

637

Besluit van 29 juli 1994, houdende regels ten aanzien van de bekostiging van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Bekostigingsbesluit Centraal Orgaan opvang asielzoekers)

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-948284; Gelet op artikel 17 van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers;

De Raad van State gehoord (advies van 1 juli 1994, nr. W13.94.0356);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur van 19 juli 1994; nr. DVMA/OA-U-9410862.

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK I. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

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

- a. de wet: de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers;
- b. decentrale opvang: opvang van asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de wet, op een door een gemeente beschikbaar gestelde opvangplaats, niet zijnde opvang in een opvangcentrum;
- c. opvangcentrum: een opvangvoorziening instandgehouden door het Rijk voor asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de wet;
- d. bijdrage: het bedrag dat in het kader van de bekostiging ten laste van 's Rijks kas komt.

2. Het in dit besluit bepaalde is van overeenkomstige toepassing op door Onze Minister op grond van artikel 3, tweede lid, van de wet aan het orgaan opgedragen taken met betrekking tot andere categorieën vreemdelingen.

HOOFDSTUK II. RAMING OPVANGCAPACITEIT

Artikel 2

1. Onze Minister doet vóór 1 september van het jaar voorafgaande aan het kalenderjaar aan het orgaan een raming voor het desbetreffende kalenderjaar toekomen van de bezetting en behoefte aan opvangcapaciteit van zowel centrale als decentrale opvang. Indien deze raming bijstelling behoeft meldt Onze Minister dit schriftelijk aan het orgaan.

2. De raming, bedoeld in het eerste lid, wordt door het orgaan als uitgangspunt gehanteerd bij de opstelling van het werkplan en de begroting.

HOOFDSTUK III. VOORLOPIGE BIJDRAGEVASTSTELLING

Artikel 3

1. Onze Minister beslist uiterlijk op 31 december van het jaar voorafgaande aan het boekjaar over de goedkeuring van het werkplan en de begroting en doet het orgaan met inachtneming van artikel 12 een voorlopige vaststelling van de bijdrage toekomen.

2. In de voorlopige vaststelling wordt in ieder geval medegeedeeld:

a. indien het betreft de verlening van een bijdrage voor kosten als bedoeld in artikel 12, eerste lid, het aantal toegekende eenheden per kostengroep als bedoeld in artikel 12, tweede en derde lid, en de vastgestelde normbedragen;

b. indien het betreft bekostiging als bedoeld in artikel 12, zesde lid, de voorlopige bijdrage voor de verschillende kosten, en het maximum bedrag bedoeld in artikel 12, zesde lid, onder a;

c. de hoogte van de maximaal over te hevelen bedragen als bedoeld in artikel 6;

d. de hoogte van de geraamde inkomsten die, overeenkomstig artikel 12, achtste lid, in mindering op de voorlopige bijdrage zijn gebracht; en

e. de hoogte van het voorschot en de wijze waarop zal worden bevoorschot.

3. Indien het orgaan een aanvullende begroting als bedoeld in artikel 16, vierde lid, van de wet indient deelt de minister uiterlijk binnen drie maanden na ontvangst van de aanvullende begroting aan het orgaan mee welke kosten voor vergoeding in aanmerking komen en doet de minister het orgaan een voorlopige vaststelling toekomen. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 4

1. Zolang de bijdrage niet is vastgesteld, kan Onze Minister de voorlopige vaststelling van de bijdrage intrekken of ten nadele van het orgaan wijzigen indien:

a. de activiteiten waarvoor de bijdrage is verleend, niet of niet geheel hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden

b. het orgaan heeft gehandeld in strijd met de aan de bijdrage verbonden verplichtingen;

c. het orgaan onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beschikking op de aanvraag zou hebben geleid; of

d. de bijdrage onjuist was en het orgaan dit wist of behoorde te weten.

2. De intrekking of wijziging werkt terug tot het tijdstip waarop de bijdrage voorlopig is vastgesteld, tenzij bij de intrekking of wijziging anders is bepaald.

Artikel 5

1. Zolang de bijdrage niet is vastgesteld kan Onze Minister de voorlopige vaststelling van de bijdrage met inachtneming van een redelijke termijn intrekken of ten nadele van het orgaan wijzigen voor zover:

- a. de voorlopige vaststelling van de bijdrage onjuist was; of
- b. veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen ongewijzigde voortzetting van de bijdrage verzetten.

2. Bij intrekking of wijziging op grond van het eerste lid vergoedt Onze Minister de schade die het orgaan lijdt doordat hij in vertrouwen op de bijdrage anders heeft gehandeld dan hij zonder bijdrage zou hebben gedaan.

Artikel 6

1. Het orgaan mag bijdragen in de kostengroepen als bedoeld in artikel 12, tweede en derde lid, onder a en b, onderling overhevelen tot een door Onze Minister bij de voorlopige vaststelling te bepalen maximum.

2. Indien met toepassing van het eerste lid bijdragen zijn overgeheveld van de ene kostgroep naar een andere kostgroep wordt dit expliciet aangegeven in de jaarrekening.

HOOFDSTUK IV. AAN DE BIJDRAGEN VERBONDEN VOORSCHRIFTEN

Artikel 7

Het vermogen, met inbegrip van de inkomsten daaruit, wordt slechts aangewend voor de taken die het orgaan ingevolge artikel 3 van de wet zijn opgedragen.

