

Vergaderjaar 2011–2012

33 042

Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 april 2012

Inleiding

In september 2011 berichtte de NOS over een aantal vermeende problemen bij het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers. Gesteld werd dat er sprake was van een angstcultuur, dat er onzorgvuldig zou worden omgegaan met gemeenschapsgeld, en dat het salaris van mevrouw Albayrak niet zou passen binnen de normen. Op 27 september 2011 is mevrouw Albayrak door de Raad van Toezicht van het COA op non-actief gesteld, wegens inconsistente informatievoorziening. De combinatie van de inhoud van de berichtgeving in de media en de geconstateerde inconsistentie in de informatievoorziening door de algemeen directeur van het COA, vormden de aanleiding om een breed onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de situatie bij het COA. Op 30 september 2011 heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn beslissing hiertoe (Kamerstukken II 2011/12, 33 042, nr. 1). In mijn brief van 11 oktober 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 33 042, nr. 2) en in mijn brief van 19 oktober 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 33 042, nr. 3) heb ik uw Kamer nader ingelicht over de onderwerpen die de Commissie van onderzoek COA, onder leiding van mevrouw drs. Jacqueline Rijdsdijk en de heer prof. mr. Michiel Scheltema, diende te onderzoeken.

Naar aanleiding van de berichtgeving in de media is door de Ondernemingsraad van het COA in oktober 2011 een «Meldpunt sociaal emotionele veiligheid» ingesteld. Tevens heeft de Ondernemingsraad onderzoek laten verrichten naar de organisatiecultuur. Verder is op verzoek van het COA door Hoffmann Bedrijfsrecherche een onderzoeksrapport uitgebracht in maart 2012. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn door de Commissie meegenomen in haar onderzoek.

¹ Het rapport van de Onderzoekscommissie Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA) is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt.

De bevindingen van de Commissie van onderzoek COA treft u hierbij aan¹ Tweede Kamer in de vorm van de eindrapportage die de Commissie op 17 april 2012 aan mij heeft aangeboden. Ik waardeer het dat de

Commissie op grondige wijze deze complexe materie heeft onderzocht en er in is geslaagd om op zorgvuldige wijze terug- en vooruit te kijken. Het is mijn voornemen om de resultaten van dit onderzoek te benutten om zowel het functioneren van het COA als dat van de vreemdelingenketen als geheel verder te verbeteren.

De uitkomsten van de Commissie maken mij duidelijk dat een groot aantal medewerkers van het COA de afgelopen jaren onder voor hen moeilijke omstandigheden hun werk heeft moeten doen. Desondanks zijn zij in staat gebleken hun werk goed te doen. Dit verdient respect en waardering. Uit de onderzoeken komt naar voren dat verreweg de meeste medewerkers terecht trots zijn op het werk dat zij met elkaar neerzetten.

In onderstaande reactie geef ik de belangrijkste bevindingen van de Commissie weer op de drie hoofdthema's die in het onderzoek aan de orde komen:

- 1) Werkklimaat en bestuursstijl van het COA;
- 2) Bestuursstructuur van het COA;
- 3) Salariëring bij het COA.

Vervolgens geef ik aan welke consequenties ik verbind aan de conclusies en aanbevelingen van de Commissie.

Sinds de berichtgeving over het COA in de media in september 2011 zijn door verschillende Kamerleden vragen gesteld. Een deel van deze vragen kon in afwachting van de uitkomsten van het onderzoek van de Commissie niet worden beantwoord. Deze vragen worden heden in een separate brief beantwoord.

1) Bevindingen betreffende werkklimaat en bestuursstijl van het COA

Werkklimaat

De Commissie constateert, op basis van een breed opgezette enquête die door 71% van de actieve medewerkers is ingevuld, dat medewerkers van het COA in het algemeen positief oordelen over hun werk. De Commissie constateert echter ook dat een aanzienlijk deel van de werknemers van het COA ontevreden is over de directieraad en de algemeen directeur. Maar 25% van de medewerkers vindt dat het COA hen een gevoel van veiligheid geeft, en meer dan de helft van de medewerkers vindt dat het COA geen open en transparante organisatie is. De Commissie constateert dat de managementstijl van de algemeen directeur in belangrijke mate heeft bijgedragen aan een gevoel van sociale onveiligheid.

Functioneren algemeen directeur

De Commissie constateert dat de bestuursstijl van de algemeen directeur twee kanten kent. Aan de ene kant is zij een algemeen directeur die daadkrachtig de uitdagingen heeft aangepakt waar het COA zich voor gesteld zag, staat zij pal voor de organisatie, werkt zij hard, beschikt zij over grote dossierkennis en vinden mensen dat er veel van haar geleerd kan worden. Anderzijds wordt zij als dominant ervaren, stond zij niet of nauwelijks open voor kritiek en wordt haar stijl van besturen gekenmerkt door «verdeel en heers». De Commissie constateert voorts dat de algemeen directeur niet het voorbeeldgedrag heeft vertoond dat van iemand in die positie mag worden verwacht. Tevens constateert de Commissie dat de algemeen directeur intern een vijandbeeld creëerde over het departement en ketenpartners. De Commissie constateert dat bij een grote meerderheid van de 19 directeuren die vanaf 2006 zijn

vertrokken bij het COA de bestuursstijl van de algemeen directeur voor dit vertrek een factor van aanmerkelijke betekenis is geweest, en regelmatig ook de enige factor.

Functioneren Raad van Toezicht

De Commissie constateert dat de afstand van de Raad van Toezicht tot de organisatie van het COA te groot is geweest om op de hoogte te kunnen zijn van het werkklimaat bij het COA en de (gevolgen van de) bestuursstijl van de algemeen directeur. Klachten werden niet of onvoldoende op waarde geschat. De Raad van Toezicht was erg afhankelijk van de informatievoorziening door de algemeen directeur, en sprak nauwelijks met andere medewerkers van het COA.

Rol departement

De Commissie constateert dat men departementaal op enige afstand bleef van het COA, met het argument dat het COA een zelfstandig bestuursorgaan is. De Commissie constateert voorts dat de opeenvolgende departementen bekend waren met onderdelen van de bestuursstijl van de algemeen directeur, voornamelijk als het ging om de hiërarchische informatievoorziening vanuit het COA. De Commissie merkt op dat men departementaal ten aanzien van de bestuurscultuur en het werkklimaat binnen het COA wellicht alerter had kunnen zijn, maar dat hier een eerste verantwoordelijkheid ligt bij de Raad van Toezicht.

Klachtensystematiek

Ten aanzien van de klachtensystematiek van het COA constateert de Commissie dat van de bestaande klachtenregelingen de afgelopen jaren weinig gebruik is gemaakt. Volgens de Commissie zijn de regelingen binnen het COA onvoldoende bekend en helder, en waren medewerkers er niet van overtuigd dat klachten en/of meldingen op een voor hen veilige en integere wijze zouden worden behandeld. De Commissie beveelt aan de huidige klachtenregelingen bij het COA te versimpelen en te uniformeren. Ook zou het COA meer aandacht moeten besteden aan bekendmaking van de (inhoud van de) klachtenregelingen, en zou de werking van de klachtenregelingen met enige regelmaat moeten worden geëvalueerd. Voorts beveelt de Commissie aan dat de functie van vertrouwenspersoon wordt belegd bij een persoon die volledig onafhankelijk is gepositioneerd ten opzichte van het (hogere) management van het COA. Daarnaast beveelt de Commissie aan dat het COA met enige regelmaat een medewerkerstevredenheidsonderzoek laat uitvoeren.

Inhuur externen

De Commissie heeft, op basis van de ontvangen informatie, geen aanleiding te veronderstellen dat zich bij het COA onregelmatigheden hebben voorgedaan bij de inhuur van externen voor specifieke functies op directeur- en managementniveau. Wel heeft het de Commissie verbaasd dat een beperkt aantal externen gedurende langere periodes werd ingehuurd om directeurs- of managementfuncties te vervullen, terwijl het voor de hand had gelegen om personen te zoeken om deze functies in loondienst te laten vervullen.

De Commissie beveelt aan dat meer vertrouwen en mandaat wordt gegeven aan de managers en medewerkers van het COA, zodat meer en meer gebruik kan worden gemaakt van de al aanwezige kennis en capaciteiten binnen het COA.

2) Bevindingen betreffende de bestuursstructuur van het COA

De Commissie is tevens gevraagd de bestuursstructuur van het COA te onderzoeken en daaromtrent aanbevelingen te doen.

Het COA als zelfstandig bestuursorgaan

De Commissie heeft stilgestaan bij de argumenten die in de jaren negentig hebben geleid tot de keuze van de zbo-structuur voor het COA en constateert dat zowel de voordelen van een zbo-structuur, als de nadelen zich in de afgelopen periode hebben gemanifesteerd. Over het beoogde voordeel van een verbeterde doelmatigheid kan de Commissie, gelet op haar beperkte onderzoek, slechts constateren dat met de huidige structuur de condities daarvoor in stelling zijn gebracht. De andere voordelen van de huidige structuur, zoals een effectieve taakuitvoering en flexibiliteit van de organisatie, bestaan naar haar oordeel in elk geval nog steeds. Bovendien staat volgens de Commissie de huidige zbo-structuur een goede samenwerking in de vreemdelingenketen niet in de weg en beschikt de minister, sinds het COA onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is gebracht, over voldoende bevoegdheden om het COA aan te sturen en daarop toezicht (en controle) te houden. De Commissie is van oordeel dat de opgetreden effecten in de werkwijze en aansturing van het COA niet samenhangen met de gekozen structuur maar met de manier waarop de verschillende actoren binnen die structuur zijn opgetreden. De Commissie acht het aangewezen de zbo-status van het COA te handhaven.

Vorbereiding en inwerkingtreding wetswijziging

Sinds 1 januari 2011 valt het COA onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De Commissie heeft geconstateerd dat de wetswijziging om daartoe te komen een lange voorbereidingstijd heeft gehad en er gedurende die tijd een zekere onduidelijkheid heeft bestaan over de bevoegdheden die aan de betrokken bestuursorganen zouden toekomen. Tevens constateert de Commissie dat bij de inwerkingtreding van de wetswijziging er nog geen bestuur was benoemd en een aantal besluiten en reglementen ontbraken. Het meningsverschil over het salaris heeft de benoeming van de bestuurder te lang opgehouden. De Commissie gaat er vanuit dat een adequate regie en betere voorbereiding op de inwerkingtreding van de wetswijziging er voor gezorgd zouden hebben dat voorafgaand aan de inwerkingtreding een bestuur was benoemd en het salaris van de nieuwe bestuursvoorzitter was vastgesteld. De Commissie realiseert zich dat de overgang van de verantwoordelijkheid naar een andere minister en een ander departement, het vertrek van de Directeur-generaal en de grote beleidsopgave als gevolg van het regeerakkoord hier een rol kunnen hebben gespeeld. Het ontbreken van de benoeming van het bestuur heeft er toe geleid dat er gedurende driekwart jaar juridische risico's werden gelopen. Dit had naar mijn oordeel voorkomen moeten worden. Met de Commissie stel ik vast dat zich uiteindelijk geen problemen hebben voorgedaan en dat deze juridische gebreken nog in 2011 zijn gerepareerd.

Aansturing van het COA door het departement

De Commissie meent dat de beleidsmatige aansturing van het COA op de juiste wijze heeft plaatsgevonden, zodat het COA inderdaad het door de bewindslieden gewenste beleid heeft uitgevoerd.

De diverse rollen die bij zbo's worden onderscheiden, zijn door het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties verschillend ingevuld, en zijn ook veranderd door de wijziging van generaal naar specifiek dossier (met aanzienlijke consequenties voor de financiering).

De Commissie constateert dat het ministerie van BZK zich zakelijker en steviger opstelt ten opzichte van het COA, dat er een meer en betere scheiding is tussen de rollen van eigenaar en opdrachtgever en dat de regie op de vreemdelingenketen beter en nadrukkelijker wordt ingevuld. Voorts is het departement meer gericht op de bedrijfsvoeringsaspecten en wordt het toezicht professioneler ingevuld.

Wel lijkt het ministerie van BZK volgens de Commissie nog enigszins zoekende naar de meest gewenste invulling van het opdrachtgeverschap.

Financieringssystematiek

De Commissie beveelt in het kader van het opdrachtgeverschap aan dat een vereenvoudiging van de kostprijsystematiek overweging verdient. In mijn brief van 25 januari jl. (Kamerstukken II 2011/12, 33 042, nr. 7) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek dat door Ernst & Young eind 2011 is uitgevoerd naar de financieringssystematiek van het COA. Hierin heb ik aangegeven met de uitvoering van enkele aanbevelingen uit het onderzoek van Ernst & Young te wachten tot de uitkomsten van het onderzoek van de Commissie van onderzoek COA bekend zouden zijn. Deze aanbevelingen betroffen ten eerste het ten aanzien van de verbetering van de financieringssystematiek herzien van de overlegstructuur tussen eigenaar, opdrachtgever, Raad van Toezicht en COA, en ten tweede het eenduidig benoemen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (rollen) en de onderliggende procedures (zowel aan de kant van het COA als aan de kant van het ministerie). De Commissie merkt in dit verband op dat het belangrijk is dat de opdrachtgever voldoende garanties krijgt dat niet een te hoge prijs wordt betaald. In dat opzicht is er volgens de Commissie een duidelijke samenhang met het toezicht. Naarmate dat beter zicht geeft op de doelmatigheid van de bestedingen, behoeft men minder te investeren in een zeer gedetailleerd bekostigingssysteem.

Inmiddels wordt in een vervolgproject voortvarend gewerkt aan de nadere uitwerking van de aanbevelingen uit het onderzoek van Ernst & Young. Mijn bedoeling is om de bestelling bij het COA voor 2013 te plaatsen op basis van een aangepaste, vereenvoudigde systematiek.

Aansturing van de vreemdelingenketen

Ten aanzien van de samenwerking in de keten van organisaties die zich met het vreemdelingenbeleid bezig houden constateert de Commissie dat het voor het ministerie en de andere ketenpartners vaak onduidelijk was wie binnen het COA waar over mocht gaan of daadwerkelijk over ging. Tevens constateert zij dat de samenhang tussen het COA en de andere organisaties werd beïnvloed doordat bij het COA de neiging bestond zich sterk met het eigen belang van de organisatie te identificeren, waardoor men niet altijd van nature de samenwerking zocht of overstijgende invalshoeken in beeld kwamen. Tegelijk stelt de Commissie vast dat na de overgang naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de sturing van de vreemdelingenketen door de minister is aangehouden, niet alleen in financiële termen, maar ook in bestuurlijk opzicht. De DGVZ treedt nadrukkelijk op de voorgrond als ketenregisseur, hetgeen de Commissie ziet als een positieve breuk met het verleden, waarbij er meer de nadruk lag op de sturing van de afzonderlijke organisaties in de keten. De Commissie ziet de toegenomen ketensturing als een grote verbetering en beveelt aan om op de ingeslagen weg van intensievere samenwerking in en regie op de keten verder te gaan.

Toezichtsstructuur

De Commissie constateert dat de afstand van de Raad van Toezicht tot de organisatie van het COA te groot is geweest om op de hoogte te kunnen zijn van het werkklimaat en (de gevolgen van) de bestuursstijl van de algemeen directeur. Dit was mede het gevolg van de afhankelijkheid van de Raad van Toezicht van de informatievoorziening door de algemeen directeur.

In het kader van het toezicht stelt de Commissie ook vast dat de structuur niet is afgestemd op het bevorderen van synergie tussen het externe toezicht dat door het departement plaatsvindt en het interne toezicht door de Raad van Toezicht. De oorzaak daarvan lijkt volgens de Commissie niet zozeer te liggen in de wijze waarop het departementale toezicht wordt uitgevoerd, maar in de structuur die niet is afgestemd op het bevorderen van synergie.

De Commissie beveelt daarom een herbezinning op de inrichting van het toezicht aan, waarbij een helderder beeld wordt ontwikkeld over hetgeen men in het algemeen van de Raad van Toezicht kan verwachten en duidelijke afstemming plaatsvindt tussen de taak van de Raad van Toezicht en die van het departement.

De Commissie doet voorts een aantal aanbevelingen om het werk van een Raad van Toezicht te professionaliseren. In dit verband beveelt de Commissie aan om het functioneren van de Raad van Toezicht periodiek (extern) te evalueren. Ten aanzien van de eigen oordeelsvorming en positiebepaling moet de Raad van Toezicht ook niet afhankelijk zijn van de informatievoorziening door het bestuur. De Commissie acht het daarom aanbevelenswaardig dat de Raad van Toezicht van het COA op korte termijn de beschikking krijgt over een onafhankelijk secretaris ten behoeve van de Raad van Toezicht. Tot slot beveelt de Commissie, onder verwijzing naar een rapport van de Algemene Rekenkamer, aan om te komen tot één governancecode voor de publieke sector ter vervanging van het huidige stelsel van branchecodes, waaronder de Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners.

Samenstelling bestuur van het COA

De Commissie meent dat hetgeen bij het COA niet goed is gegaan in belangrijke mate verband houdt met het ontbreken van voldoende tegenwicht tegen de overheersende positie van de algemeen directeur, en het ontbreken van voldoende toezicht, met name op de doelmatigheid van de beleidsprocessen en de inrichting en het functioneren van de organisatie. De Commissie geeft aan van mening te zijn dat met het oog op het aanwezig zijn van voldoende checks-and-balances in een grote organisatie de leiding van die organisatie meerhoofdig zou moeten zijn. Een meerhoofdige leiding is een belangrijke garantie tegen een eenzijdige visie en een te grote machtsconcentratie in handen van één persoon. Bovendien borgt zij de bestuurlijke continuïteit en draagt zij er toe bij dat toezichthouders verschillende aanspreekpunten hebben, zodat monopolisering van informatie minder gemakkelijk is. Het bestuur van het COA zou gezien het bovenstaande volgens de Commissie uit tenminste drie personen moeten bestaan. De Commissie geeft daarbij in overweging om de directieraad, die nu onder de bestuursvoorzitter staat, af te schaffen.

3) Bevindingen betreffende salaris en dienstauto

Ten aanzien van het salaris concludeert de Commissie dat de belangrijkste stijging in het salaris zich, sinds het aantreden van mevrouw Albayrak als algemeen directeur per 1 oktober 2004, heeft voorgedaan in de jaren 2005–2006. Sinds 2007 heeft het ministerie bij het COA aandacht gevraagd

voor het feit dat het salaris uitkomt boven de Balkenende- en Wopt-norm. De Commissie concludeert dat het salaris van de algemeen directeur aanmerkelijk uitsteeg boven het gemiddelde salaris dat in de top van vergelijkbare organisaties werd verdiend. Voor wat betreft de hoogte van het salaris van de overige directeuren van het COA heeft de Commissie geen opmerkelijke zaken vastgesteld.

Het rapport geeft een uitvoerige beschrijving van de gang van zaken rond de voorgenomen benoeming van mevrouw Albayrak tot bestuursvoorzitter van het COA. Eind december 2010 wordt door de Raad van Toezicht een eerste voordracht gedaan, waarna een langdurige discussie ontstaat over de hoogte van de beloning van de beoogde bestuursvoorzitter. Hoewel er, volgens de Raad van Toezicht, reeds sinds april 2010 duidelijkheid bestond over de noodzaak het salaris terug te brengen onder de Balkenendenorm, liet een voordracht met een salaris conform de gestelde voorwaarden op zich wachten.

De Commissie heeft geconcludeerd dat dit proces te lang heeft geduurd. Als verklaring hiervoor kan worden gegeven het vertrouwen bij de Raad van Toezicht en het departement dat de salarisdiscussie een technische aangelegenheid betrof, die door de Raad van Toezicht tot een goed einde zou worden gebracht.

Voorts stel ik in dit verband vast dat de vasthoudendheid in de opstelling van het departement ten aanzien van een juiste voordracht (inclusief een gedeeld beeld van de arbeidsvoorwaardelijke situatie) ertoe heeft geleid dat duidelijk is geworden dat de informatieverstrekking door mevrouw Albayrak niet correct is gebleken. Het rapport van de Commissie bevestigt mij in deze conclusie. Mevrouw Albayrak heeft verklaard dat het verschil tussen het salarisbedrag dat zij steeds heeft aangegeven te ontvangen en haar feitelijke salaris, dat mij op 26 september 2011 bekend werd, gelegen was in een misverstand. Het salarisbedrag behorende bij een 36-urige werkweek was opgegeven, terwijl zij feitelijk een salaris voor een 40-urige werkweek ontving. De Commissie vindt het onbegrijpelijk en onwaarschijnlijk dat de hoogte van haar salaris niet aan haar bekend was. Ten aanzien van de dienstauto valt op dat er relatief dure auto's zijn aangeschaft en dat het onduidelijk is waarom mevrouw Albayrak een compensatie is toegekend voor de fiscale bijtelling voor privé-gebruik. De Commissie stelt vast dat mevrouw Albayrak, in tegenstelling tot haar verklaring, haar dienstauto privé heeft gebruikt. Mevrouw Albayrak heeft inzake het privé-gebruik van de dienstauto en het aanpassen van de agenda om het privé gedrag te verhullen, niet integer gehandeld.

Eindconclusies

Hieronder zal ik nader ingaan op de consequenties die ik verbind aan de bevindingen die door de Commissie zijn gedaan. Daarbij merk ik op dat blijkens het rapport van de Commissie de opgetreden effecten in de werkwijze en aansturing van het COA voornamelijk gelegen zijn in de manier waarop de verschillende actoren binnen de structuur van het COA zijn opgetreden. Verbeteringen moeten mijns inziens dan ook met name daarin worden gezocht. Dat laat onverlet dat daar waar in de structuur zelf verbeteringen kunnen worden aangebracht, dit niet moet worden nagelaten.

Positie departement en bevoegdheden Raad van Toezicht

Ik stel vast dat de voorbereiding van de invoering van de Wet COA voortvarender ter hand had moeten worden genomen. Dit betreft een departementale verantwoordelijkheid, die mede naar aanleiding van de ervaringen met het COA inmiddels binnen het departement beter is

ingevuld. Daarbij stel ik tevens vast dat het departement de Raad van Toezicht bij de voordracht van de bestuursvoorzitter actiever had kunnen aanspreken om zijn verantwoordelijkheid op grond van de Wet COA te nemen. In dit verband stel ik ook vast dat de bevoegdheden die de Raad van Toezicht op grond van de Wet COA heeft ten aanzien van de voordracht voor benoeming, schorsing en ontslag van leden van het bestuur en van leden van de Raad van Toezicht, kunnen leiden tot ernstige vertraging in de besluitvorming. In het licht van de bevoegdheden van de minister op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kunnen de bevoegdheden van de Raad van Toezicht hieromtrent ook als een onnodige tussenschakel worden beschouwd. Ik zal daarom, in overleg met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een wetswijziging entameren om de bevoegdheden van de Raad van Toezicht ten aanzien van de voordracht voor benoeming, schorsing en ontslag van leden van het bestuur en de Raad van Toezicht uit de Wet COA te schrappen. De bevoegdheden van de Raad van Toezicht beperken zich dan tot bevoegdheden in de sfeer van het financieel toezicht en zijn specifieke rol in de toezichtstructuur.

Positie mevrouw Albayrak

Hetgeen in het rapport aan het licht wordt gebracht over het functioneren van mevrouw Albayrak als algemeen directeur van het COA acht ik buitengewoon ernstig. De Commissie concludeert dat de bestuursstijl van de algemeen directeur aanzienlijk heeft bijgedragen aan een gebrek aan vertrouwen in de leiding en aan sociale onveiligheid binnen de organisatie. Zij stelde zich boven de regels die voor anderen wel golden, en verstrekte onjuiste informatie over de hoogte van haar beloning en het privé gebruik van haar dienstauto, welk privé gebruik zij heeft geprobeerd te verhullen door met terugwerkende kracht haar agenda aan te passen. Naar het oordeel van de Commissie past de wijze van optreden van de algemeen directeur niet in de publieke dienst. Tegen deze achtergrond acht ik een terugkeer van mevrouw Albayrak naar het COA uitgesloten. Ik heb het COA hierover geïnformeerd.

Positie huidige leden van de Raad van Toezicht

De Commissie komt tot de conclusie dat de Raad van Toezicht zijn taak op een aantal belangrijke onderdelen onvoldoende invulling heeft gegeven. Dat geldt in de eerste plaats ten aanzien van de bestuurscultuur en het werkklimaat bij het COA. Bij de voordracht van de bestuurder per 1 januari 2011, en dan in het bijzonder ten aanzien van het bijbehorende voorstel tot vaststelling van het salaris, heeft de Raad niet zijn verantwoordelijkheid genomen. Aan het toezicht op de doelmatigheid van de taakuitvoering heeft de Raad intensief aandacht besteed. Het financiële toezicht was op orde. De doelmatigheid van de organisatie heeft op punten aandacht gehad, maar is op andere onderdelen (waaronder de scheve verhouding tussen de centrale en decentrale organisatie en de overlappende competenties van directies) onderbelicht gebleven, aldus de Commissie.

In verband met het onderzoek naar het COA hebben vier leden van de Raad van Toezicht op 11 oktober 2011 hun functie tijdelijk neergelegd. Daarnaast bood het vijfde lid, de heer prof. mr. J.W.J. Besemer, op dezelfde datum zijn ontslag aan. Ik waardeer de stappen die de Raad van Toezicht heeft gezet ten aanzien van mevrouw Albayrak toen in september 2011 sprake bleek van inconsistentie in de door mevrouw Albayrak aangeleverde informatie.

De teruggetreden leden van de Raad van Toezicht hebben mij te kennen gegeven zich niet te herkennen in de conclusies van de Commissie ten aanzien van hun rol bij de voordracht van de bestuurder en hun toezicht op de doelmatigheid van de organisatie. Desalniettemin hebben de vier leden van de Raad van Toezicht die hun functie tijdelijk hadden neergelegd mij gevraagd hen ontslag te verlenen. Op deze manier willen zij het mogelijk maken dat het COA een geheel nieuwe start kan maken. Voor de volledigheid meld ik u dat de voorzitter, de heer drs. L.M.L.H.A. Hermans, mij in oktober 2011 heeft laten weten ongeacht de uitkomsten van de Commissie niet aan te zullen blijven als lid en voorzitter van de Raad van Toezicht. Ik heb met waardering kennis genomen van deze beslissing van de leden van de Raad van Toezicht, die ik verstandig acht en die mijns inziens bij zal dragen aan herstel van vertrouwen binnen het COA.

Verbetering cultuur en klachtensystematiek COA

Ik heb de Raad van Toezicht van het COA en de bestuursvoorzitter ad interim gevraagd om samen met de Ondernemingsraad de afhandeling van klachten binnen het COA te verbeteren, met inachtneming van hetgeen op deze punten door de Commissie is geconstateerd, en een traject op te starten om de transparantie van en de sociale veiligheid binnen de organisatie te verbeteren. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan het wijzigen van de huidige onwenselijke situatie waarin de vertrouwenspersoon van de organisatie tevens lid van de directieraad is, alsmede het creëren van meer expliciete mogelijkheden om ook klachten over het werkklimaat binnen de organisatie aan de orde te stellen.

Zbo-structuur COA

Met de Commissie ben ik van oordeel dat de opgetreden effecten in de werkwijze en aansturing van het COA niet zozeer samenhangen met de gekozen structuur maar met de manier waarop de verschillende actoren binnen die structuur zijn opgetreden.

Ik deel daarom de conclusie van de Commissie dat er nu op grond van de uitkomsten van dit onderzoek geen aanleiding is om wijzigingen aan te brengen in de zbo-structuur van het COA.

Toezichtsstructuur en aansturing van het COA

De Commissie beveelt een herbezinning aan op de inrichting van het toezicht, waarbij een helderder beeld wordt ontwikkeld over hetgeen men in het algemeen van de Raad van Toezicht kan verwachten en er duidelijke afstemming plaatsvindt tussen de taak van de Raad van Toezicht en die van het departement.

Ik zal bezien hoe de uitvoering van de wettelijke taken van het departement en de Raad van Toezicht beter op elkaar kunnen worden afgestemd. In reactie op de opmerkingen van de Commissie over de mogelijkheden van toezicht op toezicht merk ik wel op dat mijns inziens het interne toezicht niet een vervanging kan vormen voor het externe (departementale) toezicht, waarvoor de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen de nodige sturings- en verantwoordingsinstrumenten bevat.

Voorts acht ik het een waardevolle aanbeveling dat het COA zorg draagt voor een adequate ondersteuning van de Raad van Toezicht. Deze ondersteuning kan de zelfstandige informatievergaring van de leden van de Raad van Toezicht versterken en faciliteren dat zij actief hun oor te luisteren kunnen leggen in de organisatie.

Ik deel verder het belang dat de Commissie hecht aan periodieke evaluatie van het functioneren van de Raad van Toezicht. Naar mijn oordeel past dit in het kader van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het COA, welke op grond van artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen dient plaats te vinden voor 1 januari 2016 en vervolgens vijfjaarlijks.

De aanbeveling van de Commissie om, in het kader van de professionalisering van het toezicht, te streven naar één governancecode voor de publieke sector zal vanuit verschillende beleidsvelden moeten worden gezien. Ik zal dit daarom als waardevolle suggestie meegeven aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de overige leden van het kabinet.

Voor wat betreft de aansturing van het COA deel ik de opvatting van de Commissie dat het uiteen houden van de rollen binnen het departement het voordeel kan hebben dat vanuit verschillende gezichtspunten naar het functioneren van een zbo wordt gekeken. Binnen het ministerie van BZK zijn de rollen dan ook functioneel en in persoon gescheiden. Daarbij is gekozen voor een model waarbij het toezicht is belegd bij de DG en de opdrachtgevende rol is belegd bij een beleidsdirecteur. Sinds de overgang van het ministerie van Justitie naar het ministerie van BZK vervult de DGVZ de rol van eigenaar/extern toezichthouder¹ en wordt deze daarbij ondersteund door de DG-controllers binnen het Bureau DGVZ. De directeur Migratiebeleid is gemandateerd opdrachtgever en wordt daarbij ondersteund door het Bureau Regie & Besturing. De DG vervult ook de rol van ketenregisseur. Ik acht de scheiding van de rollen binnen het departement daarmee voldoende geborgd. De aanbeveling van de Commissie om te blijven zoeken naar de beste vormgeving van de verschillende rollen en daarover kennis uit te wisselen met andere departementen, neem ik graag ter harte.

Samenstelling bestuur van het COA

De Wet COA biedt ruimte voor het aanstellen van een bestuur dat uit ten hoogste drie leden bestaat. Ik onderschrijf de conclusie van de Commissie dat met het oog op het aanwezig zijn van voldoende checks-and-balances in een grote organisatie de leiding van die organisatie meerhoofdig zou moeten zijn. Tegelijk moet de organisatie efficiënt en effectief aangestuurd worden. In overleg met het COA zal ik komen tot de aanstelling van een meerhoofdig bestuur, waarbij de interne organisatie van het COA zodanig wordt ingericht dat een effectieve en efficiënte besturing is verzekerd. De door het COA reeds ingezette en nog te nemen veranderingen in de interne organisatiestructuur bieden hiervoor een goed vertrekpunt.

Interne organisatiestructuur en – inrichting COA

De Commissie acht het in het verlengde van de vereenvoudiging van de topstructuur van belang om de COA-organisatie sterk te vereenvoudigen. De aanbevelingen van de Commissie op dit punt sluiten aan bij een aantal ontwikkelingen die recentelijk bij het COA in gang zijn gezet. Onder leiding van de interim-bestuursvoorzitter, de heer Paul, is een traject in gang gezet om de aansturing te vereenvoudigen, de taken dichter bij het primaire proces van de organisatie te brengen, en de staf te verkleinen. Daarbij wordt uitvoering gegeven aan en voortgebouwd op maatregelen die de Raad van Toezicht reeds in de loop van 2011 wenselijk achtte. Zo is de organisatieontwikkeling voortvarend opgepakt in de vorm van het traject Anders Werken, dat zal leiden tot een reductie in de overhead. De verwachting is dat op 1 januari 2013 de doorontwikkeling van het COA zal

¹ De financieringssysteem van het COA is geënt op die van een baten-lastenmodel. Vandaar dat wordt gesproken van de eigenaar. Voor een ZBO is de term (extern) toezichthouder echter beter van toepassing.

zijn afgerond. Voorts zijn de krimpoperaties ten aanzien van de opvangcapaciteit voortgezet.

Aansturing van de vreemdelingenketen

De Commissie onderstreept in het rapport het belang om ketensamenwerking en ketensturing nadrukkelijk op de agenda's van zowel het ministerie als de overige ketenpartners te houden. Ik ben dan ook vastberaden door te gaan met de reeds door mij in gang gezette initiatieven ter versterking van de samenwerking in de keten.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers