Omdat locatiebegeleiding bij 95% van de bedden aanwezig is, gaan wij er bij tegenstrijdige informatie wel van uit dat dit het geval is. Omdat Catering bij 20% van de locaties aanwezig is, gaan wij er bij tegenstrijdige informatie van uit dat er geen catering aanwezig is.

Wij erkennen dat een nadeel van deze finale maatregel is dat dit leidt tot regressie naar het gemiddelde. Echter, omdat wij in het overgrote deel van de gevallen data correctie konden toepassen met spreiding, of de hierboven genoemde eerste twee methoden, is de invloed van regressie naar het gemiddelde verwaarloosbaar klein.

► Verrekening van kosten per dag naar kosten per maand:

Bij de vragen in de enquête vragen wij naar de kosten per maand. Gemeenten vullen soms kosten per dag in. Om dit te corrigeren hebben wij de bedragen vermenigvuldigd met 30,5. Wij schatten in dat de gemeenten de enquête hebben ingevuld voor de maand juni (30 dagen) of juli (31 dagen).

► Totale kosten plus kostprijsverhogende btw:

Wij hebben de totale kosten plus kostprijsverhogende btw uitgevraagd. Gemeenten mogen 30% van de btw terugvragen uit het btw-compensatiefonds (niet kostprijsverhogende btw). 70% van de btw mogen zij niet terugvragen uit het btw-compensatiefonds en deze kosten dienen dus vergoed te worden uit het normbedrag. Vandaar dat wij in onze enquête gemeenten vragen om de netto kosten plus kostprijsverhogende btw op te voeren.

▸ Inflatie:

Onze ramingen zijn de gemiddelden zoals ze door gemeenten zijn ingevoerd op basis van realisatiecijfers van de meest recente maand waarvan zij de kosten inzichtelijk hebben. Wij schatten in dat dit voor de meeste gemeenten juni of juli van 2025 betrof. In onze kostenberekening hebben wij bedragen niet gecorrigeerd voor inflatie die gedurende het onderzoek plaatsvindt.

▸ Aantal opgevangen ontheemden in de POO:

Vijf gemeenten hebben opgegeven dat er binnen hun gemeente nul Oekraïners opgevangen zijn in de POO. Wij gaan ervan uit dat gemeenten nul ingevuld hebben omdat zij geen inzicht hebben in het aantal Oekraïners in de POO. Voor de gemeenten die wel een bedrag groter dan nul hebben ingevuld, is de verhouding tussen Oekraïners in de GOO en in de POO ongeveer 4:1. Wij hebben de nullen vervangen door het aantal ontheemden in de GOO te vermenigvuldigen met 25%.

▸ Kosten in de POO

Om de kosten voor “verstrekkingen & burgerzaken” en “projectorganisatie” in kaart te brengen hebben wij in de enquête gevraagd hoe hoog de kosten hiervoor zijn en welk percentage toe te wijzen is aan de POO. Indien de gemeente hier geen antwoord op hebben gegeven, hebben wij hier het gemiddelde van de overige gemeenten ingevuld, gecorrigeerd voor de grootte van de gemeente. Voor “verstrekkingen & burgerzaken” is dit ongeveer 16% en voor projectorganisatie 5%. Wanneer een gemeente 0% heeft ingevuld, hebben wij dit zo gelaten.

UITVOERINGSSCAN REGELING TIJDELIJKE BEKOSTIGING OPVANG EN HUISVESTING GEMEENTEN

Versie 1.1

Onderwerp : Uitvoeringsscan Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten
Van : VNG Realisatie, Kenniscentrum Analyse
Aan : VNG Beleid, team Asiel t/m Integratie
Datum : 28-11-2025

INLEIDING

In de huidige situatie voeren gemeenten taken uit met betrekking tot de opvang van ontheemden uit Oekraïne, de opvang van asielzoekers en de (tijdelijke) huisvesting van statushouders. Deze taken voeren gemeenten uit op basis van verschillende wet- en regelgeving en ook verschillende wijzen van bekostiging. Dit maakt de uitvoering complex en belemmert flexibele opvang/huisvesting van verschillende doelgroepen.

Het Ministerie van Asiel en Migratie heeft de Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten opgesteld. Deze regeling heeft tot doel om een aantal knelpunten in de huidige uitvoeringspraktijk op te lossen, door te zorgen voor:

- Voorspelbaardere en consistentere bekostiging door middel van één uniforme regeling;
- Het bieden van meerjarige financiële zekerheid;
- Het wegnemen van financiële belemmeringen, onder andere door het bieden van eenvoud en duidelijkheid.

Daarnaast heeft het ministerie met de regeling nog een aantal subdoelen, waaronder de erkenning van regionale verschillen in kostenniveaus.

De getoetste conceptregeling is op 28 oktober gedeeld met (onder andere) de VNG. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2026. Vanwege deze korte termijn is er geen tijd voor het doen van een volledige uitvoeringstoets. De VNG heeft er daarom voor gekozen om een uitvoeringsscan te doen, om de belangrijkste uitvoeringsconsequenties voor gemeenten tenminste op hoofdlijnen in beeld te brengen. De uitvoeringsscan is uitgevoerd door VNG Realisatie. In de periode van 6 tot en met 14 november 2025 hebben er 11 interviews plaatsgevonden met inhoudelijk beleidsmedewerkers, projectleiders en business controllers van gemeenten en een regionaal samenwerkingsverband. Vervolgens zijn de bevindingen en voorlopige conclusies uit de interviews getoetst en aangevuld in een online, interactieve sessie met de gesproken gemeenten en een aantal extra gemeenten met doorstroomlocaties. De aanpak die voor deze uitvoeringsscan is gekozen, staat uitgebreider beschreven in bijlage A. In bijlage B is een overzicht opgenomen van de gemeenten en medewerkers die hebben meegewerkt aan de uitvoeringsscan. Bijlage C bevat een samenvatting van de wijzigingen die de regeling met zich meebrengt, gebaseerd op de versie van 28 oktober.

De uitkomsten van deze uitvoeringsscan onderstrepen het belang van het doen van een volledige uitvoeringstoets, om de (grote) uitvoeringsconsequenties van deze regeling uitgebreider en diepgaander in beeld te brengen.

CONCLUSIES

Op basis van deze uitvoeringsscan is het beeld dat, ondanks de goede intenties, de voorliggende regeling nog onvoldoende gereed is om op korte termijn in werking te kunnen treden. Dit heeft deels te maken met de inhoud van de regeling, die op onderdelen nog beter en verder uitgewerkt dient te worden, maar ook met vragen die bij gemeenten leven of de regeling in deze vorm wel tot de gewenste effecten leidt. Het zeer korte proces dat doorlopen wordt biedt onvoldoende ruimte om deze vragen en knelpunten op te lossen en geeft gemeenten überhaupt te weinig tijd om zich voor te bereiden op de regeling. Gemeenten geven aan dat de beoogde doelen van de regeling in de uitvoeringspraktijk onvoldoende lijken te worden behaald.

Op hoofdlijnen kunnen daarom de volgende conclusies getrokken worden ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten:

1. De termijn van vijf jaar is een goede stap richting **meerjarige financiële zekerheid**, maar is nog onvoldoende 'hard' en bovendien voor echt structurele opvang onvoldoende.
2. De regeling zorgt volgens gemeenten niet voor meer **voorspelbaarheid**, omdat veel van de financiële risico's bij gemeenten komen te liggen.
3. De regeling zorgt (nog) niet voor meer **duidelijkheid**, omdat veel zaken nog onvoldoende uitgewerkt zijn en/of voor gemeenten onduidelijk zijn.
4. De regeling leidt niet tot een **vereenvoudiging**, omdat de werkzaamheden qua financiële administratie en verantwoording in veel gevallen complexer zullen worden.
5. De regeling zorgt voor meer **uniformering** qua bekostiging, maar onderliggend blijven er beleidsmatig grote verschillen bestaan tussen de verschillende doelgroepen en tussen opvang en huisvesting, waardoor de beoogde effecten niet gerealiseerd kunnen worden.
6. De voorbereiding en implementatie van de regeling is niet **zorgvuldig**: gemeenten zijn te laat betrokken en hebben te weinig tijd om zich voor te bereiden op de regeling. Dit terwijl de regeling direct gevolgen kan hebben voor lopende projecten bij gemeenten.
7. De regeling lijkt te weinig **in context** ontwikkeld te zijn: verschillende aanpalende (politieke en beleidsmatige) ontwikkelingen kunnen nog van invloed zijn op de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de regeling.
8. De regeling dreigt als **effect** te hebben dat gemeenten binnen strakke kaders en gericht op de korte termijn hun taak gaan uitvoeren, in plaats van samen met het rijk op gelijke voet naar duurzame en integrale oplossingen te kijken.

TOELICHTING PER CONCLUSIE

De hierboven genoemde conclusies worden achtereenvolgens nader toegelicht en onderbouwd.

1. Slechts beperkte meerjarige financiële zekerheid

Financieringstermijn is een verbetering, maar voor duurzame opvang is langer perspectief nodig

In de concept-regeling is opgenomen dat, op aanvraag en onder voorbehoud van goedkeuring van de begroting, voor maximaal vijf jaar een specifieke uitkering (SPUK) verstrekt kan worden voor de realisatie van een project. Gemeenten zijn positief over deze termijn van vijf jaar ten opzichte van de huidige regelingen. In de huidige regelingen is het financiële perspectief beduidend korter.

Mede als gevolg hiervan staat de opvang van ontheemden uit Oekraïne onder druk. De gemeentelijke opvang zit tegen de maximumcapaciteit aan, terwijl er nog steeds nieuwe ontheemden bijkomen. Daarnaast zijn veel opvangplekken waar ontheemden worden opgevangen tijdelijk beschikbaar gesteld. Daarbij kan gedacht worden aan slooppanden of op locaties waar woningbouw is gepland. De opgave wordt daarmee voor gemeenten steeds ingewikkelder. Het is

voor gemeenten moeilijk om nieuwe opvanglocaties te regelen, omdat zekerheid in de vorm van langjarige financiering essentieel is om businesscases voor de transformatie of inzet van (nieuwe) opvanglocaties rond te kunnen krijgen. Hierdoor moeten gemeenten in sommige gevallen terugvallen op dure noodopvanglocaties of kunnen zij helemaal geen locaties meer regelen.

Gemeenten kunnen in de nieuwe regeling hun transitiekosten over vijf jaar afschrijven en hun (huur)verplichtingen voor locaties voor een langere termijn aangaan. Dit is dus een verbetering ten aanzien van de huidige situatie. Gemeenten geven echter aan dat voor duurzame opvang een nog langer financieel perspectief nodig is dan vijf jaar. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer gemeenten panden willen aankopen en willen transformeren tot duurzame opvanglocaties. Om duurzame opvang te kunnen realiseren is volgens gemeenten een financieringstermijn van tien tot vijftientwintig jaar nodig. Het ontwikkelen van duurzame locaties voor opvang of tijdelijke huisvesting brengt verschillende voordelen met zich mee. Zo bieden zij meer zekerheid over opvang voor langere termijn. Ook zijn duurzame locaties op termijn een stuk goedkoper dan tijdelijke locaties. Tot slot zijn deze locaties beter geschikt te maken voor opvang of tijdelijke huisvesting. De nieuwe regeling maakt het voor gemeenten financieel onaantrekkelijk om panden aan te kopen, waardoor naar verwachting vooral naar duurdere huurconstructies zal worden gekeken.

Over de termijn van vijf jaar is ten tijde van de uitvoeringsscan is overigens nog geen zekerheid, omdat hier nog geen besluitvorming over heeft plaatsgevonden in de Ministerraad.

Langere termijn normvergoeding statushouders, maar onderliggende problemen blijven bestaan
In de nieuwe regeling krijgen gemeenten tot maximaal twee jaar een normvergoeding voor statushouders in doorstroomlocaties. In de huidige situatie is dit één jaar. Een aantal gemeenten geeft aan dat het in de huidige situatie niet lukt om statushouders binnen dit jaar uit te laten stromen uit de doorstroomlocatie, waardoor zij de financiële lasten voor deze personen zelf moeten bekostigen. Een paar van deze gemeenten gaven aan dat zij de huidige projecten graag onder de nieuwe regeling zouden willen vallen, waardoor zij langere financiering krijgen van de kosten die zij moeten maken voor de statushouders die na een jaar nog niet zijn uitgestroomd.

Gemeenten geven aan dat de twee jaar in de nieuwe regeling en de mogelijkheid om de exploitatiekosten op basis van werkelijke kosten vergoed te krijgen weliswaar een verbetering is ten aanzien van de huidige situatie, maar zeggen ook te verwachten dat het onderliggende probleem van te beperkte doorstroom niet wordt weggenomen door de regeling. Hierdoor zouden zij na twee jaar alsnog de uitvoeringskosten (waarvoor de normvergoeding geldt) voor deze groep moeten dragen. De meeste gesproken gemeenten geven daarom aan dat zij deze termijn van twee jaar te kort vinden om tijdelijke huisvesting voor statushouders te overwegen. Een ander deel zou dit wel overwegen, mits er geen verbod op voorrang voor het huisvesten van statushouders komt (op basis van het feit dat zij vergunninghouder zijn).

De mogelijkheid voor tussentijdse beëindiging vermindert financiële zekerheid

In de regeling is opgenomen dat, wanneer 'de taakstellingen of opvangopgaven van de voor de desbetreffende voorziening geschikte doelgroepen daartoe aanleiding geven, het Rijk het gebruik van de voorziening eenzijdig kan opzeggen'. Hoewel hier gesproken wordt over afbouwkosten die voor rekening van het rijk komen, is niet geheel duidelijk wat dit in de praktijk betekent voor de afspraken die gemeenten zijn aangegaan. Hierdoor lopen gemeenten het risico dat, ook wanneer voor vijf jaar financiering is toegezegd, dit met deze bepaling kan worden teruggedraaid. Gemeenten gaan voor locaties meerjarige verplichtingen aan met verhuurders en andere partijen die diensten leveren voor deze locatie. Bij tussentijds beëindigen levert dit grote problemen op voor gemeenten. De meerjarige zekerheid die door de regeling geboden lijkt te worden door de

verlenging naar vijf jaar, wordt met de mogelijkheid van tussentijdse beëindiging toch weer sterk afgezwakt.

2. Als gevolg van financiële risico's geen betere voorspelbaarheid voor gemeenten

De regeling brengt verschillende financiële risico's voor gemeenten met zich mee. De regeling draagt daardoor volgens gemeenten niet bij aan een betere voorspelbaarheid voor de uitvoering:

Bij afwijzing businesscase zijn voorbereidingskosten voor rekening van gemeenten

Wanneer het ministerie de businesscase van een gemeente niet goedkeurt, worden de voorbereidingskosten voor het opstellen van deze businesscase door de gemeente niet vergoed. Aan het opstellen van een businesscase gaat vaak een intensief traject vooraf. Te denken valt aan werkzaamheden om een geschikte locatie te vinden, financiële haalbaarheid onderzoeken, draagvlak bij omwonenden te creëren, politiek-bestuurlijke besluitvorming te doorlopen et cetera. Gemeenten geven aan dat het op basis van de regeling onvoldoende duidelijk is welke criteria het rijk hanteert bij het beoordelen van de businesscase. Zij willen graag meer inzicht in deze criteria, zodat zij op voorhand beter kunnen voorspellen of een aanvraag kansrijk is of niet.

Risico dat kosten niet worden goedgekeurd

Een aanvraag voor (extra gemaakte) kosten kan om diverse redenen niet goedgekeurd worden door het ministerie. In artikel 4 van de regeling worden hiervoor diverse afwijzingsgronden geformuleerd. Bijvoorbeeld wanneer kosten niet in redelijke verhouding staan tot de periode van het gebruik van het project of het aantal toegezegde plekken gedurende deze periode, of wanneer de kosten niet marktconform zijn. Deze afwijzingsgronden zijn volgens gemeenten niet goed toetsbaar, waardoor zij ervaren dat zij vooraf onvoldoende garantie hebben dat een aanvraag en/of de werkelijke gemaakte kosten daadwerkelijk zullen worden vergoed. Hierdoor lopen zij extra risico. Gemeenten geven aan meer inzicht te willen hebben in hoe de aanvragen in praktijk zullen worden getoetst.

Ministerie kan oordelen dat al voldoende opvang wordt gerealiseerd, waardoor bepaalde groepen niet onder de regeling in de locatie kunnen worden geplaatst

Wanneer in de periode na de eerste toewijzing beddencapaciteit beschikbaar komt vanwege doorstroming of uitplaatsing, kunnen gemeenten deze beschikbaar gekomen capaciteit benutten voor een andere doelgroep. In de regeling staat echter dat de minister ook kan oordelen dat al voldoende opvang voor bepaalde groepen in de regio wordt gerealiseerd, waardoor deze groepen niet meer onder de financiering van de regeling in de locatie kunnen worden geplaatst. Gemeenten zien hierbij risico's voor hun businesscase, waarin rekening wordt gehouden met financiering voor de opvang of tijdelijke huisvesting van de in de regeling benoemde groepen. Gemeenten willen zelf de ruimte hebben om lokaal de afweging te maken welke doelgroep(en) zij willen en kunnen plaatsen. Gemeenten houden hierbij rekening met de noodzaak tot opvang van bepaalde doelgroepen, maar ook met de geschiktheid van de specifieke locatie, het draagvlak onder omwonenden en in de lokale politiek, en andere lokale factoren. Als het rijk zich in deze afwegingen gaat mengen, kunnen gemeenten hun taak niet goed uitvoeren.

Hogere kosten dan normvergoeding uitvoeringskosten voor rekening van gemeenten

Voor de uitvoeringskosten geldt een normvergoeding. In de concept-regeling staat hiervoor een normbedrag opgenomen met een bandbreedte van € 10 - € 13 euro per dag dat de plek werkelijk beschikbaar is voor vreemdelingen. Wanneer gemeenten hogere uitvoeringskosten maken dan deze normvergoeding dan kunnen zij, in tegenstelling tot de huidige Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO), niet terugvallen op vergoeding van de daadwerkelijk gemaakte

kosten. Dit betekent dat zij deze kosten zelf moeten financieren. Voor de meeste gesproken gemeenten is het nog onduidelijk of deze normvergoeding toereikend zal zijn. Daarbij wordt aangegeven dat het 1) voor gemeenten niet helemaal duidelijk is hoe tot deze bandbreedte is gekomen, 2) dat het voor de hoogte van de vergoeding (en of gemeenten hiermee uitkomen) uitmaakt of het daadwerkelijke normbedrag aan de onderkant of bovenkant van de bandbreedte zal zitten en dat 3) het niet nog niet duidelijk is of sommige kosten die zij maken uitvoeringskosten zijn of in een andere kostencategorie vallen (zie ook hoofdstuk 3, waarin nader wordt ingegaan op de onduidelijkheden die bij gemeenten leven).

Vergoeding statushouders tot 2 jaar: risico van langer verblijf ligt bij gemeenten

Zoals hierboven als benoemd, staat in de regeling dat de uitvoeringskosten voor de tijdelijke huisvesting van statushouders maximaal twee jaar worden verstrekt. Na deze tijd zullen gemeenten deze kosten uit eigen middelen moeten financieren. Dit is een verbetering ten opzichte van de huidige regeling, maar er blijft een financieel risico voor de gemeente bestaan.

3. Nog onvoldoende duidelijkheid, veel is nog niet uitgewerkt

De regeling zorgt (nog) niet voor meer duidelijkheid, omdat veel zaken nog onvoldoende uitgewerkt zijn en/of voor gemeenten onduidelijk zijn. Gemeenten hebben behoefte aan een duidelijk was-woord overzicht. De voor deze scan opgestelde en in bijlage C opgenomen tabellen kunnen hiervoor een basis vormen.

Definitie en afbakening kostensoorten is niet duidelijk

In de regeling wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende kostensoorten. Het onderscheid tussen deze verschillende kostensoorten is in de praktijk vaak niet helder, mede doordat niet duidelijk is hoe de kostensoorten precies gedefinieerd dienen te worden.

Voor het onderscheid tussen exploitatiekosten en uitvoeringskosten levert veel onduidelijkheid op bij gemeenten.

- Onder de exploitatiekosten wordt volgens de toelichting bij de regeling verstaan: 'kosten die gemaakt worden voor het gebruik, onderhoud en beheer van een project, die rechtstreeks toegerekend kunnen worden aan dit project', maar ook 'de kosten van begeleiding van de voorziening en andere kosten die gebonden zijn aan de bewoners in plaats van de voorziening zelf'. Kort samengevat gaat het hier om de directe kosten, namelijk kosten die direct toegerekend kunnen worden aan het project of de bewoners van een voorziening.
- Onder de uitvoeringskosten wordt verstaan: 'de kosten die gemeenten maken voor alle processen rond het realiseren van een project, en ter ondersteuning van vreemdelingen aan wie opvang of huisvesting wordt geboden in een project dat via deze regeling wordt bekostigd'. Kort samengevat gaat het hier om de indirecte kosten, namelijk kosten die niet direct toegerekend kunnen worden aan een project of de bewoners van een voorziening.

In de uitvoeringspraktijk is dit onderscheid tussen exploitatie- en uitvoeringskosten, ofwel directe en indirecte kosten, niet altijd direct duidelijk. Een voorbeeld hiervan zijn kosten voor medewerkers van de gemeente die (naast andere taken) taken uitvoeren voor verschillende locaties. Dit kan gaan om bepaalde beheer- of onderhoudstaken. Deze kosten zitten in de gemeentelijke apparaatskosten, maar zouden voor een deel ook toegerekend kunnen worden aan specifieke locaties. Hoewel gemeenten behoefte hebben aan enige eigen ruimte bij de administratie van hun projecten, geeft de regeling nu onvoldoende duidelijkheid over hoe het ministerie hiermee omgaat in de beoordeling van de projecten. Omdat het onderscheid tussen exploitatie- en uitvoeringskosten ook direct aan de wijze van declaratie (op basis van werkelijke kosten

respectievelijk via een normbedrag), is duidelijkheid hierover nodig voordat de regeling in werking treedt.

Een andere onduidelijkheid zit in de bijzondere kosten: kunnen bijvoorbeeld kosten voor uithuisgeplaatste jongeren via de bijzondere kosten vergoed worden? Gemeenten geven aan deze kosten niet vanuit de reguliere budgetten te kunnen bekostigen. Ook hier is meer duidelijkheid nodig over de definitie en afbakening van de bijzondere kosten.

Hoogte normbedrag voor uitvoeringskosten bevat nog een bandbreedte

In de versie van de regeling die voor deze uitvoeringsscan gebruikt is, werd nog gesproken over een normvergoeding voor uitvoeringskosten van €10-13,- per plek, per dag dat de plek werkelijk beschikbaar is voor vreemdelingen. Gemeenten hebben de exacte hoogte van het normbedrag nodig om te kunnen beoordelen of hun businesscase of lopende exploitatie sluitend is. Doordat deze onduidelijkheid zo kort voor de beoogde inwerkingtreding van de regeling nog bestaat, kunnen gemeenten zich niet goed voorbereiden.

Verrekening van BTW moet geüniformeerd worden

In het algemeen zijn er drie wijzen waarop met de verrekening van de BTW omgegaan kan worden, zoals ook in de toelichting bij de regeling beschreven staat:

- BTW kan compensabel zijn via de Wet BCF (het BTW Compensatie Fonds)
- BTW kan verrekenbaar zijn via de Wet OB (Omzetbelasting)
- BTW kan onderdeel zijn van de te vergoeden kosten

De huidige regelingen voor de opvang en huisvesting van de verschillende doelgroepen bevatten nog verschillen in de wijze waarop omgegaan wordt met de BTW die gemeenten betalen voor bepaalde kosten. In de nieuwe regeling moet duidelijk gemaakt worden hoe op een uniforme wijze met dit vraagstuk omgegaan wordt in de nieuwe situatie. Dit vraagt niet alleen om duidelijkheid in de regeling over de juridische kaders, maar ook om de doorwerking in de bijbehorende budgetten. Als bijvoorbeeld gekozen wordt voor compensatie via het BCF, dan dient het ministerie ook te zorgen voor een bijbehorende ophoging van het BCF, zodat het Fonds ook voldoende middelen bevat om de kosten van gemeenten te compenseren. Wanneer de BTW onderdeel uit gaat maken van de te vergoeden kosten, dan dient hiermee rekening gehouden te worden in de hoogte van de budgetten en (voor zover van toepassing) het normbedrag.

Inconsistenties tussen regeling en toelichting

Op onderdelen lijken er nog inconsistenties te zijn tussen de regeling en de toelichting. Dit kan te maken hebben met verschillen in definities en terminologie, maar ook met meer inhoudelijke verschillen. Een voorbeeld hiervan is dat in de regeling in artikel 9 lid 2 een kan-bepaling opgenomen is met betrekking tot het doorgeven van de beschikbare en vrije capaciteit aan een landelijke autoriteit ('Gemeenten kunnen de beschikbare en vrije capaciteit [...] registreren en melden'), terwijl de toelichting het over een verplichting heeft ('Daarnaast dient telkens de beschikbare capaciteit te zijn aangemeld').

Mede door de verschillende versies van de regeling die elkaar opvolgen en de korte doorlooptijd, is het voor gemeenten onduidelijk wat de inhoud van de regeling precies is, ook op de juridische details. Hier is meer tijd nodig om onduidelijkheden en inconsistenties op te lossen.

Overgangsrecht is op onderdelen niet duidelijk

In de regeling is een artikel opgenomen over het overgangsrecht. Hierbij wordt aangegeven dat er geen nieuwe aanvragen ingediend hoeven te worden voor aanvragen die vóór 1 januari 2026 zijn

goedgekeurd of bekostigd op basis van de BooO. De bekostiging is vanaf 1 januari 2026 wel via de nieuwe regeling. Voor gemeenten is niet duidelijk wat dit in de praktijk inhoudt:

- Wat gebeurt er als de nieuwe bekostiging voor een specifiek project onder de nieuwe regeling ongunstiger uitvalt dan onder de BooO? Kunnen de oude bekostigingsregels en -voorwaarden, zoals die onder de BooO golden, dan ook doorlopen voor het betreffende project?
- Wat gebeurt er als de nieuwe bekostiging voor een specifiek project onder de nieuwe regeling gunstiger uitvalt dan onder de Bekostigingsregeling huisvesting vergunninghouders in doorstroomlocaties? Kunnen deze projecten overgaan op de nieuwe regeling, zodat de uitvoeringskosten voor twee jaar in plaats van een jaar worden vergoed?
- Wat gebeurt er als er een kostenoverschrijding van meer dan 10 procent is op een bestaand project? Op basis van welke criteria wordt een aanvullende aanvraag dan beoordeeld?
- Kun je voor een bestaande locatie weer transitiekosten vergoed krijgen als je deze ombouwt voor een andere doelgroep?

Voor de continuïteit van projecten is van belang dat gemeenten kunnen blijven rekenen op de voorwaarden en regels die golden bij aanvang van het project. Gemeenten hebben op basis hiervan immers ook afspraken gemaakt met andere partijen. Wanneer nieuwe regels gunstiger uitpakken, is dit geen probleem. Als nieuwe regels ongunstiger uitpakken in een specifieke situatie, dan kan dit tot problemen leiden.

Ook voor doorstroomlocaties leven er vragen bij gemeenten over het overgangsrecht. In de regeling staat dat de bekostigingsregeling voor doorstroomlocaties doorloopt tot 1 januari 2027. Wanneer de nieuwe regeling per 1 januari 2026 in werking treedt, is dus sprake van een overlap van een jaar. Voor gemeenten met een doorstroomlocatie kan het in bepaalde gevallen aantrekkelijker zijn om zo spoedig mogelijk over te stappen op de nieuwe regeling, vanwege de termijn van financiering voor statushouders die van 1 jaar naar 2 jaar gaat. Het is voor gemeenten onduidelijk of zij in deze situaties al eerder gebruik kunnen maken van de nieuwe regeling.

Onduidelijkheid over de regeling in relatie tot de HAR+

Daarnaast leeft bij gemeenten onduidelijkheid over het aflopen van de HAR+ regeling in relatie tot deze regeling. Wanneer er nareizigers komen en gemeenten geen plek hebben om deze onder te brengen dan kan in de huidige situatie gebruik gemaakt worden van de HAR+ regeling, waarmee deze nareizigers tijdelijk in hotels kunnen worden ondergebracht. De nieuwe regeling biedt voor deze situatie geen goed construct, omdat onduidelijk is of onder deze regeling in dit soort situaties een nieuw project moet worden gestart en of de noodvoorzieningen zoals die nu gebruikt worden voldoen aan de eisen die onder de nieuwe regeling zouden gelden.

4. Geen vereenvoudiging door nieuwe regeling

De regeling leidt in veel gevallen niet tot een vereenvoudiging, omdat de werkzaamheden qua financiële administratie en verantwoording in veel gevallen complexer zullen worden.

Gedetailleerdere administratie nodig

De nieuwe regeling vraagt van gemeenten om een groot deel van de kosten te declareren op basis van werkelijke kosten. De regeling hanteert daarbij ook een specifieke indeling in kostensoorten. Gemeenten moeten hun administratie zodanig inrichten, dat declaratie op dit detailniveau ook mogelijk is. Sommige gemeenten hebben hun administratie op dit moment al zodanig ingericht dat dit kan, omdat zij hier zelf in een eerder stadium al voor gekozen hebben. Andere gemeenten hebben hun administratie op dit moment op een hoger abstractieniveau

ingericht. Zij zullen hun administratie dus moeten aanpassen. Uit deze uitvoeringsscan blijkt, dat dit kan gelden voor zowel kleinere gemeenten, die een beperkte capaciteit hebben om hun administratie aan te passen, als voor grotere gemeenten, voor wie het aanpassen van de administratie vanwege de omvang hiervan complex is.

De eisen die de regeling stelt aan de gemeentelijke administratie vormen hiermee geen vereenvoudiging, maar brengen juist extra administratieve lasten met zich mee.

Groter risico op extra werk door afwijzing aanvragen of uitblijvende goedkeuring accountant

De regeling bevat nog een aantal onduidelijkheden, zoals hierboven beschreven. Deze onduidelijkheden maken dat het risico groter wordt dat aanvragen die gemeenten indienen, worden afgewezen door het ministerie of op zijn minst moeten worden aangepast. Dit brengt extra werkzaamheden met zich mee. Bovendien leiden onduidelijkheden in de regeling er potentieel toe dat gemeentelijke accountants bepaalde verantwoordingseisen strikter interpreteren dan gemeenten zelf doen. Ook dit kan leiden tot extra administratieve lasten voor gemeenten.

De overgang naar een nieuwe regeling die nog veel onduidelijkheden bevat, leidt voor gemeenten dus niet tot een vereenvoudiging.

Parallele projectadministraties

Doordat projecten in de nieuwe situatie deels onder de nieuwe regeling vallen, maar deels ook nog onder oude regelingen, moeten gemeenten parallelle projectadministraties voeren. Het probleem in de huidige situatie, waarbij projecten onder verschillende regelingen met verschillende bekostigingsmethodes en verantwoordingseisen vallen, wordt door de invoering van de nieuwe regeling dus in ieder geval op korte termijn niet opgelost.

Extra aanvullende aanvragen vanwege 10 procent overschrijding

Onder de nieuwe regeling moeten gemeenten bij een overschrijving van meer dan 10 procent een nieuwe aanvraag indienen. Gemeenten verwachten dat dit in de praktijk vaak gaat voorkomen, omdat bepaalde kostensoorten moeilijk te ramen zijn en door onvoorziene omstandigheden ineens kunnen stijgen. Een veelgenoemd voorbeeld zijn de beveiligingskosten. Wanneer er op een locatie een veiligheidsincident plaatsvindt, dan moet de beveiliging in de periode daarna opgeschroefd worden. Door de hoge kosten die hiermee gepaard gaan, is al snel sprake van een overschrijding van meer dan 10 procent. Ook wordt door gemeenten het voorbeeld van opvang op cruiseschepen aangehaald, waarbij de contracten steeds verlengd moeten worden. Hierbij krijgen gemeenten steeds te maken met stijgende prijzen, waardoor overschrijdingen dus meer frequent zullen voorkomen. Gemeenten verwachten dat dit soort overschrijdingen, ook voor andere kostensoorten, bij projecten soms wel jaarlijks kunnen voorkomen. Gemeenten verwachten dan ook dat zij vaker aanvullende aanvragen moeten indienen. Dit brengt extra werkzaamheden met zich mee en leidt dus niet tot een vereenvoudiging.

5. Uniformering in financiering, niet beleidsmatig of voor andere doelgroepen

De regeling zorgt voor uniformering qua bekostiging, maar onderliggend blijven er beleidsmatig grote verschillen bestaan tussen de verschillende doelgroepen en tussen opvang en huisvesting.

Verschillen in financiering per doelgroep blijven deels bestaan

Uniformiteit in financiering bestaat uit de uitsplitsing in een normvergoeding voor de uitvoeringskosten en een vergoeding van de werkelijk gemaakte kosten voor de overige te vergoede kosten. Ook de hoogte van de normvergoeding wordt voor de drie doelgroepen gelijkgetrokken. Toch blijft er ook een verschil: voor vergunninghouders ontvangt een gemeente

pas een vergoeding bij plaatsing en voor maximaal twee jaar, terwijl voor de andere doelgroepen (onthemden en asielzoekers) de vergoeding op basis van de beschikbare beddencapaciteit geldt en niet gemaximeerd is op twee jaar.

Voor doelgroepen onder de regeling blijven beleidsmatige verschillen bestaan

Naast de verschillen in vergoeding zijn er ook nog andere verschillen. Zo zijn er per doelgroep grote verschillen tussen de bouwkundige eisen die aan locaties gesteld worden. Ook verschillen de eisen aan de beddencapaciteit van de locatie per doelgroep. Bovendien ervaren gemeenten ook in de dagelijkse praktijk duidelijke verschillende behoefte in ondersteuning tussen de doelgroepen. Het meest genoemd worden de verschillen in sociaal beheer, beveiligingskosten en psychosociale ondersteuning. Dit heeft organisatorische consequenties, maar zeker ook financiële consequenties. De voorgestelde regeling geeft onvoldoende flexibiliteit om meerdere doelgroepen op dezelfde locaties op te vangen. Zeker als je meerdere doelgroepen tegelijk op dezelfde locaties wilt kunnen plaatsen en flexibiliteit in de aantallen per doelgroep nodig is. Dit vergt veel van het locatiemanagement en is niet goed in een business case vooraf te ramen.

De behoefte bij gemeenten is juist om andere doelgroepen (buiten de regeling) te combineren

Veel gesproken gemeenten denken al na over de mogelijkheid om locaties in te kunnen zetten voor verschillende doelgroepen. Hierbij worden vooral starters op de woningmarkt, spoedzoekers of begeleid wonen genoemd. Dit zijn doelgroepen die buiten deze regeling vallen en gemeenten willen juist ruimte om financiering van locaties met deze doelgroep-flexibiliteit rond te krijgen. Daarnaast wordt door gemeenten aandacht gevraagd voor de alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Gemeenten pleiten ervoor dat deze groep ook onder de regeling moet komen te vallen.

Voorbeeld uit de praktijk

Huisvesting voor minderjarige vluchtelingen met een verblijfsstatus valt buiten deze regeling. Zij mogen daar blijven tot hun 18^e verjaardag. In de praktijk blijken zij op die leeftijd nog niet zelfredzaam te zijn. Een vervolgllocatie waar ze nog een aantal jaar kunnen blijven totdat ze zelfstandig kunnen gaan wonen is dan maatschappelijk gezien wenselijk. Volgens de toelichting vallen deze jongeren niet onder de voorgestelde regeling en dienen zij gehuisvest te worden in een voorziening die voldoet aan de Huisvestingswet 2014 en de woonfunctie uit het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Vaak zijn of worden voor locaties afspraken met omwonenden gemaakt m.b.t. de plaatsing van doelgroepen in een locatie en over de bestemming op langere termijn. Hierdoor is gebruik van een locatie voor onthemden door bijvoorbeeld asielzoekers als er capaciteit zou vrijkomen in de praktijk geen haalbare optie.

Als het bijvoorbeeld gaat om tijdelijke huisvesting voor vijftien jaar, kijkt deze regeling alleen naar de eerste vijf jaar, terwijl gemeenten een sluitende business case voor de hele periode nodig hebben. Onduidelijk is hoeveel ruimte en flexibiliteit zij in deze regeling krijgen om de onrendabele top in de businesscase te financieren.

6. Proces is onzorgvuldig: te laat betrokken en onvoldoende voorbereidingstijd

De voorbereiding en implementatie van de regeling is niet zorgvuldig: gemeenten zijn te laat betrokken en hebben te weinig tijd om zich voor te bereiden op de regeling.

Vorbereidingstijb is te kort

Om dit moment zijn gemeenten volop bezig met de financiële jaarafsluiting. De laatste maanden van het jaar zijn altijd enorm druk en de kerstvakantie komt er al snel aan. Hierdoor hebben gemeenten te weinig tijd om goed te kunnen voorbereiden op een gewijzigde regeling. Zeker als de regeling pas eind november bekend is. Dit is echt te kort dag, de voorbereidingstijd is praktisch nihil.

Geen tijd om te anticiperen of alternatieve oplossingen te onderzoeken

In de nieuwe regeling liggen de financiële prikkels en de mogelijkheden om daarop te kunnen sturen anders dan in de huidige regelingen. Gemeenten hebben tijd nodig om daarop te kunnen anticiperen, andere keuzes te kunnen maken of zelfs alternatieve oplossingen (taakverdelingen, plannen voor aanpassing van huidige of nieuwe locaties, etc.) te onderzoeken en hierover tot besluitvorming te komen.

Gemeenten hebben concrete ideeën om de regeling meer te vereenvoudigen, beter uitvoerbaar te krijgen en de juiste prikkels aan gemeenten te geven om te komen tot meer duurzame oplossingen die beter zijn voor de maatschappij. Zij voelen zich onvoldoende en te laat betrokken bij de nieuwe regeling.

Onvoldoende tijd voor het inrichten c.q. aanpassen van financiële administraties

Sommige gemeenten hebben de financiële administratie al zo ingericht dat kan worden gerapporteerd en gestuurd op de kostensoorten uit de regeling. Maar voor veel meer gemeenten vergt dit nog een aanpassing van de financiële administratie en het goed uitsplitsen van kostenposten en het toedelen aan deze posten. Dit geldt zowel voor kleine(re) als grote gemeenten. Zij hebben daar in meerdere gevallen twee maanden of meer voor nodig om dit goed in te richten en leveranciers hier in mee te nemen. Die tijd is er niet bij ingang op 1 januari 2026. Het gedurende de rit aan passen kost extra tijd, dit kan bovendien leiden tot fouten en maakt goede sturing veel lastiger.

Zorgen over verwerkingssnelheid van businesscases door het ministerie

Een aantal gemeenten verwacht als de regeling per januari 2026 ingaat nog dit jaar (nog onder huidige regeling) of begin 2026 (nieuwe regeling) een aanvraag met business case in te dienen bij het rijk. Zij maken zich zorgen of het ministerie klaar is om deze aanvragen te beoordelen. Of daar voldoende capaciteit voor is en vooral of al een beoordelingskader klaar is om volgens de nieuwe regeling deze aanvragen te behandelen.

Het is en blijft belangrijk dat de beoordeling snel gebeurt, vaak is er maximaal twee weken doorlooptijd, gezien de verdere besluitvorming binnen de gemeente en de benodigde snelheid om in te kunnen spelen op de vastgoedmarkt. Als het ministerie deze reactietijd niet kan waarmaken, vormt dat een risico voor nieuwe projecten en locaties.

7. Bekostiging niet in samenhang met de context ontwikkeld

De regeling lijkt te weinig in context ontwikkeld te zijn: verschillende aanpalende (politieke en beleidsmatige) ontwikkelingen kunnen nog van invloed zijn op de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de regeling.

Voorrang huisvesting statushouders

Een ontwikkeling die voor gemeenten van groot belang is voor de uitvoerbaarheid van haar taken, is het beoogde verbod op voorrang bij de huisvesting van statushouders. De keuze van gemeenten om tijdelijke huisvesting voor statushouders te realiseren hangt voor een groot deel af

van de vraag of de mogelijkheid tot het verlenen van voorrang blijft bestaan. Specifiek voor deze regeling is ook de uitvoerbaarheid van de termijn van twee jaar voor de financiering van plekken voor statushouders sterk afhankelijk van de mogelijkheid van het verlenen van voorrang. Wanneer deze mogelijkheid blijft bestaan, dan is voor sommige gemeenten de termijn van twee jaar uitvoerbaar (dat wil zeggen dat zij statushouders over het algemeen binnen twee jaar duurzaam kunnen huisvesten). Wanneer de mogelijkheid van het verlenen van voorrang vervalt, dan is dit voor (vrijwel) alle gemeenten niet uitvoerbaar. In de voorliggende regeling en toelichting wordt geen rekening gehouden met het al dan niet doorgaan van het verbod op voorrang.

Lange termijn oplossing opvang Oekraïners

Voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne is van belang hoe de lange termijn oplossing eruit gaat zien. Op dit moment vormt de Europese Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) de juridische basis onder de opvang van ontheemden. Het Ministerie van AenM is bezig met het voorbereiden van een Nationale Terugvaloptie (NTO) voor wanneer de RTB afloopt en niet meer verlengd wordt. Het is nog onduidelijk hoe deze NTO eruit gaat zien en dus ook van de juridische basis wordt die ten grondslag ligt aan de opvang van ontheemden. Voor gemeenten is het van belang om dit bijtijds te weten, omdat dit van invloed kan zijn op de wijze waarop gemeenten de opvang inrichten. In de nu voorliggende regeling en toelichting wordt de samenhang met de NTO niet benoemd.

Spreidingswet asiel

De Spreidingswet asiel is inmiddels van kracht en vormt een belangrijke juridische basis onder de asielopvang en de gemeentelijke taak van het huisvesten van statushouders. De afgelopen periode is in de landelijke politiek veel gesproken over het intrekken van de Spreidingswet. Het al dan niet intrekken van deze wet heeft grote gevolgen voor de wijze waarop gemeenten omgaan met het realiseren van locaties voor opvang en huisvesting. In de voorliggende regeling en toelichting wordt de relatie met het al dan niet voortbestaan van de Spreidingswet niet gelegd.

Huisvesting andere doelgroepen

Zoals al eerder genoemd is, kijken gemeenten bij het realiseren van doelgroepflexibele locaties breder dan alleen naar de doelgroepen ontheemden uit Oekraïne, asielzoekers en statushouders. Veel gemeenten willen hun locaties (op termijn) ook beschikbaar stellen voor andere doelgroepen, zoals jongeren of (andere) 'spoedzoekers'. Als het gaat om de gelijktijdige combinatie van doelgroepen, dan ligt bijvoorbeeld de combinatie van statushouders met starters meer voor de hand dan de combinatie van ontheemden uit Oekraïne en asielzoekers. Gemeenten willen ook graag in hun businesscase voor het realiseren van duurzame oplossingen breed naar de combinatie van verschillende doelgroepen kunnen kijken. Dit vergroot de kans op rendabele lange termijnoplossingen. In de voorliggende regeling en toelichting wordt geen rekening gehouden met deze huisvesting van andere doelgroepen dan vluchtelingen.

8. Effecten van de regeling: ongewenste prikkels

De regeling dreigt als effect te hebben dat gemeenten binnen strakke kaders en gericht op de korte termijn hun taak gaan uitvoeren, in plaats van samen met het rijk op gelijke voet naar duurzame en integrale oplossingen te kijken.

Voorzieningenniveau omlaag

Gemeenten voorzien dat het voorzieningenniveau in locaties naar beneden zal gaan, omdat gemeenten strakker zullen moeten kijken wat nog mogelijk is binnen de beschikbare bekostiging. Wanneer locaties soberder worden, kan dat ertoe leiden dat er andere problemen ontstaan voor de bewoners van de locaties en/of voor de omgeving. Dit kan een toename in de psychosociale

problematiek zijn, maar ook onrust en veiligheidsissues in en om locaties. Dit heeft vervolgens ook weer gevolgen voor het draagvlak bij omwonenden. Ook kunnen hierdoor andere kosten, zoals beveiligingskosten, juist toenemen waardoor de totale kosten gelijk blijven terwijl de algehele situatie verslechtert.

Verschuiving naar externe partijen en andere financieringsvormen

Een mogelijk ander effect is dat er een verschuiving plaatsvindt van taken die de gemeente zelf op locaties uitvoert naar externe partijen en andere financieringsvormen, bijvoorbeeld onder de servicekosten verhuurders. Op maatschappelijk niveau lijkt dit onwenselijk. Soms is het voor de kwaliteit van de opvang en voor de efficiëntie beter als gemeenten dingen zelf uitvoeren, maar dan moet de bekostiging dat ook dekken. De nieuwe regeling biedt gemeenten onvoldoende zekerheid om dit te kunnen doen.

Stopzetten van lopende projecten

Gemeenten voorzien als risico dat lopende projecten gestopt worden, vanwege de wijziging in bekostiging. Gemeenten hebben bij de voorbereiding van projecten rekening gehouden met de huidige bekostigingsregeling(en) en op basis daarvan hun businesscase opgesteld en afspraken met andere partijen (bijvoorbeeld verhuurders) gemaakt. Als met de nieuwe regeling de bestaande businesscase niet meer sluitend gemaakt kan worden en/of afspraken met andere partijen niet nagekomen kunnen worden, dan kan dat ertoe leiden dat plannen voor nieuwe projecten uitgesteld of zelfs stopgezet moeten worden. In de gesprekken met gemeenten zijn enkele concrete voorbeelden voorbij gekomen waar dit speelt. Gemeenten hebben op korte termijn duidelijkheid nodig om hierin keuzes te kunnen maken.

Korte termijn oplossingen in plaats van duurzame plekken

Gemeenten voorzien als risico dat het moeilijker wordt om duurzame oplossingen te realiseren. In de afgelopen jaren hebben gemeenten onder de huidige regelingen soms geld overgehouden, bijvoorbeeld door de hogere normvergoeding voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne. De financiële ruimte die hierdoor ontstond, hebben sommige gemeenten gebruikt om duurzame, meerjarige oplossingen te ontwikkelen. Onrendabele toppen kunnen hiermee bijvoorbeeld worden gedekt. Zo zijn er gemeenten die met de middelen uit de afgelopen jaren een speciale reserve hebben opgebouwd om mede hiermee duurzame oplossingen te kunnen bekostigen. Door de strakkere bekostiging onder de nieuwe regeling, voorzien gemeenten dat dit niet langer mogelijk is. Het risico is, dat de duurzame oplossingen stopgezet worden en dat gemeenten in plaats hiervan gaan kijken naar oplossingen die zij op korte termijn, op basis van declaratie van werkelijke kosten, bekostigd kunnen krijgen.

Gemeente als uitvoeringsorganisatie van het rijk

Gemeenten zien in de ontwikkeling van de bekostigingsregelingen van de afgelopen jaren een beweging die sommigen van hen typeren als: 'gemeenten worden een uitvoeringsorganisatie van het rijk'. Aanvankelijk sprongen gemeenten bij om te helpen bij de uitvoering van taken die de verantwoordelijkheid van het rijk waren (opvang van ontheemden uit Oekraïne en tijdelijke huisvesting van statushouders waarvoor nog geen duurzame huisvesting beschikbaar is). Gemeenten konden hierbij zelf kijken hoe zij binnen hun eigen lokale context oplossingen konden bieden. De afspraak was dat het rijk zorgde voor de bekostiging, zodat gemeenten niet geconfronteerd zouden worden met kosten voor taken die de verantwoordelijkheid van het rijk waren.

In de loop der jaren worden de kaders waarbinnen gemeenten de opvang en tijdelijke huisvesting moeten organiseren steeds strakker, zeker financieel. Dit ontnemt gemeenten de ruimte om binnen hun lokale context naar passende, creatieve en innovatieve oplossingen te zoeken. Met name bij de opvang van ontheemden uit Oekraïne is dit hard nodig. Gemeenten worden steeds

meer gedwongen om taken uniform en binnen strakke kaders uit te voeren en komen hiermee steeds meer in de positie van een uitvoeringsorganisatie van het rijk.

Gemeente in de rol van woningcorporatie

Doordat in de regeling opvang en huisvesting gecombineerd worden, voorzien gemeenten een onwenselijke rolvermenging. Gemeenten zien voor zichzelf een rol in de opvang van vluchtelingen. Ook tijdelijke huisvesting in de vorm van verlengde opvang past nog binnen deze rol. Als de rol van gemeenten opgerekt wordt richting huisvesting, dan bestaat het risico dat gemeenten in de rol van verhuurder terechtkomen en daarmee een concurrent van woningcorporaties worden. Gemeenten wijzen erop dat ervoor gewaakt moet worden dat zij in een rol geduwd worden die niet bij hen past.

BIJLAGE A – ONDERZOEKSVERANTWOORDING

In de uitvoeringsscan van VNG Realisatie wordt gekeken naar de uitvoeringsconsequenties van de Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten. Vanwege de korte doorlooptijd is gekozen voor een uitvoeringsscan met een methodiek waarbij de belangrijkste aandachts- en knelpunten in beeld gebracht worden. Voor nieuwe of gewijzigde wetgeving en regelingen die substantiële gevolgen hebben is het verplicht om een uitvoeringstoets te doen. De beoogde ingangsdatum van de Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten is 1 januari 2026. Het ministerie van Asiel en Migratie heeft VNG op 1 oktober 2025 verzocht om een uitvoeringsscan. De korte periode tussen de aanvraag van de uitvoeringsscan en de beoogde inwerkingtreding zorgt ervoor dat er geen volledige uitvoeringstoets kon worden uitgevoerd.

Daarnaast is door het ministerie van Asiel en Migratie op 28 oktober 2025 een gewijzigde conceptversie van de regeling gedeeld. Deze versie is uitgangspunt geweest voor de uitvoeringsscan. De uitvoeringsscan heeft binnen de beschikbare tijd in kaart gebracht wat in die korte tijd kan, maar is geenszins een vervanging voor een uitvoeringstoets of een onderzoek conform artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

In de periode van 6 tot en met 14 november 2025 hebben er 11 interviews plaatsgevonden met gemeenten en een regionaal samenwerkingsverband (dat 10 gemeenten ondersteunt). In deze interviews is vaak gesproken met een combinatie van inhoudelijk beleidsmedewerkers, projectleiders en business controllers. In bijlage B van deze notitie is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners.

Op 17 november 2025 is een online, interactieve sessie georganiseerd, waarvoor de geïnterviewde gemeenten en een aantal nieuwe gemeenten zijn uitgenodigd. Deze sessie had als doel om de bevindingen uit de interviews te toetsen en aan te vullen. Aan de hand van MentiMeter zijn vragen gesteld en is de discussie gevoerd over de gepresenteerde bevindingen. Ook is aanvullende informatie opgehaald bij de deelnemende gemeenten. Aan deze sessie hebben 25 medewerkers van gemeenten deelgenomen.

De uitkomsten van de deskresearch, interviews en de sessie zijn verwerkt in de conceptnotitie, die naar deelnemende gemeenten is gestuurd. Zij zijn in de gelegenheid gesteld om feedback te geven op het concept. Vervolgens zijn de opmerkingen op de conceptnotitie in de eindnotitie verwerkt.

De notitie is ter vaststelling aangeboden aan de Tijdelijke Commissie Asiel en Migratie (TCAM) van VNG.

De uitvoeringsscan is begeleid door een begeleidingscommissie, waarin het ministerie van AenM, en VNG vertegenwoordigd waren. De begeleidingscommissie heeft onder andere de onderzoeksaanpak van de uitvoeringsscan vastgesteld, de vragenlijst voor de interviews aangescherpt en feedback gegeven op de notitie. Vervolgens zijn de vastgestelde feitelijke onjuistheden gecorrigeerd in de 1.1 versie van de eindnotitie.

BIJLAGE B – GESPREKSPARTNERS

Gemeente/ Organisatie	Naam	Interview	Sessie
Amsterdam	[Redacted Name], [Redacted Name]	X	X
Apeldoorn	[Redacted Name]	X	X
Bronckhorst	[Redacted Name]		X
Brummen	[Redacted Name]	X	X
Dordrecht	[Redacted Name]	X	X
Druten-Wijchen	[Redacted Name]	X	X
Horst aan de Maas	[Redacted Name]	X	X
Kampen	[Redacted Name]		X
Nijkerk	[Redacted Name]		X
Oegstgeest	[Redacted Name]	X	X
Raalte	[Redacted Name]	X	X
Rotterdam	[Redacted Name] [Redacted Name] [Redacted Name]	X	X
Samenwerkingsverband Regionale Regietafel Zuid-Holland Zuid (Alblasserdam, Dordrecht, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido- Ambacht, Hoeksche Waard, Molenlanden, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht)	[Redacted Name]	X	X
Utrecht	[Redacted Name]		X
Venlo	[Redacted Name]		X
Zwolle	[Redacted Name]	X	X

Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
Ministerie van Asiel en Migratie	[Redacted Name] [Redacted Name]
VNG	[Redacted Name]

BIJLAGE C – OVERZICHT VAN WIJZIGINGEN

Voor deze scan zijn door de onderzoekers was-wordt tabellen opgesteld om een overzicht te geven van de huidige situatie en de toekomstige situatie. Deze tabellen zijn voorgelegd aan de begeleidingscommissie, waarna het ministerie van Asiel en Migratie de tabellen verder heeft aangevuld en aangepast waar nodig.

Overzicht type kosten onder nieuwe regeling + wijze van vergoeden

Kostenpost	Voorbeelden	Structureel/ incidenteel	Wijze vergoeding
Transitiekosten	investerings om voorziening geschikt te maken voor opvang/huisvesting	Incidenteel	Werkelijke kosten o.b.v. business case (voorschot). Extra aanvraag mogelijk voor kosten boven 10% overschrijding Voorschot mogelijk
Beveiligings- en cateringkosten (apart opgenomen in de regeling Tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten)	Beveiliging en catering	Structureel (max. 5 jaar) , onder voorbehoud goedkeuring begroting	Werkelijke kosten o.b.v. business case (voorschot) mogelijk . Extra aanvraag mogelijk voor kosten boven 10% overschrijding Voorschot mogelijk
Exploitatiekosten	huur- of kapitaallasten, nutsvoorzieningen, onderhoudskosten, schoonmaakkosten, verzekeringen, begeleiding op de locatie, kosten losse inrichting	Structureel (max. 5 jaar) , onder voorbehoud goedkeuring begroting	Werkelijke kosten o.b.v. business case (voorschot) mogelijk . Extra aanvraag mogelijk voor kosten boven 10% overschrijding Voorschot mogelijk
Uitvoeringskosten	kosten voor alle processen rond het realiseren van een project, bijv. gemeentelijke apparaatskosten, WA verzekering vreemdeling, educatieve/recreatieve activiteiten, psychosociale ondersteuning, programma's voor educatie en ontwikkeling, begeleiding naar werk	Structureel (voor vergunninghouders max. 2 jaar per vergunninghouder)	Normbedrag (€ 10-13 per dag) per gerealiseerde plek (voorschot mogelijk)
Kosten van verstrekkingen	- Aan ontheemden o.b.v. Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO), - aan asielzoekers o.b.v. Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva) (door COA, niet door gemeenten), - aan vergunninghouders zonder koppeling o.b.v. Rva - aan vergunninghouders o.b.v. reguliere ondersteuningsstructuren (valt deels wel, deels niet onder normvergoeding)	Structureel (max. 5 jaar) , onder voorbehoud goedkeuring begroting	Werkelijk gemaakte kosten. Alleen als de gemeente zelf kosten heeft kunnen deze geclaimd worden onder deze regeling. AenM gaat ervan uit dat het COA verstrekkingen aan asielzoekers betaalt, dus n.v.t. voor deze regeling. Bijstand betaald aan statushouders valt ook niet onder deze regeling.
Bijzondere kosten (apart opgenomen in regeling Tijdelijke bekostiging opvang)	- Kosten voor bijzondere voorzieningen die buiten de locatie vallen, maar waar geen voorliggende	Incidenteel en structureel (max. 5 jaar)	Werkelijke kosten in afzonderlijke afstemming met het Ministerie voor zover niet onderdeel van

en huisvesting gemeenten)	bekostigingsmogelijkheden voor kunnen worden gebruikt	onder voorbehoud goedkeuring begroting	een business case (voorschot mogelijk). Extra aanvraag mogelijk voor kosten boven 10% overschrijding
	- kosten die niet gebonden zijn aan één project (gedeelde studieruimte of externe huiskamer) of die volgen uit de opvangtaak, maar niet gecompenseerd worden uit deze of andere regelingen		
Huuropbrengsten, gebruiks-vergoedingen en eigen bijdragen	- huur bij huisvesting - eigen bijdrage ontheemden Oek - eigen bijdrage asielzoekers (door inhouding leefgeld, ligt bij COA)	Structureel	Ontvangen inkomsten worden in mindering gebracht op de geclaimde kosten (bij de verantwoording o.b.v. werkelijke opbrengsten)

- Bij alle kosten: Betaalde btw die niet compensabel is via de Wet BCF (het btw compensatiefonds) of verrekenbaar is via de Wet OB (omzetbelasting) vormt onderdeel van de te vergoeden kosten.
- De vergoeding wordt jaarlijks geïndexeerd o.b.v. de consumentenprijsindex (CPI) vanaf 1 januari 2027.
- De hoogte van de tegemoetkoming wordt onderzocht en geëvalueerd gedurende 2026.

Huidige en nieuwe situatie per groep

In de onderstaande tabellen wordt per groep aangegeven wat de huidige situatie is en hoe het in de nieuwe situatie wordt.

Ontheemde Oekraïners	IST - Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO)	SOLL – Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten
Transitiekosten -> opvang /	<u>BooO art 2.1.e</u> Werkelijk gemaakte kosten (aanvullende aanvraag mogelijk) Indien de kosten het aangevraagde bedrag met meer dan 10% overschrijden, aanvullende aanvraag nodig.	Werkelijk gemaakte kosten op basis van een aanvraag samen met een beeld van exploitatiekosten. Indien de kosten het aangevraagde bedrag met meer dan 10% overschrijden, aanvullende aanvraag nodig.
Exploitatiekosten (direct): Accommodatie en inventaris, inclusief gas, water, licht, locatiebegeleiding schoonmaak Beveiligingskosten, cateringkosten	<u>BooO art 6.1.a, e</u> Opgenomen in normbedrag uitvoeringskosten ad € 44 per plek per dag Hogere werkelijke kosten declareren wel mogelijk (art 3 lid 2), wanneer alle locaties binnen gemeente gezamenlijk dat normbedrag overstijgen. Dan moeten alle locaties alle kosten verantwoorden.	Zie bovenstaand.

bijzondere kosten	<u>N.v.t.</u>	In afstemming met Ministerie van AenM, om onverwachte kosten die volgen uit opvangtaak maar nergens gecompenseerd worden te kunnen uitkeren.
- Verstrekkingen dagbesteding, inclusief buitengewone kosten	<u>RooO art 6.1.c+d</u>	Werkelijke kosten. Onderdeel van locatiebegeleiding
- Verstrekkingen en burgerzaken, waaronder projectorganisatie, tolkkosten;	Dekking vanuit normvergoeding GOO (gemeentelijke opvang) En aparte normvergoeding POO (particuliere opvang)	Dekking vanuit normvergoeding GOO. Normvergoeding POO afgeschaft, en verwerkt d.m.v. opslag in normvergoeding GOO
Uitvoeringskosten^{1, 2} (indirecte kosten)	<u>BooO art 3.1.d</u> normbedrag van € 44 per dag per gerealiseerde opvangplek (1/1/2025)	normvergoeding (indexatie) van € 10- € 13 per plek ³ Definitie uitvoeringskosten verschilt tussen deze regeling en BooO, in deze nieuwe regeling is deze ruimer, want bevat ook verstrekkingen voor activiteiten en dagbesteding.
- Buitengewone kosten POO, inclusief verstrekkingen en burgerzaken POO en projectorganisatie POO;	POO: normbedrag van € 48 per geregistreerde persoon per maand: - WA verzekering van de vreemdeling - betaling van buitengewone kosten + uitvoeringskosten verstrekkingen	Dekking vanuit normvergoeding GOO (uitvoeringskosten). Normvergoeding wordt POO afgeschaft, en verwerkt d.m.v. opslag in normvergoeding GOO.
Kosten van verstrekkingen (financiële toelage)² - eet- en leefgeld	<u>RooO art 6.1.b</u> Werkelijke kosten GOO artikel 6 van de RooO, POO artikel 12 van de RooO	Werkelijk gemaakte kosten (POO & GOO)
- zorgkosten;	Regeling medische zorg ontheemden (RMO)	Blijft RMO
Korting	Werkelijk ontvangen eigen bijdragen	Werkelijk ontvangen eigen bijdragen & gebruiksvergoedingen

¹ Vanaf het moment van ingebruikname van de voorziening

² Voorbeelden van kosten: gemeentelijke apparaatskosten, WA verzekering vreemdeling, Recreatieve en educatieve activiteiten, inclusief de verstrekkingen daarvoor, Laagdrempelige preventieve psychosociale ondersteuning, Programma's voor educatie en ontwikkeling

³ Per dag dat de plek werkelijk beschikbaar is voor vreemdelingen

Statushouder in doorstroomlocatie (DSL)	IST	SOLL
Transitiekosten (voor het geschikt maken of realiseren van een gebouw als doorstroomlocatie)	Werkelijke kosten (zolang redelijk en marktconform), of naar verhouding op basis van looptijd en aantal plekken. op basis van looptijd en aantal plekken. Extra aanvraag mogelijk voor kosten boven 10% overschrijding	Werkelijk gemaakte kosten op basis van een aanvraag samen met een beeld van exploitatiekosten. Indien de kosten het aangevraagde bedrag met meer dan 10% overschrijden, aanvullende aanvraag nodig.
exploitatiekosten	Normbedrag: € 60 per dag per in de doorstroomlocatie geplaatste vergunninghouder en aanvullend € 8 per dag per in de doorstroomlocatie geplaatste vergunninghouder die gekoppeld is aan een andere deelnemende gemeente in de regio. maximaal 365 dagen per vergunninghouder	Zie bovenstaand
beveiligingskosten, cateringkosten	In normbedrag	zie bovenstaand
bijzondere kosten van het project	In normbedrag	In afstemming met Ministerie van AenM, om onverwachte kosten die volgen uit opvangtaak maar nergens gecompenseerd worden te kunnen uitkeren.
Uitvoeringskosten²	In normbedrag	Tegemoetkoming (€ 10-13 per dag) per <u>geplaatste</u> statushouder voor maximaal 730 dagen per statushouder (voorschot mogelijk).
Kosten van verstrekkingen²	n.v.t.	n.v.t (reguliere financiële ondersteuningsstructuur vanuit gemeenten, waaronder bijstand, begeleiding naar werk, onderwijs en inburgering)
Huuropbrengsten, gebruiks-vergoedingen en eigen bijdragen huur of een gebruiksvergoeding voor de woonruimte		Ontvangen inkomsten worden in mindering gebracht op de geclaimde kosten

Statushouder via de regeling stimuleren uitstroom vergunninghouders uit de asielopvang 2025 (HAR+)	IST	SOLL
Het bieden van onzelfstandige woonruimte	Gemeenten ontvangen een bedrag van € 30.000,- voor iedere statushouder aan wie zij onzelfstandige woonruimte bieden De financiële bijdrage is vrij inzetbaar, maar dekt de initiële kosten voor het huisvesten, de begeleiding en indien nodig de maaltijden van vergunninghouders.	<i>AenM: HAR+ loopt tot 31 dec 2025. Besluitvorming over het vervolg/verlenging van de HAR+ is nu in voorbereiding. Gemeenten die - in afwachting van definitieve huisvesting, statushouders alvast tijdelijk in onzelfstandige woonruimte willen onderbrengen kunnen dit doen via de nieuwe regeling: de bekostiging van de onzelfstandige woonruimte loopt dan wel via de systematiek van de nieuwe regeling. Gemeenten ontvangen hiervoor geen € 30.000 meer.</i>
Het bieden van tijdelijk onderdak	Gemeenten ontvangen een bedrag van €30.000,- voor iedere vergunninghouder die zij tijdelijk onderdak bieden (en €38.000 indien er geen eigen kookgelegenheid is. Na twaalf maanden wordt de statushouder uitgeschreven bij het COA en stoppen de verstrekkingen van het COA aan de vergunninghouder in tijdelijk onderdak en is de gemeente verantwoordelijk voor de statushouder.	<i>Zie boven</i>

Asielzoekers	IST	SOLL
--------------	-----	------

IST: AZC's / COA opvang: het COA betaalt de facturen, dus geen gemeentelijke kosten met een gemeentelijke vergoeding.

SOLL: duurzame gemeentelijke opvang (DGO) zit nog in de pilot fase. De DGO loopt via een bestuursovereenkomst. De regeling is er (nog) niet, dus in dit stadium is het nog onduidelijk hoe dit eruit gaat zien.

Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 11 9560 AA TER APEL

President Rechtbank Den Haag
Mr. R.G. de Lange - Tegelaar

Juridische Zaken
RVE Den Haag

Turfmarkt 147
2511 DP 's-Gravenhage
Postbus

Contactpersoon

Datum
18 juli 2025

Datum 18 juli 2025
Betreft Ontwikkelingen IND / JZ

Geachte mevrouw De Lange, beste Robine,

Vanuit onze maatschappelijke opgave en opdracht heeft het ter zitting verschijnen voor de directie Juridische Zaken (JZ) van de IND de hoogste prioriteit. Dat uit respect naar de aanvrager, die een belangrijk moment in diens leven meemaakt als zijn/haar zaak ter zitting wordt behandeld en vanzelfsprekend ook uit respect naar de rechtbank toe. Hoogste prioriteit wil daarbij zeggen dat wij altijd eerst kijken welke andere taken wij niet kunnen doen, voordat wij tot de beslissing komen niet naar een zitting te gaan.

Helaas is er sinds het begin dit jaar, eerder dan verwacht, een situatie ontstaan waarin de pleiters van JZ niet langer in staat zijn in alle door de rechtspraak op zitting geplande zaken te verschijnen. Deze situatie doet zich op dit moment nog niet landelijk voor en betreft dus nog niet alle rechtbanken. Vooralsnog zijn met name rechtbanken in het westen van het land geraakt. Wij verwachten echter dat ook andere rechtbanken hiermee te maken zullen krijgen.

In de afgelopen jaren konden wij dankzij allerlei maatregelen die wij sinds begin 2022 hebben ingevoerd flink veel efficiënter werken. Dit heeft geresulteerd in een substantiële productiviteitsverbetering (aantal zaken en aantal zittingen) van bijna 25% over alleen al het jaar 2024. Voor 2025 hielden wij rekening met het verder oplopen van het aantal zittingen en zaken. Wij zijn voorbereid op een verdere toename van het werk. Op basis van de best mogelijke raming die we, in de huidige situatie, als JZ kunnen maken (o.b.v. de MPP), is voor 2025 rekening gehouden met 8% meer werkaanbod (meer op zitting behandelde zaken).

De realisatie in zittingen en zaken ligt sinds begin 2025 echter ruim boven deze verwachting. Ongeveer 14% meer zittingen en daarbinnen ook nog eens meer zaken. In 2024 betrof het nog gemiddeld 239 zittingen per maand, met gemiddeld 6,3 zaken op zitting, met een piek van 259 zittingen. In 2025 is het grootste aantal zittingen gestegen naar 286 zittingen per maand. Daar komt bij dat niet alleen het aantal zaken en zittingen is gestegen, ook de planning hiervan is voor ons onvoorspelbaarder geworden.

Er is altijd al sprake geweest van het bijplaatsen van zaken en zittingen, net als zittingen en zaken ook kunnen vervallen. Dat patroon is recentelijk echter veranderd. Bij een tweetal rechtbanken is het effect zichtbaar geworden dat

binnen onze plantermijn van zes weken er netto genomen meer zaken bijkomen, dan dat er vervallen. Meer algemeen zien we dat binnen deze plantermijn zo'n 6-7% meer zittingen erbij komen.

Juridische Zaken
RVE Den Haag

Deze significante toename van het werk en de voor ons afgenomen voorspelbaarheid van de planning vanuit de rechtbanken zijn relevante factoren die ervoor zorgen dat we het nu in de praktijk niet altijd kunnen bijbenen. Op dit moment lukt het JZ om in circa 95% van de gevallen ter zitting aanwezig te zijn. Bij sommige zittingsplaatsen ligt dit percentage lager of juist hoger. Helaas zijn er ook enkele uitschieters naar beneden, op zijn laagst 80%. Dit was voornamelijk het gevolg van onvoorziene bijplaatsingen binnen de zes weken termijn die we niet afdoende konden opvangen.

Datum
18 juli 2025

Dat wij op dit moment niet meer in *alle* zaken ter zitting aanwezig zijn is dan ook geen kwestie van niet *willen*, het is een kwestie van niet *kunnen*. Dat betreuren we als MT JZ zeer, maar dit raakt ook onze pleiters, die hier niets aan kunnen doen. Dat we nu in sommige gevallen triage (waarover hieronder meer) moeten toepassen is echt een laatste redmiddel.

Ik hecht er aan te benadrukken dat dit voor JZ niet 'het nieuwe normaal' is. Integendeel, er is ons veel aan gelegen spoedig weer in staat te zijn in alle zaken ter zitting te verschijnen én om dat voor de langere termijn te borgen. Wij doen daar als JZ alles aan. Zo blijven we inzetten op verdere capaciteitsuitbreiding, zeker met het oog op de nieuwe asielwetten en het migratiepact. Daarnaast optimaliseren we onze interne processen om efficiënter te werken en de productiviteit van JZ te kunnen verhogen.

De situatie is nu al krap en zal naar verwachting nog krappere worden. Wij realiseren ons zeer dat het niet verschijnen ter zitting niet alleen voor ons vervelend is, maar vooral ook voor de aanvrager en diens gemachtigde en de rechters en griffiers die wel beschikbaar konden zijn. Wij kunnen ons goed voorstellen dat dit tot vragen en misschien zelfs ook onvrede en frustraties kan leiden. Wij zijn daarom graag bereid u en uw collega's over de achtergrond hiervan op de hoogte te stellen. Wij zullen onze reguliere contacten met alle nevenzittingsplaatsen proactief benutten om hier bij stil te staan en eventuele vragen te beantwoorden.

Onze pleiters kunnen uiteraard toelichting geven op de situatie, maar hebben niet de positie hierin daadwerkelijk verandering te brengen. Onze pleiters zijn en blijven de inhoudelijke gesprekspartners in iedere zaak. Wanneer het vragen of opmerkingen over het functioneren van de directie JZ betreft, stellen wij het op prijs als deze worden gericht aan ons als leiding of de daarvoor aangewezen contactpersonen van JZ, in plaats van aan de pleiters zelf.

Triage:

Triageren, oftewel de beslissing om niet ter zitting te verschijnen, nemen wij pas als het echt niet anders kan en pas in allerlaatste instantie. Dat kan plaatsvinden aan het begin van onze zeswekelijkse plancycclus, of tussentijds indien het aantal bijplaatsingen van zaken en/of zittingen dermate hoog is dat het voor ons niet meer uitvoerbaar is. We nemen dat besluit steeds zo zorgvuldig mogelijk, gegeven de omstandigheden. Daarbij bezien we steeds of er zaken bij zijn die tenminste een verweerschrift vergen. Daarvoor geldt, zo ook met betrekking tot verzoeken om verweerschriften vanuit de rechtspraak, dat dit ook betekent dat wij elders weer andere keuzes moeten maken.

Het spreekt voor zich dat veranderingen binnen de zes weken termijn voor ons het meest complex zijn om op te vangen. Waar eerder nog sprake was van enige flexibiliteit, is die ruimte inmiddels verdwenen doordat onze organisatie momenteel (te) dicht tegen - of zelfs over - de maximale capaciteit opereert. Dit heeft invloed op onze mogelijkheden om bij tussentijdse bijplaatsingen alsnog ter zitting te verschijnen. We zullen ons dan eerder genoodzaakt zien tot triage. En dit kan ook gevolgen hebben voor de mate waarin we in staat zijn zaken tijdig te screenen, met als risico last-minute intrekkingen of verzoeken om aanhouding.

Juridische Zaken
RVE Den Haag

Datum
18 juli 2025

Indien de noodzaak tot triageren ontstaat zullen onze contactpersonen per nevenzittingsplaats zo spoedig mogelijk in contact treden met de rechtbank waar een voornemen tot triageren bestaat, om dat voornemen te bespreken. Daarbij zal altijd gelden dat wij graag meedenken en individuele oplossingen mogelijk willen maken voor die zittingen of zaken waarin de betreffende rechter vertegenwoordiging ter zitting onontbeerlijk acht. In dat geval kan de contactpersoon, één van de operationeel managers van JZ (OM-er), benaderd worden die per rechtbank het vaste aanspreekpunt is. Volledigheidshalve is als bijlage bijgevoegd een geactualiseerd overzicht met de aanspreekpunten per RVE, de DJO en ons OT.

Kunnen rechtbanken helpen?

Zoals in het voorgaande is geschetst zal JZ, net zoals overigens de rechtbanken en de advocatuur, de komende tijd moeten schipperen met de beschikbare capaciteit. Daarbij kunnen wij elkaar ook helpen.

Voor JZ geldt dat hoe verder we vooruit kunnen kijken, hoe beter we kunnen omgaan met de beschikbare capaciteit. Zonder in detail te willen treden: een globaal planningspatroon (dus eerder dan de rollijsten) is voor ons al zeer bruikbaar en ruim voldoende. Het gaat ons vooral om de te verwachte zittingsdagdelen, niet zozeer het precieze aantal zaken. Tegelijkertijd begrijpen we uiteraard dat rechtbanken de planning van zittingen en zaken soms tot het laatste moment moeten kunnen wijzigen.

Afstemming met de rechtspraak is voor JZ dus cruciaal. Ook andere ontwikkelingen die voor de rechtbank zichtbaar zijn, kunnen voor ons van belang zijn. Denk bijvoorbeeld aan een verandering in het aantal inzetbare rechters, wat ertoe kan leiden dat historische zittingspatronen van de betreffende rechtbank in de daaropvolgende periode veranderen.

Het tijdig delen van dit soort informatie met JZ stelt ons beter in staat om, aanvullend op onze eigen inspanningen, strategische en operationele keuzes te maken. Zo kunnen we zo goed mogelijk anticiperen op capaciteitsuitbreiding bij één of meerdere rechtbanken en de daarmee gepaard gaande toename van zittingen adequaat opvangen. Ook op de langere termijn stelt dit ons in staat onze planning beter af te stemmen op ontwikkelingen aan de zijde van de rechtspraak. Onze manager van de zogenoemde verkeerstoren, [REDACTED], gaat hierover graag in gesprek met de verschillende rechtbanken (e-mail: [REDACTED]). Zij licht desgewenst ook graag nader toe welke informatie vanuit de rechtbanken JZ helpt om zoveel als mogelijk een betrouwbare procespartij voor de vreemdelingenkamer te blijven.

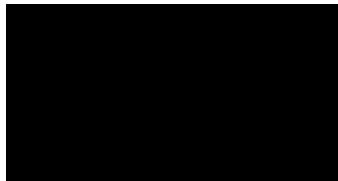
Ook onze operationeel managers gaan graag in gesprek met 'hun' rechtbanken over deze onderwerpen. Bij de keuzes die wij maken, staan zij open voor de belangen en belemmeringen die rechtbanken daarbij ervaren. Tegelijkertijd luisteren zij ook graag naar wat vanuit het perspectief van de rechtbank nuttig of nodig is. Dat geldt eveneens voor een eventueel gewenste projectmatige aanpak van bepaalde zaken, of andere initiatieven die rechtbanken kunnen helpen om bijvoorbeeld door hun voorraden heen te komen. Mits tijdig besproken, is JZ ook nu nog in staat zich op diverse vlakken aan te passen aan wat nodig is.

Juridische Zaken
RVE Den Haag

Datum
18 juli 2025

Tenslotte spreek ik graag mijn waardering uit vanwege de bereidheid bij de rechtspraak om de contact- en overlegmomenten tussen de rechtspraak en de IND, nu en in de toekomst, te intensiveren. Wij zullen daarbij de rechtbank zo tijdig als mogelijk op de hoogte brengen van wat de IND in het algemeen en de directie JZ in het bijzonder doet om zich voor te bereiden op de veranderingen die eraan zitten te komen. Dit alles vanzelfsprekend, ook van onze kant transparant naar de specialistenverenigingen en de orde van advocaten. Een afschrift van deze brief zal ik hen en de Raad van State separaat doen toekomen.

Met vriendelijke groet,



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 11 9560 AA TER APEL

Aan :
A.J.M. Kerkvliet
R.G. de Lange - Tegelaar

Juridische Zaken
Staf JZ

Turfmarkt 147
2511 DP 's-Gravenhage

Contactpersoon

[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

Datum
12 december 2025

Datum 12 december 2025
Betreft Ontwikkelingen IND / JZ

Beste Adrie, Robine,

Graag kom ik hierbij terug op ons overleg van afgelopen maandag. De Rechtspraak heeft de IND een dringend verzoek gedaan om cijfers te verstrekken over wat er in 2026 qua werk op de Rechtspraak afkomt.

Vooropgesteld, en zoals bekend, wordt er op dit moment nog gewerkt aan de MPP Kernprognose (in deze Kernprognose komt een focus te liggen op asiel, nareis en beroep). DRM is voornemens om de mogelijke effecten van de aanstaande wetten en asiel- en migratiepact op te nemen in een aantal 'wat-als' scenario's. De Raad voor de Rechtspraak is net als de IND lid van de werkgroep en betrokken bij het opstellen van de Kernprognose. Inhoudelijk kan ik daar daarom nu niet op vooruitlopen. De Rechtspraak is immers aangesloten op dit proces. Naar ik begrijp is het streven dat half januari de Kernprognose geagendeerd staat in het DM en in het SOM.

Zoals ik tijdens ons gesprek al aangaf, ik kan slechts de best mogelijke inschatting geven van wat we verwachten te zullen produceren in 2026 en wat wij verwachten qua effect van de wetgeving in termen van toename van zaken / extra werkaanbod. Regulier laat ik hier buiten beschouwing, daar worden geen grote effecten verwacht.

Van belang is dat de nieuwe asielprocedure conform het Pact wordt ingericht, waarbij de nationale maatregelen (zoals afschaffen voornemenprocedure) zijn opgenomen in de GEAS-wetgeving. Vrijwel alle maatregelen uit de asielnood-maatregelenwet en de wet invoering tweestatusstelsel zijn ook verdisconteerd in die GEAS-wetgeving. Onze inzet is gelijktijdige inwerkingtreding op 12 juni 2026. Uitgaande van die gelijktijdige inwerkingtreding van wetgeving ziet wat ik hierna schets dan ook vooral op juli 2026 en verder. Dit is gebaseerd op de diverse uitvoeringstoetsen die de IND heeft verricht. De inschattingen die daarin worden gemaakt betreffen 'best' en 'worst case' scenario's en zijn voor wat betreft nareis gebaseerd op cohorten, niet jaren. De praktijk zal uitwijzen welk scenario het dichtst het werkelijke aantal procedures benadert. Dit is bovendien mede afhankelijk van factoren als de vraag of bepaalde elementen in deze wetgeving de rechterlijke toets zullen doorstaan en hoe verstrekkend de gevolgen daarvan zullen zijn. Denk daarbij onder meer aan directe werking van wetgeving (geen overgangsrecht) en bepaalde nieuwe voorwaarden in het kader van nareis.

Toename aantal (beroeps)procedures na 12 juni '26

In termen van beroepsprocedures gaat het om de toename van het aantal beroepsprocedures dat zou *kunnen* voortkomen uit het wetgevingspakket in ontwikkeling. In de hieronder geschetste prognose is uitgegaan van het maximale effect (een 'worst case' scenario), bij een gelijktijdige inwerkingtreding per 12 juni 2026 van het wetgevingspakket (GEAS, de asielnoodmaatregelenwet en de wet invoering tweestatusstelsel).

Juridische Zaken
Staf JZ

Datum
12 december 2025

In dit scenario, zijnde een optelsom van het totaal aantal extra beroepszaken, voortkomend uit de huidige voorraad en de zaken die structureel jaarlijks verwachten worden, moet rekening worden gehouden met **30.650 extra beroepszaken**. Dit aantal extra beroepszaken zal evenwel niet ineens in 2026 instromen, maar zal zich grotendeels over meerdere jaren verspreiden. De mate, zoals gezegd, waarin dit 'worst case' scenario zich zal voltrekken is afhankelijk van diverse factoren, zo ook van de maximale hoeveelheid beschikkingen die wij zullen produceren. Afgezien daarvan, niet alleen de Rechtspraak heeft zich hierop voor te bereiden. Dat geldt ook voor de directie Juridische Zaken van de IND. Op de vraag hoe wij dat doen en wat wij daarbij nodig hebben van de Rechtspraak kom ik hierna terug.

In ieder geval één onvoorspelbare factor voor JZ in dit verband is de vraag of, en in welke mate, de Rechtspraak voornemens is om verzoeken om voorlopige voorzieningen separaat te gaan behandelen. Dit vanwege het gegeven dat onder de Pact wetgeving het indienen van een voorlopige voorziening de werking van het besluit in de meeste gevallen niet opschort. Informatie als deze vanuit de Rechtspraak is voor JZ essentieel om een betrouwbare inschatting te kunnen maken van de benodigde capaciteit. In de bijlage bij deze brief treffen jullie een **tabel** aan. Daarin is in kaart gebracht wat dit 'worst case' scenario betekent voor JZ in aantallen extra zaken en wat dit vraagt van JZ qua groei in aantal FTE (meer dan een verdubbeling).

Met name de wet invoering tweestatusstelsel (incl. de aanpassingen bij nareis) dragen bij aan een flinke groei van zaken. Het afschaffen van de voornemen-procedure daarentegen is met 3% een relatief klein onderdeel van de totale toename (1.000 zaken p/j). Daarbij teken ik ook aan dat de IND erop inzet om de gevolgen van het wegvallen van de voornemenprocedure (deels) te ondervangen door maatregelen in te zetten op het bewaken van de kwaliteit van besluitvorming en bij JZ wordt ingezet op beter filteren om te voorkomen dat niet kansrijke zaken ter zitting worden gebracht.

Productie IND

De productieprognose voor 2026 aangaande (huidig) spoor 4 is **27.000 zaken eerste asielverzoeken**. Hierbij is nog geen rekening gehouden met verlies van productiecapaciteit vanwege de opleidingen die plaats moeten vinden in het kader van het migratiepact en de omsteltijd die de IND nodig heeft.

Daarnaast heeft de IND afgesproken om met ingang van 12 juni 2026 de instroom in de nieuwe asielprocedure bij te houden met een **jaarlijks maximum van 25.000 zaken eerste asielverzoeken**. Afhankelijk van de daadwerkelijke instroom betekent dit dat een groot deel van de beslisbaarheid van de IND ingezet zal worden op het bijhouden van de instroom na 12 juni 2026. Dat heeft als gevolg dat er minder capaciteit beschikbaar is voor het afdoen van zaken uit de oude voorraad. De verdeling qua inzet van capaciteit zal zijn: maximaal 73% op instroom bijhouden en daarmee minimaal 27% op

oude voorraad. Voor de **tweede helft van 2026** zou dit bij benadering neerkomen op **circa 9000 zaken** uit de **nieuwe instroom** en **circa 3000 zaken** uit de **oude voorraad**. De IND verwacht vanaf 12 juni wel meer zaken af te doen in de versnelde procedure, waardoor een verschuiving zal optreden van circa 100 zaken van "niet versneld" naar "versneld".

Juridische Zaken
Staf JZ

Datum
12 december 2025

Het is wenselijk dat de IND naast de maatregelen die voorliggen in de GEAS-wetgeving óók nog extra maatregelen inzet om de voorraad af te doen. Hier dient een plan van aanpak voor worden opgesteld en daar is een traject voor bedacht getrokken door zowel de IND als DRM. De verwachting is dat dit traject in januari van start gaat. In dit traject worden mogelijke maatregelen op de oude voorraad en de effecten daarvan uitgewerkt.

Dit is het meest nauwkeurige beeld dat ik nu kan verschaffen, waarbij ik (nogmaals) aantekenen dat de Kernprognose nog vastgesteld moeten worden.

Voor **nareis** is de **productieprognose 30.756 zaken**. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de opleidingen die nodig zijn voor de nieuwe nareiswetten en de pilot (ca. 100 zaken) die de IND direct na inwerkingtreding van de wetten uit gaat voeren. De pilot heeft als gevolg dat de rest van de zaken die door de nareiswetten worden geraakt gedurende de pilotfase volledig stil komen te liggen. De verwachting is dan ook dat in 2026 het aantal extra zaken dat vanuit nareis in beroep zal komen, beperkt zal zijn. De zaken die nog wél opgepakt kunnen worden, worden niet geraakt door de nareiswetten. Deze zaken zullen dan ook niet tot extra beroepszaken leiden in vergelijking met de huidige instroom van beroepszaken.

Wat betekent dit voor JZ (en daarmee voor de Rechtspraak)?

Ik heb in mijn schrijven van 15 juli jl. al aangegeven dat we als JZ in 2025 verrast werden door een onvoorziene toename van het werkaanbod vanuit de Rechtspraak. We rekenden op een toename, maar waren niet voorbereid (omdat geen enkele prognose daarop wees) op een toename¹ van 16% meer op zitting behandelde zaken en 14% meer zittingen². De verwachte toename (zo'n 8% meer zittingen) konden we (wel) aan, maar per saldo betekent dit dat JZ dit jaar niet in alle zittingen heeft kunnen verschijnen.

Voor 2026 geldt *te meer* dat we een goed beeld nodig hebben van hoeveel zittingen we kunnen verwachten. Dat hebben we echter niet. Onze inschatting is wel dat dit fors meer zal zijn dan in 2025; en meer dan we aankunnen.

De scenario's waar we rekening mee houden variëren van ('worst case scenario') 74% tot ('best case scenario') 92% aanwezigheid op zitting in '26. Onverminderd het gegeven dat we flink zijn gegroeid en ook flink meer zittingen en zaken aankunnen zijn we niet in staat het tempo bij te benen. Getuige signalen vanuit de advocatuur geldt dit overigens mutatis mutandis voor hen. We hebben er dan ook veel belang bij om zo spoedig mogelijk een goed beeld te krijgen van wat de Rechtspraak verwacht qua zittingsaanbod in 2026, hoeveel zaken er gemiddeld per zitting zullen worden behandeld, hoe dat

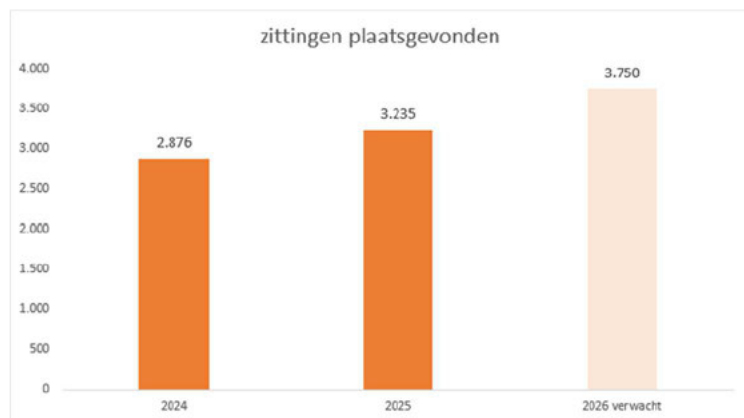
¹ Vergelijking periode januari – november 2024 vs. 2025

² Mogelijk is er een verschil qua percentage vanwege verschil tussen IND en de Rechtspraak in gehanteerde definities en datakwaliteit

aanbod zich zal verdelen over de diverse rechtbanken en bovenal heeft JZ er belang bij om dat beeld steeds actueel te hebben/krijgen.

Juridische Zaken
Staf JZ

Datum
12 december 2025



Complicerende factoren voor JZ zijn onder meer een gebrek aan een concreet beeld van het zittingsaanbod per rechtbank op de langere termijn (1 jaar), maar ook de wisselende en korte termijn planning van diverse rechtbanken. Dat er geregeld *binnen* een termijn van 6 weken zittingen bij worden gepland vormt onder andere één van de oorzaken dat JZ soms noodgedwongen triage toepast. Ook het feit dat er door diverse rechtbanken regelmatig zittingen worden gepland, soms ook nog gelijktijdig, met zeer weinig zaken per zitting, maakt dat JZ af en toe keuzes moet maken.

Een actueel beeld helpt ons om zo goed mogelijk te kunnen anticiperen op wat er op ons afkomt en daarnaast zetten we als JZ met een pakket aan initiatieven en maatregelen erop in om de stijging van het werkaanbod zoveel als mogelijk het hoofd te kunnen bieden. Door uitbreiding van (pleit)capaciteit, verbetering van onze efficiency en ook een snellere inzetbaarheid van onze pleiters. We kijken scherp naar onze eigen rol, we zetten in op verbetering van processen en de borging van kwaliteit. Feit is echter ook, we kunnen dit niet zonder de Rechtspraak.

Als bijlage 2 is daarom een **notitie** bijgevoegd met een overzicht van diverse voorstellen en initiatieven. Hiermee willen wij, samen met de Rechtspraak en in goed overleg met de advocatuur, inzetten op een duurzame en integrale aanpak. Wij zullen dit ook agenderen voor een drietal door JZ in februari 2026 georganiseerde bijeenkomsten met de Rechtspraak en de advocatuur.

Mocht bij de experts aan jullie kant behoefte bestaan aan doorspreken over deze cijfers en verwachtingen, dan zijn zij van harte welkom. Dit kan via

_____ of _____.

Met vriendelijke groet,

Verandering werkaanbod door Asielnoodmaatregelenwet							
	Extra zaken (structureel)	Extra zaken (eenmalig)	% t.o.v. totaal extra zaken	FTE (structureel)	FTE (eenmalig)	% t.o.v. FTE primair proces JZ (355 FTE)	% t.o.v. totaal meer benodigd (451 FTE)
Nareis beperken kerngezin	200 tot 250	1000	4%	3 tot 4	15	5%	4%
Verruimen mogelijkheid OVR	400	-	1%	3	-	1%	0%
Schrappen voornemen	1000	-	3%	33 tot 38	-	9 - 11%	7 - 8%
Afschaffen rechterlijke dwangsom	-	-	-	-53	-	-15%	-12%
Subtotaal extra benodigd (worst case)	1650	1000	8%	-8	15	2%	0%
Meer werkaanbod door Tweestatusstelsel + aanpassingen Nareis							
	Extra zaken (structureel)	Extra zaken (eenmalig)	% t.o.v. totaal extra zaken	FTE (structureel)	FTE (eenmalig)	% t.o.v. FTE primair proces JZ (355 FTE)	% t.o.v. totaal meer benodigd (451 FTE)
Tweestatusstelsel	3600 tot 10000	-	33%	51 tot 144	-	14 - 41%	11 - 32%
Nareis b-statushouders en kerngezin	3000 tot 4000	11700	51%	50 tot 80	179	65 - 73 %	51 - 57%
Subtotaal extra benodigd (worst case)	14000	11700	84%	224	179	114%	89%
Meer werkaanbod door Migratiepact							
	Extra zaken (structureel)	Extra zaken (eenmalig)	% t.o.v. totaal extra zaken	FTE (structureel)	FTE (eenmalig)	% t.o.v. FTE primair proces JZ (355 FTE)	% t.o.v. totaal meer benodigd (451 FTE)
Schorsende werking beroepszaken	?	-	-	?	-	-	-
Uitbreiding mogelijkheid vrijh. ben. maatregel	?	-	-	?	-	-	-
Subtotaal extra benodigd (worst case)	?	-	-	?	-	-	-
Overige ontwikkelingen							
	Extra zaken (structureel)	Extra zaken (eenmalig)	% t.o.v. totaal extra zaken	FTE (structureel)	FTE (eenmalig)	% t.o.v. FTE primair proces JZ (355 FTE)	% t.o.v. totaal meer benodigd (451 FTE)
Bewaring / beroep op EU recht	1000	-	3%	21	-	6%	5%
Toegang arbeidsmarkt asielzoekers	200-400	-	1%	3 tot 6	-	1 - 2%	1%
ETIAS	900	-	3%	14	-	4%	3%
Subtotaal extra benodigd (worst case)	2300	-	7%	41	-	12%	9%
Totaal							
	Extra zaken (structureel)	Extra zaken (eenmalig)	Extra zaken (totaal)	FTE (structureel)	FTE (eenmalig)	% t.o.v. FTE primair proces JZ (355 FTE)	% t.o.v. totaal meer benodigd (451 FTE)
Totaal extra benodigd (worst case)	17950	12700	30650	257	194	127%	100%

Notitie IND, directie Juridische Zaken

Inzet op verbetering efficiëntie procesvertegenwoordiging

Koers JZ (interne initiatieven)

- Versterken pleitcapaciteit;
- Inzet op vergroten (snelheid) inzetbaarheid van de pleiters;
- Professionalisering pleiter en inzet op ontwikkeling kennis en deskundigheidsontwikkeling;
- Systeem voor kwaliteitsborging, inrichten leerloop en inzet op oa filteren van zaken in beroep ivm afschaffen van de voornemenprocedure/zienswijze advocaat

Overleggen

- Structureel overleg op verschillende niveaus (bestuurlijk, tactisch, strategisch, planning, IT, etc.)

Verbeteringen planning

- Scenarioplanning (doel: rust in de planning, komen tot afspraken en verkrijgen inzicht om keuzes te kunnen maken);
- Inzet op meer gezamenlijk plannen met de rechtbanken, werken aan bijvoorbeeld een zittingsconvenant / verkennen 1 gezamenlijke verkeerstoren rechtspraak/IND;
- Rooster via ketenkoppeling (in plaats van roosters delen via mail);
- Meer zaken per zitting (i.p.v. meer zittingen met slechts 1 of een paar zaken)

Afspraken

- Bijplannen zittingen binnen 6 weken, enkel in overleg (JZ kan en zal zonder voorafgaand overleg enkel nog ter zitting verschijnen als het past);
- Uitbreiden capaciteit rechtspraak zo vroeg mogelijk delen;
- Niet kunnen komen (toepassen triage) betekent ook: JZ schrijft geen verweer (uitzonderingen daargelaten, JZ maakt afweging);
- Meerdere dagdelen (bij 1 rechtbank) met slechts enkele zaken op de rol: JZ maakt keuzes
- We schrijven geen verweerschrift in AA en HC zaken die op zitting staan (uitzonderingen daargelaten, JZ maakt afweging);
- Niet verschijnen in verzet zaken (tenzij voorafgaand bericht van de rechtbank in geval van inhoudelijk doorpakken naar de bodemzaak)

Efficiëntie zittingen en slim omgaan met capaciteit (advocatuur/JZ)

- Verkennen mogelijkheden digitaal en/of hybride pleiten;
- Inzet vergroten op het clusteren van zaken;
- Inzet op finale geschilbeslechting (regievoering);
- Filtering door JZ aan de voorkant;
- Schrijven en pleiten meer in één hand