

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 mei 2009 en het nader rapport d.d. 3 november 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 april 2009, no. 09.000877, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Justitie, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers in verband met de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de instelling van een raad van toezicht, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel brengt het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (het COA) onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (de Kaderwet). Daarbij wordt tevens de reeds in de praktijk van het COA gegroeide positie van het bestuur als raad van toezicht wettelijk vastgelegd. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot de rol van de raad van toezicht en de keuze voor een financieel toezichtskader. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 april 2009, nr. 09.000877, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 mei 2009, nr. W03.09.0104/II, bied ik U hierbij aan.

1. Rol van de raad van toezicht

In de Kaderwet zijn bevoegdheden met betrekking tot het externe toezicht voorbehouden aan de minister. Het betreft instemming met het activiteitenplan en goedkeuring van begroting en jaarrekening. In dit voorstel is ervoor gekozen om naast het externe toezicht zoals dat geregeld is in de Kaderwet, ook regels voor intern toezicht te stellen. Beoogd wordt het intern toezicht onafhankelijk te positioneren ten opzichte van het bestuur en te komen tot een duidelijke afbakening van de onderscheiden taken en bevoegdheden.² Het intern toezicht wordt daartoe belegd bij een raad van toezicht. In het wetsvoorstel worden de taken van de raad van toezicht geregeld in de artikelen 10 en 11. De raad van toezicht ziet toe op de werkzaamheden van het bestuur en staat deze met raad terzijde. Daarbij adviseert hij de minister omtrent het reglement van het bestuur en de bezoldiging van de bestuursleden. Zijn taken

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.

gaan evenwel verder dan enkel adviestaken; de raad van toezicht kan personen voordragen voor benoeming in het bestuur en de leden voordragen voor schorsing of ontslag, eenmaal per jaar bespreekt hij het functioneren van zichzelf en het bestuur, in afwezigheid van het bestuur met de minister en de raad van toezicht wijst de accountant aan die de jaarrekening moet controleren. In de toelichting wordt er op gewezen dat de raad van toezicht een belangrijke eigen verantwoordelijkheid heeft binnen het COA, onder meer waar het gaat om de transparante verantwoording door het bestuur van de doelmatigheid en rechtmatigheid van haar functioneren, die niet samenvalt met de verantwoordelijkheid van de minister om vast te stellen dat het bestuurlijke toezicht werkt. 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.¹

De Raad constateert dat er daarmee twee vormen van toezicht van toepassing zijn, waardoor een hybride figuur ontstaat. Wil een dergelijk voorstel effectief zijn, dan is het nodig dat de onderscheiden taken en bevoegdheden duidelijk worden omschreven. Het voorgestelde artikel 11, eerste en tweede lid, bepaalt dat de raad van toezicht toeziet op de werkzaamheden van het bestuur en in het bijzonder op een aantal nader aangeduide bestuursbesluiten. Uit de tekst van artikel 11, noch uit de toelichting wordt duidelijk wat het toezicht door de raad precies inhoudt. Aan de raad van toezicht worden geen bevoegdheden gegeven waarmee aan dit toezicht inhoud kan worden gegeven. De Raad is niet zonder meer overtuigd dat het voorstel de voorgenomen raad van toezicht voldoende mogelijkheden biedt om de eigen verantwoordelijkheid zoals hierboven beschreven te effectueren. De bevoegdheden van de raad van toezicht zouden, met inachtneming van de bevoegdheden van de minister op grond van de Kaderwet, moeten worden versterkt. Gedacht zou kunnen worden aan instemmings- of goedkeuringsbevoegdheid voor de raad van toezicht met betrekking tot in ieder geval de besluiten genoemd in artikel 11, tweede lid.

De Raad adviseert de bevoegdheden van de raad van toezicht te versterken, opdat effectief (intern) toezicht kan worden uitgeoefend.

1. Het advies van de Raad om de bevoegdheden van de raad van toezicht te versterken, is gevolgd. Het gewijzigde artikel 11, tweede lid, voorziet thans in een instemmings- en goedkeuringsbevoegdheid van de raad van toezicht met betrekking tot besluiten van het bestuur betreffende het activiteitenplan, de begroting, de jaarrekening, het jaarverslag, het doen van investeringen of desinvesteringen die een door de raad van toezicht vast te stellen bedrag te boven gaan en het aangaan van meerjarige exploitatie-overeenkomsten die een door de raad van toezicht vast te stellen bedrag te boven gaan. De raad van toezicht kan goedkeuring of instemming op grond van het derde lid onthouden wegens strijd met het recht of op de grond dat het besluit de doelmatige en behoorlijke taakuitoefening door het COA kan belemmeren. Aangezien de raad van toezicht hiermee een zelfstandig bestuursorgaan binnen de organisatie van het COA wordt, is de Kaderwet rechtstreeks op hem van toepassing. De waarborgen van zijn onafhankelijkheid ten opzichte van de minister, de goedkeuring van zijn reglement door de Minister, de regeling van de nevenfuncties en bezoldiging van zijn leden, hun benoeming, schorsing en ontslag door de minister, de regeling van zijn jaarverslag, de informatievoorziening, gegevensbescherming, taakverwaarlozing en van zijn evaluatie volgen rechtstreeks uit de Kaderwet. Om die reden bestaat er niet langer aanleiding een aantal bepalingen van de Kaderwet van overeenkomstige toepassing te verklaren op de raad. Het zevende lid van artikel 10 is om die reden geschrapt.

2. Financieel toezicht

Het COA wordt op basis van artikel 16 van de huidige Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers gefinancierd door middel van een jaarlijkse subsidie. Het huidige wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Bij de totstandkoming van de Kaderwet is gekozen voor het opnemen van een algemene regeling voor het financieel toezicht, om te voorkomen dat de wetgever per afzonderlijke zbo een keuze zou moeten maken uit de instrumenten opgenomen in afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Raad constateert dat in het wetsvoorstel zowel de subsidietitel van de Awb, met inbegrip van het grootste deel van afdeling 4.2.8, alsook de regeling voor financieel toezicht in de Kaderwet van toepassing wordt op het COA. Hierdoor zijn verschillende

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2, laatste alinea.

regelingen binnen de subsidietitel en de Kaderwet die zien op dezelfde materie naast elkaar van toepassing. Uit de toelichting blijkt dat deze twee regelingen, hoewel op ondergeschikte punten verschillen bestaan, grotendeels gelijklopen. In de toelichting wordt onvoldoende onderbouwd wat de meerwaarde is van twee toezichtskaders. De Raad wijst er op dat de inhoudelijke samenloop voor de toekomst niet vast staat. De bestendigheid van de wet is met het van toepassing zijn van twee toezichtskaders dan ook onvoldoende gewaarborgd.¹ Daarenboven is de Raad van oordeel dat de regeling aan helderheid zou winnen door de keuze voor één toezichtskader.² De Raad adviseert te kiezen voor één toezichtskader voor het financieel toezicht op het COA.

2. Het advies van de Raad, dat wij lezen als het advies om het toezichtskader voor het financiële toezicht op het COA te wijzigen, is niet gevolgd. Met de voorgestelde regeling voor het financiële toezicht op het COA wordt de bestaande en in de praktijk goed functionerende subsidieverhouding tussen de minister en het COA gecontinueerd en geplaatst in het kader van de toezichtsbepalingen van de Kaderwet. In de voorgestelde regeling wordt de door afdeling 4.2.8 Awb geïnspireerde basisregeling van de Kaderwet voor het financiële toezicht op zelfstandige bestuursorganen aangevuld met de instrumenten van afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit vormt één samenhangend toezichtskader, dat even bestendig is als ieder van de twee genoemde regelingen. Het kabinet voorziet in geen van beide regelingen frequente wijzigingen. Indien op enig moment mocht blijken van een noodzaak tot aanpassing van (één van) beide regelingen, zal uiteraard ook worden bezien welke gevolgen dit heeft voor de regeling van het financiële toezicht op het COA.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

3. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt, met dien verstande dat het zesde lid van artikel 11 redactioneel is verbeterd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

¹ Vergelijk aanwijzing 10 Ar.

² Vergelijk aanwijzingen 10 en 78 Ar.

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W03.09.0104/II met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel I, onderdeel G, achter «de artikelen 5, tweede lid, en 6, eerste lid,» invoegen: (nieuw).¹
- In onderdelen H, O, P en Q, «(hernummerd)» telkens vervangen door: (nieuw).
- In onderdeel H, artikel 11, derde lid, aanhef, na «Onze Minister» invoegen: in ieder geval.
- Onderdeel H, artikel 11, zesde lid, vervangen door: 6. Indien het jaarverslag van de raad van toezicht niet tezamen met het jaarverslag van het bestuur wordt uitgebracht als bedoeld in artikel 10, zevende lid, onder b, stelt de raad van toezicht in afwijking van artikel 18 van de Kaderwet binnen een maand na de vaststelling van de jaarrekening zijn jaarverslag op.

¹ Vergelijk aanwijzing 238, zevende lid, Ar.