

Vergaderjaar 2018–2019

33 042

Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)

Nr. 34

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2019

Door middel van deze brief informeer ik uw kamer over de uitkomsten van de evaluatie van het zelfstandig bestuursorgaan Centraal Orgaan opvang asielzoekers (zbo COA). Met bijgesloten evaluatie¹:

1. Is voldaan aan artikel 39 van de Kaderwet zbo's, waarin is bepaald dat elke vijf jaar verslag wordt gedaan van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het zbo.
2. Is voldaan aan de toezegging² om uw kamer na drie jaar een evaluatie te doen toekomen van het afschaffen van de Raad van Toezicht van het COA op 1 juli 2015. Onderzocht is of de afschaffing voldoende is gebleken om het COA onder directere verantwoordelijkheid van de Minister te plaatsen.
3. Is aanvullend onderzocht of er aanleiding is om het COA om te vormen tot agentschap.

De evaluatie is uitgevoerd door ABDTOPConsult en beslaat de periode 2012 – 2018.

Ik deel de conclusies uit het rapport en ik ga aan de slag met de aanbevelingen, die aansluiten bij de gezamenlijke inspanningen van het ministerie en het COA, om de doelmatigheid, effectiviteit en sturingsrelatie te optimaliseren. Onderstaande 3 paragrafen bevatten per onderdeel van de evaluatie, de belangrijkste onderzoekconclusies, aanbevelingen en mijn reactie daarop.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 25 268, nr. 113.

1. Doelmatigheid en doeltreffendheid COA

Ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid komen de onderzoekers tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

- Uit een benchmark blijkt dat de ondersteunende diensten van het COA grotendeels passend van omvang zijn in vergelijking met andere organisaties. Aanbevolen is de mogelijkheden te verkennen om benchmarks uit te voeren met vergelijkbare organisaties in andere Europese landen.
- De kosten van de huisvesting van asielzoekers worden bij het COA voortdurend geoptimaliseerd, via een portfoliobenadering met gehuurd vastgoed en vastgoed in eigendom. Er zijn prikkels en goede procedures met checks en balances om in dynamische situaties van groei en krimp de meest doelmatige aanpak te zoeken, zowel qua huisvesting als qua personele inzet. In tijden waarin het aantal asielzoekers sterk oploopt, kan het zijn dat de normen of normprijzen, niet altijd gehaald worden. Aanbevolen is om met kracht in te zetten op de flexibilisering van de asielketen, waarmee potentieel doelmatigheidswinsten zijn te behalen.
- Via ex-post analyses van over- en onderschrijdingen wordt jaarlijks impliciet aandacht besteed aan de doelmatigheid van het COA. Een expliciete monitoring van de doeltreffendheid en doelmatigheid ontbreekt echter. Aanbevolen is om met periodieke steekproeven de doeltreffendheid te meten, elke vier jaar afspraken te maken over de ontwikkeling van de doelmatigheid en te experimenteren met meerjarige/dakpansgewijze opdrachten en financiering.
- De vele opvangmodaliteiten vormen een belemmering voor doelmatigheid, vanwege de frictieleege stand die deze met zich mee kunnen brengen. Er wordt niet periodiek nagegaan of het zinvol is om deze modaliteiten te handhaven. De huidige COA-administratie maakt het niet mogelijk om reële kostprijzen van alle modaliteiten te bepalen, als maatstaf voor de doelmatigheid. Aanbevolen is de administratie hiervoor aan te passen.

Reactie

Zoals de onderzoekers vaststellen, is er veel informatie over en aandacht voor doeltreffendheid en doelmatigheid van het COA. In de periodieke gesprekken tussen het COA en het ministerie komen deze thema's standaard aan de orde. Het COA heeft meerdere instrumenten in handen om de doelmatigheid doorlopend te optimaliseren. Ook zijn er diverse initiatieven om kosten (verder) te reduceren.

Ik onderken dat de doelmatigheid systematischer gemonitord kan worden als er meer inzicht is in de ex ante kostprijzen en ex post uitgaven per opvangmodaliteit. Ook onderzoek ik de mogelijkheid om de voorgestelde benchmark uit te voeren en periodieke steekproeven te doen naar de doeltreffendheid. Voorafgaande aan de begrotingsbehandeling informeer ik uw kamer nader over de wijze waarop dit wordt gerealiseerd.

