

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 maart 2010

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de vaste Commissie van Justitie. Ik dank de leden van de SP-fractie en de VVD-fractie voor hun inbreng. Verheugd stel ik vast dat de leden van de VVD-fractie kunnen instemmen met de nauwe betrokkenheid van de Minister van Justitie overeenkomstig de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (verder: de Kaderwet) bij de vorming van het bestuur van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (verder: het COA) en dat deze leden ook geen bezwaar hebben tegen een klein en slagvaardig bestuur. Graag ga ik in het navolgende in op de nog resterende vragen van deze fracties. Ik hoop hiermee een voorspoedige voortgang van de behandeling van het wetsvoorstel te hebben bevorderd.

1. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Met dit wetsvoorstel wordt het COA onder het bereik van de Kaderwet gebracht. Hiermee worden de mogelijkheden van controle en sturing door de minister ten opzichte van de huidige situatie inderdaad aanzienlijk vergroot, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie. Ingevolge dit wetsvoorstel zal de Kaderwet van toepassing zijn op de organisatie van het COA, waarmee de minister het gehele toezicht- en sturinginstrumentarium tot zijn beschikking heeft dat de Kaderwet hem biedt om zijn ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. Dit instrumentarium is van toepassing op zowel het bestuur als op de raad van toezicht, aangezien beide zijn aan te merken als zelfstandige bestuursorganen binnen de organisatie van het COA. In het onderstaande ga ik tevens in op de vraag van de leden van de VVD-fractie op welke punten de voorgestelde regeling met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid verschilt van de huidige regeling.

Aangezien het bestuur van het COA en de raad van toezicht van het COA zelfstandige bestuursorganen zijn, zal de minister de leden van beide organen benoemen, schorsen en ontslaan (artikel 12 van de Kaderwet). Hoewel ook de huidige Wet COA bepaalt dat de minister de leden van het bestuur benoemt, schorst en ontslaat (artikel 5), versterkt de Kaderwet op dit punt wel degelijk de positie van de minister. In dit verband wijs ik op de reeds in de memorie van toelichting gememoreerde ontwikkelingen

binnen het COA, die er kort gezegd op neerkomen dat het bestuur mettertijd meer afstand heeft genomen van de dagelijkse leiding door de algemeen directeur en feitelijk meer toezicht is gaan houden op die dagelijkse leiding. De algemeen directeur van het COA wordt op grond van de huidige Wet COA echter benoemd, geschorst en ontslagen door het bestuur (artikel 8) en niet door de minister. Hierin brengt het wetsvoorstel verandering. Voortaan zullen ook deze directeur en de eventuele overige leden van het (dagelijkse) bestuur worden benoemd, geschorst en ontslagen door de minister, die, zo antwoord ik in dit verband de leden van de VVD-fractie, daarvoor ook de ministeriële verantwoordelijkheid draagt. Daarnaast bepaalt de huidige Wet COA dat het bestuur (dat in de voorgestelde structuur wordt vervangen door de raad van toezicht) de taken en bevoegdheden van de algemeen directeur (in de toekomstige structuur: het bestuur) van het COA bepaalt. Aangezien het bestuur in de nieuwe situatie binnen de organisatie van het COA een zelfstandig bestuursorgaan is, worden de taken en bevoegdheden bij wet bepaald en kan de minister beleidsregels stellen, waarvoor deze ook ministeriële verantwoordelijkheid draagt.

Anders dan thans het geval is, behoeft het bestuursreglement van het bestuur voortaan de goedkeuring van de minister (artikel 11 van de Kaderwet), die voor die goedkeuring ministeriële verantwoordelijkheid draagt. Dit geldt eveneens voor het bestuursreglement van de raad van toezicht.

Daarnaast behoeven de besluiten tot vaststelling van de begroting van het COA (artikel 29 van de Kaderwet) en van de jaarrekening van het COA (artikel 34 van de Kaderwet) voortaan goedkeuring van de minister, die daarvoor ministeriële verantwoordelijkheid draagt. Dit gaat verder dan de huidige Wet COA, waarin slechts is bepaald (artikel 18, vijfde lid) 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.

Anders dan thans het geval is, zal het COA voortaan slechts met goedkeuring van de minister kunnen instemmen met eventuele mandaatverlening door anderen dan de minister (artikel 8 van de Kaderwet). De minister draagt ministeriële verantwoordelijkheid voor zijn besluit tot goedkeuring. In het onderhavige wetsvoorstel is in aanvulling hierop nog 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). Ook hiervoor draagt de minister verantwoordelijkheid.

Ingevolge artikel 20 van de Kaderwet verstrekken het bestuur en de raad van toezicht de minister desgevraagd alle benodigde inlichtingen en kan de minister ook inzage vorderen van alle voor zijn taakvervulling redelijkerwijs noodzakelijke gegevens en bescheiden. De Kaderwet heeft hier geen meerwaarde ten opzichte van de huidige Wet COA. Met het oog op het reeds in toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel gememoreerde politieke belang van de opvang van asielzoekers, zijn in artikel 11 de bestaande en ruimere informatieverplichtingen in het onderhavige wetsvoorstel gehandhaafd, en aangepast aan de nieuwe situatie waarin de organisatie van het COA twee zelfstandige bestuurorganen kent. Zowel het bestuur als de raad van toezicht moeten de minister tijdig – desgevraagd of eigener beweging – alle relevante inlichtingen verstrekken. De minister kan bij ministeriële regeling nadere regels stellen over die informatievoorziening (het voorgestelde artikel 14). Het spreekt voor zich dat hij voor deze regeling ministeriële verantwoordelijkheid draagt.

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). De minister is verantwoordelijk voor zijn besluiten om dit al dan niet te doen.

Ten slotte bevat de huidige Wet COA geen enkele voorziening voor ingrijpen door de minister ingeval van ernstige taakverwaarlozing. Artikel 23 van de Kaderwet voorziet daarin. De minister kan de noodzakelijke voorzieningen treffen, indien het bestuur of de raad van toezicht zijn taak ernstig verwaarloost. Ook daarvoor draagt hij ministeriële verantwoordelijkheid.

De leden van de SP-fractie, die hebben gevraagd naar de huidige problemen die met het instrumentarium van de Kaderwet worden opgelost en naar de punten waarop controle en sturing in de huidige Wet COA tekortschieten, antwoord ik dat de huidige Wet COA onvoldoende tegemoet komt aan de huidige inzichten over de verhouding tussen een zelfstandig bestuursorgaan en de politiek verantwoordelijke bewindspersoon. Met dit wetsvoorstel wordt bereikt dat de regeling van het COA aansluit bij de huidige visie op zelfstandige bestuursorganen. Ook komt de interne structuur van het COA, waarin twee organen formeel met een deel van de dagelijkse leiding zijn belast, niet voldoende tegemoet aan de eis van een transparante organisatieregeling. Het gaat hierbij met name om onduidelijkheden over de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden van het bestuur en het bureau onder leiding van de algemeen directeur binnen de organisatie van het COA. Zoals in de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel reeds is gememoreerd, wordt dit probleem in de praktijk al sinds enige tijd geredresseerd doordat het bestuur feitelijk is gaan functioneren als een meer op afstand opererend orgaan dat, met gebruik van zijn huidige bevoegdheid om taken te delegeren aan de algemeen directeur, toezicht houdt op de uitvoering van de taken van het COA door de algemeen directeur.

Voor zover deze leden in dit verband doelen op de wijze waarop asielzoekers worden opgevangen, antwoord ik dat er ook nu al voldoende mogelijkheden aanwezig zijn, bijvoorbeeld in het kader van de subsidieverlening en de beleidsmatige kaderstelling, om aanvullende voorwaarden aan de opvang te stellen.

Rechtspositie personeel

Ingevolge artikel 15, eerste lid, van de Kaderwet, zijn de rechtspositieregels voor ambtenaren die zijn aangesteld bij een ministerie van overeenkomstige toepassing op het personeel in dienst van een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de Staat. In het onderhavige wetsvoorstel wordt hiervan, zoals de leden van de SP-fractie terecht constateren, afgeweken. Hierbij is een belangrijke overweging geweest dat de huidige flexibiliteit, die het COA in staat stelt adequaat en kosten-effectief in te kunnen spelen op fluctuerende aantallen asielzoekers, niet onnodig moet worden beperkt door de rechtspositionele regels voor ambtenaren op het COA-personeel toe te passen. Een langere ontslagvergoedingsperiode en een langere herplaatsingsperiode zou de flexibiliteit van het COA immers beperken en de kosten verhogen. Hoewel ik van mening ben dat deze overweging reeds volstaat om de afwijking van artikel 15 van de Kaderwet te rechtvaardigen, is dit, anders dan de leden van de SP-fractie kennelijk veronderstellen, niet de enige overweging geweest. Het ARAR is namelijk voor het COA-personeel niet de meest voor de hand liggende arbeidsvoorwaardenregeling. COA-medewerkers voeren het primaire opvangproces uit, hetgeen de hoofdtaakstelling van het COA is. Zij verzorgen de immateriële opvang-

taken en begeleidingswerkzaamheden ten behoeve van asielzoekers en bepaalde andere categorieën vreemdelingen, hetgeen meer een agogisch professionele dan ambtelijk professionele beroepshouding vereist. De werving en selectie, de daarvoor geëigende functieprofielen en de secundaire arbeidsvoorwaarden passen derhalve beter bij CAO welzijn en maatschappelijke dienstverlening dan bij de CAO voor rijksambtenaren. Ten slotte is in dit verband niet zonder belang dat COA-medewerkers om bovengenoemde redenen al sinds de instelling van het COA geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet en de Algemeen burgerlijke pensioenwet zijn, maar werknemer naar burgerlijk recht (het huidige artikel 9 van de Wet COA). Aangezien handhaving van de huidige arbeidsvoorwaarden geen rechtspositionele verandering voor het COA-personeel teweeg brengt, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie, is de ondernemingsraad van het COA niet geconsulteerd.

Financieel toezicht

De activiteiten van het COA ter uitvoering van diens wettelijk opgedragen taken zullen als voorheen worden gefinancierd door subsidiëring. De Raad van State heeft hierbij geen kanttekeningen geplaatst. Hiermee wordt de bestaande en in de praktijk goed functionerende subsidieverhouding tussen de minister en het COA gecontinueerd. Deze beproefde financieringswijze heeft slechts beperkte gevolgen voor de regeling van het financiële toezicht op het COA onder het regiem van de Kaderwet. De elementaire basisregeling die de Kaderwet voor het financiële toezicht op zelfstandige bestuursorganen biedt, geldt als uitgangspunt. Van deze basisregeling wordt in de voorgestelde regeling van het financiële toezicht op het COA dan ook niet afgeweken. Gelet op de subsidieverhouding tussen het COA en de minister, behoeft deze basisregeling echter aanvulling met bepalingen van de uitgebreidere regeling van het financiële toezicht in afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit acht ik niet problematisch, aangezien de basisregeling van de Kaderwet zelf is ontleend aan de uitgebreidere regeling in afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht en beide regelingen zonder problemen kunnen worden gecombineerd tot één samenhangend toezichtskader. Deze regelingen zijn bestendig en goed te verenigen. Daarom is, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, het advies van de Raad van State om te kiezen tussen een van beide regelingen voor het financieel toezicht op het COA, niet gevolgd en is gekozen voor één samenhangend toezichtskader waarin beide regelingen zijn verenigd. In het advies van de Raad heb ik ook geen aanleiding gezien om de in dat advies besloten liggende verwachting te delen dat de basisregeling in de Kaderwet of de aanvullende regeling in afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht zo vaak zullen worden aangepast, dat de continuïteit van de voorgestelde regeling voor het financiële toezicht op het COA in gedrang komt. Mocht op enig moment aanleiding bestaan om één van beide regelingen aan te passen, dan zal uiteraard de regeling van het financiële toezicht op het COA worden aangepast. Ten slotte wijs ik er in dit verband op dat met de in dit wetsvoorstel voorgestelde regeling van het financiële toezicht de systematiek van het financiële toezicht op de Raad voor de rechtsbijstand is gevolgd, zoals die is voorgesteld in het wetsvoorstel tot aanpassing van de Wet op de rechtsbijstand in verband met de bestuurlijke centralisatie van de raden voor rechtsbijstand (Kamerstukken II 2009/10, 31 835), waarmee de Tweede Kamer recentelijk heeft ingestemd.

2. De interne structuur van het COA

Op de vraag van de leden van de SP-fractie of het COA wil experimenteren met de huisvesting van arbeidsmigranten, antwoord ik dat de wettelijke taak van het COA is de opvang van asielzoekers en andere, door de

Minister van Justitie aangewezen categorieën vreemdelingen. Arbeidsmigranten zijn niet als zodanig aangewezen. Het is ook niet de bedoeling dat die migranten door het COA zullen worden opgevangen. In het verleden heeft het COA tijdens de forse daling van het aantal op te vangen asielzoekers en de daaruit voortvloeiende krimp van zijn organisatie wel enkele mogelijkheden verkend om zijn werkterrein te verbreden naar de opvang van andere vreemdelingen, waaronder arbeidsmigranten, maar hiervan is, onder meer om financiële risico's en concurrentievervalsing met gebruik van publieke middelen te voorkomen, verder afgezien. Wel heeft het COA uit overwegingen van doelmatig en efficiënt gebruik van zijn uit de algemene middelen gefinancierde onroerend goed, dat niet gebaat is bij leegstand, bij wijze van pilot toestemming gekregen om een leegstaand pand tijdelijk aan derden – in casu een gemeente – te verhuren. Inmiddels heeft het COA echter weer behoefte aan dit pand voor de uitvoering van zijn wettelijke taak en wordt de verhuur daarvan beëindigd.

Aangezien de financiering van het COA met het onderhavige wetsvoorstel niet wordt gewijzigd, volgt hieruit ook niet dat het COA bij gebreke aan overheidsfinanciering voortaan noodgedwongen private activiteiten moet gaan ondernemen. Dit is niet de bedoeling van de financiering, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie, en dat zal ook in de toekomst niet het geval zijn. Het is zeker geen door mij gestelde voorwaarde. De overheidsfinanciering van het COA is en blijft voldoende om het zijn als zelfstandig bestuursorgaan opgedragen taken naar behoren te kunnen (blijven) vervullen. Het gaat hierbij om de opvang en begeleiding van asielzoekers en andere door de minister aangewezen behoeftige vreemdelingen. Naar mijn mening is er geen enkele noodzaak om het COA overheidsmiddelen in te laten zetten om het COA, met alle risico's van concurrentievervalsing en extra kosten van dien, te laten toetreden tot de private markt van de huisvesting van arbeidsmigranten, toeristen en andere vreemdelingen die zelf verkiezen al dan niet tijdelijk naar Nederland te komen.

Het COA, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie voorts, concentreert zich al als vanouds op zijn kerntaak om zo kosten-effectief als mogelijk is de door de wet en de minister vereiste opvang en begeleiding aan asielzoekers en andere behoeftige vreemdelingen te bieden. Na een forse daling in de afgelopen jaren is er de laatste tijd sprake geweest van een lichte groei in de benodigde opvangcapaciteit, die nu echter weer is gestabiliseerd. Het COA is voortdurend bezig vervangende locaties te zoeken voor centra die als gevolg van aflopende bestuursovereenkomsten gesloten moeten worden. Het streeft daarbij naar bestendiging van het vastgoedbestand door bestuursovereenkomsten voor onbepaalde tijd en duurzame vormen van huisvesting.

De taken waarmee het bestuur onder de huidige Wet COA is belast, veranderen, zoals de leden van de SP-fractie terecht constateren, niet. Dit wetsvoorstel strekt daar ook niet toe. Het gaat hier om essentiële uitvoeringstaken, waar het COA bij uitstek de nodige expertise bezit om die met inachtneming van het internationale recht en de instructies van de minister, uit te voeren. Dit staat echter los van de interne organisatie van het COA. Ik kan de conclusie van deze leden dat het instellen van een raad van toezicht slechts leidt tot de instelling van een extra bestuurslaag waardoor er de facto weinig zal veranderen, dan ook niet onderschrijven.

Anders dan deze leden kennelijk veronderstellen, leidt de instelling van een raad van toezicht naast het bestuur ook niet tot een vorm van «subbestuur». Beide organen hebben immers hun eigen, strikt gescheiden verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De raad van toezicht heeft uitdrukkelijk geen bestuurstaken- en verantwoordelijkheden.

Daarentegen beëindigt dit wetsvoorstel juist een situatie die desgewenst als «sub-bestuur» zou kunnen worden aangemerkt. Binnen de kaders van de huidige Wet COA heeft het bestuur aan het bureau onder leiding van de algemeen directeur bestuurstaken gedelegeerd, waardoor er binnen de organisatie van het COA feitelijk twee instantie zijn die zijn belast met bestuurstaken. Als gezegd, is het huidige bureau mettertijd gaan fungeren als het bestuur van het COA en houdt het bestuur hierop toezicht. Ingevolge het wetsvoorstel zal echter slechts een orgaan (het bestuur) zijn belast met bestuurstaken en zal een ander orgaan (de raad van toezicht) zijn belast met het interne toezicht op het bestuur. De algemeen directeur zal voortaan als het bestuur van het COA verantwoording schuldig zal zijn aan de minister en niet, zoals nu het geval is, aan het huidige bestuur. In de voorgestelde organisatie van het COA zal het bestuur uiteraard wel rekening hebben te houden met de raad van toezicht, maar dit betekent niet dat er sprake is van een extra bestuurslaag. Wel wordt de interne organisatie van het COA en de interne verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden transparanter.

Anders dan de leden van de SP-fractie menen, zal de raad van toezicht ook niet fungeren als «de lange arm» van de minister. Binnen de organisatie van het COA is de raad – naast het bestuur – een zelfstandig bestuursorgaan, dat derhalve niet ondergeschikt is aan de minister. Zijn taken en bevoegdheden staan in het teken van het interne toezicht op het bestuur en het doelmatig en behoorlijk functioneren van het COA. Dit wordt wettelijk verankerd. De raad heeft tot (wettelijke) taak toe te zien op de werkzaamheden van het bestuur en het bestuur met raad terzijde te staan (het voorgestelde artikel 11, eerste lid). Om deze taak naar behoren te kunnen vervullen, heeft de raad een aantal bevoegdheden ten opzichte van het bestuur, waaronder de bevoegdheid tot instemming of goedkeuring van een aantal belangrijke besluiten (het voorgestelde artikel 11, tweede lid). Ook de gronden waarop die kan worden onthouden, zijn gericht op de doelmatige en behoorlijke taakuitoefening door het COA (het voorgestelde artikel 11, derde lid). Hiermee is de onafhankelijkheid van de raad van toezicht gewaarborgd. De raad legt, evenals andere zelfstandige bestuursorganen, verantwoording af in zijn jaarverslag dat ook aan het parlement wordt gezonden.

Uit het feit dat de leden van de raad van toezicht door de minister worden benoemd, kan niet worden afgeleid dat de raad zal fungeren als «de lange arm» van de minister. Evenals dat ten aanzien van de leden van andere zelfstandige bestuursorganen – waaronder ook het bestuur van het COA – het geval is, volgt deze betrokkenheid uit de ministeriële verantwoordelijkheid. Het interne toezicht door de raad op het bestuur van het COA dient een ander doel dan het externe toezicht door de minister dat diens ministeriële verantwoordelijkheid dient. Wel kan de minister bij de uitoefening van het externe toezicht gebruik maken van de resultaten van het interne toezicht, waar beide vormen van toezicht elkaar overlappen. Dit maakt een efficiëntere en effectieve inrichting van het externe toezicht mogelijk, met dien verstande dat hierbij altijd rekening moet worden gehouden met het feit dat beide vormen van toezicht verschillende doelen dienen.

Het aantal asielzoekers is over een lange reeks jaren aanzienlijk gedaald. Zoals in de toelichting is aangegeven, is de organisatie van het COA mettertijd intensief gekrompen, hetgeen heeft geleid tot de behoefte aan een klein en slagvaardig bestuur voor het COA. De leden van de VVD-fractie, die er op hebben gewezen dat het aantal op te vangen asielzoekers nadien weer is gestegen, antwoord ik dat ook met de mogelijkheid van stijging van het aantal asielzoekers rekening is gehouden. Aangezien de ontwikkeling van de aantallen op te vangen asielzoekers zich met name op de langere termijn nauwelijks laat voorspellen, bestaat

er behoefte aan een klein en slagvaardig bestuur dat snel en efficiënt kan inhaken op al dan niet voorzienbare fluctuaties in de opvangbehoefte.

In de nieuwe organisatie van het COA zullen zowel de Raad van toezicht als het bestuur de minister tijdig informeren over zaken die diens politieke verantwoordelijkheid raken. De in artikel 14 voorgestelde regeling van de gegevensverstrekking door het COA aan de minister, die er kort gezegd op neerkomt dat beide organen van het COA de minister gevraagd of ongevraagd die informatie verstrekken die van belang is voor de uitoefening van diens taken en dat de minister hierover regels kan stellen, is uitgebreider dan de regeling van artikel 20 van de Kaderwet. Op grond van artikel 20, eerste lid, van de Kaderwet verstrekken het bestuur en de raad van toezicht de minister *desgevraagd* de benodigde inlichtingen en kan de minister zakelijke gegevens en bescheiden *vorderen*, voor zover die voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig zijn.

De leden van de VVD-fractie hebben in dit verband gevraagd op welke punten de voorgestelde regeling met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid verschilt van de huidige regeling. De Kaderwet geeft een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen, waarmee de democratische controle op zelfstandige bestuursorganen inzichtelijk wordt geregeld. In de Kaderwet zijn de meest gebruikelijke instrumenten voor toezicht op en sturing van het beleid en het beheer van zelfstandige bestuursorganen neergelegd. Hiervoor ben ik in paragraaf 1 in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie reeds ingegaan op de punten waarop de Kaderwet leidt tot wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling in het toezicht- en sturinginstrumentarium dat de minister tot zijn beschikking heeft en voor het gebruik waarvan hij ministeriële verantwoordelijkheid draagt.

Aangezien het van belang is dat er op een structurele wijze aandacht wordt besteed aan het functioneren van COA dat zich als zelfstandig bestuursorgaan nu eenmaal op enige afstand van de minister bevindt, zendt de minister ingevolge artikel 39 van de Kaderwet elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het COA, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie op hun vraag of en hoe het parlement zal worden geïnformeerd over het functioneren van het COA.

Aan de hand van dit verslag dient een beoordeling mogelijk te zijn van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het COA en van de wenselijkheid van voortzetting van de taakuitoefening door het COA. Gerapporteerd zal worden over de besteding van de publieke middelen – onder meer de prijs/kwaliteitverhouding van de geleverde prestaties en de effectiviteit van de door het COA gemaakte keuzen, waaronder die op het gebied van het personeelsbeleid – en het realiseren van de gestelde beleidsdoelen.

De leden van de VVD-fractie wijs ik er op dat uit het jaarverslag van het Ministerie van Justitie en de (toelichting bij de) justitie-begroting zal blijken dat toezicht op het COA is uitgeoefend en aan de hand van welke criteria. Het functioneren van het COA wordt beoordeeld aan de hand van de financiële kaders en de afgesproken prestatie-indicatoren, die betrekking hebben op het functioneren van het COA zelf en op de rol van het COA binnen de vreemdelingenketen. Momenteel wordt, in het kader van de herijking van de producten en kostprijzen van het COA gewerkt aan een nieuw set prestatie-indicatoren. Daarnaast reviewt de accountantsdienst van het Ministerie van Justitie de werkzaamheden van de accountant van het COA.

De minister zal zich een oordeel vormen over de kwaliteit van het COA met behulp van het hem verder ter beschikking staand instrumentarium uit de Kaderwet, de inlichtingenplicht, de begrotings- en jaarrekeningcyclus, het jaarverslag en de vijfjaarlijkse evaluatie alsmede eventuele aanvullende specifieke instrumenten in de instellingswet. Het parlement kan hierover ook met de minister debatteren en zo zijn conclusies trekken. Het jaarverslag van het COA beschrijft de taakuitoefening en het gevoerde beleid, ook met betrekking tot de kwaliteitszorg. Het jaarverslag kan door het COA naar eigen inzicht worden ingericht, met dien verstande dat de minister regels kan stellen met betrekking tot de inrichting van het – in het kader van de subsidieverlening vereiste – activiteitenverslag, bedoeld in artikel 4:80 van de Algemene wet bestuursrecht, dat deel uitmaakt van het jaarverslag (artikel 15, tweede lid). Het jaarverslag wordt ingevolge artikel 18, tweede lid, van de Kaderwet aan de minister en aan beide kamers der Staten-Generaal toegezonden, zodat de leden van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer daarvan kunnen kennisnemen. Op deze wijze, zo beantwoord ik de daartoe strekkende vraag van de leden van de VVD-fractie, wordt het parlement daarover dus jaarlijks geïnformeerd.

In de jaarrekening wordt door het COA rekening en verantwoording afgelegd van het financieel beheer en van de geleverde prestaties over het verstreken boekjaar. Deze jaarrekening gaat vergezeld van een verklaring omtrent de getrouwheid van een door de raad van toezicht aangewezen accountant. Bij de aanwijzing van de accountant wordt bedongen dat desgevraagd inzicht aan de minister wordt geboden in de controlewerkzaamheden van de accountant. De accountantsverklaring heeft mede betrekking op de rechtmatige inning en besteding van de middelen door het COA. Bij die verklaring wordt een verslag van bevindingen over de doelmatigheid van het beheer en de organisatie van het COA gevoegd. Het besluit tot vaststelling van de jaarrekening behoeft op grond van artikel 34, tweede lid, van de Kaderwet de goedkeuring van de minister, die deze kan onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 34, derde lid, van de Kaderwet). Ik zie in de positie van het COA geen bijzondere aanleiding om *ongevraagd* jaarlijks een gedetailleerde jaarrekening van het COA aan de Tweede Kamer te zenden. In het kader van de begrotingsbehandelingen moet de minister aan het parlement verantwoording kunnen afleggen over de wijze waarop het COA met de publieke middelen is omgegaan. De kosten moeten in zijn begrotingshoofdstuk worden opgenomen en vervolgens worden verdedigd. Desgevraagd kan in dit kader, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, de gedetailleerde jaarrekening van het COA worden toegezonden en kan hierop worden ingegaan.

In de Kaderwet zie ik geen aanleiding om het functioneren van het COA als zelfstandig bestuursorgaan, al dan niet bij wijze van verdere verzelfstandiging, verder te onttrekken aan de ministeriële verantwoordelijkheid, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt juist het COA onder de Kaderwet te brengen met het oog op de versterking van de toezichts- en sturingsmogelijkheden van de minister. Ook bij de politiek gevoelige taken van het COA past geen verdergaande verzelfstandiging van het COA. Evenmin zie ik aanleiding om het COA van zelfstandig bestuursorgaan te transformeren tot een baten-lastendienst. Met de volledige toepassing van het instrumentarium van de Kaderwet zijn de bevoegdheden van de minister (en de verantwoordelijkheden van het COA) voldoende verankerd en is transformatie tot een baten-lastendienst niet nodig om de ministeriële verantwoordelijkheid voldoende te kunnen effectueren. Bovendien brengt een dergelijke transformatie hoge kosten met zich mee, onder meer door de wijziging van de rechtspositie van het COA-personeel, zo beantwoord ik de vraag van de

leden van de VVD-fractie of is overwogen de rechtsvorm van het COA te wijzigen.

3. Financiële gevolgen en administratieve lasten

Naar verwachting zullen de kosten van het bestuur en de raad van toezicht in vergelijking met de huidige situatie geen grote budgettaire gevolgen hebben, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie. Ik voorzie geen uitbreiding van het aantal leden (van het bestuur en de raad van toezicht). Wel zal de bezoldiging van al deze leden onder de zogeheten Balkenende-norm blijven.

De vraag van de leden van de SP-fractie of het juist is dat er geen verschillen zullen ontstaan in de wijze waarop het COA door de overheid wordt gefinancierd, beantwoord ik bevestigend. Het COA wordt thans gesubsidieerd naar gelang de behoefte aan opvangcapaciteit en het onderzoek ik thans de mogelijkheden om het COA en de andere partners in de asielketen in staat te stellen grote fluctuaties in het werkaanbod op te vangen door middel van een financiële- of capaciteitsbuffer, waarmee deze organisaties in staat worden gesteld snel in te spelen op plotselinge en onvoorziene stijgingen in de instroom, en het ontstaan van achterstanden kan worden voorkomen.

Daarnaast verwacht ik dat de verbetering van de asielprocedure leidt tot een lagere behoefte aan opvangcapaciteit. De desbetreffende voorstellen, waarmee de Tweede Kamer recentelijk heeft ingestemd, worden naar verwachting medio dit jaar geïmplementeerd.

Met de leden van de SP-fractie ben ik van mening dat planning door het COA ook de nodige financiële ruimte vergt. Het COA heeft al de nodige ruimte om vanuit zijn relevante expertise op het gebied van opvang en begeleiding van asielzoekers naar eigen inzichten de meest passende instrumenten te kiezen, opvanglocaties te verwerven en af te stoten en binnen een bepaalde bandbreedte zelf besluiten te nemen. De bekostigingssystematiek voorziet hierin. Daarin brengt dit wetsvoorstel geen wijziging.

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