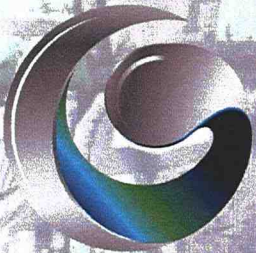




**Andersson
Elffers
Felix**



IMPROVEN
connected performance

Onderzoek bekostiging opvang Oekrainers

In opdracht van het ministerie van Justitie en
Veiligheid (JenV)

Eindrapport
16 september 2022

Dit rapport beschrijft de kosten die gemeenten maken voor de opvang van Oekraïense ontheemden

Inhoudsopgave	Terminologie	Colofon
1. Aanleiding en onderzoeksanpak pagina 3	Met het oog op de leesbaarheid gebruiken we in dit rapport soms vereenvoudigde terminologie. Hieronder staan deze termen, en wat we er voluit mee bedoelen.	Datum 16 september 2022
2. Kostencomponenten pagina 10	▶ 'Oekraïners' : Ontheemden met recht op opvang onder de <i>Regeling opvang ontheemden Oekraïne</i> , zoals beschreven in art. 1 van de memorie van toelichting. Dit omvat bijvoorbeeld ook staatlozen die in februari 2022 in Oekraïne verbleven.	Versie Eindrapport
3. Kostenramingen pagina 12	▶ 'Dagbesteding' : Recreatieve en educatieve activiteiten, zoals beschreven in art. 6 van de <i>Regeling opvang ontheemden Oekraïne</i> .	Opdrachtgever Ministerie van Justitie en Veiligheid
4. Kostendrijvers en bekostigingssysteem pagina 23	▶ 'Leefgeld' : Financiële toelage ten behoeve van voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven.	Contact [Redacted]
5. Bekostigingssystematiek pagina 31	▶ 'Uitvoeringskosten' : Kosten die het gemeentelijk (ambtelijk) apparaat maakt voor het organiseren en uitvoeren van processen voor de GOO en de POO.	[Redacted]
6. Conclusies en aanbevelingen pagina 39		[Redacted]
Bijlagen pagina 43		Referentie GJ276/Rapport

A photograph of a wheat field with golden stalks in the foreground and a dark, cloudy sky in the background. A black semi-transparent box is overlaid on the right side of the image, containing white text.

1. Aanleiding en onderzoeksaanpak

JenV heeft AEF en Improven gevraagd de kosten voor gemeenten van opvang van Oekraïners te onderzoeken

De opvang van Oekraïners is een nieuwe taak voor Nederlandse gemeenten

Vanaf 24 februari 2022 ontvluchtten grote aantallen Oekraïners de oorlog in hun land. Tienduizenden van hen kwamen naar Nederland. Gemeenten kregen een grote rol bij de opvang van deze ontheemden.

De *Regeling opvang ontheemden Oekraïne* beschreef de taken van gemeenten. Gemeenten gingen Oekraïners opvangen volgens de Gemeentelijke Opvang Oekraïners (GOO). Daarnaast kregen zij een rol in de Particuliere Opvang Oekraïners. Dit bracht kosten voor gemeenten met zich mee. Daarvoor werden zij bekostigd door het Rijk.

Onderzoek moet in beeld brengen welke kosten gemeenten hiervoor maken

Tot nu kregen gemeenten een vergoeding van €100 per dag per gerealiseerde opvangplek in de GOO. Dat normbedrag is aan het begin van de crisis vastgesteld, op een moment dat er nog weinig inzicht was in de precieze kosten die gemeenten maken.

Inmiddels, enkele maanden verder, is er behoefte aan betere onderbouwing en een compensatie die beter aansluit op de gemaakte kosten. Daarbij dient gekeken te worden naar compensatie die op de langere termijn passend is, waarbij rekening wordt gehouden met verschillen in kosten tussen gemeenten en het verloop van de kosten.

Het ministerie van JenV heeft aan Andersson Efficers Felix (AEF) en Improven gevraagd onderzoek te doen naar deze kosten.

AEF en Improven hebben het onderzoek voor JenV uitgevoerd

De onderzoeksvraag bestond uit twee delen:

- Een expertmatige analyse van kosten voor opvang waaruit moet blijken wat een reële vergoeding per ontheemde per dag is
- Een expertmatige analyse voor de omvang van de kosten die een gemeente maakt per ingeschreven ontheemde per dag voor de uitvoeringskosten van de POO

De opdracht bestond uit:

- Inzichtelijk maken van de reële kosten die gemeenten maken voor de GOO en POO
- Inzicht geven in de verschillende componenten, met onderscheid in GOO en POO
- Een systematiek van bekostiging voorstellen

Doel van het onderzoek is om objectief en onderbouwd in beeld te brengen welke kosten gemeenten maken voor de GOO en POO en op welke manier zij daarvoor het beste gecompenseerd kunnen worden. Het was geen doel om besparingen door te voeren of efficiëntiewinst te boeken.

Opdrachtgever van het onderzoek was het ministerie van JenV. Het onderzoek is begeleid door een stuurgroep en klankbordgroep, zie ook pagina 7.

We bezien alléén kosten die onder de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne vallen.

Transitiekosten en medische kosten zijn buiten scope van het onderzoek

Dit onderzoek is gericht op het normbedrag voor gemeenten zoals beschreven in de *Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne*. Kosten die niet vanuit dit normbedrag worden gedekt, zijn buiten scope. Het belangrijkste voorbeeld zijn transitiekosten: voor het geschikt maken of realiseren van gebouwen voor de opvang.* Transitiekosten kunnen gemeenten apart in rekening brengen bij het Rijk. Ook de meeste medische kosten worden met aparte regelingen vergoed en zijn dus buiten scope.

Uitvoeringskosten worden meegerekend; óók kosten uit de bestaande formatie

Uitvoeringskosten worden meegerekend. Dit zijn alle personele kosten die leiden tot meerkosten voor gemeenten; ook kosten van medewerkers uit de bestaande formatie als ze door hun werk voor de GOO of POO andere uitvoerende taken niet meer kunnen doen. De gedachte is dat de gemeente voor die andere taken (nu of later) extra capaciteit moet aantrekken.**

De cijfers gaan uit van de huidige aantallen Oekraïners in opvang

Dit onderzoek omvat geen scenariostudie wat er gebeurt als er meer of minder ontheemden moeten worden opgevangen. De cijfers gaan dus uit van de huidige aantallen Oekraïners. Wel schetsen we kwalitatief wat andere 'volumes' betekenen.

Het leefgeld en de wooncomponent in de POO zijn geen onderwerp van onderzoek

De vergoedingen voor voedsel (€ 205) en voor kleding en andere persoonlijke uitgaven (€ 55) worden niet nader onderzocht. Dat geldt ook voor de wooncomponent in de particuliere opvangvergoeding (€ 215 voor volwassenen; € 55 voor minderjarigen). Die bedragen zijn wettelijk vastgelegd en dus bij voorbaat bekend. Het onderzoek toetst niet of die bedragen passend zijn. We rekenen wel ze mee in het totaalbedrag omdat ze uit het normbedrag worden betaald, maar we doen er verder geen onderzoek naar.

Daarnaast zijn er nog meer afspraken over de scope

Over de scope van het onderzoek is verder vastgelegd:

- **Tijdelijke opvanglocaties:** het onderzoek richt zich niet op kosten van tijdelijke doorstroomlocaties voor Oekraïners, maar op reguliere GOO en POO locaties.
- **Partijen:** het onderzoek beziet alleen de kosten die (direct of indirect) voor rekening komen van gemeenten, niet die van koepels, veiligheidsregio's, expertisecentra, etc.
- **BES-eilanden:** Bonaire, St. Eustachius en Saba worden niet genoemd in de *Regeling opvang ontheemden Oekraïne* en zijn buiten scope van het onderzoek.
- **Lokaal beleid:** Als een gemeente ervoor kiest om méér te bieden dan de *Regeling opvang ontheemden Oekraïne* van hen vraagt, rekenen we die kosten niet mee.
- **Periode:** de nieuwe norm is bedoeld voor de komende periode (najaar 2022). Daarbij baseren we ons op de meest recente realisatiecijfers: vaak juni of juli 2022.

* Voor dit onderzoek zijn transitiekosten nader gedefinieerd als "alle eenmalige kosten gerelateerd aan alle onroerende goederen en alle roerende goederen die met schroeven worden vastgezet."

** Dit geldt alléén voor medewerkers met uitvoerende taken. De inzet van bijvoorbeeld politiek of topmanagement is niet meegerekend.

Het onderzoek is uitgevoerd in korte tijd via dieptestudies en validatie onder andere gemeenten

Onze aanpak bestond uit vier stappen

Het onderzoek is uitgevoerd in een periode van zeven weken tussen 25 juli en 7 september. De aanpak kende vier stappen.



We bespreken elk van deze stappen op deze en de volgende bladzijde

In de eerste stap zijn de relevante kostencomponenten in kaart gebracht

Eerst hebben we in beeld gebracht welke taken gemeenten moeten uitvoeren in het kader van de GOO en de POO. Hiervan hebben we een overzicht opgesteld op basis van analyse van de *Regeling opvang ontheemden Oekraïne* en de onderliggende bekostigingsregeling. Op basis daarvan is een lijst van verschillende kostencomponenten opgesteld. De componenten zijn de bouwstenen van dit onderzoek.

Daarna zijn in dieptestudies acht gemeenten in detail onderzocht

In de tweede stap zijn zogeheten dieptestudies uitgevoerd: onderzoeken naar de kosten bij individuele gemeenten, op basis van interviews en een uitvraag naar de meest recente realisatiecijfers (meestal over juni 2022).

We hebben dieptestudies uitgevoerd bij een selectie van acht gemeenten: één G4-gemeente (Den Haag), twee grote (Den Bosch, Delft), drie middelgrote (Vlaardingen, Bergen op Zoom, Terneuzen) en twee kleine gemeenten (Maassluis, Scherpenzeel).^{*} Bij de selectie van gemeenten is zoveel mogelijk rekening gehouden met geografische spreiding en verschillen in aanpak, maar door de korte doorlooptijd in de zomerperiode bleek een dergelijke spreiding niet volledig mogelijk.

De uitkomsten zijn in een enquête voorgelegd aan alle andere gemeenten

In de volgende stap zijn via een enquête alle andere gemeenten gevraagd naar hun kosten. In de enquête vroegen we gemeenten of de uitkomsten van de dieptestudies voor hen herkenbaar zijn of juist afwijken. Vanwege de korte doorlooptijd stond de enquête slechts enkele dagen open. Om de enquête behapbaar te houden, hebben we alleen gevraagd naar kostenposten die op basis van de dieptestudies groot leken, onzeker of sterk verschillend tussen gemeenten, en alleen naar kosten gemiddeld over alle opvangplaatsen in de gemeente.

[Vervolg op volgende pagina]

^{*} Daarbij is 'groot' gedefinieerd als meer dan 100.000 inwoners, 'middelgroot' als 50.000 – 100.000 inwoners en 'klein' als minder dan 50.000 inwoners

1. Onderzoeksaanpak en methoden

De cijfers uit dieptestudies en enquête zijn inhoudelijk geduid in een bijeenkomst

[Vervolg van vorige pagina over stap 3 van de aanpak]

Uiteindelijk ontvingen we bruikbare respons van 102 gemeenten uit alle provincies, waaronder alle G4-gemeenten. Inclusief dieptestudies omvat het onderzoek dus data van 111 gemeenten.

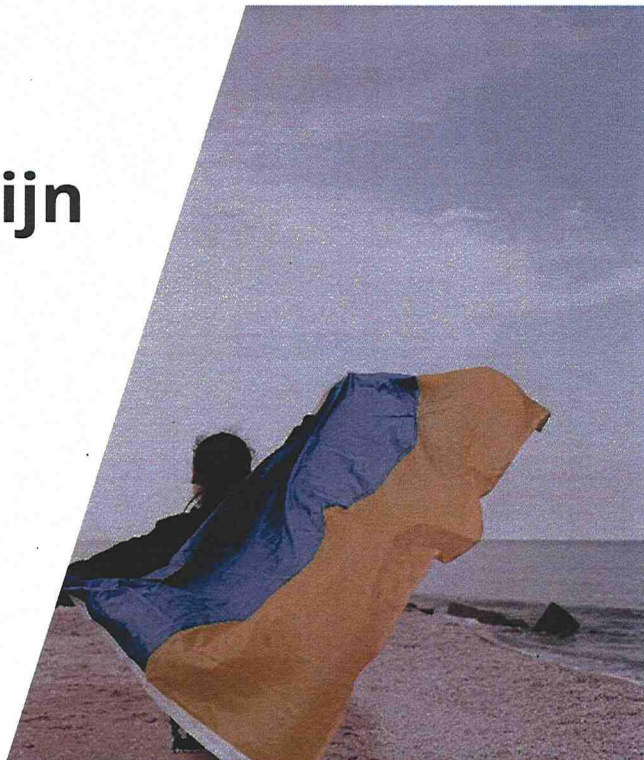
Aan het einde van de derde stap hebben we een online bijeenkomst gehouden voor gemeenten. Deze bijeenkomst is gebruikt om een aantal opvallende uitkomsten van het onderzoek tot dan toe inhoudelijk te bespreken en zo nader te duiden. De bijeenkomst had 118 deelnemers.

Onze aanpak bestond uit een viertal stappen

In de laatste stap hebben we een analyse van de enquête-uitkomsten uitgevoerd om in beeld te brengen welke factoren ('kostendrijvers') maken dat de ene gemeente meer kosten maakt dan de andere. Op basis hiervan hebben we opties opgesteld voor een mogelijk verdeelmodel. We hebben de voor- en nadelen van elke optie geschetst aan de hand van een vooraf vastgelegd afwegingskader. Hiervoor hebben we interviews gehouden met bekostigingsexperts van BZK, JenV en VNG.

Het onderzoek is begeleid door een stuurgroep en een klankbordgroep

Het onderzoek is begeleid door een stuurgroep met vertegenwoordigers van de ministeries van JenV, BZK en Financiën, de gemeenten Amsterdam en Zwolle en de VNG. Daarnaast kende het onderzoek een klankbordgroep. Daarin waren alle genoemde organisaties ook vertegenwoordigd, aangevuld met vertegenwoordigers van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants en Wetgevingswerken.



De aanpak van het onderzoek is afgestemd op de korte doorlooptijd

Andersson Elffers Felix

Onze ramingen volgen het gewogen gemiddelde van enquêtes en dieptestudies, mits de data onderbouwd is

Het onderzoek werkt toe naar expertramingen

De cijfers in dit rapport hebben het karakter van expertramingen: we hebben zoveel mogelijk de uitkomsten van de dieptestudies en enquête als uitgangspunt genomen, maar daarbij hebben we wel gecorrigeerd voor zaken als te beperkt onderbouwde data, uitschieters of ruis. Dit is in lijn met de onderzoeksopdracht, die om een “expertmatige analyse” vroeg.

Onze ramingen zijn zoveel mogelijk gebaseerd op het gewogen gemiddelde

Waar mogelijk volgt onze raming het gewogen gemiddelde van de enquête-uitkomsten; op basis van het aantal bedden.* Dat is passend, omdat het huidige normbedrag wordt uitgekeerd per bed (en niet per gemeente). Daarnaast rapporteren we het derde kwartiel om inzicht te geven in de spreiding tussen gemeenten.

Zoals beschreven op pagina 6 konden we niet alle kostcomponenten in de enquête toetsen. De werklast voor respondenten moest behapbaar blijven. Bij componenten die we niet in de enquête hebben getoetst, volgt onze raming het ongewogen gemiddelde van de dieptestudies. Dat is noodzakelijk, omdat door het kleinere aantal dieptestudies onze raming anders te afhankelijk wordt van één of twee gemeenten.

Bijlage 2 geeft meer cijfers over de kosten die gemeenten maken

Het (gewogen) gemiddelde is niet altijd toereikend voor alle gemeenten: het betekent dat een groot deel van de bedden duurder is, en een ander deel goedkoper. Daarom rapporteren we ook andere cijfers, zoals het derde kwartiel wanneer dit beschikbaar is. Deze staan voor een aantal kostencomponenten vermeld in hoofdstuk 3. De overige cijfers staan vermeld in bijlage II. Hier staan ook het ongewogen gemiddelde, de mediaan en de verdere spreiding van de uitkomsten vermeld.

Daarnaast zijn er een aantal andere rekenregels afgesproken

Andere rekenregels die zijn afgesproken met de klankbordgroep, zijn:

- ▶ **Afschrijven:** Voor grotere eenmalige kosten (zoals inventaris) hanteren we een afschrijvingstermijn van 24 maanden.
- ▶ **Kleine eenmalige kosten:** Kleinere eenmalige kosten zoals kleine reparaties of posters schrijven we niet af; de assumptie is dat er elke maand wel zulke kosten zijn.
- ▶ **Tarieven:** Personele inzet (uren of fte) rekenen we om naar kosten met de cijfers van de Handleiding Overheidstarieven 2022 van het ministerie van BZK ([link](#)).
- ▶ **Maanden en dagen:** Maandelijkse kosten rekenen we om naar dagen door te vermenigvuldigen met 12 en daarna te delen door 365.
- ▶ **Btw:** We rekenen met de netto kosten die gemeenten hebben voor afdracht van btw (70% van de btw-afdracht). Kosten exclusief vermenigvuldigen we dus met $(21\% \cdot 0,7)$.

* Dat wil zeggen dat enquête-uitkomsten van een gemeente met tien bedden 10 keer meetellen, en enquête-uitkomsten van een gemeente met honderd bedden 100 keer.

We hebben de enquêtedata voor de berekeningen bewerkt om een zo accuraat mogelijk beeld te schetsen

Om accurate data te verzekeren zijn sommige data niet gebruikt

Niet alle gegevens in de enquête waren herkenbaar of bruikbaar. We vroegen steeds om toelichting van gemeentes wiens uitgaven afweken van de ramingen uit de dieptestudies. Hierdoor konden we soms herleiden dat een onwaarschijnlijk hoog getal bijvoorbeeld per maand was in plaats van per dag. Soms was dit soort uitleg echter niet voldoende en hebben we onwaarschijnlijke of onbruikbare bedragen buiten beschouwing gelaten.

Zo werd soms ook via de toelichting duidelijk dat een gemeente kosten meerekende die buiten de scope van de kostenpost lagen, of juist kosten wegliefte die wel meegerekend hadden kunnen worden. Om een accuraat beeld te waarborgen zijn dit soort onregelmatigheden ook uit de berekeningen gelaten.

Zeer lage of ontbrekende kosten worden niet meegerekend

In het gewogen gemiddelde tellen gemeenten die niet of nauwelijks kosten hoeven te maken niet mee. Hun unieke situatie is geen goede basis om een landelijk geldende norm op te baseren. Ook kwam uit de dieptestudies naar voren dat dit soort gemeentes vaak verwachten in de toekomst misschien wel kosten te gaan maken.*

Bij buitengewoon hoge kosten is steeds een expertmatige inschatting gemaakt

In sommige categorieën was er sprake van hoge uitschieters die dusdanig ver buiten de verdere spreiding lagen dat ze het beeld van de kosten vertekenden. Hier hebben we telkens een inschatting gemaakt waar redelijkerwijs een grens moest worden getrokken om de kostenramingen niet te hoog in te schatten.

Waar nodig hebben we btw toegevoegd aan de bedragen

Het kwam met enige regelmaat voor dat uit de toelichting duidelijk werd dat een gemeente de kosten had aangeleverd exclusief btw. Hier hebben we telkens de btw toegevoegd. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat gemeenten 30% van de btw terug kunnen vorderen. De berekening voor het toevoegen van btw was dus telkens een vermenigvuldiging met $1,21 \times 0,7$.

* Voorbeelden zijn gebouweigenaren die tegen gereduceerd tarief gebouwen aanbieden of particulieren die inventaris aanboden. Gemeenten verwachten dat dergelijke 'donaties' veelal eenmalige waren.



2. Kostenkomponenten

Analyse van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne laat 19 relevante kostencomponenten zien

Gemeenten moeten voor opvang van Oekraïners verschillende taken uitvoeren. Elke taak kan kosten met zich meebrengen. Dit zijn kostencomponenten.

We zien vier hoofdcategorieën kostencomponenten

Op basis van deskanalyse en interviews met gemeenten zien we vier hoofdcategorieën kostencomponenten:

- ▶ **Huisvesting:** direct gerelateerd aan gebouwen
- ▶ **Overige verstrekkingen:** niet gerelateerd aan gebouwen
- ▶ **Uitvoeringskosten:** de personele kosten
- ▶ **Particuliere opvang:** alle kosten rond de POO

In totaal zien we 19 kostencomponenten

Verdeeld over deze hoofdcategorieën zien we in totaal 19 taken waar gemeenten kosten kunnen maken. De figuur hiernaast geeft deze weer. In de bijlage vanaf pagina 41 staan ze in meer detail beschreven.

De componenten zijn de bouwstenen van dit onderzoek.** In het volgende hoofdstuk beschrijven we per kostencomponent de kosten die gemeenten moeten maken.



* Gemeenten zijn niet verplicht om catering te verstrekken maar zien zich daartoe soms wel gedwongen. Pagina 16 gaat hier verder op in.

** Zoals beschreven op pagina 5 zijn deze componenten geen onderwerp van onderzoek. Ze worden wel bekostigd vanuit het totale normbedrag en zijn daarom voor de volledigheid wel in de figuur opgenomen.



3. Kostenramingen

De accommodatie zelf en de beveiliging ervan zijn de grootste componenten in de categorie huisvesting

Hieronder gaan we in op de verschillende kostencomponenten. Per component leest u een raming van de kosten. Zoals beschreven op pagina 8 is dit meestal het gewogen gemiddelde van de enquête-uitkomsten.

1.1 De kosten voor accommodaties lopen sterk uiteen tussen gemeenten

Kostencomponent 1.1 omvat de kosten die gemeenten maken voor het gebouw waarin Oekraïners worden opgevangen. Het gaat hier alleen om de structurele kosten, want eenmalige inrichtingskosten worden apart bekostigd als transitiekosten, zie pagina 5. Vaak worden deze gebouwen gehuurd en betaalt de gemeente een huursom. Onze ramingen zijn gebaseerd op dieptestudies én de enquête.

Het onderzoek laat zien dat gemeenten veel verschillende typen gebouwen gebruiken voor de opvang. Het gaat als primaire opvang om:

▸ Kantoorpanden*	31%
▸ Zorglocaties*	18%
▸ Hotels	17%
▸ Vakantieverblijven	13%
▸ Woningen	12%
▸ Schepen	5%
▸ Anders	5%

Mede door de grote diversiteit aan opvanglocaties, lopen de kosten die gemeenten hiervoor moeten maken sterk uiteen. Een aantal gemeenten maakt niet of nauwelijks kosten. Zij krijgen de panden (vrijwel) kosteloos beschikbaar gesteld, vaak door maatschappelijk betrokken gebouweigenaren.

Van de gemeenten die wel kosten maken, ramen we het gewogen gemiddelde op **€ 649** per gerealiseerd bed per maand. Het derde kwartiel per bed kent een waarde van € 1.000. Pagina 25 gaat verder in op kostendrijvers voor deze kostencomponent.

1.2 Inventariskosten (afgeschreven over 24 maanden) € 17 per maand.

Deze kostencomponent omvat de kosten voor zaken als bedden, stoelen en kookgerei. Vaak zijn dit eenmalige kosten. Zoals beschreven op pagina 8 hanteren we hiervoor een afschrijvingstermijn van 24 maanden. Onze raming is gebaseerd op dieptestudies.

Ook op deze post zijn er grote verschillen tussen gemeenten. Dat komt vooral omdat sommige gemeenten veel inventaris (vrijwel) kosteloos hebben gekregen van betrokken maatschappelijke partijen en burgers. In andere gemeenten was dat niet het geval en moest de gemeente zelf meer kosten maken. Vaak hebben ze spullen gekocht bij (betaalbare) meubelwarenhuizen. Van de gemeenten die wel kosten maken, ramen we het gewogen gemiddelde op **€ 17** per gerealiseerd bed per maand (3e kwartiel € 21).

* Onder 'kantoorpanden' verstaan we ook andere panden zonder oorspronkelijke woonbestemming, zoals voormalige scholen en kerken. Onder 'zorglocaties' verstaan we ook andere panden mét woonbestemming, zoals voormalige kazernes en kloosters.

De accommodatie zelf en de beveiliging ervan zijn de grootste componenten in de categorie huisvesting

1.3 Gas water en elektra is een relatief beperkte kostenpost

Deze kostencategorie omvat de kosten voor nutsvoorzieningen en voor internet (wifi). In de praktijk betalen gemeenten deze kosten soms samen met de huur (post 1.1) maar in dit onderzoek blijven deze posten apart.

De kosten voor gas, water en elektra lopen enigszins uiteen; omdat de kosten voor (met name) gas en elektra deels afhankelijk zijn van het gebouw waar Oekraïners worden opgevangen: slecht geïsoleerde panden hebben bijvoorbeeld hogere kosten. De kosten voor water en wifi zouden in principe meer gelijk moeten zijn.

We ramen de kosten op **€ 45** per gerealiseerd bed. Dit is een termijnbedrag waarin al verdisconteerd is dat de kosten voor gas in de zomer lager zijn en in de winter hoger.

Wel kunnen de energieprijzen veranderen. Veel gemeenten hebben geen langetermijncontracten, en kunnen bij veranderende energieprijzen meer of minder gaan betalen. Het effect daarvan op het totaal is beperkt doordat deze kostenpost slechts 2,5% van de totale kosten voor opvang uitmaakt.

1.4 Gemeenten hebben verschillende opvattingen voor schoonmaak

Schoonmaak omvat de kosten voor ingehuurde schoonmaakbedrijven en voor schoonmaakartikelen. Onze raming is gebaseerd op dieptestudies.

Het onderzoek laat zien dat bij de meeste grootschalige opvanglocaties schoonmaakbedrijven worden ingezet. Gemeenten geven aan dat schoonmaak daar noodzakelijk is

om (gemeenschappelijke ruimtes van) panden leefbaar te houden. In kleinschalige opvanglocaties zijn opgevangen Oekraïners vaak zelf verantwoordelijk voor schoonmaak en betaalt de gemeente alleen voor schoonmaakmiddelen. We ramen de kosten op **€ 72** per gerealiseerd bed per maand.

1.5 Beveiliging kan een grote kostenpost zijn bij grootschalige opvanglocaties

Beveiliging omvat de kosten voor ingehuurde beveiliging van opvanglocaties voor ontheemde Oekraïners. Onze ramingen zijn gebaseerd op de dieptestudies en de enquête onder gemeenten.

Net als bij schoonmaak geven gemeenten aan dat beveiliging vaak noodzakelijk is: de doelgroep is kwetsbaar en soms is beveiliging ook vereist op last van de brandweer. De meeste gemeenten vullen deze noodzaak in door een professioneel beveiligingsbedrijf in te huren. Bij de meest kleinschalige opvanglocaties is beveiliging vaak niet nodig.

Het onderzoek laat verschillende kostendrijvers zien. Bij sommige locaties is beveiliging alleen nodig als de locatiebegeleider afwezig is; bij andere locaties is 24/7 beveiliging nodig. Bij middelgrote locaties zijn de beveiligingskosten *per bed* hoger dan bij grotere locaties. Daarnaast kan de locatie bijvoorbeeld op een afgelegen plek of juist in een grotere stad invloed hebben op de beveiligingskosten. Van de gemeenten die wel kosten maken, ramen we de gewogen gemiddelde kosten op **€ 314** per gerealiseerd bed per maand. Het 3e kwartiel is € 412.

De kosten voor 'dagbesteding', verzekeringen en bijzondere verstrekkingen zijn relatief beperkt

2.1 Dagbesteding wordt verschillend ingevuld, vaak goeddeels door vrijwilligers

Deze component omvat recreatieve en educatieve activiteiten voor Oekraïners, kortweg 'dagbesteding' genoemd. Vaak worden deze activiteiten ingekocht bij lokale clubs of maatschappelijk werk. Onze ramingen zijn gebaseerd op dieptestudies én de enquête. De kosten van ambtelijke opdrachtgeverschap vallen niet onder deze post. Dat is de aparte component 3.3.

Het onderzoek laat zien dat sommige gemeenten al een compleet pallet activiteiten aanbieden, terwijl bij andere gemeenten het dagbestedingsprogramma nog in de kinderschoenen staat. Cijfers van incomplete programma's rekenen we niet mee omdat die, zeker op lange termijn, onvoldoende zijn om deze taak goed in te vullen.

Gemeenten bieden verschillende soorten activiteiten aan. De vaakst voorkomende activiteiten zijn Nederlandse of Engelse taallessen, sportactiviteiten, zwembaden, en knutselen voor kinderen. We ramen we deze component op **€ 27** per gerealiseerd bed per maand, met een 3e kwartiel waarde van € 36.

Deze kosten zijn relatief laag en dat komt door de hoge maatschappelijke betrokkenheid: veel organisaties zoals sportclubs of culturele instellingen bieden hun hulp tegen lage kosten aan. Taalles wordt regelmatig door vrijwilligers verzorgd. Voor landelijk gelegen gemeenten is vervoer naar deze activiteiten vaak een van de grotere uitgaven binnen deze kostenpost.

2.2 Veel gemeenten maken voor WA-verzekeringen meestal geen extra kosten

De *Regeling opvang ontheemden Oekraïne* vraagt van gemeenten dat ze een verzekering afsluiten voor wettelijke aansprakelijkheid van Oekraïners. Uit de dieptestudies kwam naar voren dat deze aansprakelijkheid al wordt gedekt met de huidige verzekeringspakketten van meeste gemeenten. Van de acht dieptestudiegemeenten maakte slechts één gemeente hiervoor extra kosten, namelijk € 6,81 per maand (22 cent per dag). We ramen deze kosten dan ook op **nihil**.

2.3 Buitengewone kosten zijn onvoorspelbaar maar meestal beperkt

Deze component omvat noodzakelijke kosten die Oekraïners niet zelf uit hun leefgeld kunnen betalen. De dieptestudies lieten zien dat de meest voorkomende buitengewone kosten de tandarts, apotheek, brillen en vervoer (bijvoorbeeld taxi's of fietsen voor noodzakelijke reizen) betreffen.*

Deze kosten zijn hoog voor individuele Oekraïners, maar voor verreweg de meeste Oekraïners zijn er helemaal geen bijzondere kosten. Het gemiddelde per persoon is dan ook laag en ramen we op **€ 4** per maand per gerealiseerd bed.

Daarbij geldt wel dat bijzondere kosten onvoorspelbaar zijn: een uitvaart van een overleden Oekraïner zou bijvoorbeeld ook onder deze post vallen. Dat komt niet vaak voor, maar zou de betreffende gemeente ineens met hoge kosten confronteren.

Ongeveer de helft van de gemeenten moet (netto) kosten maken voor catering

2.4 Iets minder dan de helft van de gemeenten heeft netto uitgaven aan catering

Catering is een bijzondere kostencomponent. De *Regeling opvang ontheemden Oekraïne* vraagt niet van gemeenten dat ze catering regelen. Wanneer zij dat toch doen, mogen ze de kosten daarvan inhouden op het leefgeld. Toch geeft iets minder dan de helft van de gemeenten aan dat ze kosten moeten maken voor het centraal verstrekken van voedsel die ze niet (volledig) kunnen inhouden op het leefgeld. Dat hadden we voorafgaand aan de dieptestudies niet verwacht, dus onze raming is alleen gebaseerd op de enquête.

Zo zijn er veel opvanglocaties waar Oekraïners niet zelf een warme maaltijd kunnen bereiden omdat er een keuken ontbreekt. Ook zijn er locaties (vaak hotels) waar catering onderdeel is van een 'package deal' bij het huren van de accommodatie. Tot slot verzorgt een aantal gemeenten catering in de eerste weken, vaak als overbrugging totdat er een bankrekening is om leefgeld naar over te maken.

De reden dat gemeenten deze kosten niet inhouden op het leefgeld, is vaak dat de kosten hoger zijn dan het beschikbare leefgeld.* Bij tijdelijke catering wegen de uitvoeringskosten van verrekenen soms niet op tegen het uitgespaarde bedrag.

Voor gemeenten die kosten maken, ramen we de netto kosten (inclusief verrekend leefgeld) op € 462 per maand, waarbij het 3e kwartiel € 708 is. De verschillen tussen gemeenten zijn groot, vaak afhankelijk van het aandeel Oekraïners dat catering krijgt** en de lokale cateraarsmarkt.

2.5 De omvang van leefgeld verstrekkingen is buiten scope

Deze kostencomponent betreft de verstrekkingen voor voedsel en voor kleding en andere persoonlijke uitgaven. Deze maandelijkse bedragen zijn wettelijk vastgelegd op respectievelijk € 205 en € 55 per persoon, in totaal € 260 per maand. Uitzondering zijn Oekraïners met inkomsten uit arbeid. Zoals beschreven op pagina 5 is nader onderzoek naar deze bedragen buiten scope van dit onderzoek.

* Oekraïners krijgen € 205 leefgeld per maand. Als een derde daarvan voor broodmaaltijden bestemd is, resteert € 135 per maand (€ 4,50 per dag) voor warme maaltijden. Veel cateraars rekenen hogere kosten.

** Soms krijgt een deel van de Oekraïners catering (op locaties zonder keukens) en een deel van de Oekraïners niet (op locaties zonder keukens). Het bedrag is een gemiddelde voor de hele gemeente.

Veel personeelskosten komen van locatiebegeleiders die aanspreekpunt en huismeester zijn

3.1 Op vrijwel alle grotere opvanglocaties zijn locatiebegeleiders nodig

Met 'locatiebegeleiders' bedoelen we personele kosten van medewerkers die als aanspreekpunt dagelijks op de opvanglocatie aanwezig zijn en daar de Oekraïners helpen met allerlei praktische zaken. Soms worden zij ook wel 'huismeesters', 'floormanagers', of 'sociaal beheerders' of 'receptionisten'* genoemd. Onze ramingen zijn gebaseerd op dieptestudies én de enquête.

De meeste gemeenten zetten locatiebegeleiders in. In enkele gemeenten met alleen maar zeer kleinschalige opvanglocaties zijn ze niet nodig. Maar zodra de opvang enkele tientallen Oekraïners betreft, is een laagdrempelig aanspreekpunt onontbeerlijk. Bij grootschalige opvang is dat vaak 5 of zelfs 7 dagen per week nodig. Hun rol is vaak van grote waarde om Oekraïners een bekend gezicht te bieden, dagelijkse vraagstukken op te pakken en kleine reparaties uit te voeren.

Van de gemeenten die wel kosten maken, ramen we de kosten op **€ 256** per gerealiseerd bed per maand. Het 3e kwartiel bedrag bedraagt € 350. De verschillen tussen gemeenten zijn voor deze post relatief klein.

3.2 Inschrijven en leefgeld verstrekken brengt uitvoeringskosten met zich mee

Deze component omvat de uitvoeringskosten die gemeenten maken om Oekraïners in te schrijven in de Basisregistratie personen (BRP) en om hun leefgeld uit te keren. Vaak

zijn dit personeelskosten bij de afdelingen *Werk & Inkomen* en *Burgerzaken*, plus enige administratiekosten. Onze ramingen zijn gebaseerd op dieptestudies én de enquête.

We ramen de kosten deze kosten op **€ 122** per gerealiseerd bed per maand (3e kwartiel € 130). Op lange termijn kunnen deze kosten mogelijk licht kunnen dalen omdat inschrijven in de BRP in principe eenmalige is (al zijn er in de praktijk regelmatig 'verhuizingen') en het uitkeren van leefgeld deels geautomatiseerd kan worden, zodra een bankrekening is geregeld.

3.3 Gemeenten maken kosten voor de uitvoering van dagbesteding

Deze kostencomponent omvat de ambtelijke kosten rondom dagbesteding: het selecteren, inhuren en aansturen van partijen die recreatieve of educatieve activiteiten bieden. Onze ramingen zijn gebaseerd op dieptestudies. De inkoopprijs van de activiteiten valt onder component 2.1.

Het vraagt van gemeenten enige inzet om dagbesteding goed in te regelen, en het daarna te coördineren. De kosten hiervan zijn relatief beperkt ramen we op **€ 30** per gerealiseerd bed per maand.

Er zijn veel verschillende medewerkers betrokken bij de projectorganisatie voor opvang van Oekraïners

3.4 Gemeenten hebben een vrij groot coördinerend projectteam nodig

Deze kostencomponent omvat de kosten van het gemeentelijke projectteam dat de opvang van Oekraïners coördineert. Onze ramingen zijn gebaseerd op dieptestudies én de enquête.

Het onderzoek laat zien dat de meeste gemeenten een multidisciplinair team nodig hebben voor deze taak, met vaak een projectleider, communicatiemedewerkers, beleidsmedewerkers* en specialisten op het gebied van huisvesting. Vaak is dat een combinatie van eigen medewerkers (die andere uitvoerende taken tijdelijk laten vallen), gedetacheerde medewerkers en inhuur.

Niet elke gemeente kan exact deze post afbakenen, maar veel gemeenten konden dat wel omdat betrokken projectmedewerkers uren schrijven voor het project. Daarbij geldt wel dat vrijwel alle gemeenten een projectteam hebben dat zich bezighoudt met zowel de GOO als POO. We hebben in de enquête gevraagd welk deel van de totale kosten aan de GOO toe te rekenen is. Dat bleek gemiddeld 79%: medewerkers van het projectteam besteden dus gemiddeld circa vier vijfde deel van hun tijd aan de GOO.

Teruggerekend naar de kosten per gerealiseerde opvangplek, ramen we de kosten op € 268 per gerealiseerd bed per maand, met het 3e kwartiel op € 322.

Uit het onderzoek kwam ook naar voren dat gemeentelijke projectteams dit voorjaar (nog) groter waren. Toen was er extra capaciteit nodig, bijvoorbeeld om de projecten op te zetten, kaders uit te denken en te zoeken naar geschikte accommodaties. Bovendien werken teams in de 'aanloophase' minder efficiënt. Een schatting is dat de kosten voor deze component in de maanden maart en april ongeveer dubbel zo hoog waren.**

3.5 Tolken zijn duur maar niet erg vaak nodig

Deze kostencomponent omvat de kosten van tolken die gemeenten inhuren om tekst of gesprekken te vertalen. Onze ramingen zijn gebaseerd op dieptestudies én de enquête.

Veel Oekraïners spreken geen Nederlands of Engels. Daarom moeten gemeenten soms tolken inschakelen. Tolken hanteren hoge uurtarieven. Echter, in veel situaties weten gemeenten andere oplossingen te vinden. Vaak kunnen Oekraïners die wél Engels spreken, vertalen voor de rest van de groep. Ook zijn er veel voorbeelden van vrijwilligers die al Oekraïens of Russisch spraken die kosteloos meehelpten met vertalen. Dat maakt de kosten per gerealiseerd bed relatief laag. We ramen deze kosten op € 8 per gerealiseerd bed per maand.

* We bedoelen hier beleidsmedewerkers die specifiek zijn gericht op het dossier van opvang van Oekraïners. Beleidsmedewerkers van aanpalende domeinen zoals onderwijs tellen we niet mee, zie ook pagina 5.

** We hebben geprobeerd deze 'aanloopkosten' preciezer te kwantificeren, maar dat bleek niet haalbaar (binnen een acceptabele werklust voor gemeenten) door onvolledige registraties over maart en april

De grootste GOO componenten zijn accommodatie, het projectteam en (indien van toepassing) catering

Het totaal van alle GOO-kostencomponenten samen is € 83,33 per dag

De tabel hiernaast geeft een overzicht van alle kosten die we ramen voor de opvang van Oekraïners in de GOO. Het totaal van alle kostencomponenten samen is € 2.534 per maand, oftewel € 83,33 per gerealiseerd bed per dag. Het bedrag van de gemiddelden met waar van toepassing de derde kwartielen komt neer op €111,72 per bed per dag.

Veel gemeenten hebben met andere kosten te maken

Dat ene cijfer is echter lang niet altijd van toepassing. Ten eerste maken niet alle gemeenten alle kosten. Zo hoeft een krappe minderheid van de gemeenten kosten voor catering (2.4) te maken. Het leefgeld (2.5) kan worden stopgezet als Oekraïners inkomsten hebben uit arbeid. In enkele gevallen zijn schoonmaak (1.4), beveiliging (1.5) en heel soms ook locatiebegeleiders (3.1) niet altijd nodig.

Ten tweede is het belangrijk om te benadrukken dat deze kosten een (gewogen) gemiddelde zijn. Dat wil zeggen dat de meeste gemeentes ofwel hogere ofwel lagere kosten maken. Vaak zijn die kostenverschillen onvermijdelijk en ontstaan ze als gevolg van lokale omstandigheden. Daarom gaan we in het volgende hoofdstuk in op kostendrijvers die deze verschillen veroorzaken, en staan op pagina 45 aanvullende cijfers, zoals de verdere spreiding van kosten voor gemeenten.

Ten slotte geldt dat de kosten van gemeenten kunnen veranderen door exogene ontwikkelingen. Pagina 22 gaat daar verder op in.

#	Component	kosten per maand	kosten per dag	Derde kwartiel per dag
1.1	Accommodatie	€ 649	€ 21,34	€ 32,43
1.2	Inventaris	€ 17	€ 0,55	€ 0,69
1.3	Gas, water, licht	€ 45	€ 1,49	€ 1,49 *)
1.4	Schoonmaak	€ 72	€ 2,38	2,38 *)
1.5	Beveiliging	€ 314	€ 10,33	€ 13,34
2.1	Dagbesteding	€ 27	€ 0,89	€ 1,16
2.2	WA-verzekering	€ 0	€ 0,00	€ 0,00
2.3	Buitengewone kosten	€ 4	€ 0,12	€ 0,12 *)
2.4	Catering	€ 461	€ 15,17	€ 22,96
2.5	Leefgeld*	€ 260	€ 8,55	€ 8,43
3.1	Locatiebegeleiders	€ 257	€ 8,44	€ 11,35
3.2	Verstrekkingen en burgerzaken	€ 122	€ 4,00	€ 4,21
3.3	Organiseren dagbesteding	€ 30	€ 1,00	€ 1,00 *)
3.4	Projectorganisatie	€ 268	€ 8,81	€ 11,90
3.5	Tolkkosten	€ 8	€ 0,26	€ 0,26 *)
	Totaal	€ 2.534	€ 83,33	€ 111,72

* Zoals beschreven op pagina 5 is deze component geen onderwerp van onderzoek. Het leefgeld wordt wel bekostigd vanuit het totale normbedrag en is daarom voor de volledigheid wel in de tafel opgenomen. De cijfers gaan uit van Oekraïners zonder inkomsten uit arbeid.

Gemeenten maken voor de POO aanmerkelijk lagere kosten dan voor de GOO

4.1 Net als bij de GOO zijn de bijzondere kosten voor de POO tot nu toe beperkt

Deze component omvat noodzakelijke kosten die Oekraïners in de particuliere opvang niet zelf uit hun leefgeld kunnen betalen. De gemeente waarin zij wonen, kan dan een vergoeding voor deze kosten uitkeren. Onze ramingen zijn gebaseerd op dieptestudies.

Dieptestudies lieten zien dat de meest voorkomende buitengewone kosten voor particulieren te maken hebben met tandartskosten en brillen. Tot nu toe zijn uitkeringen voor bijzondere kosten echter nog vrij zeldzaam. De kosten per ontheemde zijn daarmee beperkt. We ramen deze kosten € 9 per persoon in de POO per maand.

Net als bij component 2.3 (de buitengewone kosten voor de GOO) lopen gemeenten wel enig risico; want ze kunnen plots met hoge bijzondere kosten te maken krijgen.

4.2 De uitvoeringskosten van POO-verstrekingen zijn niet hoger dan bij de GOO

Deze component omvat de uitvoeringskosten die gemeenten maken om Oekraïners in de particuliere opvang in te schrijven in de Basisregistratie personen (BRP) en om hun leefgeld (plus de wooncomponent) uit te keren. Op basis van dieptestudies schatten we in dat de uitvoeringskosten op dit gebied voor de particuliere opvang gelijk zijn aan de uitvoeringskosten voor de gemeentelijke opvang (component 3.2). Zo zijn administratiekosten voor inschrijving in de BRP voor iedereen gelijk, ongeacht hun woning.

Weliswaar omvat de uitkering aan Oekraïners in de POO ook een wooncomponent, toch

bleek uit de data geen substantieel kostenverschil met de GOO. Een oorzaak kan zijn dat de processen deels geautomatiseerd zijn. We ramen de kosten dus op € 122 per persoon per maand.

3.3 We rekenen 21% van de kosten van het projectteam toe aan de POO

Deze component de kosten voor het projectteam, met bijvoorbeeld de projectleider en communicatiemedewerkers. In de praktijk bleek dat vrijwel alle gemeenten één projectteam hebben dat zich bezig houdt met alle opvang van Oekraïners. Bijna geen enkele gemeente kon de kosten daarvan inhoudelijk uitsplitsen naar GOO en POO.*

We hebben in de enquête gevraagd welk deel van de totale kosten aan de GOO toe te rekenen is. Dat bleek gemiddeld 21%: medewerkers van het projectteam besteden dus gemiddeld circa één vijfde deel van hun tijd aan de POO. Teruggerekend naar de kosten per ontheemde, ramen we de kosten op € 71 per persoon per maand.

3.4 De omvang van leefgeld verstrekingen is buiten scope

Deze kostencomponent betreft de verstrekingen voor voedsel, voor kleding en andere persoonlijke uitgaven, en de wooncomponent. Deze maandelijkse bedragen zijn vastgelegd op respectievelijk € 205, € 55 en € 215** per persoon, in totaal € 475 per maand. Uitzondering zijn Oekraïners met inkomsten uit arbeid. Zoals beschreven op pagina 5 is nader onderzoek naar deze bedragen buiten scope van dit onderzoek.

* Sommige grote gemeenten hebben wel specifieke deelprojectleiders of beleidsmedewerkers die zich op de POO richten; maar zij hebben daarnaast ook veel medewerkers die voor zowel GOO als POO werken.

** We gaan hier uit van volwassenen. De wooncomponent voor minderjarigen bedraagt € 55 per maand.

Rond de POO hebben gemeenten minder taken en dus ook minder kosten

Het totaal van alle POO-kostencomponenten samen is € 22,26 per persoon per dag

De tabel hieronder geeft een overzicht van alle kosten voor gemeenten die we ramen met betrekking tot de particuliere opvang. Het totaal van de vier kostencomponenten samen is € 677 per persoon per maand, oftewel € 22,26 per dag.

#	Component	kosten per maand	kosten per dag
4.1	Buitengewone kosten POO	€ 9	€ 0,30
4.2	Verstrekkingen en burgerzaken POO	€ 122	€ 4,00
4.3	Projectorganisatie	€ 71	€ 2,34
4.4	Leefgeld en wooncomponent*	€ 475	€ 15,62
	Totaal	€ 677	€ 22,26

De verschillen tussen gemeenten zijn aanzienlijk kleiner dan bij de GOO

Net als bij de GOO kent de raming voor de POO onzekerheden richting de toekomst. Pagina 22 gaat daar verder op in. De onderlinge verschillen tussen gemeenten zijn echter kleiner dan bij de GOO. Alle gemeenten krijgen te maken met alle vier de kostencomponenten. Geen van deze kostencomponenten wordt sterk beïnvloed door lokale omstandigheden – in ieder geval niet in dezelfde mate als bijvoorbeeld de huur van accommodaties.

Het leefgeld omvat het leeuwendeel van de bovengenoemde kosten voor de POO

Component 4.4 (leefgeld en de wooncomponent) omvat bijna 70% van alle kosten voor de POO. De cijfers voor leefgeld (inclusief wooncomponent) gaan uit van een volwassen Oekraïner zonder inkomsten uit arbeid. Voor minderjarigen zijn de kosten € 160 lager en Oekraïners met een baan ontvangen helemaal geen leefgeld.

* Zoals beschreven op pagina 5 is deze component geen onderwerp van onderzoek. Het leefgeld (inclusief de wooncomponent) wordt wel bekostigd vanuit het totale normbedrag en is daarom voor de volledigheid wel in de tabel opgenomen, uitgaande van een volwassene zonder inkomsten uit arbeid.



Bij veranderende omstandigheden, veranderen ook de kosten die gemeenten moeten maken

In dit hoofdstuk was de huidige opgave het uitgangspunt. Hieronder bespreken we wat er kan gebeuren als 'exogene' omstandigheden veranderen. Vanwege alle onzekerheden kunnen we dit wel kwalitatief schetsen maar niet kwantificeren.

Bij grotere aantallen Oekraïners nemen de kosten sneller toe

De belangrijkste 'exogene' onzekerheid is het aantal Oekraïners in Nederland. We verwachten dat als dit aantal toeneemt (bijvoorbeeld bij een nieuwe fase in de oorlog), gemeenten met verhoudingsgewijs hogere kosten te maken krijgen. Dat komt vooral omdat extra accommodaties waarschijnlijk duurder zullen zijn: het 'laaghangend fruit' van makkelijk beschikbare accommodaties is al in gebruik. Bovendien vragen grotere aantallen waarschijnlijk om grootschalige opvang, en die is duurder (zie pagina 26).

We verwachten een steeds groter aandeel GOO en steeds kleiner aandeel POO

Veel gemeenten geven aan dat ze de afgelopen periode het aantal particuliere opvangplaatsen langzaam afnam. Er valt te verwachten dat die trend doorzet. Dit maakt voor de POO-kosten per opvangplaats nauwelijks verschil omdat die kosten allemaal vrij schaalbaar zijn. Wel zal hierdoor het aantal Oekraïners in de gemeentelijke opvang toenemen, wat zoals hierboven beschreven tot hogere kosten leidt.

Bij een groter aandeel mannen, nemen de kosten waarschijnlijk toe

Tot nu toe waren vrouwen en kinderen de grootste groepen in de opvang. Wanneer er

verhoudingsgewijs meer mannen naar Nederland zouden komen, nemen enkele kosten toe: het wordt moeilijker om verschillende mensen kamers te laten delen, waardoor de kosten per bed mogelijk toenemen. Ook verwachtten sommigen gemeenten dan iets meer beveiliging nodig te hebben. Bovendien kunnen gemeenten te maken krijgen met bijzondere kosten rond mannen die (op het slagveld) getraumatiseerd zijn geraakt.

Als de opvang langdurig wordt, kunnen de kosten sterk gaan veranderen

Als de opvang semipermanent wordt, moeten veel gemeenten op zoek naar andere opvanglocaties. Vaak zijn de huidige accommodaties niet geschikt zijn voor langdurige opvang (zoals hotels), of lopen contracten met gebouweigenaren af. Ook het karakter van de ambtelijke inzet verandert dan; projectorganisaties worden staande teams.

Wellicht zullen de gemiddelde kosten dan dalen omdat enkele grote kostenposten zoals hotels, schepen, catering dan minder voorkomen. Maar het is ook mogelijk dat sommige gemeenten er (daardoor) niet meer in slagen voldoende opvangplekken te bieden.

Ook de energieprijs, en de inflatie in het algemeen, zijn belangrijke onzekerheden

In de zomer van 2022 zijn er grote schommelingen geweest in de prijs van energie. Die kan component 1.3 (gas, water, elektra) sterk beïnvloeden. Daarnaast is de energieprijs een drijfveer van inflatie, en kan zo alle andere kostenposten ook beïnvloeden



4. Kostendrijvers en variatie tussen gemeenten

4. Kostendrijvers

We onderzochten hoe potentiële kostendrijvers de kosten beïnvloeden

In dit hoofdstuk schetsen we kostendrijvers: factoren die maken dat de ene gemeente onvermijdelijk meer kosten moet maken dan de andere.

We hebben voor de GOO vier kostendrijvers onderzocht en alleen de relevante kostencomponenten

Op basis van de dieptestudies zagen we voor de gemeentelijke opvang vier factoren die mogelijk kostendrijver konden zijn: schaalgrootte, geografie, opvangtype, en inwoneraantal.

Niet alle kosten zijn afhankelijk van deze kostendrijvers. Zo zullen de kosten van de inschrijving in het BRP niet afhangen van het opvangtype. We hebben alleen die kostencomponenten onderzocht waar op basis van inhoudelijke argumenten een verschil te verwachten is. Ook hebben we kostencomponenten die slechts een klein deel zijn van het totaal niet meegenomen (vaak waren daarover ook geen enquêteresultaten).

We zijn voor deze analyse uitgegaan van gemiddelde kosten

Voor deze analyse is specifiek gekeken naar de kosten voor verschillende groepen van gemeenten met een bepaald kenmerk (bijvoorbeeld: grote of kleine gemeente). Dat betekent wel dat cijfers gebaseerd zijn op kleinere aantallen gemeenten. Anders dan in de rest van het rapport, is er gekeken naar de ongewogen gemiddelde kosten per component in plaats van de gewogen gemiddelden. Zo voorkomen we dat één gemeente met relatief veel van een bepaald type bedden te zwaar meeweegt in de analyse.

Voor de POO zagen we geen potentiële kostendrijvers, maar wel verschillen in de doelgroep

Op basis van de dieptestudies zagen we voor de POO geen mogelijke kostendrijvers waar structuurverschillen tussen gemeenten tot kostenverschillen leiden. Wel zijn de verschillen in leefgeld groot.



We hebben alleen gekeken naar de relevante kostencomponenten

Andersson Elffers Felix

De accommodatiekosten zijn sterk afhankelijk van het dominante type accommodatie

Verschillen in accommodatietypen hebben grote invloed op de kosten

De onderstaande tabel geeft weer wat de gemiddelde kosten per maand voor accommodatie, inventaris en de projectorganisatie zijn, uitgesplitst naar het dominante accommodatietype.

	1.1 Accommodatie	1.2 Inventaris	3.5 Projectorganisatie
Zorggebouwen	€ 250	€ 18	€ 320
Woningen	€ 216	€ 22	€ 404
Kantoorlocaties	€ 255	€ 21	€ 396
Hotels	€ 955	€ 20	€ 356
Schepen	€ 1.253	€ 13	€ 408
Vakantieverblijven	€ 587	€ 22	€ 360

Uit de tabel wordt duidelijk dat het dominante accommodatietype van grote invloed is op de kosten. De spreiding in accommodatiekosten per dominant type accommodatie is groot: bijna een factor 5 voor de duurste versus de goedkoopste optie. De effecten worden nog gedempt door het feit dat gemeenten soms naast het dominante accommodatietype ook andere typen aanbiedt.

Schepen zijn het duurst, gevolgd door hotels

Op basis van de accommodatiekosten zien we drie groepen van accommodaties:

- De accommodatiekosten voor schepen, en in iets mindere mate van hotels, zijn veel hoger dan van andere locaties. Dit is bevestigd vanuit de dieptestudies. Hoewel in deze locaties grote aantallen Oekraïners opgevangen kunnen worden, zijn de kosten per bed relatief hoog: van bijna € 1000 voor hotels tot ruim € 1200 voor schepen.
- Woningen, kantoorlocaties en zorggebouwen zijn het goedkoopst. Deze locaties moeten nog wel geschikt gemaakt worden voor opvang, maar deze kosten zijn geen onderdeel van dit normbedrag. De huurkosten zijn vervolgens relatief laag: tussen de € 200 en € 300.
- Vakantieverblijven zitten hier tussenin. De kosten hiervoor liggen rond de € 600.

Met uitzondering van de accommodatiekosten zijn de verschillen klein

De verschillen in accommodatiekosten zijn dus groot tussen verschillende opvangtypen. Voor andere kosten is dit verschil veel kleiner. De kosten voor de projectorganisatie wijken weinig van elkaar af. Ook in inventariskosten van de verschillende accommodatietypen zit weinig verschil. Mogelijk zijn er nog enige kostenverschillen in de schoonmaakkosten, maar daar zijn geen enquêtegegevens van.

* Het dominante accommodatietype is het type waarvan de gemeente de meeste bedden beschikbaar had. Sommige gemeenten kennen meer dan één accommodatietype. Om de werklast van de enquête behapbaar te houden, hebben we deze gemeenten niet gevraagd om per type aparte cijfers aan te leveren.

Grootschalige opvang is gemiddeld duurder doordat het vaak in schepen en hotels plaatsvindt

Grootschalige opvang kost gemiddeld meer dan kleinschalige opvang

In de enquête hebben we gemeenten gevraagd of zij (voornamelijk) grootschalige of kleinschalige opvanglocaties hebben. Grootschalige opvanglocaties zijn veelal centrale locaties met gemeenschappelijke voorzieningen en een groot aantal bedden. Bij kleinschalige opvang zijn er relatief weinig bedden op de locatie.

De onderstaande tabel geeft weer wat de gemiddelde kosten per maand voor accommodatie, beveiliging en locatiebegeleiders zijn voor gemeenten met voornamelijk grootschalige of juist kleinschalige opvang.

	1.1 Accommodatie	1.5 Beveiliging	3.1 Locatiebegeleiders
Grootschalige opvang	€ 566	€ 302	€ 225
Kleinschalige opvang	€ 399	€ 334	€ 201

Deze tabel suggereert dat grootschalige opvang duurder is. Bij nadere bestudering blijkt dit echter niet het geval: het betreft gemiddelde kosten van gemeenten die voornamelijk een bepaald type opvang hebben.

Verschillen tussen groot- en kleinschalig komen voort uit het type accommodatie

Gezien de grote afhankelijkheid van de kosten van het type opvang hebben we onderzocht in welk type accommodatie grootschalige opvang vooral plaatsvindt. Het blijkt dat deze relatief vaak in hotels en schepen vormgegeven is, waardoor de kosten hoger uitvallen. Het verschil tussen grootschalige en kleinschalige opvang wordt dus vooral verklaard door het type accommodatie.

Andere componenten kennen geen grote verschillen tussen groot- en kleinschalig

De kosten voor de beveiliging en de locatiebegeleiders verschillen gemiddeld niet veel van elkaar. Hier spelen twee tegengestelde effecten:

- ▶ Enerzijds geeft kleinschalige opvang in absolute zin minder kosten. Zo hebben kleinschalige opvanglocaties regelmatig lage absolute kosten voor beveiliging, omdat zij vaak alleen gebruik maken van camerabewaking.
- ▶ Anderzijds kunnen bij grootschalige opvanglocaties de kosten over meer 'bedden' worden verdeeld: als een locatie met 50 bedden en een met 80 bedden allebei één beveiliging nodig hebben, dan heeft de laatstgenoemde lagere kosten per bed.

Gemiddeld zorgt dit ervoor dat de beveiligingskosten voor grootschalige of kleinschalige opvang niet veel van elkaar verschillen.

Grote gemeenten maken, mede door het type accommodatie, hogere kosten

Grote gemeenten maken gemiddeld meer kosten voor de accommodatie

In onderstaande tabel is weergegeven hoe de kosten per maand van verschillende gemeentegrootten zich tot elkaar verhouden voor kostencomponenten die in de dieptestudies als potentieel relevant benoemd werden.*

	1.1 Accommodatie	1.5 Beveiliging	3.1 Locatiebegeel.	3.4 Projectteam
G4	€ 766	€ 299	€ 327	€ 372
Groot	€ 777	€ 329	€ 252	€ 335
Middelgroot	€ 418	€ 287	€ 218	€ 350
Klein	€ 508	€ 308	€ 216	€ 366

Zowel voor projectkosten als voor accommodatiekosten zijn er verschillen zichtbaar tussen verschillende gemeentegrootten

Het verschil in component 1.1 wordt verklaard door het type accommodatie

De accommodatiekosten van de G4 en de grote gemeenten zijn het hoogst. Dit komt doordat grote gemeenten vaker gebruik maken van schepen en hotels. Daardoor worden de accommodatiekosten hoger. De kleinste gemeenten maken juist meer gebruik van vakantiewoningen. Hoewel deze minder duur zijn dan schepen of hotels, verklaart dit wel waarom de kosten bij kleine gemeenten hoger zijn dan bij middelgrote.

Locatiebegeleiders kosten meer bij grotere gemeenten

De gemiddelde kosten voor de locatiebegeleiders nemen af naarmate het inwonersaantal van de gemeente afneemt. Dit kan komen doordat grotere gemeenten meer differentiëren en soms aparte sociaal beheerders, huismeesters en receptionisten inzetten, terwijl kleinere gemeenten vaker één generalist inzetten. Daarnaast is de maatschappelijke betrokkenheid daar ook hoger waardoor kleinere gemeenten relatief gezien vaker vrijwilligers kunnen inzetten voor een deel van de taken van locatiebegeleiders.

In de projectorganisaties lijken schaal voor- en -nadelen zichtbaar

Het projectteam kost het meest in de grootste en de kleinste gemeenten. Waarschijnlijk hangt dit samen met schaal voor- en nadelen, hoewel de verschillen relatief klein zijn.

* Daarbij is 'groot' meer dan 100.000 inwoners, 'middelgroot' als 50.000 - 100.000 inwoners en 'klein' als minder dan 50.000 inwoners. De G4-gemeenten zijn Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Regionale verschillen in kosten zijn beperkt

De accommodatiekosten zijn niet hoger in de Randstad

Eén van de hypothesen die genoemd werd in de dieptestudies was dat de huren in de Randstad hoger liggen, waardoor ook de accommodatiekosten mogelijk zouden zijn dan in de rest van het land.

In de onderstaande tabel hebben we kosten uitgesplitst naar gemeenten in de provincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht enerzijds, en de rest van het land anderzijds.*

	1.1 Accommodatie	3.1 Locatiebegeleiders	3.5 Projectorganisatie
Randstad (NH, ZH, Utr)	€ 494	€ 224	€ 412
Rest van Nederland	€ 520	€ 210	€ 333

Het valt op dat de kostenverschillen beperkt zijn en voor accommodatiekosten zelfs een licht omgekeerd patroon laten zien ten opzichte van de verwachting.

De geografische ligging heeft beperkt effect op de accommodatiekosten

Anders dan in de dieptestudies gesuggereerd werd, lijkt de geografische ligging slechts zeer beperkt effect te hebben op de kosten.

De accommodatiekosten van gemeenten (die huur betalen voor de opvanglocaties) zijn per gerealiseerd bed binnen de Randstad iets lager dan daarbuiten. Dit komt doordat buiten de Randstad relatief veel dure accommodatietypes gebruikt worden: 25% van de gemeenten buiten de Randstad die de enquête ingevuld heeft, heeft hotels of schepen als dominante opvangvorm. Binnen de Randstad is dat minder dan 20%.

Hoewel de aantallen te klein zijn om harde conclusies uit te trekken, hebben we wel verkend hoe de kosten voor vergelijkbare typen accommodaties zich verhouden tussen de Randstad en daarbuiten. Hier blijkt geen structureel verschil te bestaan: zo zijn de woningen in de Randstad gemiddeld duurder, maar de kantoorlocaties juist goedkoper. Er is dus geen duidelijk prijsverschil zichtbaar.

Geografische ligging heeft wel effect op projectkosten

De kosten voor de projectorganisatie zijn wel hoger in de Randstad. In interviews kwam naar voren dat de gemeenten uit de Randstad eerder geneigd zijn om externen in te huren voor de projectorganisatie.

* Daarmee volgen we voor een definitie van 'de Randstad' de Handleiding Overheidstarieven ([link](#)), die voor een afbakening verwijst naar het Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel kantoren ([link](#)).

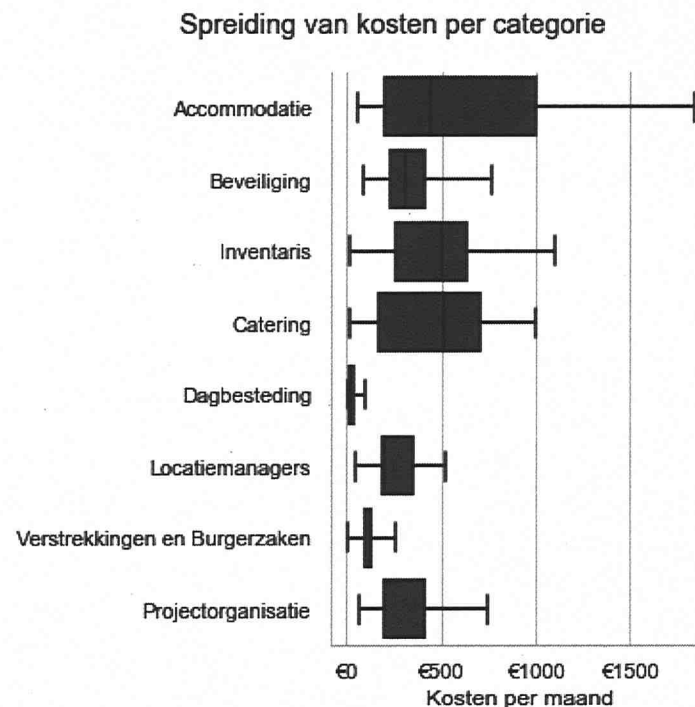
Een overzicht van variatie in kosten per kostencomponent

Accommodatie kent de grootste spreiding én variatie in kosten tussen gemeenten

In de figuur hiernaast is voor de kostencomponenten die onderdeel waren van de uitvraag de spreiding en variatie visueel weergegeven. De figuur laat zien dat accommodatie het grootste deel van de kosten (voor de meeste gemeenten) verklaart. Ook is de spreiding tussen gemeenten voor dit kostencomponent het grootst. Catering en inventaris zijn hierna de grootste kostenposten.

Voor catering dient hierbij vermeld te worden dat een groot deel van de gemeenten (45%) hier geen kosten voor maakt. Het figuur geeft alleen de kosten weer voor de gemeenten die hebben aangegeven kosten te maken voor de relevante kostenpost.

De bedragen onderliggend aan deze tabel zijn opgenomen in Bijlage II, op [pagina 45](#).





5. Bekostigings- systematiek

Criteria en opties

Op basis van de kostendrijvers zien we drie opties voor een bekostigingssystematiek voor de GOO

Op de vorige pagina's is beschreven dat bepaalde kostendrijvers maken dat sommige gemeenten onvermijdelijk hogere kosten maken dan anderen. De bekostigingssystematiek kan daar rekening mee houden. Daarvoor zijn verschillende opties.

We beoordelen de opties voor een systematiek aan de hand van zes criteria

Bij het beoordelen van de opties volgen we een beoordelingskader dat vooraf met de klankbordgroep is vastgesteld. Dat kent zes criteria:

- ▶ **Eenvoud:** Welke optie is het minst complex met de minste verschillende paramaters en rekeneenheden?*
- ▶ **Accuraatheid:** Welke optie geeft de meest realistische bekostiging die voor de meeste gemeenten het dichtst in de buurt komt van hun daadwerkelijke kosten?
- ▶ **Administratieve belasting:** Welke optie brengt de minste administratieve lasten met zich mee en vraagt de minst arbeidsintensieve controle?
- ▶ **Controleerbaarheid:** Welke optie kent de beste uitvoerbaarheid bij het controleren van de aanvragen voor de vergoeding?
- ▶ **Autonomie van gemeenten:** Welke optie houdt het meeste rekening met het feit dat gemeenten sommige kosten zelf kunnen beïnvloeden (en daarmee meer variabel zijn) en andere kosten een gevolg van het besluit op Rijksniveau zijn?*
- ▶ **Incentives:** Welke optie geeft de meeste kans dat gemeenten worden beloond voor gewenst gedrag (of de minste kans dat ze worden beloond voor ongewenst gedrag)? We kijken hier naar kostenefficiëntie, én het effect op de ontwikkeling van opvanglocaties

* Deze optie zal ook het meest voorspelbaar zijn voor gemeenten en Rijk, het gemakkelijkst uit te leggen en te doorgronden, en het snelst om te implementeren bij een veranderende situatie.

** Zo houdt dit criterium rekening met de balans tussen Rijksbreed beleid versus het opzetten van eigen beleid.

Op de volgende pagina's schetsen we in hoeverre opties aan de criteria voldoen met plussen en minnen. De optie met de meeste plussen is niet per se het beste; misschien weegt het ene criterium zwaarder dan het andere. Dat is een bestuurlijke afweging.

Gezien deze criteria zijn er drie opties realistisch denkbaar voor de GOO

Op basis van de kostendrijvers en de criteria, zien we drie realistisch denkbare opties:

- ▶ **A. Eén normbedrag per gerealiseerd bed:** Dit is de huidige systematiek. Alle gemeenten krijgen één normbedrag dat in alle gevallen hetzelfde is.
- ▶ **B. Aparte normbedragen per accommodatietype:** Hierbij zijn er aparte normbedragen voor elk van de accommodatietypen. Op basis van de geobserveerde kostenverschillen ligt voor de hand om onderscheid te maken tussen schepen/hotels, vakantiewoningen en overige accommodaties.
- ▶ **C. Nacalculatie voor posten met grote variatie of grote kosten en een vaste norm voor de overige kostencomponenten:** Hierbij bestaat de bekostiging uit twee delen: een vaste norm voor kostencomponenten van relatief kleine omvang of met kleine variatie tussen gemeenten. De componenten accommodatie en catering worden apart vergoed op basis van nacalculatie.

Hier zijn sub-varianten op denkbaar, bijvoorbeeld met of zonder hardheidsclausule voor uitzondering, en met of zonder maximum aandeel schepen/hotels.

Alles opties voor een bekostigingssysteem hebben eigen voor- en nadelen

We zien drie opties. Geen van deze opties is in alle opzichten het beste

Op de vorige pagina zijn drie opties beschreven:

- ▶ **A. Eén normbedrag per gerealiseerd bed**
- ▶ **B. Aparte normbedragen per accommodatietype**
- ▶ **C. Nacalculatie voor posten met grote variatie of grote kosten en een vaste norm voor de overige kostenccomponenten**

Optie A is de eenvoudigste optie met de minste administratieve lasten. Een nadeel is dat het resulterende normbedrag onvoldoende is om opvang op schepen en hotels te realiseren. Gemeenten zullen dan dus moeten sturen op een mix van opvangvormen, die mogelijk niet overal haalbaar is. Het risico bestaat dat er daardoor minder opvangplekken komen.

Optie B kan dit probleem wegnemen, maar wordt daarmee wel complexer. Zo moeten de typen accommodaties dan gedefinieerd worden.* Vervolgens moeten gemeenten aantonen welke type accommodatie ze aanbieden en moet het Rijk dat controleren.

Optie C geeft gemeenten meer vrijheid in keuze voor accommodaties. Dit maakt het model complexer, maar neemt wel het probleem weg dat gemeenten voor sommige accommodaties ondergefinancierd worden. een systeem waarin gewerkt wordt op basis van nacalculatie brengt wel grotere administratieve lasten met zich mee.

Gedetailleerde bekostiging is accurater, geeft meer administratieve lasten

De figuur hieronder geeft een samenvatting van de voor- en nadelen van beide opties.

Opties	Eenvoud	Accuraat	Belasting	Controle	Autonomie	Incentives financieel	Incentives opvang
A: één norm	++	--	+	++	-	+	--
B: per type accommodatie	0	+	-	-	++	-	0
C: combinatie norm & nacalculatie	-	++	--	-	++	-	++

In bovenstaande tabel hebben we de verschillende opties gescoord voor de criteria. Daaruit blijkt dat sommige criteria op gespannen voet met elkaar staan, en dat er een afweging in gemaakt moet worden. Naarmate de accuraatheid toeneemt, neemt de eenvoud af, en komen er meer administratieve lasten.

De autonomie voor gemeenten wordt groter naarmate meer keuzes bereikbaar zijn. Een normbedrag beperkt deze dus, met als risico dat er minder opvang gerealiseerd wordt. Tegelijkertijd kan een vergoeding die te goed aansluit op feitelijke kosten er ook toe leiden dat gemeenten minder sturen op de meest kosteneffectieve oplossing, en bijvoorbeeld langer dan nodig gebruik blijven maken van hotels.

* Dat is en levert ongetwijfeld grensgevallen op. Bijvoorbeeld: is een woonboot een schip of een woning?

** Niettemin is deze optie nog steeds niet 100% accuraat. Ten eerste blijven er onderlinge verschillen (de ene boot is de andere niet) en ten tweede zijn onze ramingen onnauwkeuriger naar mate ze verder worden uitgesplitst (zo zijn de kosten van een hotel als dominant type niet hetzelfde als de kosten van een hotel).

Optie A: Eén normbedrag per gerealiseerd bed

Eén normbedrag biedt eenvoud, maar is beperkt accuraat

De optie om met één normbedrag te werken is vergelijkbaar met de regeling die nu geldt voor de compensatie van gemeenten. Het grote voordeel van deze optie is dat deze zeer **eenvoudig** uit te voeren is en gemakkelijk **controleerbaar**. Daarnaast zijn de administratieve lasten voor zowel gemeenten als het ministerie in dit systeem beperkt.

Het nadeel van deze bekostigingssystematiek is dat deze niet **accuraat** is en een groot deel van de gemeenten met dit systeem te weinig of juist te veel compensatie ontvangen voor de kosten die zij maken. Als voor een vast normbedrag op basis van het gewogen gemiddelde wordt gekozen zal een groot deel van de gemeenten, in meer of mindere mate, te weinig compensatie ontvangen voor de kosten die zij moeten maken. Als gekozen wordt voor een vaste norm op basis van het derde kwartiel neemt dit percentage af, maar wordt voor 25% van de bedden de kosten voor de opvang nog steeds niet volledig gedekt.

Welke prikkel geeft dit systeem aan gemeenten?

Er kan op twee manieren gekeken worden naar de impact die dit systeem heeft op de manier waarop gemeenten de uitvoering vormgeven. Enerzijds geeft deze systematiek een duidelijke financiële grens aan en is het geen **incentive** voor excessieve uitgaven. Anderzijds kan dit systeem ertoe leiden dat gemeenten die onvoldoende compensatie krijgen voor de kosten die zij maken de duurste locaties gaan afstoten, met als gevolg dat het aantal beschikbare opvangplekken afneemt.

Doordat het normbedrag ontoereikend is voor veel opvangvormen, is de autonomie van gemeenten om nieuwe **opvangplekken** te creëren in de praktijk beperkt. Dat kan tot gevolg hebben dat er minder, of minder snel, nieuwe plekken worden gerealiseerd.

Aandachtspunten ten aanzien van een vaste norm

- Compensatie door middel van een normbedrag is een eenvoudig uitvoerbaar systeem. Het geeft gemeenten de mogelijkheid om zonder te veel administratieve lasten de opvang vorm te geven. De accuraatheid van dit model is echter zeer laag. Voor een aantal gemeenten zal dit tot financiële tekorten leiden, welke vooral op de lange termijn hoog op kunnen lopen.
- Los van de kostencomponent accommodatie geeft dit model ook weinig accurate compensatie op andere kostencomponenten. Gemeenten hebben zelden op alle componenten uitgaven die boven gemiddeld zijn. Dat dempt het negatieve effect enigszins.

Criterion	Score
Eenvoud	++
Accuraat	--
Belasting	+
Controle	++
Autonomie	-
Incentives fin.	+
Incentives opvang	--

OPTIE A	Gemiddelde per bed per dag	3 ^e kwartiel per bed per dag
Bedrag	€ 83,33	€ 111,74

Optie B: Aparte normbedragen per accommodatietype

Variatie in normbedragen per accommodatietype doet meer recht aan verschillen tussen gemeenten

Veruit de grootste kostendrijver én de grootste variatie in kosten tussen gemeenten komt voort uit accommodatietype. Door hierop te differentiëren wordt de compensatie voor gemeenten **accruater** dan het vaste normbedrag waar op dit moment mee gewerkt wordt. Door gemeenten apart te compenseren voor accommodatiekosten wordt het aantal gemeenten met een grote afwijking van het compensatiebedrag kleiner. De uitschieters worden dus dichterbij elkaar gebracht en daarmee is de compensatie accurater.

Aandachtspunten in dit bekostigingssysteem

- ▶ Omdat in dit systeem een vast bedrag voor locatietype wordt gehanteerd zullen er nog steeds gemeenten zijn die ondergefinancierd worden. Omdat in dit onderzoek de kosten per type accommodatie niet apart zijn uitgevraagd kunnen we geen uitspraak doen over het percentage gemeenten dat met dit model nog steeds ver onder of boven de norm zit.

Criterium	Score
Eenvoud	0
Accuraat	+
Belasting	-
Controle	-
Autonomie	++
Incentives fin.	-
Incentives opvang	0

- ▶ Om dit model accurater te maken, kan gedacht worden aan een aparte regeling voor gemeenten die ondanks de differentiatie in compensatie naar accommodatietype ondergefinancierd worden. Bijvoorbeeld op basis van nacalculatie bij meerkosten boven een bepaalde grens.

Op [pagina 25](#) is toegelicht op welke basis de bedragen voor de uitsplitsing per accommodatietype is berekend. Voornamelijk in deze optie (B) is deze kanttkening relevant. In de enquête is gevraagd naar dominant accommodatietype. Dit onderzoek heeft geen informatie over de exacte kosten per accommodatietype.

Onderstaande bedragen dienen geverifieerd te worden bij gemeenten voor een exactere schatting van kosten per accommodatietype.

OPTIE B	Gemiddelde per dag per bed	3e kwartiel per dag per bed
Zorggebouwen & kantoorlocaties	€ 10	€ 11
Woningen	€ 8	€ 6
Hotels	€ 34	€ 35
Schepen	€ 41	€ 43
Vakantieverblijven	€ 22	€ 32
Vaste norm	+ € 62	+ € 79

Optie C: Nacalculatie voor posten met grote variatie of grote kosten en een vaste norm voor de overige kostencomponenten

Een compensatie met hoge accuraatheid, ten koste van eenvoud

Een model dat beter aansluit op de verschillen die tussen gemeenten bestaan, wordt preciezer, maar ook complexer. In optie C combineren we het eenvoudige model van een vaste norm met een financiering op basis van daadwerkelijk gemaakte kosten voor twee kostencomponenten: accommodatie en catering. Hiermee wordt de **accuraatheid** van de compensatie sterk verhoogd, zonder dat het ingewikkelde **controle** en **administratieve belasting** op alle kostencomponenten met zich meebrengt.

Accommodatie is een van de meest voor de hand liggende componenten om op basis van daadwerkelijke kosten te vergoeden. De grote invloed van deze component op de kosten is eerder in hoofdstuk 4 uitgebreid beschreven*.

Catering is hieraan toegevoegd om twee redenen. Enerzijds omdat ook deze post hoge variatie en vrij hoge kosten kent. Anderzijds omdat meer dan de helft van de gemeenten geen kosten maakt op deze post. Wanneer deze in een vast normbedrag zou worden meegenomen zou dat tot gevolg hebben dat een groot deel van de gemeenten gecompenseerd wordt voor kosten die zij niet maken.

De administratieve belasting is in dit model een aandachtspunt

Ondanks dat in dit bekostigingssysteem voor de meeste kostencomponenten met een normbedrag wordt gewerkt, kan de administratieve belasting voor gemeente fors zijn.

Sommige gemeenten ondervinden op dit moment problemen met de controleerbaarheid van andere tijdelijke compensatieregelingen. Als voor dit systeem wordt gekozen zal dit in de verantwoording opnieuw een belasting zijn voor gemeenten.

Gemeenten worden in dit bekostigingssysteem niet beperkt in de mogelijkheden voor het openen van nieuwe locaties. Dat heeft mogelijk een positief effect op de snelheid waarmee het aantal opvangplekken kan worden opgeschaald. Er kan echter wel een **prikkel** ontstaan om 'te dure' locaties te behouden of te openen. Om dit effect tegen te gaan kan worden nagedacht over het instellen van een maximumbedrag dat gemeenten gecompenseerd kunnen krijgen per type accommodatie.

Criterion	Score
Eenvoud	-
Accuraat	++
Belasting	--
Controle	-
Autonomie	++
Incentives fin.	-
Incentives opvang	++

OPTIE C	Gemiddelde	3e kwartiel
Accommodatie	Op declaratiebasis	
Catering		
Vaste norm	+ € 47	+€ 55

Een bekostigingssysteem voor de POO kent andere vraagstukken

Bij de POO spelen de verschillen niet tussen gemeenten, maar tussen Oekraïners

Voor de particuliere opvang zien we vier verschillende kostencomponenten. Zoals samengevat op pagina 21 zien we geen grote variatie tussen de gemeenten, vooral omdat geen van de POO-kosten sterk afhankelijk is van lokale omstandigheden. Wel speelt hier dat gemeenten voor de ene Oekraïner meer kosten maken dan voor de andere. Gemeenten keren volledig leefgeld uit volwassenen zonder baan, minder leefgeld aan minderjarigen en niets aan volwassenen met een baan.

Nu worden leefgeldkosten gedeclareerd maar in theorie kan één normbedrag ook

De huidige wijze van bekostiging houdt hier al rekening mee. Gemeenten kunnen de werkelijke kosten voor leefgeld in de POO declareren, en krijgen hun werkelijke kosten vergoed. Voor overige kosten is een normbedrag aan de orde. Echter, in theorie hoeft dat niet de enige mogelijkheid te zijn.

- **D. Een normbedrag voor alle Oekraïners in de POO.** Dit is één bedrag voor alle kosten rond Oekraïners in de POO, inclusief leefgeld. Deze norm kan rekenen met de gemiddelde 'mix' minderjarigen en volwassenen met en zonder baan.
- **E. Nacalculatie leefgeld.** Hierbij ontvangen gemeenten een normbedrag voor componenten 4.1, 4.2 en 4.3 samen plus de exacte kosten voor het leefgeld voor volwassenen met en zonder baan en minderjarigen op basis van nacalculatie.

Nacalculatie heeft geen grote nadelen; terwijl één normbedrag dat wel heeft

In de praktijk lijkt optie D echter niet goed werkbaar. De totale kosten voor een Oekraïner met inkomsten uit arbeid ramen we op € 205 per maand; de kosten voor een Oekraïner zonder inkomsten uit arbeid ramen we op € 680 per maand. Dat is meer dan drie keer zoveel. Dit effect is groter dan bij de GOO omdat leefgeld hier leeuwendeel van de kosten uitmaakt.

De figuur hieronder geeft een samenvatting van de voor- en nadelen van beide opties.

Opties	Eenvoud	Accuraat	Belasting	Controle	Autonomie	Incentives
D: één norm	++	--	+	+	-	+
E: nacalculatie	+	+	0	0	+	0

Zoals de tabel laat zien, heeft optie E om het leefgeld te vergoeden op basis van nacalculatie geen grote nadelen. De optie vraagt enige controle, maar is nog steeds relatief eenvoudig omdat de leeftijd en arbeidsrelatie van Oekraïners makkelijk op te vragen zijn en niet moeilijk te definiëren. Optie D om één normbedrag voor alle POO'ers op te stellen, heeft als nadeel dat het bedrag bepaald niet altijd accuraat is. De kosten voor Oekraïners met en zonder baan verschillen immers een factor 3.

A photograph of a flag with horizontal stripes of yellow and black, flying against a bright blue sky filled with white, fluffy clouds. The flag is attached to a thin pole and is captured in motion, with its fabric billowing. The image is partially obscured by a dark grey triangular overlay in the bottom right corner.

6. Conclusies en aanbevelingen

/Andersson Elffers Felix

De kosten die gemeenten maken voor de GOO lopen sterk uiteen

In dit onderzoek hebben we in beeld gebracht welke kosten gemeenten moeten maken voor opvang van Oekraïners. Ook schetsen we welke factoren die kosten bepalen.

De gemiddelde raming is € 83 per gerealiseerd bed per dag

Gemeenten maken verschillende soorten kosten om de gemeentelijke opvang GOO in te vullen. In totaal onderscheiden we vijftien verschillende kostencomponenten. Voor elk van deze componenten hebben we een kostenraming opgesteld. Bij elkaar opgeteld ramen we de kosten van deze componenten op € 2.534 per gerealiseerd bed per maand, oftewel € 83,33 per dag. Dat betekent niet dat dit het nieuwe normbedrag moet worden.

De grootste kostencomponenten zijn (huur van) de accommodatie, beveiliging, locatiebegeleiders, ambtelijke kosten, het leefgeld* en in sommige gevallen ook catering. In de eerste maanden waren de ambtelijke kosten aanzienlijk hoger dan ze nu zijn. Dat betekent dus ook dat gemeenten gemiddeld gezien niet per se overbekostigd zijn geweest in maart en april.

Achter dit ene gemiddelde gaat grote variatie tussen gemeenten schuil

Voor veel gemeenten zal het bovengenoemde bedrag niet passend zijn. Zij hebben onvermijdelijk hogere of lagere kosten. Aan de ene kant zijn er gemeenten die niet of nauwelijks kosten maken voor catering, beveiliging en soms zelfs voor schoonmaak.

Voor hen zijn de kosten aanzienlijk lager. Aan de andere kant zijn er gemeenten die een deel van hun opvang (moeten) verzorgen met schepen of hotels. Die zijn duur. Die gemeenten kunnen niet toe met het bovenstaande bedrag.

Een gedetailleerde bekostigingssystematiek is accuraat, maar heeft ook nadelen

Op dit moment is de bekostiging van de GOO eenvoudig: er is één vast bedrag per bed. Om recht te doen aan deze verschillen in de kosten die gemeenten onvermijdelijk moeten maken, kan er een andere verdeelsleutel worden gehanteerd.

Daarbij kan primair worden gedacht aan aparte normbedragen voor verschillende typen accommodaties, want het accommodatietype is de grootste kostendrijver. Gemeenten krijgen dan meer bekostigd voor een opvangplek in een hotel dan een bed in een omgebouwd kantoorpand. Dat heeft echter ook nadelen, want complexe bekostigingssystemen brengen ook hogere administratieve lasten met zich mee.

Voor de particuliere opvang ramen we de kosten van gemeenten op € 22 per dag

Gemeenten maken ook enige kosten rondom de particuliere opvang. Daarvoor zien we vier kostencomponenten. Bij elkaar opgeteld ramen we de kosten daarvan op gemiddeld € 677 per persoon in de POO per maand: € 22,26 per dag.

Verreweg de meeste kosten hebben te maken met het leefgeld en de wooncomponent. Gemeenten maken die kosten niet voor Oekraïners met inkomsten uit arbeid. Het ligt voor de hand om daar rekening mee te houden in de bekostiging.

* In dit onderzoek hebben we leefgeld meegerekend maar niet nader onderzocht. We hebben niet onderzocht in hoeverre het leefgeld toereikend of passend is.

Dankzij de grote betrokkenheid van burgers, pakken de kosten voor gemeenten lager uit

Er waren tal van voorbeelden van maatschappelijke steun bij de opvang

Het onderzoek laat zien hoeveel maatschappelijke betrokkenheid er is bij de opvang van Oekraïners. De meerderheid van de gemeenten heeft hulp vanuit de samenleving gekregen. Voorbeelden zijn gebouweigenaren die een gereduceerd tarief rekenen, sportclubs die kosteloos recreatieve activiteiten verzorgen, particulieren die spullen inzamelen voor de inventaris van opvanglocaties, en nog veel meer.

Door deze steun vanuit de samenleving zijn de kosten voor gemeenten lager dan ze waren geweest als gemeenten alles zelf hadden moeten doen of moeten inkopen. Het is één van de redenen dan onze gemiddelde raming van de kosten lager uitpakt dan het huidige normbedrag van € 100 per bed per dag.

Tegelijkertijd is deze steun vanuit de samenleving een onzekere factor. Er is geen garantie dat deze maatschappelijke betrokkenheid voor altijd even hoog blijft. Als de opvang langdurig nodig blijft, kan deze golf van steun wegebben. Dan stijgen de kosten.

Bij grotere aantallen Oekraïners, stijgen de kosten per bed

De maatschappelijke betrokkenheid is niet de enige onzekere factor. Ook de aantallen Oekraïners in opvang zijn van belang. Voor bijna alle gemeenten geldt dat het 'laaghangend fruit' van makkelijk beschikbare locaties inmiddels al benut is. Als er meer Oekraïners naar Nederland komen, wordt het steeds moeilijker en duurder om

geschikte accommodaties te vinden. Dat geldt zeker als er verhoudingsgewijs meer mannen komen. Overigens neemt nu al het aantal Oekraïners in de gemeentelijke opvang toe omdat het aantal plekken in de particuliere opvang wat terugloopt.

Aan de andere kant zijn er ook factoren die de kosten in de toekomst juist kunnen drukken. Hotels en catering worden bijvoorbeeld niet gezien geschikte invulling van langdurige opvang. Als gemeenten erin slagen hiervoor alternatieven te vinden, dan scheelt dat ook flink in kosten. Maar als gemeenten daar niet in slagen, wordt het moeilijk om voldoende opvangplekken te realiseren.

Gezien alle onzekerheden is de keuze van een bekostigingssystematiek belangrijk

Al met al zijn er dus veel factoren die de kosten van de opvang bepalen. Gemeenten hebben daar zelf niet altijd invloed op. De bekostiging kan hier rekening mee houden.

In dit rapport hebben we drie opties genoemd voor bekostiging van de GOO. Elk van deze opties heeft voor- en nadelen. De afweging van die keuzes is een bestuurlijke kwestie. Dat geldt ook voor de vraag hoe hoog het normbedrag of de normbedrag dan wordt. We hopen dat de uitkomsten van dit onderzoek een afgewogen keuze faciliteren.



Meer
weten?



Andersson Elffers Felix

www.aef.nl



16-9-2022

1. Onderdak GOO

De onderstaande tabel beschrijft in inhoud en de afbakening van de kostencomponenten die we zien in hoofdcategorie 1: Onderdak

Kosten component	1.1 Accommodatie	1.2 Inventaris	1.3 Gas water elektra	1.4 Schoonmaak	1.5 Beveiliging
Omvat	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Huur accommodaties. <i>Of...</i> ▸ Kosten inzet eigen gebouwen. <i>Of...</i> ▸ Kosten aangekocht gebouwen (incl. onderhoud) 	Roerende goederen: <ul style="list-style-type: none"> ▸ Meubilair (bedden, stoelen, kasten, etc.) ▸ Gordijnen ▸ Materialen (kookgerei) ▸ Witgoed 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Gas, water en licht ▸ Internettoegang (wifi) 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Kosten schoonmaak locatie ▸ Schoonmaak- en hygiëne artikelen (bijv. zeep, handdoeken) 	Kosten beveiliging locatie: <ul style="list-style-type: none"> ▸ Bewakers ▸ Camerabeveiliging
Opmerkingen	Soms een totaalprijs die ook 1.2, 1.3, 1.4 en/of 1.5 dekt. Dekt alleen 'semi-structurele kosten', niet transitiekosten	Roerende goederen waarvan aanschafprijs kan worden afgeschreven. Niet altijd apart te onderscheiden.	Niet altijd apart te onderscheiden	Niet altijd apart te onderscheiden	Niet altijd apart te onderscheiden

2. Overige verstrekkingen GOO

De onderstaande tabel beschrijft in inhoud en de afbakening van de kostencomponenten die we zien in hoofdcategorie 2: Overige verstrekkingen

Kosten component	2.1 Dagbesteding	2.2 WA-verzekering	2.3 Buitengewone kosten	2.4 Catering*	2.5 Leefgeld
Omvat	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Inkoop recreatieve en educatieve activiteiten, <i>of</i> ▸ Kosten om recreatieve en educatieve activiteiten 'in house' te verzorgen, <i>of</i> ▸ Vergoedingen aan vrijwilligers ▸ Materiaal dagbesteding 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Premie Wettelijke Aansprakelijkheidsverzekering 	Materiële kosten voor bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> ▸ Tandarts ▸ Bril/gehoorapparaat ▸ Verplaatsing ▸ Uitvaart ▸ Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Eten en drinken op de opvanglocaties 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Eten en drinken <i>of</i> catering* ▸ Kleding* ▸ Andere persoonlijke uitgaven
Opmerkingen	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	Niet wettelijk verplicht om te verstrekken. Komt toch voor door locaties waar koken niet mogelijk is. Wordt vaak ingehouden op leefgeld.	<i>Is in principe al bekend: € 205 + € 55. Kan deels in natura worden verstrekt.</i>

* Gemeenten zijn niet verplicht om catering te verstrekken maar zien zich daartoe soms wel gedwongen. Pagina 16 gaat hier verder op in.

** Zoals beschreven op pagina 5 is deze component geen onderwerp van onderzoek. Ze worden wel bekostigd vanuit het totale normbedrag en zijn daarom voor de volledigheid wel in de figuur opgenomen.

3. Uitvoeringskosten GOO

De onderstaande tabel beschrijft in inhoud en de afbakening van de kostencomponenten die we zien in hoofdcategorie 3: Uitvoeringskosten

Kosten Component	3.1 Locatiebegeleiders	3.2 Verstrekingen en burgerzaken	3.3 Organiseren dagbesteding	3.4 Projectorganisatie	3.5 Tolkkosten
Omvat	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Woonbegeleiding (medewerkers op locatie) ▸ Locatiemanagement/ huis meesterschap): <ul style="list-style-type: none"> ▸ Contact schoonmaak ▸ Contact beveiligers ▸ Contact pandbeheer 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Uitkeren leefgeld ▸ Administratiekosten leefgeld ▸ Inschrijven in BRP ▸ Openen bankrekening ▸ Afsluiten WA-verzekering 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Uitvoeren dagbesteding, of ▸ Inkopen en laten uitvoeren dagbesteding 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Projectleiding ▸ Beleidsafstemming (coördinatie met werk, onderwijs en zorg) ▸ Coördinatie vrijwilligers 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Kosten tolken ▸ Inkopen en aansturen van tolken
Opmerkingen	Omvat loonkosten, overhead, VOG, BHV, reiskosten, overige diploma's	Roerende goederen waarvan aanschafprijs kan worden afgeschreven. Niet altijd apart te onderscheiden.	Niet altijd apart te onderscheiden	Reguliere bedrijfsvoeringsondersteuning (control, administratie, secretariaat, communicatie, etc) rekenen we in de prijs; <u>niet</u> in uren	

4. Particuliere opvang (POO)

De onderstaande tabel beschrijft in inhoud en de afbakening van de kostencomponenten die we zien in hoofdcategorie 4: Particuliere opvang

Kosten component	4.1 Buitengewone kosten POO	4.2 Verstrekingen en burgerzaken POO	4.3 Projectorganisatie POO	4.4 Leefgeld en wooncomponent*
Omvat	Materiële kosten voor bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> ▸ Tandarts ▸ Bril/gehoorapparaat ▸ Verplaatsing ▸ Uitvaart ▸ Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Uitkeren leefgeld ▸ Administratiekosten leefgeld ▸ Inschrijven in BRP ▸ Openen bankrekening ▸ Afsluiten WA-verzekering 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Projectleiding ▸ Beleidsafstemming (coördinatie met werk, onderwijs en zorg) ▸ Communicatie ▸ Coördinatie vrijwilligers 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Voedsel (eten, drinken) ▸ Kleding en andere persoonlijke uitgaven ▸ Wooncomponent
Opmerkingen	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	Is in principe al bekend: € 475 (€ 205 + € 55 voor leefgeld en € 215 wooncomponent) € 315 voor minderjarige.

Bijlage II - De kostenspreiding per kostencomponent

Onderstaande tabellen geven de spreiding in kosten weer op basis van een gemiddelde prijs per bed per maand.

#	Soort kosten	Dieptestudie		Enquête		
		Gemiddelde	Gemiddelde	1e kwartiel	Mediaan	3e kwartiel
1.1	Accommodatie	€ 183,23	€ 649,10	€ 195,00	€ 440,00	€ 1.000,00
1.2	Inventaris	€ 19,71	€ 16,76	€ 8,53	€ 16,80	€ 21,23
1.3	Gas, water, licht	€ 45,38				
1.4	Schoonmaak	€ 72,31				
1.5	Beveiliging	€ 215,97	€ 314,34	€ 226,00	€ 310,00	€ 412,00
2.1	Dagbesteding	€ 17,92	€ 27,66	€ 18,00	€ 18,00	€ 36,00
2.2	WA-verzekering	€ 6,84				
2.3	Buitengewone kosten	€ 3,54				
2.4	Catering	€ -	€ 461,46	€ 165,00	€ 482,00	€ 708,00
2.5	Leefgeld					
3.1	Locatiebegeleiders	€ 197,73	€ 256,84	€ 185,00	€ 195,00	€ 350,00
3.2	Verstrekingen en burgerzaken	€ 121,11	€ 121,61	€ 94,00	€ 130,00	€ 130,00
3.3	Organiseren dagbesteding	€ 30,34				
3.4	Projectorganisatie	€ 380,63	€ 268,00	€ 158,00	€ 322,32	€ 322,32
3.5	Tolkkosten	€ 7,77				