Ik onderschrijf dat extra doelmatigheidswinst kan worden behaald door verdere flexibilisering, onder andere via het programma Flexibilisering Asielketen.

In de voortgangsbrief van dit programma, die ik na het zomerreces aan uw kamer zal aanbieden, informeer ik u nader over de stand van zaken. Naast dit programma dragen ook andere initiatieven bij aan de flexibilisering van de opvang en daarmee vergroting van de doelmatigheid. Zo heeft het COA, in overleg met de VNG, een handelingsperspectief ontwikkeld voor het op- en afschalen van opvangcapaciteit. Ook worden er verschillende projecten uitgevoerd om flexibele opvangvormen te ontwikkelen en te testen.

Ten aanzien van de aanbeveling om te experimenteren met meerjarige of dakpansgewijze opdrachten en financiering, merk ik het volgende op. Zoals uit de evaluatie blijkt, ontvangt het COA voldoende financiering om doeltreffend te kunnen werken, ook bij wijzigende omstandigheden. Dit voorjaar is de begroting van het Ministerie van JenV ten behoeve van het COA structureel opgehoogd, waardoor meer zekerheid en continuïteit is geboden. Aanleiding hiervoor was de nieuwe transparantere en schokbestendigere methodiek voor de ODA-toerekening, een belangrijke financieringsbron voor de opvang, op basis van de kostenbepalende bezetting in plaats van instroom.

2. Afschaffing Raad van Toezicht en sturingsrelatie

Ten aanzien van de afschaffing van de Raad van Toezicht en de sturingsrelatie concluderen de onderzoekers het volgende:

- De afschaffing van de Raad van Toezicht per 1 juli 2015 heeft geleid tot directere sturing en toezicht vanuit het ministerie. Het gradueel aangescherpte sturings-, oftewel driehoeksmodel, waarin bij het ministerie de rollen van eigenaar en opdrachtgever functioneel zijn gescheiden, werkt goed. Aanbevolen is dit model verder te verbeteren. Dit kan door betere invulling van rollen en door het opdrachtgeverschap vanuit het Ministerie van SZW met betrekking tot de voorbereiding van statushouders op inburgering, in het model te incorporeren.
- Met de afschaffing van de Raad van Toezicht verdween expertise en een sterk inhoudelijke sparring- en adviesrol die het ministerie en de ingestelde Raad van Advies, thans niet kunnen bieden. Aanbevolen is een tenderboard in te stellen of de Raad van Advies te verzwaren, bijvoorbeeld door het instellen van een auditcomité.

Reactie

Het optimaliseren van het driehoeksmodel is een proces waar doorlopend aan wordt gewerkt. Nu er een stevig fundament ligt onder dit model, komt de nadruk steeds meer te liggen op de strategische aspecten en sturing van de taakorganisaties. Op korte termijn ga ik met het Ministerie van SZW, medeopdrachtgever van het COA, in gesprek over de aanbeveling om te komen tot een gecoördineerd opdrachtgeverschap. Ook bezie ik samen met het COA hoe de door het COA-bestuur ingestelde Raad van Advies kan worden versterkt. Voorafgaande aan de begrotingsbehandeling zal ik uw kamer ook hierover nader informeren.

3. Zbo-status COA

Ten aanzien status van het COA als zbo concluderen de onderzoekers het volgende:

- Het COA voldoet formeel niet aan de instellingsvereisten van een zbo.
- Er moet niettemin van worden afgezien om het COA om te vormen tot een agentschap. Omvorming heeft negatieve gevolgen voor het uitvoeren van de kerntaak en de doelmatigheid, leidt tot verminderde wendbaarheid en hogere kosten, leidt niet tot een betere samenwerking in de keten en is niet relevant voor de sturing vanuit het ministerie.

Reactie

Ik onderschrijf deze conclusie. De omvorming van het COA tot agentschap heeft ook in mijn optiek geen meerwaarde en leidt tot hogere kosten en verminderde doelmatigheid. Omvorming kost bovendien veel extra energie, die beter kan worden gestoken in de hierboven genoemde verdere verbetering van efficiency en effectiviteit van het COA als zbo.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol