

636

Besluit van 29 juli 1994, houdende regels ten aanzien van de faciliteiten opvang asielzoekers (Faciliteitenbesluit opvangcentra)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur van 1 juni 1994, kenmerk DVMA/OA-U-948281, gedaan in overeenstemming met Onze Ministers van Binnenlandse Zaken, Onderwijs en Wetenschappen en Justitie;

Gelet op artikel 4 van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers; De Raad van State gehoord (advies van 1 juli 1994, nr. W13.94.0357); Gezien het nader rapport van Onze Minister van 19 juli 1994, nr. DVMA/OA-U-9410863, uitgebracht in overeenstemming met Onze Ministers van Binnenlandse Zaken, Onderwijs en Wetenschappen en Justitie;

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK I

Artikel 1

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. de wet: de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers;
- b. capaciteitsplaatsen: plaatsen in een opvangcentrum beschikbaar voor de opvang van asielzoekers;
- c. uitkeringsjaar: het kalenderjaar waarover recht op een uitkering ontstaat.

Artikel 2

1. Indien in een gemeente een opvangcentrum is gevestigd heeft de gemeente recht op uitkeringen volgens dit besluit.
2. Het orgaan stelt bij vestiging van een opvangcentrum na overleg met de gemeente het aantal capaciteitsplaatsen vast.
3. Het aantal permanent te bezetten capaciteitsplaatsen bedraagt negentig procent van het ingevolge het tweede lid vastgestelde aantal capaciteitsplaatsen.

Artikel 3

1. Aan een gemeente waarin een opvangcentrum is gevestigd, wordt jaarlijks door het orgaan een uitkering verstrekt op basis van het aantal door asielzoekers permanent te bezetten capaciteitsplaatsen.

2. De uitkering, bedoeld in het eerste lid, is het produkt van het aantal in het eerste lid bedoelde capaciteitsplaatsen, het voorafgaand aan het uitkeringsjaar op grond van artikel 13, eerste lid, onder a, van de Financiële-Verhoudingswet 1984 vastgestelde bedrag per inwoner en het voorafgaand aan het uitkeringsjaar vastgestelde uitkeringspercentage, bedoeld in artikel 9, derde en vierde lid, van de Financiële-Verhoudingswet 1984.

3. Voor de toepassing van dit artikel worden onder asielzoekers mede begrepen vreemdelingen met betrekking tot wie Onze Minister overeenkomstig artikel 3, tweede lid, van de wet aan het orgaan taken heeft opgedragen.

Artikel 4

1. Aan een gemeente waarin een opvangcentrum is gevestigd wordt jaarlijks door het orgaan een uitkering verstrekt voor een aantal woonruimten, waarbij geldt dat 5 capaciteitsplaatsen worden beschouwd als één woonruimte.

2. De uitkering, bedoeld in het eerste lid, is het produkt van het aantal woonruimten, het voorafgaand aan het uitkeringsjaar op grond van artikel 13, eerste lid, onder a, van de Financiële-Verhoudingswet 1984 vastgestelde bedrag per woonruimte voor de desbetreffende gemeente en het voorafgaand aan het uitkeringsjaar vastgestelde percentage, bedoeld in artikel 9, derde en vierde lid, van de Financiële-Verhoudingswet 1984.

Artikel 5

1. Indien het orgaan overeenkomsten aangaat die de capaciteit van de opvang vergroten door de beschikbaarstelling van opvang door hotels, pensions en andere vergelijkbare door Onze Minister aangewezen voorzieningen, wordt door het orgaan aan de gemeente waarbinnen deze voorzieningen liggen een uitkering verstrekt voor de duur van de overeenkomst.

2. De uitkering bedraagt een door Onze Minister vast te stellen bedrag per overeengekomen plaats in bedoelde voorzieningen.

Artikel 6

1. Bij de vestiging van een opvangcentrum wordt door het orgaan aan de gemeente een eenmalige uitkering verstrekt als bijdrage in de kosten van door de gemeenten te verzorgen taken in het kader van voorlichting met betrekking tot de vestiging van het opvangcentrum en de subsidiëring van vrijwilligersgroepen die werkzaamheden verrichten in of ten behoeve van het opvangcentrum.

2. Onze Minister stelt nadere regels omtrent de hoogte van de uitkering.

HOOFDSTUK II. BEKOSTIGINGSVOORSCHRIFTEN

Artikel 7

1. De uitkering, bedoeld in de artikelen 3 en 4, wordt door het orgaan verstrekt voor 1 juli van het uitkeringsjaar.

2. De uitkering, bedoeld in artikel 5, wordt door het orgaan verstrekt

binnen acht weken nadat de overeengekomen plaatsen beschikbaar zijn gesteld.

3. De uitkering, bedoeld in artikel 6, wordt door het orgaan verstrekt binnen zes maanden na vestiging van het opvangcentrum.

HOOFDSTUK III. SLOT- EN OVERGANSBEPALINGEN

Artikel 8

Indien toepassing van dit besluit met betrekking tot een bepaald onderdeel zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard kan het orgaan, onder goedkeuring van Onze Minister, op verzoek van de gemeente voor dat onderdeel een hogere uitkering verstrekken.

Artikel 9

Tot 1 oktober 1994 kan Onze Minister met een gemeente een overeenkomst sluiten inzake de vestiging van een opvangcentrum, op grond waarvan aan de betreffende gemeente uitkeringen worden verstrekt voor de kosten die de vestiging van een opvangcentrum met zich brengt.

Artikel 10

1. Tot het tijdstip waarop tussen Onze Minister en gemeenten gesloten overeenkomsten inzake de vestiging van een opvangcentrum expireren, worden uitkeringen in plaats van op grond van dit besluit, verstrekt op grond van de gesloten overeenkomst.

2. Overeenkomsten als bedoeld in het eerste lid worden niet verlengd.

Artikel 11

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, en werkt terug tot en met 1 juli 1994.

Artikel 12

Dit besluit wordt aangehaald als: Faciliteitenbesluit opvangcentra.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 29 juli 1994

Beatrix

De Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,
J. M. M. Ritzen

Uitgegeven de vijftiendste augustus 1994

De Minister van Justitie,
A. Kosto

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Nederlandse Staatscourant van 13 september 1994, nr. 175

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Sinds de inwerkingtreding van de Regeling opvang asielzoekers (ROA) worden onder de verantwoordelijkheid van het rijk asielzoekers in centrale opvangaccommodaties opgevangen. Daartoe wordt in een gemeente waar een opvangcentrum wordt gevestigd een bestuursovereenkomst tussen de Minister van WVC, mede namens de Ministers van Onderwijs en Wetenschappen, Binnenlandse Zaken en Justitie, en het college van Burgemeester en Wethouders afgesloten. Uitgangspunt bij het afsluiten van een bestuursovereenkomst is dat de komst van een centrum geen extra kosten voor een gemeente met zich mee mag brengen.

In de bestuursovereenkomsten zijn met name de volgende zaken vastgelegd:

1. afspraken over plaats, grootte, type (OC/AZC) en tijdsduur van vestiging van een centrum;
2. afspraken betreffende beleidsterreinen die niet onder de directe verantwoordelijkheid van de Minister van WVC vallen, zoals onderwijs en politie;
3. éénmalige uitkeringen door de minister te verstrekken teneinde de komst van een centrum mogelijk te maken;
4. overige door de minister te verstrekken uitkeringen.

Alle hierboven genoemde aspecten van de bestuursovereenkomsten blijven ook in de toekomstige situatie gehandhaafd, zij het dat de (juridische) vormgeving verandert. Voor wat betreft de punten 1, 2 en 3 wordt verwezen naar de paragrafen 2.1 tot en met 2.3 van deze toelichting.

Voor het onder punt 4. genoemde, de overige door de minister te verstrekken uitkeringen, is onderhavig Faciliteitenbesluit opvangcentra van toepassing. In het artikelsgewijze gedeelte van deze toelichting wordt daar verder op ingegaan. Al met al blijft hierdoor ook na de inwerkingtreding van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers het uitgangspunt dat de komst van een centrum geen extra kosten voor een gemeente met zich mee mag brengen, gehandhaafd.

2. Overwegingen ten grondslag aan het Faciliteitenbesluit opvangcentra

Met de inwerkingtreding van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers zijn de taken inzake het overleg met gemeenten bij de verwerving van een centrum overgedragen aan het orgaan. Dit brengt met zich mee dat niet langer bestuursovereenkomsten tussen de Minister van WVC en het college van burgemeester en wethouders worden afgesloten.

Een andere overweging om niet meer een bestuursovereenkomst met gemeenten af te sluiten is dat de bepalingen in de bestuurs-overeenkomsten in de loop der tijd steeds uniformer en helderder zijn geworden en er weinig ruimte bestaat om met gemeenten onderling verschillende afspraken te maken.

Incidentele afspraken, die toegesneden zijn op de specifieke situatie van een gemeente, hebben altijd betrekking op de daadwerkelijke vestiging van het centrum. Deze afspraken kunnen echter ook op een andere manier vormgegeven worden dan in de bestuursovereenkomst. Uniformering van de in de loop der jaren gegroeide praktijk doet beter recht aan de feitelijke

situatie en vergroot naar het oordeel van de regering zo de doorzichtigheid in de bestuurlijke verhouding tussen rijk en gemeenten.

Tenslotte ligt er een juridische overweging ten grondslag aan de stroomlijning van de bestuurlijke relatie. Artikel 182 van de Gemeentewet bepaalt dat «Uitkeringen uit 's Rijks kas aan gemeenten, waarvan de bestedingsrichting vooraf is aangegeven of die worden verstrekt voor de bestrijding van de kosten van bepaalde taken of activiteiten, worden geregeld bij of krachtens wet.» De bestuursovereenkomsten die de Minister van WVC met gemeenten afsloot ontbeerden een dergelijke wettelijke basis. Daarom is in de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers deze wettelijke basis opgenomen. Alle belangrijke uitkeringen uit de voormalige bestuursovereenkomsten worden derhalve in onderhavige algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op artikel 4 van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, opgenomen.

Er zijn twee redenen die aan de keuze voor een specifieke uitkering ten grondslag liggen en waarom niet volstaan kan worden met overheveling van de betreffende gelden naar het Gemeentefonds. In de eerste plaats omdat opvangcentra ongelijk over het land zijn verdeeld en in de tweede plaats omdat de vestiging van een centrum geen permanent karakter heeft, maar altijd betrekking heeft op een van tevoren afgebakende periode.

2.1 Afspraken over plaats, grootte, type (OC/AZC) en tijdsduur van vestiging van een centrum

In de bestuursovereenkomst is allereerst geregeld waar het centrum komt, voor welke periode, wat de capaciteit is, wat voor type centrum het betreft (OC of AZC) en eventuele verlengingsbepalingen. Na de inwerking-treding van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers zal het orgaan deze afspraken maken. De Minister van WVC kan eventueel deze afspraken bevestigen middels een brief aan de betreffende gemeente. Deze brief is te beschouwen als de afronding van het verwervingstraject en zal eveneens de eventuele specifieke afspraken bevatten die in het kader van dat traject gemaakt zijn. Tevens zal de gemeente door het orgaan middels een apart document uitvoerig op de hoogte gebracht worden van alle bestuurlijke en praktische aspecten die de komst van het centrum met zich meebrengt.

2.2 Afspraken betreffende beleidsterreinen die niet onder de directe verantwoordelijkheid van de Minister van WVC vallen

In de bestuursovereenkomsten zijn tevens onderdelen opgenomen betreffende beleidsterreinen die niet onder de directe verantwoordelijkheid van de Minister van WVC vallen. Deze onderdelen betreffen:

- a. onderwijsaspecten;
- b. enkele bepalingen ter ontheffing van de plicht van de gemeente tot opname van asielzoekers in het bevolkingsregister;
- c. afspraken inzake de toekenning van extra politie-sterkte.

ad a.

Sinds september 1992 zijn de bepalingen uit de bestuurs-overeenkomsten inzake onderwijs gecodificeerd en neergelegd in een zogenoemd onderwijsprotocol, dat een bijlage bij bestuurs-overeenkomsten was. De inhoud betreft de toepassing van de onderwijs-regelgeving voor het onderwijs aan leerplichtige asielzoekerskinderen in de centrale opvang. In verband met het vervallen van het traject van bestuursovereenkomsten zal het protocol worden omgezet in informatie

ten behoeve van gemeente- en schoolbesturen, opgenomen in het document als genoemd onder 2.1.

ad b.

De regels ten aanzien van de ontheffing van opname in het bevolkingsregister zijn sinds 15 maart 1994 gestandaardiseerd en vastgelegd in de Handleiding bevolkingsboekhouding (Staatscourant 51, d.d. 14 maart 1994). Overigens zijn bij die wijziging alle tot dan toe verleende ontheffingsbeschikkingen en -besluiten ingetrokken. Met de inwerking-treding van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) zal de afgesproken beleidslijn vastgesteld worden in een algemene maatregel van bestuur gebaseerd op de wet GBA.

ad c.

Inzake de toekenning van extra politiesterkte is van oktober 1993 tot februari 1994 overleg gevoerd tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en een delegatie van het Korpsbeheerdersberaad. Dit overleg resulteerde in een nieuwe normering voor de beschikbaarstelling van extra politiesterkte, die door de Minister van Binnenlandse Zaken is vastgelegd in een brief aan de regionaal Korpsbeheerders d.d. 1 februari 1994, kenmerk EA94/U23.

Tengevolge van de regularisering van bovengenoemde drie onderdelen is de noodzaak vervallen tot aparte onderhandelingen hierover met de betreffende gemeenten, en dientengevolge vastlegging in een bestuurs-overeenkomst. Wel zullen deze onderdelen in het onder 2.1 genoemde document opgenomen worden.

2.3 Eénmalige afspraken teneinde de komst van een centrum mogelijk te maken

Het betreft hier bijvoorbeeld afspraken in de infrastructurele sfeer, het zgn. «maatwerk». Ook in de nieuwe situatie zal hier behoefte aan blijven bestaan. Dit onderdeel zal deel gaan uitmaken van het totale pakket van afspraken die het orgaan maakt tijdens het verwervingstraject van een centrum en dat voor definitieve goedkeuring aan de minister wordt voorgelegd. Dit betreft de zgn. «groenlichtprocedure», een procedure waarin aan de ene kant waarborgen zijn ingebouwd dat het orgaan zelf op verantwoorde wijze handelt, en aan de andere kant zeker stelt dat bij de verwerving en afstoting van lokaties voldoende bestuurlijke inbreng en afdoende controle door de minister mogelijk is. Inbreng door de minister is mogelijk door artikel 12, onder a, van het Bekostigingsbesluit Centraal Orgaan opvang asielzoekers en eventueel via een aanwijzing op grond van de wet.

Artikelen

Artikel 2

Onder verwijzing naar het algemeen deel van de toelichting zij opgemerkt dat met dit besluit is getracht zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestuursovereenkomsten zoals die steeds met gemeenten zijn gesloten indien een opvangcentrum werd gevestigd. In samenspraak met gemeenten zal het totale aantal capaciteitsplaatsen worden bepaald. Uit ervaringsgegevens is gebleken dat het aantal permanent te bezetten capaciteitsplaatsen in de regel gemiddeld om en nabij de negentig procent ligt. Uit een oogpunt van eenvoud en een zoveel mogelijke gelijke

behandeling van gemeenten met opvangcentra is besloten uit te gaan van dit ervaringscijfer.

Artikel 3 en 4

In deze artikelen wordt overeenkomstig het in de bestuurs-overeenkomsten bepaalde neergelegd op welke vergoeding de gemeente recht heeft. De hoogte hiervan is hetzelfde als in het kader van de bestuursovereenkomsten werd verstrekt.

Omdat asielzoekers die in de centrale opvang verblijven gedurende maximaal één jaar niet worden opgenomen in het bevolkingsregister c.q. ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA), tellen ze wanneer opname/inschrijving op 1 januari van een jaar niet is geëffectueerd, niet mee voor de uitkering uit het Gemeentefonds op basis van inwonertal. Het orgaan verstrekt derhalve op basis van artikel 3 het bedrag dat anders door de gemeente ontvangen zou zijn uit het Gemeentefonds. Zowel bij de berekening van de uitkering van artikel 3 als 4 wordt voor de bedragen per inwoner en woonruimte en het uitkeringspercentage uitgegaan van het in het kader van de Financiële-Verhoudingswet 1984 voorafgaand aan het uitkeringsjaar vastgestelde bedrag en het uitkeringspercentage.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) beschouwt een opvangcentrum niet als een woonruimte. Ter compensatie wordt in artikel 4 bepaald dat voor de berekening van de door het orgaan te verstrekken vergoeding vijf ingerichte opvangplaatsen als één woonruimte worden beschouwd. Bij het bedrag per woonruimte wordt uitgegaan van de ingevolge artikel 10, onder f, van de Financiële-Verhoudingswet 1984 gehanteerde schijven waaraan de als woonruimte aangemerkte capaciteitsplaatsen voor de betrokken gemeente worden toegerekend.

Artikel 5

Aan de gemeente wordt eveneens een uitkering verstrekt voor de binnen de gemeente in hotels en pensions plaatsvindende opvang. Deze noodopvang brengt voor een gemeente extra kosten van het ambtelijk apparaat met zich mee. Derhalve zal alvorens noodopvang wordt gerealiseerd overleg plaatsvinden met de betrokken gemeente. De hoogte van de uitkering wordt door de minister nader bepaald. Omdat het hier tijdelijke opvang betreft wordt, net zoals in de oude situatie, door het orgaan – anders dan bij uitkeringen op grond van artikel 3 en 4 – een eenmalige uitkering verstrekt, voor de duur van de overeenkomst.

Artikel 6

Aan de gemeente wordt een bijdrage verstrekt in de kosten van door gemeenten te verzorgen taken met betrekking tot de vestiging van het opvangcentrum voor zover het kosten betreft die niet in de verwervingsprocedure thuishoren. Verder kan het orgaan een bijdrage in de kosten verstrekken bestemd voor subsidiëring van vrijwilligersgroepen die werkzaamheden in of ten behoeve van het opvangcentrum verrichten. Hierbij valt te denken aan kosten samenhangend met voorlichting aan de plaatselijke bevolking over de komst van een opvangcentrum. Kosten voor aanleg infrastructuur komen per definitie niet in aanmerking voor vergoeding op grond van onderhavig artikel omdat deze kosten in het verwervingstraject moeten worden meegenomen.

Artikel 8

De bedoeling van het onderhavige besluit – zoals uiteengezet in het algemeen deel van deze toelichting – is dat de komst van een opvangcentrum voor een gemeente geen extra kosten met zich brengt. De in het besluit opgenomen uitkeringen voorzien daarin. Het is echter niet onmogelijk, dat in een bijzonder geval een gemeente extra kosten maakt die het toegekende bedrag overtreffen; indien dit geschiedt in een zodanig mate dat het niet redelijk is die hogere kosten voor rekening van de gemeente te laten is het gewenst een mogelijkheid tot toekenning van extra gelden in de regeling op te nemen. Een onbillijkheid van overwegende aard zou zich voor kunnen doen indien achteraf blijkt dat het aantal permanent te bezetten capaciteitsplaatsen aanmerkelijk hoger ligt dan negentig procent van het aantal vastgestelde capaciteitsplaatsen. In dat geval is het mogelijk de gemeente een hogere uitkering te verstrekken dan op basis van de artikelen 4 en 5 is verstrekt. Ook is denkbaar dat in een opvangcentrum de capaciteit is vergroot door beschikbaarstelling van bijvoorbeeld extra bedden of achter de hand gehouden (buffer)plaatsen. Indien achteraf blijkt dat door bezetting van deze extra plaatsen, waarbij bij de capaciteitsvaststelling geen rekening is gehouden, hebben geleid tot een aanmerkelijk hogere bezetting, is het uit billijkheidsoverwegingen mogelijk de betreffende gemeente alsnog een hogere uitkering te verstrekken dan op basis van de artikelen 4 en 5 is verstrekt.

Artikel 9

Met enkele gemeenten zijn reeds voor 1 juli 1994 besprekingen aangevangen over de vestiging van een opvangcentrum. Omdat bij deze besprekingen nog is uitgegaan van het totstandkomen van een bestuurs-overeenkomst ligt het niet in de rede om bij inwerkingtreding van onderhavig besluit de met de gemeenten gevoerde onderhandelingen te laten voor wat zij zijn en nu te verwijzen naar de in het totstandgekomen besluit genoemde faciliteiten. Derhalve is in dit artikel een overgangsbe-
paling opgenomen die het mogelijk maakt met gemeenten nog een bestuursovereenkomst af te sluiten.

Artikel 10

Uitkeringen op grond van tussen de minister en gemeenten gesloten overeenkomsten inzake de vestiging van een opvangcentrum lopen door tot de expiratedatum van de overeenkomst. Die uitkeringen treden dan in de plaats van uitkeringen op grond van dit besluit. Het spreekt voor zich dat als een gemeente in het kader van een gesloten overeenkomst al een uitkering heeft ontvangen er niet nogmaals op grond van het besluit een dergelijke uitkering zal worden verstrekt. Vastgelegd is tevens dat de overeenkomsten niet zullen worden verlengd.

De Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,
J. M. M. Ritzen