Artikel 8

1. Het orgaan verzekert zijn wettelijke aansprakelijkheid tegenover derden op afdoende wijze.

2. Het orgaan verzekert zijn onroerende zaken tegen brandschade naar herbouwwaarde en zijn roerende zaken tegen brandschade en diefstal.

Artikel 9

Het orgaan zorgt ervoor dat:

- a. de administratie op overzichtelijke en doelmatige wijze wordt gevoerd;
- b. de administratie een juist, volledig en actueel beeld geeft van het functioneren van het orgaan;
- c. van alle ontvangsten en uitgaven deugdelijke bewijsstukken aanwezig zijn waaruit de aard en de omvang van de geleverde goederen en verrichte diensten duidelijk blijken; en
- d. de administratie en de daarbij behorende bewijsstukken tenminste gedurende 10 jaar na de vaststelling van de bijdrage worden bewaard.

Artikel 10

1. Het orgaan doet zo spoedig mogelijk schriftelijk mededeling aan Onze Minister van omstandigheden die van belang kunnen zijn voor een beslissing tot wijziging, intrekking of vaststelling van de bijdrage. Daarbij worden de relevante stukken overgelegd.

2. Op door Onze Minister te bepalen tijdstippen verstrekt het orgaan aan Onze Minister een exploitatieoverzicht. Hierin worden de posten gehanteerd die in de voorlopige vaststelling van de bijdrage zijn gehanteerd.

3. Blijkt in de loop van het boekjaar dat het werkelijk te verwachten vermoedelijk beloop in kosten meer dan 10% lager dan wel hoger zal zijn dan de kosten waarbij bij de voorlopige vaststelling van de bijdrage van uit is gegaan, dan brengt het orgaan dit zo spoedig mogelijk ter kennis aan de minister onder opgave van de verschillen en de oorzaken daarvan.

Artikel 11

Voorafgaande goedkeuring van Onze Minister is vereist voor de volgende activiteiten:

a. het aangaan van overeenkomsten die de capaciteit van de opvang vergroten, alsmede het verlengen of opzeggen van dergelijke overeenkomsten, met uitzondering van overeenkomsten die de capaciteit van de opvang vergroten door beschikbaarstelling van opvang door hotels, pensions en andere vergelijkbare door Onze Minister aangewezen voorzieningen, voor zover, op grond van de overeenkomst, deze opvang niet langer dan een jaar ter beschikking worden gesteld aan het orgaan en het aantal plaatsen voor opvang niet meer bedraagt dan honderd;

b. het, anders dan bedoeld onder a, vervreemden of bezwaren van registergoederen, alsmede van andere vermogensbestanddelen, tenzij het daarmee gemoeide financiële belang geringer is dan f 50.000,-;

c. het zich verbinden als borg, hoofdelijk medeschuldenaar of het zich voor derden sterk maken of zich tot zekerheidsstelling voor schulden aan derden verbinden;

d. het alleen of met anderen oprichten van een rechtspersoon; en

e. het aantrekken van gelden die dagelijks of op termijn opvorderbaar zijn, tenzij het tijdelijke kredieten in rekening-courant betreft ter overbrugging van tijdelijke kastekorten.

HOOFDSTUK V. BIJDRAGEVASTSTELLING

Artikel 12

1. De bekostiging, bedoeld in artikel 17 van de wet, geschiedt op basis van het bedrag dat ontstaat door vermenigvuldiging van het aantal toegekende en gerealiseerde eenheden per kostengroep met het voor de desbetreffende eenheid door Onze Minister vastgestelde normbedrag. Onze Minister kan voor verschillende soorten geboden opvang aan asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen met betrekking tot wie Onze Minister het orgaan ingevolge artikel 3, tweede lid, van de wet taken heeft opgedragen, afzonderlijke normbedragen vaststellen.

2. In ieder geval met betrekking tot de volgende kostengroep geschiedt de bekostiging op basis van eenheden per dag en per bezette opvangplaats: uitkeringen en verstrekkingen met uitzondering van zak- en kleedgeld en ziekenfondspremie.

3. In ieder geval met betrekking tot de volgende kostengroepen geschiedt de bekostiging op basis van eenheden per dag en per aanwezige opvangcapaciteit:

a. personeels- en overheadkosten van een opvangcentrum;

b. facilitaire kosten en kosten van beheer van een opvangcentrum;

c. vervanging van inrichting en inventaris van een opvangcentrum.

4. De bijdrage per kostengroep wordt verminderd onderscheidenlijk verhoogd met het bedrag dat met toepassing van artikel 6 is overgeheveld naar onderscheidenlijk van een andere kostengroep.

5. De bijdrage per kostengroep wordt onverminderd het vierde lid

uitsluitend aangewend voor kosten die worden gerekend tot de desbetreffende kostengroep.

6. In afwijking van het eerste lid geschiedt bekostiging van door Onze Minister aangewezen kosten door:

a. een bijdrage die bestaat uit de werkelijk gemaakte kosten tot een door Onze Minister vastgesteld maximum;

b. een bijdrage ten behoeve van overeenkomstig een door Onze Minister goedgekeurd onderdeel van het werkplan uitgevoerde activiteiten;

c. een bijdrage gelijk aan de door het orgaan ingevolge artikel 3, eerste lid, onder c, van de wet aan gemeenten betaalde bijdragen en de ingevolge artikel 4 van de wet bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan gemeenten verstrekte uitkeringen;

d. een bijdrage voor ingevolge artikel 3, eerste lid, onder d, aan het orgaan opgedragen taken overeenkomstig door Onze Minister bij de opdracht gestelde regels; en

e. een bijdrage voor groot onderhoud van de opvangcentra.

7. Jaarlijks zal gezien worden of de gehanteerde normbedragen aanpassing behoeven. Daarbij zal onder meer acht worden geslagen op de ontwikkeling van het prijspeil, op de ontwikkeling van de kosten van de arbeidsvoorwaarden en op de al dan niet voorlopige realisatiecijfers over het voorafgaande jaar.

8. De geraamde inkomsten van het orgaan worden in mindering gebracht op de bijdrage. Indien de inkomsten kunnen worden toege-rekend aan een kostengroep kan Onze Minister besluiten de geraamde dan wel gerealiseerde inkomsten in mindering te brengen op de desbetreffende kostengroep.

Artikel 13

Het in artikel 15 van de wet genoemde verslag inzake de werkzaamheden van het orgaan geeft een duidelijk inzicht in de aard, de duur en de omvang van de activiteiten. In het verslag worden de verrichte activiteiten vergeleken met de in het werkplan voorziene activiteiten.

Artikel 14

1. Na ontvangst van de bescheiden, bedoeld in de artikelen 15, eerste lid, en 18, eerste en tweede lid, van de wet wordt de bijdrage binnen dertien weken overeenkomstig de voorlopige vaststelling van de bijdrage vastgesteld en aan het orgaan medegedeeld.

2. De bijdrage kan lager worden vastgesteld indien:

a. de activiteiten waarvoor de bijdrage is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden;

b. het orgaan heeft gehandeld in strijd met de aan de bijdrage verbonden verplichtingen;

c. het orgaan onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere voorlopige vaststelling van de bijdrage zou hebben geleid; of

d. de voorlopige vaststelling van de bijdrage onjuist was en het orgaan dit wist of behoorde te weten.

3. Voor zover het bedrag van de bijdrage bestaat uit de werkelijke kosten van de activiteiten waarvoor de bijdrage is verleend, worden kosten die in redelijkheid niet als noodzakelijk kunnen worden beschouwd bij de vaststelling niet in aanmerking genomen.

4. Te veel ontvangen voorschotten worden verrekend met voorschotten in volgende jaren, tenzij Onze Minister besluit tot verrekening op andere wijze. Indien de bijdrage hoger is vastgesteld dan de verstrekte voorschotten wordt het verschil zo spoedig mogelijk betaald.

Artikel 15

1. Overschotten in enig jaar worden toegevoegd aan de risicoreserve. De risicoreserve mag niet meer bedragen dan 5% van de bij de laatste voorlopige vaststelling van de bijdrage ingevolge artikel 12, tweede lid, en derde lid, onder a en b, voor bekostiging in aanmerking gebrachte kostengroepen, tot een maximum van f 25 miljoen.

2. De risicoreserve kan worden aangewend voor kosten die worden verantwoord bij de in artikel 12, tweede lid, en derde lid, onder a en b, en zesde lid, onder b, genoemde kostengroepen maar niet kunnen worden betaald uit de bijdrage in het jaar waarin de kosten worden gemaakt.

3. De toevoeging onderscheidenlijk de onttrekking aan de voorziening groot onderhoud van de opvangcentra bedraagt per jaar het verschil tussen de bijdrage voor groot onderhoud en de werkelijke kosten van investeringen in groot onderhoud. De voorziening groot onderhoud wordt uitsluitend aangewend ten behoeve van groot onderhoud in de opvangcentra.

4. De toevoeging onderscheidenlijk de onttrekking aan de reserve vervanging inrichting en inventaris van de opvangcentra bedraagt per jaar het verschil tussen de bijdrage voor vervanging van inrichting en inventaris en de hoogte van de werkelijke aanschaffingen van inrichting en inventaris van de opvangcentra. De reserve vervanging inrichting en inventaris wordt uitsluitend aangewend ten behoeve van vervanging van inrichting en inventaris in de opvangcentra.

5. Onze Minister kan maxima vaststellen voor de voorzieningen groot onderhoud en de reserve vervanging inrichting en inventaris van de opvangcentra.

Artikel 16

Indien de inkomsten hoger zijn dan geraamd, wordt het overschot, met inachtneming van artikel 15, toegevoegd aan de risicoreserve. Indien de inkomsten lager zijn dan geraamd dient het tekort gecompenseerd te worden voordat budgetten worden overgeheveld, als bedoeld in artikel 6.

Artikel 17

1. Onze Minister kan de vaststelling van de bijdrage intrekken of ten nadele van het orgaan wijzigen:

a. op grond van feiten of omstandigheden waarvan hij bij de vaststelling van de bijdrage redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn en op grond waarvan de bijdrage lager dan overeenkomstig de voorlopige vaststelling van de bijdrage had kunnen worden vastgesteld;

b. indien de vaststelling van de bijdrage onjuist was en het orgaan dit wist of behoort te weten; en

c. indien het orgaan na de vaststelling van de bijdrage heeft gehandeld in strijd met de aan de bijdrage verbonden verplichtingen.

2. De intrekking of wijziging werkt terug tot het tijdstip waarop de bijdrage is vastgesteld, tenzij bij de intrekking of wijziging anders is bepaald.

3. De vaststelling van de bijdrage kan niet meer worden ingetrokken of ten nadele van de ontvanger worden gewijzigd indien sedert de dag waarop zij is bekendgemaakt, dan wel een handeling als bedoeld in het eerste lid, onder c, heeft plaatsgevonden, vijf jaren zijn verstreken.

HOOFDSTUK VI. SLOTBEPALINGEN

Artikel 18

1. Indien de bijdrage heeft geleid tot het verwerven van eigendommen of anderszins tot de vorming van vermogen, is het orgaan aan Onze Minister een door hem te bepalen vergoeding verschuldigd bij ontvangst van schadevergoeding voor verlies of beschadiging van eigendommen, bij wijziging van de bestemming van eigendommen, bij vervreemding van eigendommen, bij beëindiging van de activiteiten, bij beëindiging van de bijdrage-verlening en bij ontbinding van het orgaan. In voorkomende gevallen doet het orgaan zo spoedig mogelijk schriftelijke mededeling aan de minister.

2. Bij de bepaling van de hoogte van de vergoeding wordt uitgegaan van de waarde van de eigendommen en andere vermogensbestanddelen op het tijdstip waarop de vergoeding verschuldigd wordt, met dien verstande dat ingeval van ontvangst van schadevergoeding voor verlies of beschadiging van eigendommen wordt uitgegaan van het bedrag dat als schadevergoeding door het orgaan wordt ontvangen.

3. Toepassing van het eerste lid, eerste volzin, blijft achterwege, indien de activiteiten van het orgaan, na toestemming van Onze Minister, door een ander rechtspersoon worden voortgezet en de activa tegen boekwaarden aan die rechtspersoon in eigendom zijn overgedragen.

Artikel 19

1. De vergoeding die het orgaan betaalt aan een organisatie die zich de ondersteuning van het orgaan ten doel stelt, voor door die organisatie aan het orgaan ter beschikking gestelde goederen, is niet hoger dan het bedrag dat op grond van de historische kostprijs berekend wordt, rekening houdend met de voor het orgaan geldende afschrijvingspercentages.

2. De vergoeding die het orgaan betaalt aan een organisatie die zich de ondersteuning van het orgaan ten doel stelt, voor door die organisatie aan het orgaan geleverde diensten is, indien het diensten betreft die normaal gesproken in eigen beheer kunnen worden verricht, niet hoger dan het bedrag dat gelijk is aan de kosten die het orgaan zou hebben gehad bij het verrichten van de diensten in eigen beheer.

3. De vergoeding die het orgaan betaalt aan een organisatie die zich de ondersteuning van het orgaan ten doel stelt, voor door die organisatie aan het orgaan geleverde diensten, is voor andere dan de in het tweede lid bedoelde diensten niet hoger dan het bedrag dat voor het doen verrichten van dergelijke diensten door andere dan dergelijke organisaties gebruikelijk kan worden geacht.

Artikel 20

Voor het ter beschikking stellen van goederen aan of het verrichten van diensten voor derden brengt het orgaan, behoudens indien het rechtspersoon of natuurlijke personen betreft waarvoor de activiteiten bestemd zijn, een vergoeding in rekening die ten minste kostendekkend is.

Artikel 21

Indien als direct gevolg van een maatregel van Onze Minister één of meer leden van het personeel van het orgaan wegens beëindiging of vermindering van werkzaamheden, reorganisaties of fusie worden ontslagen, worden de wachtgelden die als gevolg van het ontslag voortvloeien uit de geldende rechtspositieregelingen door Onze Minister vergoed, mits het orgaan schriftelijk vooraf van Onze Minister

toestemming heeft verkregen voor dat ontslag en tevens al datgene heeft gedaan of nagelaten dat nodig was om deze kosten zo laag mogelijk te doen zijn.

Artikel 22

1. Aan de door Onze Minister aangewezen ambtenaren of andere personen worden desgevraagd alle bescheiden getoond en alle inlichtingen verstrekt die noodzakelijk zijn voor een goede vervulling van hun taak.

2. Het orgaan werkt mee aan door of namens Onze Minister ingestelde onderzoeken die erop zijn gericht Onze Minister inlichtingen te verschaffen ten behoeve van zijn beleid.

3. Indien Onze Minister het vermoeden heeft dat het bepaalde in artikel 19 niet is nageleefd, spant het orgaan zich desgevraagd in de jaarrekening van de desbetreffende rechtspersoon over het desbetreffende jaar over te leggen.

Artikel 23

Onze Minister kan op verzoek van het orgaan bepalingen van dit besluit buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover strikte toepassing leidt tot onbillijkheid van overwegende aard.

Artikel 24

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 25

Dit besluit kan worden aangehaald als: Bekostigingsbesluit Centraal Orgaan opvang asielzoekers.

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 *vijfentwintigste* 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

1. Algemeen

Met ingang van 1 juli 1994 is de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers in werking getreden. In artikel 17 van deze wet is bepaald, dat de kosten gemoeid met de uitvoering van het bij of krachtens de wet bepaalde, ten laste komen van 's Rijks kas overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Onderhavig besluit voorziet in die regels.

Overeenkomstig de doelstelling van de wet wordt in de bekostigingsregels het orgaan binnen een aantal grenzen ruimte gegeven om een bedrijfsmatige aanpak van de uitvoering van de opvang van asielzoekers te realiseren. De grenzen worden met name bepaald door enerzijds het open-eindekarakter van de opvang, waardoor de beheersing van de kosten meer dan normale aandacht behoeft. Anderzijds worden de grenzen bepaald doordat regels worden gesteld ter vervanging van regels van de Comptabiliteitswet die niet van toepassing zijn op het orgaan. Ten overvloede zij opgemerkt dat het orgaan een rechtspersoon is met een wettelijke taak, bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. De Algemene Rekenkamer heeft bij deze rechtspersoon controlebevoegdheid op grond van artikel 59, eerste lid, onder d, van de Comptabiliteitswet.

Op grond van artikel 19 van de wet zullen nadere regels worden gesteld voor de inrichting van de jaarrekening van het orgaan. Deze regels zijn dus niet in dit besluit opgenomen.

2. Bedrijfsmatige aanpak

Een bedrijfsmatige aanpak kan met name worden gerealiseerd in de verwerving van huisvesting, het sluiten van landelijke (raam)contracten, standaardisatie van procedures, een flexibele inzet van personeel en een bedrijfs-economisch ingerichte administratie. Daarenboven kan het management van het orgaan zich volledig richten op de uitvoering van de opvang van asielzoekers, aangezien uitvoering van het beleid en beleidsontwikkeling nu organisatorisch zijn gescheiden.

De bedrijfsmatige aanpak door het orgaan wordt mogelijk gemaakt door een aantal bepalingen.

Door de normering van een aantal belangrijke kostengroepen en de mogelijkheid om met de budgetten daarvoor te schuiven, wordt een financiële prikkel gegeven om efficiënt te werken. Bovendien bestaat de mogelijkheid om door middel van reserveringen en voorzieningen de kosten voor het doen van vervangingsinvesteringen en van groot onderhoud over de jaren te spreiden.

3. Goedkeuring begroting

Het begrotingstraject begint bij de raming van het aantal in het volgende jaar op te vangen asielzoekers en de daarbij benodigde opvangcapaciteit. Uiterlijk op 1 september voorafgaande aan het boekjaar, wordt het orgaan door de minister geïnformeerd over het geraamde aantal op te vangen asielzoekers en de behoefte aan zowel centrale als decentrale opvangcapaciteit. Het orgaan kan op basis van deze raming bezien of er additionele opvangcapaciteit nodig is of dat er capaciteit moet worden afgestoten. Voorts dient de door het orgaan op te stellen

begroting gebaseerd te zijn op deze raming van het aantal op te vangen asielzoekers.

De voorbereidingsfase voor de verwerving van additionele opvangcapaciteit en voor het afstoten van opvangcapaciteit is vaak langer dan de termijnen die kunnen worden gehanteerd bij de goedkeuring van de (aanvullende) begrotingen. Daarom is er voorzien in een extra goedkeuringsprocedure (de zgn. groen-lichtprocedure) voor verwerving en afstoting van opvangcapaciteit. Deze goedkeuringsprocedure wordt gehanteerd bij iedere mutatie in opvangcapaciteit, met uitzondering van de verwerving van de tijdelijke opvangplaatsen in pensions en hotels e.d.

4. Normeringssystematiek

De bekostigingssystematiek is gebaseerd op het uitgangspunt van normering van een aantal kostengroepen. Voor een aantal kostensoorten kan nader worden geregeld dat deze niet in de normering worden betrokken. De bijdrage kan worden bepaald op basis van de werkelijk te maken kosten tot een vooraf bepaald maximum (artikel 12, lid 6, onderdeel a). Hierbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld de verweringskosten van opvangcentra en de zak- en kleedgelduitkeringen aan asielzoekers. De bijdrage aan het orgaan kan ook worden bepaald overeenkomstig een door de minister goedgekeurd onderdeel van op grond van het werkplan uitgevoerde activiteiten (artikel 12, lid 6, onderdeel b).

De normering van de kosten voor de centrale opvang van asielzoekers vindt plaats op basis van het aantal aanwezige capaciteitsplaatsen of het aantal bezette opvangplaatsen. De facilitaire kosten (beveiliging, schoonmaak en dergelijke) en kosten van beheer van een centrum (onder andere gas, water en licht) en het personeel in de opvangcentra worden genormeerd per aanwezige capaciteitsplaats. De uitkeringen en verstrekkingen worden genormeerd per bezette opvangplaats.

Vermenigvuldiging van de desbetreffende norm met het aantal aanwezige capaciteitsplaatsen respectievelijk het aantal bezette capaciteitsplaatsen levert per kostengroep een maximum bijdrage op, waarbinnen het orgaan de vrijheid heeft om uitgaven te verrichten.

Van de normering mag een bijdrage aan de kostenbeheersing van de opvang van asielzoekers worden verwacht, indien er mogelijkheden zijn om efficiencywinst, deels, door het orgaan te laten behouden. Hierin wordt voorzien door de bepaling voor het aanhouden van een risico-reserve van maximaal 5% van de relevante kostengroepen tot een maximum van f 25 mln. Dit maximum is uiteraard niet cumulatief. Voorts is bepaald dat er budgetten tussen kostengroepen kunnen worden overgeheveld tot een nader te bepalen maximum. Hiermee wordt het orgaan in de gelegenheid gesteld om bijvoorbeeld zelf te bepalen of een bepaalde activiteit door eigen personeel dan wel door het inhuren van externen efficiënt kan worden verricht.

5. Verwerving en afstoting van lokaties

Ten aanzien van de verwerving en afstoting van lokaties voor de opvang van asielzoekers is in overeenstemming met het orgaan een groen-lichtprocedure ontwikkeld, die van toepassing zal worden vanaf de oprichting van het orgaan. Het gaat om een procedure waarin aan de ene kant waarborgen zijn ingebouwd, dat het orgaan zelf op verantwoorde wijze handelt, en aan de andere zeker stelt dat bij de verwerving en afstoting van lokaties voldoende bestuurlijke inbreng en afdoende controle door de minister mogelijk is. Deze inbreng van de kant van de minister is met

name mogelijk door het bepaalde in artikel 11, onder a. Zo nodig zal ook een aanwijzing op grond van de wet kunnen worden gegeven.

Uitgangspunt van de groen-lichtprocedure is, dat het orgaan verantwoordelijk is voor het tijdig doen van voorstellen voor verwerving of afstoting aan de minister.

De minister is verantwoordelijk voor het vaststellen van het programma van eisen waarvan opvanglocaties moeten voldoen. Bovendien is de minister verantwoordelijk voor het tijdig aangeven van de hoeveelheid, de soort en de duur van de benodigde opvangplaatsen.

Na akkoording van een verwervingsvoorstel door de minister is het orgaan verantwoordelijk voor de aanbesteding en het toezicht op de uitvoering.

De toetsing door de minister is in de eerste plaats financieel en procedureel van aard.

Indien het orgaan een zorgvuldige interne procedure volgt, waarin voldoende «checks and balances» zijn ingebouwd is een inhoudelijke toets door de minister in principe overbodig. Onder «checks and balances» kunnen worden verstaan:

- externe adviseurs (makelaars, taxateurs en dergelijke);
- interne auditors;
- externe toezichthouders op aanbesteding en uitvoering van bouw en verbouw;
- zorgvuldige offerteprocedures.

In het controleprotocol zal worden voorgeschreven dat de accountant van het orgaan speciale aandacht dient te besteden aan de interne procedures rond de verwerving.

6. Artikelen

Artikel 2

In het verlengde van de verantwoordelijkheidsverdeling zoals die in het huidige opvangmodel bestaat komt deze raming tot stand door met name:

- de prognose van de Minister van Justitie van de instroom van het aantal asielzoekers;
- de door de Minister van Justitie geraamde benodigde proceduretijd;
- het door de Minister van Justitie geraamde aantal te verlenen statussen;
- de door de Minister van Justitie geraamde benodigde tijd voor het uitzetten van afgewezen asielzoekers;
- de door gemeenten aangeboden decentrale ROA-plaatsen;
- het aanbod reguliere huisvesting door gemeenten;
- een raming van het zgn. spontane vertrek, i.e. asielzoekers die vertrekken uit het opvangsysteem, zonder dat bekend is waar zij heen gaan.

Gelet op de onzekerheden in deze raming, zullen op vaste momenten (bijv. 1x per kwartaal) zonnodig bijstellingen plaatsvinden. Het spreekt voor zich dat er voorafgaand aan de formele opgave aan het orgaan van de benodigde opvangcapaciteit overleg hierover met het orgaan zal worden gevoerd.

Artikel 3

In dit artikel is de goedkeuring van de begroting en eventuele aanvullende begroting en de voorlopige vaststelling van de bijdrage geregeld.

Indien noodzakelijk zal in spoedeisende gevallen per ommegaand op een aanvullende begroting dienen te worden beslist door de minister. Het kan immers voorkomen dat er op zeer korte termijn aanvullende opvangaccommodaties moeten worden gereedgemaakt en ingericht. Ook in deze gevallen zal door het orgaan een aanvullende begroting dienen te worden ingediend, maar deze zal door het spoedeisende karakter mogelijk summier van aard zijn.

Artikel 6

In dit artikel is bepaald dat het orgaan met budgetten tussen een aantal kostengroepen mag schuiven. Het betreft hier de budgetten waarbij het orgaan (enige) beleidsvrijheid heeft. Hiermee wordt beoogd dat het orgaan een efficiënte aanpak kan realiseren. De kosten die in regelgeving vastliggen (bijvoorbeeld zak- en kleedgeld) worden buiten de schuifmogelijkheid gehouden. De kostengroepen waartussen budgetoverhevelingen zijn toegestaan betreffen:

- de kostengroep «uitkeringen en verstrekkingen» (artikel 12, lid 2);
- de kostengroep «Personeels- en overheadkosten van een opvangcentrum» (artikel 12, lid 3, onderdeel a);
- de kostengroep «Facilitaire- en beheerskosten van een opvangcentrum» (artikel 12, lid 3, onderdeel b).

De omvang van de schuifmogelijkheden zal jaarlijks in de voorlopige bijdragevaststelling worden bepaald. Voorts zal het orgaan de overheveling van budgetten dienen te verantwoorden in de jaarrekening, aan de hand waarvan besloten kan worden dat de normen eventueel moeten worden bijgesteld.

Artikel 11

In dit artikel is een aantal financiële transacties opgenomen dat voorafgaande goedkeuring van de minister behoeft. In onderdeel a is geregeld dat voorafgaande toestemming nodig is voor de verwerving en afstoting van lokaties voor de opvang van asielzoekers.

In het algemeen deel is dit onderdeel nader toegelicht. Voorts behoeft het aantrekken van geldleningen vooraf goedkeuring van de minister tenzij het om tijdelijke kredieten gaat ter overbrugging van tijdelijke kastekorten.

Het aantrekken van geldleningen zal in principe niet nodig zijn. De bijdrage van de minister zal in het algemeen voldoende zijn voor de door het orgaan te verrichten activiteiten. Voorzien wordt dat slechts toestemming zal worden verleend voor het afsluiten van geldleningen indien de uitvoering hiermee is gediend en de lening is bedoeld ter voorfinanciering van een verworven opvangaccommodatie.

Artikel 12

In het eerste lid is bepaald hoe het maximum bedrag van de genormeerde kostengroepen tot stand komt. Bij een toename of afname van het aantal asielzoekers resp. het aantal opvangplaatsen zijn de daarmee gepaard gaande financiële consequenties direct duidelijk. Bij een lagere realisatie van de bezette resp. de aanwezige opvangcapaciteit dan waar in de voorlopige bijdrage van uit is gegaan, zal de bijdrage lager worden vastgesteld. Ook is bepaald dat er voor verschillende soorten asielzoekers

afzonderlijke normbedragen kunnen worden vastgesteld. Hierbij kan gedacht worden aan een afzonderlijke norm voor de opvang van minderjarige asielzoekers, omdat voor deze groep asielzoekers een intensievere begeleiding noodzakelijk is.

In het tweede lid is de kostengroep opgenomen waarvoor voor de bekostiging een norm per bezette opvangplaats geldt.

Deze kostengroep «uitkeringen en verstrekkingen» omvat in ieder geval de volgende kosten:

- voeding;
- verzorgingskosten, bestaande uit:
 - * non-foodartikelen;
 - * vervoer;
 - * bewassing;
 - * verzekeringen ten behoeve van asielzoekers;
 - * medische kosten;
 - * overige en bijzondere verstrekkingen;
- sociaal/educatieve activiteiten.

In het derde lid zijn drie kostengroepen opgenomen waarvoor voor de bekostiging een norm per aanwezige opvangcapaciteit geldt. Bij de normering van de personeelskosten zal worden uitgegaan van een benodigde personeelsformatie voor een standaard centrum. Voor noodopvangplaatsen wordt een aparte norm vastgesteld. In de normering wordt rekening gehouden met een extra «operationeel» budget voor onvoorziene gebeurtenissen in de opvangcentra, waardoor – tijdelijk – een extra personele inzet door het orgaan nodig wordt geacht. Dit operationeel budget is tevens bestemd voor de begeleiding en stimulering van de zelfwerkzaamheid van asielzoekers. Het totale personeelsbudget is het financiële kader waarbinnen het orgaan de arbeidsvoorwaarden voor het personeel dient te regelen. Dit betekent dat het totale personeelsbudget het financiële kader vormt waarbinnen zowel de primaire als secundaire arbeidsvoorwaarden moeten worden gefinancierd. Het eerste jaar zal artikel 21, vierde lid, van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers dat bepaalt dat de arbeidsvoorwaarden van werknemers na de overgang naar het orgaan in het geheel niet ongunstiger zullen zijn dan die welke gelden uit hoofde van het dienstverband bij het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur de gehanteerde normbedragen beïnvloeden en daarmee de omvang van het personeelsbudget.

Bij de toekenning van personeelsbudgetten wordt het orgaan geacht met inachtneming van de rechtspositionele en financiële kaders zelf een beleid inzake personeelsplanning te voeren.

Hierbij kan gedacht worden aan een beleid dat betrekking heeft op:

- het werken op inconveniente uren;
- de schaalgrootte;
- het ziekteverzuim;
- de toepassing van aanloopschalen;
- het beleid ten aanzien van de tijdelijke inzet van personeel;
- een zo efficiënt mogelijke inzet van het personeel.

Aanpassingen van het budget zullen in de toekomst afhankelijk zijn van het aantal aanwezige capaciteitsplaatsen in de OC's, AZC's en Noodopvang en de toegestane ruimte voor ontwikkeling van arbeidsvoorwaarden krachtens de WAGGS of een daarvoor in de plaats komend model.

De overheadkosten voor de opvangcentra worden door middel van een vast opslagpercentage op de primaire personele kosten genormeerd. Deze overheadkosten omvatten alleen de overheadkosten in de opvangcentra

(bureaunkosten, materiële kosten voor het personeel in de centra en dergelijke), dus niet de kosten van het centraal apparaat.

De kosten groep facilitaire kosten en kosten van beheer omvat in ieder geval de volgende kosten:

- Beheerskosten;
- * gas, licht, water;
- * wettelijke lasten;
- * klein onderhoud;
- * verzekering;
- * vuilafvoer;
- * overige huisvestingskosten;
- Facilitaire kosten;
- * beveiliging;
- * schoonmaak.

De kostengroep vervanging inrichting en inventaris omvat de kosten van vervanging van inrichting en inventaris in bestaande opvangcentra. De eerste inrichting van een nieuw opvangcentrum wordt vergoed op basis van artikel 12, zesde lid, onder a. Het orgaan zal daarbij in de aanvraag rekening houden met de reeds aanwezige inventaris.

Bij de oprichting van het orgaan zal een dotatie aan de reserve vervanging inrichting en inventaris worden gedaan. Uit de opgebouwde reserve en de jaarlijkse bijdrage dienen de vervangingsinvesteringen te worden bekostigd. Indien de jaarlijkse bijdrage hoger respectievelijk lager is dan de ten laste van dat jaar te brengen kosten voor vervanging van de inrichting en de inventaris van een opvangcentrum, zal het verschil worden toegevoegd, respectievelijk worden onttrokken aan de reserve vervanging inrichting en inventaris.

Onverlet latend de bepaling in artikel 6 aangaande de overheveling van budgetten tussen kostengroepen kan het budget van een kostengroep alleen worden aangewend voor kosten die kunnen worden gerekend tot de desbetreffende kostengroep. De bepaling in lid 5 maakt dit expliciet.

In het zesde lid is bepaald dat andere dan in het eerste lid genoemde kosten bekostigd zullen worden door middel van een bijdrage die bestaat uit de werkelijke kosten tot een vooraf door de minister vastgesteld maximum, ofwel een bijdrage ten behoeve van overeenkomstig een door de minister goedgekeurd onderdeel van het werkplan uitgevoerde activiteiten. Huurkosten en leasekosten voor opvangaccommodaties worden als zij werkelijk zijn gemaakt vergoed tot het gestelde maximum, zoals bedoeld in artikel 12, zesde lid, onder a. Dit geldt eveneens voor de kostengroep zak- en kleedgeld en premie ziekenfonds. De hoogte van het zak- en kleedgeld is in regelgeving vastgelegd. Dat geldt eveneens voor de premie ziekenfonds, die jaarlijks wordt vastgesteld door de Staatssecretaris van Volksgezondheid. Ten behoeve van de bevoorschotting worden deze kosten genormeerd per bezette opvangplaats.

De bijdrage aan het orgaan voor de betalingen aan gemeenten voor decentrale opvangplaatsen voor asielzoekers en betalingen aan gemeenten uit hoofde van het Faciliteitenbesluit zullen worden vastgesteld overeenkomstig de werkelijke uitgaven, zoals bedoeld in artikel 12, zesde lid, onderdeel c. Bijdragen voor ingevolge artikel 3, eerste lid, onder d, voor aan het orgaan opgedragen taken kunnen, afhankelijk van de aard van de taak, worden verstrekt als een bedrag dat door het orgaan is uitgegeven dan wel als bijdrage voor de uitgaven overeenkomstig de systematiek van onderdeel a of b. De minister zal dit bij het geven van de opdracht dienen te bepalen. Het is de bedoeling dat door het orgaan te verstrekken stimuleringsuitkeringen voor integratie van verblijfs-gerechtigden – een taak die door de minister op grond van artikel 3, eerste

lid, onder a, van de wet aan het orgaan zal worden opgedragen – zal worden bekostigd door vergoeding van de door het orgaan werkelijk verrichte uitgaven.

Artikel 15

Gelet op de onzekerheid in het aantal op te vangen asielzoekers en de daarmee gepaard gaande kosten wordt een risicoreserve van 5% van de bij de laatste voorlopige vaststelling van de bijdrage ingevolge artikel 12, tweede lid en derde lid, onder a en b, voor bekostiging in aanmerking gebrachte kostengroepen, tot een maximum van 25 mln. redelijk geacht. Een overschot op een kostengroep kan op grond van artikel 6 worden overgeheveld naar een andere kostengroep. De resterende overschotten op grond van artikel 12, tweede lid, en derde lid, onderdeel a en b, en zesde lid onderdeel b, kunnen worden toegevoegd aan de risicoreserve. Het spreekt voor zich dat een overschot van de in artikel 12, tweede lid, en derde lid, bedoelde kostengroepen het verschil is tussen de definitief vastgestelde bijdrage voor die kostengroepen, dus gebaseerd op de gerealiseerde eenheden (opvangcapaciteit, respectievelijke bezette opvangplaatsen), en de ten laste van die kostengroepen gebrachte kosten.

De in het derde lid bedoelde voorziening groot onderhoud is bedoeld voor groot onderhoud voor het door het orgaan in eigendom of in eigen beheer hebben van accommodaties. Om de jaarlijkse bijdrage in deze kosten enigszins gelijk te houden en om een prikkel tot efficiënte aanwending van deze middelen te creëren wordt een voorziening voor groot onderhoud mogelijk gemaakt.

Voor de vervanging van de inrichting en inventaris van opvangcentra wordt een reserve mogelijk gemaakt.

Zowel de voorziening groot onderhoud als de reserve vervanging inrichting en inventaris kunnen niet negatief zijn.

Artikel 16

Indien de inkomsten in een jaar hoger zijn dan in de goedgekeurde begroting geraamd wordt het overschot toegevoegd aan de risicoreserve. Het orgaan mag dus dit overschot in principe houden.

Artikel 23

Zoals uiteengezet is in het algemeen deel van deze toelichting is het de bedoeling dat het centraal orgaan binnen een aantal grenzen ruimte heeft om een bedrijfsmatige aanpak van de uitvoering van de opvang van asielzoekers te realiseren. Door de normering van een aantal belangrijke kostengroepen wordt een financiële prikkel gegeven om efficiënt te werken. Denkbaar is dat in een bijzonder geval toepassing van de normering leidt tot een bijdrage die te laag is in verhouding tot de te maken kosten. Indien dit geschiedt in een zodanige mate dat het niet redelijk is die hogere kosten voor rekening van het centraal orgaan te laten, dient er een mogelijkheid te zijn van de normering af te wijken. Onderhavig artikel voorziet in die mogelijkheid.

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