

# **Zoeken naar een kostprijsmodel voor een herkenbare sturingsrelatie**

IBO-onderzoek naar de bedrijfsvoering van  
het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers,  
Den Haag, 18 januari 2002

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
2.1	Achtergrond en aanleiding	4
2.2	Probleemstelling	4
2.3	Opzet van het rapport	4
<b>3</b>	<b>Historie en situatieschets</b>	<b>6</b>
3.1	Historie	6
3.2	De bekostigingssystematiek	8
3.3	De balanspositie van het COA	8
3.4	Knelpunten in de huidige bekostigingsrelatie	9
<b>4</b>	<b>Naar een outputgerichte sturingsrelatie</b>	<b>11</b>
4.1	Filosofie van de sturingsrelatie	11
4.2	Uitgangspunten bij de nieuwe sturingsrelatie	11
4.3	Structuur van de nieuwe sturingsrelatie; een bedrijfsmatig COA	12
4.4	De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer	13
4.5	Het COA en haar eigenaar	15
4.6	Positionering van de eigenaar	16
4.7	Outputgerichte sturing en het exploitatieresultaat	17
4.8	De cyclus van Planning & Control	18
<b>5</b>	<b>Het COA, zijn opdrachtgever en het kostprijsmodel</b>	<b>20</b>
5.1	De producten van het COA	20
5.2	Kostprijsmodel	21
5.3	Benchmarking	22
5.4	Prestatiemeting en betalingsmechanisme	23
5.5	Overlegstructuur en Informatieprotocol	23
5.6	De prestatieovereenkomst	24
5.7	De prestatieovereenkomst tussen het COA en de opdrachtgever	24
<b>6</b>	<b>Het COA, zijn eigenaar en vermogenspositie</b>	<b>26</b>
6.1	De inrichting van de bedrijfsprocessen	26
6.2	Investeringsbeleid	26
6.3	Financieringsbeleid	27
6.4	Risicobeleid	27
6.5	Voorzieningen en reserves	28
6.6	Aanpassing van de balans	30
6.7	Resultatenrekening COA	33
<b>7</b>	<b>Het implementatietraject</b>	<b>34</b>
7.1	Uitgangspunten bij de implementatie	34
7.2	De opdrachtgeverrelatie	34
7.3	De eigenaarsrelatie	35
7.4	Bestuurlijke en organisatorische inpassing	35
7.5	Organisatie	36
	<b>Bijlagen</b>	<b>38</b>
	Bijlage I: Samenstelling werkgroep IBO COA	
	Bijlage II: Opdrachtformulering	
	Bijlage III: Schematisch overzicht Kostprijsmodel	
	Bijlage IV: Indicatieve openingsbalans COA	

## VOORWOORD

Het is goed dat de rijksdienst zichzelf de ruimte geeft om na te denken over mogelijke verbeteringen in de bedrijfsvoering. Ook de opvang van asielzoekers is een klassieke overheidstaak die een zodanige regie vergt dat – ook in de ogen van derden – sprake is van aanvaardbare prijs/kwaliteitsverhoudingen.

Tijdens onze werkzaamheden is veelvuldig gebleken dat die voor de hand liggende ambitie tot veel, in eerste instantie technische, vragen leidt. Begrijpelijk, geen misverstand daarover. Los daarvan komt het volgende dilemma telkenmale aan de orde.

De politiek-bestuurlijke omgeving dwingt de eerst verantwoordelijke bewindspersoon het ogenschijnlijk onmogelijke te combineren. Sturing op afstand, niet op de stoel van de uitvoerder gaan zitten. En tegelijkertijd om weten te gaan met een overheidstaak die sterk monopolistische accenten vertoont, hetgeen bemoeienis met de productie zelve deels onontkoombaar maakt.

Het vinden van een nieuwe balans moet via een incrementele aanpak. Stap voor stap werken aan verbeteringen; vanuit een gezamenlijk gedragen perspectief. Dat fundament ligt er nu. Niet alle relevante vragen zijn overigens al definitief beantwoord. De implementatie wordt daardoor extra belast. Het is niet anders. Ook daarom is een strakke regie in de volgende fase cruciaal.

Uitvoeren is immers nog weerbarstiger dan bedenken.

Tijdens onze werkzaamheden is meer dan eens duidelijk geworden dat begrip over en weer voor de onderscheiden rollen van eminent belang is.

Partijen zijn tot elkaar veroordeeld en moeten zaken doen. Niet één keer, maar vele keren. Dat vergt veel van partijen. Het regisseren van de vraag en het aanbod is gebaat bij sterke, gelijkwaardige spelers en heldere informatieposities. Dat zo zijnde moeten ook de noodzakelijke veranderingen voor de opdrachtgever niet onderschat worden.

De comptabele regelgeving in ons land heeft van oudsher een procedurele insteek. Wilt u iets? Dan moet u met partijen A/B overleggen! Er is tot dusverre relatief weinig sprake van inhoudelijke normering.

Met de introductie van kostprijzen komt daaraan voor de opvang van asielzoekers een einde. Kostprijzen leiden tot transparantie en geven aanleiding tot gedragsprikkel. Die ware goed te monitoren. Gebeurt er wel wat we verwachten? Dat is meer dan een sjablone-achtige vraag. Verrassingen zullen zich ongetwijfeld gaan voordoen.

A.H.C. Annink  
Januari 2002



## 1 SAMENVATTING

In het kader van de jaarlijkse ronde van interdepartementale beleidsonderzoeken heeft het kabinet in september 2000 besloten een bedrijfsvoeringsonderzoek uit te voeren bij het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). De door de Ministerraad geformuleerde onderzoeksvraag betreft het doen van een voorstel voor een volwaardig resultaatgericht besturingsmodel tussen het COA en de minister van Justitie. Daarin moet rekening worden gehouden met de invoering van een baten/lasten-stelsel bij het COA en de introductie van een leen- en depositofaciliteit.

De aanleiding van het onderzoek is meervoudig. Er is geconstateerd dat de huidige, inputgerichte bekostigingssystematiek de wens van het COA om haar activiteiten op bedrijfsmatige wijze in te richten niet optimaal ondersteunt. Daarnaast blijkt de inputgerichte bekostigingssystematiek niet volledig in lijn met het uitgangspunt 'sturen op afstand'. De Ministerraad heeft aangegeven deze inputgerichte bekostigingswijze om te willen zetten naar een bekostigingswijze die is gebaseerd op de door het COA geleverde producten. Ook de introductie van de leen- en depositofaciliteit en het baten/lasten-stelsel geven aanleiding de huidige sturingsrelatie nader onder de loop te nemen.

Vanaf 1994 is de opvang van asielzoekers in Nederland ondergebracht bij het COA. Het dynamische karakter van het beleidsveld en de wens het werk van het COA op bedrijfsmatige wijze in te steken hebben ertoe geleid dat het COA de status van zelfstandig bestuursorgaan heeft gekregen.

De werkgroep heeft vastgesteld dat de huidige sturingsrelatie nog niet op alle vlakken volledig invulling geeft aan het principe van sturen op afstand. Dit wordt veroorzaakt door een op onderdelen weinig transparante verdeling van taken en bevoegdheden en de in onvoldoende mate aanwezige prikkels die zijn gericht op een meer bedrijfsmatige uitvoering van taken. Daarnaast is gebleken dat de huidige systematiek te weinig flexibel is, hetgeen op gespannen voet staat met de dynamiek van het werkveld van het COA. Tenslotte is geconstateerd dat er mogelijkheden liggen voor het expliciet maken van kwaliteitsafspraken tussen het Ministerie van Justitie en het COA.

Bovengenoemde constatering hebben de werkgroep er toe gebracht een nieuw besturingsmodel te willen vormgeven. Het nieuwe besturingsmodel dient een waarborg te geven voor transparante en efficiënte aanwending van publieke middelen en komt daarmee tegemoet aan de wens van de Ministerraad. De werkgroep stelt veranderingen op drie vlakken voor: (i) scheiding van de rollen van opdrachtgever en eigenaar bij Justitie; (ii) introductie van een transparante prijsvorming door middel van een outputgericht kostprijsmodel en (iii) introductie van instrumenten om de kwaliteit van de producten en prestaties van het COA beter te meten. De uitgangspunten ten aanzien van scheiding van beleid en uitvoering en van de systeemverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie blijven onverminderd geldig.

De werkgroep maakt een duidelijk onderscheid tussen de rollen van *opdrachtgever* en *eigenaar*. Een scheiding die moet worden ingebed in de ministeriële organisatie. De splitsing van rollen resulteert in een heldere scheiding van taken en verantwoordelijkheden en kan daarmee bijdragen aan de transparantie van de relatie tussen Justitie en het COA.

In de nieuwe sturingsrelatie treedt de verantwoordelijke beleidsdirectie op als opdrachtgever van het COA. Vanuit zijn beleidsverantwoordelijkheid formuleert de opdrachtgever outputgerichte prestatie-eisen aan de door hem gewenste producten. Daarnaast maken opdrachtgever en COA afspraken over de meetwijze van de prestaties, de vergoedingen voor geleverde prestaties, de uitwisseling van informatie en de wijze waarop wordt omgegaan met eventuele geschillen. Bovengenoemde afspraken worden bekrachtigd in een prestatieovereenkomst.

De onderlinge afhankelijkheid tussen het COA en het ministerie van Justitie dwingt partijen ertoe om de ‘tucht der markt’ te vervangen door de ‘tucht der transparantie’. De instrumenten die deze transparantie kunnen brengen zijn het vastleggen van kwaliteitsafspraken in Service Level Agreements (SLA), het outputgerichte kostprijsmodel en het *benchmark*-instrument. Het door COA op te zetten kostprijsmodel samen met de kwaliteitseisen uit de SLA geeft de opdrachtgever inzicht in de opbouw van de kosten. Het *benchmark*-instrument geeft, in aanvulling op het kostprijsmodel, inzicht in de relatieve prestatie van het COA ten opzichte van vergelijkbare organisaties.

De belangen van de minister als ‘eigenaar’ van het COA worden verankerd binnen de ministeriele organisatie. De eigenaar ziet toe op de inrichting van de bedrijfsprocessen binnen het COA en waarborgt daarmee een efficiënte aanwending van publieke middelen en de (financiële) continuïteit van het COA. Hij richt zich daarbij voornamelijk op het door het COA gevoerde investerings-, financierings- en risicobeleid. De eigenaar kan hieraan slechts haar goedkeuring verbinden of hiervan onthouden en kan zich dus niet direct bemoeien met de uitvoering.

De werkgroep is van mening dat de capaciteiten van het COA in de huidige sturingsrelatie niet volledig worden benut en daarom in het nieuwe besturingsmodel meer gestimuleerd moeten worden. Zij is voorstander van heldere afspraken over de verdeling van risico’s tussen de betrokken partijen en een reserve- en voorzieningenbeleid dat daarop aansluit. In dit rapport is op basis daarvan een indicatieve openingsbalans opgenomen. De eigenaar van het COA dient goedkeuring te verlenen aan het voorstel tot bestemming van het exploitatieresultaat. De introductie van de leen- en depositofaciliteit (binnen de mogelijkheden van het wetsvoorstel inzake het geïntegreerd middelenbeheer) enerzijds en de invoering het baten/lastenstelsel anderzijds ondersteunen een bedrijfsmatige uitvoering van de taken van het COA.

De werkgroep verwacht met het door haar voorgestelde sturingsmodel een passend antwoord te hebben gevonden op de vraag van de Ministerraad. De verwachting daarbij is dat het implementatietraject voor medio 2003 kan zijn afgerond, opdat vanaf 1 januari 2004 met de outputgerichte sturingsrelatie van start kan worden gegaan. Voor de rijksbegroting betekent dit, dat de nieuwe bekostigingssystematiek kan worden toegepast bij de voorbereiding van de Begroting 2004, welke begin 2003 moet zijn afgerond. In de tussenliggende periode wordt de in dit rapport opgenomen indicatieve kostprijs nader uitgewerkt. Dit moet leiden tot de vaststelling van de kostprijzen. Voor de begrotingsvoorbereiding 2003 betekent dit dus een zelfde benaderingswijze als bij begrotingsvoorbereiding 2002 is toegepast<sup>1</sup>.

Gedurende het implementatietraject, dat in de ogen van de werkgroep zorgvuldig moet worden doorlopen en gekenmerkt wordt door geleidelijkheid, verbetering en omkeerbaarheid, zal invulling worden gegeven aan de nadere uitwerking van de in dit rapport beschreven sturingsrelatie, de (zowel binnen Justitie als COA onvermijdelijke) organisatorische en administratieve veranderingen en de aanpassing van bestaande wet- en regelgeving. De werkgroep stelt voor het Ministerie van Justitie, gezien zijn positie in en kennis van het beleidsveld, te belasten met de uitvoering van het implementatietraject. De aan te stellen projectleider – de meest logische keuze is de directeur Vreemdelingenbeleid - doet dit niet alleen, maar wordt ondersteund door een onafhankelijk opererend en inhoudelijk sterk projectsecretariaat, dat de voortgang van de verschillende projectgroepen en de samenhang tussen en kwaliteit van de afzonderlijke producten bewaakt.

---

<sup>1</sup> Dit houdt onder meer in dat de afspraken inzake het geïntegreerd middelenbeheer en de leen- en depositofaciliteit in deze overgangperiode blijven gelden.

De verantwoordelijke projectleider rapporteert op regelmatige basis aan de Implementatiestuurgroep. Deze Implementatiestuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de hoofddirectie van het COA, de directie Financieel Economische zaken van het ministerie van Justitie, de Inspectie der Rijksfinanciën en de Directeur-Generaal Internationale Aangelegenheden van het Ministerie van Justitie. De laatste treedt op als voorzitter. De Implementatiestuurgroep bespreekt bovendien de vorderingen van de betrokken organisaties ten aanzien van de administratieve en organisatorische aanpassingen.

## **2 INLEIDING**

In het kader van de jaarlijkse ronde van interdepartementale beleidsonderzoeken heeft het kabinet in september 2000 besloten een bedrijfsvoeringsonderzoek uit te voeren bij het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers.

Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is een zelfstandig bestuursorgaan, dat valt onder de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Het COA is, via de Wet Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, belast met de opvang van vanaf het moment van toelating tot de asielprocedure tot de definitieve beslissing op de asielaanvraag.

Hierbij staat de sturings- en bekostigingsrelatie tussen het COA en het ministerie van Justitie centraal. Aan dit onderzoek is een bijdrage geleverd door de ministeries van Justitie (waaronder het COA), Financiën, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Algemene Zaken en Volkhuysvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (zie bijlage 1).

### **2.1 Achtergrond en aanleiding**

De aanleiding van het onderzoek is meervoudig. Er is geconstateerd dat de huidige, inputgerichte bekostigingssystematiek de wens van het COA om haar activiteiten op bedrijfsmatige wijze in te richten niet optimaal ondersteunt. Daarnaast blijkt de inputgerichte bekostigingssystematiek niet volledig in lijn met het adagium “sturen op afstand”. De Ministerraad heeft aangegeven deze inputgerichte bekostigingswijze om te willen zetten naar een bekostigingswijze die is gebaseerd op de door het COA geleverde output.

Er zijn reeds een aantal ontwikkelingen in gang gezet die eveneens aanleiding geven tot het reviseren van de bekostigingssystematiek. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de introductie van de leen- en depositofaciliteit, waardoor voor het COA de mogelijkheid geschapen wordt haar investeringen met vreemd vermogen te financieren. De investeringsruimte is nu niet langer meer afhankelijk van de budgetruimte op enig moment. Daarnaast vormt ook de overgang naar een baten/lastenstelsel bij het COA aanleiding om de bestaande sturingsrelatie te heroverwegen.

### **2.2 Probleemstelling**

Het onderzoek heeft tot doel een voorstel te doen voor een volwaardig resultaatgericht besturingsmodel tussen het COA en de minister van Justitie, met een baten/lastenstelsel bij het COA. Daarbij worden de gevolgen van een verschuiving in het huidige totaalpakket van producten en diensten van het COA, de veranderingen in de financiering van investeringen en de aanpassing van de financiële administratie van het COA expliciet betrokken.

De Ministerraad heeft aangegeven dat het onderzoek moet aangeven hoe de huidige aansturing- en toezichtsrelatie eruit ziet, hoe de opbouw van de integrale kostprijs eruit ziet en wat het effect is van het realiseren van meer permanente opvang op de kostprijzen voor centrale opvang. Bovendien moet het onderzoek inzicht geven in de budgettaire consequenties van de introductie van de leenfaciliteit (zie bijlage 2).

### **2.3 Opzet van het rapport**

Hoofdstuk 3 beschrijft in het kort de historie van het opvangbeleid in Nederland, de huidige sturingsrelatie en de knelpunten die door de verschillende betrokken partijen in de huidige situatie worden ervaren. In hoofdstuk 4 wordt op basis van de filosofie achter de outputgerichte aansturing van het COA en de daaruit voortvloeiende uitgangspunten de door de werkgroep voorgestelde nieuwe sturingsrelatie beschreven. Daarbij wordt aandacht geschonken aan het onderscheid tussen de rol van de opdrachtgever en de rol van de eigenaar van het COA, de instrumenten in de nieuwe sturingsrelatie gericht op het vergroten van transparantie, het waarborgen van een efficiënte aanwending van publieke middelen en aan de Planning & Control cyclus in de nieuwe situatie.



In hoofdstuk 5 wordt de relatie tussen het COA en zijn opdrachtgever verder uitgewerkt. Daarbij gaat expliciet de aandacht uit naar de producten en diensten van het COA, het kostprijsmodel op basis waarvan de prijs voor deze producten en diensten wordt bepaald en de wijze waarop de afspraken tussen het COA en het ministerie van Justitie geformaliseerd kunnen worden. Hierbij is eveneens getracht de financiële effecten van de nieuwe sturingsrelatie te kwantificeren. De impact van de veranderingen die de werkgroep voorstelt is echter dermate groot dat het bepalen van definitieve kostprijzen prematuur is. In het rapport zijn daarom slechts voorlopige kostprijzen opgenomen, waarbij het model op basis van de subsidieafspraken over 2000 opnieuw is doorgerekend en vergeleken met de realisatie over 2000. In het implementatietraject dat volgt op dit IBO worden deze kostprijzen geïjkt en vastgesteld.

De relatie tussen het COA en zijn eigenaar wordt behandeld in hoofdstuk 6. Aandacht wordt besteed aan de taken en verantwoordelijkheden van de eigenaar, de introductie van het baten/lastenstelsel en de aanpassing van de balans van het COA na invoering van de nieuwe sturingsrelatie. In hoofdstuk 7 wordt een aanzet gedaan voor de inrichting van het implementatietraject. Dit traject leidt, na goedkeuring door het Kabinet, tot een gefaseerde implementatie van de nieuwe sturingsrelatie met ingang van de Rijksbegroting 2004.

### 3 HISTORIE EN SITUATIESCHETS

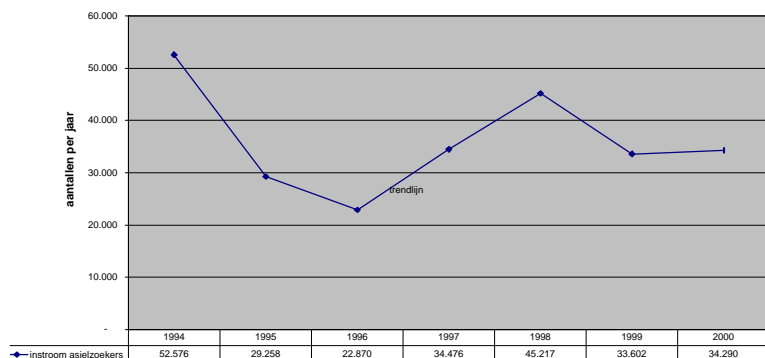
Dit hoofdstuk behandelt in vogelvlucht de historie van het opvangbeleid in Nederland en gaat vervolgens in op de huidige situatie. Daarnaast komt de huidige sturings- en toezichtrelatie tussen Justitie en het COA aan bod. Dit hoofdstuk vormt daarmee het vertrekpunt van de analyse van de werkgroep.

#### 3.1 Historie

Tot 1987 was niet voorzien in een van overheidswege georganiseerde algemene opvang van asielzoekers. De grote aantallen Tamil-asielzoekers die begin jaren tachtig naar Nederland kwamen, waren aanleiding om tot een regeling voor opvang van asielzoekers te komen. Later, in 1987, is deze regeling omgezet in een algemene regeling voor asielzoekers, ongeacht nationaliteit.

In 1994 is de opvang van asielzoekers onder gebracht bij het COA. Het COA heeft hierbij de status van zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) gekregen. De aanleiding van deze verzelfstandigingsoperatie was meervoudig. In de eerste plaats was de verzelfstandiging ingegeven door de overtuiging dat de dynamiek van het opvangbeleid, en dan met name de noodzaak om steeds maar weer in korte tijd extra opvangcapaciteit te realiseren, zich minder goed vanuit een departementale structuur liet realiseren. Daarnaast paste de verzelfstandiging in het toenmalige beleid dat gericht was op een verkleining van de kerndepartementen.

De instroom van asielzoekers is de laatste 20 jaar fors gestegen, met in 1994 een piek van meer dan 50.000 asielzoekers. Op 1 april 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 van kracht geworden. De verwachting is dat deze nieuwe wet de asielpcedure versnelt en hiermee de benodigde opvangcapaciteit zal terugdringen tot de structureel benodigde capaciteit van 40.000 plaatsen.



Figuur 3-1: Jaarlijkse instroom asiel 1994-2000

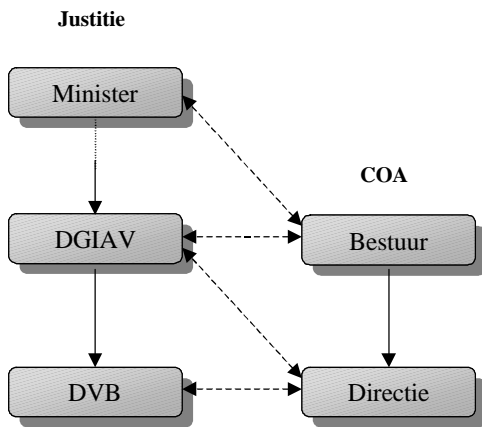
verblijfsduur	aantal	percentage
< 1 jaar	25.074	29%
1-2 jaar	23.010	27%
2-3 jaar	19.462	22%
3-4 jaar	9.603	11%
4-5 jaar	2.433	3%
> 5 jaar	7.043	8%
<b>totaal</b>	<b>86.625</b>	<b>100%</b>

Figuur 3-2: Gemiddelde verblijfsduur in opvang (okt. 2000)

In het verleden heeft het COA de verwerving, het afstoten en het beheer van vastgoed noodgedwongen moeten benaderen vanuit een situatie waarin de druk op het verwerven van capaciteit zo hoog was dat er voor een evenwichtig vastgoedbeleid geen ruimte was. Dit heeft in de vastgoedportefeuille van het COA geleid tot een gevarieerde verzameling van vastgoedobjecten. In eigendom of gehuurd, permanent of semi-permanent, van goede of minder goede kwaliteit en dat alles verdeeld over verschillende opvangmodaliteiten. Op basis van de constatering dat een evenwichtig vastgoedbeleid pas te voeren is indien sprake is van een structurele vastgoedvoorraad van enige omvang, richt het COA zich steeds meer op het verkrijgen van een structurele huisvestingsvoorraad. De omslag naar het onderscheid tussen structurele en flexibele capaciteit is mede ingegeven door de 'Notitie Opvangmodaliteiten' (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 19 637, nr. 533). In de toekomstige

bekostigingssystematiek, die wordt beschreven in hoofdstuk 5, wordt de ingezette strategie duidelijk zichtbaar.

De Minister van Justitie is verantwoordelijk voor het asielbeleid. Via de Directeur-generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenbeleid (DG-IAV) is de dagelijkse beleidsvorming gedelegeerd aan de Directie Vreemdelingenbeleid (DVB). DVB verzorgt vanuit het ministerie van Justitie de communicatie met het COA. Formeel heeft de Directeur Vreemdelingenbeleid een adviserende rol richting de DG-IAV.



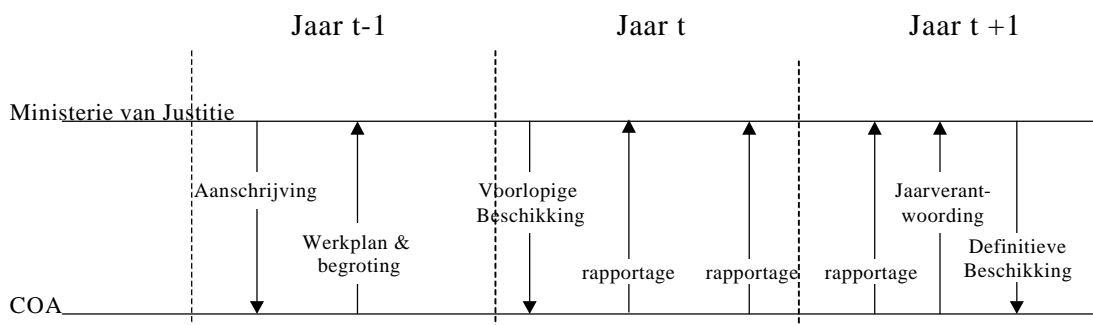
Figuur 3-3: Relatie COA-Justitie

Het bestuur van het COA wordt benoemd en ontslagen door de minister en is formeel eindverantwoordelijk voor het functioneren van het COA. Het bestuur legt verantwoording af aan de DG-IAV. De directie van het COA is belast met de dagelijkse leiding van het COA en legt over de uitvoering van haar taken verantwoording af aan het bestuur.

De directie van het COA heeft regelmatig rechtstreeks contact met het departement door maandelijkse (DVB) en viermaandelijke bijeenkomsten (DG-IAV). Bovendien vinden er op ad hoc basis bijeenkomsten plaats indien daar aanleiding toe is.

De instrumenten die de Minister van Justitie gebruikt om sturing te geven aan het COA zijn voor een belangrijk deel ingebed in de Planning & Control-cyclus. Vanuit Justitie wordt deze jaarlijks gestart met de ‘Augustusbrieff’ door de Staatssecretaris van Justitie. Hierin worden de beleidsmatige en financiële kaders voor het daaropvolgende jaar neergezet. De Augustusbrieff vormt de basis voor het werkplan en de begroting van het COA. Op basis van dit werkplan wordt door Justitie een subsidiebeschikking opgesteld.

Gedurende het jaar rapporteert de Algemeen Directeur van het COA eens in de vier maanden aan de DG-IAV over de voortgang van de uitvoering van het werkplan en de uitputting van het beschikbaar gestelde budget. Naast de formele onderdelen van de P&C-cyclus vindt er ook tussentijds veel afstemming plaats via de medewerkers van Justitie en het COA.



Figuur 3-4: Huidige P&C-cyclus

Vanaf 1 januari 2001 beschikt het COA over een leen- en deposito faciliteit bij het Ministerie van Financiën. Het COA kan met behulp van deze faciliteit haar investeringen met ‘vreemd vermogen’ financieren en is daarmee niet meer afhankelijk van de budgettaire ruimte op de begroting. Bovendien stelt de leen- en depositofaciliteit het COA, na implementatie van het baten-lastenstelsel, naar de toekomst toe beter in staat inkomsten en uitgaven met elkaar te ‘matchen’, kan zij een evenwichtiger vastgoedbeleid voeren en wordt zij daarnaast in staat gesteld een stabiel financieel beleid te voeren.

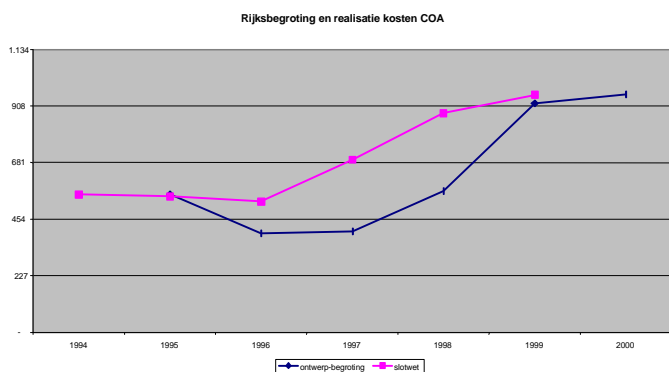
### 3.2 De bekostigingssystematiek

De activiteiten van het COA worden volledig bekostigd door de Rijksoverheid. Binnen de Rijksbegroting is het COA een generaal dossier, hetgeen inhoudt dat een overschrijding van het budget door het COA, voor zover deze het gevolg is van een toename van het aantal asielzoekers, rechtstreeks ten laste komt van de algemene middelen en dus niet van de begroting van Justitie.

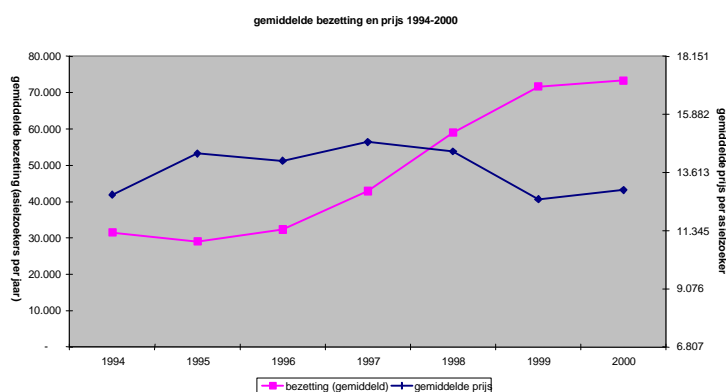
De bekostiging van het COA vindt momenteel plaats door middel van subsidiëring van de uitgavensoorten in verband met de drie hoofdprocessen, te weten:

1. Het bieden van opvang;
2. Het verwerven, beheren en afstoten van vastgoed voor huisvesting;
3. Het doen van materiële en immateriële verstrekkingen aan asielzoekers en betrokken organisaties (waaronder gemeenten).

Uit figuur 4 is af te lezen dat de gerealiseerde totale kosten voor asielzoekersopvang- en huisvesting gestegen zijn van circa EUR 0,54 mld. in 1994 naar circa EUR 0,95 mld. in 2000. Tevens blijkt dat de oorzaak van deze stijging alleen voortkomt uit een stijging van de volumes, aangezien de gemiddelde uitgaven per asielzoeker in absolute termen in deze periode gedaald zijn (zie figuur 5). De stijging van de volumes wordt vervolgens weer veroorzaakt door de combinatie van een hogere instroom met een stijging van de gemiddelde doorlooptijd.



Figuur 3-6: De instroom van asielzoekers is in de jaren 1996 – 1999. Is steeds hoger geweest dan werd verwacht. Dit heeft in deze jaren geleid tot hogere realisaties van kosten dan geraamd in de Rijksbegroting.



Figuur 3-5: de gemiddelde bezetting van de opvangcentra tussen 1994 en 2000. Is gestegen van 31.490 naar ruim 73.000 asielzoekers. De opvangkosten per asielzoeker zijn in dezelfde periode, na een aanvankelijke stijging, gedaald naar EUR 12.932 (fl. 28.500).

### 3.3 De balanspositie van het COA

In de afgelopen periode is de vermogenskant van het COA jaarlijks toegenomen. Deze oplopende vermogens zijn enerzijds veroorzaakt door positieve exploitatieresultaten en anderzijds door dotaties aan reserves en voorzieningen in verband met de vastlegging van middelen voor over de jaargrens lopende voorgenomen investeringsprojecten. Met de introductie van de leen- en depositofaciliteit is de noodzaak voor het aanhouden van veel eigen vermogen verdwenen. Naar aanleiding van het toepassen van de leenfaciliteit in het begrotingsjaar 2001 zijn de reserve vervanging eerste inrichting en inventaris en de voorziening capaciteitsbeïnvloedbare verbouwingen inmiddels afgebouwd tot nul. In onderstaande figuur is de balans per 1 januari 2001 weergegeven.



verbeterd worden. De Ministerraad heeft aangegeven in de toekomst het zwaartepunt meer op output- bekostiging te willen leggen. Daarbij horen heldere afspraken ten aanzien van te leveren prestaties en bijbehorende prijzen, maar ook over waarderingsgrondslagen en afspraken over de reserve en voorzieningenpositie van het COA, ter waarborging van de continuïteit.

Binnen de huidige bekostigingssystematiek kan vanuit dat oogpunt een aantal elementen verbeterd worden:

1. Er kunnen duidelijkere afspraken tussen het Ministerie en het COA gemaakt worden over (de kwaliteit van) de door het COA te leveren producten.
2. De huidige rekenprijzen zijn gebaseerd op het bestaan van verschillende opvangmodaliteiten. In de toekomst zal het onderscheid tussen deze modaliteiten, overeenkomstig de Notitie Opvangmodaliteiten, verdwijnen en plaats maken voor een onderscheid naar structurele en flexibele huisvesting.
3. De investeringen worden op dit moment via het kasstelsel á fonds perdu gefinancierd.
4. De huidige inputgerichte bekostigingssystematiek is niet volledig in lijn met het uitgangspunt sturen op afstand.

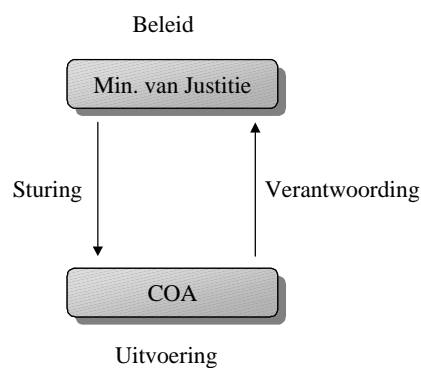
De huidige bekostigingssystematiek is weinig flexibel. Bij wijziging van het takenpakket moeten uitgebreide afspraken tussen Justitie en het COA worden gemaakt over o.a. de grondslagen en de normering van de kosten. De toekomstige bekostigingssystematiek moet er in voorzien dat wijzigingen in het takenpakket sneller en gemakkelijker berekend kunnen worden.

## 4 NAAR EEN OUTPUTGERICHTE STURINGSRELATIE

In dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen neergelegd van de door de werkgroep voorgestelde outputgerichte sturingsrelatie. De voorgestelde structuur leidt tot een zakelijke relatie, waarin het COA voldoende ruimte wordt geboden bedrijfsmatig te functioneren en bovendien wordt gestimuleerd de aan haar beschikbaar gestelde publieke middelen zo efficiënt mogelijk aan te wenden. De in dit hoofdstuk op hoofdlijnen beschreven sturingsrelatie wordt in de hoofdstukken 5 en 6 in detail uitgewerkt. Hoofdstuk 5 richt zich daarbij met name op de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, hoofdstuk 6 op de relatie tussen het COA en haar 'eigenaar'.

### 4.1 Filosofie van de sturingsrelatie

In 1994 is er voor gekozen het COA niet langer deel uit te laten maken van de departementale organisatie, maar de status van Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) te geven. Daarmee is invulling gegeven aan de achterliggende doelstelling een scheiding aan te brengen tussen beleid en uitvoering. De minister (het departement) maakt beleid, het COA voert uit. Deze keuze is destijds gemaakt om het COA, binnen de politiek-bestuurlijke kaders, de ruimte te geven om bedrijfsmatig te kunnen opereren.



Figuur 4-1: Scheiding beleid en uitvoering

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven constateert de werkgroep dat de relatie tussen Justitie en het COA verandert, dat deze op een zakelijkere basis ingericht moet worden en meer invulling moet gaan geven aan het uitgangspunt sturen op afstand. Binnen de huidige sturingsrelatie, die is gebaseerd op de scheiding tussen beleid en uitvoering, kunnen de mogelijkheden voor een zakelijkere aansturing vanuit Justitie vergroot worden. De nieuwe sturingsrelatie dient in de ogen van de werkgroep het door het COA ingezette streven naar bedrijfsmatig functioneren dan ook te ondersteunen. In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen uitwerking gegeven aan de verzakelijking van de sturingsrelatie.

### 4.2 Uitgangspunten bij de nieuwe sturingsrelatie

Bij de vormgeving van de nieuwe sturingsrelatie heeft de werkgroep een aantal belangrijke uitgangspunten geformuleerd.

1. *Handhaving van de scheiding tussen beleid en uitvoering.* De Directie Vreemdelingenbeleid is ook in de nieuwe sturingsrelatie de beleidsverantwoordelijke directie. De scheiding tussen

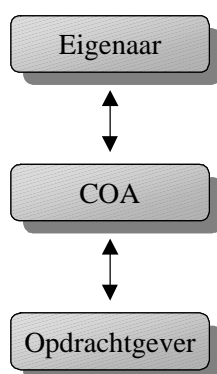
beleid en uitvoering blijft derhalve gehandhaafd. Het creëren van een zakelijke opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie voorziet hier in. Immers: Wie betaalt, bepaalt.

2. *Onderscheid tussen structurele en flexibele huisvesting.* De nieuwe sturingsrelatie dient, overeenkomstig de Notitie Opvangmodaliteiten (TK 1999-2000, 19 637, nr. 533), de mogelijkheid te scheppen onderscheid te maken tussen flexibele en structurele capaciteit. Ook moet er ruimte bestaan om, in overeenstemming met de wensen van de Kamer, kleinschalige opvang te realiseren.
3. *Bedrijfsmatig functioneren.* Belangrijk uitgangspunt bij de vormgeving van de nieuwe sturingsrelatie is dat deze een waarborg moet bieden voor een efficiënte aanwending van publieke middelen. De werkgroep acht het daarom noodzakelijk dat voor het COA zoveel mogelijk ruimte wordt gecreëerd om bedrijfsmatig te kunnen functioneren. De sturingsrelatie moet voorzien in voldoende prikkels gericht op een transparante en efficiënte werkwijze. Het afleggen van financiële verantwoording aan een 'eigenaar' maakt naar de mening van de werkgroep een belangrijk onderdeel uit van een bedrijfsmatige aansturing.
4. *Waarborging van de ministeriële verantwoordelijkheid.* De Minister van Justitie draagt in de nieuwe sturingsrelatie naast beleidsverantwoordelijkheid ook systeemverantwoordelijkheid en draagt dus de verantwoordelijkheid voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken door het COA. De sturingsrelatie moet de minister voldoende mogelijkheden bieden om zijn politieke verantwoordelijkheid richting Kabinet en Parlement waar te kunnen maken.

### 4.3 Structuur van de nieuwe sturingsrelatie; een bedrijfsmatig COA

In de huidige situatie treedt DVB op als opdrachtgever, maar ook als eigenaar van het COA. Dit levert een vertroebeling van de relatie tussen DVB en het COA op. Zo moet DVB enerzijds zorgen voor een scherpe prijs voor de aan haar geleverde producten, maar is zij anderzijds verantwoordelijk voor de financiële prestaties van het COA. De relatie met een opdrachtgever verschilt fundamenteel van de relatie met de eigenaar. Het vermengen van deze relaties staat een bedrijfsmatige, zakelijke maar vooral ook transparante sturingsrelatie in de weg.

De werkgroep stelt dan ook voor de relatie tussen opdrachtgever en eigenaar in de nieuwe sturingsrelatie te onderscheiden en zakelijker vorm te geven. De opdrachtgever kan zich dan richten op een heldere en eenduidige doelstelling; het inkopen van opvang en huisvesting voor een zo laag mogelijke prijs. De 'eigenaar' van het COA ziet op haar beurt toe op de continuïteit van de bedrijfsvoering, het exploitatieresultaat en de vermogenspositie van het COA. Zij heeft een belangrijke rol in het bewaken van de continuïteit van het COA. Het COA kan op die manier richting de 'eigenaar' de transparantie betrachten die past binnen een dergelijke relatie, zonder haar onderhandelingspositie richting de opdrachtgever in het geding te brengen.



In nevenstaande figuur is de door de werkgroep voorgestelde sturingsrelatie schematisch weergegeven. In deze verhoudingen kunnen twee belangrijke relaties worden onderscheiden, te weten de relatie tussen het COA en haar opdrachtgever en de relatie tussen het COA en haar eigenaar.

Het COA krijgt op die manier aan de ene kant te maken met een opdrachtgever die een zo goed mogelijk product tegen een zo laag

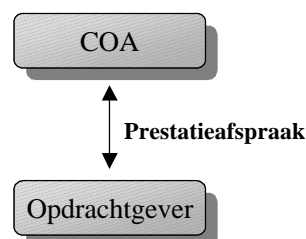


mogelijke prijs wil kopen. Aan de andere kant krijgt zij te maken met een eigenaar die er belang bij heeft dat het COA de overeengekomen prestaties zo efficiënt mogelijk levert, opdat er sprake is van een positief exploitatieresultaat en een gezonde ontwikkeling van de vermogenspositie. Het afleggen van financiële verantwoording aan een eigenaar maakt naar de mening van de werkgroep een belangrijk onderdeel uit van een bedrijfsmatige aansturing.

#### 4.4 De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer

Als afnemer stelt de opdrachtgever een aantal eisen aan de door het COA geleverde producten. Het gaat daarbij om:

1. *Beschikbaarheid:* Het COA moet de met Justitie afgesproken opvang- en huisvestingsplaatsen op tijd en in voldoende mate beschikbaar hebben.
2. *Kwaliteit:* de producten moeten tenminste voldoen aan het met Justitie afgesproken kwaliteitsniveau.
3. *Prijs:* De producten moeten worden aangeboden tegen de laagst mogelijke prijs volgens een transparante opbouw van de kostprijs, gegeven de gevraagde beschikbaarheid en kwaliteit, waardoor een efficiënte aanwending van publieke middelen is gewaarborgd en kan worden getoetst.



In de nieuwe sturingrelatie krijgt de verzakelijking tussen Justitie en het COA zijn beslag in prestatieafspraken. In deze prestatieafspraken wordt aangegeven welke producten het COA zal leveren, aan welke kwaliteitseisen deze producten moeten voldoen en welke vergoeding het COA voor de levering van deze producten van de opdrachtgever ontvangt. De prestatieafspraken zullen deels een meerjarig karakter hebben, zodat invulling gegeven kan worden aan de ontwikkeling van de in de Notitie Opvangmodaliteiten genoemde structurele opvangplaatsen (zie tekstbox).<sup>2</sup>

---

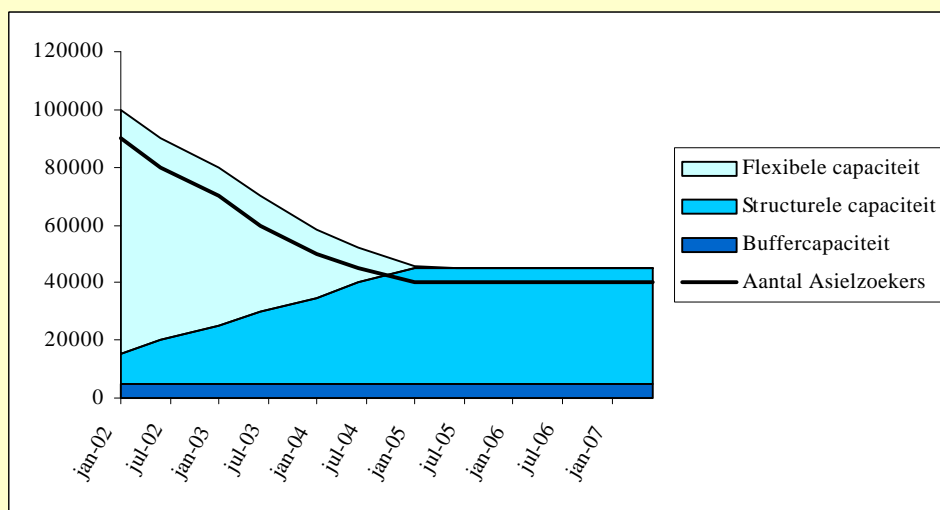
<sup>2</sup> Bij meerjarige afspraken zullen de kostprijzen jaarlijks worden gecorrigeerd met relevante loon-en prijsindices.

### Structurele en flexibele opvangplaatsen

In de Notitie Opvangmodaliteiten is aangegeven dat in de toekomst onderscheid gemaakt zal worden tussen structurele en flexibele capaciteit. Door gebruik te maken van structurele capaciteit kunnen de kosten voor huisvesting en opvang worden teruggebracht. Dit komt bijvoorbeeld omdat gebouwen langer worden gebruikt en over een langere termijn kunnen worden afgeschreven.

Het belangrijkste onderscheid tussen flexibele en structurele capaciteit is de periode waarover tussen opdrachtgever en opdrachtnemer afspraken worden gemaakt. De kwaliteit van de huisvesting of opvang moet immers ongeveer gelijk zijn. Omdat structurele capaciteit goedkoper is dan flexibele capaciteit, zal de opdrachtgever proberen zoveel mogelijk structurele capaciteit in te kopen. Althans, voor zover hij er zeker van is dat deze capaciteit ook in de toekomst zal worden benut. Voor het gedeelte waarvan de opdrachtgever minder zeker is dat hij deze zal benutten, gebruikt hij liever de duurdere, flexibele capaciteit. Kortlopende afspraken zijn immers meer geschikt om de beschikbare capaciteit af te stemmen op de daadwerkelijke (fluctuerende) huisvestingsbehoefte.

In onderstaande figuur geeft de donkere lijn de prognose van Justitie aan ten aanzien van de huisvestingsbehoefte voor de periode 2002 tot 2008.



Figuur 4-3: Huisvestingsmodaliteiten

Door gebruik te maken van een prestatiecontract, waarin belangrijke risico's die te maken hebben met een efficiënte bedrijfsvoering worden overgeheveld naar het COA, wordt het COA gestimuleerd om de afgesproken kwaliteit te leveren voor de afgesproken prijs. Een eventuele overschrijding wordt immers in beginsel, tenzij hierover in het prestatiecontract aanvullende afspraken zijn gemaakt, niet door de opdrachtgever gecompenseerd. Tegelijkertijd wordt Justitie gestimuleerd om op basis van een mix van structurele en flexibele capaciteit zo efficiënt mogelijk en tijdig in te kopen.

Zoals eerder is aangegeven kan het COA worden gezien als een monopolist. Dit stelt eisen aan de wijze waarop in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer tot prijsvorming wordt gekomen. Indien Justitie de door het COA geoffreerde prijzen te hoog vindt, kan zij immers niet naar een andere organisatie toestappen. Omgekeerd geldt voor COA dat zij maar één opdrachtgever heeft en dus ook geen uitwijkmogelijkheden kent.

De wederzijdse afhankelijkheid noopt partijen ertoe om de ‘tucht van de markt’ te vervangen door de ‘tucht van de transparantie’. Het in hoofdstuk 5 behandelde kostprijsmodel kan hierin uitkomst bieden. Aan de hand van dit model geeft het COA immers inzicht in de prijsopbouw van haar producten. Daarnaast kan het prijsvormingsproces worden gestimuleerd door uit in- en externe bronnen verkregen ‘*best-practice*’-informatie te gebruiken.

Als opdrachtgever zal Justitie op regelmatige basis de werkzaamheden van het COA toetsen aan de gemaakte afspraken. De service level agreement (SLA) is een instrument om de door het COA te leveren kwaliteit vast te leggen en via een hierop geënt informatieprotocol te monitoren. Indien er gedurende de looptijd van het contract extra taken bijkomen, dan staat daar een extra vergoeding tegenover. Het in hoofdstuk 5 behandelde kostprijsmodel vormt een belangrijk instrument in de vaststelling van de prijs van de door het COA geleverde diensten en vormt de basis van de op te stellen SLA.

#### **4.5 Het COA en haar eigenaar**

In de hierboven beschreven zakelijke relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer beperkt de wederzijdse bemoeienis zich tot de inhoud en naleving van het door partijen afgesloten prestatiecontract. Een opdrachtgever kan zich in beginsel niet bemoeien met de interne bedrijfsvoering. Dit zou de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie immers slechts vertroebelen en de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering niet ondubbelzinnig bij het COA leggen. De werkgroep stelt derhalve dat de rol van eigenaar van het COA duidelijk onderscheiden dient te worden van de rol van opdrachtgever.

De eigenaar heeft er belang bij dat het COA de met de opdrachtgever overeengekomen prestatieafspraken met een positief exploitatieresultaat weet te realiseren. Hij richt zich vanuit deze rol op het waarborgen van een efficiënte benutting van de publieke middelen en de (financiële) continuïteit van het COA. In concreto gaat het daarbij om de volgende zaken:

1. De *inrichting van de bedrijfsprocessen* bij het COA; waarbij de focus ligt op de mate waarin het COA er in slaagt haar producten op efficiënte wijze te ‘produceren’.
2. Het *investeringsbeleid*; waarbij van belang is of de investeringsbeslissingen die het COA neemt verstandig zijn uit oogpunt van productiekosten en deze haar continuïteit niet in gevaar brengen.
3. Het *financieringsbeleid*; waarin wordt nagegaan in hoeverre het COA, binnen de mogelijkheden van het wetsvoorstel inzake het geïntegreerd middelenbeheer, haar financiering op een juiste wijze inricht en haar (financiële) continuïteit door de wijze van financieren voldoende is gewaarborgd.
4. Het *risicobeleid*; waarin op strategisch niveau wordt nagegaan of het COA op verantwoorde wijze omgaat met de risico’s die voortvloeien uit haar bedrijfsprocessen.
5. Het *voorstel voor de bestemming van het exploitatieresultaat*; indien het COA een positief exploitatieresultaat behaald kan zij een voorstel doen voor de bestemming van dit resultaat (zie hoofdstuk 6). De eigenaar dient goedkeuring te verlenen aan dit voorstel.

Er staat de eigenaar een aantal instrumenten ter beschikking die hem ondersteunen in zijn verantwoordelijkheid een efficiënte bedrijfsvoering en gezonde vermogenspositie bij het COA

te waarborgen. Bijvoorbeeld de goedkeuring van het werkplan waarin COA aangeeft hoe het de met de opdrachtgever overeengekomen prestaties in het komende jaar en de daaropvolgende jaren wil realiseren door aandacht te besteden aan bovengenoemde punten. Daarnaast kan ook de eigenaar gebruik maken van in- en externe *benchmark*-onderzoeken, die hem een gevoel geven voor de prestaties van onderdelen van het COA ten opzichte van elkaar, respectievelijk de prestaties van het COA ten opzichte van organisaties met een vergelijkbaar takenpakket.

De relatie tussen het COA en de eigenaar wordt ingebed in de Planning & Control-cyclus. Het COA legt ruim voor aanvang van het exploitatiejaar het jaarplan voor aan de eigenaar. Het jaarplan behoeft de goedkeuring van de eigenaar. Gedurende het exploitatiejaar doet het COA regelmatig verslag van haar vorderingen. De cyclus wordt afgesloten met de goedkeuring van het jaarverslag en de jaarrekeningen door de eigenaar, na toetsing van de realisatie aan het jaarplan.

#### **4.6 Positionering van de eigenaar**

In 'De kaderstellende visie op toezicht' (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27 831, nr. 1) geeft het Kabinet richtlijnen voor de positionering van het toezicht in de overheidsorganisatie. Op basis van de door het Kabinet geformuleerde criteria voor externe verzelfstandiging van toezicht, concludeert de werkgroep dat de rol van eigenaar binnen het Ministerie van Justitie gepositioneerd dient te worden.

Daarnaast constateert de werkgroep dat deze rijksbrede discussie over de scheiding van de rollen van eigenaar en opdrachtgever ook relevant is voor de relatie tussen COA en het ministerie van Justitie. Bij de uitwerking van deze rollen is geen sprake van sjablonen maar moet op departementaal niveau maatwerk worden geleverd. De werkgroep is van mening dat het in het kader van dit rapport relevant is de rollen te beschrijven en de organisatorische consequenties in beeld te brengen.

De rol van de eigenaar is het waarborgen van een efficiënte aanwending het maatschappelijk vermogen. Daarmee treedt hij op als vertegenwoordiger van de minister van Justitie. Het ligt niet voor de hand deze taak over te dragen aan een externe die buiten de ministeriële verantwoordelijkheid opereert.

De noodzaak tot het waarborgen van de belangen van derden van buiten de overheidsorganisatie lijkt eveneens niet aanwezig, indien de eigenaar zich slechts richt op een efficiënte aanwending van het maatschappelijk vermogen. Het belang van eventuele derden is primair een zorg van de beleidsverantwoordelijke directe, ofwel de opdrachtgever. Deze dient het belang van eventuele derden te plaatsen in de *Service Level Agreements* (SLA's) die met het COA worden afgesloten.

Op dit moment bestaan er geen duidelijke wettelijke kaders op basis waarvan eigenaar toezicht houdt. Het ligt ook niet in de lijn der verwachting dat er ten aanzien van het toetsen van de mate waarin het COA er in slaagt het aan haar ter beschikking gestelde vermogen op een efficiënte wijze te benutten een helder en uitgekristalliseerd normenkader zal komen. Een dergelijk normenkader zou leiden tot een rigide sturingsrelatie, die niet aansluit op de dynamiek van het werkteerrein van het COA.

De verwachting is dat het vertegenwoordigen van de eigenaar van het COA een taak met een geringe omvang zal zijn. Zij bestaat primair uit het goedkeuren van het jaarplan, jaarstukken, investerings- en risicobeleid en het voorstel tot bestemming van het exploitatieresultaat. Het eventueel extern plaatsen van de rol van eigenaar lijkt in dat licht niet doelmatig.

Waar de rol van eigenaar binnen het Ministerie van Justitie gepositioneerd wordt dient in de ogen van de werkgroep in het Kabinetsstandpunt aangegeven te worden. Wel stelt de werkgroep dat de rollen van eigenaar en opdrachtgever gescheiden van elkaar moeten worden gepositioneerd, waarbij rekening moet worden gehouden met de in paragraaf 4.4. beschreven monopoliepositie van zowel het COA als de opdrachtgever. De scheiding en nadere invulling van de rollen moet consequent worden doorgevoerd in de ministeriële organisatie en mag in geen geval leiden tot een dubbele aansturing. Zo dient bijvoorbeeld degene die de opdrachtgeversrol vervult ook de beschikking te hebben over de daarvoor benodigde budgetten.

#### **4.7 Outputgerichte sturing en het exploitatieresultaat**

Het kabinet heeft de werkgroep de opdracht meegegeven voorstellen te doen voor een resultaatgericht sturingsmodel tussen het ministerie van Justitie en het COA. Het scheiden van de rollen van opdrachtgever en eigenaar voorkomt dat binnen het ministerie van Justitie verschillende prikkels een tegengesteld effect sorteren.

Het nieuwe sturingsmodel moet voorts een waarborg bieden voor een efficiënte aanwending van de publieke middelen die aan het COA ter beschikking worden gesteld. Door de beloning van de COA-organisatie afhankelijk te maken van de mate waarin zij deze efficiëntie weet te bewerkstelligen, denkt de werkgroep deze waarborg in de sturingsrelatie in te kunnen bouwen. Daarbij ligt beloning op basis van het door het COA behaalde exploitatieresultaat het meest voor de hand.

Het exploitatieresultaat wordt gevormd door het verschil tussen kosten en opbrengsten. De opbrengsten komen tot stand in de relatie met de opdrachtgever. De opdrachtgever neemt immers als klant van het COA haar producten af. Het COA is, na vaststelling van de prijzen voor de door haar geleverde diensten, niet meer in staat de inkomsten te verhogen. Wel kan het COA het exploitatieresultaat verhogen door:

- De operationele kosten te verlagen door efficiënter te werken;
- De financieringslasten te verlagen door de financiering van de bedrijfsprocessen verstandig in te richten.

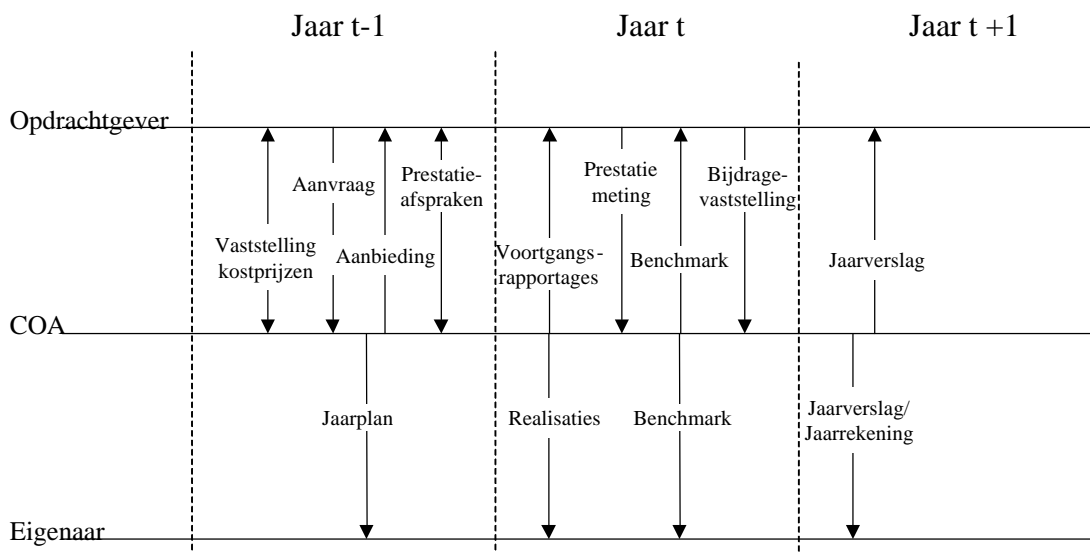
Hierbij geldt wel de voorwaarde dat de gevraagde producten tegen het afgesproken kwaliteitsniveau geleverd moeten worden.

De zelfstandigheid in de bedrijfvoering en het belonen op basis van het exploitatieresultaat zal de COA organisatie prikkelen te handelen in lijn van het publieke belang; het zo efficiënt mogelijk aanwenden van publieke middelen. Wanneer het COA een positief exploitatieresultaat heeft geboekt kan zij in de nieuwe sturingsrelatie op twee manieren met dit positieve resultaat omgaan:

1. *Toevoegen aan de algemene reserve*: deze reserve wordt aangewend om toekomstige tegenvallers op te vangen. (Zie hoofdstuk 6).
2. *Uitkeren aan de eigenaar*: op deze wijze profiteert de eigenaar mee van de efficiëntere wijze van opereren door het COA en is een efficiënte aanwending van de publieke middelen gewaarborgd.

#### 4.8 De cyclus van Planning & Control

Het onderscheid dat in de nieuwe sturingsrelatie is gemaakt tussen de rol van opdrachtgever en de rol van eigenaar heeft belangrijke implicaties voor de P&C-cyclus. Sommige activiteiten binnen de cyclus hebben betrekking op de opdrachtgever, andere op de eigenaar. Onderstaand schema geeft verkort de nieuwe P&C-cyclus weer.



Figuur 4-4: Nieuwe P&C-cyclus

De P&C-cyclus start met een aanvraag van de opdrachtgever richting COA voor het leveren van producten en diensten. De aanvraag behelst een beschrijving van de gevraagde kwaliteit van de producten in de vorm van de SLA's en de gevraagde hoeveelheid op basis van de prognoses van asielzoekersvolumes. Het COA beantwoordt deze aanvraag met een aanbieding, waarin de prijzen zijn opgenomen die corresponderen met het gezamenlijk vastgestelde kostprijsmodel. Dit kostprijsmodel wordt voorafgaand aan de aanvraag van de opdrachtgever herijkt aan de hand van de realisatie, de monitoring van de SLA en eventuele uitkomsten van de *benchmark*-onderzoeken. Deze afspraken en de resultaten van de discussie tussen COA en de opdrachtgever ten aanzien van eventuele opstaande punten worden neergelegd in de prestatieovereenkomst.

Gedurende het exploitatiejaar verschaft het COA aan de opdrachtgever de informatie die zij nodig heeft voor beleidsvorming en de evaluaties van de prestaties van het COA. De opdrachtgever voert gedurende het jaar ook onderzoeken uit om de kwaliteit van de door het COA geleverde producten aan de prestatieafspraken te toetsen. In de toekomstige informatiestromen zal een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds beleids- en anderzijds prestatieinformatie ten behoeve van de opdrachtgever en financiële verantwoordingsinformatie aan de eigenaar.

Tegen het einde van het exploitatiejaar stelt de opdrachtgever vast in hoeverre het COA de prestatieafspraken is nagekomen. Op basis hiervan vindt de eindafrekening plaats. Deze werkwijze wordt overigens in de huidige situatie ook al gehanteerd middels de vaststelling door Justitie van de definitieve subsidietoekenning.

Op basis van de aanvraag van de opdrachtgever stelt het COA een jaarplan op dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de eigenaar. Gedurende het jaar, bijvoorbeeld eens per kwartaal, wordt de eigenaar op de hoogte gebracht van de realisaties. Na vaststelling van de bijdrage van de opdrachtgever kan het COA de boeken sluiten. Het jaarverslag en de jaarrekening worden voor 1 mei van het volgende jaar ter goedkeuring voorgelegd aan de eigenaar. Het jaarverslag bevat een mededeling over de bedrijfsvoering, onderbouwd met gegevens die zijn verkregen uit de inzet van instrumenten voor interne controle en kwaliteitssystemen (bijvoorbeeld de interne *benchmark* en het INK-model). Het jaarverslag en de jaarrekening zijn voorzien van een accountantsverklaring waarin niet alleen de getrouwheid, maar ook de rechtmatigheid wordt behandeld.

In de voorgestelde structuur heeft het COA geen directe relatie met DFEZ-Justitie of het Directoraat-generaal Rijksbegroting. De beleidsbrieven, knelpunten voor- en najaarsnota en voorlopige rekeningen worden afzonderlijk door de opdrachtgever en de eigenaar in de begrotingscyclus ingebracht.

## 5 HET COA, ZIJN OPDRACHTGEVER EN HET KOSTPRIJSMODEL

In het vorige hoofdstuk heeft de werkgroep haar visie op hoofdlijnen neergelegd over de wijze waarop aan een zakelijke sturingsrelatie tussen Justitie en het COA vorm kan worden gegeven. De prestatieafspraken tussen de opdrachtgever en het COA, die worden neergelegd in een prestatieovereenkomst, vormen de basis voor de relatie tussen het COA en de opdrachtgever. In de prestatieovereenkomst worden afspraken gemaakt over de producten die het COA levert, de kwaliteit en de prijs van deze producten, de manier waarop de opdrachtgever de monitoring en handhaving van de kwaliteit vorm geeft en de informatie die het COA moet aanleveren aan de opdrachtgever, opdat hij invulling kan geven aan zijn beleidsverantwoordelijkheid.

### 5.1 De producten van het COA

De door het COA geleverde producten zijn in te delen in een drietal productgroepen, te weten:

1. *Het opvangen van asielzoekers* hetgeen betrekking heeft op alle activiteiten die in een cluster van asielzoekerscentra worden uitgevoerd (m.u.v. de uitvoering van de Regeling Verstrekkingen Asielzoekers) en waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen:
  - a. het opvangen van asielzoekers en
  - b. het opvangen van alleenstaande, minderjarige asielzoekers (AMA's)
2. *Het huisvesten van asielzoekers* hetgeen betrekking heeft op het verwerven, instandhouden en beheren van huisvestingsplaatsen en waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen:
  - a. het beschikbaar stellen van een structurele capaciteitsplaats;
  - b. het beschikbaar stellen van een flexibele capaciteitsplaats;
  - c. het beschikbaar stellen van buffercapaciteit;
  - d. het huisvesten van AMA's in de terugkeervariant overeenkomstig de uitgangspunten in de AMA-notitie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 062, nr. 14).
3. *Het uitvoeren van regelingen* die verband houden met de opvang en huisvesting van asielzoekers, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen:
  - a. Uitkeringen aan gemeenten;
  - b. Uitkeringen aan asielzoekers en overige vreemdelingen;

Aangezien zowel het huisvesten als de opvang van AMA's een intensiever activiteitenpatroon met zich meebrengt, zijn deze als aparte producten (1b en 2b) onder de productgroepen opvang en huisvesting opgenomen. De te ontwikkelen kostprijzen zullen aansluiten bij het nieuwe AMA beleid. Ten aanzien van de uitvoering van regelingen geldt dat de programmatische lasten direct worden doorbelast aan de opdrachtgever. Dit product heeft uitsluitend betrekking op het daadwerkelijke uitvoeringsproces en de daarmee verband houdende uitvoeringskosten (de zogenaamde apparaatskosten). Daarnaast zal voor de TNV een aparte kostprijs worden ontwikkeld.

Met het vaststellen van de bovenstaande productgroepen wordt een aantal beleidsinhoudelijke ontwikkelingen van de afgelopen jaren vertaald naar outputtermen en kan op de realisatie hiervan ook daadwerkelijk worden gestuurd. Voorbeelden hiervan zijn het onderscheid naar flexibele en structurele capaciteit en de vestiging van meer kleinere opvangcentra. Definitieve keuzes qua aantallen of verhoudingskengetallen kunnen onmiddellijk worden doorberekend in de uiteindelijke prijs.



De omschrijving van de producten vormen een belangrijk onderdeel van de prestatieovereenkomst tussen de opdrachtgever en het COA. De kwaliteitseisen die de opdrachtgever stelt aan de door het COA geleverde producten, worden neergelegd in een zogenaamd *Service Level Agreement* (SLA). Deze SLA is een outputgericht Programma van Eisen, waarin de overeengekomen kwaliteit van de afzonderlijke producten aan de hand van objectief meetbare criteria wordt vastgesteld. Mogelijke kwaliteitscriteria voor bijvoorbeeld de huisvesting van asielzoekers, zijn de grootte van de kamers en de mate van privacy. Deze criteria hebben uitsluitend betrekking op de producten en gaan derhalve niet in op de inrichting van de bedrijfsprocessen. Door te werken met een beperkt aantal producten binnen de hoofdprocessen van het COA ontstaat de ruimte om op basis van een SLA afspraken te maken over de gewenste kwaliteit zonder dat jaarlijks het productenpakket hoeft te worden aangepast.

## 5.2 Kostprijsmodel

Zoals reeds in hoofdstuk 4 is opgemerkt noopt de afwezigheid van het marktmechanisme partijen er toe de ‘tucht van de markt’ te vervangen door de ‘tucht van de transparantie’. Het belangrijkste instrument om de transparantie van de prijsvorming door het COA te realiseren is het nieuwe kostprijsmodel. Dit model maakt de opbouw van de kostprijzen van het COA inzichtelijk voor de opdrachtgever en stelt haar in staat deze kritisch te beschouwen.

Het kostprijsmodel sluit aan bij de in de vorige paragraaf genoemde producten en voldoet aan de volgende kenmerken:

- Outputgericht*; de basis van het model wordt gevormd door de producten die het COA levert aan haar opdrachtgever;
- Integraal*; alle relevante kosten voor het COA worden aan de betreffende producten toegerekend;
- Flexibel*; het model moet kunnen worden aangepast aan nieuwe externe ontwikkelingen en veranderingen van de door de opdrachtgever gewenste producten;
- Transparant*; waardoor zowel voor het COA als voor de opdrachtgever de opbouw van de kosten helder en inzichtelijk is;
- Uitvoerbaar*; het toepassen van het kostprijsmodel mag niet leiden tot een grote administratieve last. Het model dient eenvoudig te zijn, maar moet wel accuraat blijven.

Het kostprijsmodel rekent de kosten die het COA maakt toe aan verschillende producten die hij levert aan de opdrachtgever. De opdrachtgever is op haar beurt verantwoordelijk voor een juiste raming van de benodigde product aantallen.

<i>Product</i>	<i>Kostprijs (EUR/jaar)</i>	<i>Kostprijs (NLG/jaar)</i>	<i>Eenheid</i>
<b>Opvang</b>			
Asielzoekers	3.959	8.725	Plaats
<b>Huisvesting</b>			
Asielzoekers (structureel)	4.891	10.779	Plaats
Asielzoekers (flexibel)	5.228	11.521	Plaats
<b>Uitv. Regelingen</b>	35	77	Diversen <sup>3</sup>

Bovenstaande figuur geeft een indicatie van de richtprijzen (per capaciteitsplaats per jaar) voor de kostprijzen van de in paragraaf 5.1 genoemde producten, zoals die voortvloeien uit het door de werkgroep voorgestelde kostprijsmodel. Deze berekeningen zijn gebaseerd op de beschikbare gegevens over 2000. Bepalende variabelen voor de hoogte van de kostprijs, zoals

<sup>3</sup> Onder meer asielzoeker. Eenheid vast te leggen door per regeling een uitvoeringsprotocol op te stellen.

het aantal opgevangen asielzoekers in de verschillende modaliteiten, verhouding koop/huur bij de huisvesting van asielzoekers en de verhouding structurele en flexibele capaciteit zijn gebaseerd op de realisatiecijfers van het jaar 2000. Tegelijkertijd zijn – waar mogelijk – de bestaande subsidie-afspraken tussen Justitie en het COA gehanteerd. Waar bestaande afspraken niet overgenomen konden worden, omdat er sprake is van een stelsel wijziging, zijn de berekeningen gebaseerd op de uitgangspunten die in de betreffende sector gebruikelijk zijn.<sup>4</sup>

De jaarlijkse kosten voor het opvangen en huisvesten van een asielzoeker in flexibele capaciteit bedragen dan EUR 3.959 (opvang) + 5.228 (flexibel) + 35 (uitvoering regelingen) = 9.222 per capaciteitsplaats. Dit is exclusief de programmalasten van de regelingen (EUR 3.254).<sup>5</sup> De indicatieve kostprijs van een asielzoeker in flexibele huisvesting komt hiermee uit op EUR 12.476 per capaciteitsplaats (zie bijlage 3). De indicatieve kostprijs van een asielzoeker in structurele huisvesting komt uit op EUR (12.476 -/-(5.228 -/-(4.891))=) 12.139 per capaciteitsplaats. Het gewogen gemiddelde bedraagt EUR 12.427 (NLG 27.385) per capaciteitsplaats. In deze prijs is nog geen rekening gehouden met de consequenties van het nieuwe AMA beleid. Voor de kosten van TNV en decentrale opvang geldt dat deze niet worden toegerekend aan de centrale opvang. Deze prijzen zijn dan ook niet in deze berekening betrokken.

De afgelopen periode is met name door het COA hard gewerkt om dit kostprijsmodel in de steigers te zetten. De werkgroep is van mening dat de methodiek die het COA hanteert om de kostprijzen te bepalen, voldoet aan de eisen die aan het kostprijsmodel worden gesteld. De normkosten dienen in het implementatietraject (zie hoofdstuk 7) echter te worden herijkt, vanwege een aantal onzekerheden die samenhangen met zaken die in het implementatietraject nog moeten worden uitgekristalliseerd. Het betreft o.a. de precieze inhoud van de in paragraaf 5.7 behandelde SLA's. Vanwege de noodzaak van deze herijking van normkosten kunnen slechts voorzichtig een aantal trends worden waargenomen:

1. De invoering van het baten/lastenstelsel zal de uitgaande geldstromen als gevolg van het plegen van nieuwe investeringen stabiliseren, hetgeen het COA meer ruimte geeft om een goed bedrijfsmatig en meerjarig vastgoedbeleid te voeren.
2. De vergroting van het gebruik van structurele capaciteit zal (*ceteris paribus*) een drukkend effect hebben op de kostprijs van huisvestingscapaciteit. Zo is bijvoorbeeld het verschil in huisvestingskosten per plaats tussen een AZC dat voor 5 jaar wordt gehuurd en een AZC in eigendom voor een periode van 30 jaar circa EUR 1.361 (NLG 3.000).
3. De kostprijzen (prijspeil 2000) die aan de hand van het nieuwe kostprijsmodel worden bepaald en in het implementatietraject worden herijkt zullen naar de verwachting van de werkgroep lager uitvallen dan de huidige rekenprijs van EUR 12.797 (NLG 28.200). Dit wordt met name veroorzaakt door de toename van relatief goedkopere structurele capaciteit.

### 5.3 Benchmarking

Het instrument '*benchmarking*' kan in de relatie tussen het COA en zijn opdrachtgever bijdragen aan de transparantie in de vorming van de kostprijs. *Benchmarking* is een instrument om de prestaties van de eigen organisatie te vergelijken met organisaties met een vergelijkbaar bedrijfsproces en te leren van deze organisaties wanneer zij op bepaalde aspecten beter scoren (*best practices*). Benchmarking kan daarmee een goed middel zijn om het kostprijsmodel te

<sup>4</sup> Van de totale opvangkosten komt 73% direct ten goede aan de asielzoeker in de vorm van materiële verstrekkingen (o.a. huisvesting, zak- en kleedgeld, verzekeringen en maatschappelijk werk) en 20% indirect in de vorm van begeleiding. Voor de overheadkosten is gerekend met 7% van de opvangkosten.

<sup>5</sup> Deze drukken niet uitsluitend op de Justitie-begroting.

herijken. De eigenaar kan de resultaten uit de benchmarkonderzoeken gebruiken om te zien in hoeverre het COA daadwerkelijk efficiënt opereert.

De bedrijfsprocessen van het COA zijn in veel gevallen geschikt voor benchmarking. Zo zijn er in Nederland meer partijen die zich bezig houden met het verwerven, in stand houden en beheren van vastgoed (Rijksgebouwendienst, woningcorporaties) of met het uitvoeren van regelingen (Informatie Beheergroep, UVI's). De werkgroep is van mening dat een vergelijking van de (financiële) prestaties met deze organisaties het inzicht van zowel het COA als Justitie in de kostprijzen vergroot.

Bovendien wijst de werkgroep op de meerwaarde van de introductie van een 'interne' benchmark. In deze interne benchmark worden onderdelen van het COA met elkaar vergeleken (bijvoorbeeld clusters of AZC's). Op die wijze krijgt de opdrachtgever beter inzicht in de prijzen en meer zekerheid over de wijze waarop deze tot stand gekomen zijn. Bovendien stelt het instrument het COA in staat te leren van 'best practises' binnen de eigen organisatie.

#### **5.4 Prestatiemeting en betalingsmechanisme**

De werkgroep heeft als opdracht meegekregen een voorstel te doen voor een outputgerichte besturingsrelatie tussen het COA en de minister van Justitie. Outputgericht wil zeggen dat de bekostiging niet uitsluitend plaats vindt op basis van tevoren afgesproken (norm)prijzen, maar dat de bekostiging afhankelijk is van de daadwerkelijk geleverde prestaties. De uiteindelijke omvang van de vergoeding van Justitie kan dus pas worden vastgesteld – zoals reeds gebruik is – nadat de periode waarop de bekostiging betrekking heeft is afgerond (bijvoorbeeld eens per jaar) en is vastgesteld in hoeverre de afgesproken output daadwerkelijk is geleverd.

Gedurende de uitvoering van de overeenkomst toetst de opdrachtgever aan de hand van de SLA en niet-cyclisch thematisch onderzoek, de kwaliteit van de door het COA geleverde producten. Indien de kwaliteit van de producten die het COA gedurende de uitvoering van de overeenkomst levert voldoet aan het overeengekomen kwaliteitsniveau, en zij dus aan haar verplichtingen heeft voldaan, betaalt de opdrachtgever de afgesproken bijdrage. Indien echter moet worden geconstateerd dat het COA de afgesproken producten niet heeft geleverd of dat het kwaliteitsniveau zoals dat in de SLA is vastgelegd niet is gehaald, betaalt de opdrachtgever niet respectievelijk gedeeltelijk.

De korting die de opdrachtgever mag doorberekenen op de eerder afgesproken prijs als gevolg van het leveren van onvoldoende kwaliteit wordt bepaald aan de hand van een financieel afrekensysteem. Dit systeem is vooraf door beide partijen vastgesteld in de prestatieovereenkomst. De korting die het COA riskeert wanneer zij niet aan het afgesproken kwaliteitsniveau voldoet, introduceert een belangrijke stimulans voor het COA om vanuit zichzelf de afgesproken kwaliteit te leveren. In het implementatietraject moet dit systeem verder worden vormgegeven.

#### **5.5 Overlegstructuur en Informatieprotocol**

Naast de zaken die direct betrekking hebben op de uitvoering, moet in de prestatieafspraken iets geregeld worden over de manier waarop en de frequentie waarmee het COA en de opdrachtgever overleg voeren over de realisaties van het COA. Daarbij gaat het onder meer om het bespreken van de voortgang van het COA en het op regelmatige basis uitwisselen van voor beide partijen relevante informatie. Daarnaast worden er bijeenkomsten belegd in bijzondere gevallen (bijvoorbeeld calamiteiten) of indien één van de partijen daar om een andere reden aanleiding toe ziet.

Naast het reguliere en bijzondere overleg verplichten de opdrachtgever en het COA zich in het informatieprotocol tot het op gezette momenten en in bijzondere gevallen verschaffen van de informatie die beide partijen nodig hebben om invulling te geven aan hun taken en verantwoordelijkheden. Daarbij gaat het niet alleen om de bekende 4-maandsrapportages (of een equivalent daarvan), maar ook om bijvoorbeeld relevante beleidswijzigingen, resultaten van monitoringsonderzoeken, etc.

## **5.6 De prestatieovereenkomst**

In hoofdstuk 4 is reeds aangegeven dat het onderscheid tussen structurele en flexibele huisvestingscapaciteit voor een belangrijk deel wordt bepaald door de periode waarvoor de opdrachtgever en het COA afspraken maken. Aangezien structurele huisvesting goedkoper is dan flexibele huisvesting ontstaat bij de opdrachtgever een stimulans om zoveel mogelijk structurele capaciteit in de prestatieovereenkomst op te nemen. Althans voor zover hij er zeker van is deze capaciteit ook in de toekomst nodig te hebben.

Het risico of de door het COA op basis van gemaakte afspraken beschikbaar gestelde capaciteit daadwerkelijk wordt benut, ligt in eerste instantie bij de opdrachtgever. Indien blijkt dat de opdrachtgever de door hem gevraagde plaatsen, ook op langere termijn, niet nodig heeft, zal hij het COA wel moeten betalen. Er ligt immers een door beide partijen ondertekende overeenkomst.

De werkgroep acht het echter wenselijk dat de opdrachtgever de bestaande overeenkomsten kan ontbinden indien er sprake blijkt te zijn van (structurele) overcapaciteit. De prestatieovereenkomst dient deze mogelijkheid dan ook te bieden. Wel kan het COA, in geval van ontbinding door de opdrachtgever, alle kosten die voortvloeien uit het ontbinden van de overeenkomst (versneld afstoten van gebouwen en personeel) in rekening brengen bij de opdrachtgever. Ook hierover moeten in de prestatieovereenkomst afspraken worden gemaakt. Evenzo geldt dat het COA als opdrachtnemer niet tot het onmogelijke gehouden is. Wil het COA aan de vraag van Justitie kunnen voldoen dan zijn afspraken nodig over zowel de bestel/leveringstermijn (m.n. huisvesting<sup>6</sup>) als de aantallen die binnen die periode te realiseren zijn. Dit laatste kan ook ondervangen worden door een af te spreken bandbreedte waarbinnen een jaarlijkse groei of krimp tegen de geldende kostprijzen kan worden gerealiseerd.

## **5.7 De prestatieovereenkomst tussen het COA en de opdrachtgever**

Het hart van de relatie tussen het COA en de opdrachtgever wordt gevormd door de prestatieovereenkomsten die beide partijen met elkaar sluiten. In deze overeenkomsten worden de afspraken tussen de opdrachtgever en het COA ten aanzien van de hierboven behandelde zaken vastgelegd. Daarnaast worden in de prestatieovereenkomsten afspraken vastgelegd over de oplossing van eventuele conflicten tussen de opdrachtgever en het COA over de uitvoering van de overeenkomsten.

De werkgroep voorziet dat de prestatieovereenkomsten worden vormgegeven via een tweelagenstructuur. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de *Raamovereenkomst*, waarin algemene afspraken aangaande de relatie tussen de opdrachtgever en het COA worden geregeld, en *specifieke overeenkomsten*, die direct betrekking hebben op de levering van concrete producten. In onderstaande tekstbox is de indeling van de raamovereenkomst en de specifieke

---

<sup>6</sup> Bijvoorbeeld huisvesting is niet van de een op de andere dag te realiseren; men moet rekening houden met een gemiddelde doorlooptijd van 2 jaar tussen het bestellen en het realiseren van capaciteit.

overeenkomsten weergegeven. Tijdens de implementatieperiode dient dit verder te worden uitgewerkt en op zijn praktische consequenties te worden getoetst.

### **De opbouw van de overeenkomsten**

De stuurgroep stelt voor de opbouw van de overeenkomsten tussen de opdrachtgever en het COA als volgt in te delen:

#### Indeling van het Raamcontract:

##### **Considerans**

###### **Algemeen**

- Definities
- Documentatie

###### **Uitvoering**

- Productomschrijving
- Kwaliteitseisen (SLA)

###### **Prestatiemeting**

- Meetsysteem
- Verrichten van metingen

###### **Betaling en betalingsmechanisme**

- Prijsvorming (kostprijs)
- Indexeringen
- Betalingsmomenten
- Afrekeningsysteem

###### **Overlegstructuur**

###### **Informatieprotocol**

- Rapportages
- Belangrijke informatie

###### **Duur van de overeenkomst**

- Inwerkingtreding
- Looptijd
- Tussentijdse beëindiging

###### **Diversen**

- Overdracht contractpositie
- Geschillenregeling

###### **Bijlagen**

###### **Ondertekening**

#### Indeling van een specifiek contract:

##### **Considerans**

###### **Afwijkingen van het raamcontract**

###### **Omvang**

###### **Betaling**

- Prijs

###### **Duur van de overeenkomst**

- Inwerkingtreding
- Looptijd
- Tussentijdse beëindiging

###### **Diversen**

- Overdracht contractpositie
- Geschillenregeling

###### **Bijlagen**

###### **Ondertekening**

## 6 HET COA, ZIJN EIGENAAR EN VERMOGENSPOSITIE

Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven richt de eigenaar zich op het waarborgen van een efficiënte benutting van de publieke middelen en de (financiële) continuïteit van de COA-organisatie.

Daarbij kijkt de eigenaar met name naar de volgende zaken:

1. De inrichting van de bedrijfsprocessen,
2. Het investeringsbeleid,
3. Het financieringsbeleid,
4. Het risicobeleid en
5. Het voorstel voor de bestemming van het exploitatieresultaat

De vermogenspositie van het COA is een resultante van enerzijds het financieringsbeleid en anderzijds het risicobeleid. In het kader van dit onderzoek worden zowel het eigen vermogen, de voorzieningen als het vreemd vermogen (de leningen met het ministerie van Financiën) beschouwd.

### 6.1 De inrichting van de bedrijfsprocessen

Er staat de eigenaar een aantal instrumenten ter beschikking die hem ondersteunen bij het invulling geven aan zijn verantwoordelijkheid een efficiënte bedrijfsvoering bij het COA te waarborgen. Daarbij moet in de eerste plaats gedacht worden aan het verkrijgen van de in paragraaf 4.4 genoemde ‘*best practice*’-informatie die wordt verkregen uit in- en externe bronnen. Deze informatie geeft de eigenaar een gevoel voor de prestaties van het COA ten opzichte van organisaties met een vergelijkbaar bedrijfsproces.

Daarnaast legt het COA middels de jaarstukken verantwoording af aan de eigenaar door aan te geven wat zij met het door de eigenaar beheerde maatschappelijk vermogen heeft gedaan. Tevens dient de eigenaar het jaarplan goed te keuren, waarin het COA aangeeft op welke wijze zij de door de opdrachtgever gevraagde producten en diensten denkt te kunnen leveren, wat het investeringsbeleid is, wat de voorziene risico’s zijn en welke impact dit heeft op de COA organisatie.

Zoals in paragraaf 4.7 is aangegeven stelt de werkgroep voor de COA-organisatie te belonen op basis van het exploitatieresultaat, aangezien dit het COA stimuleert te handelen in lijn met het publieke belang. De eigenaar dient vanuit zijn rol goedkeuring te verlenen aan het voorstel van het COA ten aanzien van de bestemming van het exploitatieresultaat.

### 6.2 Investeringsbeleid

Investeringsbeleid beïnvloedt in sterke mate het risicoprofiel van het COA. Om die reden ziet de eigenaar toe op het investeringsbeleid van het COA. Afspraken met de eigenaar met betrekking tot de investeringsstrategie vormen hiervoor de basis. Dit wordt geformaliseerd in de P&C-cyclus tussen het COA en zijn eigenaar. Het investeringsplan wordt middels het jaarplan voorgelegd aan de eigenaar. Op basis hiervan wordt het leenplafond aangevraagd bij Financiën. Het COA verantwoordt zich in de jaarstukken over de realisatie van het investeringsplan.

Ook voor de investeringen geldt dat de eigenaar slechts toeziet op de hoofdlijnen van het beleid. Hij houdt zich in beginsel dus niet bezig met concrete aankoopbeslissingen, tenzij deze een significante invloed hebben op het risicoprofiel van het COA. Dit komt overigens in grote lijnen overeen met de huidige praktijk.

### **6.3 Financieringsbeleid**

Door geen gebruik meer te maken van een kasstelsel, maar van een baten/lastenstelsel is het COA beter in staat bedrijfsmatig te opereren. Investeringen worden niet langer ineens, maar gedurende de exploitatietermijn afgeschreven. De jaarlijkse afschrijvingskosten worden opgenomen in de exploitatiekosten en via die weg meegenomen in de kostprijs die wordt berekend aan de opdrachtgever.

Ook met de introductie van de leen- en depositofaciliteit wordt het financieringsbeleid van het COA aangepast. De financiering van investeringen zal niet langer à fonds perdu plaatsvinden. In de nieuwe situatie worden investeringen in vaste activa in beginsel met lang vreemd vermogen gefinancierd. De rentekosten worden verdisconteerd in de kostprijzen die worden doorberekend aan de opdrachtgever en komen ten laste van de post rentekosten in de winst- en verliesrekening. Het eigen vermogen van het COA heeft nu alleen nog een bufferfunctie. Deze buffer zorgt er voor dat het COA ook in 'moeilijke' tijden haar financiële verplichtingen richting crediteuren en vermogensverschaffers kan voldoen. Het COA kan overigens wel besluiten om het eigen vermogen of de langlopende voorzieningen tijdelijk aan te wenden voor de financiering van nieuwe investeringen. Om liquiditeitsproblemen te voorkomen dient het COA (binnen de mogelijkheden van het wetsvoorstel inzake het geïntegreerd middelenbeheer) dan een adequaat treasury-beleid te voeren. Lenen voor tijdelijke exploitatie-tekorten is immers niet mogelijk. Het totaalbedrag aan leningen mag nooit hoger zijn dan de totale boekwaarde van de vaste activa (bedrijfsfinanciering).

Het eigen vermogen wordt uitsluitend gevormd door de Algemene Reserve. Omdat de financieringsfunctie van het eigen vermogen vervalt kan de omvang van het eigen vermogen beperkt zijn. Aan de omvang van het eigen vermogen wordt daarom een maximum gesteld. De maximumgrens van het eigen vermogen is afhankelijk van het risicoprofiel van het COA. De maximale omvang van het eigen vermogen neemt toe naarmate het risicoprofiel van de activiteiten die het COA onderneemt groter wordt. Overigens houdt het COA, conform de kaders van het geïntegreerd middelenbeheer, de liquide middelen aan op rekening-courant bij de Rijkshoofdboekhouding.

### **6.4 Risicobeleid**

Risico's zijn inherent aan de bedrijfsvoering van het COA. Het COA kan maatregelen treffen gericht op interne sturing en beheersing die het optreden van negatieve gebeurtenissen voorkomen of de impact van het optreden van negatieve gebeurtenissen beperken. Een voorbeeld hiervan vormt het aannemen van personeel op basis van tijdelijke contracten. Het personeelsbestand kan dan relatief snel worden op- en afgebouwd, zodat de negatieve gevolgen van snel wissellende aantallen asielzoekers beperkt blijven. Deze risico's kunnen zoveel mogelijk binnen de jaarlijkse exploitatie worden opgevangen.

Risico's waarvoor geen afdoende interne maatregelen van sturing en beheersing mogelijk zijn kunnen worden overgedragen aan een derde. Daarbij kan gedacht worden aan het, via het prestatiecontract, overdragen van risico's aan de opdrachtgever (zie de nieuwe bekostigingssystematiek in hoofdstuk 5, bijvoorbeeld algemene prijsstijgingen verrekenen via de reguliere loon/prijscompensatie) of de eigenaar (via garanties), het overdragen van risico's door deze te verzekeren (bijvoorbeeld brandverzekering) of het overdragen van risico's door de activiteiten die aan deze risico's ten grondslag liggen uit te besteden (bijvoorbeeld turn-key contract bij realisatie van nieuwe vastgoedobjecten).

Risico's die niet geheel kunnen worden ondervangen door aanpassingen in de bedrijfsvoering of door het overdragen aan derden kunnen in geval van optreden daadwerkelijk leiden tot extra kosten voor het COA. Het zijn deze risico's die het risicoprofiel van het COA bepalen. Dit risicoprofiel van het COA is relevant voor de eigenaar. Hij stopt immers vermogen in het COA en is degene die uiteindelijk de financiële risico's loopt. Het is daarom vanzelfsprekend dat de vormgeving van het risicobeleid in nauw overleg met de eigenaar plaatsvindt.

Het vast te stellen risicobeleid wordt geplaatst in het kader van het door de eigenaar jaarlijks goed te keuren jaarplan. Zo worden voorafgaand aan het uitvoeringsjaar afspraken gemaakt over het risicobeleid. Daarbij wordt aandacht besteed aan het volledige spectrum van het risicobeleid. Dus naast de risico's die worden opgevangen met de specifieke voorzieningen en de exploitatiereserve, zullen aanvullend ook de andere risico's worden benoemd met de daarbij behorende wijze van het afdekken van deze risico's (maatregelen van interne sturing en beheersing, verzekeringen afsluiten, overdragen aan een derde, garantiestelling door Justitie).

Sluitstuk van het risicobeleid is dat het COA verantwoording aan de eigenaar aflegt in het jaarverslag. De in het jaarsverslag opgenomen balans en resultatenrekening, inclusief de daarin opgenomen voorzieningen en het voorstel voor de bestemming van het perioderesultaat, worden ter goedkeuring voorgelegd aan de eigenaar.

## **6.5 Voorzieningen en reserves**

Onderdeel van het risicobeleid zijn de te vormen voorzieningen en de Algemene Reserve. Voor het COA zijn er bedrijfsrisico's die naar hun specifieke aard aanleiding geven tot het opnemen van een specifieke voorziening. Vervolgens resteert er een categorie algemene bedrijfsrisico's die moeten worden afgedekt met de Algemene Reserve.

Uitgangspunt voor het kunnen opnemen van specifieke voorzieningen zijn de algemene beginselen die moeten worden toegepast volgens de huidige Nederlandse regelgeving voor de jaarverslaggeving<sup>7</sup>. Voor het kunnen opnemen van een voorziening is vereist dat er sprake is van een in rechte afdwingbare verplichting (uit hoofde van een overeenkomst of krachtens een wet) of van een feitelijke verplichting. Er is sprake van een feitelijke verplichting indien er geen ander reëel alternatief is dan de verplichting af te wikkelen. Kostenegalisatievoorzieningen zijn slechts in een beperkt aantal gevallen mogelijk. Voorts dient sprake te zijn van een verplichting met een waarschijnlijke uitstroom van middelen, waarvan de omvang betrouwbaar te schatten is. Bij het bepalen van de hoogte van de voorziening mag geen rekening worden gehouden met de baten uit de verkoop van activa.

Tegen de achtergrond van deze algemene beginselen en de nieuwe vormgeving van de bekostigingsrelatie wordt voorgesteld om in ieder geval de volgende voorzieningen bij het COA te gaan hanteren:

### *Voorziening groot onderhoud:*

Voor het uitvoeren van periodiek groot onderhoud aan de gebouwen wordt een voorziening gevormd. In de kostprijs wordt hier rekening mee gehouden. Niet is gekozen voor de mogelijkheid om uitgaven te activeren en via de leenfaciliteit te financieren vanwege de vergaande gevolgen hiervan voor de huidige administratieve systemen bij het COA.

---

<sup>7</sup> Dit is vastgelegd in de Richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaggeving. Richtlijn 252 Voorzieningen is in december 2000 aangepast, zodat bij de vormgeving van voorzieningen meer wordt aangesloten bij internationale regelgeving.



De basis voor deze voorziening wordt gevormd door de nader op te stellen meerjarige onderhoudsplannen voor de aanwezige gebouwen. In deze onderhoudsplannen wordt tevens de huidige situatie van achterstallig onderhoud meegenomen. Voor de kosten van het reguliere jaarlijkse onderhoud wordt deze voorziening niet gebruikt. Deze komen rechtsreeks ten laste van de resultatenrekening.

*Voorziening kleine aanschaffingen:*

Wanneer een asielzoekerscentrum in gebruik wordt genomen worden voor de eerste inrichting kleinere aanschaffingen gedaan met een levensduur van enkele jaren. Na de levensduur worden deze aangeschafte goederen vervangen. Deze kleinere aanschaffingen worden uit hoofde van administratieve eenvoud niet geactiveerd.<sup>8</sup> Gevolg van het niet activeren van deze aanschaffingen is dat geen gebruik kan worden gemaakt van de leenfaciliteit. De jaarlijkse uitgave voor deze aanschaffingen verschilt van de in de kostprijs berekende component en kan dus leiden tot een tijdelijk financieringsprobleem. Om deze tempoverschillen te kunnen opvangen wordt er een kostenegalatievoorziening gevormd. Deze voorziening is slechts van een beperkte omvang.

*Voorziening reorganisatiekosten:*

In het kader van het risicobeleid maakt het COA vooraf afspraken over het vormen van een voorziening in verband met een specifieke reorganisatie. Voor het kunnen vormen van een reorganisatievoorziening gelden uit hoofde van de regelgeving voor de jaarverslaggeving de volgende voorwaarden:

1. De rechtspersoon heeft een gedetailleerd plan voor de reorganisatie geformaliseerd, waarin ten minste de betrokken activiteiten, de belangrijkste locaties, het verwachte aantal werknemers dat een vergoeding zal ontvangen en de verwachte uitgaven van en het moment waarop het plan wordt uitgevoerd zijn opgenomen.
2. De rechtspersoon heeft de gerechtvaardigde verwachting gewekt bij hen voor wie de reorganisatie gevolgen zal hebben, dat de reorganisatie zal worden uitgevoerd door ermee te beginnen of door de hoofdlijnen ervan bekend te maken aan hen voor wie de reorganisatie gevolgen hebben.

Een bestuursbesluit kan niet leiden tot een reorganisatievoorziening indien niet over beide voorwaarden is voldaan.

De bovenstaande voorzieningen hebben betrekking op het afdekken van specifieke risico's. De resterende risico's, voor zover deze risico's niet expliciet worden vergoed binnen de nieuwe bekostigingsrelatie (zie hiervoor hoofdstuk 5), leiden tot een positieve of negatieve bijdrage aan het exploitatieresultaat. Het risico van een incidenteel negatief exploitatieresultaat moet kunnen worden opgevangen via de Algemene Reserve.

Het bepalen van de maximum-norm voor de algemene reserve tegen de achtergrond van de nieuwe inrichting van de bekostigingsrelatie is niet op voorhand exact vast te stellen. Ten algemene kan worden gesteld dat het hoeveelheidsrisico (afwijkingen tussen de geraamde aantallen asielzoekers en de gerealiseerde aantallen asielzoekers) volledig wordt gedragen door de opdrachtgever, het ministerie van Justitie. Het prijsrisico (afwijkingen tussen de afgesproken kostprijs en de werkelijke kostprijs op basis van nacalculatie) binnen de af te spreken range (gedacht wordt aan 10.000 meer of minder asielzoekers) komt voor rekening van het COA, met uitzondering van de jaarlijks op de vastgestelde kostprijs toe te passen loon- en prijsindices. Het prijsrisico buiten de range komt voor rekening van de opdrachtgever.

---

<sup>8</sup> De activeringsgrens bedraagt op dit moment EUR 5.000.

Voorgesteld wordt om de maximale hoogte van de Algemene Reserve vooralsnog vast te stellen op 5% van de gemiddelde jaarlijkse omzet van het COA over de laatste drie jaar. Dit om eventuele jaarlijkse fluctuaties in de omzet te niveleren. Overigens acht de werkgroep het niet verstandig de maximumnorm van 5% ook met onmiddellijke ingang te realiseren; de beginwaarde van de algemene reserve is dan te stellen op de helft van de maximumnorm van 5%. Indien de Algemene Reserve boven de maximumgrens van 5% uitkomt zal het meerdere in ieder geval worden uitgekeerd aan de eigenaar. Indien de omvang van de Algemene Reserve beneden een nader vast te stellen ondergrens dreigt te geraken zal de eigenaar maatregelen treffen.

#### *Boekwaarderisico bij verkoop van vaste activa*

Als het COA het besluit heeft genomen een gebouw af te stoten bestaat het risico dat er op dat moment een boekverlies wordt gerealiseerd. Dit boekverlies is gelijk aan het negatieve verschil tussen de verwachte opbrengst bij verkoop en de dan geldende boekwaarde van het materieel actief. Het risico kan ook de andere kant op werken; in dat geval realiseert het COA een boekwinst.

Op dit moment heeft het COA onvoldoende informatie tot haar beschikking om dit boekwaarderisico te kunnen kwantificeren. Gegeven de relatief conservatieve waardering van gebouwen en grond op de balans is het waarschijnlijk dat dit risico uiteindelijk klein zal blijken te zijn. In het implementatietraject wordt op basis van nog uit te voeren objectieve waardetaxaties van de te verkopen activa het boekwaarderisico gekwantificeerd. Nadat dit totale boekwaarderisico is gekwantificeerd is een nadere afweging nodig hoe met dit risico moet worden omgegaan. De eerste afweging die dan moet worden gemaakt is de vraag of er maatregelen van sturing en beheersing mogelijk zijn, waardoor het risico kan worden verkleind. Voor het dan resterende risico staan de volgende opties open:

- Er wordt een specifieke voorziening gevormd voor boekwaardeverliezen (conform de systematiek die de RGD toepast).
- Het risico kan geheel of gedeeltelijk worden opgevangen met de algemene 5%-norm voor het eigen vermogen. Het deel van het risico dat niet met de 5%-norm kan worden opgevangen wordt overgedragen aan de eigenaar (bijvoorbeeld in de vorm van garantstellingen).
- De 5%-norm voor het eigen vermogen wordt heroverwogen tegen de achtergrond van dit specifieke risico.

## **6.6 Aanpassing van de balans**

Bij de overgang naar de nieuwe bekostigingsrelatie wordt op basis van de meest recente goedgekeurde jaarrekening de vermogenspositie aangepast. De thans beschikbare balans per 31 december 2000 is het vertrekpunt voor de wijze waarop deze aanpassing zal verlopen:

<b>Activa</b>	(EUR 1000)	<b>Passiva</b>	(EUR 1000)
<i>Vaste Activa</i>		<i>Eigen vermogen</i>	
Materiële vaste activa		Egalisatiereserve	22.689
Grond en terreinen	9.938	Exploitatiesaldo oude jaren	0
Gebouwen	320.890	Saldo van rekening van lasten en baten	0
Machines en installaties	6.933	Reserve vervanging inrichting en inventaris	0
Overige bedrijfsmiddelen	1.462		
Vaste bedrijfsmiddelen in uitvoering en Vooruitbetaalde materiële vaste activa	944	<i>Egalisatierekening</i>	340.167
Totaal vaste activa	340.167	<i>Voorzieningen</i>	
		Groot onderhoud	26.575
		Capaciteitsbeïnvloedbare verbouwingen	0
		Informatievoorziening	5.899
		Reorganisatie Medische Opvang	13.683
		Sociaal Beleidskader	8.129
<i>Vlottende activa</i>		Organisatieveranderingen	10.511
Vorderingen	8.783		
		<i>Kortlopende schulden</i>	
Overlopende activa	53.110	Subsidieverrekening asielzoekers (MvJ)	89.671
		RvB (MvJ)	7
Liquide middelen	244.250	Te verrekenen bijdragen	4.682
		Belastingen en premies soc. verzekeringen	8.228
		Overige schulden en overlopende passiva	116.069
	<b>646.310</b>		<b>646.310</b>

De aanpassing van de balans wordt in drie achtereenvolgende stappen uitgevoerd<sup>9</sup>:

#### 1. Conversie van eigen vermogen naar vreemd vermogen

Zoals eerder aangegeven wordt de balans gebaseerd op het uitgangspunt dat de vaste activa in principe worden gefinancierd met lang vreemd vermogen. Het eigen vermogen in de vorm van de Egalisatierekening moet worden omgezet in vreemd vermogen door alsnog af te rekenen voor de aanwezige vaste activa. Hiertoe wordt op basis van de boekwaarde van de vaste activa de hoogte van de af te sluiten initiële lening bepaald. Op deze wijze wordt de Egalisatierekening omgezet in een langlopende lening. Uit hoofde van een gezond treasury-beleid zal de looptijd van de initiële lening zoveel als mogelijk worden aangesloten met de levensduur van de onderliggende vaste activa.

Op de begroting van het ministerie van Justitie wordt de éénmalige opbrengst uit hoofde van het alsnog afrekenen van de vaste activa verantwoord als een niet-relevante ontvangst. Het COA

<sup>9</sup> Dit wordt vormgegeven conform de beleidslijn die is vastgelegd in de Regeling vermogensvoorschriften baten-lastendiensten 2000. Artikel 5 van die regeling is ook van toepassing op het COA.

wordt door de initiële lening geconfronteerd met rentelasten. Deze rentelasten<sup>10</sup> berekent het COA door in de kostprijzen van de producten (zie hoofdstuk 5).

## 2. Voorzieningen

In het kader van het risicobeleid dat het COA en het ministerie van Justitie gezamenlijk afspreken, moet nader worden ingevuld de noodzaak en de hoogte van de op te nemen voorzieningen langs de lijnen die in paragraaf 6.4 en 6.5 zijn aangegeven. Dat betekent onder andere voor de huidige voorzieningen:

- De hoogte van de voorziening groot onderhoud zal aan de hand van de nog op te stellen meerjarige onderhoudsplannen moeten worden bepaald.
- De hoogte van de reorganisatievoorzieningen (Sociaal beleidskader, organisatieveranderingen OBM en reorganisatie medische opvang) moeten worden gezien in relatie tot de specifieke eisen voor reorganisatievoorzieningen en de verdere voortgang van de desbetreffende reorganisaties.
- Voor de kosten voor informatievoorziening wordt niet langer een voorziening aangehouden. De kosten voor informatievoorziening maken onderdeel uit van de kostprijs en lopen mee in de Voorziening kleine aanschaffingen.

De hoogte van de mogelijk nieuwe voorziening kleine aanschaffingen wordt nader gezien op basis van een analyse van de jaarlijks optredende tempoverschillen tussen uitgaven voor de kleine aanschaffingen en de ontvangen vergoedingen. Vooralsnog wordt gedacht aan een maximum van circa EUR 4,54 à 6,81 mln.

De wijzigingen tussen de voorzieningen wordt in eerste instantie binnen het totaal van de voorzieningen gerealiseerd. Indien er per saldo een extra bedrag nodig is voor de voorzieningen, wordt dit ten laste van het eigen vermogen gedekt. Indien er per saldo een bedrag vrijvalt wordt dit bij het eigen vermogen gevoegd.

## 3. Algemene reserve

Het eigen vermogen is de resultante van de voorgaande stappen. De huidige egaliseringsreserve wordt verantwoord onder de algemene reserve. De hoogte van de algemene reserve wordt getoetst aan de gestelde maximumnorm van 5% van de gemiddelde subsidiebijdrage. Indien de algemene reserve hoger is dan deze maximumnorm, moet het meerdere worden uitgekeerd aan de eigenaar. Indien er een te laag eigen vermogen ontstaat vult de eigenaar het aan met een kapitaalstorting tot het gewenste beginniveau van de algemene reserve (de helft van de maximumnorm van 5%).

In bijlage 4 is de door de accountant van het COA opgestelde indicatieve openingsbalans opgenomen, uitgaande van de balans uit de jaarrekening 2000, de hierboven uiteengezette benaderingswijze en enkele aanvullende aannames. De belangrijkste aannames hebben betrekking op de totale omvang van de voorzieningen. Aangezien begin 2002 in het kader van de implementatie van de nieuwe sturingsrelatie (zie hoofdstuk 7) nadere afspraken worden gemaakt over het risicobeleid, de productdefinities en kwaliteitsniveaus (SLA's) en de

---

<sup>10</sup> Op basis van de huidige berekeningen leidt dit niet tot een stijging van de kostprijs en is rentecompensatie voor Justitie vooralsnog niet aan de orde.

kostprijzen aan de hand daarvan worden herijkt, zullen ook de Balansgrootheden naar verwachting op onderdelen wijzigen. De gepresenteerde balans dient derhalve slechts als indicatie.

### Indicatieve openingsbalans

Activa	(EUR 1000)	Passiva	(EUR 1000)
<i>Vaste Activa</i>		<i>Eigen vermogen</i>	
Materiële vaste activa		Algemene Reserve	18.300
Grond en terreinen	9.938		
Gebouwen	320.890	<i>Voorzieningen</i>	
Machines en installaties	6.933	Totaal voorzieningen	72.240
Overige bedrijfsmiddelen	1.462		
Vaste bedrijfsmiddelen in uitvoering en vooruitbetaalde materiële vaste activa	944	<i>Initiële lening Ministerie van Financiën</i>	340.167
Totaal vaste activa	340.167		
<i>Vlottende activa</i>		<i>Kortlopende schulden</i>	
Te verrekenen met MvJ	3.054	Subsidieverrekening asielzoekers (MvJ)	89.671
Vorderingen	8.783	RvB (MvJ)	7
Overlopende activa	53.110	Te verrekenen bijdragen	4.682
Liquide middelen	244.250	Belastingen en premies sociale verzekeringen	8.228
		Overige schulden en overlopende passiva	116.069
	<b>649.364</b>		<b>649.364</b>

### 6.7 Resultatenrekening COA

In samenhang met de nieuwe wijze waarop de bekostigingsrelatie wordt vormgegeven zal ook de indeling van de resultatenrekening moeten worden aangepast. Daarbij staat voorop dat de resultatenrekening de eigenaar het inzicht verschaft over de realisatie van de gemaakte afspraken. In ieder geval zal in de resultatenrekening een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen het resultaat uit de ‘normale bedrijfsvoering’ (het huisvesten en opvangen van asielzoekers) en de ‘bijzondere baten en lasten’, waaronder in ieder geval het renteresultaat en het resultaat op verkoop van gebouwen worden opgenomen. Het voorstel voor de winstbestemming heeft vanzelfsprekend betrekking op het totale perioderesultaat, inclusief bijzondere baten en lasten.

Ook in de opbouw en invulling van de Resultatenrekening wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij de Algemene Richtlijnen voor de Jaarverslaglegging.

## 7 HET IMPLEMENTATIETRAJECT

De implementatie van de nieuwe sturingsrelatie heeft voor zowel Justitie als COA ingrijpende gevolgen voor de inrichting van de interne organisatie, de afbakening van het takenpakket en de inrichting van de financiële administratie. Bovendien vereist de nieuwe sturingsrelatie aanpassing van bestaande wet- en regelgeving en inpassing in de Rijksbegroting. In dit hoofdstuk doet de werkgroep een voorstel voor de inrichting van het implementatietraject. De werkgroep verwacht dat de belangrijkste voorbereidingen voor de implementatie ultimo 2002 zijn afgerond, opdat in 2003, voor de voorbereiding van de Rijksbegroting 2004 kan worden gestart met het werken in de nieuwe structuur.

### 7.1 Uitgangspunten bij de implementatie

De werkgroep is van mening dat, vanwege de impact die de nieuwe sturingsrelatie heeft op de organisatie en het functioneren van zowel Justitie als COA, in het implementatietraject uiterst zorgvuldig moet worden gehandeld. Voor de inrichting van het implementatietraject gelden voor de werkgroep de volgende uitgangspunten:

- *Geleidelijkheid*; zoals aangegeven betekent de invoering van de door de werkgroep voorgestelde sturingsrelatie nog al wat voor de betrokken organisaties. Organisaties, maar ook mensen, moeten vaak wennen aan hun nieuwe rol. Oude, (in)formele structuren kunnen niet van de ene op de andere dag worden verlaten en nieuwe structuren zijn niet in staat van de ene op de andere dag alles goed te regelen. Ervaringen met vergelijkbare processen in andere sectoren leren dat de implementatie van een dergelijke verandering geleidelijk plaats moet vinden. De werkgroep is voorstander van een gefaseerde implementatie van de nieuwe sturingsrelatie.
- *Ruimte voor verbetering*; De werkgroep heeft een groot vertrouwen in de door haar in dit rapport beschreven inrichting van de nieuwe sturingsrelatie. Daarmee is niet gezegd dat de structuur voldoende is uitgewerkt en direct geïmplementeerd kan worden. De werkgroep stelt dan ook voor in de implementatiefase ruim aandacht te besteden aan een kritische evaluatie van gedane structuuraanpassingen en een regelmatige herijking van de gebruikte instrumenten (m.n. het kostprijsmodel).
- *Omkeerbaarheid*; Indien uit bovengenoemde evaluaties blijkt dat bepaalde veranderingen onverwachte, negatieve effecten hebben moet de mogelijkheid bestaan deze veranderingen ongedaan te maken.

### 7.2 De opdrachtgeverrelatie

De eerste stap in de inrichting van de relatie tussen de opdrachtgever en het COA wordt gevormd door het opstellen van de *Service Level Agreements (SLA's)*. Deze SLA's vormen immers het fundament van de relatie tussen het COA en haar opdrachtgever. In het opstellen van de SLA's ziet de werkgroep met name een belangrijke rol weggelegd voor DVB als beleidsverantwoordelijke directie en 'vragende' partij. DVB wordt hierbij uiteraard ondersteund door het COA. De verwachting van de werkgroep is dat de SLA's uiterlijk oktober 2002 in detail kunnen zijn vormgegeven.

Zodra DVB middels de SLA's kenbaar heeft gemaakt welke kwaliteitseisen zij stelt aan de producten en diensten van het COA, kan op basis van deze SLA's het door het COA ontwikkelde kostprijsmodel worden ingevuld en herijkt. De werkgroep voorziet hierin een voortrekkersrol voor het COA. De werkgroep benadrukt dat volledige transparantie van de opbouw van de kosten noodzakelijk is voor een goede werking van de nieuwe sturingsrelatie.

Gelijktijdig met de invulling van het kostprijsmodel kan worden gestart met het ontwikkelen van het *benchmark*-instrument. De werkgroep gaat er van uit dat het kostprijsmodel ultimo 2002 gereed is, opdat het in 2003 kan worden gebruikt voor de voorbereiding op de Rijksbegroting 2004.

Parallel aan het opstellen van de SLA's kan door het COA en DVB in gezamenlijkheid worden gewerkt aan het opstellen van het informatieprotocol. In dit protocol wordt vastgelegd welke informatie het COA en DVB met elkaar uitwisselen, op welke momenten dit dient te gebeuren en in welke vorm. Voor DVB geldt daarbij dat zij die informatie krijgt die voor het vormgeven van haar beleid relevant is. Voor het COA geldt dat zij vanuit DVB de informatie krijgt die voor haar bedrijfsvoering van belang is. Het opstellen van het informatieprotocol kan naar de mening van de werkgroep medio 2002 zijn afgerond.

Naast de SLA's, het kostprijsmodel en het informatieprotocol dient in de uitwerking van de relatie tussen het COA en haar opdrachtgever te worden nagedacht over het afrekenmechanisme. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de wijze waarop vanuit de opdrachtgever de monitoring van de naleving van de SLA's wordt vormgegeven en moet bovendien aandacht uitgaan naar de manier waarop eventuele tekortkomingen in de dienstverlening van het COA worden doorvertaald in de vergoeding die het COA ontvangt voor door haar geleverde producten en diensten. Met dit onderdeel kan worden gestart zodra voldoende duidelijke is hoe de SLA's er uit komen te zien. De werkgroep is van mening dat dit onderdeel van de implementatie medio 2003 gereed kan zijn.

Bovengenoemde zaken dienen tenslotte te worden samengevoegd tot de in paragraaf 5.6 genoemde overeenkomsten. De werkgroep spreekt de wens uit dat bovengenoemde zaken voor 2004 zijn afgerond, zodat per 1 januari 2004 de nieuwe sturingsrelatie van start kan gaan.

### **7.3 De eigenaarsrelatie**

In paragraaf 4.5 zijn de taken en bevoegdheden van de eigenaar in grote lijnen weergegeven. Het implementatietraject moet naar de mening van de werkgroep worden gebruikt om de rol van eigenaar te verankeren in de Justitie-organisatie en de taken, bevoegdheden en instrumenten van de eigenaar verder uit te werken.

Bovendien moet worden nagedacht over de relatie tussen de eigenaar en het COA in het licht van de Planning en Control-cyclus. Daarbij gaat het om vragen als wanneer het COA welke informatie aanlevert aan de eigenaar en op welke momenten de eigenaar beslissingen moet nemen ten aanzien van de afgesproken onderwerpen. De verwachting van de werkgroep is dat ultimo 2002 voldoende duidelijk is op welke wijze de rol van eigenaar wordt ingevuld en welke instrumenten de eigenaar daarbij tot zijn beschikking heeft.

### **7.4 Bestuurlijke en organisatorische inpassing**

De nieuwe sturingsrelatie sluit op onderdelen niet aan op de bestaande wet- en regelgeving. De implementatieperiode moet in de ogen van de werkgroep worden gebruikt om de relevante wet- en regelgeving zodanig aan te passen dat zij de nieuwe sturingsrelatie faciliteren. Daarbij gaat het in ieder geval om:

- De *Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers*; de huidige wet wringt op een aantal punten met de nieuwe sturingsrelatie. Daarbij gaat het met name om de wijze van bekostiging en de inrichting van de Planning & Control-cyclus.
- Het *Subsidiebesluit Centraal Orgaan opvang asielzoekers*; Ook het subsidiebesluit gaat sterk uit van de bestaande situatie, waarin jaarlijks afspraken worden gemaakt voor het

volgende exploitatiejaar. De ingezette trend naar langjarige afspraken maken een aanpassing van het subsidiebesluit noodzakelijk.

De werkgroep spreekt de wens uit dat de aanpassing van de bestaande wet- en regelgeving ultimo 2003 gerealiseerd is, opdat er op er vanaf 1 januari 2004 ook een wettelijke basis ligt voor de implementatie van de nieuwe relatie tussen het COA en Justitie.

De nieuwe sturingsrelatie leidt tot een aantal veranderingen in de P&C-cycli rond Justitie en het COA en de relaties van beide met de Rijksbegroting. De werkgroep is van mening dat de inpassing van de nieuwe sturingsrelatie in de Rijksbegroting in het implementatietraject expliciete aandacht verdient.

Naast aanpassingen in wet- en regelgeving heeft de nieuwe sturingsrelatie ook gevolgen voor de interne organisatie van zowel het ministerie van Justitie als het COA. Binnen het COA zal (mede als gevolg van de introductie van het baten/lastenstelsel en het daarbij horende leen- en deposito-instrument) met name de financiële administratie moeten worden aangepast, hetgeen mogelijk ook gevolgen heeft voor de inrichting van de organisatie. Hiernaast zullen naar verwachting medewerkers van het COA moeten worden opgeleid om de nieuwe systematiek COA breed in te kunnen voeren. Binnen Justitie dient de rol van eigenaar organisatorisch te worden verankerd en moeten de taken van eigenaar en opdrachtgever worden ontvlochten. De implementatieperiode kan in de ogen van de werkgroep door beide organisaties worden gebruikt om zich voor te bereiden op de nieuwe sturingsrelatie.

## **7.5 Organisatie**

De werkgroep heeft in de afgelopen periode mogen constateren dat bij alle betrokken partijen de wil is ontstaan gezamenlijk invulling te geven aan de nieuwe sturingsrelatie. Het gezamenlijk werken aan de implementatie van de nieuwe sturingsrelatie is in de ogen van de werkgroep ook een absolute voorwaarde voor het welslagen van de operatie.

Het implementatietraject dient in de ogen van de werkgroep op een efficiënte, daadkrachtige en zakelijke wijze te worden georganiseerd, waarbij voor ieder van de betrokkenen helder is waar zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden beginnen én ophouden. De werkgroep geeft daarom de voorkeur aan een centraal, krachtig en inhoudelijk sterk projectmanagement, van waaruit verschillende projectteams, bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken organisaties, worden aangestuurd middels heldere, scherp omlijnende opdrachten. De werkgroep ziet daarbij vooralsnog de volgende aandachtsvelden:

- I. Opdrachtgeversrelatie
  - a. Service Level Agreements
  - b. Kostprijsmodel
  - c. Benchmarking-instrument
  - d. Betaling en Betalingsmechanisme
  - e. Informatieprotocol
- II. Eigenaarsrelatie
  - a. Positionering en invulling van de eigenaarsrol
  - b. Financiële verslaglegging
  - c. Vormgeving risicobeleid
  - d. Overgang naar een volwaardig baten/lasten-stelsel
- III. Bestuurlijk-juridische inpassing
- IV. Inpassing in de Rijksbegroting



De werkgroep stelt voor het Ministerie van Justitie, gezien zijn positie in en kennis van het beleidsveld, te belasten met de uitvoering van het implementatietraject. De aan te stellen projectleider – de meest logische keuze is de directeur Vreemdelingenbeleid - doet dit niet alleen, maar wordt ondersteund door een onafhankelijk opererend en inhoudelijk sterk projectsecretariaat, dat de voortgang van de verschillende projectgroepen en de integraliteit tussen en kwaliteit van de afzonderlijke producten bewaakt.

De verantwoordelijke projectleider rapporteert op regelmatige basis aan de Implementatiestuurgroep. Deze Implementatiestuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de hoofddirectie van het COA, de directie Financieel Economische zaken van het ministerie van Justitie, de Inspectie der Rijksfinanciën en de Directeur-Generaal Internationale Aangelegenheden van het Ministerie van Justitie. De laatste treedt op als voorzitter. De Implementatiestuurgroep bespreekt bovendien de vorderingen van de betrokken organisaties ten aanzien van de administratieve en organisatorische aanpassingen.

## **BIJLAGEN**

## **Bijlage I: Samenstelling werkgroep IBO COA**

### **Voorzitter:**

drs. A.H.C. Annink, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

### **Secretariaat:**

drs. P.G.J. Scholten, Ministerie van Financiën

drs. P. Wagenmaker, Ministerie van Justitie

### **Leden:**

mr. R.M. Bergkamp, Ministerie van Justitie

drs. L. Donner-Voriskova, Ministerie van Justitie (tot 1 september)

ir. L.G.C. Heijnders, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (RGD)

drs. P.H.A.M. Huijts, Ministerie van Algemene Zaken

H.C.J. Janssen RA, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers

drs. B.E.J. Klein Schiphorst (vanaf 1 september)

drs. A.M.E. Kroon, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

ing. R.K. Mandema

mr. J. van der Meulen, Ministerie van Financiën

## **Bijlage II: Opdrachtformulering**

### **IBO Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA)**

#### **Aanleiding**

Het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers is een zelfstandig bestuursorgaan, dat valt onder de beleidsverantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie. Het COA verzorgt op basis van de Wet COA de opvang van asielzoekers in centrale en gemeentelijke opvangplaatsen vanaf het moment van binnenkomst in Nederland tot de definitieve beslissing op de asielaanvraag.

De bekostigingswijze van het COA is thans gebaseerd op een jaarlijks exploitatiebudget voor de “out of pocket”-kosten, aangevuld met de benodigde middelen voor de aanschaf van de materiële vaste activa (financiering à fonds perdu). Het Kabinet heeft besloten deze bekostigingswijze op basis van de input om te zetten in een bekostigingswijze die is gebaseerd op de door het COA te leveren output (opvangmodaliteiten). Hiervoor is een volwaardig resultaatgericht besturingsmodel met een baten/lastenstelsel vereist, waaronder het vaststellen van de kostprijzen van de diverse opvangmodaliteiten COA. Tevens heeft het Kabinet besloten dat het COA, vooruitlopend op de formalisering van de beleidslijn bankieren in de schatkist, voor de financiering van investeringen zal lenen bij de Rijksoverheid. Tot slot heeft het Kabinet in de Notitie Opvangmodaliteiten richtinggevende uitspraken gedaan over de diverse opvangmodaliteiten, zoals: het realiseren van meer permanente centrale opvangplaatsen en het zorgdragen voor aanvullende opvangvormen die als buffer fungeren op momenten dat onverwacht extra capaciteit benodigd is.

#### **Probleemstelling**

Het onderzoek heeft tot doel voorstellen te doen voor een volwaardig resultaatgericht besturingsmodel (bekostiging op basis van output) met een baten-lastenstelsel bij het COA. Daarbij worden expliciet betrokken de gevolgen van een verschuiving in het huidige totaalpakket van producten/diensten van het COA (de Notitie Opvangmodaliteiten) en de gewijzigde financiering van investeringen door het COA (de nieuwe leenfaciliteit voor het COA bij de Rijksoverheid).

#### **Onderzoeksvragen**

Het onderzoek moet onder meer antwoord geven op de volgende vragen:

- Hoe ziet de aansturings- en toezichtsrelatie er thans uit (omgevingsanalyse)?
- Welke producten/diensten (opvangmodaliteiten) biedt het COA thans aan? Welke rekenprijzen worden daarvoor in de huidige situatie gehanteerd?
- Hoe ziet uitgaande van de huidige situatie de opbouw van de integrale kostprijs per product op basis van een baten/lastenstelsel eruit, dat wil zeggen een volledige doorberekening van alle kosten aan de verschillende producten?
- Wat is het effect van het realiseren van meer permanente opvang op de kostprijzen voor centrale opvang?

- Wat zijn de budgettaire consequenties van:
  - (1) de introductie van de leenfaciliteit (van financiering à fonds perdu naar leningen met rente en afschrijvingscomponent), inclusief de gevolgen hiervan voor de huidige vermogenspositie van het COA (risicobeleid).
  - (2) de vast te stellen integrale kostprijzen per product van het COA
  - (3) de uitwerking van de notitie opvangmodaliteiten, waaronder het realiseren van meer permanente i.p.v tijdelijke opvangplaatsen (langere levensduur van de vaste activa).

### **Tijdpad**

Nadat de taakopdracht door de MR is vastgesteld, zal gestart worden met dit onderzoek. In verband met de budgettaire consequenties moet het IBO COA immers vóór Kaderbriefbesluitvorming 2002 (uiterlijk eind januari 2001) zijn afgerond.

### **Deelnemende departementen**

Justitie (incl. COA), Financiën, BZK/GSI, AZ, VROM/RGD; en verder een “kenner van gemeente-problematiek”

### **Bijlage III: Schematisch overzicht Kostprijsmodel**

<b>Overzicht bekostigingsmodel COA</b>											
<i>(De cijfers moeten worden beschouwd als een indicatie, de normatieve cijfers zijn allen afgerond op tientallen)</i>											
Kolom 1. Kostensoorten	Kolom 2. Producten (tevens verdeelsleutels)							Hulpkolommen		Kolom 3. Kosten volgens nieuwe bekostigingsmodel, peiljaar 2000	
	Basis berekening	1. Opvang	1b. Opvang Amc's	2a. Structurele capaciteit	2b. Flexibele capaciteit	2c. Amc-capaciteit	3. Uitvoeren regelingen	4. Programmatische Regelingen	5. Toeslag overhead	Totale kosten (in miljoen gulden)	Kosten per cap. Plaats (gulden per jaar)
<b>Personeel en overhead Centraal Bureau plus AC</b> Salariskosten Uitzendkrachten Overige personeelskosten Overhead Externen	FBS						2,1% 9,6 fte	97,9% 448,4 fte		71	970
<b>Personeel en overhead Centra</b> Salariskosten Uitzendkrachten Overige personeelskosten Overheadkosten	P-normen	99,0% 3564 fte					1,0% 37 fte			356	4.850
ICT-kosten tlv. overhead Beheers en exploitatie kosten (exclusief externen)	Werkelijke kosten 2000							100%		26	354
<b>Huisvestingskosten</b> Facilitaire kosten/kosten van beheer Investerings- en huisvestingskosten Afschrijvingen <i>Minus: herhuisvesting Centraal Bureau</i>	Normatieve kostprijzen									758	10.334
Betreft netto gewogen totale kostprijs na verrekening afslag en opslag WL en ZZA (per saldo een afslag)											
<b>Uitkeringen en verstrekkingen in kader van Opvang</b> Dagstructurering Algemeen Maatschappelijk Werk Zelfwerkzaamheid Vervoer Overige	Normen MvJ	100% 100% 100% 100% 100%								116	1.600
<b>TBC-onderzoek/inkoop medische opvang</b> TBC-onderzoek Inkoop Medische Opvang	GGD model	100% 100% 100%								109	1.500
<b>Uitkeringen en verstrekkingen in kader van Regelingen</b> Zak- en kleedgelden Voedingkosten/Voedingsgelden Medische kosten	Werkelijke kosten 2000						100% 100% 100% 100%			484	6.600
<b>Uitkeringen aan gemeenten</b> Faciliteitenbesluit OHBA-regeling	Werkelijke kosten 2000						100% 100% 100%			42	570
<b>Gem. Voorbereidingskosten/bestuursover.</b> Gemeentelijke voorbereidingskosten Rekeningen en Bestuursvereenkomsten	Werkelijke kosten 2000							100% 100% 100%		1	20
<b>Overig</b> R&D projecten Bestuurskosten	3% norm MvJ							100% 100% 100%		43	587
<b>Directe kostprijs per capaciteitsplaats</b>		7.900	-	9.760	10.432	-	70	7.170	1.911	2.007	27.385
<b>Toeslag</b>		825	-	1.019	1.089	-	7 nvt			10,44%	
<b>Totale kostprijs (= directe kostprijs + toeslag)</b>		8.725	-	10.779	11.521	-	77	7.170		27.385	-

\*\* Betreft kostprijs flex cap na verrekening afslag en opslag WL en ZZA \*\*

**Buiten bekostigingsmodel vallen:**

Overige subsidies  
Herhuisvesting Centraal Bureau  
Dotatie aan Sociaal Beleidskader  
Dotatie aan Organisatieveranderingen

## **Bijlage IV: Indicatieve openingsbalans COA**



**Indicatieve openingsbalans**

**Centraal Orgaan opvang asielzoekers**

**te Rijswijk**

# Inhoud

<b>Algemeen</b>	<b>4</b>
Inleiding	5
Uitgangspunten	5
<b>Indicatieve openingsbalans</b>	<b>8</b>
Indicatieve openingsbalans per 1 januari 2001	9
Grondslagen voor waardering en resultaatbepaling	11
1. Algemene toelichting	11
2. Grondslagen voor waardering van activa en passiva	11

## **Algemeen**

- Inleiding
- Uitgangspunten

## Inleiding

Momenteel worden in het kader van het IBO onderzoek de consequenties van de invoering van een nieuw bekostigingsmodel - gebaseerd op outputfinanciering op grond van de integrale kostprijs - in kaart gebracht. Tevens zijn (dan wel worden nadere) afspraken gemaakt omtrent het gebruik van de leenfaciliteit bij het Ministerie van Financiën. Op verzoek van de werkgroep IBO heeft PricewaterhouseCoopers in verband hiermee een indicatieve openingsbalans van het COA naar de stand per 1 januari 2001 opgesteld. Dat wil zeggen dat (de naam zegt het al: ter indicatie) een openingsbalans is opgesteld onder de veronderstelling dat het beoogde nieuwe bekostigingsstelsel per 1 januari 2001 van kracht zou zijn.

Hiermee wordt beoogd een beter inzicht te geven in de consequenties voor de vermogenspositie van het COA.

In dit rapport hebben wij gebaseerd op de cijfers uit de jaarrekening 2000 een dergelijke balans opgenomen en zijn de uitgangspunten en bijbehorende waarderingsgrondslagen beschreven. De opbouw van het rapport is als volgt. Allereerst zijn de uitgangspunten voor de indicatieve openingsbalans beschreven. Daarna is de indicatieve openingsbalans opgenomen en zijn de belangrijkste grondslagen voor waardering weergegeven.

## Uitgangspunten

### Algemeen

De balans is opgesteld in overeenstemming met in Nederland algemeen aanvaarde grondslagen voor financiële verslaggeving. Dit houdt in dat de waarderingsgrondslagen overeenstemmen met de uitgangspunten van BW2 Titel 9. Als uitgangspunt voor het cijfermateriaal is genomen de jaarrekening 2000.

### Specifieke uitgangspunten

De specifieke uitgangspunten gehanteerd bij het opstellen van de indicatieve openingsbalans zijn:

- a. Financiering van de vaste activa vindt - tot maximaal de boekwaarde van de vaste activa<sup>1</sup> - plaats door het afsluiten van langlopende leningen bij het Ministerie van Financiën.  
Dit houdt onder meer in dat het eigen vermogen van het COA niet langer een specifieke functie voor de financiering van (de investeringen in) vaste activa vervult (zie hierna);

---

<sup>1</sup> Uit pragmatische overwegingen en omdat bij het COA de afschrijvingen per definitie niet gelijk zijn aan de aflossingen (in verband met de restwaarde van de panden) is afgezien van de administratief bewerkelijke projectfinanciering. Uiteraard wordt voor deze 'bedrijfsfinanciering' wel een leningsplafond vastgesteld.

- b. De door deze financiering eenmalig vrij komende middelen (de huidige vaste activa zijn met eigen vermogen gefinancierd) worden in overeenstemming met het in hoofdstuk 6.6 van het IBO-rapport beschreven stappenplan<sup>2</sup> afgedragen aan het Ministerie van Justitie; de - op grond van het nieuwe bekostigingstelsel - mogelijk benodigde aanvulling (of vrijval) van voorzieningen wordt in overeenstemming hiermee verrekend met de algemene reserve, waarna het Ministerie van Justitie de algemene reserve zal aanvullen tot het gewenste beginniveau (zie hierna);
- c. In paragraaf 6.5 is ingegaan op het boekwaarderisico bij verkoop van materiële vaste activa. Naast deze risico's kent het COA ook verwervings- en beheersrisico's (voor het laatst genoemde risico is de voorziening paragraaf 6 opgenomen). Over hoe om te gaan met deze risico's heeft de stuurgroep nog geen besluit genomen, omdat hierover nog onvoldoende informatie voorhanden is. Tijdens de implementatieperiode zal dan ook nader onderzoek moeten worden verricht ter bepaling van de omvang van dit risico. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zal vervolgens door de stuurgroep implementatie een besluit worden genomen over de wijze waarop een eventueel risico wordt afgedekt. Hierbij zal een keuze worden gemaakt uit de 3 in paragraaf 6.5 beschreven opties.  
Consequentie hiervan is dat vooralsnog wordt gewerkt met een algemene reserve ter afdekking van risico's van 5 % van het gemiddelde subsidiebedrag over de afgelopen 3 jaar.
- d. Om een verantwoorde start te maken met het nieuwe bekostigingsmodel wordt op de ingangsdatum de omvang van de algemene reserve vastgesteld op 50 % van het volgens de hiervoor genoemde systematiek berekende maximum;
- e. Op het moment van overgang naar het nieuwe bekostigingsmodel wordt op basis van de nu lopende inventarisatie nog op te stellen meerjarige onderhoudsplannen een voorziening voor groot onderhoud (inclusief eventueel achterstallig onderhoud op basis van het vigerende programma van eisen) gevormd. Vooralsnog is dit bedrag ten behoeve van de indicatieve openingsbalans ingeschat op 10 procent van de boekwaarde van de materiële vaste activa;
- f. Omdat gegeven de activeringsgrens van 5000 euro per eenheid de kosten van eerste inrichting niet worden geactiveerd wordt een kostenegalatievoorziening voor de kosten van eerste inrichting gevormd. Dotatie aan deze voorziening vindt plaats op grond van de in de kostprijs opgenomen norm, de in een jaar werkelijk gemaakte kosten

---

<sup>2</sup> Dit stappenplan is vormgegeven conform de beleidslijn die is vastgelegd in de Regeling vermogensvoorschriften baten-lastendiensten 2000.

zullen aan deze voorziening worden onttrokken. In deze voorziening “Kleine aanschaffingen” wordt tevens de huidige informatievoorziening opgenomen;

- g. De overige bestaande voorzieningen betreffen voorzieningen voor reorganisatiekosten en worden (uiteeraard met in achtneming van de geldende verslaggevingrichtlijnen) gehandhaafd.

Aangezien begin 2003 in het kader van de implementatie nadere afspraken tussen het Ministerie van Justitie en COA dienen te worden gemaakt zijn de in dit document genoemde cijfers en (procentuele) inschattingen niet degenen die COA in het kader van het IBO met het Ministerie van Justitie zal vaststellen. Bedoelde cijfers en (procentuele) inschattingen dienen slechts een inzicht te verschaffen hoe e.e.a. in de balans zou kunnen uitwerken. M.a.w. het betreft indicatieve cijfers.

De binnen de bekostigingsrelatie te hanteren balansgrootheden zullen, tesamen met de kostprijzen van het bekostigingsmodel in de implementatieperiode worden vastgesteld. Bovengenoemde afspraken hebben m.n. betrekking op de productdefinities en de bijbehorende kwaliteitsniveaus.

## **Indicatieve openingsbalans**

Indicatieve openingsbalans per 1 januari 2001

<i>Vaste activa</i>	NLG	NLG	EUR	EUR
<b>Materiële vaste activa</b>				
Grond en terreinen	21.901		9.938	
Gebouwen	707.148		320.890	
Machines en installaties	15.278		6.933	
Overige bedrijfsmiddelen	3.222		1.462	
Vaste bedrijfsmiddelen in uitvoering en vooruitbetaalde materiële vaste activa	2.081		944	
<i>Vlottende activa</i>		749.630		340.167
<b>Voorraden</b>		0		0
<b>Vorderingen</b>				
Te verrekenen MvJ <sup>3</sup>	6.729		3.054	
Overige vorderingen	19.355		8.783	
		26.084		11.837
<b>Overlopende activa</b>		117.039		53.110
<b>Liquide middelen</b>		538.257		244.250
		1.431.010		649.364

<sup>3</sup> Betreft de mutatie naar aanleiding van de aanpassing van de voorzieningen en reserves als gevolg van de overgang naar het nieuwe bekostigingssysteem. Hierbij is er vanuit gegaan dat de door COA op het moment van overgang te ontvangen geldmiddelen uit hoofde van de opgenomen leningen door het MvF rechtstreeks naar het MvJ worden overgemaakt.



	NLG	NLG	EUR	EUR
<b>Eigen vermogen<sup>4</sup></b>				
Algemene reserve	40.329		18.300	
Bestemmingsreserve	n.v.t.			
		40.329		18.300
<b>Voorzieningen</b>				
Groot onderhoud	74.963		34.017	
Kleine aanschaffingen	13.000		5.899	
Overige voorzieningen	71.232		32.324	
		159.195		72.240
<b>Langlopende leningen</b>				
Leningen MvF	749.630		340.167	
		749.630		340.167
<b>Kortlopende schulden</b>				
Schulden aan Ministerie van Justitie	207.942		94.360	
Belastingen en premies sociale				
Verzekeringen	18.131		8.228	
Overige schulden en				
Overlopende passiva	255.783		116.069	
		481.856		218.657
		1.431.010		649.364

<sup>4</sup> Bepaald op 50 % als deel van 5% van het gemiddelde van het subsidiebedrag over de afgelopen 3 jaar (50% van EUR 36.601 = 18.300)

## Grondslagen voor waardering en resultaatbepaling

### 1. Algemene toelichting

Deze indicatieve openingsbalans is opgesteld op basis van historisch kostprijzen. Alle activa en passiva worden, voor zover niet anders vermeld, opgenomen tegen nominale waarden. In de jaarrekening wordt het stelsel van baten en lasten gehanteerd. De balansposten die betrekking hebben op activa en passiva in vreemde valuta worden omgerekend tegen de koers per balansdatum. Koersverschillen worden verantwoord in de rekening van lasten en baten. Voor zover niet anders vermeld luiden de in de jaarrekening vermelde bedragen in duizenden gulden.

### 2. Grondslagen voor waardering van activa en passiva

#### *Materiële vaste activa*

Materiële vaste activa worden gewaardeerd op verkrijgingsprijs (inclusief aan derden betaalde projektbegeleidingskosten) onder aftrek van afschrijvingen dan wel lagere directe opbrengstwaarde. Afschrijvingen op materiële vaste activa worden berekend volgens een vast percentage van de verkrijgingsprijs op basis van de geschatte gebruiksduur van de betreffende materiële vaste activa, rekening houdend met de resterende lengte van de desbetreffende bestuursovereenkomst. Afschrijvingen vinden plaats tot residuwaarde. Afschrijvingen vinden plaats naar tijdsgelang op basis van de werkelijke aanschafdatum dan wel de openingsdatum van de modaliteit indien deze op een later tijdstip ligt. Investerings kleiner dan 5.000 euro worden niet geactiveerd maar direct ten laste van het resultaat of ten laste van de kostenegalatievoorziening 'Kleine aanschaffingen' gebracht.

De volgende minimum afschrijvingspercentages worden gehanteerd:

- Grond en terreinen	0%
- Gebouwen/semi-permanente bouw	
- Woningen	2%
- Centra	3.3%
- Units en caravans	10%
- Verbouwingen	10%
- Machines en installaties	10%
- Overige bedrijfsmiddelen (waaronder inventaris en computers)	25/33,3%

De post vaste bedrijfsmiddelen in uitvoering en vooruitbetaald op vaste activa omvat naast de onderhanden projecten tevens de voorraad caravans en units.

### *Vorraden*

De opvangcentra hebben relatief kleine voorraden met name gericht op dagelijks gebruik. Het waarden van deze voorraden op de balans voegt geen substantiële waarde toe aan het inzicht in de vermogenspositie van het COA. Ook voor het juist toerekenen van de kosten aan perioden is activering niet van materieel belang. Op grond hiervan zijn de voorraden niet gewaardeerd.

### *Vorderingen en overlopende activa*

Vorderingen en overlopende activa worden gewaardeerd op nominale waarde onder aftrek van een voorziening wegens vermoedelijke oninbaarheid

### *Liquide middelen*

De liquide middelen worden gewaardeerd tegen nominale waarde.

### *Eigen vermogen*

#### *- Exploitatiereserve*

De exploitatie reserve dient ter dekking van het ‘ondernemersrisico’ van het COA. Jaarlijks wordt het exploitatieresultaat ten gunste of ten laste van deze reserve gebracht. De maximale omvang is vooralsnog – ter indicatie (zie de toelichting onder de specifieke uitgangspunten)- vastgesteld op 5% van het gemiddelde subsidiebedrag over de afgelopen drie jaar.

### *Voorzieningen*

De voorzieningen worden opgenomen tegen nominale waarde.

#### *- Groot onderhoud*

Deze voorziening is gebaseerd op meerjarige onderhoudsplannen waarbij rekening is gehouden met de huidige onderhoudstatus van het onroerend goed ten opzichte van het programma van eisen.

NB deze gegevens zijn momenteel nog niet voorhanden derhalve ter indicatie een zeer globale raming (10 % van de boekwaarde van de materiële vaste activa) opgenomen

#### *- Kleine aanschaffingen*

Dit betreft eveneens een kostenegalatievoorziening die zich richt op een gelijkmatige verdeling van de kosten van met name de bewonersinventaris en overige kleine aanschaffingen. Onder meer de kosten van eerste inrichting worden ten laste van deze

voorziening gebracht. De dotatie aan de voorziening vindt plaats op basis van de vastgestelde norm.

*Lang- en kortlopende schulden*

Alle schulden worden gewaardeerd op nominale waarde.