

---

## 399

### **Besluit van 27 juli 2005, houdende nieuwe regels met betrekking tot het verstrekken van een subsidie ten behoeve van uitvoering van de wettelijke taak door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Subsidiebesluit Centraal Orgaan opvang asielzoekers 2005)**

---

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

Op de voordracht van Onze Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 30 mei 2005, Directie Wetgeving, nr. 5354121/05/6;  
Gelet op artikel 17a van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers;  
De Raad van State gehoord (advies van 23 juni 2005, nr. W03.05.0208/1);  
Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 5 juli 2005, Directie Wetgeving, nr. 5361651/05/6;

Hebben goedgevonden en verstaan:

#### **HOOFDSTUK I. INLEIDENDE 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. opvangvermogen: het geheel van bij het orgaan beschikbare voorzieningen geschikt voor de opvang van asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de wet;
  - c. product: door het orgaan leverbare, aan de opvang van asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de wet gerelateerde en in overeenstemming met Onze Minister gedefinieerde, voorziening;
  - d. project: eenmalig of tijdelijk door het orgaan te leveren voorziening of geheel van voorzieningen;
  - e. subsidie: subsidie als bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de wet.
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**

### **Artikel 2**

1. Onze Minister doet vóór 1 juni van het jaar voorafgaand aan het kalenderjaar aan het orgaan een raming voor het desbetreffende kalenderjaar toekomen van de bezetting en behoefte aan producten en projecten. 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 activiteitenplan. De aanvraag van de subsidie wordt, vergezeld van het activiteitenplan, vóór 1 augustus voorafgaand aan het kalenderjaar door het orgaan ingediend.

## **HOOFDSTUK III. SUBSIDIEVERLENING**

### **Artikel 3**

1. Onze Minister beslist vóór 1 oktober voorafgaand aan het kalenderjaar omtrent de aanvraag van de subsidie en doet het orgaan een beschikking tot subsidieverlening toekomen.

2. In de beschikking tot subsidieverlening wordt in ieder geval opgenomen het aantal af te nemen eenheden per product, de hoogte van het voorschot en de wijze waarop zal worden bevoorschot.

### **Artikel 4**

De aan het orgaan toe te kennen subsidie bestaat uit een bedrag voor de door het orgaan in het betreffende boekjaar te leveren producten.

### **Artikel 5**

1. De subsidie voor de producten wordt bepaald op basis van het bedrag dat ontstaat door vermenigvuldiging van het aantal af te nemen producten met de voor het desbetreffende product vastgestelde kostprijs.

2. De prijs van een product wordt vastgesteld aan de hand van de door Onze Minister na overleg met het orgaan vastgestelde kostprijs-systematiek.

### **Artikel 6**

Onze Minister kan, naast de subsidie bedoeld in artikel 4, het orgaan een subsidie verstrekken en kan, in aanvulling op de verplichtingen genoemd in hoofdstuk VI, in verband daarmee verplichtingen opleggen:

- a. voor de uitvoering van projecten;
- b. ter vergoeding van de door het orgaan te maken kosten als gevolg van toename of afname van de behoefte aan opvangvermogen overeenkomstig de door Onze Minister na overleg met het orgaan vastgestelde groei- en krimpsystematiek;
- c. ter vergoeding van de door het orgaan ingevolge artikel 3, eerste lid, onder c, van de wet aan gemeenten betaalde bijdragen en ingevolge artikel 4 van de wet bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan gemeenten verstrekte uitkeringen;
- d. ter vergoeding van de door het orgaan verstrekte uitkeringen aan asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de wet;
- e. voor de aanvulling van de egaliseriereserve overeenkomstig de door Onze Minister na overleg met het orgaan vastgestelde vermogenssystematiek;

f. voor overige uitgaven.

## **HOOFDSTUK IV. TUSSENTIJDSE SUBSIDIEVERLENING**

### **Artikel 7**

1. Indien de beschikking, bedoeld in artikel 3, eerste en tweede lid, bijstelling behoeft meldt Onze Minister dit schriftelijk aan het orgaan.

2. Het orgaan reageert door middel van een aanvullende aanvraag tot subsidie uiterlijk 8 weken na ontvangst van de in het eerste lid bedoelde mededeling van Onze Minister.

3. Beslissing door Onze Minister op de in het tweede lid bedoelde aanvullende aanvraag geschiedt uiterlijk 8 weken na ontvangst.

4. De wijziging wordt vastgesteld aan de hand van de door Onze Minister na overleg met het orgaan vastgestelde wijzigingssystematiek.

## **HOOFDSTUK V. SUBSIDIEVASTSTELLING**

### **Artikel 8**

1. Onze Minister beslist binnen dertien weken na ontvangst van de bescheiden, bedoeld in de artikelen 15, eerste lid, en 18, eerste en derde lid, van de wet op de aanvraag tot subsidievaststelling.

2. Te veel ontvangen voorschotten worden verrekend met voorschotten in volgende jaren, tenzij Onze Minister besluit tot verrekening op andere wijze.

### **Artikel 9**

De vaststelling van de subsidie geschiedt overeenkomstig de door Onze Minister na overleg met het orgaan vastgestelde afrekensystematiek.

### **Artikel 10**

Eenmaal in de drie jaar worden de in de artikelen 5, tweede lid, 6, onderdelen b en e, 7, vierde lid, en 9 genoemde systematieken geëvalueerd door Onze Minister in overleg met het orgaan.

## **HOOFDSTUK VI. AAN DE SUBSIDIE VERBONDEN VERPLICHTINGEN**

### **Artikel 11**

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 12**

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

2. Op door Onze Minister te bepalen tijdstippen verstrekt het orgaan aan Onze Minister een exploitatieoverzicht.

### **Artikel 13**

1. Voor de in artikel 4:71, eerste lid, onder a en f, van de Algemene wet bestuursrecht genoemde gevallen, is toestemming van Onze Minister vereist.

2. Het orgaan kan uitsluitend lenen bij Onze Minister van Financiën.

### **Artikel 14**

Het orgaan vormt een egalisatiereserve. De minimale en maximale omvang van de egalisatiereserve wordt voorafgaand aan het boekjaar door Onze Minister vastgesteld door toepassing van de door Onze Minister na overleg met het orgaan overeengekomen vermogenssystematiek.

### **Artikel 15**

1. Indien de inkomsten hoger zijn dan geraamd, wordt zonedig de egalisatiereserve aangevuld tot het niveau van de ingevolge artikel 14 vastgestelde minimale omvang.

2. Indien na aanvulling van de egalisatiereserve, bedoeld in het eerste lid, een overschot resteert, kan het orgaan een op grond van de vermogenssystematiek vastgesteld percentage daarvan voor vooraf door Onze Minister goed te keuren aanvragen aanwenden. Deze aanvragen houden verband met de taken die het orgaan ingevolge artikel 3 van de wet zijn opgedragen.

3. Met het na aftrek van het in het tweede lid bedoelde percentage resterende overschot, wordt zonedig de egalisatiereserve aangevuld tot het niveau van de ingevolge artikel 14 vastgestelde maximale omvang.

## **HOOFDSTUK VII. ALGEMENE-, OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN**

### **Artikel 16**

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.

### **Artikel 17**

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

### **Artikel 18**

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na plaatsing in het Staatsblad en werkt terug tot en met 1 mei 2004.

2. Op de subsidieverstrekking aan het orgaan in het jaar 2004 blijft het Subsidiebesluit Centraal Orgaan opvang asielzoekers van toepassing.

### **Artikel 19**

Het Subsidiebesluit Centraal Orgaan opvang asielzoekers wordt ingetrokken.

## Artikel 20

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 25a, vijfde lid j° vierde lid, onder b van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

Dit besluit wordt aangehaald als: Subsidiebesluit Centraal Orgaan opvang asielzoekers 2005.

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

's-Gravenhage, 27 juli 2005

Beatrix

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,  
M. C. F. Verdonk

Uitgegeven de *vierde* augustus 2005

De Minister voor Justitie a.i.,  
M. C. F. Verdonk

## Algemeen

Bij brief van 24 april 2002 heeft de Minister van Justitie het eindrapport van het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) naar de bedrijfsvoering van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA, hierna aan te duiden met: het orgaan) aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2001/02, 28 364, nr. 1). De aanleiding van het onderzoek was onder meer de wens om de kostprijzen te herzien ten einde een grotere transparantie te bewerkstelligen.

In dit rapport is een aantal conclusies en aanbevelingen opgenomen. Het toenmalige kabinet achtte deze aanbevelingen werkbare uitgangspunten en richtinggevend voor het traject naar een volwaardig resultaatgericht besturingsmodel. Het huidige kabinet is die mening eveneens toegeedaan.

Het orgaan ontvangt voor de uitvoering van zijn wettelijke taak subsidie. Ingevolge artikel 17a van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld omtrent een aantal onderwerpen dat met de (vaststelling van de) subsidie samenhangt.

Deze regels waren neergelegd in het Subsidiebesluit Centraal Orgaan opvang asielzoekers. Het nieuwe besturingsmodel vergde wijziging van het Subsidiebesluit Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: het Subsidiebesluit COA). Omdat een groot aantal bepalingen vervalt of wijzigt en in het verleden al enkele bepalingen waren komen te vervallen is met het oog op de leesbaarheid besloten dit besluit in te trekken en een nieuw besluit vast te stellen. Het onderhavige besluit strekt daartoe.

Het ontwerpbesluit is om advies voorgelegd aan het Centraal Orgaan opvang asielzoekers. Het orgaan heeft laten weten geen opmerkingen te hebben.

Vervolgens is het ontwerpbesluit, gelet op het bepaalde in artikel 17a, tweede lid, van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, voorgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal. Het ontwerp-besluit heeft de Kamers geen aanleiding tot reactie gegeven.

### *Het nieuwe besturingsmodel*

Het nieuwe besturingsmodel dient ingevolge de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het IBO een waarborg te geven voor transparantie en efficiënte aanwending van publieke middelen. In verband daarmee is in het nieuwe besturingsmodel voorzien in drie belangrijke veranderingen op hoofdpunten:

1. scheiding van de rollen van opdrachtgever en eigenaar bij Justitie;
2. introductie van een transparante prijsvorming door middel van een outputgericht kostprijsmodel, en
3. introductie van instrumenten om de kwaliteit van de producten en prestaties van het orgaan beter te meten.

Het onderhavige besluit strekt er toe (een deel van) deze veranderingen mogelijk te maken.

Belangrijk onderdeel van het nieuwe besturingsmodel en daarmee tevens het onderhavige nieuwe besluit wordt gevormd door de in het kader van het implementatietraject totstandgekomen beschrijving van alle door het orgaan mogelijk te leveren producten en de kostprijsystematiek.

De door het orgaan mogelijk te leveren producten kunnen worden onderverdeeld in de productgroepen opvangen, huisvesten, gezondheidszorg, uitvoeren regelingen en overig. De productgroep huisvesten omvat bijvoorbeeld alle producten die direct betrekking hebben op het bieden van huisvesting aan asielzoekers, inclusief door het orgaan aan te

houden capaciteit om plotselinge stijgingen in de behoefte aan opvangvermogen te kunnen opvangen.

Met gebruikmaking van de kostprijsystematiek kan voor ieder product een kostprijs worden berekend. Aan de hand van een per product vastgestelde rekeneenheid, autonome (bij elk product terugkerende) elementen als loon- en prijsniveau en specifiek voor een product geldende elementen (bij de productgroep huisvesten is dit bijvoorbeeld het rentepercentage en bij de productgroep opvangen is dit de gemiddelde centrumgrootte) wordt op grond van het kostprijsmodel een prijs bepaald.

De kostprijsystematiek is een systematiek die wordt gebruikt bij de bepaling van de hoogte van de subsidie in normale situaties, dat wil zeggen in situaties waarin de behoefte aan opvangvermogen zich binnen bepaalde (normale) marges beweegt. Groei van die behoefte binnen bepaalde marges zal behoren tot het bedrijfsrisico van het orgaan. Voor uitzonderlijke situaties, waarin de behoefte aan opvangvermogen in extremere mate groeit of krimpt, geldt de groei- en krimpsystematiek. De hierbedoelde marges worden vastgelegd in de door de minister, in overleg met het orgaan, vastgestelde groei- en krimpsystematiek.

Naast de kostprijsystematiek zijn ook andere systematieken ontwikkeld die in de financiële relatie (de subsidierelatie) tussen de minister en het orgaan een rol gaan spelen. Het betreft de groei- en krimpsystematiek, de wijzigingssystematiek, de vermogenssystematiek en de afreken-systematiek.

De vermogenssystematiek ziet op de wijze waarop het vermogen (inclusief de egaliseringsreserve) van het orgaan wordt gevormd en aangevuld en op de wijze waarop wordt omgegaan met situaties waarin het vermogen onder bepaalde grenzen komt.

De afrekeningsystematiek ziet ten slotte op de wijze waarop, ook in het geval een aanvullende beschikking tot subsidieverlening is verleend, de hoogte van de subsidie wordt bepaald. Bijzondere regels gelden voor situaties van grotere groei of krimp van de behoefte aan opvangvermogen, welke in de hiervoor genoemde groei- en krimpsystematiek zijn neergelegd. De afrekeningsystematiek ziet vooral op de omgang met kleine afwijkingen van de werkelijke behoefte aan opvangvermogen ten opzichte van de «geraamde» producten, afwijkingen tussen gevraagde en geleverde kwaliteit en de overgang tussen verschillende jaren.

De wijzigingssystematiek gaat in op de redenen voor een gewijzigde subsidieverstreking gedurende het jaar en de doorwerking van de wijzigingen op de afrekening voorzover de groei- en krimpsystematiek daar niet in voorziet. Als redenen voor een wijziging kan gedacht worden aan andere aantallen op te vangen asielzoekers, de start van een nieuw project, maar ook de tussentijdse aanpassing van kwaliteitseisen. Tevens wordt aangegeven op welke termijn een wijziging effectief kan worden. Vooral een plotselinge toename van structurele opvangcapaciteit kan voor het orgaan lastiger te realiseren zijn dan een uitbreiding van de flexibele capaciteit vanwege de aanvullende eisen die aan die structurele capaciteit wordt gesteld. Hierom wordt dan ook een onderscheid gemaakt in de termijnen waarbinnen de verschillende vormen van capaciteit uiterlijk geleverd moet worden. In de wijzigingssystematiek wordt ook ingegaan op de tussentijdse financiële gevolgen die deze afspraken hebben.

In de nieuwe financiële relatie tussen de Minister en het orgaan zal in de beschikking tot subsidieverlening worden aangegeven wat de aan het af te nemen product te stellen kwaliteitseisen en prestatie-indicatoren zijn. De afrekeningsystematiek ziet, zoals hiervoor opgemerkt, ook op de kwaliteit van de geleverde producten en eventuele verschillen met de gevraagde kwaliteit. Overigens zullen niet voor alle producten (direct) kwaliteitseisen (kunnen) worden gesteld.

De nieuwe financiële relatie met het orgaan stimuleert het orgaan tot een meer bedrijfsmatige bedrijfsvoering, waarbij de inrichting van die bedrijfsvoering meer dan in het verleden tot de eigen verantwoorde-

lijkheid van het orgaan behoort en het orgaan ook eigen financiële risico's draagt. Als voorbeeld geldt het risico dat het orgaan loopt als de behoefte aan opvangvermogen binnen bepaalde (kleine) marges groeit of krimpt. Het uitgangspunt hierbij is dat het orgaan volledige zeggenschap heeft over de vastgoedportefeuille.

Dit laat uiteraard onverlet de bevoegdheden die de minister heeft op grond van de wet om zonodig in te grijpen, bijvoorbeeld door het bestuur van het orgaan te ontslaan. Net als thans zal de toepassing van een dergelijke bevoegdheid slechts in zeer uitzonderlijke situaties aan de orde zijn. De nieuwe bekostigingsrelatie voorziet zelf reeds in andere, minder ingrijpende, mogelijkheden voor de minister om de continuïteit van het orgaan te waarborgen.

De scheiding van de rollen van opdrachtgever en eigenaar, waarin het nieuwe besturingsmodel eveneens voorziet, is uiteraard een interne aangelegenheid binnen het Ministerie van Justitie. De splitsing resulteert in een heldere scheiding van taken en verantwoordelijkheden binnen de Justitie-organisatie. Voor het onderhavige besluit speelt deze scheiding evenwel geen rol, al zal van elk van de bevoegdheden van de minister kunnen worden aangegeven of deze feitelijk zal worden belegd bij de opdrachtgever of de eigenaar.

#### *Systematiek Subsidiebesluit Centraal Orgaan opvang asielzoekers 2005*

Het orgaan ontvangt, zoals gezegd, ingevolge de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers voor de uitvoering van zijn wettelijke taak een subsidie van de Minister. Ingevolge artikel 16, vierde lid, van deze wet is voorts afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht (per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen) van toepassing.

De nieuwe financiële relatie tussen de Minister en het orgaan is binnen de kaders van deze subsidiërelatie vorm gegeven. Ook in de nieuwe systematiek zal het orgaan derhalve voor de uitvoering van de wettelijke taak subsidie ontvangen en zal de verstrekking van de bijdrage geschieden aan de hand van beschikkingen tot verlening en vaststelling van de subsidie. In de praktijk zal de relatie tussen de minister en het orgaan wel degelijk wijzigen. Die wijziging houdt vooral verband met het proces dat uiteindelijk tot de beschikking tot subsidieverlening moet leiden en waarbij duidelijker dan voorheen keuzes moeten worden gemaakt over de producten die het orgaan moet leveren en de eisen die aan die producten worden gesteld. De kostprijsystematiek maakt dit (mede) mogelijk.

Juridisch gezien zal het echter, voor wat betreft de financieringsvorm, op dezelfde wijze gaan als voorheen.

De subsidie wordt, gelet op artikel 16, derde lid, Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers per boekjaar verstrekt.

Op sommige onderdelen diende het subsidiebesluit gegeven de nieuwe systematiek te worden gewijzigd. Het gaat met name om de wijze waarop de subsidie wordt bepaald en de wijze waarop aan het einde van het boekjaar wordt verrekend. Daarnaast behoeften bepalingen die zagen op de verplichtingen die aan de subsidie waren verbonden aanpassing. Een aantal regels past namelijk niet in de nieuwe systematiek, die een eigen (financiële) verantwoordelijkheid van het orgaan veronderstelt.

In het nieuwe besluit wordt verwezen naar verschillende systematieken die, na overleg met het orgaan, door de minister worden vastgesteld. Het gaat om de kostprijsystematiek inclusief de beschrijving van de verschillende producten, de groei- en krimpsystematiek, de wijzigings-systematiek, de afrekensystematiek en de vermogenssystematiek. De inhoud van die systematieken is hierboven reeds kort toegelicht. Deze systematieken worden eenmaal in de drie jaar geëvalueerd.

Er is voor gekozen om in het besluit neer te leggen dat deze systematieken na overleg met het orgaan door de minister worden vastgesteld. Alhoewel het voor zich spreekt dat over deze systematieken overleg wordt gevoerd, rechtvaardigt de eigen financiële verantwoordelijkheid van het orgaan deze uitdrukkelijke regeling. Als gevolg van deze regeling is de minister gehouden over de systematieken en de wijzigingen daarvan overleg te voeren met het orgaan. Uiteraard is dit overleg er op gericht over de inhoud van de systematieken overeenstemming te bereiken. Mocht dat evenwel niet lukken dan wordt de betreffende systematiek door de minister vastgesteld.

In het artikelsgewijze gedeelte van deze toelichting zal een en ander nader worden toegelicht.

#### *Overige regelgeving*

Artikel 19 van de Wet Centraal orgaan opvang asielzoekers bepaalt dat de minister regels kan stellen met betrekking tot de inrichting van het activiteitenplan en de begroting, het beheer, de administratie en de inrichting van het financiële verslag.

In artikel 14 van de wet is voorts bepaald dat de minister regels kan stellen met betrekking tot de verstrekking van informatie die van belang is voor de uitvoering van de uit deze wet voortvloeiende taken.

De op deze bepalingen berustende ministeriële regelingen, te weten het informatieprotocol (welke informatie wordt tussen de minister en het orgaan gedeeld en op welke momenten) en het controleprotocol (richtlijn voor de jaarlijkse accountantscontrole) worden in het kader van de implementatie van het IBO eveneens gewijzigd.

### **Artikelsgewijs**

#### *Artikel 1*

In dit artikel wordt, ten opzichte van het oude besluit, een aantal nieuwe begrippen geïntroduceerd. Het gaat met name om de begrippen product en opvangvermogen.

Deze begrippen en hun betekenis vormen een belangrijk onderdeel van de nieuwe bekostigingsystematiek. In de praktijk vormen de producten tezamen de zogenoemde productenklapper. De totstandkoming van deze productenklapper en de producten die daarvan deel uitmaken, is een van de belangrijkste uitkomsten van het implementatietraject van het IBO-COA. In de productenklapper is gedefinieerd welke producten het orgaan op verzoek van de minister kan leveren. Het gaat om producten op het gebied van bijvoorbeeld huisvesten en gezondheidszorg. Het belang van het definiëren van deze producten houdt verband met de wens om inzichtelijk te maken welke voorzieningen het orgaan kan leveren en dient als basis voor het bepalen van de prijs van deze voorzieningen. Voor het besluit is het begrip met name van belang in verband met artikel 5, dat regelt op welke wijze de bijdrage voor een product wordt bepaald. Het is voorts van belang om deze producten te onderscheiden van projecten, waarvoor de bijdrage op een andere wijze wordt bepaald.

#### *Artikel 2*

Dit artikel komt voor een groot deel overeen met artikel 2 van het oude besluit. Uiteraard blijft ook in de nieuwe situatie de raming van de behoefte aan opvangvermogen van de minister het uitgangspunt voor de bepaling van de hoogte van de subsidie. Voorzover als mogelijk zal de behoefte voorzien zijn van de veronderstellingen die tot de gewenste aantallen leiden. Tevens doet de minister ingevolge dit artikel het orgaan een raming toekomen van de behoefte aan (de afname van) projecten. In

de afspraken tussen Justitie en het orgaan worden deze ramingen aangeduid met de term offerteaanvraag.

Teneinde het orgaan voldoende tijd te geven om aan de hand van deze raming vóór 1 augustus een activiteitenplan op te stellen, dient de minister de raming vóór 1 juni aan het orgaan te doen toekomen. De aanvraag tot subsidie door het orgaan zoals bedoeld in het tweede lid wordt in de onderlinge afspraken ook aangeduid met de term offerte.

### *Artikel 3*

Dit artikel is gewijzigd ten opzichte van artikel 3 van het oude besluit. Het oude artikel beschreef, naast de termijn waarbinnen de minister een beschikking tot subsidieverlening aan het orgaan doet toekomen, welke informatie in elk geval in de beschikking dient te worden medegedeeld. Daarvan is ten opzichte van het oude besluit slechts overgebleven de informatie betreffende de hoogte van het voorschot en de wijze waarop zal worden bevoorschot. Toegevoegd is het aantal af te nemen eenheden per product.

Voor de overige onderwerpen in het oude tweede lid geldt dat deze in de nieuwe systematiek niet langer aan de orde zijn. Het is voor het orgaan niet langer van belang te weten welk bedrag voor welke kostengroep wordt toegekend en wat de vastgestelde normbedragen zijn, noch wat de hoogte is van de over te hevelen bedragen. In de nieuwe systematiek worden de kostprijzen berekend aan de hand van een kostprijsmodel. De subsidieverlening is slechts afhankelijk van het aantal afgenomen producten.

Alhoewel de hoogte van de subsidie wordt bepaald aan de hand van prijzen per product, wordt het subsidiebedrag lump sum verstrekt. Het orgaan is integraal verantwoordelijk voor de aanwending van de subsidiegelden, uiteraard met als doel het realiseren van de af te nemen producten. In dat systeem past niet het reguleren van de mogelijkheden tot overheveling van bijdragen van het ene product naar het andere. Het staat het orgaan derhalve vrij al dan niet overschotten bij het ene product (bijvoorbeeld omdat het orgaan efficiency-voordelen heeft weten te behalen) aan te wenden voor de financiering van andere producten. In verband hiermee keert ook het oude artikel 6 niet in het nieuwe besluit terug.

In de periode tussen de aanvraag en de beschikking zal, uitdrukkelijker dan voorheen, sprake zijn van een proces van onderhandeling tussen de minister en het orgaan over de af te nemen producten. Formeel zullen deze onderhandelingen plaatsvinden met de Directeur Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenbeleid, welke als opdrachtgever namens de minister optreedt. Omdat de onderhandelingen niet de kostprijzen betreffen (deze worden immers volgens een vastgesteld kostprijsmodel berekend), zal het in de praktijk gaan om de vraag hoeveel van welke producten zullen worden afgenomen, gegeven enerzijds de behoefte en anderzijds het beschikbare budget. Ten opzichte van de oude situatie heeft dit met name als voordeel dat budgettaire beperkingen zich zullen dienen te vertalen in beleidsmatige keuzen over de aard van de opvang. Zo kan om budgettaire redenen door de minister voor het afnemen van een lagere kwaliteit (zonder bepaalde bijkomende diensten) worden gekozen, waarbij uiteraard altijd rekenschap zal dienen te worden gegeven aan de ingevolge Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten gestelde eisen.

Het spreekt voor zich dat, indien de periode van onderhandeling niet leidt tot overeenstemming over de hoogte van de te verlenen subsidie, de minister de hoogte van de subsidie bepaalt.

#### *Artikel 4*

In artikel 4 is neergelegd dat de subsidie bestaat uit een bijdrage voor de door het orgaan in het betreffende boekjaar te leveren producten.

#### *Artikel 5*

In dit artikel is neergelegd hoe de hoogte van de te verlenen subsidie wordt bepaald, zoals dat voorheen in artikel 12 van het oude besluit was geregeld. Kern van het nieuwe artikel vormt de kostprijsystematiek. De kostprijsystematiek wordt na overleg met het orgaan door de minister vastgesteld. In het algemene deel van de toelichting is uiteengezet dat alle uitgangspunten die relevant zijn voor de prijsbepaling van de door het orgaan te leveren producten in deze systematiek zijn opgenomen.

#### *Artikel 6*

Dit artikel regelt de subsidie die voor bepaalde doelen, naast de in artikel 4 bedoelde subsidie, kan worden verstrekt. Dit houdt verband met het feit dat niet alle diensten die het orgaan levert in één van de producten zijn onder te brengen. Daarbij moet in eerste instantie worden gedacht aan de onder a genoemde projecten. Het kan gaan om projecten die naar hun aard tijdelijk zijn maar ook om diensten die voor het orgaan nieuw zijn en (nog) niet als opvangproduct in de productenklapper zijn opgenomen. Omdat het om eenmalige of nieuwe diensten gaat, wordt deze subsidie niet aan de hand van het kostprijsmodel bepaald.

Onderdeel b van dit artikel ziet op subsidie voor groei en krimp van de behoefte aan opvangvermogen buiten de normale bedrijfsvoeringsmarges van het orgaan waardoor de vastgestelde groei- en krimp-systematiek van kracht is. Uitgangspunt in de nieuwe financiële relatie tussen de minister en het orgaan is de eigen financiële verantwoordelijkheid van het orgaan. Daaruit volgt dat, binnen bepaalde marges, groei en krimp voor risico van het orgaan blijft. Voor extreme groei of krimp ligt dat evenwel niet voor de hand. In die situatie zullen de kosten die met de groei of krimp zijn gemoeid in de vorm van subsidie aan het orgaan worden vergoed. Deze kosten worden evenwel niet op grond van de kostprijsystematiek bepaald maar aan de hand van de groei- en krimp-systematiek. Ingevolge deze systematiek wordt de subsidie bij extreme groei en krimp deels bepaald aan de hand van de werkelijk gemaakte kosten. Voor 2005 is de marge van de hierbedoelde groei of krimp gesteld op 10% ten opzichte van het «bestelde» opvangvermogen aan het einde van het voorgaande boekjaar.

Onderdeel c regelt wat in het oude besluit was geregeld in artikel 12, zesde lid, onder c.

Onderdeel d ziet op de gelden die door het orgaan aan asielzoekers worden uitgekeerd. Het gaat om de zak-, klee- en voedinggelden die asielzoekers ingevolge de Regeling verstrekkingen asielzoekers 1997 ontvangen. Deze gelden worden, dat ligt voor de hand, bekostigd op basis van realisatie. De kosten die het orgaan maakt om deze gelden daadwerkelijk uit te keren, vormen overigens een product. De subsidie voor dat product wordt ingevolge artikel 5 aan de hand van de kostprijsystematiek bepaald.

Onderdeel e geeft een grondslag voor het verlenen van een subsidie in het geval de egalisatiereserve van het orgaan moet worden aangevuld. In artikel 14 is neergelegd op welke wijze het orgaan de egalisatiereserve zelf aanvult. In dit artikelonderdeel gaat het om de situatie waarin de inkomsten van het orgaan daarvoor niet toereikend is en de minister de egalisatiereserve moet aanvullen.

Daarnaast moet worden gedacht aan diensten die niet zijn opgenomen in het kostprijsmodel en niet zijn genoemd in eerdere onderdelen van artikel 6. De mogelijkheid om daarvoor subsidie te verlenen is neergelegd in onderdeel f.

Zoals blijkt uit de toelichting bij artikel 3 is het orgaan vrij om gelden over te hevelen tussen producten maar voor de gevallen genoemd in artikel 6 kan ingevolge de in de aanhef opgenomen verwijzing naar verplichtingen, naast die genoemd in hoofdstuk VI, de verplichting opgelegd worden dat de toegekende gelden niet voor andere doeleinden zullen worden ingezet. Dit zal vrijwel altijd het geval zijn voor de programmagelden zoals genoemd onder c en d.

#### *Artikel 7*

Artikel 7 regelt de procedurele afspraken indien een tussentijdse, aanvullende subsidie moet worden verleend. Het kan daarbij gaan om een subsidie op grond van zowel artikel 4 als op grond van artikel 6.

In de praktijk zal de voornaamste reden voor een aanvullende subsidie het afwijkend aantal op te vangen asielzoekers zijn. Maar ook bijvoorbeeld als een nieuw project gestart wordt kan er tussentijds een aanvullende subsidieverstrekking plaatsvinden.

Het artikel regelt de termijnen waarbinnen de minister en het orgaan gehouden zijn te reageren. Deze bepaling betekent nadrukkelijk niet dat indien het aantal asielzoekers dat recht heeft op opvang groter is dan de bestelde capaciteit, het orgaan geen opvang biedt aan die asielzoekers. De afspraak over de financiële dekking van dit risico is opgenomen in de afrekeningsystematiek.

#### *Artikel 8*

Dit artikel is gelijklopend aan artikel 14 van het oude besluit en regelt de subsidievaststelling en de verrekening van voorschotten. Naast het genoemde activiteitenverslag wordt door het orgaan ook een zogenaamde afrekening opgesteld ten behoeve van de opdrachtgever. Hierin wordt toegelicht wat over het boekjaar de geleverde producten zijn geweest naar aantallen en kwaliteitseisen. Tevens wordt in de afrekening aandacht besteed aan de verschillende door het orgaan uitgevoerde projecten in dat boekjaar. Deze afrekening is feitelijk de laatste reguliere rapportage in de P&C-cyclus van het orgaan. Aparte vermelding van deze afrekening in het besluit is dan ook niet noodzakelijk.

Het tweede lid handelt over teveel ontvangen voorschotten. Het gaat hier om het verschil tussen het totaal van de gedurende het jaar verstrekte voorschotten en het bedrag van de finale afrekening.

#### *Artikel 9*

Ingevolge artikel 9 geschiedt de vaststelling van de subsidie overeenkomstig de door de minister na overleg met het orgaan vastgestelde afrekeningsystematiek. In het algemene deel van deze toelichting is kort uiteengezet wat deze afrekeningsystematiek behelst.

#### *Artikel 10*

Dit artikel geeft aan dat de vijf systematieken (de kostprijsystematiek inclusief de beschrijving van de verschillende producten, de groei- en krimpsystematiek, de wijzigingsystematiek, de afrekeningsystematiek en de vermogenssystematiek) zoals toegelicht in het algemene deel van deze toelichting, eenmaal in de drie jaar worden geëvalueerd. Indien er echter eerder een wijziging noodzakelijk is om een onwerkbare situatie te

voorkomen dan zal eerst in overleg tussen de minister en het orgaan worden getracht tot overeenstemming te komen.

#### *Artikel 11*

Dit artikel maakt onderdeel uit van hoofdstuk VI van dit besluit, waarin bepalingen over de aan de subsidie verbonden verplichtingen opgenomen zijn. Dit artikel is vrijwel gelijklopend aan het oude artikel 8.

Ten opzichte van het oude besluit keert de verplichting de wettelijke aansprakelijkheid jegens derden, de onroerende zaken tegen brandschade en de roerende zaken tegen brandschade en diefstal te verzekeren van het oude artikel 8 niet terug. Dat houdt verband met de eigen financiële verantwoordelijkheid van het orgaan. Uiteraard zal een goede bedrijfsvoering meebrengen dat het orgaan afdoende maatregelen treft om dit risico te minimaliseren. Het past evenwel niet in de nieuwe systematiek om een verplichte verzekering aan het orgaan op te leggen.

Dit artikel bepaalt dat het vermogen van het orgaan slechts wordt aangewend voor de taken die het orgaan ingevolge artikel 3 van de wet zijn opgedragen. Het artikel is gelijklopend aan artikel 7 van het oude besluit.

#### *Artikel 12*

Dit artikel is deels gelijklopend aan artikel 10 van het oude besluit. Het derde lid keert in het nieuwe besluit niet terug. De reden daarvoor is dat in de nieuwe bekostigingsystematiek is voorzien in regels met betrekking tot extreme groei en krimp van de behoefte aan opvangvermogen (namelijk in de groei- en krimpsystematiek). Als van een dergelijke groei of krimp sprake is, spreekt het voor zich dat het orgaan de minister daarvan op de hoogte stelt. Dat volgt overigens ook reeds uit het eerste lid van dit artikel. Het tweede lid is verder uitgewerkt in het informatieprotocol waarin de informatiebehoefte wordt vastgelegd die tussen de minister en het orgaan periodiek maar ook incidenteel wordt uitgewisseld.

Artikel 13 uit het oude besluit komt te vervallen omdat de eisen aan het activiteitenverslag niet langer in het besluit maar in het informatieprotocol geregeld worden. Overigens zijn de eisen ten aanzien van het activiteitenverslag, te weten dat het een duidelijk inzicht geeft in de aard, de duur en de omvang van de activiteiten, niet veranderd.

#### *Artikel 13*

In het oude besluit was in artikel 11 een aantal handelingen opgesomd waarvoor de toestemming van de minister was vereist. Het ging allereerst om de in artikel 4:71, eerste lid, onder a en f, van de Algemene wet bestuursrecht genoemde gevallen, te weten het oprichten van dan wel deelnemen in een rechtspersoon en het aangaan van overeenkomsten waarbij de subsidie-ontvanger zich verbindt tot zekerheidsstelling. Voor deze gevallen blijft ook in de nieuwe situatie toestemming vereist.

Anders is dat met de overige in het oude artikel 11 genoemde gevallen. Toestemming voor de daar bedoelde handelingen is niet met de nieuwe systematiek verenigbaar. Het aangaan van overeenkomsten die de capaciteit van de opvang vergroten (dan wel het verlengen of beëindigen van dergelijke overeenkomsten) gaat immers uitdrukkelijk tot de verantwoordelijkheid van het orgaan behoren. Het is aan het orgaan zorg te dragen voor voldoende capaciteit tegen zo laag mogelijke kosten. Daarbij is uitgangspunt dat het orgaan bij uitstek over de expertise beschikt om te beoordelen op welke wijze zulks optimaal kan worden gerealiseerd. Bij die verantwoordelijkheid past niet dat het orgaan toestemming van de minister hoeft.

Anders is dit voor het aangaan van leningen. Het orgaan heeft immers op grond van artikel 48 van de Comptabiliteitswet 2001 reeds de beschikking over de mogelijkheid om bij de Minister van Financiën leningen aan te gaan. Het is niet de bedoeling dat het orgaan daarnaast nog leningen afsluit bij (bijvoorbeeld) commerciële instellingen.

#### *Artikel 14*

In dit artikel is neergelegd dat het orgaan een egaliseriereserve vormt. De minimale en maximale omvang van deze reserve wordt jaarlijks door de minister vastgesteld. Daarbij maakt de minister gebruik van de vermogenssystematiek, die na overleg met het orgaan door de minister is vastgesteld.

Voor 2005 is de maximale omvang van de reserve vastgesteld op 5% van het gemiddeld toegekende subsidiebedrag over de voorgaande drie boekjaren. Aan de hand van een risico-inventarisatie is de minimale vermogensomvang voor 2005 bepaald op 1%.

#### *Artikel 15*

Dit artikel regelt wat er gebeurt met de inkomsten, indien deze hoger zijn dan geraamd. Het oude besluit kende eveneens een artikel dat op deze situatie zag (artikel 16), maar dit nieuwe artikel wijkt hier sterk van af.

Het overschot wordt stapsgewijs aangewend. Allereerst wordt, indien nodig, de egaliseriereserve aangevuld tot de verplichte minimale omvang.

Indien er dan een overschot resteert, mag het orgaan een percentage van dit overschot aanwenden voor vooraf door de minister goed te keuren aanvragen zoals bedrijfsvoeringsprojecten of investeringen verband houdend met de taken die het orgaan ingevolge artikel 3 van de wet zijn opgedragen. Deze regeling heeft tot doel het orgaan te prikkelen tot doelmatig werken. De positieve resultaten die daarmee worden behaald, worden voor een deel in het orgaan geïnvesteerd. Gelet op de publieke taak van het orgaan spreekt het voor zich dat deze investeringen de goedkeuring van de minister behoeven. Gedacht kan overigens worden aan investeringen in extra recreatieve mogelijkheden voor asielzoekers, terugkeerprojecten of onderzoeken naar de verbetering in werkprocessen.

Voor 2005 is het hierbedoelde percentage door de minister vastgesteld op 20%.

Met het na aftrek van dit percentage resterende overschot wordt de egaliseriereserve zonodig aangevuld tot de vastgestelde maximale omvang.

Indien, nadat het overschot overeenkomstig deze regels is aangewend, nog een overschot resteert, vloeit dit overschot terug naar de minister.

#### *Artikel 16*

Dit artikel komt deels overeen met artikel 22 van het oude besluit. Het tweede lid van dit oude artikel hield verband met de kosten die het orgaan een andere rechtspersoon in rekening bracht voor de verlening van bepaalde diensten of levering van bepaalde goederen. Aangezien de eigen financiële verantwoordelijkheid van het orgaan voldoende prikkel vormt om hiervoor economisch verantwoorde prijzen te betalen, is de daarop betrekking hebbende regeling van artikel 19 van het oude besluit in het nieuwe besluit niet teruggekeerd. In verband daarmee keert vanzelfsprekend ook het tweede lid van artikel 22 van het oude besluit niet terug.

### *Artikel 17*

Artikel 17 komt overeen met artikel 23 van het oude besluit. Ook in de nieuwe systematiek is uiteraard denkbaar dat de strikte toepassing van één of meer bepalingen van dit besluit tot onbillijkheid van overwegende aard leidt. Wanneer daarvan sprake is, zal afhangen van de specifieke omstandigheden van het geval. In de toelichting bij artikel 23 van het oude besluit was aangegeven dat denkbaar was dat in een bijzonder geval toepassing van de normering (van kostengroepen) leidt tot een bijdrage die te laag is in verhouding tot de te maken kosten.

In de nieuwe systematiek, waarin gebruik wordt gemaakt van een kostprijsmodel en waarin het orgaan een eigen financiële verantwoordelijkheid heeft, zal niet snel sprake zijn van een situatie waarin hogere kosten dan volgens het kostprijsmodel voorzien ertoe leiden dat het kostprijsmodel niet wordt toegepast. Niettemin is denkbaar dat een bepaald onderdeel van de kosten geheel onvoorzien dermate hoger is dan uit het kostprijsmodel volgt, dat buiten toepassing laten van het kostprijsmodel op onderdelen aan de orde is. Uiteraard kan ook sprake zijn van buiten toepassing laten van andere bepalingen van dit besluit. Om die reden kan een equivalent van artikel 23 van het oude besluit in dit besluit niet worden gemist.

### *Artikel 18*

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na plaatsing in het Staatsblad en werkt terug tot en met 1 mei 2004. Tegen het verlenen van terugwerkende kracht aan dit besluit bestaat geen bezwaar, nu het besluit uitsluitend de financiële verhouding met het orgaan regelt en het orgaan hier tijdig bij betrokken is. De terugwerking tot en met 1 mei 2004 is opgenomen zodat de volledige cyclus voor 2005 onder de werking van dit besluit kan vallen.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,  
M. C. F. Verdonk