

Vergaderjaar 2009–2010

32 205

Wijziging van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers in verband met de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de instelling van een raad van toezicht

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (verder: het COA) onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (verder: de Kaderwet) te brengen en het toezicht op het functioneren van het COA te versterken door de instelling van een raad van toezicht.

1. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Op 1 februari 2007 is de Kaderwet in werking getreden. De Kaderwet beoogt harmonisatie van het organisatierecht voor zelfstandige bestuursorganen en regeling van het primaat van de politiek. Met de Kaderwet wordt voorzien in enige ordening in de diversiteit van organisatieregelingen, een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen middels de meest gebruikelijke instrumenten voor toezicht op en sturing (van beleid en beheer) van zelfstandige bestuursorganen, meer helderheid met betrekking tot de financiële controle op zelfstandige bestuursorganen en vergroting van het publieke inzicht in het functioneren van zelfstandige bestuursorganen. De Kaderwet is ingevolge artikel 2 slechts van toepassing op vóór 1 februari 2007 ingestelde zelfstandige bestuursorganen, indien dit in de instellingswet is bepaald. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd het COA onder de werking van de Kaderwet te brengen.

Het COA is het orgaan dat belast is met de tijdelijke huisvesting en begeleiding van asielzoekers en bepaalde andere categorieën vreemdelingen. Het COA voert het opvangbeleid uit dat door de Minister van Justitie in overeenstemming met de betreffende internationaalrechtelijke normen (onder meer richtlijn 2003/9/EG tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers) is vastgesteld en dat onder meer is neergelegd in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005). De Minister kan daarnaast beleidsregels vaststellen met betrekking tot de uitoefening van deze taken. Het gaat hierbij om regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen, waarbij de Minister geen bemoeienis heeft bij of verantwoordelijkheid draagt voor de besluitvorming in de gevallen. Het COA, dat

beschikt over relevante expertise om in individuele gevallen een onafhankelijk oordeel over de opvang van deze groepen te kunnen vormen, voldoet daarbij aan een behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op het gebied van de materiële en immateriële opvang van asielzoekers. Binnen de algemene door de Minister gestelde kaders vult het COA zijn opdracht om zorg te dragen voor de opvang en begeleiding van asielzoekers naar eigen inzichten in. Daarbij heeft het COA de ruimte om naar eigen inzichten het passende instrumentarium te kiezen en opvanglocaties te verwerven en af te stoten. Deze vrijheid is in de loop der jaren steeds uitdrukkelijker naar voren gekomen, onder meer door het outputgerichte kostprijsmodel en de grotere eigen (financiële) verantwoordelijkheid van het COA. Het COA maakt zelf bestuurlijke afspraken met onder meer gemeenten, kiest zelf voor bepaalde vormen van vastgoed, geeft zelf invulling aan de inhoud van de begeleiding van asielzoekers, en is zelf verantwoordelijk voor een resultaatgerichte en doelmatige aanwending van middelen en voor de bedrijfsvoering.

De Kaderwet biedt de Minister meer van de gebruikelijke toezicht- en sturinginstrumenten dan de huidige Wet COA. Zo kent de Wet COA op dit moment geen bepalingen die er toe strekken dat het COA slechts met goedkeuring van de Minister kan instemmen met mandaatverlening door anderen dan de Minister, dat het bestuursreglement van het COA de goedkeuring van de Minister behoeft, dat alle leden van het COA door de Minister worden benoemd, geschorst en ontslagen, dat de Minister besluiten van het COA kan vernietigen en dat de Minister bij ernstige taakverwaarlozing de nodige maatregelen kan treffen. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt bereikt dat de regeling van het COA op deze punten beter aansluit bij de huidige visie op zelfstandige bestuursorganen. Ook voldoet de interne structuur van het COA, waarin twee organen met een deel van de dagelijkse leiding zijn belast, niet goed aan de eis van een transparante organisatieregeling.

Ingevolge het onderhavige wetsvoorstel zal de Kaderwet van toepassing zijn op het COA, waarmee de Minister het gehele instrumentarium tot zijn beschikking heeft dat de Kaderwet hem biedt om zijn ministeriële verantwoordelijkheden waar te kunnen maken. Aangezien zowel het bestuur als de voorgestelde raad van toezicht zijn aan te merken als zelfstandig bestuursorgaan, is dit instrumentarium van toepassing op beide organen.

Dit betekent dat de Minister de leden van het bestuur en de raad van toezicht benoemt, schorst en ontslaat (artikel 12 van de Kaderwet). In het onderhavige wetsvoorstel is in aanvulling hierop een geclausuleerde procedure opgenomen voor niet-bindende voordracht door de raad van toezicht bij benoeming, schorsing en ontslag (de voorgestelde artikelen 8, derde en vijfde lid, en 10, tweede en vijfde lid).

Goedkeuring van de Minister behoeven de bestuursreglementen van het bestuur en de raad van toezicht (artikel 11 van de Kaderwet) en de besluiten tot vaststelling van de begroting (artikel 29 van de Kaderwet) en van de jaarrekening (artikel 34 van de Kaderwet). Instemming door de Minister is vereist voor eventuele mandaatverlening (artikel 8 van de Kaderwet). De Minister kan bepalen dat zijn voorafgaande instemming nodig is voor de in artikel 32 Kaderwet opgenomen belangrijke besluiten. In het onderhavige wetsvoorstel is aanvullend geregeld dat goedkeuring door de Minister ook kan worden vereist voor een besluit van het bestuur om werkzaamheden ter uitvoering van de wettelijke taken door derden te laten uitvoeren (het voorgestelde artikel 9, derde lid).

Het bestuur en de raad van toezicht verstrekken de Minister desgevraagd alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen (artikel 20 van de Kaderwet). De Minister kan inzage vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor de vervulling van zijn taak rede-

lijkerwijs nodig is (artikel 20 van de Kaderwet). In aanvulling hierop is in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen dat het bestuur en de raad van toezicht de Minister tijdig (ook ongevraagd) alle voor de uitoefening van diens taken benodigde inlichtingen verstrekken en dat de Minister hierover regels kan stellen (het voorgestelde artikel 14). Verder kan de Minister beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door het bestuur en de raad van toezicht (artikel 21 van de Kaderwet) en kan hij besluiten van het bestuur en de raad van toezicht vernietigen (artikel 22 van de Kaderwet). Tenslotte kan hij de noodzakelijke voorzieningen treffen, indien het bestuur of de raad van toezicht zijn taak ernstig verwaarloost (artikel 23 van de Kaderwet).

Rechtspositie personeel

Ten aanzien van een enkele bepaling van de Kaderwet, die zich niet leent voor onverkorte toepassing op het COA, wordt een afwijking van de Kaderwet voorgesteld. Dit betreft de rechtspositie van het personeel van het COA (artikel 15 van de Kaderwet). Vanaf de instelling van het COA zijn de bij het COA werkzame personen geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet en de Algemeen burgerlijke pensioenwet, maar werknemer naar burgerlijk recht (het huidige artikel 9 van de Wet COA). De regering is van mening dat het niet wenselijk is ten aanzien van het COA personeel op deze bewuste keuze terug te komen en stelt daarom een afwijking voor van artikel 15, eerste lid, van de Kaderwet, dat bepaalt dat de rechtspositieregels die gelden voor de ambtenaren die zijn aangesteld bij ministeries, van overeenkomstige toepassing zijn op het personeel in dienst van een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de Staat.

Door zijn afhankelijkheid van de fluctuerende behoefte aan opvangplaatsen, heeft het COA behoefte aan arbeidsvoorwaarden die voldoende flexibiliteit kennen om bij groei tijdelijke arbeidskrachten te kunnen aantrekken en bij krimp snel en verantwoord te kunnen afslanken. De afgelopen jaren is gebleken dat de (op de CAO welzijn en maatschappelijke dienstverlening gebaseerde) CAO meer flexibiliteit biedt dan de CAO voor rijksambtenaren en het ARAR. Het alsnog toekennen van een ambtelijke rechtspositie aan het personeel van het COA met een langere ontslagvergoedingsperiode en een langere herplaatsingsperiode, zou de flexibiliteit van het COA beperken en de kosten verhogen. Ook de omzetting van de salarisschalen en het onderbrengen van de pensioenregelingen binnen de COA Rijk zouden tot aanzienlijke extra kosten leiden. Verder is het ARAR, gelet op de immateriële opvangtaken en begeleidingswerkzaamheden van het COA, niet de meest voor de hand liggende arbeidsvoorwaardenregeling voor het COA. Hoofdtak van het COA is het primaire opvangproces – het bieden van opvang en begeleiding op humane, sobere en beheerbare wijze – dat het beste kan worden bereikt met een agogisch professionele beroepshouding, die ook in de toekomst het beste zal zijn gediend met een qua werving, selectie en secundaire arbeidsvoorwaarden beter passende CAO dan de CAO voor rijksambtenaren. De CAO welzijn en maatschappelijke dienstverlening sluit qua functieprofielen goed aan bij de taken van het COA en biedt ook gunstiger voorwaarden voor het COA om buiten de gebruikelijke kantooruren zijn opvangtaken te verrichten.

Financieel toezicht

Met de Kaderwet wordt ook de in hoofdstuk 4 van die wet opgenomen basisregeling van het financiële toezicht op het COA van toepassing. Die basisregeling vormt het uitgangspunt voor het financiële toezicht. Het COA wordt sinds de wet van 20 juni 1996, Stb. 334, houdende regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Justitie

alsmede wijziging van enige wetten in verband met de subsidietitel in de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Wet Justitie-subsidies) bekostigd door middel van subsidiering volgens de subsidietitel van de Awb. Naar aanleiding van het interdepartementale beleidsonderzoek naar de bedrijfsvoering van het COA is in 2005 een nieuw besturingsmodel geïntroduceerd ter betere borging van de transparantie en de efficiënte aanwending van publieke middelen. Daarbij zijn de rollen van opdrachtgever en eigenaar bij Justitie gescheiden, en zijn transparante prijsvorming door middel van een outputgericht kostprijsmodel en instrumenten om de kwaliteit van de producten en prestaties van het orgaan beter te meten, geïntroduceerd. Dit heeft onder meer geresulteerd in een op de specifieke situatie van het COA toegespitst bekostigingsproces met beschrijving van de verschillende producten, met een kostprijsystematiek, een groei- en krimpsystematiek, een wijzigingssysteematiek, een afreksystematiek en een vermogenssystematiek (zie het Subsidiebesluit Centraal Orgaan opvang asielzoekers 2005, Stb. 2005, 399), waarbij de subsidieverhouding tussen het COA en de Minister is gehandhaafd.

Met de aan de subsidietitel van de Awb ontleende basisregeling voor het financiële toezicht op zelfstandige bestuursorganen wordt in de Kaderwet uitdrukking gegeven aan het uitgangspunt dat ook de besteding van publieke middelen door publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen moet voldoen aan de eisen van transparantie, rechtmatigheid en doelmatigheid die voor de hele openbare dienst gelden. Het toezichtsregiem van de Kaderwet is van toepassing op de financiering van het COA. Met dat regiem is de aanvullende regeling in de subsidietitel van de Awb voor de toekenning van publieke middelen, de verplichtingen van de subsidieontvanger en de verantwoording van de verstrekte middelen goed verenigbaar. Met de toepassing daarvan in de Wet COA, het Subsidiebesluit COA 2005, de Regeling informatieverstrekking COA 2006 en het Controleprotocol 2005 Centraal Orgaan opvang asielzoekers zijn de transparantie, efficiëntie en rechtmatigheid van de besteding van publieke middelen door het COA naar de mening van de regering voldoende gewaarborgd. De uitgangspunten van het in de planning- en controlcyclus van het Ministerie ingebodde financiële toezicht op het COA zijn vastgelegd in een toezichtstatuut, waarin aandacht is besteed aan risico-analyse, toezichtsarrangementen, de jaarrekening, de accountantsverklaring en de rechtmatigheid en waarbij rekening is gehouden met de uitgangspunten van de Kaderwet. Aangezien het bestaande, op de subsidietitel gebaseerde bekostigings- en toezichtsstelsel zijn meerwaarde heeft bewezen en goed toepasbaar is gebleken voor de bekostiging van een zelfstandig bestuursorgaan als het COA, wordt voorgesteld de subsidietitel bij het financiële toezicht op het COA in aanvulling op de basisregeling van de Kaderwet te handhaven. Hierbij wordt uitdrukkelijk niet voorgesteld de basisregeling van hoofdstuk 4 van de Kaderwet buiten toepassing te laten of daarvan af te wijken; deze wordt aangevuld met de bestaande regeling. Hiermee kan onnodige aanpassing van regelgeving en van de werkprocessen van zowel het COA als van het Ministerie van Justitie worden voorkomen, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de uitgangspunten en gelding van de Kaderwet.

De toepasselijkheid van de subsidietitel naast de Kaderwet brengt mee dat het COA naast de stukken die aan beide regelingen gemeen zijn – de begroting (artikelen 4:63 Awb en 27 en 28 van de Kaderwet), de jaarrekening (artikelen 4:75 Awb en 34 en 35 van de Kaderwet) en het activiteiten- of jaarverslag (artikelen 4:80 Awb en 18 en 19 van de Kaderwet) – tevens een activiteitenplan (artikelen 4:62 Awb en 17 Wet COA) moet blijven opstellen. Dit activiteitenplan wordt gebaseerd op de ramingen van de verwachte behoefte aan COA producten en wordt ingediend met de subsidieaanvraag (artikel 2 Subsidiebesluit Centraal Orgaan opvang asielzoek-

kers 2005). Uit de toepasselijkheid van de Kaderwet naast de subsidietitel volgt dat de begroting, naast de geraamde inkomsten en uitgaven (artikel 4:63, eerste lid, Awb), tevens een raming behelst van de baten en lasten en van de voorgenomen investeringsuitgaven (artikel 27, eerste lid, van de Kaderwet) en dat zij een voorstel bevat aangaande het bedrag dat in de rijksbegroting zal worden opgenomen (artikel 28, eerste lid, van de Kaderwet). Voorts zal de raad van toezicht van het COA bij de aanwijzing van de accountant moeten bedingen dat de Minister desgevraagd inzicht wordt geboden in de controlewerkzaamheden van de accountant (artikel 35, tweede lid, van de Kaderwet). De accountant zal ook verslag moeten doen over de doelmatigheid van het beheer en de organisatie van het COA (artikel 35, vierde lid, van de Kaderwet). In het jaarverslag (dat in de voorgestelde regeling tevens het activiteitenverslag bevat) zal moeten worden ingaan op de kwaliteitszorg bij het COA (artikelen 18, eerste lid, en 19 van de Kaderwet). Dit verslag wordt voortaan door het COA aan beide kamers der Staten-Generaal gezonden (artikel 18, tweede lid, van de Kaderwet).

2. De interne structuur van het COA

Het COA kent sedert zijn instelling een bestuur, dat bestaat uit ten hoogste negen leden en dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de taken van het COA. Het bestuur wordt daarbij ondersteund door een bureau, aan het hoofd waarvan een algemeen directeur is geplaatst (het huidige artikel 8 van de Wet COA). Het bestuur benoemt, schorst en ontslaat de algemeen directeur en stelt regels met betrekking tot de (gedelegeerde of gemandateerde) taken en bevoegdheden van de algemeen directeur. Daarmee zijn van oudsher binnen de organisatie van het COA twee bestuursorganen werkzaam met ieder hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De onderlinge verdeling van de taken en bevoegdheden binnen het COA is formeel in handen van het bestuur, dat daarvoor geen goedkeuring van de Minister van Justitie behoeft. Deze interne organisatie sluit niet goed meer aan bij de huidige inzichten over zelfstandige bestuursorganen, met name wat betreft de transparantie en de bevoegdheden van de Minister jegens het bureau onder leiding van de algemeen directeur, die in de praktijk optreedt als het dagelijks bestuur van het COA.

Daarbij komt dat het COA in de afgelopen jaren in een dynamische omgeving heeft geopereerd. Vooral de daling van het aantal op te vangen asielzoekers van – 86 000 op te vangen asielzoekers vier jaar geleden naar de huidige 22 000 – en de daarmee samenhangende intensieve krimp van de organisatie – van ongeveer 4000 fte's naar ongeveer 1600 – hebben ingrijpende veranderingen voor het COA meegebracht. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot de behoefte aan een klein en slagvaardig bestuur. Waar voorheen het adagium «decentraal tenzij» gold, is het COA mettertijd veranderd in een organisatie met een centrale aansturing door het bureau onder leiding van de algemeen directeur. Het bureau – in de afgelopen jaren in de praktijk aangeduid als de hoofddirectie – is feitelijk steeds meer verantwoordelijkheid gaan dragen voor de uitvoering van de taken van het COA. Thans voert de algemeen directeur van het bureau in de praktijk de dagelijkse leiding over het COA en is hij het uitvoerend en beleidsbepalend orgaan van het COA. Ook in de informatieverstrekking aan de Minister en de afstemming met de Minister over de gang van zaken bij het COA speelt de algemeen directeur in de praktijk een belangrijker rol dan voorheen. Deze nieuwe rol van de algemeen directeur houdt ook verband met de nieuwe sturingsrelatie, zoals die op grond van het Interdepartementale beleidsonderzoek naar de bedrijfsvoering van het COA tussen de minister en het COA is ontstaan en die onder meer heeft geresulteerd in het Subsidiebesluit Centraal Orgaan opvang asielzoekers 2005 (Stb. 2005, 399). De gewijzigde sturingsrelatie, waarbij sprake is van een outputge-

richt kostprijsmodel en een grotere eigen (financiële) verantwoordelijkheid van het COA, brengt mee dat er een meer resultaatgerichte en doelmatige afstemming moet kunnen plaatsvinden tussen het COA en de Minister, die in de praktijk eenvoudiger kon worden gerealiseerd met een klein, slagvaardig orgaan als het bureau onder leiding van de algemeen directeur dan met een groter orgaan als het bestuur, dat mettertijd meer op afstand is komen te staan van de algemeen directeur en daarmee van de dagelijkse leiding van het COA. Het bestuur is feitelijk gaan functioneren als een op afstand opererend orgaan binnen het COA dat, gebruikmakend van de bevoegdheid om taken te delegeren aan de algemeen directeur, toezicht is gaan houden op de wijze waarop de algemeen directeur uitvoering geeft aan de taken van het COA. Hiermee is binnen het COA als het ware een intern toezichthoudend orgaan ontstaan.

Deze ontwikkelingen vallen samen met de wens van de regering om het toezicht op het COA te verbeteren. De regering acht het wenselijk meer inzicht te verkrijgen in onder meer in de wijze waarop de nieuwe kostprijs-systematiek in de praktijk functioneert, in de wijze waarop de kostprijzen tot stand komen, in de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en in de vermogensontwikkelingen van het COA gedurende het boekjaar. De regering wenst het extern toezicht te professionaliseren in lijn met de toezichtsvisie «Minder lasten, meer effect», die op 12 oktober 2005 aan de Tweede Kamer is gezonden (Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15). Die visie omvat onder meer een efficiënter (extern) toezicht door betere aansluiting bij het (interne) stelsel van checks and balances binnen de onder toezicht staande organisatie. Dit interne stelsel van checks and balances binnen het COA omvat thans intern toezicht door het bestuur dat, als gezegd, feitelijk als een raad van toezicht is gaan functioneren met inachtneming van de (door het COA onderschreven) Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties van de Handvestgroep Publiek Verantwoord. In de toezichtsvisie van de regering is een raad van toezicht een van de instrumenten waarmee een moderner toezichtstelsel kan worden gerealiseerd.

Op dit moment wordt bij het externe toezicht echter nog geen gebruik gemaakt van het interne toezicht bij het COA. Redengevend is dat het interne toezicht op dit moment nog niet zo ver is ontwikkeld dat daarbij kan worden aangesloten bij het vanwege de Minister van Justitie uitgeoefende externe toezicht en zo kan bijdragen aan een efficiënter en beter extern toezicht. Met name de onafhankelijke positionering van het interne toezicht ten opzichte van het dagelijkse bestuur waarop het toezicht houdt en de daarbij behorende afbakening van de taken en bevoegdheden, moeten daarvoor worden verbeterd. Voor effectief intern toezicht moet het toezichthoudende orgaan immers voldoende onafhankelijk, objectief en zonder ruggespraak zijn functie kunnen uitoefenen en een oordeel kunnen geven over de dagelijkse gang van zaken. Aangezien het huidige bestuur, dat in de praktijk toezicht houdt op het dagelijks bestuur door de algemeen directeur van het bureau, thans formeel ook verantwoordelijk is voor de goede gang van zaken bij het COA, zijn (intern) toezicht en uitvoering nog niet voldoende gescheiden en is er nog geen sprake van onafhankelijk intern toezicht.

Met de voorgestelde wijziging van de interne structuur van het COA beoogt de regering een onafhankelijke positionering van het interne toezicht ten opzichte van het bestuur en duidelijke afbakening van de onderscheiden taken en bevoegdheden, zodat het vanwege de Minister uitgeoefende externe toezicht daarop kan aansluiten en aan selectiviteit en doelmatigheid kan winnen.

Voorgesteld wordt het dagelijks bestuur van het COA op te dragen aan een klein en slagvaardig bestuur van maximaal drie leden. In de praktijk zal dit inhouden dat het bestuur onder meer wordt belast met het opstellen van het (meerjaren) bedrijfsplan, het opstellen van de jaarrekening, de risicobeheersing verbonden aan de activiteiten van het COA en het financieel beheer, het zorgdragen voor een goede kwaliteit van de dienstverlening, alsmede het tijdig informeren van de Minister van Justitie over zaken die diens politieke verantwoordelijkheid raken. Voorts zal het bestuur, als het orgaan van het COA dat daadwerkelijk de leiding heeft over de taakuitvoering, het eerste aanspreekpunt zijn in het verkeer met de Minister.

De voorzitter en andere leden van het bestuur zullen overeenkomstig artikel 12 van de Kaderwet door de Minister worden benoemd. Thans wordt de (feitelijk met de dagelijkse leiding belaste) algemeen directeur nog benoemd door het (formeel met de dagelijkse leiding belaste) bestuur van het COA. De regering ziet geen redenen om de bestaande situatie te handhaven en hiermee af te wijken van de Kaderwet. De voortdurende politieke en maatschappelijke gevoeligheid van de opvang van asielzoekers vergt nauwe betrokkenheid van de Minister bij de vorming van het bestuur van het COA. Om die reden is geen gevolg gegeven aan de wens van het COA om het bestuur te laten benoemen, schorsen en ontslaan door de raad van toezicht. Anders dan het COA, meent de regering dat dit de ter waarborging van de transparantie en efficiënte aanwending van publieke middelen in het nieuwe besturingsmodel aangebrachte wijzigingen niet aantast; de scheiding van de rollen van opdrachtgever en eigenaar bij Justitie, de transparante prijsvorming door middel van een outputgericht kostprijsmodel, en de instrumenten om de kwaliteit van de producten en prestaties van het orgaan beter te meten, blijven immers ongewijzigd. Evenmin hoeft hiervan uitholling van de positie van de raad van toezicht ten opzichte van het bestuur of onduidelijkheid over de afbakening van de verantwoordelijkheden tussen de Minister en de raad van toezicht te worden gevreesd, aangezien de onderscheiden taken en bevoegdheden voldoende duidelijk zijn afgebakend.

Met de behoefte aan een klein en slagvaardig dagelijks bestuur, dat in een zeer dynamische omgeving snel en efficiënt moet kunnen inspringen op majeure ontwikkelingen in bijvoorbeeld de benodigde opvangcapaciteit en daartoe ook de nodige belangrijke beslissingen moet kunnen nemen, bestaat tevens behoefte aan (intern) toezicht op het doelmatige en behoorlijke functioneren van dat bestuur door een orgaan dat dichterbij staat dan de ambtenaren die namens de minister met het oog op diens ministeriële verantwoordelijkheid het externe toezicht op het COA uitoefenen. Voorgesteld wordt dan ook een onafhankelijk gepositioneerde raad van toezicht binnen het COA die het bestuur met raad terzijde staat en die beschikt over een wettelijk toezichtsinstrumentarium waarmee het (intern) toezicht kan houden op het bestuur. De raad van toezicht draagt geen beleidsverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taken van het COA. Die berust bij het bestuur. Lidmaatschap van de raad van toezicht is dan ook onverenigbaar met lidmaatschap van het bestuur. De leden van de raad worden, evenals de leden van het bestuur, benoemd door de Minister van Justitie, die ook de voorzitter van de raad als zodanig benoemt. Wel wordt met het oog op zijn expertise en zijn toezichthoudende taken voorgesteld de raad, behoudens spoedeisende gevallen, de bevoegdheid te geven om (potentiële) leden van de raad en van het bestuur voor te dragen voor benoeming, schorsing en ontslag. Overeenkomstig de wens van het COA draagt de raad ingeval van een vacature ten minste één kandidaat voor.

De raad van toezicht zal toezien op de werkzaamheden van het bestuur en deze met raad terzijde staan. In de praktijk zal de raad van toezicht onder

meer toezien op de wijze waarop het bestuur uitvoering geeft aan de taken van het COA, de visie en de strategie van de organisatie en op de opzet en werking van de interne risicobeheersings- en controlemechanismen. De verplichte informatie-uitwisseling tussen de raad van toezicht en het bestuur stelt veilig dat de raad te allen tijde kan beschikken over de daarvoor noodzakelijke gegevens. In de voorgestelde regeling behoeft een aantal belangrijke beslissingen van het bestuur de goedkeuring of instemming van de raad van toezicht. Het gaat om het activiteitenplan, de begroting, de jaarrekening, het jaarverslag (dat tevens het activiteitenverslag bevat) en besluiten over (des)investeringen en meerjarige exploitatieovereenkomsten, die een door de raad van toezicht vast te stellen bedrag te boven gaan. De relatie tussen de raad van toezicht en het bestuur van het COA is een andere dan die tussen de minister en het bestuur. De minister houdt extern toezicht op het COA in verband met zijn politieke verantwoordelijkheid die moet kunnen worden waargemaakt, maar moet de vrijheid van het COA om de bedrijfsprocessen naar eigen inzicht zo goed mogelijk in te richten als uitgangspunt nemen. De raad van toezicht daarentegen houdt als orgaan van het COA intern toezicht op onder meer die bedrijfsprocessen. De goedkeurings- of instemmingbevoegdheden van de raad staan dan ook in het teken van dat interne toezicht. De raad kan die goedkeuring onthouden aan belangrijke besluiten, waarvan hij meent dat zij de doelmatige of behoorlijke taakuitoefening door het COA kunnen belemmeren. Dit geldt ook voor besluiten tot vaststelling van de begroting en de jaarrekening. Deze behoeven bovendien de goedkeuring van de minister, die zulks echter kan onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikelen 29 en 34 van de Kaderwet). De minister beschikt daarmee over een ruimer beoordelingskader dan de raad van toezicht. Daarnaast wordt de raad in de gelegenheid gesteld de Minister van Justitie te adviseren, voordat deze beslist over de goedkeuring daarvan (artikel 11 van de Kaderwet), over het bestuursreglement van het bestuur en eventuele wijzigingen daarvan. Verder adviseert de raad de Minister van Justitie, voordat deze de bezoldiging of schadeloosstelling van de leden van het bestuur, waaronder die van de voorzitter daarvan, vaststelt (artikel 14 van de Kaderwet). Op de advisering door de raad is afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit betekent onder meer dat de Minister van Justitie de raad kan aangeven binnen welke termijn een advies wordt verwacht en dat, indien het advies niet tijdig wordt uitgebracht, het enkele ontbreken daarvan niet in de weg staat aan het nemen van het besluit.

De raad is tevens het orgaan van het COA dat de accountant aanwijst die de jaarrekening onderzoekt.

De raad van toezicht legt verantwoording af aan de Minister. Ten minste eens per jaar bespreekt de raad – in afwezigheid van het bestuur – met de Minister zijn eigen functioneren, dat van het bestuur en de daaraan te verbinden conclusies en rapporteert hij de Minister jaarlijks over zijn werkzaamheden. De raad informeert, evenals het bestuur, de Minister tijdig over zaken die de politieke verantwoordelijkheid van de Minister raken. De raad verstrekt de Minister daarnaast (gevraagd of ongevraagd) de nodige informatie.

Hiermee worden naar de mening van de regering de noodzakelijke voorwaarden geschapen om het externe toezicht af te kunnen stemmen op het interne stelsel van governance binnen het COA, waardoor de bevindingen van een onafhankelijke raad van toezicht binnen het COA daadwerkelijk kunnen bijdragen aan een selectiever en efficiënter extern toezicht op het COA. Hierdoor kan het externe toezicht worden verbeterd en kan beter inzicht worden verkregen in bijvoorbeeld het functioneren van de kostprijsystematiek, de totstandkoming van de kostprijzen, de doelmatigheid

van de bedrijfsvoering en de vermogensontwikkelingen van het COA gedurende het boekjaar, zonder dat dit gepaard gaat met lastenverhoging of uitbreiding van het aantal toezichthoudende ambtenaren.

Volledigheidshalve zij er op gewezen dat de raad van toezicht als intern orgaan van het COA niet is bedoeld om het externe toezicht vanwege de Minister te vervangen. De raad heeft immers een belangrijke eigen verantwoordelijkheid binnen het COA, onder meer waar het gaat om de transparantie van haar functioneren, die niet samenvalt met de verantwoordelijkheid van de Minister om vast te stellen dat het bestuurlijke toezichtsarangement werkt. Het toezicht namens de Minister dient specifiek het doel van het kunnen waarmaken van ministeriële verantwoordelijkheid voor de besteding van publiek geld en de uitvoering van publieke taken. Wel kan de raad, als gezegd, daaraan een belangrijke bijdrage leveren.

3. Financiële gevolgen en administratieve lasten

Het onderhavige wetsvoorstel leidt naar verwachting niet tot substantiële extra kosten of besparingen. De vorming van een raad van toezicht leidt ten opzichte van de huidige bestaande situatie niet tot extra of minder kosten. De hoogte van de bezoldiging van de leden van de raad van toezicht zal niet wezenlijk afwijken van de kosten van de bezoldiging van de leden van het huidige bestuur, dat, als gezegd, reeds toezichtstaken uitvoert. Ook de kosten van bezoldiging van de leden van het bestuur van het COA zullen niet wezenlijk afwijken van die van de bezoldiging van het bureau en de algemeen directeur van het COA. Aangezien geen uitbreiding wordt voorzien van het aantal leden van het dagelijks bestuur, zal dat dagelijks bestuur (thans: algemeen directeur van het bureau) uit slechts één lid blijven bestaan. Indien zich in de toekomst omstandigheden voordoen op grond waarvan de Minister zou besluiten om nog een of twee andere bestuursleden te benoemen, zullen de daaruit voortvloeiende extra kosten worden gedekt via de bestaande financieringssystematiek en zal een hogere bezetting tot een hogere subsidie leiden.

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten.

4. Voorbereiding

Het COA is in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze op het onderhavige wetsvoorstel naar voren te brengen. De reacties van het COA¹ zijn in (de toelichting op) het onderhavige wetsvoorstel verwerkt.

ARTIKELN

Artikel I

Onderdeel A (artikel 1)

Omdat het Centraal Orgaan opvang asielzoekers in het dagelijks taalgebruik wordt aangeduid als het COA en niet als «het orgaan», wordt voorgesteld dit in de definitiebepaling tot uitdrukking te brengen (onderdeel b). Omdat de overgangsbepalingen in de huidige artikelen 20 tot en met 25 zijn uitgewerkt en kunnen worden geschrapt, bestaat er geen behoefte meer aan de thans nog in onderdeel c opgenomen definitie van «overgangsdatum» (de dag waarop de Wet COA in werking treedt). Deze wordt vervangen door de definitie van de Kaderwet.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Onderdeel B (artikel 2)

In het nieuwe derde lid is tot uitdrukking gebracht dat de Kaderwet van toepassing is op het COA. Daarop is in het algemene deel van deze toelichting reeds uitgebreid ingegaan.

Onderdeel C (artikel 3, derde lid)

Op grond van artikel 21 van de Kaderwet kan de Minister beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan. Op grond van de laatste volzin van het huidige artikel 3, eerste lid, onderdeel d, van de Wet COA is de Minister van Binnenlandse Zaken bevoegd tot het vaststellen van beleidsregels over de werkzaamheden van het COA met betrekking tot de bemiddeling bij de uitplaatsing van statushouders. Dezelfde bevoegdheid wordt in het huidige artikel 13, eerste lid, ook toegekend aan de Minister van Justitie, voor zover er overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken is. Er bestaat geen behoefte om de bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels met betrekking tot dit deel van de werkzaamheden van het COA in afwijking van de Kaderwet te beleggen bij een andere minister dan de Minister van Justitie. Het indertijd door het ministerie van WVC opgestelde uitvoeringsprotocol met betrekking tot de uitplaatsing van statushouders – onder meer met betrekking tot de volgorde en de voortgang van uitplaatsing en de daarbij in acht te nemen zorgvuldigheid – is inmiddels deel gaan uitmaken van de gewone uitplaatsingsprocessen van het COA. De Minister zal bij de zorgvuldige voorbereiding van beleidsregels uiteraard wel waar nodig andere departementen betrekken. Het nieuwe derde lid komt overeen met het huidige artikel 12.

Onderdeel D (vervallen van de huidige artikelen 5 tot en met 13 en 20 tot en met 26)

De huidige artikelen 5 tot en met 8 regelen de taken en bevoegdheden van het bestuur van het COA en het bureau onder leiding van de algemeen directeur. Deze artikelen kunnen in verband met de voorgestelde wijzigingen in de interne organisatie van het COA vervallen. De interne structuur van het COA zal voortaan worden geregeld in de nieuwe artikelen 7 tot en met 11 Wet COA.

De rechtspositie van het COA-personeel wordt voortaan geregeld in artikel 12, waardoor het huidige artikel 9 kan vervallen.

Het huidige artikel 10 kan vervallen, aangezien uit artikel 14 van de Kaderwet reeds voortvloeit dat aan het lidmaatschap van het bestuur en van de raad van toezicht een bezoldiging dan wel een schadeloosstelling is verbonden die door de Minister wordt vastgesteld. Zulks hoeft niet in de Wet COA te worden herhaald.

Aangezien er geen behoefte bestaat aan aanvulling of afwijking van de in artikel 21 van de Kaderwet gegeven regeling van de bevoegdheid van de minister om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan, kan ook het huidige artikel 13 vervallen.

Het huidige artikel 12 is verwerkt in artikel 3. De huidige artikelen 20 tot en met 26 zijn uitgewerkt en kunnen derhalve eveneens vervallen.

Onderdeel F (nieuw artikel 4)

Artikel 3 regelt de taken op het gebied van huisvesting en begeleiding van het COA. Deze zijn feitelijk ingevuld en geconcretiseerd in met name de Rva 2005.. Het voorgestelde artikel 4 schrijft voor dat de Minister daarbij, voor zover dat gevolgen heeft voor de uitoefening van openbaar gezag door het COA, daarvan mededeling aan beide Kamers der Staten-Generaal, zodat deze zicht hebben op de werkzaamheden van het COA.

Onderdeel H (artikelen 7 tot en met 13)

Artikel 7 (nieuw)

Het nieuw voorgestelde artikel 7 brengt tot uitdrukking dat de organisatie van het COA naast een bestuur ook een raad van toezicht omvat. Zowel het bestuur van het COA als de raad van toezicht voldoen aan de definitie van zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet. Beiden hebben hun eigen taken en bevoegdheden en zijn niet ondergeschikt aan de Minister. De onderlinge verdeling van de taken en bevoegdheden is uitgewerkt in de voorgestelde artikelen 9 en 11. Om ieder misverstand te voorkomen, bepaalt het tweede lid van artikel 9 dat alle bevoegdheden van het COA die niet bij of krachtens de wet aan de raad van toezicht zijn toegekend, toekomen aan het bestuur, dat ook het primaire aanspreekpunt van de minister is.

Artikel 8 (nieuw)

In het voorgestelde artikel 8 zijn regels opgenomen over onder meer de samenstelling van het bestuur en de wijze van benoeming, schorsing en ontslag alsmede de benoemingsduur van de leden van het bestuur. Het bestuur bestaat uit maximaal drie leden. In de praktijk zal het bestuur voornamelijk uit slechts één persoon bestaan. Dat niettemin is gekozen voor de mogelijkheid van een grotere directie, houdt verband met de altijd aanwezige mogelijkheid van een (veel) grotere instroom van asielzoekers. In een dergelijke geval is de mogelijkheid van een snelle uitbreiding van het bestuur van belang. Omdat het bestuur ook uit twee personen kan bestaan, wordt bepaald dat bij het staken van stemmen de stem van de voorzitter de doorslag heeft.

Uit de onafhankelijke positie van de raad van toezicht ten opzichte van het bestuur op wiens werkzaamheden hij toezicht houdt, vloeit de onverenigbaarheid voort van het lidmaatschap van het bestuur met het lidmaatschap van de raad van toezicht.

De rol van de Minister bij de benoeming van het bestuur vloeit niet alleen voort uit de Kaderwet, maar ook uit de politieke gevoeligheid van de opvang van asielzoekers. Uit artikel 12, eerste lid, van de Kaderwet volgt dat de Minister de leden van een zelfstandig bestuursorgaan – en daarmee de leden van het bestuur van het COA – benoemt, schorst en ontslaat. Op grond van het voorgestelde derde en vijfde lid heeft de raad van toezicht, behoudens spoedeisende gevallen zoals politiek acute situaties, wel de bevoegdheid leden van het bestuur voor te dragen voor benoeming, schorsing of ontslag. In spoedeisende gevallen *kan* de raad uiteraard worden gehoord, maar bestaat daartoe geen verplichting. De regering meent dat deze rol bij de werving, selectie, schorsing en ontslag van potentiële leden van het bestuur past bij de positie van de raad van toezicht van het COA. De raad van toezicht heeft tot taak toe te zien op de goede taakuitoefening door het bestuur en staat dicht bij de dagelijkse praktijk van het COA en het werkveld dan de Minister van Justitie en de departementsambtenaren. De voordracht van de raad van toezicht tot benoeming, schorsing of ontslag doet uiteraard niet af aan het feit dat het besluit tot benoeming, schorsing en ontslag wordt genomen door de

Minister, die daarbij van de voordracht kan afwijken en die voor de gemaakte keuze de politieke verantwoordelijkheid draagt. De Minister kan ook een besluit tot benoeming, schorsing of ontslag nemen, indien de raad van toezicht om welke reden dan ook geen voordracht heeft gedaan. In dit verband wordt nog gewezen op artikel 12, tweede lid, van de Kaderwet, dat bepaalt dat schorsing en ontslag, behoudens eigen verzoek, slechts plaatsvinden wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor lidmaatschap van de raad van toezicht dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen.

Het voorgestelde zesde lid verplicht het bestuur een reglement vast te stellen. Hetzelfde is thans geregeld in het huidige artikel 6, eerste lid, van de Wet COA. Uit artikel 11 van de Kaderwet volgt dat dit reglement voortaan de goedkeuring van de Minister behoeft. Goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of op de grond dat het bestuursreglement naar het oordeel van de Minister een goede taakuitoefening door het COA kan belemmeren. De raad van toezicht, zo wordt voorgesteld, heeft mede tot taak de Minister te adviseren over dit bestuursreglement van het bestuur en wijziging daarvan, voordat de de Minister besluit over goedkeuring.

Artikel 9 (nieuw)

In het voorgestelde artikel 9 is neergelegd dat het bestuur belast is met de dagelijkse leiding van het COA en dat deze zorg draagt voor een goede uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 3. Het tweede lid bepaalt dat alle bevoegdheden van het COA die niet bij of krachtens de wet aan de raad van toezicht zijn opgedragen, toekomen aan het bestuur. Hieruit volgt onder meer dat het bestuur tot taak heeft tijdig het jaarverslag op te stellen (artikel 18, eerste lid, van de Kaderwet) en dat het het bestuur is die met betrekking tot de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het COA toeziet op de tijdige voorbereiding en uitvoering, de kwaliteit van de daarbij gebruikte procedures, de zorgvuldige behandeling van personen en instellingen die met hem in aanraking komen en de zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten die worden ontvangen (artikel 19, eerste lid, van de Kaderwet). Verder treft het bestuur voorzieningen, waardoor personen en instellingen, die met het COA in aanraking komen, in de gelegenheid zijn voorstellen tot verbeteringen van werkwijzen en procedures te doen (artikel 19, tweede lid, van de Kaderwet). De raad van toezicht ziet toe op deze werkzaamheden en staat het bestuur daarbij met raad terzijde. Het tweede lid stelt veilig dat er geen twijfel kan bestaan over de bevoegdheidsverdeling tussen bestuur en raad van toezicht.

Het voorgestelde derde lid van artikel 9 komt overeen met het tweede lid van het huidige artikel 7. Het blijft, in verband met de politieke gevoeligheid van de opvang van asielzoekers, onverminderd van belang dat het besluit van het bestuur om de uitvoering van de aan het COA opgedragen taken (artikel 3, eerste en tweede lid) door derden te laten verrichten, de goedkeuring behoeft van de Minister.

Artikel 10 (nieuw)

In het voorgestelde artikel 10 zijn regels opgenomen over onder meer de wijze van benoeming, schorsing en ontslag alsmede de benoemingsduur van de leden van de raad van toezicht. De Minister benoemt de leden van de raad van toezicht, waaronder ook de voorzitter als zodanig. Wat betreft de omvang van de raad van toezicht bepaalt het voorgestelde artikel dat deze bestaat uit tenminste drie en ten hoogste vijf leden, waaronder de voorzitter. Het spreekt voor zich dat de raad van toezicht zodanig moet zijn samengesteld dat hij zijn taak naar behoren kan vervullen en dat de leden ten opzichte van het bestuur en de Minister onafhankelijk en kritisch kunnen opereren. Omdat de raad van toezicht ook een verantwoordelijk-

heid heeft voor het eigen functioneren als (intern) toezichtsorgaan binnen het COA, wordt voorgesteld de benoeming, schorsing en het ontslag van de leden van de raad door de Minister in beginsel te laten plaatsvinden op voordracht van de raad. De raad van toezicht beoordeelt ook het eigen functioneren en moet de mogelijkheid hebben eigen leden, die niet meer voldoen aan de voorwaarden voor onafhankelijk intern toezicht, voor te dragen voor schorsing of ontslag. Daarmee wordt invulling gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid van de raad van toezicht als interne toezichthouder binnen de organisatie van het COA. De bevoegdheid van de raad om (potentiële) leden voor te dragen voor benoeming, schorsing of ontslag doet niet af aan het feit dat de Minister daarover uiteindelijk beslist en daarvoor ook de verantwoordelijkheid draagt. De Minister kan ook zonder voordracht door de raad van toezicht leden van die raad schorsen of ontslaan, indien naar zijn oordeel sprake is van ongeschiktheid of onbekwaamheid voor lidmaatschap van de raad van toezicht of andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen (artikel 12, tweede lid, van de Kaderwet). Voor die gevallen bepaalt het vijfde lid dat de Minister de raad van toezicht in de gelegenheid stelt zijn gevoelen kenbaar te maken over de voorgenomen schorsing of ontslag.

Het zesde lid verplicht de raad van toezicht een reglement vast te stellen. Als zelfstandig orgaan bepaalt de raad van toezicht binnen de grenzen van zijn taken en bevoegdheden zelf zijn werkwijze en de wijze van besluitvorming (onderdeel a). Omwille van de transparantie en de aansluiting van het externe toezicht daarbij door de Minister, wordt dit opgenomen in het reglement. Het reglement behoeft de goedkeuring van de Minister. Goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of op de grond dat het reglement naar het oordeel van de Minister een goede taakuitoefening kan belemmeren. Ook voorziet het reglement van de raad van toezicht in ieder geval in de mogelijkheid tot instelling van commissies. Zo kan de raad van toezicht uit zijn midden één of meer commissies – bijvoorbeeld een auditcommissie of een selectiecommissie – instellen om de besluitvorming in de raad voor te bereiden.

Artikel 11 (nieuw)

Op de in het eerste tot en met het vierde lid van het voorgestelde artikel 11 opgenomen taken van de raad van toezicht is in het algemene deel van deze toelichting reeds ingegaan. Op grond van het vijfde lid wordt de opdracht tot onderzoek van de jaarrekening van het COA niet verleend door het bestuur, maar naar analogie van de regeling in artikel 2:393 lid 2 BW door de raad van toezicht van het COA. Met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid bepaalt het zesde lid van artikel 11 – naast de in artikel 14 geregelde informatieverstrekking – dat de raad van toezicht ten minste eens per jaar in afwezigheid van het bestuur zijn functioneren, dat van het bestuur en de daaraan te verbinden conclusies met de Minister bespreekt.

Artikel 12 (nieuw)

Op de voorgestelde afwijking van artikel 15 van de Kaderwet ten aanzien van de rechtspositie van het COA-personeel is in het algemene deel van deze toelichting reeds ingegaan. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

Artikel 13 (nieuw)

In het algemene deel van deze toelichting is reeds ingegaan op de nieuwe interne structuur van het COA, waarin de dagelijkse leiding berust bij het bestuur. Op grond van het huidige artikel 11 van de Wet COA wordt het COA in en buiten rechte vertegenwoordigd door de voorzitter van het bestuur en een ander bestuurslid. Voortaan zal het COA in en buiten rechte worden vertegenwoordigd door de voorzitter van het bestuur.

Onderdeel J (artikel 14)

Het voorgestelde artikel 14, dat de gegevensuitwisseling tussen de Minister en het COA regelt, bevat aanvullingen op de regeling van gegevensuitwisseling tussen minister en zelfstandige bestuursorgaan in artikel 20 van de Kaderwet. Op grond van artikel 20, eerste lid, van de Kaderwet verstrekt het zelfstandige bestuursorgaan de minister desgevraagd alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen en kan de minister van het zelfstandige bestuursorgaan vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is. Op grond van het huidige artikel 14 van de wet COA verstrekken de Minister en het COA elkaar wederzijds, gevraagd of ongevroegd, die informatie die van belang is voor de uitvoering van de uit de Wet COA voortvloeiende taken en kan de Minister regels stellen met betrekking tot de verstrekking van die informatie. Dit laatste heeft zijn neerslag gekregen in de Regeling informatieverstrekking Centraal Orgaan opvang asielzoekers 2006.

Naast gegevensverstrekking door het COA aan de Minister is tevens sprake van gegevensverstrekking door de Minister aan het COA. Op grond van artikel 2 van het Subsidiebesluit Centraal Orgaan opvang asielzoekers 2005 doet de Minister het COA jaarlijks vóór 1 juli een raming toekomen van de bezetting en behoefte aan producten en projecten in het daaropvolgende kalenderjaar, welke raming het uitgangspunt vormt bij het opstellen van het (bij de subsidieaanvraag te voegen) activiteitenplan van het COA. Voorts verstrekt de Minister het COA jaarlijks vóór 1 september informatie over de onderwerpen waarop het COA in het kader van de risico-analyse in zijn jaarplan in dient te gaan. Het is wenselijk de bestaande en naar tevredenheid functionerende regeling in aanvulling op artikel 20 van de Kaderwet te handhaven. Zij waarborgt niet alleen dat de Minister tijdig en ongevroegd over die informatie kan beschikken die hij nodig heeft om zijn ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, maar ook dat hij tijdig beschikt over de informatie die van belang is voor de bekostiging van het COA en de verantwoording van de publieke gelden.

In artikel 14 is voorts rekening gehouden met de voorgestelde wijzigingen in de interne structuur van het COA; er is niet alleen sprake van wederzijdse uitwisseling tussen de Minister en het COA, maar ook van gegevensuitwisseling tussen het bestuur en de raad van toezicht van het COA.

Het tweede lid bevat de delegatiebasis op grond waarvan de Minister regels kan stellen met betrekking tot de gegevensuitwisseling met de raad van toezicht en het bestuur. Deze komt overeen met het huidige tweede lid, waarop de Regeling informatieverstrekking Centraal Orgaan opvang asielzoekers 2006 is gebaseerd. Hierbij is tot uitdrukking gebracht dat deze ministeriële bevoegdheid is beperkt tot door of aan de Minister te verstrekken gegevens. Het tweede lid heeft geen betrekking op de onderlinge gegevensuitwisseling tussen het bestuur en de raad van toezicht van het COA.

Onderdeel K (artikel 15)

Artikel 15 heeft betrekking op het activiteitenverslag in het kader van de subsidieverlenging van het COA. Zoals in het algemene deel van deze toelichting is aangegeven, is het wenselijk de bekostiging van het COA door middel van subsidies op grond van de subsidietitel in de Awb te handhaven. Om die reden blijft ook het activiteitenverslag van het COA, dat deel uitmaakt van de subsidiesystematiek, bestaan. Dit vormt echter geen aanleiding voor afwijking van de Kaderwet. Het activiteitenverslag

van het COA beschrijft de aard en omvang van de activiteiten waarvoor subsidie werd verleend en bevat een vergelijking tussen de nagestreefde en de gerealiseerde doelstellingen en een toelichting op de verschillen (artikel 4:80 Awb). Daarmee verschafft het grosso modo dezelfde inzichten als het jaarverslag, bedoeld in artikel 18 van de Kaderwet, dat de taakuitoefening en het gevoerde beleid beschrijft. In artikel 15 wordt daarom bepaald dat het activiteitenverslag van het COA (in de zin van de subsidietitel van de Awb) wordt opgenomen in het jaarverslag van het COA (in de zin van de Kaderwet). Hierdoor moet het verslag zowel voldoen aan de eisen die de Awb daaraan stelt, als ook aan de eisen van de Kaderwet. Dit betekent onder meer dat verslag moet worden gedaan van hetgeen is verricht ter tijdige voorbereiding en uitvoering, van de kwaliteit van de daarbij gebruikte procedures, van de zorgvuldige behandeling van personen en instellingen die met het COA in aanraking komen, van de zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten die door het COA zijn ontvangen en van de voorzieningen, waardoor personen en instellingen, die met het COA in aanraking komen, in de gelegenheid zijn voorstellen tot verbeteringen van werkwijzen en procedures te doen (artikel 19 Kaderwet).

Het activiteitenverslag/jaarverslag van het COA wordt in de bestaande planning- en controlcyclus jaarlijks voor 1 mei ingediend. Ingevolge artikel 18, eerste lid, van de Kaderwet stelt een zelfstandig bestuursorgaan jaarlijks vóór 1 juli een jaarverslag (dat in de voorgestelde systematiek tevens het activiteitenverslag bevat) op. Ingevolge artikel 43 van de Kaderwet wordt deze datum drie jaar na inwerkingtreding van de Kaderwet (in 2010) vervroegd naar 15 maart van ieder jaar.

Onderdeel M (artikel 16)

Artikel 16 vormt de basis voor de subsidiering van het COA. In het algemene deel van deze toelichting is reeds ingegaan op deze bekostigingswijze. In het gewijzigde eerste lid van artikel 16 is tot uitdrukking gebracht dat de subsidie slechts wordt verleend voor de uitvoering van de door de Minister aan het COA opgedragen taken op het gebied van opvang van asielzoekers (artikel 3, eerste lid) en van andere categorieën vreemdelingen (artikel 3, tweede lid).

Onderdeel N (artikel 17)

In de nieuwe eerste volzin van artikel 17, eerste lid, is tot uitdrukking gebracht dat het activiteitenplan – het overzicht van de te subsidiëren activiteiten, de daarmee nagestreefde doelstellingen en de daarvoor benodigde personele en materiële middelen (artikel 4:62 Awb) – de instemming van de Minister behoeft. Niet uitdrukkelijk is opgenomen dat het activiteitenplan wordt vastgesteld door het bestuur van het COA, aangezien uit het voorgestelde artikel 9, tweede lid, reeds voortvloeit dat alle bevoegdheden, die niet bij of krachtens de wet aan de raad van toezicht zijn opgedragen, aan het bestuur toekomen.

Evenmin is uitdrukkelijk opgenomen dat ook de vaststelling van de begroting en van het financiële verslag de instemming van de Minister behoeven. Omdat het COA op grond van artikel 34 van de Kaderwet verplicht wordt een jaarrekening op te stellen, zal bij de aanvraag tot vaststelling van de subsidie niet langer het financiële verslag, maar de jaarrekening moeten overgelegd (artikel 4:75, tweede lid, Awb). Aangezien de artikelen 29, eerste lid, en 34, tweede lid van de Kaderwet reeds bepalen dat de vaststelling van de begroting en van de jaarrekening de instemming van de Minister behoeft, hoeft dit niet nogmaals in de Wet COA te worden geregeld.

In dit verband wordt er nog op gewezen dat uit artikel 26 van de Kaderwet volgt dat een zelfstandig bestuursorgaan als het COA jaarlijks voor een door de Minister vast te stellen datum de begroting voor het daaropvolgende jaar indient. De begroting van het COA maakt deel uit van het jaarplan dat jaarlijks voor 15 november wordt ingediend en dat voortaan de goedkeuring van de raad van toezicht behoeft. In het onderhavige wetsvoorstel is niet voorzien in een afzonderlijke bepaling met betrekking tot de datum waarop de jaarrekening van het COA moet zijn ingediend. Op grond van artikel 34, eerste lid, van de Kaderwet moet de jaarrekening tegelijk worden ingediend met het jaarverslag.

Onderdeel O (artikel 18)

In het algemene deel van deze toelichting is uiteengezet dat de regering het naar tevredenheid functionerende bekostigingsstelsel op grond van de subsidietitel van de Awb wenst te handhaven. Artikel 18 (dat grotendeels overeenkomt met het huidige artikel 17a) vormt de basis voor het recent vastgestelde Subsidiebesluit Centraal Orgaan opvang asielzoekers 2005. De delegatiebasis om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent de handelingen, bedoeld in artikel 4.71 Awb, waarvoor voorafgaande toestemming van de Minister van Justitie nodig is, is vervallen. De minister kan zulks reeds op grond van artikel 32 van de Kaderwet bepalen.

Uit artikel 33 van de Kaderwet volgt dat het COA een egalisatiereserve vormt, ten laste of gunste waarvan het verschil tussen de gerealiseerde baten en lasten komt en waaraan de van de egalisatiereserve genoten rente wordt toegevoegd. Op grond van onderdeel f zullen de bestaande aanvullende regels in het Subsidiebesluit Centraal Orgaan opvang asielzoekers 2005 met betrekking tot de (minimale en maximale) omvang en aanvulling van de egalisatiereserve en het aanwenden van eventueel resterende overschotten gehandhaafd blijven. De minimale en maximale omvang van de egalisatiereserve worden jaarlijks door de minister vastgesteld. Daarbij maakt de minister gebruik van de vermogenssystematiek, die na overleg met het COA door de Minister is vastgesteld. Indien de inkomsten hoger zijn dan geraamd wordt de egalisatiereserve, indien nodig, aangevuld tot de verplichte minimale omvang. Van het alsdan resterende overschot kan het COA een deel aanwenden voor vooraf door de Minister goedgekeurde doelen (zoals bedrijfsvoeringsprojecten of investeringen verband houdend met de wettelijke taken van het COA). Deze regeling heeft tot doel het COA te prikkelen tot doelmatig werken. De positieve resultaten die daarmee worden behaald, worden voor een deel – met de goedkeuring van de Minister – geïnvesteerd in bijvoorbeeld terugkeerprojecten van het COA of onderzoeken naar de verbetering van de werkprocessen. Met het nadien resterende overschot wordt de egalisatiereserve zonodig aangevuld tot de vastgestelde maximale omvang. Indien, nadat het overschot overeenkomstig deze regels is aangewend, nog een overschot resteert, vloeit dit overschot terug naar de Minister.

Onderdeel P (artikel 19)

De voorgestelde wijziging van het hernummerde artikel 19 (het huidige artikel 18) volgt uit de vervanging van het financiële verslag door de jaarrekening als gevolg het feit dat artikel 34, tweede lid, van de Kaderwet het COA verplicht tot het opstellen van een jaarrekening en artikel 4:75, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht in dat geval bepaalt dat in plaats van het financiële verslag de jaarrekening wordt overgelegd bij de aanvraag tot het vaststellen van de subsidie. Aangezien uit het voorgestelde artikel 9, tweede lid, reeds volgt dat het het bestuur van het COA is die de jaarrekening van het COA vaststelt en uit artikel 34 van de

Kaderwet volgt dat de jaarrekening tegelijk met het jaarverslag wordt ingediend, kan het huidige eerste lid, dat bepaalt dat het bestuur van het COA binnen vier maanden na afloop van het boekjaar het financiële verslag aan de Minister verzendt, vervallen. Aangezien uit artikel 34, derde lid, van de Kaderwet volgt dat de Minister goedkeuring van de jaarrekening kan onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang, kan het huidige vijfde lid, dat bepaalt dat de instemming met het financiële verslag slechts geheel of gedeeltelijk wordt onthouden indien uitgaven zijn geschied in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet, eveneens vervallen.

Nu het financiële verslag wordt vervangen door de jaarrekening, zijn de artikelen 4:78 en 4:79 van de Awb (m.b.t. het accountantsonderzoek van het financiële verslag) niet langer van toepassing. Het accountantsonderzoek is voortaan gebaseerd op artikel 35 van de Kaderwet en wordt zoveel mogelijk ingericht overeenkomstig titel 9 van Boek 2 BW. De thans nog op artikel 4:79 Awb gebaseerde aanwijzing over de reikwijdte en de intensiteit van de accountantscontrole zoals neergelegd in de Controleprotocol 2005 Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Stcrt. 2005, 212) zal voortaan zijn gebaseerd op het artikel 19, eerste lid, van de Wet COA, op grond waarvan ook het onderzoek door de accountant naar de naleving van de aan de subsidie verbonden verplichtingen blijft berusten.

Aangezien uit de Kaderwet reeds volgt dat een zelfstandig bestuursorgaan bij de aanwijzing van de accountant bedingt dat aan de minister desgevraagd inzicht wordt geboden in de controlewerkzaamheden van die accountant (artikel 35, tweede lid, tweede volzin) bestaat geen behoefte meer aan een bepaling in de Wet COA dat de accountant meewerkt aan onderzoeken van de Minister die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taak van het ministerie. De medewerkingsplicht van het COA zelf – voortaan van het bestuur en de raad van toezicht – blijft wel gehandhaafd.

Onderdeel Q (artikel 20, hernummerd)

De vervanging van het financiële verslag door de jaarrekening is hiervoor reeds toegelicht. Aangezien artikel 35, eerste lid, van de Kaderwet voorschrijft dat de jaarrekening zoveel mogelijk overeenkomstig titel 9 van Boek 2 BW wordt ingericht, bestaat er geen behoefte aan een ministeriële regeling van de inrichting van de jaarrekening.

Artikel II

Op grond van artikel 47, eerste lid, onderdeel d, van de Wet op de jeugdzorg heeft de Inspectie jeugdzorg tot taak toezicht te houden op onder toezicht of onder voogdij staande alleenstaande minderjarige vreemdelingen die in een opvangvoorziening van het COA verblijven. Gelet op de vernummering in de Wet COA, wordt de verwijzing naar artikel 7 van de Wet COA (taken van het bestuur van het COA) vervangen door verwijzing naar artikel 9 van die wet (taken van het bestuur van het COA).

Artikel III

De inwerkingtreding is voorzien bij koninklijk besluit. Dat houdt verband met het feit dat gelijktijdig met de inwerkingtreding van deze wet moet worden voorzien in de benoeming van de voorzitters en leden van het bestuur en de raad van toezicht. Bij de inwerkingtreding van de wet zal rekening worden gehouden met de jaarlijkse cyclus van activiteitenplan,

jaarplan en financieel verslag, samenhangend met de subsidieverlening aan het COA.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst