

Inhoud

Voorwoord	Capaciteit en humaniteit	pagina 7
Hoofdstuk 1	Leiderschap	pagina 11
Hoofdstuk 2	Beleid en strategie	pagina 15
Hoofdstuk 3	Medewerkers	pagina 21
Hoofdstuk 4	Middelen	pagina 25
Hoofdstuk 5	Processen	pagina 29
Hoofdstuk 6	Waardering door klanten, medewerkers en maatschappij	pagina 35
Hoofdstuk 7	Eindresultaten	pagina 41
	Organisatieschema	pagina 47
	Jaarrekening	pagina 48





Capaciteit en humaniteit

Het jaar 2002 markeert de omslag van een jarenlange toename van het aantal asielzoekers in Nederland naar een sterke daling. Het gaat over een vermindering van ongeveer 17% ten opzichte van 2001. Na een periode met vrijwel voortdurend gebrek aan opvangplaatsen kreeg het COA in 2002 voor het eerst in zijn bestaan te maken met een overschot. Eind 2002 verbleven er een kleine 70.000 asielzoekers in de centrale opvang van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Dit jaarverslag biedt een overzicht van de belangrijkste cijfers en kengetallen van het COA over 2002.

In de tweede helft van 2002 zijn op basis van de toenmalige prognosecijfers maatregelen afgekondigd die als doel hadden de opvangcapaciteit terug te brengen tot het gevraagde niveau. De krimp zette echter harder en langer door dan verwacht waardoor nog een aantal krimpplannen volgden.

Daarnaast zijn in 2002 voorbereidingen getroffen voor aanpassingen binnen de besturing van het COA. Doel van deze reorganisatie is te komen tot eenheid in sturing en resultaat gericht werken, met als gevolg meer uniformiteit binnen de organisatie. Op deze manier kan het COA zijn opdrachtgever ook in hectische tijden een constante opvangkwaliteit blijven bieden.

Humaniteit

Het begrip humaniteit, zoals omschreven in de missie van het COA, speelt een centrale rol bij de kwaliteit van de opvang. Om de humane opvang van asielzoekers nog verder te professionaliseren, heeft het COA in 2002 verschillende acties ondernomen. Voorbeelden hiervan zijn het vaststellen van een nieuw verstrekkingenbeleid en het ontwikkelen van een nieuw opvangconcept voor de opvang van alleenstaande minderjarige asielzoekers.

Medewerkers

We weten inmiddels uit ervaring dat het jaarverslag onvoldoende recht doet aan het dagelijks werk dat de medewerkers van het COA uitvoeren. Van al hun activiteiten, initiatieven en projecten komt maar een klein deel aan bod. Daarom bedanken we op deze plaats alle medewerkers die zich in 2002 voor de organisatie hebben ingezet. Een jaar dat door de vermindering van de opvangcapaciteit heel veel onzekerheid met zich mee bracht, maar dat tegelijkertijd toch door veler inspanning ook in het teken stond van de verdere professionalisering van de opvang van asielzoekers in ons land.

Omgeving

Een groot aantal lokale, regionale en landelijke organisaties en zeer veel vrijwilligers leveren een bijdrage aan de humane opvang van asielzoekers in Nederland. Hun inzet en betrokkenheid is niet alleen onmisbaar om de doelen van het COA te bereiken maar helpt ook het draagvlak voor de asielopvang te vergroten. Draagvlak voor het gegeven dat vluchten niet alleen van alle tijden is, maar altijd over mensen gaat. Dat betekent ook het nemen van medeverantwoordelijkheid door burgers en overheid voor de kwetsbare mens die asiel zoekt.

Toekomst

In 2003 is het de belangrijkste uitdaging van het COA om bij de aanzienlijke vermindering van de capaciteit, en de extra kosten die dit met zich meebrengt, de kwaliteit van de opvang te handhaven. In de contacten met de Rijksoverheid blijven we ons ook hard maken voor tijdige afhandeling van procedures om langdurig verblijf in de opvang te voorkomen. Ook blijven we dringend aandacht vragen voor het verder verruimen van mogelijkheden van asielzoekers om te werken of deel te nemen aan (verplichte) activiteiten gericht op activering en ontwikkeling. Binnen de kaders van het ministerie van Justitie en de wetgeving op het gebied van asielbeleid zullen we ons opnieuw inzetten om zo optimaal mogelijk invulling te geven aan de missie en kerntaken van het COA.

H.C.J. Janssen RA
algemeen directeur

J.G. Kraaijeveld-Wouters
voorzitter van het bestuur



Vorbereiden van organisatie op vermindering opvangcapaciteit

Bestuur, directie en management van het COA hebben in 2002 geanticipeerd en gereageerd op de sterke daling van het aantal asielzoekers in de opvang. Dit heeft geleid tot de start van een grootschalige operatie om de opvangcapaciteit te verminderen. Daarnaast is veel aandacht besteed aan bedrijfscultuur, een thema dat onlosmakelijk verbonden is met het nieuwe organisatie- en besturingsmodel. Verder heeft in 2002 de eerste visitatie publieke verantwoording plaatsgevonden.

1.1 Vermindering opvangcapaciteit

Het management heeft intensief gewerkt aan het voorbereiden van de organisatie op de daling van het aantal asielzoekers in de opvang. Deze daling is het gevolg van de afname van de instroom en de toename van de uitstroom. In oktober 2002 heeft het management een werkconferentie 'krimp' gehouden. Op deze conferentie en in andere overleggen is de behoefte aan opvangcapaciteit bepaald, zijn maatregelen voorbereid voor het verminderen van de capaciteit en van het aantal medewerkers en is gekeken naar de financiële consequenties.

Een van de leden van de hoofddirectie is aangewezen als procesmanager van deze operatie. Het management heeft veel aandacht besteed aan eenduidige communicatie over de capaciteitsvermindering richting medewerkers, gemeenten en andere betrokkenen.

1.2 Voorjaarsconferentie over bedrijfscultuur

In juni 2002 vond de jaarlijkse voorjaarsconferentie plaats van bestuur en management. Deze tweedaagse had het thema 'zin in COA'. De conferentie ging over de bedrijfscultuur van het COA en had tot doel tot overeenstemming te komen over de kernwaarden van de organisatie.

Als basis voor de discussie zijn de beelden gebruikt die medewerkers en externen hebben van het COA. Informatie over deze beelden is verzameld tijdens het 'dilemmadebat' in maart. Het resultaat van de voorjaarsconferentie is vastgelegd in een slotdocument waarin de kernwaarden van het COA staan. Dit zijn compassie, respect, betrouwbaarheid en gedrevenheid.

Asielzoekers in zorgbanen In juni hebben zeventien bewoners van AZC Crailo hun zorgdiploma ontvangen. Zij hebben deelgenomen aan het project Asielzoekers in Zorgbanen, dat inmiddels ook een prijs heeft gekregen als vernieuwend project in de gezondheidszorg. De deelnemers hebben de opleiding tot zorghulp gevolgd en daarbij ook stage gelopen. Met hun diploma kunnen zij zich nog verder ontwikkelen tot verzorgende of verpleegkundige.

Asielzoekers die toegelaten zijn of worden, kunnen met hun diploma aan de slag in een zorginstelling. Asielzoekers die niet in Nederland mogen blijven, kunnen hun kennis en ervaring inzetten in het land van herkomst of elders buiten Nederland. Asielzoekers in Zorgbanen is ontwikkeld door het bureau PRO! Projecten die er toe doen. Doel van het project is een waardevolle dagbesteding aan de asielzoekers te bieden en de personeelstekorten in de zorg in de regio Gooi en Vechtstreek terug te dringen. Het project wordt gedragen door het COA, de Stichting Samenwerkende instellingen en organisaties voor Gezondheidszorg en zorgverlening in het Gooi (SSIG), de gemeente Laren en de provincie Noord-Holland. Omdat het concept van het project succesvol is, wordt het ook vertaald naar de bouwsector.

1.3 INK-managementmodel

Het COA gebruikt sinds 1996 het INK-managementmodel als instrument voor het meten en waarborgen van kwaliteit. Dit model stelt de organisatie ook in staat op basis van een diagnose verbeterplannen te maken. Het model wordt verder gebruikt als basis voor de opbouw van rapportages en (jaar)verslagen.

Om de kennis van het model in de organisatie op peil te houden, hebben veel medewerkers in 2001 en 2002 een INK-training gevolgd. Het COA heeft ook een eigen standaard ontwikkeld voor de verslagen van positiebepalingen en een speciale verslagleggerstraining opgezet.

Het kwaliteitsmodel is gekoppeld aan de planning- en controlcyclus. Zo worden verbeterpunten opgenomen in de werkplannen van de organisatie. Verder heeft het onderwerp administratieve organisatie (AO) prioriteit gekregen. Dit heeft ertoe geleid dat inmiddels de AO's van alle primaire processen zijn beschreven.

1.4 Publieke verantwoording

Samen met vier andere zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) heeft het COA eind 2000 het handvest publieke verantwoording ondertekend. Hierdoor verplicht het COA zichzelf om verantwoording af te leggen over zijn doen en laten aan de samenleving en aan belanghebbenden. In 2002 was het COA als eerste organisatie aan de beurt om getoetst te worden op transparant handelen door een onafhankelijk visitatiecollege. Als voorbereiding hierop heeft het COA een zelfevaluatie gehouden. Vervolgens heeft het visitatiecollege zich ingelezen en in mei uitgebreid gesproken met vertegenwoordigers van het COA en externe relaties. Op basis van de gespreksresultaten en observaties heeft het college een rapport geschreven. Hierin heeft het visitatiecollege aangegeven dat het COA zich heeft ontwikkeld van een pioniers-

organisatie naar een professionele organisatie die de bedrijfsvoering goed op orde heeft. Daarnaast heeft het college een aantal aanbevelingen gedaan voor verdere verhoging van de kwaliteit van de verantwoording over de dienstverlening. Ook bij het inkrimpen van de organisatie is het erg belangrijk deze kwaliteit als toetssteen te blijven gebruiken. Verder is het nodig in deze periode extra aandacht te besteden aan de externe communicatie naar de doelgroepen gasten, gemeente, gemeenschap en gezag.

1.5 Netwerk- en relatiemanagement

Voor het bereiken van de doelen van het COA is draagvlak in de maatschappij en samenwerking met andere organisaties onontbeerlijk. Het management van het COA hecht daarom veel waarde aan netwerk- en relatiemanagement. Zo is op landelijk niveau steeds meer sprake van afstemming met de partners in de vreemdelingenketen. Dit zijn met name de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Vreemdelingendienst, de Koninklijke Marechaussee en de International Organisation for Migration. Afstemming vindt plaats bij de ontwikkeling van het beleid en bij de uitvoering. Ook op lokaal niveau is samenwerking nodig om de doelstellingen te bereiken. Het gaat dan onder andere om contacten met het gemeentebestuur, scholen, politie, curatieve zorg en leveranciers.



Beleid en strategie

Vermindering van capaciteit en nieuw opvangmodel voor AMA's

Het COA heeft te maken met het politiek en maatschappelijk gevoelige asielbeleid. Op dit terrein vinden regelmatig beleidswijzigingen plaats die het COA vertaalt naar de uitvoering van het opvangbeleid. Het COA maakt beleid voor het primaire proces van de opvang, maar ook voor ondersteunende processen. De vermindering van de capaciteit werd in de loop van 2002 een 'overheersend' beleidsvraagstuk. Daarnaast heeft het COA een nieuw opvangconcept ontwikkeld voor de opvang van alleenstaande minderjarige asielzoekers. Dit is gebeurd als gevolg van het politiek vastgestelde beleid op dit terrein in 2001.

2.1 Basisdocument

Uitgangspunten voor het beleid in 2002 waren de visie en missie uit het basisdocument van het COA met de titel 'In het hart van de samenleving'. Hierin staat: 'De missie van het COA is om een humaan en waardig eerste verblijf te regelen voor wisselende aantallen asielzoekers die naar Nederland komen, dit met inachtneming van hun eigen verantwoordelijkheid.'

Bij het bepalen van beleid en strategie heeft het COA zich met name gericht op de vier hoofdprocessen die ook in het basisdocument zijn vastgelegd:

- Het huisvesten van asielzoekers in opvangvoorzieningen.
- Het handhaven van de leefbaarheid in de opvangvoorzieningen.
- Het rechtmatig uitvoeren van materiële verstrekkingen aan asielzoekers.
- Het activeren van asielzoekers.

2.2 Maatregelen om capaciteit te verminderen

Het COA moet voorzien in voldoende opvangplaatsen voor wisselende aantallen asielzoekers.

Vanaf 1997 is het COA jarenlang geconfronteerd geweest met een vrijwel voortdurend gebrek aan opvangplaatsen. De instroom was hoog en asiel-

procedures duurden in het algemeen lang. Na de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet in mei 2001 is de instroom steeds verder gedaald. Van gemiddeld 2.000 personen per maand in 2001 tot een historisch laag niveau van 600 personen in december 2002. Naast de dalende instroom was er sprake van een toename van de uitstroom uit de opvang.

Zonder ingrijpen zou een groot overschot ontstaan aan kostbare opvangvoorzieningen. Daarom is besloten de opvangcapaciteit van 70.000 plaatsen terug te brengen naar 50.000 plaatsen begin 2004 en ongeveer 30.000 plaatsen begin 2005. Deze aantallen zijn gebaseerd op de capaciteitsprognoses die het COA iedere vier maanden opstelt. Dit is een periodieke inschatting van de vraag naar opvangcapaciteit voor de komende twee jaar en is de leidraad voor de organisatie om het aanbod op af te stemmen. Op grond van de laatste prognoses zijn de gewenste aantallen verder neerwaarts bijgesteld, met als uitkomst dat er in 2005 circa 16.000 structurele plaatsen benodigd zijn met daarboven 4.000 plaatsen voor buffercapaciteit.

In de tweede helft van 2002 heeft het COA maatregelen getroffen om de opvangcapaciteit te verminderen. Kortdurende contracten voor tijdelijke opvangcapaciteit zijn beëindigd en het COA is gestopt met de verwervingstrajecten voor tijdelijke centra. De eerste reeks maatregelen van juli zal leiden tot een vermindering van ongeveer 10.000 opvangplaatsen. De tweede reeks van september zal op termijn leiden tot vermindering van ongeveer 14.000 plaatsen.

Omdat de capaciteit op basis van nieuwe prognoses nog verder moest worden teruggebracht, is eind 2002 de sluiting voorbereid van 33 opvanglocaties en een aanzienlijke reductie van de capaciteit van 10 locaties. Deze derde reeks maatregelen leidt tot een reductie van ongeveer 10.500 opvangplaatsen en is ingrijpend: asielzoekers moeten doorgeplaatst worden

en het aantal arbeidsplaatsen bij het COA wordt aanzienlijk verminderd. Ook voor de betrokken gemeenten, de vrijwilligers en andere betrokkenen hebben de maatregelen grote gevolgen. Daarom vindt de afbouw plaats, in zo goed mogelijk overleg en is voor medewerkers een Sociaal Plan opgesteld.

2.3 Structurele opvangcapaciteit

Parallel aan de afname van de capaciteit werkt het COA aan het verwerven van structurele capaciteit voor de opvang van asielzoekers en de afbouw van tijdelijke capaciteit. De structurele capaciteit is, volgens de notitie Opvangmodaliteiten uit 2000, uiterlijk in 2006 35.000 plaatsen en 5.000 bufferplaatsen. Inmiddels is dit aantal op basis van recentere prognoses door Justitie verlaagd naar 20.000 plaatsen per 2005. Structurele capaciteit is capaciteit waarvoor het bestuurlijke contract tenminste 10 jaar loopt. Uitgangspunt hierbij is een evenwichtige verdeling over de provincies. De verwerving van permanente plaatsen komt in de praktijk vooral neer op het omzetten van tijdelijke bestuursovereenkomsten in langdurige bestuursovereenkomsten en het in eigendom verwerven van (huur)panden. Hierbij is het van belang bestuurlijk draagvlak te creëren voor de vestiging van permanente opvangcentra. Daarnaast is het vaak moeilijk bestemmingsplannen te wijzigen en milieu- en hinderwetprocedures in een kort tijdsbestek af te ronden.

2.4 Taskforce Asielopvang

Gekoppeld aan de verwerving van structurele capaciteit is in 2002 een taskforce Asielopvang actief geweest. Deze bestond uit vertegenwoordigers van verschillende departementen, provincies en gemeenten en stond onder leiding van de Commissaris van de Koningin in Noord-Brabant, de heer Houben. Het doel was het verbeteren van het landelijk draagvlak voor de opvangbe-

hoefte, het waar mogelijk doen versnellen van de procedures en het oplossen van bestaande knelpunten. Eind 2002 is de taskforce opgeheven in verband met de recente ontwikkelingen in het asiëldossier.

2.5 AMA-beleid en campus

In juni 2001 is de AMA-beleidsnota van de staatssecretaris van Justitie door de Tweede Kamer vastgesteld. Deze nota is een antwoord op de groei van het aantal alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) dat de laatste jaren naar Nederland is gekomen. Speerpunten in het beleid zijn beperking van de toelating en een zwaar accent op terugkeer naar het land van herkomst.

Het COA kreeg de opdracht om voor het nieuwe beleid een passend opvangconcept gericht op terugkeer te ontwikkelen voor alle leeftijdscategorieën. Dit is naderhand beperkt tot de 15 t/m 17-jarigen; de jongere AMA's worden door de voogdij-instelling NIDOS in een integratievariant opgevangen. Voor de grootste groep AMA's, jongeren van 15 t/m 17 jaar, is gekozen voor een experiment met het zogenaamde campusmodel. Op de AMA-campus wonen de AMA's in een specifiek voor hen ingerichte woon-, werk-, leer- en leefgemeenschap. De alleenstaande minderjarige asielzoekers worden gemotiveerd om terug te keren naar het land van herkomst. Daarnaast vormt de ontwikkeling van de jongeren een belangrijk speerpunt. Jongeren met een positief besluit op hun asielaanvraag worden vanuit de campus overgeplaatst naar de integratievariant die wordt beheerd door NIDOS.

In Vught zijn vanaf half november 2002 AMA's opgevangen op de campus. Van veel van deze AMA's is de asielaanvraag al tijdens de procedure in het aanmeldcentrum afgewezen. Andere AMA's moeten nog wachten tot de beslissing van de IND in eerste aanleg klaar is.

Al deze jongeren, behalve de jongeren die een positief besluit hebben ontvangen op hun asielaanvraag, worden op de campus verder voorbereid op hun terugkeer naar het land van herkomst. Ze krijgen opvang, onderwijs en ontspanning. Alle activiteiten maken deel uit van een vast en sterk gestructureerd programma. De voertaal is Engels en het land van herkomst blijft voortdurend in beeld. De begeleiding staat in het teken van veiligheid, ontwikkeling van de jongeren en motivatie tot terugkeer. De AMA's verblijven hoofdzakelijk op het campusterrein. De campus in Vught heeft 360 opvangplaatsen, waarvan er eind 2002 34 bezet waren. Begin 2003 is in Deelen een tweede campus gestart met 180 plaatsen.

Het experiment met de campus heeft eind 2002 en begin 2003 geleid tot veel kritiek van AMA's op de campus en van diverse organisaties. De kritiek heeft vooral te maken met de strenge regels op de campus. Inmiddels zijn de leefregels aangepast, na overleg met de opdrachtgever.

De AMA-campus is een aanvulling op de centrale opvang van AMA's in de opvang- en onderzoekscentra en asielzoekerscentra. AMA's die al in Nederland waren, zijn niet in de campus geplaatst, maar blijven in de centra. Het aantal centra waarin deze opvang mogelijk is, zal worden teruggebracht van vijfen-

twintig naar acht. De opvang op deze acht locaties krijgt vorm als 'tussenvariant'; de opvang wordt in overeenstemming gebracht met de uitgangspunten van het nieuwe AMA-beleid en legt dus meer accent op terugkeer. De AMA-campus en de tussenvariant worden gemonitord en vervolgens geëvalueerd. Op grond van de uitkomsten zal de politiek een definitief besluit nemen over de opvangvorm die voor AMA's zal worden gebruikt.

2.6 Uitbreiding arbeidsmogelijkheden voor asielzoekers

Het COA heeft zich al jaren sterk gemaakt voor het verruimen van de mogelijkheden voor asielzoekers om te werken. Werk kan een belangrijke bijdrage leveren aan het welzijn van asielzoekers en heeft daarmee een positief effect op het woon-, werk- en leefklimaat in de opvang. Door een wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen zijn de mogelijkheden voor asielzoekers om arbeid te verrichten in 2002 uitgebreid. Asielzoekers mogen nu over het algemeen alle vormen van arbeid verrichten gedurende twaalf weken per jaar, mits de werkgever beschikt over een tewerkstellingsvergunning. Het criterium 'naar de aard kortdurend' dat eerder gold, is vervallen. Voor statushouders en enkele andere groepen gelden afwijkende regelingen.

Onderzoek naar AMA's en jong volwassenen Cluster Oostergo kreeg steeds meer signalen dat AMA's en jonge alleenstaande volwassenen niet zo zelfstandig en weerbaar zijn als werd gedacht. Daarom is in 2002 onderzoek gedaan naar deze doelgroep in de asielzoekerscentra van het cluster. Het cluster heeft onderzocht hoe het met deze jongeren in de centra gesteld is en wat aan problemen gedaan kan worden. Uit het onderzoek blijkt dat een deel van de jongeren kampt met verschillende psychische en sociale problemen. Extra zorg ontbreekt omdat zij als zelfstandig en weerbaar worden aangemerkt. Het onderzoek heeft geleid tot een aantal aanbevelingen. Zo wordt geadviseerd AMA's en jonge alleenstaande volwassenen bij elkaar te huisvesten en structuur te bieden. Ook is het nodig om de groep meer te stimuleren om onderwijs te volgen. Verder is het mogelijk de communicatie met de scholen en voogden te verbeteren door één aanspreekpunt voor de doelgroep te creëren. De aanbevelingen van het onderzoek worden meegenomen bij de verdere ontwikkeling van de AMA-campus en in het jong-volwassenenbeleid. Dit beleid wordt ontwikkeld mede aan de hand van de uitkomsten van een pilot in het cluster Flevoland.

Het COA vindt het noodzakelijk de huidige termijn waarin asielzoekers mogen werken verder uit te breiden en verplichte activerings- en ontwikkelingsmogelijkheden voor asielzoekers op te nemen. Dit kan door middel van stages, zorgbanen, regulier werken of andere verplichtende activiteiten in te voeren. Hiervan kunnen zowel de asielzoeker als de Nederlandse samenleving profijt hebben.

2.7 Kabinetsformatie

In juli 2002 is het eerste kabinet Balkenende aangetreden, een CDA/VVD/LPF-kabinet. In verband met de kabinetsformatie heeft het COA een pleidooi gehouden voor o.a. de uitbreiding van mogelijkheden om als asielzoeker regulier werk te kunnen uitvoeren en het doorvoeren van een selectief pardon voor asielzoekers die langer dan 4 jaar in de opvang verblijven. Dit laatste onderwerp is op de politieke agenda terechtgekomen. Ook heeft het COA aandacht gevraagd voor het hanteren van een reële kostprijs voor de opvang om daarmee op een humaan en financieel verantwoorde manier asielzoekers op te kunnen blijven vangen.

Asielzoekers naar de bibliotheek De bibliotheek biedt asielzoekers de mogelijkheid kennis te maken met de Nederlandse samenleving, het nieuws te volgen in het land van herkomst en boeken te lenen voor een studie. Om dit ook in de praktijk te laten werken, is het nodig dat asielzoekers goed voorbereid de openbare bibliotheek binnen stappen en dat de bibliotheken een intercultureel aanbod bieden. De COA-clusters Fryslân en de Centrale Bibliotheekdienst Fryslân hebben hiervoor een werkmodel ontwikkeld. Dit is beschreven in een brochure voor medewerkers van bibliotheken en asielzoekerscentra. De brochure is eind oktober in AZC Burgum gepresenteerd en bevat informatie, stappenplannen en praktische tips. Aan de ontwikkeling van het model hebben ook de bewoners van asielzoekerscentra een bijdrage geleverd.



Medewerkers

Visie op Human Resource Management

De medewerkers van het COA hebben in 2002 een bijdrage geleverd aan het professioneel en humaan opvangen van asielzoekers in Nederland. Hierbij is een groot beroep gedaan op hun veerkracht. De medewerkers groeiden mee in de veranderde visie op opvang (van 'zorgen' naar 'gidsen') en in een steeds professionelere bedrijfsvoering. Verder kregen zij te maken met de start van de capaciteitsvermindering, die ook leidt tot minder personeel.

3.1 Nieuw organisatie- en besturingsmodel

In 2002 is de invoering van het nieuwe organisatie- en besturingsmodel afgerond. In dit model zijn de opvangcentra ondergebracht in zesendertig clusters, verdeeld over vijf regio's. Met de nieuwe structuur kan het COA beter reageren op groei en krimp, op belangrijke ontwikkelingen in de opvang en op externe ontwikkelingen. Naast deze flexibiliteit in uitvoering is op het gebied van bedrijfsvoering juist meer standaardisatie mogelijk. De nieuwe clusterorganisatie is in september 2001 formeel van start gegaan. In het voorjaar van 2002 is de plaatsing van de medewerkers van het Centraal Bureau afgerond. Ook is gewerkt aan het plaatsen van de medewerkers uit de pool van herinzet. Vrijwel alle 150 te plaatsen medewerkers zijn in de loop van het jaar herplaatst, waarna de pool van herinzet in september is opgeheven.

De vermindering van de opvangcapaciteit heeft in 2002 geleid tot nieuwe keuzes over de opbouw van de organisatie. Besloten is om het aantal regio's met ingang van 1 mei 2003 terug te brengen van vijf naar twee en het aantal clusters te verminderen van zesendertig naar twaalf. Tevens is besloten tot de invoering van een resultaatgericht besturingsmodel, waarin de resultaten van Opvang centraal worden gesteld. De uitgangspunten van het organisatie- en besturingsmodel blijven ook in deze aangepaste structuur gehandhaafd.

3.2 Minder personeel

Het personeelsbestand van het COA bestond in 2002 voor 70 % uit vast personeel en voor 30 % uit uitzendkrachten en/of tijdelijke krachten. Door de daling van het aantal opvangplaatsen en het sluiten van locaties zullen de tijdelijke krachten maar ook een deel van het vaste personeel overtollig zijn. Bij tijdelijk personeel geldt de maatregel dat contracten niet verlengd worden. Voor het vaste personeel hebben de hoofddirectie en de directie P&O eind 2002 intensieve onderhandelingen met de bonden gevoerd over een Sociaal Plan. Dit plan vangt de gevolgen op van het boventallig worden van medewerkers van het COA als gevolg van de beëindiging of vermindering van werkzaamheden. Belangrijkste uitgangspunt is het begeleiden van herplaatsingskandidaten van werk naar werk, binnen of buiten het COA. Hiervoor zijn allerlei faciliteiten in het plan opgenomen waar de herplaatsingskandidaten gebruik van kunnen maken. Over het Sociaal Plan is met alle medewerkers gecommuniceerd. Voor de uitvoering van het plan is extra (krimp) budget van het Rijk nodig.

3.3 Visie op Human Resource Management

Het COA heeft in 2002 een visie vastgesteld op Human Resource Management (HRM). Hierin staat beschreven hoe de mensen van het COA samenwerken, organiseren en doelen bereiken. Kernbegrippen uit de HRM-visie zijn doelgericht, inventief en zelfredzaam. De visie wil een goed vertrekpunt zijn om in gezamenlijkheid en met werkplezier op een professionele en humane wijze de missie van het COA te kunnen vervullen. Bij het ontwikkelen van de visie is rekening gehouden met bewegingen van groei en krimp.

3.4 Gesprekscyclus

Als onderdeel van het nieuwe HRM-beleid is in 2002 de gesprekscyclus voorbereid; deze zal vanaf 2003 de functioneringsgesprekken vervangen. De gesprekscyclus vertaalt de organisatiedoelstellingen naar alle medewerkers en biedt ruimte om gericht afspraken te maken. De cyclus bestaat jaarlijks uit twee gesprekken tussen de medewerker en zijn leidinggevende. In het voorjaarsgesprek vindt evaluatie van de doelen uit het voorgaande jaar plaats en worden nieuwe afspraken gemaakt voor het lopende jaar. De leidinggevende en de medewerker bekijken samen of de medewerker voldoende is toegerust om de afspraken te kunnen halen. Het najaarsgesprek is vooral gericht op de bewaking van de voortgang. De gesprekscyclus geeft de organisatie meer mogelijkheden om te sturen op resultaten en op de ontwikkeling van medewerkers.

3.5 Opleidingen

Investeren in ontwikkeling en opleiding van medewerkers is voor het COA belangrijk. De organisatie heeft een groot COA-eigen opleidingsaanbod. Dit is nodig omdat het COA in Nederland een uniek product levert. De drie meest georganiseerde opleidingen in 2002 waren trajectbegeleiding, interculturele communicatie en de basistraining agressiebeheersing.

De opleidingen zorgen er ook voor dat medewerkers kunnen meegroeien in de veranderende vragen die aan hen gesteld worden. Belangrijkste voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van zorgen voor de asielzoeker naar gidsen van de asielzoeker.

3.6 Ziekteverzuim

In 2002 bedroeg het ziekteverzuimpercentage 8,83%. In 2001 was dit 9,52%. De oorzaak van de daling van het verzuim is waarschijnlijk een gevolg van de invoering van de Wet Verbetering Poortwachter per 1 april 2002. Op basis van

goede managementinformatie kunnen gerichte maatregelen getroffen worden om het verzuim te beheersen. Voor 2003/2004 is een plan van aanpak voor arbo-en ziekteverzuimbeleid gemaakt. Een evaluatie van de activiteiten rondom genoemde wet geeft daarnaast aanknopingspunten om het reïntegratietraject van langdurig zieke medewerkers te verbeteren.

3.7 COA-manifestatie

Op 5 september vond de negende COA-manifestatie plaats. Voor deze personeelsmanifestatie met het thema 'verborgen schatten' kwamen medewerkers uit het hele land bij elkaar in Zaandam voor informatie, cultuur en amusement. In het informatieblok werden actuele ontwikkelingen op het gebied van het opvangbeleid besproken. Ook zijn de kernwaarden van het COA toegelicht: compassie, respect, betrouwbaarheid en gedrevenheid. Daarna volgde een informeel deel met workshops, muziek en een open podium, waarop COA-medewerkers hun verborgen talenten over het voetlicht konden brengen.

3.8 Ontwikkeling personeelsbestand

Eind 2002 waren er bij het COA 3.727 medewerkers in dienst. Bij het Centraal Bureau werkten 404 mensen, in de clusters 3.323.

Naast de vaste medewerkers heeft ook een groep uitzendkrachten en externen werkzaamheden verricht voor het COA. In het land hebben verder duzenden vrijwilligers zich verdienstelijk gemaakt in de opvang van asielzoekers. Al deze mensen dragen op hun eigen wijze bij aan de maatschappelijke opdracht van het COA.



Middelen

Bijdragen aan kerntaken van de organisatie

De werkzaamheden van het COA worden volledig gefinancierd uit overheidsmiddelen. Deze middelen moeten door het COA zo efficiënt mogelijk worden ingezet en een bijdrage leveren aan de kerntaken van de organisatie. In 2002 heeft het COA een nieuw programma van eisen vastgesteld voor de bouw van asielzoekerscentra. Andere onderwerpen op dit terrein waren de kostprijsystematiek, geïntegreerd middelenbeheer en de bekostiging van onderwijs aan asielzoekerskinderen.

4.1 Meer maatwerk bij bouw nieuwe asielzoekerscentra

Het COA heeft vanaf juni 2002 een nieuw programma van eisen voor de bouw en verbouw van asielzoekerscentra. De laatste versie uit 1998 was verouderd, met name op de punten opvangmethodiek en (o.a. arbo-)wetgeving. Het nieuwe programma van eisen maakt meer maatwerk mogelijk voor zowel gebruikers (clusters) als gemeenten. Zo zijn de bouwspecificaties minder rigide, waardoor vaker dan voorheen 'stenen bouw' kan worden toegepast (mits te bekostigen; zie bij 4.3). Dit in tegenstelling tot de in het verleden bij nieuwbouw verplicht toegepaste unitbouw. Ook de clusters kunnen beter bediend worden door het management reeds te betrekken bij de ontwikkel-fase en door niet alleen de locatiespecifieke situatie, maar de voorzieningen in het gehele cluster in de planvorming te betrekken.

Bijzonder tienjarig bestaan OC Schalkhaar heeft in september op originele wijze zijn tienjarig bestaan gevierd. Het nodigde dertien mensen uit hun intrek te nemen tussen de reguliere bewoners om te ervaren hoe het is om in de asielopvang te verblijven. Deze mensen met beroepen als kunstenaar, journalist en bestuurder hebben drie dagen gewoond en gewerkt in het centrum onder dezelfde voorwaarden als de asielzoekers. Voor deze aanpak is gekozen om de belangstelling en het begrip voor de opvang van asielzoekers te vergroten.

4.2 Geïntegreerd middelenbeheer

Het Rijk wil komen tot geïntegreerd middelenbeheer bij de Rijksoverheid en verwante sectoren. In mei 2002 heeft de ministerraad besloten de middelen van het COA te integreren met die van de Rijkschatkist. Het saldo van de COA-middelen wordt nu dagelijks naar de Rijkschatkist afgestort. De tegoeden die het vastgestelde rekening courant tegoed overstijgen worden in deposito uitgezet bij het ministerie van Financiën.

4.3 Outputfinanciering

Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar de invoering van het baten-/lastenstelsel en de kostprijsystematiek voor het COA is in 2002 afgerond. In het rapport zijn voorstellen opgenomen om de sturingsrelatie tussen COA en Justitie te baseren op producten, prestaties en kostprijzen. In 2003 wordt de methodiek voor outputsturing van het COA verder uitgewerkt en ingevoerd. De nieuwe werkwijze start op 1 januari 2004.

4.4 Bekostiging onderwijs aan asielzoekerskinderen

Meer dan 20 % van de COA-populatie is leerplichtig. Gemeenten met opvanglocaties kunnen leerplichtige kinderen niet altijd binnen de bestaande onderwijshuisvesting onderbrengen en maken dan extra kosten voor onderwijshuisvesting.

De regeling Onderwijs Huisvestingsbudgetten ten behoeve van Basisonderwijs aan Asielzoekerskinderen (OHBA) heeft enige herziening. Aanpassingen worden voorbereid aan de bekostigingsonderdelen en de betalingsystematiek. Dit hangt ook samen met de overschakeling van het COA op het baten-/lastenstelsel. Verder wordt er een aanvullende regeling voor de bekostiging van de huisvesting voor het voortgezet onderwijs voorbereid. De ministeries van Justitie en OC&W, de VNG en het COA werkten in 2002 aan eindvoorstellen om deze bekostiging van onderwijshuisvesting voor het onderwijs aan asielzoekerskinderen te verbeteren.



Standaardisatie en professionalisering

Door standaardisatie van de belangrijkste processen kan het COA in het hele land uitvoering geven aan één humaan opvangbeleid.

Ook in 2002 is weer veel aandacht besteed aan het vertalen van beleid naar de COA-praktijk en het beschrijven van de administratieve organisatie (AO). Vooral terugkeer en trajectbegeleiding waren belangrijke thema's.

5.1 Verstrekkingenbeleid

In 2002 is een nieuw verstrekkingenbeleid ontwikkeld dat meer dan voorheen uitgaat van de zelfstandigheid van asielzoekers. In de oude situatie was er een grote diversiteit in de verstrekkingen aan asielzoekers. In het ene centrum kregen zij geld, in het andere goederen. Ook waren er verschillen in de hoogte van de bedragen die werden vergoed, de samenstelling van de inventaris per wooneenheid en de verstrekking van gebruiksartikelen.

In het nieuwe beleid is gekozen voor standaardisatie en uniformiteit. Dit levert een bijdrage aan de verdere professionalisering en levert tevens een besparing op. Asielzoekers die nieuw in de opvang komen, krijgen geld om naar eigen inzicht gebruiksartikelen te kopen. Het gaat dan met name om spullen om te koken, te eten en schoon te maken. De basisinventaris wordt nog steeds materieel beschikbaar gesteld. Voor alleenstaande minderjarige asielzoekers is apart beleid ontwikkeld. Omdat zij bij binnenkomst niet volle-

dig zelfstandig zijn, krijgen zij de meeste verstrekkingen wel in natura. Het nieuwe verstrekkingenbeleid is ingegaan op 1 januari 2003.

5.2 Vreemdelingenwet 2000 en terugkeer

In 2001 is het Project Vreemdelingenwet 2000 en Terugkeer van start gegaan. Doel is de activiteiten rondom de uitvoering van het terugkeerbeleid in goede banen te leiden en te zorgen voor een goede vertaalslag van beleid, wet- en regelgeving naar de uitvoering in de clusters. Het COA heeft in 2001 met de ketenpartners het werkproces vastgelegd voor de uitvoering van het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000. Speciaal voor de COA-medewerkers is in 2002 de 'Toelichting op het werkproces terugkeer onder de Vreemdelingenwet 2000' ontwikkeld en in de clusters verspreid. Het nieuwe terugkeerbeleid heeft immers grote consequenties voor de werkzaamheden binnen de clusters. Zo moet het aanbod aan activiteiten afgestemd worden op de mogelijkheid van terugkeer en is terugkeer een structureel gespreks-onderwerp geworden tussen COA-medewerkers en asielzoekers.

5.3 Dossiers oude vreemdelingenwet

Het Project Intensivering Oude Vreemdelingenwet is medio 2002 van start gegaan. Het is opgezet in navolging van een project van de IND om achter-

Afsluiting project Vitamine C Het COA heeft de afgelopen jaren het project Vitamine C van Stichting Pharos financieel ondersteund.

Het project is in juli afgesloten met het boek 'Vitamine C, preventiemethode met Creatieve werkvormen'. De methode is vooral geschikt voor jonge asielzoekers en AMA's. Gevluchte jongeren worden toegerust met middelen waarmee zij het actuele leven en wat hen nog te wachten staat in de toekomst beter aankunnen. Vitamine C werkt aan toename van het welbevinden, vertrouwen, vaardigheden en adequate gedragspatronen. De methode houdt expliciet rekening met de kenmerken en omstandigheden van jonge asielzoekers en levert een bijdrage aan het vergroten van de zelfredzaamheid. Naast het boek is er een trainingsdag voor centra die de methode willen gebruiken.

standen in de dossiervoorraad weg te werken. Het gaat om de dossiers van vreemdelingen die vallen onder de werking van de oude Vreemdelingenwet. Nadat de IND de dossiers heeft aangeleverd, zorgen juristen van het COA daar waar dat nodig is voor de totstandkoming van een beëindigingsbeschikking. Verder dragen zij zorg voor de ontruimingsprocedures om toestemming te hebben de betrokken vreemdelingen te kunnen laten ontruimen. Naar schatting zullen in anderhalf jaar tijd ongeveer 5.000 tot 5.500 juridische procedures door het COA worden uitgevoerd. Voor de planning is het COA afhankelijk van de aanlevering van dossiers door de IND.

5.4 Trajectbegeleiding

Trajectbegeleiding is een methode om de activiteiten van de asielzoeker en de fase van de asielprocedure op elkaar af te stemmen. Asielzoekers worden gestimuleerd en gemotiveerd zich voor te bereiden op hun toekomst in Nederland of elders. Dit gebeurt op basis van eigen verantwoordelijkheid en zelfstandig handelen. Iedere asielzoeker krijgt een eigen trajectplan waarin o.a. doelstellingen en activiteiten als scholing, vrijwilligerswerk en betaald werk zijn opgenomen.

De methodiek trajectbegeleiding heeft het COA in 1998 geïntroduceerd en in 2000 ingevoerd. In 2002 is de invoering en toepassing van trajectbegeleiding geëvalueerd. Conclusie van deze evaluatie is dat er grote verschillen zijn tussen de clusters en dat de concrete toepassing nog verder verbeterd kan worden door standaardisatie en professionalisering.

Een belangrijk aandachtspunt bleek de training van medewerkers te zijn. De bestaande basistraining is een goede kennismaking met de methodiek, maar onvoldoende voor de uitvoering in de praktijk. Daarom komt er een aanvullend trainingsprogramma voor trajectbegeleiding. In 2002 heeft het COA onderwijsprogramma's van verschillende aanbieders laten proefdraaien

in twee clusters. In 2003 wordt het beste onderwijsprogramma landelijk uitgevoerd.

5.5 Overdracht ROA/ex-VVTV

In 2002 hebben 101 gemeenten de zorg en opvang voor twee groepen asielzoekers overgedragen aan het COA. Het gaat om asielzoekers binnen de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA) en om asielzoekers waarvan de Voorwaardelijke Vergunning Tot Verblijf is ingetrokken of niet verlengd en die tegen deze beslissing in procedure zijn en die procedure in Nederland mogen afwachten (ex-VVTV'ers in procedure).

Gemeenten konden zelf kiezen of zij gebruik wilden maken van de mogelijkheid om deze groepen over te dragen. Bij de overdracht heeft het COA ook de woningen overgenomen waarin de asielzoekers verblijven. Deze woningen blijven tenminste vijf jaar beschikbaar voor het COA. Tot de mogelijkheid om over te dragen is besloten in het bestuurlijk overleg tussen het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg. De overdracht van de asielzoekers heeft gespreid over het jaar plaatsgevonden. In totaal zijn 2.220 ROA/ex-VVTV'ers overgedragen; dat is 32 % van de totale populatie die bestaat uit 7.226 mensen.

5.6 Uitgenodigde Vluchtelingen

Uitgenodigde vluchtelingen, ook wel UNHCR- of Quotumvluchtelingen genoemd, komen naar Nederland op voordracht van de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). De instroom bedroeg in 2002 158 vluchtelingen. Om de opvang van deze vluchtelingen zo goed mogelijk te laten verlopen, is de Coördinatiegroep Opvang Uitgenodigde Vluchtelingen in het leven geroepen. Deze groep heeft in 2002 verder gewerkt aan de ontwikkeling van informatiemateriaal en de monitoring van de toepassing

van het gemeenschappelijke handboek. Er werd in meerdere talen opvanginformatie en pre-boardinginformatie samengesteld en gedistribueerd via het intranet van het ministerie van Buitenlandse zaken.

5.7 Opvang van Dublinclaimanten

Dublinclaimanten zijn asielzoekers die via een ander Europees land in Nederland aankwamen en in het eerste Europese land asiel hadden moeten aanvragen, conform het Verdrag van Dublin. In 1998 heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie besloten Dublinclaimanten niet meer toe te laten tot de opvang. Reden hiervoor was de overbezetting van de opvangcapaciteit. Deze asielzoekers waren tijdens de behandeling van hun aanvraag afhankelijk van opvang door particuliere organisaties.

Door de dalende instroom heeft het kabinet in oktober 2002 besloten Dublinclaimanten weer toe te laten tot de opvang. Over de uitvoering van dit besluit is overleg gevoerd tussen het ministerie van Justitie, de IND en het COA. Eind 2002 waren er 138 Dublinclaimanten in de opvang.

5.8 Klachtenregeling

In 2002 is een landelijk geldende klachtenregeling voor asielzoekers en derden ontwikkeld. Zowel asielzoekers als omwonenden van een COA-locatie of anderen die een klacht hebben over een gedraging van het COA of van een COA-medewerker, kunnen van deze regeling gebruik maken. De drempel om

klachten te melden is laag gehouden. In eerste instantie zal steeds getracht worden de klachten informeel af te doen.

De nieuwe klachtenregeling is inmiddels vastgesteld. Ook is een administratieve organisatie voor het behandelen van klachten gemaakt om de uitvoering van de regeling overal zo uniform mogelijk te laten plaatsvinden. Het COA wil leren van de klachten die de organisatie ontvangt en de registratie van klachten draagt daar een steentje aan bij.

5.9 Invoering Wet Bescherming Persoonsgegevens

De Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) vervangt de Wet Persoonsregistratie. De WBP verplicht organisaties al hun verwerkingen van persoonsgegevens te inventariseren. Het COA heeft deze inventarisatie in 2002 uitgevoerd. Alle gegevensverwerkingen zijn ondergebracht in privacyscans, die zijn aangemeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens.

De nieuwe wet heeft gevolgen voor de bedrijfsvoering van het COA. Zo moet de organisatie voorbereid zijn op het gebruik dat asielzoekers kunnen maken van het inzage-recht en het correctierecht. De implementatie is momenteel gaande en wordt eind 2003 afgerond.

Training in Rusland Op uitnodiging van de UNHCR is een delegatie van het COA in maart op bezoek geweest bij de Russische niet-gouvernementele organisatie Solidarity. Twee COA-medewerkers verzorgden een vijfdaagse training aan de social workers van Solidarity. Een andere collega verzorgde een lezing over het Nederlandse asielbeleid. De reis naar Moskou stond in het teken van het COAnder-project, het project van het COA dat trainingen en uitwisselingen organiseert en in de toekomst medewerkers kan gaan uitzenden naar brandhaarden over de hele wereld.



Waardering door klanten, medewerkers en maatschappij

Meer kijken naar wensen en behoeften

De waardering van asielzoekers, medewerkers, ketenpartners en maatschappij speelt een steeds belangrijkere rol binnen het COA. Dit hangt samen met het draagvlak dat nodig is om de opvang van asielzoekers goed te kunnen organiseren. Zo wordt bij het voorbereiden van nieuw beleid steeds beter gekeken wat de wensen en behoeften zijn van de betrokkenen.

Het COA zoekt ook steeds meer de dialoog met de verschillende doelgroepen op. Dit gebeurde in 2002 vooral in het dagelijks werk, maar ook op meer bijzondere manieren, bijvoorbeeld in de vorm van een dilemmadebat. Externe oriëntatie stopt niet bij de grenzen van het land. Het COA neemt deel aan internationale uitwisselingen en maakt gebruik van Europese subsidies voor projecten.

6.1 Publieke verantwoording

In de eigen zelfevaluatie publieke verantwoording heeft het COA beschreven op welke manieren de organisatie asielzoekers, gemeenten, samenleving en medewerkers betreft bij de ontwikkeling van de organisatie en de kwaliteit van de dienstverlening. Daaruit blijkt dat de waardering van deze doelgroepen niet consequent en organisatiebreed wordt gemeten. Binnen de centra en voor specifieke thema's zijn hiervoor wel instrumenten aanwezig. Zo worden bewonerscommissies ingezet en enquêtes onder asielzoekers gehouden om de leefbaarheid in en rond de centra te verbeteren. Ook via 'intermediairs' als VluchtelingenWerk en via onderzoeken komt de waardering en de mening van asielzoekers naar voren.

Via landelijke en lokale overleggen heeft het COA oog en oor voor wat leeft in gemeenten. Ook vinden regelmatig onderzoeken over (aspecten van) opvang plaats waarin ook het oordeel van gemeenten wordt onderzocht en meegewogen.

Om te kunnen inspelen op ontwikkelingen in de samenleving verzamelt het

COA op verschillende manieren informatie. Dit gebeurt via onderzoeken, maar ook door het bijwonen van paneldiscussies in het land. Het COA kijkt daarnaast over de grenzen omdat contacten en uitwisselingen met andere landen nieuwe ideeën opleveren en een beter beeld geven van de eigen problematiek.

6.2 Leefbaarheid in de opvang

Het COA wil investeren in het goed houden van het leefklimaat met tevreden bewoners, omwonenden en medewerkers. Het COA vindt dat iedereen die belang heeft bij een goed leefklimaat in en rond een locatie een verantwoordelijkheid zou moeten kunnen nemen. Dit betekent dat medewerkers, maar ook bewoners en burens een taak hebben in het handhaven van een goed leefklimaat. Het COA wil ervoor zorgen dat elke belanghebbende zijn steentje hierin ook kan bijdragen. De organisatie gaat dit faciliteren en wil daarna meten of de leefbaarheid met deze inspanningen ook werkelijk verbetert.

6.3 Onderzoek Veiligheid Vrouwen en Meisjes

In opdracht van het ministerie van Justitie is in de zomer van 2002 een onderzoek gestart naar de veiligheid van vrouwen en meisjes in de opvang. Dit onderzoek maakt deel uit van een serie onderzoeken die door de Directie Vreemdelingen Beleid van het ministerie van Justitie wordt gecoördineerd. Aanleiding voor het onderzoek zijn kamervragen en een motie van de Tweede Kamer over vrouwen in asielzoekerscentra die slachtoffer worden van vrouwenhandel.

Het onderzoek van het COA moet inzicht geven in het aantal waarneembare situaties van onveiligheid waarmee vrouwen en meisjes in de opvang worden geconfronteerd. Maar ook de veiligheidsbeleving van de vrouwen speelt een belangrijke rol. Verder wordt het bestaande beleid op dit gebied geïnventariseerd. Vooral de studie naar veiligheidsbeleving is ingewikkeld; dit komt door

het onderwerp en door de verschillende culturele achtergronden. Hiervoor hebben zes onderzoekers op zes verschillende centra een half jaar lang contact gehad met vrouwelijke bewoners en zijn deze vrouwen geïnterviewd. Stichting Pharos, stichting TransAct en onderzoeksbureau van Montfoort voerden delen van het onderzoek uit. De regie van het onderzoek lag in handen van dr. M. Brouns van de rijksuniversiteit Groningen. Het onderzoeksrapport verschijnt in 2003 en zal aanbevelingen bevatten om de veiligheid in de opvang te verbeteren.

6.4 Onderzoek naar veiligheid in de centra

In het voorjaar is een onderzoek gestart naar de veiligheid in de centra. Doel hiervan is het ontwikkelen van veiligheidsprofielen en beveiligingsconcepten voor alle opvanglocaties. De bedoeling is dat in de toekomst op dit gebied per centrum maatwerk geleverd kan worden. Uitgangspunt bij het kijken naar veiligheid en beveiliging is dat een centrum een gewone woonwijk is. Van daaruit wordt bekeken welke afwijkingen er zijn en welke beveiliging daar het beste bij past. In het onderzoek is aan een representatief deel van de medewerkers in alle centra gevraagd wat zij vinden van de veiligheid en leefbaarheid op hun centrum. Van zeer vele locaties is het veiligheidsprofiel in kaart gebracht zodat per locatie ten aanzien van veiligheid maatwerk kan worden geleverd. Het kan zijn dat er extra maatregelen moeten worden getroffen, bijvoorbeeld op het gebied van cameratoezicht of personele bezetting, het kan ook zijn dat het veiligheidsbeeld van een locatie aangeeft dat alles in orde is. Eind 2002 was dit onderzoek over veiligheid in en beveiliging van de opvanglocaties gereed. Het COA gaat met de resultaten van het onderzoek aan de gang en blijft de veiligheid op de locaties ook na 2002 zorgvuldig monitoren.

6.5 Dilemmadebat

Het COA heeft in maart 2002 een vijf dagen durend dilemmadebat georganiseerd om te achterhalen wat het beeld is dat medewerkers en externen hebben van het COA. Dit beeld levert belangrijke gegevens op voor communicatieplannen en kan helpen bij het aangaan van ‘bondgenootschappelijke’ relaties met andere organisaties. De resultaten zijn verder gebruikt in de voorjaarsconferentie van het COA-management.

In het klooster ‘Zin in Werk’ in Vught zijn in de eerste drie dagen 150 COA-medewerkers op bezoek geweest en de laatste twee dagen ongeveer 60 externe relaties.

Medewerkers konden hun ‘dilemma’s’ over het COA anoniem inleveren. De dilemma’s werden vervolgens gebruikt in een debat in Lagerhuisopstelling. Met de externen is een methodiek toegepast om de kenmerken van het ‘merk’ COA op te sporen.

Er is veel bruikbare informatie verzameld en de werkwijze heeft mensen bewust gemaakt van het belang van de communicatie onderling en de communicatie met de ketenpartners.

Er zijn de nodige bruikbare oplossingsrichtingen voor verbetering van de communicatie naar voren gekomen.

6.6 Internationale uitwisseling over AMA's en terugkeer

Samen met een aantal Europese zusterorganisaties heeft het COA ‘Enaro’ opgericht: ‘European network of asylum reception organisations’. Enaro telde in 2002 zeven leden; de belangrijkste activiteit van het netwerk is de uitwisseling van kennis en expertise door middel van personeelsuitwisselingsprogramma’s. In het voorjaar van 2002 heeft de eerste personeelsuitwisseling plaatsgevonden met als thema de opvang van AMA’s. Daarbij ontving het COA drie AMA-medewerkers uit het buitenland en gingen AMA-specialis-

ten van het COA naar Zweden, Tsjechië en België. In het najaar stond het thema terugkeer centraal en ontving het COA terugkeerspecialisten uit verschillende landen.

De uitwisseling kent een gedegen voorbereiding, opzet en uitwerking. Het gastland ontvangt medewerkers van drie andere organisaties, zodat vier werkwijzen vergeleken kunnen worden. De resultaten van ieder uitwisselingsprogramma worden vastgelegd in een verslag. Dat is bedoeld voor de leden van Enaro en voor andere organisaties die met het thema te maken hebben. Deze werkwijze zorgt ervoor dat de kennis en ervaring van de uitwisselingsprogramma’s met een grote groep betrokkenen in Europa gedeeld wordt.

6.7 Europese subsidies

EQUAL en het COA

EQUAL is een nieuw transnationaal programma van de Europese Unie. De subsidieregeling is gericht op het creëren van gelijke kansen en het bestrijden van discriminatie op de arbeidsmarkt. Met subsidies van de EU kunnen lidstaten projecten opzetten om discriminatie tegen te gaan op grond van bijvoorbeeld geslacht, ras, etnische afkomst, godsdienst, levensovertuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Het COA is aanvrager van drie EQUAL-projecten en is een partner in een vierde EQUAL-project. De vier projecten zijn ‘Hersteld vertrouwen in de toekomst’ uit Limburg, ‘Back to Work’ uit Groningen, ‘Matchingsmakelaar’ uit Gelderland en ‘Perspectief’ uit Drenthe. Deze projecten hebben elk specifieke innovatieve uitgangspunten. Hierdoor kunnen asielzoekers, ondanks hun specifieke positie, de mogelijkheid krijgen scholing en werkstages te volgen om hiermee de afstand tot de arbeidsmarkt hier of in hun thuisland te verkleinen.

Het Europees vluchtelingenfonds (EVF)

Het Europees vluchtelingenfonds (EVF) is bedoeld om bij te dragen aan de kosten voor innovatieve projecten op de gebieden opvang, integratie en vrijwillige terugkeer van vluchtelingen/asielzoekers. Het COA heeft in 2002 alle projecten uit 2001 afgesloten. Ook zijn drie nieuwe projecten met subsidie van start gegaan. Het eerste project is het EVF-project Digitaal, waarin met behulp van open leercentra (OLC) ervaring wordt opgedaan met cursussen in vreemde talen. Een ander EVF-project is ‘AMA terugkeerperspectief nader in beeld’. Binnen dit project heeft het COA zich beziggehouden met de opzet en uitwerking van de AMA-campus. Tenslotte heeft het COA subsidie gekregen voor het onderzoek naar de veiligheid van vrouwen en meisjes in de opvang.



Eindresultaten

Forse daling aantal asielzoekers

Na een aantal jaren van groei is het aantal asielzoekers in 2002 voor het eerst weer gedaald. De totale bezetting in de centrale opvang liep terug van 83.801 naar 69.618 personen; dit is een daling van ongeveer 17 %. De totale lasten van de centrale opvang bedroegen in 2002 €1.072.328,-. Met deze financiële middelen heeft het COA ruim 28,5 miljoen opvangdagen gerealiseerd.

7.1 Opvangcapaciteit en bezetting

De totale reguliere capaciteit is in 2002 gedaald van 78.702 naar 75.357 opvangplaatsen. Dit is een daling van 3.345 plaatsen. De totale bezetting in de centrale opvang is in 2002 met 14.183 personen gedaald van 83.801 naar 69.618 personen. Eind 2002 verbleven 59.541 personen in een opvangcentrum; 10.077 personen maakten gebruik van het vrijwillige ZelfZorgArrangement (ZZA). Het bezettingspercentage, gemeten over alle opvangvormen, is in 2002 gedaald van 93 % op 1 januari 2002 naar 85 % op 31 december 2002.

7.2 In- en uitstroom

De totale instroom in de centrale opvang in 2002 bedroeg 12.916 personen en is daarmee met 49 % gedaald ten opzichte van de instroom in 2001. In dat jaar bedroeg de instroom 25.273 personen. De instroom van alleenstaande minderjarige asielzoekers bedroeg 2.685 personen en is daarmee zelfs met 52 % gedaald ten opzichte van de instroom in 2001. Deze bedroeg toen 5.631 personen. De totale uitstroom uit de centrale opvang bedroeg in 2002 26.936 personen. Dat is 37 % meer dan de uitstroom in 2001; in dat jaar stroomden 19.625 personen uit.

De combinatie van een dalende instroom en een stijgende uitstroom leidde tot een afname van de bezetting in de centrale opvang met 14.183 mensen. Dit is een daling van ongeveer 17 % ten opzichte van 2001.

7.3 Verblijfsduur

De gemiddelde verblijfsduur in de opvang vertoont al jaren een stijgende lijn. De gemiddelde verblijfsduur van personen die in de opvang zitten is gestegen van 22,5 maand per 1 januari 2002 naar 29 maanden per 31 december 2002. In totaal verbleven eind 2002 27.446 personen langer dan drie jaar in de opvang. Dit aantal is daarmee in 2002 opnieuw toegenomen, wat zorgelijk is ten opzichte van de afnemende voorraden van de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Het COA beschikt niet over instrumenten en bevoegdheden om deze situatie te veranderen, maar heeft er wel nadrukkelijk aandacht voor gevraagd. Onder meer in de brief aan de informateur.

In 2002 is in contacten met provincies en gemeenten extra aandacht gegeven aan het grote aantal statushouders dat nog in de centrale opvang verblijft. Deze inzet heeft al in beperkte mate tot resultaten geleid, want het aantal statushouders in de centrale opvang laat een dalende lijn zien. De taakstelling van gemeenten is echter voor maar 75% gehaald.

7.4 Rapportages over voortgang en resultaat

In 2002 heeft het COA maandelijks aan het ministerie van Justitie gerapporteerd over in- en uitstroom, capaciteit en bezetting. Daarnaast is iedere vier maanden gerapporteerd over de uitvoering van het werkplan en de begroting. De stafafdeling Internal Audit heeft in 2002 opvanglocaties en concernafdelingen doorgelicht. Daarnaast was er sprake van het doorlichten van specifieke thema's en van gericht onderzoek. Over deze activiteiten is een apart jaarverslag opgesteld.

7.5 Financiële paragraaf

7.5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Subsidierelatie met het ministerie van Justitie

In de financiële verantwoording 2002 is een aantal vorderingen op het ministerie van Justitie opgenomen. Het betreft een totale vordering van €101 miljoen, die als volgt is samengesteld:

- €54 miljoen voor in 2001 niet volledig door het ministerie van Justitie gesubsidieerde investeringskosten;
- €32 miljoen voor exploitatiekosten 2002;
- €15 miljoen voor verplichtingen, die ultimo 2002 zijn aangegaan, inzake uitgaven die in 2003 aan krimp zullen worden gedaan.

Voor de continuïteit van de bedrijfsvoering van het COA is het van belang, dat het ministerie van Justitie genoemde bedragen tijdig voldoet.

Het COA heeft in 2003 de formele beschikking ontvangen voor de subsidie 2003 ad €744 miljoen. Dit toegezegde bedrag is substantieel lager dan de prognose van de exploitatiekosten voor 2003. Dit wordt met name veroorzaakt door de sterk gestegen ziektekosten en de onvermijdbare extra kosten als gevolg van krimp.

Vanaf 2004 is jaarlijks een te laag bedrag gereserveerd voor het COA in de Rijksbegroting in vergelijking met de kostprijzen van de opvang van asielzoekers. Deze kostprijzen zijn berekend samen met Justitie en Financiën als uitkomst van het in 2001 uitgevoerde Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) bij het COA. In samenwerking met de ministeries van Justitie en Financiën wordt overlegd of er mogelijkheden zijn om de bedragen in de Rijksbegroting aan te passen, dan wel de voorzieningen, die aan de opvang van asielzoekers worden geboden, te versoberen.

Uitgaande van de tot op heden gedane toezeggingen door het ministerie van Justitie en op basis van de huidige inzichten in uitgaven en ontvangsten, verwacht het COA dat de continuïteit van de bedrijfsvoering tot ultimo 2003 is gewaarborgd. Bestuur en directie van het COA vertrouwen erop dat in overleg met het ministerie van Justitie ook hierna de continuïteit van de bedrijfsvoering veiliggesteld kan worden.

Krimp

Door de Vreemdelingenwet 2000 is gedurende 2002 de vraag naar opvangplaatsen voor asielzoekers sterk gedaald. Aangezien het COA wordt gefinancierd op basis van het aantal opvangplaatsen, zal de subsidiebijdrage van het ministerie van Justitie significant worden verlaagd.

Het COA heeft reeds maatregelen genomen om de organisatie in te krimpen. Deze maatregelen bestaan onder meer uit het verminderen van het flexibele personeelsbestand, het laten afvloeien van vast personeel (voor zover noodzakelijk) en het afstoten van vaste activa dan wel het stopzetten van (bestuurs-) overeenkomsten voor opvangvoorzieningen in gemeenten.

Er is een sociaal plan overeengekomen met de vakbond over de wijze waarop de noodzakelijke afvloeiing van personeel zal worden vormgegeven. Voor de genomen krimpmaatregelen is een meerjarige voorziening getroffen, die op basis van de in 2003 genomen krimpmaatregelen naar boven zal worden bijgesteld. Met het ministerie van Justitie wordt overleg gevoerd over de financiering van de krimpkosten.

Reorganisatie

De krimp kan niet worden uitgevoerd zonder een flankerende reorganisatie-inzet. Het aantal clusters zal worden teruggebracht van 36 naar 12.

Het COA gaat de komende tijd na wat de gewenste omvang is van het cen-

traal apparaat en de ondersteunende diensten bij een organisatie met als perspectief een opvangcapaciteit van 20.000 plaatsen. De aanpassingen binnen het Centraal Bureau zullen in de vorm van een reorganisatie worden doorgevoerd en hebben tot doel de sturing te verbeteren en de uniformiteit binnen het bedrijf te vergroten en de gewenste omvang van het Centraal Bureau te realiseren. Kosten van deze reorganisatie zijn nog niet te bepalen.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek / COA outputsturing (COS)

Eind 2001 zijn de werkzaamheden voor het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) afgerond en is het concepteindrapport vastgesteld. Het onderzoek heeft zich gericht op:

- het realiseren van een meer resultaatgericht besturingsmodel;
- de invoering van de kostprijsystematiek;
- de invoering van het baten en lasten stelsel;
- het aanbrengen van een scheiding tussen de rollen van eigenaar en opdrachtgever.

In het kader van het onderzoek is tevens gekeken naar het tijdspad en de wijze van implementatie van de nieuw te ontwikkelen systematiek. Het project COA Outputsturing (COS) is als vervolg op het IBO in 2002 gestart en heeft als doelstelling het invoeren van een resultaatgericht besturingsmodel in combinatie met een baten en lasten stelsel bij het COA. Het sturen op resultaat, of outputsturing, zal binnen COA in 2003 worden voorbereid en vanaf 1 januari 2004 zal het COA met het nieuwe model starten. De afgelopen fase van het traject COS, lopend van september 2002 tot 1 maart 2003, was vooral gericht op het tot stand komen van de afspraken met de ministeries van Justitie en Financiën. Deze fase heeft onder meer geresulteerd in het vaststellen van de kostprijzen per product.

Investerings

Ten aanzien van de investeringsuitgaven is met de ministeries van Justitie en Financiën overeengekomen dat met ingang van 2002 voor alle te activeren investeringen een beroep wordt gedaan op de leenfaciliteit bij het ministerie van Financiën.

Dit betekent dat met ingang van 2002 niet langer de investeringskosten, maar de afschrijvingen en renteverplichtingen subsidiabel zijn.

Voor het jaar 2002 is, op basis van het ingediende investeringsplan, door het ministerie van Justitie een leenplafond vastgesteld van €122,5 miljoen. Hiervan is door het COA €105 miljoen opgenomen in 2002.

7.5.2 Kostenontwikkeling in de centrale opvang

Rekening houdend met de capaciteitsontwikkeling en de mutaties op enkele voorzieningen kan worden geconcludeerd dat ten opzichte van 2001 de lasten van de centrale opvang zijn toegenomen. Per capaciteitsplaats is de stijging 2%. Per opvangplaats is de stijging van de lasten meer dan evenredig. Per opvangplaats is de stijging 12%. Dit is te verklaren uit de lagere bezettingsgraad die gedurende 2002 is ontstaan als gevolg van de sterk teruggelopen instroom van asielzoekers, terwijl al wel is gestart met het afstoten van opvangvoorzieningen.

Behalve in de prijsontwikkeling vindt de kostenstijging ook zijn oorzaak in de toegenomen lasten voor ziektekosten van asielzoekers. Hier is sprake van een stijging van 20% ten opzichte van 2001. Deze sterke stijging van de ziektekosten is structureel en komt uit boven de hierover met het ministerie van Justitie gemaakte bekostigingsafspraken.

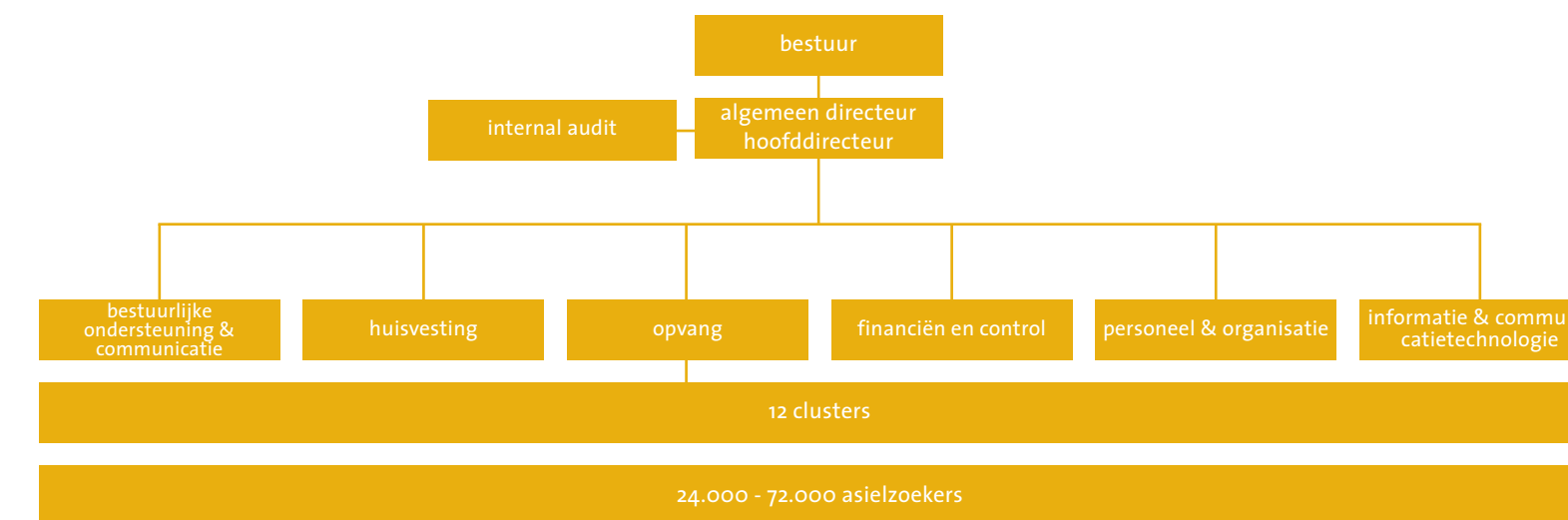
7.5.3 Vermogenspositie

Het balanstotaal van het COA stijgt in 2002 licht. Deze toename is vooral toe te schrijven aan een vordering op het ministerie van Justitie ad €86 miljoen. Deze vordering zal na goedkeuring van de jaarrekeningen 2001 en 2002 aan het COA worden overgemaakt.

Ten opzichte van 2001 neemt het Eigen Vermogen af. Oorzaak hiervan is de vrijval van de reserve vervanging eerste inrichting en inventaris, waartoe is besloten ter compensatie van een dreigend financieel tekort over 2002.

Daarnaast wordt de wijze van financieren van materiële vaste activa in 2002 gewijzigd. In plaats van financiering à fonds perdu is voor de investeringen een langlopende lening afgesloten bij het ministerie van Financiën.





Jaarrekening

Kengetallen	2002	2001
Resultaten		
Subsidiabele lasten	1.109.571	1.078.235
Balansgegevens		
Balanstotaal	570.858	545.518
Eigen Vermogen	24.002	35.720
Opvangkengetallen		
Instroom	12.916	25.955
Uitstroom	26.936	19.625
Bezetting per 31 december	69.752	83.801
Opvangplaatsen	78.313	81.956
Capaciteitsplaatsen	88.654	84.955
Gemiddelde verblijfsduur in maanden	29,3	22,3
Ratio's		
Solvabiliteit (vreemd vermogen/ totaal vermogen)	0,47	0,37
Liquiditeit (vorderingen+liquide middelen / kortlopende schulden)	1,76	1,24
Kosten per capaciteitsdag	33,51	32,77
Kosten per opvangdag	37,86	33,97

Jaarrekening

Rekening van lasten en baten

	2002	2001		2002	2001
Lasten			Baten		
Personeels- en exploitatiekosten	373.668	323.803	Bijdrage ministerie van Justitie opvang asielzoekers	983.257	1.021.703
Investerings-, huisvestings- en afschrijvingskosten	248.653	295.050	RVB	1.454	1.834
Uitkeringen en verstrekkingen aan asielzoekers	376.478	359.491	TNV	21.099	35.080
Uitkeringen aan gemeenten	25.110	29.948	DCIM	6.921	235
Overige	21.161	10.255	Bijdrage Europese Commissie	337	1.242
Dotatie voorziening krimp	14.917	0	Vrijval egalisatierekening	88.136	90.947
Overgenomen ROA en ex-VVTV'ers	12.341	0	Overige baten	6.185	12.814
				<u>1.107.389</u>	<u>1.163.855</u>
Lasten centrale opvang	1.072.328	1.018.547			
			Aanpassing stelsel van lasten en baten	2.182	(85.620)
Lasten decentrale opvang	14.690	22.774		<u>1.109.571</u>	<u>1.078.235</u>
			Totaal		
Lasten RVB	1.454	1.834	Exploitatiesaldo	0	0
Lasten TNV	21.099	35.080			
Totaal	<u>1.109.571</u>	<u>1.078.235</u>			

Colofon

Uitgave

Centraal Orgaan opvang asielzoekers
postbus 3002, 2280 ME Rijswijk
telefoon 070 372 70 00

Tekst

MB Communicatie, Monica Boschman

Coördinatie

afdeling Bestuurlijke Ondersteuning

Begeleiding

afdeling Communicatie & Voorlichting

Vormgeving

Corps 3 op twee, Den Haag

Fotografie

Jan Zweerts, Den Haag

Druk

JB&A, Wateringen

november 2003