

Vergaderjaar 2001–2002

28 364

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: de bedrijfsvoering van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2002

Hierbij bied ik u het eindrapport aan van het interdepartementale beleids-
onderzoek (IBO)¹ naar de bedrijfsvoering van het Centraal Orgaan opvang
Asielzoekers (COA). De aanleiding van het onderzoek was onder meer de
wens om de kostprijzen te herzien ten einde een grotere transparantie te
bewerkstelligen. Ten behoeve van voormeld onderzoek heeft de minister-
raad aan de werkgroep de volgende onderzoeksopdracht geformuleerd:

richtinggevende voorstellen te doen voor een volwaardig resultaatgericht
besturingsmodel (bekostiging op basis van output) tussen de Minister van
Justitie en het COA, waarin rekening wordt gehouden met de invoering
van een baten/lastenstelsel bij het COA, de introductie van de leen- en
depositofaciliteit, de gevolgen van de notitie opvangmodaliteiten en de
budgettaire consequenties.

Bij de bekostiging op basis van output zal worden gekeken naar de hoofd-
producten, die het COA levert in tegenstelling tot de huidige bekostigings-
systematiek, waarbij bekostiging plaats heeft op basis van inputfactoren
als personeel en materieel.

Conclusies en aanbevelingen van de werkgroep

Uitgangspunten voor de nieuwe bekostiging en aansturing zijn het
vergroten van de transparantie, een heldere toedeling van de taken en
bevoegdheden waardoor een efficiënte aanwending van publieke
middelen ook in de toekomst wordt gegarandeerd. Door de uitkomsten
van de nieuwe bekostigingssystematiek tussen Justitie en het COA over te
nemen in de Rijksbegroting wordt bovendien de publieke verantwoording
verbeterd. Overigens brengt dit alles geen verandering in de huidige
bevoegdheden van de staatssecretaris van Justitie.

In het rapport zijn de hoofdproducten van het COA omschreven als
opvang, huisvesting en het uitvoeren van regelingen. Deze indeling vormt
de basis voor de toekomstige bekostiging. Dit komt ook beter overeen met

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informa-
tiepunt Tweede Kamer.

de daadwerkelijke output van het COA dan alleen de huidige vormen van opvang (de opvangmodaliteiten). Hiernaast vormt de structurele capaciteit in opvangplaatsen zoals vastgelegd in de notitie opvangmodaliteiten (Vergaderstukken II, 1999–2000, 19 637, nr. 533) een belangrijk uitgangspunt. In de toekomst zullen de kwantitatieve afspraken tussen Justitie en het COA vooral gebaseerd zijn op structurele en flexibele opvangcapaciteit.

Behalve over de gewenste aantallen hoofdproducten (de output) zullen in de toekomst ook afspraken gemaakt gaan worden over de kwaliteitseisen, die vanuit het departement van Justitie aan deze producten gesteld zullen worden. Hiertoe zullen zogenaamde «Service Level Agreements» worden afgesloten, waarin de kwaliteitseisen zijn vastgelegd en waardoor de transparantie verder wordt vergroot. Bezien in het licht van het besturingsmodel zijn dit taken van een opdrachtgever.

Naast de bekostiging van de activiteiten heeft ook de doorvoering van een volledig baten/lastenstelsel belangrijke consequenties. De (financiële) continuïteit van het COA staat hierbij centraal. Dit wordt vastgelegd in een genormeerd investerings-, financierings- en risicobeleid. In de sturingsrelatie zijn dit taken van een eigenaar.

De aangegeven taken van de opdrachtgever en de eigenaar dienen in de toekomst ook bestuurlijk van elkaar gescheiden te zijn. Hierdoor wordt evenzeer de gewenste transparantie vergroot en bestaat de mogelijkheid om sneller in te kunnen springen op ontwikkelingen. De rol van opdrachtgever wordt toebedacht aan de verantwoordelijke beleidsdirectie en de belangen van de Minister als eigenaar van het COA worden behartigd door de Directeur-Generaal waaronder de eigenaar ressorteert.

In het implementatietraject zijn de belangrijkste taken het uitwerken van de kostprijzen van de nieuwe producten (nul-meting), de nadere invulling van het risicobeleid en hiermee de bepaling van de normen voor de financiële reserve. Hiernaast zullen de formulering van de kwaliteitseisen in de Service Level agreements, de aanpassing van wet- en regelgeving en de overgang naar een volwaardig baten/lastenstelsel de nodige inspanning vergen.

Kabinetstandpunt

Het Kabinet acht de aanbevelingen van de werkgroep werkbare uitgangspunten en richtinggevend voor het traject naar een volwaardig resultaatgericht besturingsmodel zoals dat het Kabinet voor ogen staat.

Voor het beleggen van de rol van eigenaar stelt het kabinet voor aan te sluiten bij het model dat binnen Justitie van toepassing is op de nieuwe baten-lastendiensten Nederlands Forensisch Instituut en de Directie Bestuurszaken. Dat houdt in dat de Secretaris-Generaal ambtelijk eindverantwoordelijk is conform de organisatieregeling Ministerie van Justitie 2000. Met inachtneming van de mandaatregeling Ministerie van Justitie 1997 treedt de Directeur-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenbeleid op als gemandateerd eigenaar van het COA. Bij de vertaling van deze vormgeving naar convenanten wordt bij het opstellen van het eigenaarsconvenant expliciet aandacht besteed aan de afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten opzichte van het COA.

Tijdens de begrotingsbesprekingen rond de voorjaarsnota is afgesproken dat in de implementatie van het IBO COA uiterlijk 1 januari 2003 ten principale de vraag naar de bestuurlijk-organisatorische vormgeving (agentschap, ZBO met of zonder Raad van Toezicht) beantwoord wordt aan de

hand van de geldende verzelfstandigingskaders. Ter realisatie van een krachtig en onafhankelijk toezicht op de uitvoering zal in dit licht aan de invulling van de auditfunctie binnen het COA bijzondere aandacht besteed worden. De rol van opdrachtgever wordt belegd bij de Directeur Vreemdelingenbeleid.

Het kabinet onderschrijft de door de werkgroep voorgestelde invulling van het implementatietraject. In dit traject, dat zorgvuldig moet worden doorlopen en gekenmerkt wordt door geleidelijkheid, verbetering en omkeerbaarheid, wordt invulling gegeven aan de uitwerking van de door de werkgroep voorgestelde sturingsrelatie, de organisatorische en administratieve veranderingen die zowel binnen het COA als binnen mijn ministerie noodzakelijk zijn en de aanpassing van bestaande wet- en regelgeving. Dit zal in overwegende mate een technische exercitie zijn, die de bevoegdheidsverdeling tussen de staatssecretaris van Justitie en het COA niet wijzigt.

Met de werkgroep acht het kabinet een gezamenlijk optreden van de betrokken partijen een noodzakelijke voorwaarde voor het welslagen van de implementatie. Daartoe wordt een gezamenlijke implementatie stuurgroep in het leven geroepen waarin een vertegenwoordiger van respectievelijk de hoofddirectie COA, namens het ministerie van Justitie de Directie Financieel Economische Zaken en de Directie Vreemdelingenbeleid en namens het ministerie van Financiën de Inspectie der Rijksfinanciën onder voorzitterschap van de Directeur-generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken zitting hebben.

Het is mijn verwachting dat het implementatietraject voor medio 2003 kan zijn afgerond, opdat het werken volgens de nieuwe sturingsrelatie per 1 januari 2004 van start kan gaan. Om dit te kunnen realiseren zal een eerste nul-meting ten behoeve van de bepaling van de kostprijsofbouw van de nieuwe productindeling van het COA eind november 2002 gereed zijn. Dit betekent dat de nieuwe bekostigingssystematiek kan worden toegepast bij de voorbereiding van de Rijksbegroting voor 2004. Voor de begrotingsvoorbereiding 2003 is een vergelijkbare aanpak gehanteerd als bij de begrotingsvoorbereiding 2002.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals