



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Verkenning ZBO-status COA

ABDTOPConsult

Johan de Leeuw

Colofon:
ABDTOPConsult
28 november 2012

Samenstelling projectteam:
Johan de Leeuw
Jan Jurgen Huizing
Michal van Eijk
Jan van Dommelen
Tessa de Kort

Inhoudsopgave

1	Verkenning ZBO-status COA	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Bestuurlijke en beleidsmatige context	5
1.3	Onderzoeksopdracht en -aanpak	7
1.4	Leeswijzer	8
2	Het COA in de vreemdelingenketen	9
2.1	De vreemdelingenketen	9
2.2	Takenpakket COA	10
3	Organisatievormen uitvoering	13
3.1	Het zelfstandig bestuursorgaan	13
3.2	Het agentschap	14
3.3	De ambtelijke dienst	15
3.4	Departementale sturing op de uitvoering	15
4	Indicatoren	18
4.1	Referentiekader	18
4.2	De indicatoren	19
4.3	Transitielasten	21
5	Bevindingen	22
5.1	De aanpak	22
5.2	Algemene observaties	22
5.3	Snel en zorgvuldig	23
5.4	Taaktoedeling	26
5.5	Effectiviteit en efficiëntie	28
5.6	Governance	33
6	Veranderopgave en varianten	42
6.1	De veranderopgave	42
6.2	Varianten voor de toekomst	44
6.3	Scoring van de varianten	45
6.4	Weging varianten	50
7	Samenvatting en slotbeschouwing	53
Bijlage 1	Motie van de Kamerleden Schouw, Dijksma en Dibi	56
Bijlage 2	Overzicht organisaties van gesprekspartners	57
Bijlage 3	Geraadpleegde informatie	58

1 Verkenning ZBO-status COA

1.1 Aanleiding

De Directeur-generaal Vreemdelingenzaken indertijd nog van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft opdracht gegeven om een verkenning uit te voeren naar de ZBO-status van het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA). Aanleiding vormde een motie van de Kamerleden Schouw, Dijkema en Dibi, waarin de regering wordt verzocht te verkennen hoe het COA onder directere verantwoordelijkheid van de minister is te brengen, gelijk aan de andere organisaties in de asielketen (zie bijlage 1). Naast het COA vormen de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) de asielketen. Deze organisaties maken dan ook hiervan afgeleid onderdeel uit van deze verkenning.

1.2 Bestuurlijke en beleidsmatige context

In november 2011 is door de toenmalige Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (I&A) de onafhankelijke Onderzoekscommissie COA (Commissie Rijdsdijk/Scheltema) ingesteld om onderzoek te doen naar het functioneren van het COA. Het onderzoek was gericht op het werkklimaat, de bestuursstructuur en de bezoldiging van de bestuurder van het COA¹. In het eindrapport van april 2012 zijn aanbevelingen gedaan voor een betere sturing op en een beter functioneren van het COA. De Commissie zag geen aanleiding om de ZBO-status van het COA te wijzigen. De minister heeft vervolgens in een brief aan de Kamer gereageerd op de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen². Op 28 juni 2012 heeft een gesprek met de vaste Kamercommissie voor Immigratie, Integratie en Asiel plaatsgevonden en is daaropvolgend begin juli de motie van het Kamerlid Schouw c.s. aangenomen.

Op 29 oktober 2012 is het regeerakkoord 'Bruggen slaan' gepresenteerd³. Hieruit volgt dat het beleidsterrein van asiel en immigratie voortaan onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) valt. De bewindslieden van Veiligheid en Justitie zijn in deze nieuwe situatie verantwoordelijk voor het vreemdelingenbeleid, de coördinatie en afstemming binnen de vreemdelingenketen en de uitvoering van het beleid.

Het toelatingsbeleid richt zich op de bescherming van vreemdelingen die, op grond van internationale en Europese beschermingsnormen, vervolging of ernstige mensenrechtenschendingen te vrezen hebben. De agenda van het kabinet Rutte II omvat het stroomlijnen en zoveel mogelijk bekorten van de toelatingsprocedures, in het bijzonder als het gaat om vervolgaanvragen en om reguliere aanvragen die

¹ Rapport Onderzoekscommissie Centraal Orgaan opvang asielzoekers, april 2012.

² Kamerbrief Reactie op rapport onderzoekscommissie COA, kenmerk 2012-0000155258, 18 april 2012.

³ Regeerakkoord 2012, Bruggen slaan, 29 oktober 2012.

worden ingediend door vreemdelingen die een machtiging tot voorlopig verblijf moeten aanvragen. Het regeerakkoord zegt hier verder over dat:

"... prikkels en mogelijkheden om procedure op procedure te stapelen, worden weggenomen. Bij een restrictief en rechtvaardig immigratiebeleid hoort ook een actief en consequent terugkeerbeleid. Wie hier niet mag blijven moet vertrekken of wordt uitgezet. Dit in combinatie met druk uitoefenen op landen om hun onderdanen terug te nemen aan wie de toegang tot Nederland is ontzegd. Dit betreft ook de handels- en ontwikkelingscontacten met deze landen."

Het positioneringsvraagstuk van het COA staat ook in het teken van een effectieve en dienstverlenende overheid en de daarbij passende organisatievormen. Dit onderwerp heeft nadrukkelijk de politieke aandacht en deze verkenning staat dan ook niet op zichzelf. Een korte blik op enkele relevante passages uit recent verschenen rapportages en brieven:

- De Algemene Rekenkamer concludeert in haar rapport "Kaderwet ZBO's, reikwijdte en implementatie" (2012) dat "de Kaderwet ZBO's (vooralsnog) niet de ordening, harmonisatie en helderheid over de ministeriële verantwoordelijkheid lijkt te brengen, die met de wet werd beoogd".
- Ook de Tweede Kamer stelt het vraagstuk van de sturing en de efficiëntie en de dienstverlening de rijksoverheid als geheel regelmatig aan de orde. In de kabinetsreactie op een motie van de Kamerleden Heijnen en Schouw⁴ wordt aangegeven dat de Kaderwet ZBO's wordt aangepast, zodat publiekrechtelijke ZBO's verplicht worden relevante infrastructurele voorzieningen te delen. Daarbij past dat de verantwoordelijke minister onverkort en ongehinderd alle bevoegdheden moet kunnen uitoefenen die de Kaderwet ZBO's hem toebedeelt. De hoofdlijn is dat er geen wettelijk ingesteld intern toezichtorgaan (lees: Raad van Toezicht) is. Dit houdt de verhoudingen tussen minister en ZBO helder.
- Het regeerakkoord voorziet in een stringenter kader voor de efficiëntie van de Rijksdienst, in het bijzonder de ZBO's. Dit door verplichte deelname van ZBO's aan de rijksbrede shared services. Niet alleen wordt onderzocht of de ZBO-vorm de meest geëigende is, ook de bedrijfsvoering van ZBO's wordt tegen het licht gehouden. Hiernaast wordt het ontslagrecht voor ambtenaren geharmoniseerd met het ontslagrecht buiten de overheid. Dit geldt ook voor de secundaire arbeidsvoorwaarden.

In de voorliggende verkenning ligt de focus vooral op die elementen welke relevant zijn voor de bestuurlijke positionering, het bijbehorende sturingsarrangement en de organisatievorm van het COA, en wordt aangesloten op de boven geschetste bestuurlijke en beleidsmatige context.

⁴ Toegezegde informatie over ZBO's n.a.v. de motie Heijnen-Schouw en de evaluatie van de Kaderwet ZBO's, 8 oktober 2012.

1.3 Onderzoeksopdracht en -aanpak

In de opdracht van deze verkenning zijn de volgende vragen gesteld:

- Welke varianten zijn er om het COA onder directere verantwoordelijkheid van de minister te brengen en welk effect heeft het al dan niet hebben van een eigen rechtspersoonlijkheid op de slagvaardigheid en kwaliteit van het primaire proces? Onderzoek hierbij in ieder geval de volgende opties:
 - a. COA als ZBO laten, intern toezicht middels een Raad van Toezicht met aangepaste bevoegdheden;
 - b. COA als ZBO, zonder een Raad van Toezicht;
 - c. COA als Baten-Lasten Dienst;
 - d. COA samenvoegen met IND tot gezamenlijk agentschap voor procedure en opvang.
- Welke gevolgen hebben deze varianten voor de sturingsrelatie tussen departement en COA en voor de ministeriële verantwoordelijkheid en aan welke voorwaarden en vereisten moet het ministerie voldoen binnen de varianten om sturing van en toezicht op COA te verbeteren?
- Welke voor- en nadelen (kansen en risico's) zijn er aan de verschillende varianten verbonden (inclusief financiële consequenties) en hoe ziet de verantwoordelijkheidsrelatie er in de verschillende varianten dan uit?
- Welke invloed heeft elke variant op de samenwerking en positionering van de (andere) organisaties in de vreemdelingenketen?
- Welke gevolgen hebben de varianten voor de rechtspositie van de COA-medewerkers? Welke gevolgen heeft een verandering van de rechtspositie voor de mogelijkheid van het COA om snel op- of af te schalen bij schommelingen in de instroom? Onder welke voorwaarden kan het aanpassingsvermogen van het COA om schommelingen in de instroom op te vangen worden gehandhaafd?

Betrek bij de beantwoording van de vragen de adviezen van de Commissie Gerritse inzake de Kaderwet ZBO's, evenals de bevindingen van de Commissie Rijdsijk/Scheltema.

De maatschappelijke opdracht, het vreemdelingen- en asielbeleid en de beleidsdoelstellingen zijn uitgangspunt voor deze verkenning en vormen geen onderwerp van onderzoek. Het 'wat' staat dus niet ter discussie en de verkenning richt zich dan ook uitsluitend op de 'hoe'-vraag. Uitspraken over de positionering van COA, de organisatievorm, de sturing en de uitvoering kunnen niet los worden gezien van het functioneren van de asiel- en vreemdelingenketen als geheel. Immers, hierbinnen levert het COA zijn bijdragen.

De verkenning is uitgevoerd door een klein projectteam, bestaande uit medewerkers van andere (niet direct betrokken) departementen. Het projectteam kreeg ondersteuning en input van vertegenwoordigers vanuit COA, IND, DT&V, en de

ministeries van V&J, BZK en Financiën. Er is een taak- en informatieanalyse uitgevoerd en er zijn op bestuurlijk, leidinggevend en operationeel niveau gesprekken gevoerd met betrokkenen binnen de vreemdelingenketen; zowel met de organisaties binnen de kleine keten (IND, COA en DT&V) als grote keten (Vreemdelingenpolitie, de Koninklijke Marechaussee, Dienst Justitiële Inrichtingen, Vluchtelingenwerk Nederland en de Internationale Organisatie voor Migratie). Ook is gesproken met vertegenwoordigers van andere departementen, gemeenten en met deskundigen op verschillende domeinen. Bijlage 2 bevat een overzicht van de organisaties waarvan met een of meer personen gesproken is.

1.4

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft het COA in de vreemdelingenketen.

In hoofdstuk 3 beschrijven we de verschillende organisatievormen waarin de uitvoering georganiseerd kan worden. Ook kijken we naar de departementale inrichting van de aansturing op de uitvoering.

In hoofdstuk 4 presenteren we het referentiekader en de indicatoren voor de beoordeling van de positionering van het COA in de vreemdelingenketen.

Hoofdstuk 5 geeft de belangrijkste bevindingen vanuit de verkenning weer. De nadruk ligt hierbij op bestaande (ervaren) bottlenecks in het functioneren van de vreemdelingenketen en de positie van het COA daarbinnen.

De bevindingen worden in hoofdstuk 6 vertaald in een veranderopgave die naar ons oordeel opgepakt dient te worden. Daarbij presenteren we ook varianten voor de organisatie-opstelling en beschrijven we deze varianten aan de hand van voor- en nadelen en hun bijdragen aan de veranderopgave.

Hoofdstuk 7 geeft een samenvatting en een slotbeschouwing.

2 Het COA in de vreemdelingenketen

2.1 De vreemdelingenketen

De uitvoeringsorganisaties van de asielketen IND, COA en DT&V, ook wel 'de kleine keten' genoemd, vallen sinds november 2012 onder de aansturing van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) vervult de taak van het huisvesten en begeleiden van asielzoekers tijdens de duur van de asielprocedure. Hiertoe biedt het COA deze mensen, die veelal in een kwetsbare positie verkeren, tijdelijke huisvesting en ondersteunt hen in de voorbereiding op hun toekomst in Nederland of elders. De taak van het COA is niet alleen facilitair van aard, maar ook humanitair: het gaat erom de asielzoekers een veilige, stabiele omgeving te bieden, waarin zij zich kunnen voorbereiden op de volgende fase in het asielproces. De medewerkers van COA investeren daartoe in het opbouwen van een vertrouwensband met de asielzoekers. De COA-werkzaamheden hebben geen invloed op de feitelijke besluitvorming over de asielaanvraag.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het toelatingsbeleid in Nederland. De werkzaamheden van de IND omvatten het beoordelen van aanvragen van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden. Deze beoordeling vindt plaats vanuit het vigerende asielbeleid, de situatie in het land van herkomst en de verklaringen van de asielzoeker zelf. Naast asieltaken heeft de IND ook taken op het gebied van reguliere immigratie (arbeids- en kennismigranten) en naturalisatie.

De Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) is belast met de terugkeertaken in de vreemdelingenketen. DT&V is verantwoordelijk voor het zelfstandig en/of gedwongen vertrek van vreemdelingen. Het betreft hier enerzijds asielzoekers van wie de aanvraag is afgewezen en overige vreemdelingen van wie is vastgesteld dat ze niet in Nederland mogen (ver)blijven.

Asielketen	Capaciteit	Formatie (in fte's)	Budget (in mln)	
			2012	2013
COA	15.000 opvangplaatsen 12.000 bezetting	1.400	425,9	402,1
IND	28.987 asielbeslissing 262.500 regulier 57.200 naturalisatie 61.700 procesvertegenwoordiging	2.904	353,0	342,0
DT&V	18.300 instroom 17.050 uitstroom, waarvan 12.100 vertrek	565	74,9	71,7

Figuur 1: Kerngegevens van de drie organisaties in de asielketen. Cijfers hebben als peildatum begin oktober 2012 (bron: ministerie van BZK).

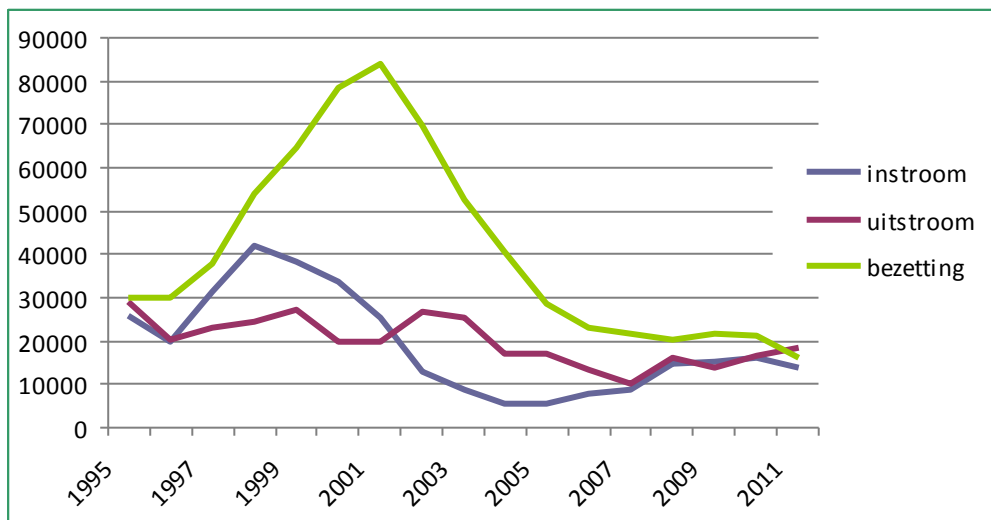
De organisaties in de asielketen maken ook onderdeel uit van de grote vreemdelingenketen. Het gaat hierbij om de Vreemdelingenpolitie (VP, per 1 januari 2013 onderdeel van de Nationale Politie), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Buitenlandse Zaken en de ambassades, overheidsinstanties van herkomstlanden en gemeenten. Andere belangrijke partners van de asiel- en vreemdelingenketen zijn de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), Raad van State (RvS), Openbaar Ministerie (OM) en non-gouvernementele organisaties (NGO's) als Vluchtelingenwerk Nederland (VWN), Nidos en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).

Met het onderbrengen van de verantwoordelijkheid voor (de uitvoering van) het vreemdelingenbeleid bij het ministerie van V&J heeft een integratie plaatsgevonden met de verantwoordelijkheden op het gebied van de inzet van de VP en de vreemdelingenbewaring (DJI). De Staatssecretaris onderhoudt hiernaast een gezagsrelatie met de KMar.

2.2

Takenpakket COA

De opvang van asielzoekers heeft de afgelopen 15 jaar een sterke ontwikkeling doorgemaakt. In eerste instantie was een sterke stijging te zien in de benodigde opvangcapaciteit. Na 2002 volgde een krimp welke zich tot 2012 heeft doorgezet. Deze verkleining vergde organisatieaanpassingen en heeft de afgelopen jaren geleid tot het doorvoeren van verschillende reorganisaties.



Figuur 2: Ontwikkeling instroom, uitstroom en bezetting bij het COA tussen 1995 en 2012 (Bron: COA).

Uit de rapportage Vreemdelingenketen over de eerste helft van 2012, die de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel naar de Tweede Kamer

heeft gestuurd⁵, blijkt dat in het eerste half jaar van 2012 opnieuw minder asielzoekers naar Nederland zijn gekomen en nieuwe asielverzoeken steeds vaker snel worden afgehandeld. De bezetting in de opvangcentra van het COA is mede daardoor verder gedaald. Uit deze rapportage blijkt tevens dat er meer uitstroom vanwege vertrek heeft plaatsgevonden, vooral veroorzaakt door de snellere afhandeling van asielaanvragen.

De primaire taken van het COA zijn:

Opvang en begeleiding

Het COA is verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van vreemdelingen in een kwetsbare positie in een veilige en leefbare omgeving. Dit houdt in dat het COA er zorg voor draagt dat de opvang op locatie fysiek en sociaal veilig is. Dit op zo'n manier dat er in de onderlinge omgang van de vreemdelingen zo min mogelijk spanningen (kunnen) ontstaan. Zo wordt rust, regelmaat en focus op de volgende stap geborgd. De begeleiding van het COA is gericht op het leren kennen van de bewoners, het ontwikkelen van een vertrouwensrelatie met hen en ze te ondersteunen in het vormgeven van een reëel toekomstperspectief. De pijlers zijn:

- huisvesting en verblijf middels aanbieden van 'bed, bad en brood';
- het borgen van de veiligheid en leefbaarheid op de opvanglocaties;
- aanbieden van woonbegeleiding en voorbereiding op de toekomst.

Er zijn verschillende soorten opvangcentra verspreid over het hele land. Ze verschillen van elkaar in het soort regime. Dat wordt bepaald door de fase in de asielprocedure. De verschillen komen tot uiting in de toegestane bewegingsvrijheden, de inhoudelijke programmering van aangeboden begeleiding, de hoogte van de bedragen aan materiële verstrekkingen en kwaliteit en omvang van overige voorzieningen. Waar een asielzoeker materieel gezien recht op heeft staat beschreven in de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva).

Beslissingen over asielaanvragen worden door de IND genomen. Indien een aanvraag wordt toegewezen, wordt de vergunninghouder – als erkend vluchteling – vanuit COA uitgeplaatst naar gemeenten. Indien de aanvraag wordt afgewezen, wordt het dossier van de IND overgedragen aan de DT&V. DT&V is vanaf dit moment verantwoordelijk voor het ondersteunen van de vreemdeling bij de voorbereiding op het vertrek. Op de opvanglocaties werken casemanagers van het COA en regievoerders van de DT&V samen om het vertrek te realiseren.

Huisvesten

Het op orde hebben van het huisvestingsaanbod is een belangrijke randvoorwaarde voor het goed kunnen functioneren van de COA-organisatie. Het optimaal benutten van de opvangcapaciteit is een continu proces waarbij formeel twee maal per jaar een besluit kan worden genomen om de capaciteit aan te passen. De capaciteit voor 2013 bedraagt zo'n 14.800 plaatsen. Voor het COA geldt per 1 april 2013 een

⁵ Kamerbrief over Rapportage Vreemdelingenketen periode januari-juni 2012, Kenmerk 2012-00005377040, 28 september 2012.

buffercapaciteit, deze bedraagt 1.250 opvangplaatsen verdeeld over zo'n 10 opvanglocaties. Voor de kleinschalige opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) heeft het COA partners gevonden. De omvang van de kleinschalige opvang bedraagt op 1 september 2012 circa 420 bedden.

Het COA rapporteert maandelijks aan het ministerie over de instroom, bezetting en uitstroom binnen de opvangcentra. Gezien de fluctuaties in de benodigde opvangcapaciteit wordt in tijden van groei (extra) capaciteit gecreëerd en in perioden van krimp structureel leegvallende capaciteit afgestoten. Om deze variatie in de benodigde capaciteit goed te managen wordt tussen COA en het ministerie gewerkt met prognoses en scenario's.

Vastgoed is een kapitaalintensief bedrijfsmiddel en vraagt om forse investeringen met een langetermijneffect op de bedrijfskosten. Het COA streeft er dan ook naar om het vastgoed duurzaam in te zetten. De materiële vaste activa op de balans van 2011 bedragen ruim € 150 mln. Op dit moment werkt het COA aan een vernieuwde strategische vastgoedvisie die naar verwachting begin 2013 zal worden opgeleverd.

[Toegang tot gezondheidszorg](#)

Het COA is verantwoordelijk voor het borgen van de toegankelijkheid tot zorg voor opgevangen asielzoekers. De zorgkosten over 2011 bedroegen zo'n € 93 miljoen, oftewel 22% van de totale lasten van het COA. Voor de uitvoering wordt gestreefd naar maximale aansluiting op de reguliere zorg in Nederland. Binnen de door het COA ingekochte zorg is de huisarts verantwoordelijk voor de eerstelijnszorg aan asielzoekers, net zoals dat voor Nederlandse burgers het geval is. Voor de curatieve zorg heeft het COA een contract met een zorgverzekeraar. De contractpartner voor de preventieve gezondheidszorg is de GGD.

3 Organisatievormen uitvoering

In de motie Schouw, Dijksma en Dibi (bijlage 1) is gevraagd om het positioneringsvraagstuk van het COA in relatie tot de andere organisaties in de asielketen te bezien. Hieronder gaan we in op de organisatie- en sturingsvormen van het (publiekrechtelijk) ZBO, het agentschap en de ambtelijke dienst en de wijze waarop de departementale sturing op de uitvoering is ingericht.

3.1 Het zelfstandig bestuursorgaan

Het ZBO is een bestuursorgaan van de centrale overheid dat krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister⁶. Door deze externe verzelfstandiging van de uitvoering van bepaalde taken bestaat een meer horizontale verhouding tussen de minister en de uitvoeringsorganisatie.

ZBO's worden gefinancierd vanuit premies, tarieven en/of via de begroting. Verantwoording vindt plaats via een jaarverslag. Naast het COA zijn andere voorbeelden van een publiekrechtelijk ZBO het Kadaster, het UWV en de SVB. Als algemeen kader geldt dat de rechtspositie van het personeel gelijk is aan dat van de ministeries, tenzij in de instellingswet een afwijking is bepaald. Een dergelijke afwijking kan leiden tot het maken van een eigen CAO of het volgen van een CAO uit een met de taken van het ZBO vergelijkbare branche.

Een groot deel van de ZBO's kent hun oorsprong in de jaren '90 doordat ministers en departementen zich op beleids- en/of kerntaken gingen concentreren en zich juist minder wilden gaan bemoeien met de uitvoering. Een katalysator voor de groei van ZBO's was het feit dat verzelfstandiging in 1989 expliciet tot een speerpunt werd gemaakt door het Kabinet Lubbers-Kok in lijn met de kabinetsdoelstelling tot het reduceren van het aantal ambtenaren.

In 1994 is het COA als ZBO opgericht. Aan deze keuze lagen de volgende overwegingen ten grondslag (rapport Rijdsijk/Scheltema 2012):

- *Beleid en uitvoering moesten beter gescheiden worden. Het ministerie maakt beleid en is daarmee kaderstellend voor de uitvoering.*
- *De opvangtaken waren door hun aard geschikt om door een verzelfstandigde organisatie uitgevoerd te worden.*
- *De uit te voeren taken hadden een publiekrechtelijk karakter. Daarom was er een publiekrechtelijke organisatie nodig en geen privatisering.*
- *Het bestuur van het COA kreeg de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taken, de vormgeving van de organisatie en de bedrijfsvoering. Hiermee zou de minister niet meer verantwoordelijk zijn voor iedere individuele beslissing, maar wel voor de organisatie als geheel.*

⁶ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, artikel 1a.

In de navolgende jaren ontstond onduidelijkheid over taken, mandaten en verantwoordelijkheden tussen rijksoverheid en uitvoeringsinstellingen (ZBO's). Daarom werd in 2004 onder voorzitterschap van oud-staatssecretaris Kohnstamm een interdepartementaal beleidsonderzoek ingesteld. Deze Commissie Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (VOR) stelde dat het beter was (bijna) alle externe verzelfstandigingen weer ongedaan te maken en de toen ruim 400 ZBO's terug te halen naar het Rijk. Om hier toe te komen was het advies een helder kader te formuleren waaraan alle bestaande en toekomstige ZBO's getoetst zouden moeten worden. In de kabinetsreactie op dit VOR-rapport werd het herstel van het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid niet volledig omarmd. Het toenmalige kabinet zag als hoofdpoging het verminderen van de veelvormigheid in de relaties tussen ministeries en ZBO's. Hiernaast meende het kabinet dat er zo snel mogelijk duidelijkheid moest komen over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de bestaande ZBO's.

De concrete vervolgacties waren het opstellen van de Kaderwet ZBO's en de toetsing aan dit kader van alle bestaande ZBO's door de Commissie Gerritse (2007). De essentie van het toetsingskader was dat er een ondubbelzinnig instellingsmotief voor een ZBO noodzakelijk is vanwege het feit dat ministeriële verantwoordelijkheid met de instelling van het ZBO wordt verminderd. De bevoegdheidsverdeling tussen ZBO en minister moet zodanig zijn vastgelegd dat de minister voor de handelingen van het ZBO zijn ministeriële verantwoordelijkheid kan waarmaken. De commissie adviseerde dan ook erg terughoudend te zijn met het afwijken van de wezenlijke punten in de Kaderwet zoals de bevoegdheden van de minister, de verantwoordelijkheden van het bestuur en de vereiste verantwoording.

Het regeerakkoord Rutte II stelt dat een krachtige en dienstverlenende overheid een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen en binnen bestuurslagen vraagt. Hiervoor worden beleid en uitvoering vereenvoudigd, toezichtstaken en adviesfuncties samengevoegd, taken beëindigd of gedecentraliseerd naar andere overheden en de deregulering met kracht voortgezet. Het kabinet kondigt aan dat het huidige stelsel van ZBO's tegen het licht gehouden gaat worden waarbij gekeken wordt of de ZBO-vorm de meest geëigende is. Voor deze doorlichting gelden de volgende uitgangspunten:

- uitbesteden of uitvoeren binnen het publieke domein;
- als in het publieke domein "agentschap, tenzij";
- als het een ZBO moet zijn, dan zou zich dat kunnen beperken tot het bestuur.

3.2 Het agentschap

Het agentschap is midden jaren negentig in zwang gekomen als een alternatief voor het ZBO. In dit model is sprake van interne verzelfstandiging. Het agentschap krijgt op operationeel niveau meer manoeuvreerruimte (door een meer flexibele, bedrijfs-economische context te creëren voor de uitvoering van de taken), terwijl de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor de uitvoering van de taken intact blijft. Tevens bestaat de mogelijkheid om onder voorwaarden de begroting en verantwoording in te richten op basis van het baten-lastenstelsel.

Om een doelmatige uitvoering te bevorderen werken agentschappen met een resultaatgericht sturingsmodel. Agentschappen hebben hierin eigen bewegingsruimte en vrijheid om beslissingen te nemen over de uitvoering. Zij worden afgerekend op hun behaalde resultaten. Het personeel is rijksambtenaar. Het stramien voor de instelling en inrichting van agentschappen wordt gegeven in de Regeling Agentschappen (2012, MinFin). Voorbeelden van agentschappen zijn het Agentschap NL, Rijkswaterstaat en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is in 1994 opgericht als agentschap. Kernoverweging hierbij was dat het toelatingsbeleid wezenlijk anders was dan het opvangbeleid. Bij toelatingsprocedures ging het meer om de principiële vraag wie er tot Nederland wordt toegelaten. Hierbij paste het agentschapsmodel beter.

Het Ministerie van Financiën stelt in zijn evaluatierapport "over de baten en lasten van baten-lastendiensten" (2012) dat het intern verzelfstandigen van diensten het kostenbewustzijn en het verantwoordelijkheidsbesef in de uitvoering heeft bevorderd. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er verbeteringen mogelijk zijn in de werking van het model (professionalisering rolinvulling, rollenscheiding en minimumomvang) en het instrument baten-lastendienst opnieuw gepositioneerd kan worden.

3.3 De ambtelijke dienst

De ambtelijke dienst is onderdeel van het departement zelf en voert taken uit namens de minister. Er is sprake van volledige ministeriële verantwoordelijkheid: de minister is verantwoordelijk voor individuele gevallen en de uitvoering van taken staat onder direct toezicht van de minister. Taken worden in het algemeen toegelaten door middel van mandaten. Omdat de dienst onderdeel is van het departement wordt er gefinancierd via het kas- verplichtingenstelsel. Financiering en sturing vinden hoofdzakelijk inputgericht plaats. Personeel is in rijksdienst en dus rijksambtenaar. Naast DT&V is de Belastingdienst een voorbeeld van een ambtelijke uitvoerende dienst.

In 2007 is de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) opgericht. Vanwege de sterke politieke aandacht voor de terugkeertaak bestond de behoefte om deze taken "in de schoot" van het departement te organiseren waardoor kortcyclische sturing door de verantwoordelijke minister kon plaatsvinden.

3.4 Departementale sturing op de uitvoering

Uitgangspunten bij de departementale sturing zijn het vormgeven van de ministeriële verantwoordelijkheid en het daarbinnen onderkennen van een drietal, onderling verschillende domeinen: beleid, uitvoering en toezicht.

Sinds de jaren '90 heeft op alle departementen in meer of minder mate de professionalisering, (onder)scheiding en het gelijktijdig verbinden door checks and

balances van de drie genoemde domeinen plaatsgevonden. Vertrekpunt is dat beleid, uitvoering en toezicht op basis van onderlinge gelijkwaardigheid worden georganiseerd en gepositioneerd. Dit laat onverlet dat vanuit de beleidsbepalende verantwoordelijkheid van het departement opdrachten verstrekt worden aan de uitvoering (uitvoering volgt beleid) en het toezicht (de inspecties) een onafhankelijke positie ten opzichte van beleid en uitvoering heeft.

Bij de aansturing van de uitvoeringsorganisaties worden de rollen van eigenaar (inclusief toezicht), opdrachtgever en opdrachtnemer onderscheiden en belegd:

- De rol van eigenaar en toezichthouder wordt bij veel departementen (behalve V&J en BZK) bij de SG/pSG functie neergelegd. Afhankelijk van de omvang (in aantallen en zwaarte) van de uitvoeringsorganisaties vindt er een verdeling tussen de SG en pSG plaats. Ondersteuning van deze rollen vindt plaats door stafdirecties zoals FEZ en door de Auditdienst Rijk (ADR). De eigenaar houdt toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van de uitvoerende organisatie. Het gaat hierbij om zaken als efficiëntie, kwaliteit en continuïteit.
- De rol van opdrachtgever wordt bij nagenoeg alle departementen neergelegd bij de domeinverantwoordelijke DG. De opdrachtgever draagt zorg voor een goede opdrachtformulering, het opstellen van prestatie-indicatoren ten aanzien van de gegeven opdrachten en het maken van rapportageafspraken.
- De rol van opdrachtnemer is belegd bij het bestuur of de leiding van de uitvoeringsorganisatie. De opdrachtnemer draagt de verantwoordelijkheid voor het realiseren van een optimale prijs-kwaliteitsverhouding van het uitvoeringsproces, het bestendigen van de interne organisatie, het doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren van de opdrachten, de bredere bedrijfsvoering en het financieel en materieel beheer.

De rollen van eigenaar en opdrachtgever kunnen in bijzondere omstandigheden worden gecombineerd, mits gemotiveerd en checks & balances tussen de rollen voldoende zijn geborgd⁷.

In het geval van een ZBO met een Raad van Toezicht (RvT) wordt onderscheid gemaakt tussen intern en extern toezicht. Het interne toezicht is belegd bij de RvT; het externe toezicht berust bij het departement. Het interne toezicht is daarbij geen vervanging of gedeeltelijke invulling van het externe toezicht.

Het sturingsmodel bij de ministeries van BZK en V&J is enigszins afwijkend. Hier komen de rollen van eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder bij elkaar op het niveau van de DG. De rol van opdrachtgever is belegd bij de beleidsdirecteur ressorterend onder de DG. De DG draagt zorg voor de afweging tussen de eigenaars- en opdrachtgeversbelangen. De rol van de SG beperkt zich in principe tot de algemene systeemverantwoordelijkheid voor het stelsel van uitvoeringsorganisaties. Kernoverwegingen bij dit sturingsmodel zijn het vormgeven van integraal management op DG niveau en het behoud van escalatiemogelijkheden op

⁷ Toelichting op de Regeling Agentschappen, Ministerie van Financiën, publicatie Staatscourant oktober 2012.

SG-niveau. Daarnaast spelen er ook overwegingen van meer praktische aard, zoals de veelheid aan uitvoeringsorganisaties die onder de verantwoordelijkheid van het departement vallen en daarmee het voorkomen van een te grote aansturingslast voor de SG.

4 Indicatoren

4.1 Referentiekader

Uitgangspunt van onze verkenning is dat de kwaliteit van uitvoeringsprocessen in een complex maatschappelijk veld als de vreemdelingenketen niet alleen beoordeeld kan worden aan de hand van de afzonderlijke uitvoeringsorganisaties. We zullen de blik ook moeten richten op de inrichting van de keten van werkprocessen, werkwijzen en organisaties, en de effecten daarvan. Belangrijke voorwaarden voor een succesvolle keten zijn:

- De samenwerking is gebaseerd op gelijkwaardigheid en de erkenning van de onderlinge afhankelijkheid tussen de organisaties die een bijdrage leveren.
- De condities waaronder de keten haar werk doet, verminderen de neiging om op een eigen eiland te blijven werken en bevorderen dat partijen gebruik maken van elkaars expertise en contacten. Onderdeel van die condities zijn een passend financieringsmodel en een passend governance-model.
- Er is expliciet aandacht voor op samenwerking gerichte competenties van bestuurders, leidinggevend en uitvoerders. Dat zijn competenties op het gebied van regievoering, proces- of projectmanagement en het werken volgens duidelijke afspraken in de uitvoering.

Er zijn twee invalshoeken om het functioneren van ketens te beoordelen. De ene invalshoek richt zich op de werkprocessen: de keten als 'supply chain'. De tweede richt zich op het netwerk van organisaties dat gezamenlijk vorm geeft aan die werkprocessen: 'de keten als netwerk'. In het eerste perspectief draait het om de inrichting van de werkprocessen. Van belang voor de kwaliteit van de keten is dat de werkprocessen niet worden ingericht vanuit de afzonderlijke doelstellingen van de organisaties, maar vanuit de keten als geheel. Vertrekpunt is daarom een heldere en gedeelde definitie van de doelstellingen en resultaten van de keten. De werkprocessen worden zo efficiënt mogelijk ingericht om die gezamenlijke doelen te realiseren. In de praktijk kan dit betekenen dat de ene organisatie handelingen moet verrichten om het werk van de andere organisatie soepeler te laten verlopen, ook als die handelingen op het eerste gezicht weinig bijdragen aan de eigen doelstellingen van die eerstgenoemde organisatie. De mate waarin binnen een keten sprake is van een goed afgestemde 'supply chain' valt af te leiden uit de volgende indicatoren:

- op het niveau van de keten zijn de werkprocessen beschreven, met logisch opeenvolgende stappen;
- het aantal koppelvlakken en overdrachtsmomenten is beperkt;
- er is op ketenniveau volledig zicht op en beheersing van in-, door- en uitstroom;
- er is sprake van integrale en ketenbrede informatievoorziening en automatisering;
- definities van gegevens zijn gestandaardiseerd;
- ketenwerkprocessen worden geïntegreerd aangestuurd op basis van periodieke gegevens over de ketenperformance (resultaten én efficiëntie).

In het tweede perspectief staan de organisaties centraal die hun bijdragen leveren aan de keten. Organisatiedoelstellingen zijn afgeleid van ketendoelstellingen: elke organisatie heeft een specifieke rol waarbij de opdracht en taak van de organisatie afgeleid zijn van de gewenste ketenresultaten. Of organisaties optimaal ingericht zijn op het bereiken van ketendoelstellingen valt af te leiden aan de hand van de volgende indicatoren:

- de werkprocessen van de organisaties zijn afgeleid van de ketenwerkprocessen;
- alle beslismomenten van de afzonderlijke organisaties zijn op elkaar afgestemd met als doel de doorlooptijden te minimaliseren;
- het aantal primaire (hoofd)taken en processen is beperkt;
- er zijn geen dubbelingen in de uitvoering;
- voor elke taak is een duidelijke proceseigenaar, er zijn geen 'witte vlekken' in de uitvoering;
- de overdracht van gegevens en informatie tussen de ketenpartners geschiedt op basis van wederzijds afgestemde en ondubbelzinnige (kwaliteits)criteria.

Dit referentiekader vormt de achtergrond van de indicatoren die we in de volgende paragraaf presenteren.

4.2

De indicatoren

De indicatoren waarmee we het stelsel bezien, hebben te maken met de wijze waarop de maatschappelijke opdracht wordt uitgevoerd. We onderscheiden de volgende aspecten:

Snel en zorgvuldig	Taaktoedeling	Effectiviteit en efficiëntie	Governance
1. Zo weinig mogelijk verplaatsingen en verhuizingen (zorgen voor stabiliteit)	1. Taken zijn helder en eenduidig beschreven en afzonderlijk toegedeeld	1. Financierings-systeematiek en de werking ervan	1. Helder sturings-model inzake eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer, ketenregie
2. Korte wacht- en verblijftijden (snel bieden perspectief en effectuering daarvan)	2. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden passen bij de toegedeelde taken	2. Flexibiliteit en slagvaardigheid: reactievermogen nieuw beleid en variatie instroom	2. Rolvastheid (wijze invulling en uitvoering rollen) incl. relatie beleid-uitvoering
3. Heldere en niet-tegenstrijdige communicatie naar de vreemdeling	3. Geen overlap tussen taken organisaties	3. Indicatoren voor keteneffect en efficiëntie op ketenniveau	3. Organisatievorm (ZBO, agentschap, dienst)
4. Eenduidige begeleiding van de vreemdeling	4. Geen witte vlekken in taakuitoefening	4. Doelmatige inrichting van bedrijfsvoering incl. betrouwbare informatie-voorziening	4. Vormgeving ministeriële verantwoordelijkheid (wijze waarop deze geborgd is)

Figuur 3: Overzicht indicatoren verkenning vreemdelingenketen.

Snel en zorgvuldig

In het asielproces gaat het niet om een louter zakelijk productieproces waarbij de uitvoering zelfstandig de meest doelmatige inrichting kan bepalen. Internationale en landelijke kaders leggen eisen op aan de zorgvuldigheid waarmee vreemdelingen bejegend worden. We onderscheiden vier aspecten:

- zo weinig mogelijk verplaatsingen en verhuizingen;
- korte wachttijden;
- heldere en niet-tegenstrijdige communicatie;
- eenduidige begeleiding voor de vreemdeling.

Taaktoedeling

Voor een beoordeling van de vreemdelingenketen is vervolgens van belang of de taken die voortvloeien uit de door de politiek geformuleerde maatschappelijke opdracht, goed belegd worden bij uitvoeringsorganisaties. Hierbij gaat het erom dat er voor elke (noodzakelijke) taak een duidelijke proceseigenaar op uitvoerend niveau wordt aangewezen, en dat de verdeling van de taken over organisaties geen verwarring of discussie oproept. Vanzelfsprekend dienen de bevoegdheden van de organisaties afgestemd te zijn op de eisen voor een effectieve uitvoering van de taken van de organisaties. De volgende aspecten zijn hiervoor van belang:

- taken zijn helder en eenduidig beschreven en afzonderlijk toegedeeld;
- bevoegdheden en verantwoordelijkheden passen bij de toegedeelde taken;
- geen overlap tussen taken organisaties;
- geen witte vlekken in taakuitoefening.

Effectiviteit en efficiëntie

De effectiviteit en efficiëntie in de keten beschouwen we zowel voor de afzonderlijke organisaties als ook voor de keten als geheel. We komen tot de volgende aspecten voor effectiviteit en efficiëntie:

- een financieringswijze die prikkels bevat tot effectief en efficiënt handelen;
- flexibiliteit: het vermogen om snel te reageren op veranderingen in het beleid en op veranderende instroom;
- de beschikbaarheid van indicatoren voor effecten en efficiëntie op ketenniveau;
- een doelmatige inrichting van bedrijfsvoering, waaronder een betrouwbare informatievoorziening.

Governance

Van belang voor de kwaliteit van de uitvoering en de relatie tussen beleid en uitvoering is de wijze waarop de uitvoering wordt aangestuurd en de kwaliteit wordt bewaakt. We onderkennen de volgende aspecten:

- er is sprake van een helder sturingsmodel; de rollen van eigenaar, toezichthouder, opdrachtgever, opdrachtnemer en ketenregisseur zijn duidelijk belegd;
- er is sprake van rolvastheid in de uitvoering van het sturingsmodel;
- de keuze voor de organisatievorm (ZBO, agentschap, ambtelijke dienst) is toegesneden op de opdracht voor de organisatie;

- de ministeriële verantwoordelijkheid wordt adequaat geborgd.

4.3

Transitielasten

In hoofdstuk 6 zullen we ons buigen over mogelijke varianten voor de huidige inrichting van de vreemdelingenketen. Daarbij dient zich nog een andere overweging aan, namelijk de transitielasten die gepaard gaan met veranderingen. Dergelijke lasten zijn te onderscheiden in het benodigde tijdsbeslag en de budgettaire gevolgen. Het benodigde tijdsbeslag is de resultante van de aanpassing in wet- en regelgeving, veranderopgave in de uitvoering en de gevolgen voor organisatie en personeel. De budgettaire gevolgen van de transitie zijn incidenteel en moeten worden gerelateerd aan de structurele opbrengsten.

5 Bevindingen

5.1 De aanpak

De bevindingen in deze verkenning zijn tot stand gekomen op basis van een taak- en informatieanalyse bij IND, COA en DT&V, het voeren van meer dan vijftig gesprekken met betrokkenen op zowel bestuurlijk als uitvoerend niveau, het afleggen van diverse bedrijfsbezoeken en aanvullend deskresearch. We presenteren onze bevindingen ten aanzien van de indicatoren die in het voorgaande hoofdstuk benoemd zijn.

5.2 Algemene observaties

De vreemdelingenketen is een relatief jonge keten (in vergelijking met bijvoorbeeld de strafrechtketen). Er is vergelijkenderwijs nog geen jarenlange track record in de samenwerking over de volle breedte, zowel op bestuurlijk niveau als op uitvoerend niveau. Bovendien heeft een verdere professionalisering van de uitvoering onder druk gestaan als gevolg van de scherpe politiek-maatschappelijke belangstelling en de hiermee gepaard gaande kortcyclische sturing.

Verscheidene ketenpartijen hebben óók en soms vooral primaire taken in andere domeinen (KMar, VP, IND, ambassades, gemeenten, rechtbanken), waardoor de focus niet uitsluitend gericht is op het bedienen van de vreemdelingenketen. Dit kan de slagkracht in de vreemdelingenketen onder druk zetten. Dit komt ook tot uitdrukking in het feit dat meerdere departementen verantwoordelijkheden hebben op het vreemdelingendossier. Het recent gesloten Regeerakkoord biedt in die zin perspectief, omdat bij het onderbrengen van de vreemdelingenketen bij het ministerie van V&J, de sturing kan worden samengebracht met de sturing op de inzet van de VP en DJI, en de afstemming over capaciteitsinzet met de rechtbanken vereenvoudigd wordt. Wel is het van belang om voldoende aandacht voor de bestuurlijke kant te borgen.

Er is de laatste jaren in toenemende mate sprake van groei in ketenbewustzijn van de individuele ketenpartners en versterking van de ketensturing vanuit het departement. Dit heeft tot meer samenwerking en minder vrijblijvendheid geleid.

Meer specifiek zijn de afgelopen jaren resultaten geboekt op het gebied van:

- het verkorten van de doorlooptijden voor de afhandeling van nieuwe asiel-aanvragen en het hiermee verband houdende verblijf in de opvanglocaties;
- het inrichten van randvoorwaarden voor een effectieve ketensturing, zoals het ontwikkelen van een eerste generatie ketenprestatie-indicatoren en het stroomlijnen van ketenoverlegvormen waardoor organisaties beter hun ketenbijdragen kunnen leveren;
- het opstellen van een meerjarig ketenplan⁸ voor de verdere ontwikkeling van de ketensamenwerking op verschillende terreinen. Belangrijk onderdeel in dit plan is

⁸ Bouwen aan Samenhang, 2012 – 2015.

- het programma gericht op het ontwikkelen van de keteninformatisering (IDMI). Dit kent enerzijds een fundamentele benadering (ontwikkelen basisarchitectuur) en dient anderzijds verbeteringen te realiseren in de onderlinge gegevens-uitwisseling tussen ketenpartijen en het genereren van managementinformatie over de ketenprestaties;
- het oppakken van ketenvraagstukken in operationele samenwerkingsverbanden tussen de betrokken ketenpartijen (bijvoorbeeld het handhaven van de 28 dagen termijn, het sturen op verblijfsduur, de resultaten van de terugkeertaak);
 - het intensiveren van de samenwerking tussen de organisaties in de kleine keten (IND, COA, DT&V) met name in de ondersteunende processen. In 2013 brengen genoemde organisaties voor het eerst een gezamenlijk jaarplan uit;
 - het stapsgewijs naar elkaar toegroeien van de departementale sturings- en financieringsarrangementen voor deze drie organisaties en het steviger vormgeven van de sturing van eigenaar en opdrachtgever.

5.3 Snel en zorgvuldig

Met deze indicator kijken we vanuit het perspectief van de asielzoeker naar de bejegening van de asielzoeker. Een asielzoeker doorloopt verschillende stappen gedurende het gehele asielproces. In deze paragraaf geven we eerst een beeld van het proces dat een asielzoeker vanaf de aanvraag doorloopt. Vervolgens gaan we in op de bevindingen.

Het asielproces vanuit het perspectief van de asielzoeker

Het proces start met een aanvraag voor toelating tot verblijf in Nederland. De asielzoeker wordt in eerste instantie opgevangen in de Centrale Ontvangstlocatie (COL). In ongeveer drie dagen vinden identificatie door de Vreemdelingenpolitie, aanmelding en registratie door de Immigratie- en Naturalisatiedienst en verschillende controles plaats. De TBC-controle wordt in opdracht van het COA door de GGD uitgevoerd. Daarna wordt de asielaanvrager overgebracht naar een Procesopvanglocatie (POL). Deze is gekoppeld aan één van de aanmeldcentra van de IND.

Er geldt een wettelijk bepaalde rust- en voorbereidingstermijn van minimaal zes werkdagen waarin onder andere gesprekken met Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) over de asielprocedure en met de advocaat inzake de rechtsbijstand plaatsvinden. Na de rust- en voorbereidingstermijn komt de asielzoeker in de algemene asielprocedure (AA) van 8 dagen en verblijft daarbij in de regel in de POL. In deze procedure spreekt de asielzoeker twee keer een IND-medewerker en overlegt twee keer met zijn advocaat en wordt uiteindelijk op de achtste dag de beschikking uitgereikt.

Er zijn drie soorten uitkomsten mogelijk. De beschikking kan een inwilliging van het asielverzoek inhouden. De asielzoeker is daarmee een vergunninghouder en stroomt uit naar een eigen woonruimte in een gemeente. Wanneer aanvullend onderzoek nodig is wordt de asielaanvraag doorgezet naar de Verlengde Asielprocedure (VA) met een maximale termijn van 6 maanden. Een derde mogelijke uitkomst is een afwijzing van het asielverzoek (negatief besluit IND), waarbij de mogelijkheid

bestaat om tegen het besluit bij de rechtbank in beroep te gaan. In de praktijk gebeurt dit laatste in de meerderheid van de gevallen. Naast het starten van een hernieuwde procedure, zijn ook de medische situatie en de beschikbaarheid van persoonsinformatie van directe invloed op de behandeltermijn van de asielaanvraag. De duur van de behandeltermijn wordt ook bepaald door de duur van de rechterlijke procedure die een vreemdeling vaak start na een negatieve beslissing in de VA.

De asielaanvrager verhuist na afronding van de AA naar één van de ruim 30 asielzoekerscentra (AZC) verspreid over het land. In deze locaties van het COA staan de veiligheid en leefbaarheid centraal. Ervaring heeft geleerd dat de stabiliteit op de opvanglocaties gebaat is bij een verdeling van asielzoekers over locaties waarin rekening wordt gehouden met nationaliteit, familierelaties en de stand van zaken in de procedure.

Zolang de asielprocedure loopt is het begeleidingsprogramma zowel gericht op verblijf in Nederland als op mogelijk vertrek. Het aanbod van programma's (fasegewijs: oriëntatie op de Nederlandse samenleving, en daarna afhankelijk van het besluit: voorbereiding op inburgering of ondersteuning bij vertrek) wordt door het COA verzorgd, inclusief periodieke gesprekken met een casemanager van het COA. Zolang de procedure loopt heeft ook de regievoerder van DT&V een aantal gesprekken met de asielzoeker gericht op mogelijk vertrek.

Indien de IND een verblijfsvergunning verleent, komt de gemeente in beeld. Het COA zorgde op grond van de Wet COA voor bemiddeling bij de uitstroom naar passende huisvesting. Sinds 1 oktober 2012 bemiddelt het COA vergunninghouders via een nieuwe systematiek naar een gemeente. De gemeente zoekt vervolgens zelf passende huisvesting waarbij de provincie als toezichthouder optreedt.

Asielzoekers die geen verblijfsvergunning krijgen, hebben nog maximaal 28 dagen recht op opvang bij het COA. Binnen die tijd moeten ze Nederland verlaten. Wordt deze termijn overschreden, dan is de ex-asielzoeker verwijderbaar. Indien de vreemdeling naar verwachting binnen 12 weken zijn vertrek kan realiseren, kan de DT&V hem of haar op grond van een vrijheidsbeperkende maatregel in een Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) van het COA plaatsen. Ook inbewaringstelling met het oog op uitzetting is een mogelijkheid. Voor gezinnen met minderjarige kinderen is sinds vorig jaar een aantal Gezinslocaties (GL) beschikbaar. De vrijheidsbeperking houdt in dat de vreemdelingen die in een VBL of GL geplaatst zijn, de grenzen van de gemeente waar de VBL of GL is gevestigd, niet mogen overschrijden. Bovendien moeten vreemdelingen in een VBL zich vijf dagen per week melden en vreemdelingen in een GL zes dagen per week. Daarnaast kennen de vreemdelingen op deze locaties beperkingen in de materiële verstrekkingen.

Bevindingen

Hoewel de processen van de IND en DT&V in theorie opeenvolgend zijn (eerst een besluit over toelating en vervolgens het effectueren van vertrek bij een negatief besluit), blijkt in de praktijk dat de aanvrager door de (vele) beroepsmogelijkheden en nieuwe informatie regelmatig processen – deels - opnieuw doorloopt. De opvang

van het COA gedurende deze procesgang is hiervan afgeleid. De huidige werkwijze brengt met zich mee dat de asielzoeker gedurende de procedure met enige regelmaat naar een andere locatie wordt verplaatst en met verschillende voorzieningenniveaus in aanraking kan komen. Dossiers én asielzoekers 'verhuizen' soms letterlijk en vaak figuurlijk meerdere malen tussen de afzonderlijke organisaties in de keten heen en weer.

In de praktijk zien we dat op operationeel niveau de taken van de verschillende ketenpartijen zoveel mogelijk rondom/in de opvanglocatie worden georganiseerd. Dit bevordert de samenwerking tussen de ketenpartners. Dit beperkt bovendien het aantal verplaatsingen voor de asielzoeker ten behoeve van gesprekken met de verschillende organisaties. Alleen de IND is nog deels afzonderlijk gehuisvest. Ons valt op dat de operationele medewerkers van de drie organisaties het zorgvuldig handelen hoog in het vaandel hebben staan en met grote betrokkenheid en inzet invulling geven aan hun werkzaamheden.

De wachttijden die de asielzoeker ervaart worden onder andere veroorzaakt door de procedures. Wachttijden worden daarnaast ook beïnvloed door de medewerking van de asielzoeker zelf (met name bij terugkeer). Verdere optimalisatie van het proces gericht op het verder verkorten van wachttijden lijkt binnen het gegeven beleid zeker nog mogelijk.

De asielzoeker heeft in het gehele proces te maken met meerdere contactpersonen bij de drie organisaties in de kleine keten: COA, IND en DT&V. Daarnaast zijn er contacten met NGO's zoals VWN en bij terugkeer met het IOM en met de advocaat. NGO's wijzen op het feit dat de asielzoeker in korte tijd veel gezichten ziet en verhuisbewegingen kent, waardoor er in mindere mate sprake is van een stabiele situatie waarin iemand zich op zijn toekomst (in Nederland of elders) kan gaan voorbereiden. Vanuit het oogpunt van eenduidigheid moeten nadere keuzes gemaakt worden in de wijze waarop de drie overheidsorganisaties hun contacten met de asielzoeker vormgeven. Meer specifiek constateren we dat de aanpak en inrichting van de communicatie vanuit COA en DT&V gericht op vertrek niet goed zijn afgestemd en verbeterd kunnen worden (zie ook bevindingen bij taaktoedeling).

Conclusies

Resumerend komen we tot het beeld dat elke organisatie nu zijn individuele bijdrage levert ten dienste van het asielproces. De processen zijn met name ingericht vanuit de procedure en de taken van de organisaties en niet vanuit het perspectief van de asielzoeker. De resultante is een werkwijze waarin verschillende partijen, regimes en opvanglocaties de complexe omgeving van de asielzoeker vormen.

5.4 Taaktoedeling

Met deze indicator kijken we naar het takenpakket van het COA en naar de aansluiting op de verschillende taken van andere ketenpartners.

Eenduidigheid takenpakket COA

Op dit moment is het COA zowel de aanbieder van bed, bad en brood als de begeleider van de asielzoeker gedurende het gehele proces. Er is geen eenduidig beeld over de vraag of dit in de toekomst zo moet blijven. De begeleidingstaak zou volgens sommige gesprekspartners ook door NGO's kunnen worden uitgevoerd of, nadat een terugkeerbesluit is genomen, uitsluitend door DT&V.

De zorgtaak is in beweging binnen het COA. Vanuit de opvanglocaties worden initiatieven opgestart om onderlinge ervaringen (best practices) uit te wisselen zoals het vormgeven van preventieprogramma's. De noodzaak voor de beheersing van de zorgkosten is groot; deze beslaan meer dan 20% van de totale kosten. Het ontbreekt nog aan een beleid gericht op het beheersen van de zorgkosten. Op dit moment loopt een onderzoek dat moet leiden tot een centrale aanpak.

De huisvestingstaak van het COA is de afgelopen jaren sterk in ontwikkeling. Deze verschuift in zekere mate van het zelf exploiteren van eigen vastgoed naar regie op het realiseren van de juiste capaciteit. Het is nader af te wegen of in het licht van deze beweging het Rijksvastgoedbedrijf op termijn de operationele huisvestings-taken onder regie van het COA kan overnemen. Ook kan verkend worden of nauwe samenwerking tussen de grote 'huisvesters' van V&J tot efficiëntiewinst kan leiden.

Een andere ontwikkeling is die naar een kleiner aantal meer permanente en grootschaliger locaties. Op deze locaties zouden meerdere regimes ondergebracht kunnen worden. Dit kan bijdragen aan meer stabiliteit en minder verhuisbewegingen voor bewoners. Ook kan vanwege het meer permanente karakter van de locaties een stabielere verbinding ontstaan met omwonenden en gemeenten. De beheersing van veiligheid en leefbaarheid stelt anderzijds wel eisen aan de maximale omvang.

Interactie COA en IND

De lengte van verblijf en het soort verblijf bij het COA is afhankelijk van de status die de asielzoeker krijgt als gevolg van beslissingen van de IND. Hierdoor is er sprake van een sterke wederzijdse afhankelijkheid tussen IND en COA waar het gaat om informatie over de actuele status van een asielaanvraag, beslissingen van de IND en de terugkoppeling over ingediende beroepen en de uitkomst daarvan.

Omdat het COA de dagelijkse contacten met asielzoekers heeft en er periodiek door de casemanagers van het COA gesprekken worden gevoerd, is het van groot belang dat de informatie over de aanvraag, bijzonderheden en statuswijzigingen direct beschikbaar zijn voor het COA. Ter ondersteuning van de informatie-uitwisseling heeft de IND sinds enige jaren de IND Ketenlijn opgericht, waar ketenpartners vragen kunnen stellen over actuele dossiers. In de praktijk blijkt de kwaliteit van de verstrekte informatie nog niet constant, waardoor er veel afstemmingslast is tussen de organisaties.

Twee belangrijke stuurvariabelen voor de prestaties van het COA in de keten zijn de verblijfsduur in de opvang en de uitstroom na een negatief besluit of een rechterlijke uitspraak (28 dagen termijn). In beide gevallen zijn verschillen te zien in het cijfermateriaal dat IND en COA hierover verstrekken. De reden hiervoor is dat er nog geen koppeling gelegd is tussen de informatiesystemen van beide organisaties. Via lokale afstemmingsoverleggen worden bestanden en dossiers met elkaar vergeleken om te komen tot een eenduidige interpretatie van de gegevens. We constateren dat op dit punt nog forse verbeteringen mogelijk zijn, die in sterke mate bepaald worden door het verder op orde brengen van de keteninformatisering. We gaan hierop in paragraaf 5.5 nader in.

De afdeling juridische zaken van het COA en de directie procesvertegenwoordiging van de IND hebben een succesvolle pilot afgerond waarbij de IND de COA-zaken behandelde. Verwachting is dat dit begin 2013 leidt tot verdere integratie van deze taken bij de IND.

Interactie COA en DT&V

Het COA is een belangrijke partner voor DT&V in de ondersteuning van de vertrektaak. DT&V is de organisatie die de voorbereidingen op het daadwerkelijk vertrek coördineert. DT&V gaat na wat er nodig is om een succesvol vertrek mogelijk te maken. Zij voert 'vertrekgesprekken' en vraagt zonedig vervangende identiteits- en reisdocumenten aan. In het Lokaal Terugkeeroverleg (LTO) bespreken COA, DT&V en de VP de individuele dossiers. COA levert aanvullende informatie voor het vertrekdossier, bijvoorbeeld over sociale en medische aspecten.

Vanaf het moment dat de IND heeft besloten dat een asielzoeker niet wordt toegelaten tot Nederland, komen in de reguliere gesprekken die de COA-casemanagers met de asielzoekers hebben, ook de voorbereidingen op vertrek aan de orde. De gespreksvoering van COA is er in die situatie op gericht om ook de noodzaak van voorbereidingen op vertrek te bespreken. Tegelijk komt de regievoerder van DT&V nadrukkelijk in beeld als degene die in het gesprek met de uitgeprocedeerde asielzoeker het feitelijke vertrek moet gaan realiseren.

We constateren dat er licht zit in de afstemming tussen COA en DT&V met betrekking tot de begeleidende taak bij terugkeer. De casemanager COA is vooral gericht op ondersteuning van de vreemdeling, terwijl de regievoerder DT&V formeel belast is met het feitelijk bewegen tot vertrek van de vreemdeling. Deze activiteiten zijn nog onvoldoende afgestemd.

Medewerkers van COA en DT&V op de werkvloer benadrukken wel de goede samenwerking: de casemanager van het COA en de regievoerder van de DT&V hebben regelmatig contact om hun ervaringen met individuele vreemdelingen op elkaar af te stemmen. In de praktijk is er wel een verschil in benadering wat mede leidt tot bovenstaande observatie van onvoldoende afstemming. De casemanagers van COA typeren zelf hun aanpak als 'agogisch'. Zij proberen door een goed begrip van de vreemdeling als persoon deze tot medewerking te bewegen. Uitgangspunt is

dat een vreemdeling die zich veilig voelt meer geneigd is tot medewerking. DT&V benadrukt als de feitelijk verantwoordelijke organisatie voor het vertrek vooral het belang van helderheid en duidelijkheid in de communicatie naar de vreemdeling en geeft aan weinig 'grip' te hebben op de activiteiten van het COA gericht op terugkeer.

Ook bij de NGO's (zoals VWN en IOM) bestaat er met betrekking tot de begeleiding enige onduidelijkheid en behoefte aan een duidelijkere afbakening van het takenpakket van met name het COA. Zij geven bovendien aan een groter aandeel in de begeleiding van asielzoekers van het COA te kunnen hebben.

We constateren dat er niet zozeer sprake is van tegenstrijdige aanpakken, maar wel van verschillen in benadering van de vreemdeling. Er is nog geen sprake van een geïntegreerde (keten)aanpak. Dit uit zich ook bij de vormgeving van de regimes op de VBL en GL. Zowel COA als DT&V hebben hier opvattingen over die nog niet zijn afgestemd en in een gezamenlijk uitvoeringsmodel zijn vertaald. Ook is er discussie tussen COA en DT&V over de vraag welke organisatie het initiatief heeft in de communicatie met de gemeente als de voorzieningen voor uitgeprocedeerde asielzoekers beëindigd worden en deze 'op straat gezet worden'.

Conclusies

We constateren dat de keten primair draait op de stapeling van opdrachten aan de individuele organisaties. De organisaties handelen nog vooral vanuit hun eigen specifieke doelen en taakopdracht in plaats van het keteneffect centraal te stellen. Dit vertaalt zich op de raakvlakken tussen organisaties soms in een competentiestrijd vanwege taakoverlap of niet op elkaar aansluitende taakinfillingen.

Op de werkvloer weet men elkaar overigens in de regel goed te vinden. Op operationeel niveau wordt intensief samengewerkt. De sleutel voor deze goede samenwerking lijkt te liggen in fysieke nabijheid (alles onder één dak) en korte operationele lijnen.

Het ontbreekt nog wel aan een gezamenlijk afgestemd uitvoeringsmodel tussen de ketenpartners. Als voorbeeld noemen we de gespreksvoering bij vertrek en de regimes op VBL en GL. Veel discussies tussen de organisaties in de keten over verantwoordelijkheden en bevoegdheden lijken vooral het gevolg te zijn van het ontbreken van dergelijke gezamenlijke uitvoerings- en samenwerkingsafspraken. Het adagium: benut elkaars competenties in de samenwerking zou nog meer invulling kunnen krijgen.

5.5 Effectiviteit en efficiëntie

Financieringssystematiek

De financieringssystematiek van de drie organisaties verschilt onderling. Zo vindt de financiering van het COA geheel op basis van de (verwachte) output van de organisatie plaats. Daartoe is in het takenpakket van COA een aantal producten onderscheiden. De IND wordt deels op basis van output en deels met een lumpsum

gefinancierd. De outputfinanciering heeft betrekking op de productiegerelateerde directe kosten van de IND. De lumpsumfinanciering heeft betrekking op overige kosten zoals huisvesting, ICT, facilitaire ondersteuning, staven, etc. DT&V tenslotte kent inputfinanciering met aanvullende afspraken.

Er is momenteel een traject gaande, gericht op het verder ontwikkelen en verbeteren van bekostigingsafspraken en financieringssystematieken die gehanteerd worden voor het COA, de IND en de DT&V. Gegeven de huidige verschillen in financieringssystematiek is er geen integrale departementale sturing op en borging van de effectiviteit en efficiëntie bij de organisaties mogelijk. Het ontbreekt nog aan voldoende prikkelwerking om als collectief van organisaties efficiënter te gaan werken (bij groei en krimp bijvoorbeeld). In de afzonderlijke afspraken met de organisaties is er in meer (COA) of mindere mate (DT&V) sprake van prikkelwerking (bijvoorbeeld bij de invulling van individuele taakstellingen).

Voor de verdere doorontwikkeling van de financieringsarrangementen van de organisaties is het van belang de planning en control (p&c)-cycli en de kostenopbouw van de afzonderlijke organisaties met die van het departement overeen te laten stemmen zodat eenduidiger sturing en afspraken mogelijk worden.

Kernvraag hierbij is hoe er in de financieringsafspraken een juiste balans gevonden kan worden tussen enerzijds de grip op de kosten van de uitvoering door het departement en anderzijds het bieden van voldoende ruimte aan de uitvoeringsorganisaties om hun slagkracht te behouden. Outputfinanciering biedt hiervoor goede aangrijpingspunten, maar vereist een goed samenspel tussen de opdrachtgevende functie en de eigenaarsfunctie. Immers, de sturing op de indirecte kosten vindt plaats door de eigenaar, terwijl de producten besteld en betaald worden door de opdrachtgever.

Flexibiliteit

De asielketen heeft te maken met sterke fluctuaties in instroom. Dit stelt stevige eisen aan de wendbaarheid en flexibiliteit van de uitvoeringsorganisaties. Flexibiliteit wordt bij COA en IND ingebouwd door het vormen van reserves. Deze reserves worden ingezet wanneer er sprake is van pieken in de vraag. Het valt op dat deze vorm van flexibiliteit voor elk van de drie organisaties in de kleine keten apart wordt vormgegeven (waarbij aangetekend moet worden dat DT&V niet over reserves kan beschikken). Er wordt nog slechts in zeer beperkte mate invulling gegeven aan mogelijkheden om gezamenlijke buffers te vormen.

Het COA heeft recent een missie/visie-traject doorlopen en de richting en kaders in het document 'Anders werken - Kwaliteit en eenvoud' vastgelegd⁹. Het COA zoekt de komende jaren de flexibiliteit met name in de eenvoud van werkprocessen, ontbureaucratiseren en een modulaire opbouw van de organisatie. In de huisvestingsstrategie tendert het COA naar een beperkter aantal grotere multifunctionele centra. Hierdoor komt meer flexibiliteit in de locaties vanwege de

⁹ Anders werken - Kwaliteit en eenvoud, Koersdocument - COA 2012-2015, januari 2012.

mogelijkheden buffers binnen de locaties te activeren. Het aantal door de huisvesting te ondersteunen regimes is hierbij een beperkende factor: hoe meer regimes, hoe minder flexibel.

De wendbaarheid van het COA zit ook voor een deel in het feit dat de medewerkers niet onder het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) vallen. Bij het COA is indertijd gekozen voor het hanteren van de CAO Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening. Onderzoek dat in het kader van deze verkenning is uitgevoerd door de Human Capital Group bevestigt dat deze CAO een flexibeler arrangement biedt om tot snelle groei en krimp van de organisatie te komen¹⁰. De afwijkende rechtspositie belemmert daarentegen de mogelijkheden om personeel uit te wisselen met de andere ketenpartijen.

Overigens lijken alle organisaties in de kleine keten moeite te hebben voldoende snel hun overhead en bedrijfsvoering aan te passen aan wijzigingen in de instroom aan asielzoekers. Het aanpassingsvermogen staat onder druk en wordt vertraagd om verschillende redenen. De wendbaarheid van de IND wordt momenteel beperkt door de grote implementatielast van het nieuwe systeem INDiGO. Het COA is flexibel gebleken in het doorvoeren van een krimp in het primaire proces; het zet nu ook verdergaande stappen in het verkleinen van de overhead door een reorganisatie van de staf. Bij de DT&V tenslotte lijkt er een stuk 'verborgen' flexibiliteit te zitten in de caseload van de medewerkers in het primaire proces. Deze is sterk variabel in periodes met hogere en lagere werkdruk.

Rondom de flexibiliteit van het invoeren van nieuw beleid is te zien dat dit bij elke afzonderlijke organisatie wordt geïmplementeerd in plaats van ketenbreed. Wel is er een aantal goede initiatieven te zien waarbij er meer gezamenlijkheid is in de implementatie (Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures).

[Keteneffectiviteit en -efficiëntie](#)

Met het opstellen van ketenindicatoren zijn de eerste stappen gezet in het ontwikkelen van zicht op de ketenresultaten. De indicatoren zijn zo gekozen dat ze informatie geven over de bottlenecks in de keten. Er is met de huidige set een goed inzicht in de instroom in de keten en een beperkt zicht op de uitstroom. Het inzicht op de doorstroom op individueel niveau over de organisaties heen ontbreekt. Hierdoor is het lastig om gericht te kunnen sturen op de ketenresultaten en een meer samenhangend beeld te krijgen over de prestaties die in ketenverband door de individuele organisaties worden gerealiseerd. Interessant zou zijn om ze in samenhang te analyseren. Is bijvoorbeeld de daling van het aantal vertrekken te verklaren aan de hand van de instroom of de doorstroom bij de IND? Is de stijging van het aantal personen langer dan 4 jaar in de opvang te relateren aan de doorlooptijd van de beroepszaken? Dergelijke analyses geven een beter beeld over de keten als geheel. Dit gebeurt nu nog onvoldoende.

¹⁰ Onderzoek statuswijziging COA, Human Capital Group, september 2012.

Het ontbreekt aan indicatoren voor de ketenefficiëntie, waardoor er weinig zicht is op de efficiëntie van de samenwerking van de organisaties in de keten en hier ook in onvoldoende mate op gestuurd kan worden. Het aantal overdrachtmomenten tussen organisaties is groot. Er is nu veel afstemming nodig tussen de organisaties om dossiers 'verder in de keten' te krijgen. Een voorbeeld hiervan is het ketenbrede overleg over dossiers van asielzoekers die al meer dan 4 jaar in de opvang zitten.

De gegevens- en informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners is de achilleshiel voor een effectieve en efficiënte samenwerking in de keten. Deze is sterk voor verbetering vatbaar. Elke organisatie heeft haar eigen informatiesysteem waardoor geautomatiseerde gegevensuitwisseling beperkt mogelijk is. Regelmatig wordt de fax nog gehanteerd voor de overdracht van informatie tussen ketenpartners of worden digitale documenten uitgedraaid en opnieuw ingevoerd. Dit levert vertraging op in de overdracht van informatie waardoor de informatie bij de ketenpartners van elkaar verschilt en er kans op fouten ontstaat. Ook ontstaan er dubbelingen in registraties of kunnen registraties niet sluitend gemaakt worden tussen ketenpartners omdat er verschillende gegevensdefinities gehanteerd worden. Hulpstructuren zoals de keteninformatielijn van de IND waar andere ketenpartners contact mee kunnen opnemen om de actuele status van individuele dossiers te vernemen zijn het gevolg.

Ter verbetering zijn door het ministerie van BZK (programmadirectie IDMI) middelen beschikbaar gesteld en wordt gestuurd op de verbetering van de keteninformatisering, het ontwikkelen van ketenmanagementinformatie en het bevorderen van de digitale gegevensuitwisseling in de keten. IDMI is daarbij eigenaar en beheerder van de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV), die momenteel wordt doorontwikkeld naar een gezamenlijke gegevensvoorziening waar alle organisaties aan toeleveren en uit kunnen putten. Hoewel met IDMI betekenisvolle stappen worden gezet op weg naar een efficiënte keteninformatisering, zijn de resultaten sterk afhankelijk van de bereidheid van de individuele ketenpartijen. Zij moeten met voldoende inzet en prioriteit meewerken en op dit punt de ketenbelangen boven de organisatiebelangen stellen.

Door de IND wordt gewerkt aan de implementatie van het werkproces-ondersteunende systeem INDiGO. Na een volledige implementatie bij de IND biedt het systeem in principe de mogelijkheden om de functionaliteiten ketenbreed in te zetten, waarmee een volgende stap gezet kan worden naar geautomatiseerde ondersteuning van de werkprocessen. Andere ketenpartijen tekenen hierbij aan dat over uitrol van het systeem naar andere organisaties niet licht moet worden gedacht.

[Inrichting van de bedrijfsvoering](#)

De organisaties in de kleine keten geven steeds meer invulling aan het delen van gezamenlijke voorzieningen op het gebied van staf en ondersteunende processen. Dit komt tot uitdrukking in het samenwerkingsplan 2011-2012 van COA, DT&V en IND. De nadruk in dit plan ligt op het verzilveren van de samenwerkingsmogelijkheden in de bedrijfsvoering en ondersteunende processen. Momenteel leggen de drie organisaties de laatste hand aan een gezamenlijk jaarplan voor

2013¹¹ dat de ambitie heeft de afzonderlijke jaarplannen van de organisaties te gaan vervangen. Meer concreet krijgt de samenwerking tussen de drie organisaties bijvoorbeeld vorm door het opzetten en inrichten van een Inkoop Uitvoerings Centrum (IUC), het gezamenlijk uitvoeren van aanbestedingen en het ontwikkelen van een gezamenlijk bestel- en factureringssysteem. Naast het intensiveren van de samenwerking op de ondersteunende processen, wordt ook een eerste start gemaakt met het gezamenlijk bezien van mogelijkheden om de primaire processen verder te stroomlijnen.

Hoewel het concept van het gezamenlijke jaarplan een goede stap is in de richting van verdergaande samenwerking, kan het naar ons oordeel in dit stadium nog niet de individuele jaarplannen van de organisaties vervangen. De tekst beperkt zich nog tot globale afspraken en activiteiten, terwijl de concrete doorvertaling naar de planning en resultaten vanuit de organisaties vooralsnog ontbreekt.

De krimp die het COA de afgelopen jaren heeft doorgemaakt in de bezetting maakt (her)overwegingen op de wijze waarop de taken worden uitgevoerd noodzakelijk. Het gaat hierbij om het ontwikkelen van een meer samenhangende analyse naar welke taken zelf uitgevoerd moeten worden, welke taken gepoold kunnen worden met andere organisaties en welke taken uitbesteed zouden kunnen worden. De kleinere omvang van het COA noopt tot samenwerking en bereikt mogelijk in de toekomst de grenzen van zelfstandigheid. Met de krimp van de organisatie komt er een grotere druk op de overhead te staan. De lopende reorganisatie bij het COA voorziet in een daling van de staf tot binnen het benchmarkgemiddelde van 28,5%¹² voor ZBO's.

Voor de ketenpartner DT&V geldt dat zij veel inspanningen heeft verricht in het ontwikkelen van procesbeschrijvingen voor de eigen taken. Onduidelijk is of dit geleid heeft tot vormen van betere samenwerking met de andere ketenpartijen en tot een efficiëntere werkwijze. De overhead van de DT&V is verhoudingsgewijs klein. Dit is een bewuste keuze geweest bij de oprichting van de organisatie.

Uit het lopende ontwikkeltraject voor het financieringsarrangement van de IND komt het beeld naar voren dat de overhead van de IND verhoudingsgewijs nog groot is. Een verdere reductie van de overhead, gekoppeld aan een efficiënter uitvoeringsproces, is afhankelijk van de verdere implementatie van INDiGO.

¹¹ Concept-jaarplan IND – COA – DT&V 2013, versie oktober 2012.

¹² Benchmark overhead ZBO's Berenschot.

5.6 Governance

Helder sturingsmodel

De aansturing van de kleine keten is ondergebracht bij het DG Vreemdelingenzaken (DGVZ). Er is sprake van een concentratie van rollen bij de DGVZ:

- de DGVZ vervult de eigenaarsfunctie voor de IND en de DT&V. Ondersteuning vindt plaats door de stafeenheid DG-control. De directie FEZ heeft een tweedelijns adviserende rol;
- de DGVZ is extern toezichthouder. De taak ligt in het verlengde van de interne toezichtsrol die belegd is bij de Raad van Toezicht van het COA;
- de DGVZ is ketenregisseur. In deze hoedanigheid vindt de aansturing plaats van de samenwerking tussen alle ketenpartijen in de vreemdelingenketen. Ondersteuning vindt plaats door het bureau Regie en Besturing (R&B);
- de DGVZ heeft een direct hiërarchische relatie met de opdrachtgever. Deze rol is belegd bij de directeur Migratiebeleid en Besturing vreemdelingenketen (DMB). Hij wordt daarbij ondersteund door het bureau Regie en Besturing (R&B) en door zijn beleidsmedewerkers.

Omdat de drie uitvoeringsorganisaties een verschillende vorm hebben (dienst, agentschap en ZBO), verschillen de sturingsarrangementen van elkaar. Hierdoor kennen ook de afspraken verschillende verschijningsvormen (subsidiebesluit COA, managementafspraken en opdrachtbrief IND, managementafspraken DT&V), en zijn er deels verschillende sturings- en rapportagecycli. Met de eerder genoemde trajecten voor de verbetering van de financieringsarrangementen voor de drie organisaties worden nu stappen gezet op weg naar verdere harmonisering van de management- en rapportageafspraken. Ook heeft het departement het afgelopen jaar de sturing door de eigenaar en de opdrachtgever verder verbeterd.

In de praktijk veroorzaakt de verscheidenheid aan sturingsarrangementen een grote afstemmings- en coördinatielast, zowel op bestuurlijk niveau als bij de voorbereidende afdelingen binnen het DGVZ.

Er bestaat ook het risico dat vraagstukken door elkaar gaan lopen, niet op de juiste tafel belanden en zaken op operationeel, tactisch en strategisch niveau onvoldoende bij de juiste mensen belegd worden. Het departement heeft met het oog hierop de afgelopen periode het overlegmodel verder aangescherpt, waardoor partijen beter in hun rol komen. De regie op de ketensamenwerking is in de afgelopen jaren geïntensiveerd. Dit komt voornamelijk doordat hierop vanuit het departement actief gestuurd is. Het beeld is dat er stevige verbeteringen merkbaar zijn in de wijze waarop nu wordt samengewerkt tussen de ketenpartijen.

Met enkele ketenpartijen die niet onder de directe verantwoordelijkheid van het directoraat-generaal Vreemdelingenzaken vallen, en waarmee een gezagsrelatie bestaat, worden door de DGVZ jaarlijks prestatieafspraken gemaakt. Het betreft de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de politie (onderdeel Vreemdelingenpolitie, VP). Voor de sturing op de inzet van de VP geven de vorming van de nationale politie en

de integratie van de vreemdelingenketen bij V&J betekenisvolle aanknopingspunten. We zijn positief over de wijze waarop de VP in het nieuwe model van de politie zal worden aangestuurd, waardoor bij regionale vraagstukken die om prioriteits-heroverwegingen met betrekking tot de inzet van voldoende capaciteit van de VP vragen, doorzettingsmacht is belegd op het niveau van de Hoofddirectie. Met de overige ketenpartijen, zoals de Raad voor de Rechtspraak en de Raad van State, worden werkafspraken gemaakt.

Lastig element bij de (prestatie)afspraken blijft dat deze vanuit het perspectief van de ketenregisseur niet hard afdwingbaar zijn. Er blijven afhankelijkheden bestaan ten aanzien van de prioriteit die de individuele organisaties (kunnen) geven aan hun inzet voor de vreemdelingenketen.

Rolvastheid

Het sturingsmodel stelt hoge eisen aan de rolvastheid van alle betrokken partijen. Omdat veel rollen bij de DGVZ bijeen komen, verdient het borgen van de juiste 'checks and balances' bijzondere aandacht. Immers, de opdrachtgever valt hiërarchisch onder de eigenaar, terwijl vanuit hun rollen andere belangen kunnen prevaleren. We constateren dat de opdrachtgevende rol van DMB nog sterk in ontwikkeling is; dit maakt het belang van een evenwichtige aandacht voor de verschillende belangen nog groter. Ook bestaat het risico dat in de aansturing van de organisaties in de kleine keten de belangen van de ketenregisseur en de eigenaar onvoldoende expliciet ten opzichte van elkaar gewogen worden.

De agenda van de DGVZ wordt in de praktijk vaak gedomineerd door uitvoeringsvraagstukken, incidenten en politiek. Het is hierdoor lastiger om alle gevraagde rollen en de eenduidige afweging tussen eigenaars- en opdrachtgeversbelangen goed, scherp, onderscheidenlijk en op het juiste moment in te vullen.

Het COA heeft de afgelopen periode hard gewerkt om het opdrachtnemerschap te verbeteren. Dit door middel van het opzoeken van de dialoog met de ketenpartners, het zorgdragen voor meer transparantie naar de opdrachtgever en het aanpassen van de wijze van contractering. Terwijl in het verleden bij elk aanvullend verzoek direct de teller (geldmeter) ging lopen, wordt nu meer gekeken of en op welke wijze een eventuele wijziging binnen de bestaande afspraken kan worden ingepast.

Op dit moment is het departement zeer intensief bij de uitvoering van het beleid betrokken. Dit heeft als risico dat uitvoeringsvraagstukken te snel op de tafel van het departement komen te liggen en de uitvoering onvoldoende ruimte krijgt en initiatief heeft om vraagstukken zelf op te lossen. Verschillende gesprekspartners in de uitvoering spreken in dit verband over de 'bemoei- en regelzucht' van het departement. Beeld is dat er onvoldoende onderscheid wordt gemaakt tussen de beleidsbepalende en opdrachtgevende rol van het departement enerzijds (het 'wat') en de uitvoerende en opdrachtnemende rol van de organisaties anderzijds (het 'hoe'). Voorbeeld in dit verband is het ontstaan van IDMI. Hierbij was aanvankelijk sprake van een disbalans in rolverdeling tussen departement en uitvoering, waarbij het departement de 'hoe'-vraag naar zich toe trok. Inmiddels heeft de uitvoering

een been bijgetrokken en dragen de uitvoeringsorganisaties nu steviger bij in de verdere ontwikkeling van de keteninformatisering.

Professionele uitvoering en zakelijk opdrachtgeverschap zijn gebaat bij een gezonde afstand en de juiste balans ten opzichte van elkaar. De opgave is dan ook vooral het geven van meer ruimte voor doelmatige uitvoering en minder maar scherpere aansturing door het departement.

Ook bij de ontwikkeling van nieuw beleid constateren we dat beleid en uitvoering dicht op elkaar zitten. Dit is enerzijds een voordeel. Immers het ontwikkelen van uitvoerbaar beleid is een absolute voorwaarde voor het bereiken van een maximaal beleidseffect. Het feit dat er vroegtijdig en intensief contact is tussen uitvoering en departement over de uitvoeringseffecten van nieuw beleid is hierbij van groot belang. Anderzijds bestaat ook hier het risico op rolvermenging: uitvoeringsorganisaties die het beleid gaan bepalen en het departement dat zich gaat bezighouden met de vormgeving van uitvoeringsprocessen.

Ook formeel is de betrokkenheid van de uitvoeringsorganisaties bij de beleidsontwikkeling door middel van ex ante uitvoeringstoetsen (EAUTs) stevig ingeregeld. De IND trekt de uitvoeringstoetsen als penvoerder mede namens COA en DT&V. Deze diensten leveren inhoudelijke bijdragen en liften mee op de expertise en capaciteit van de IND. Het valt op dat de EAUTs erg omvangrijk en gedetailleerd zijn, waarbij soms het zicht op de kosten van de uitvoering (deels) ontbreekt. Er bestaan geen uitvoeringstoetsen voor het keteneffect.

Organisatievorm en ministeriële verantwoordelijkheid

De onderzoekscommissie Rijdsdijk/Scheltema heeft met betrekking tot de ZBO-status en de Raad van Toezicht van het COA de volgende aanbevelingen gedaan².

- Het handhaven van de ZBO-status van het COA. De voordelen van deze ZBO-status bestaan volgens de commissie nog steeds en komen vooral tot uitdrukking in de flexibiliteit van de organisatie. Ingrijpende reorganisaties en vele wisselingen in opvanglocaties als gevolg van sterke groei en krimp zijn zonder grote problemen uitgevoerd. De geconstateerde tekortkomingen in het functioneren van de toenmalige leiding zijn niet te wijten aan de structuur, maar pleiten juist voor verbeteringen binnen de structuur. Ook is de commissie van mening dat een goede ketensamenwerking niet vergt dat alle onderdelen van die keten dezelfde (juridische) structuur hebben.
- De commissie is van mening dat de minister sinds het COA onder de werking van de Kaderwet ZBO's is geplaatst, over voldoende bevoegdheden beschikt om het COA aan te sturen en daarop toezicht (en controle) te laten houden. De commissie beveelt wel een herbezinning aan op de inrichting van het toezicht op het COA. Er moet een duidelijke afstemming plaatsvinden tussen de taak van de Raad van Toezicht en die van het departement, waarbij het externe toezicht van het departement aansluit op en gebruik maakt van het interne toezicht door de RvT. Op deze wijze vindt aanvullend toezicht plaats en geen stapeling of dubbeling van toezicht.

- De commissie meent dat er een helderder beeld moet worden ontwikkeld over wat men van een Raad van Toezicht kan verwachten. In essentie geeft de commissie aan dat het hier primair gaat om het scherp houden van de organisatie en toezien op het functioneren van de organisatie en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Daarnaast pleit de commissie voor een verdere professionalisering van het werk van de Raad van Toezicht. Het gaat hierbij onder meer om de beoordeling van de prestaties van de organisatie (vorm te geven door benchmarking en visitaties), het nadrukkelijker positioneren van het publieke belang en het bieden van voldoende tegenwicht aan de leiding van de organisatie. Tenslotte adviseert de commissie om te komen tot één governancecode voor de publieke sector.

Op basis van onze verkenning komen we tot de volgende nadere overwegingen ten aanzien van de ZBO-status en de Raad van Toezicht van het COA.

Nadere overwegingen bij de ZBO-status van het COA

De toenmalige keuze voor de ZBO-status van het COA was gebaseerd op de inhoudelijke en politieke overwegingen zoals eerder genoemd in § 3.1. Kern van het huidige kabinetsbeleid is dat bij de uitvoering van taken scherp gekeken moet worden naar het karakter van de taken. Daarbij dient in essentie de afweging gemaakt te worden tussen uitbesteding ('op de markt zetten') van taken of vormgeving van de uitvoering binnen het publieke domein. In dit laatste geval is het uitgangspunt dat publieke taken worden uitgevoerd door een agentschap, tenzij er overwegingen zijn dit te laten doen door een ZBO. Het gaat dan om onduidelijke instellingsmotieven, die in de Kaderwet ZBO's zijn geregeld. Deze zijn¹³:

- 1) Er is behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming. Volgens de commissie Gerritse moet men dit criterium niet te ruim opvatten, maar restrictief interpreteren: "Deze restrictieve interpretatie houdt in dat bij toepassing van dit motief er een noodzaak moet bestaan om iedere mogelijke politieke bemoeienis uit te sluiten". Voorbeelden hiervan zijn de taken van Kiesraad, het Commissariaat voor de Media en van de markttoezichthouders NMa, OPTA, DNB, AFM en Zorgautoriteit.
- 2) Er is sprake van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen. Dit motief was oorspronkelijk een belangrijke drijfveer voor de oprichting van ZBO's waarbij een niet-politieke, bedrijfsmatige setting kon worden gecreëerd voor organisaties die grote aantallen beschikkingen uitvaardigden. Ongewenste ministeriële bemoeienis met de behandeling van individuele gevallen kon zo worden uitgesloten én de organisatie kon zich doelmatiger ontwikkelen buiten de departementale beheersregimes.
- 3) De participatie van maatschappelijke organisaties is gegeven de aard van de taak noodzakelijk. Het gaat hier om synergie van publieke en private inspanningen die vormgegeven wordt in een ZBO waarin maatschappelijke organisaties participeren door bestuursleden voor te dragen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Kamer van Koophandel.

¹³ ZBO's binnen kaders. Rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's (Commissie Gerritse), 23 augustus 2007.

Voor het takenpakket van het COA zijn de eerste twee instellingsmotieven aan een nadere oordeelsvorming onderworpen. Het laatste motief is zonder meer niet van toepassing.

Ad 1) Argumenten dat er noodzaak is een taak uit te voeren onafhankelijk van politieke organen, kunnen volgens de commissie Gerritse worden aangevoerd als er sprake is van situaties waarin iedere schijn van politieke inmenging pertinent vermeden moet worden (Kiesraad, Commissariaat van de Media). Reden daarvoor kan ook liggen in internationale verdragen of het vertrouwen van de markt. Geen van deze argumenten lijkt van toepassing te zijn op de kerntaken van het COA: het bieden van opvang en begeleiding aan asielzoekers die in Nederland een asielaanvraag doen.

Wel wordt ervaren dat de ZBO-status van het COA van invloed kan zijn bij onderhandelingen met gemeenten over bijvoorbeeld het verwerven of sluiten van opvanglocaties. Een voordeel kan daarbij zijn dat onderhandelingen niet onnodig worden belast met het verkrijgen van andersoortige toezeggingen van de rijksoverheid aan gemeenten ('de minister onderhandelt niet'). Ook zijn de mogelijkheden voor het COA als ZBO ruimer om eigenstandig slagvaardige besluiten te nemen over het aantrekken en afstoten van vastgoed. Overigens valt dit laatste argument weg wanneer ervoor gekozen wordt om het Rijksvastgoedbedrijf verantwoordelijk te maken voor het beheer en de aanschaf van de opvanglocaties. Bovendien vallen deze voordelen van de ZBO-status niet onder de restrictieve interpretatie die de commissie Gerritse hanteert: de ZBO-status is soms wel handig, maar daarmee nog geen goed argument. Dergelijke voordelen wegen niet op tegen de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Datzelfde geldt voor het argument dat het voordeel van de ZBO-status van het COA is dat de politieke discussie niet nodeloos belast wordt met incidenten. Als het COA een onderdeel van het departement zou zijn, zou de minister direct kunnen worden aangesproken op ieder incident dat zich in een opvanglocatie voordoet. Overigens hebben dergelijke incidenten zich de afgelopen jaren nauwelijks voorgedaan.

Ad 2) De commissie Gerritse is uiterst kritisch over het tweede motief voor het instellen van ZBO's: de strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen. De commissie sluit zich aan bij de stellingname die het kabinet Balkenende II reeds had ingenomen naar aanleiding van het rapport van de commissie Kohnstamm (2005), dat een agentschap zich ook goed leent voor dergelijke regelgebonden uitvoeringsprocessen. Dit motief kan dan ook nooit voldoende zijn om uitvoeringsprocessen in een ZBO te beleggen. Overigens ging de commissie Gerritse niet zo ver dat ze bestaande ZBO's die op grond van dit motief in het verleden zijn ingesteld, zou willen omvormen tot agentschap of ambtelijke dienst. De commissie pleitte ervoor om per geval een specifieke afweging te maken.

Het huidige politieke klimaat (zie hoofdstuk 2) staat kritisch ten opzichte van ZBO's. De ZBO-vorm zou op gespannen voet staan met de ministeriële verantwoordelijkheid. De huidige opvatting is dat uiteindelijk Kamer én minister ieder vanuit een eigen verantwoordelijkheid over elk aspect van de uitvoering van de taken door het COA met elkaar in gesprek moeten kunnen gaan, niet gehinderd door drempels die als inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid van de Kamer kunnen worden beschouwd. Doorslaggevend hierbij kan het argument zijn dat het bij de taken van het COA gaat om publieke taken. Hiervoor geldt als uitgangspunt in het huidige kabinetsbeleid dat deze taken in principe door een agentschap worden uitgevoerd.

Een doelmatige bedrijfsvoering en efficiënte werkprocessen waren destijds een belangrijke aanleiding voor het "op afstand zetten" van het COA. Bij de uitvoering ging het vooral om de vraag waar en op welke manier het meest doelmatig het aantrekken en afstoten van vastgoed kan worden uitgevoerd. Evident is dat het COA de afgelopen jaren een meer bedrijfsmatige werkwijze heeft kunnen ontwikkelen, resulterend in onder meer een algehele outputfinanciering en kostprijsafspraken. Ook heeft de organisatie zich creatief en flexibel getoond in tijden van forse groei en krimp in de bezetting; resulterend in grootschalige verwerving en afstoting van opvanglocaties, en het realiseren van een grote personele wendbaarheid.

Met het agentschapsmodel is er voor de uitvoering van publieke taken echter een goed alternatief voorhanden. Het biedt dezelfde mogelijkheden voor een doelmatiger bedrijfsvoering én het laat de ministeriële verantwoordelijkheden volledig intact.

Enige beperking zit wel in het feit dat het personeel in dienst van een agentschap een ambtelijke status heeft, terwijl het personeel van het COA onder de CAO Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening valt. Deze bood en biedt een flexibeler arrangement om tot snelle groei en krimp van de organisatie te komen. Onderzoek dat in het kader van deze verkenning is uitgevoerd door de Human Capital Group¹⁰ bevestigt het beeld dat er duidelijke voordelen van deze CAO zijn ten opzichte van de ambtelijke status: de personele wendbaarheid is groter (met name vanwege een veel kortere herplaatsingstermijn) en de werkgeverslasten zijn lager (met name vanwege kortere loonschalen en andere secundaire arbeidsvoorwaarden). Deze afwijkende rechtspositie beperkt echter de personele uitwisseling met andere ketenpartijen. Dit nadeel wordt nu ondervangen door specifieke detacheringscontracten. Naar verwachting zullen op termijn overigens de verschillen minder groot worden als gevolg van maatregelen die het nieuwe kabinet gaat nemen op het gebied van het marktconform maken van het ontslagrecht en de secundaire arbeidsvoorwaarden van ambtenaren.

Heeft het alles overwegend de voorkeur om de ZBO-status van het COA in te trekken en te vervangen door de status van agentschap? Enkele voordelen van een ZBO-structuur bestaan nog steeds (onderhandelingen met gemeenten, slagvaardig huisvestingsbeleid, eigen CAO). Een ander deel van de instellingsmotieven is echter

ingehaald door ontwikkelingen op het gebied van organisatieontwikkeling (introdunctie van het agentschapmodel) en het politiek-bestuurlijke denken (steviger borgen van ministeriële verantwoordelijkheid, "agentschap tenzij"). Het enige argument dat nog vóór de ZBO-status van het COA pleit, wordt gevormd door de transitielasten bij omvorming tot een agentschap. Indien die transitielasten beperkt kunnen worden, vervalt ook dit argument. Indien COA een agentschap wordt, valt het personeel onder het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR). Nagegaan dient te worden of de extra kosten van een dergelijke overstap beperkt kunnen worden. We zien hiertoe mogelijkheden, ook in relatie tot het regeerakkoord.

Nadere overwegingen bij de Raad van Toezicht

Mocht de ZBO-status van het COA behouden blijven, dan dient de vraag beantwoord te worden of het COA met een Raad van Toezicht moet blijven werken. De Kaderwet ZBO's treft geen nadere regeling voor de vorming van een toezichtsorgaan op het ZBO. Het is aan de minister zelf om invulling te geven aan het toezicht. In een aantal gevallen is gekozen voor de inrichting van een specifieke Raad van Toezicht voor een ZBO. Dat kan volgens de Commissie Gerritse belangrijke voordelen hebben, vooral als de Raad van Toezicht kan functioneren als kritisch bevrager van het bestuur en zich daarbij beperkt tot de in de instellingswet gegeven verantwoordelijkheden en er daarbij geen bevoegdheden worden onttrokken aan minister of bestuur¹³. Vrij vertaald is hiermee het principe van 'comply or explain' geïntroduceerd voor het instellen van een raad van toezicht bij een ZBO.

Voor het COA functioneert sinds 2006 een Raad van Toezicht, welke in de aanpassing van de Wet COA per 1 januari 2011 is geformaliseerd¹⁴. Sinds de zomer van 2012 is een in samenstelling vernieuwde Raad van Toezicht actief.

Op enkele punten heeft de Raad van Toezicht in de Wet COA een ruimere bevoegdheid dan in de Kaderwet ZBO's als uitgangspunt voor de ministeriële verantwoordelijkheid is bepaald. Zo kan de Raad van Toezicht van het COA zowel leden van het bestuur als van de Raad zelf voordragen voor benoeming, schorsing of ontslag, waarvan de Minister niet kan afwijken dan na overleg met de Raad van Toezicht¹⁵.

Op dit moment wordt door departement en COA gewerkt aan een vernieuwd integraal sturingsdocument COA waarin ook de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden rondom de toezichtsfunctie nader worden geëxpliciteerd en aansluiting tussen intern en extern toezicht beter is geborgd. De taken van de Raad van Toezicht worden hierbij beschreven als¹⁶:

- het scherp houden van het bestuur en borgen van het goed functioneren van het bestuur;
- het houden van toezicht op de continuïteit van de operationele en financiële resultaten, en op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van het COA.

¹⁴ Reglement voor de Raad van Toezicht van het COA, 9 december 2011.

¹⁵ Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, artikel 8 lid 3 en 5, en Artikel 10 lid 2 en 5.

¹⁶ Concept Integraal Document COA, 8 november 2012.

Het departement is tevens gestart met de voorbereiding van een wijziging van de Wet COA. Deze is gericht op het wijzigen van een aantal artikelen, dat op dit moment nog de ministeriële verantwoordelijkheden beperkt.

We constateren dat het huidige arrangement aan bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Raad van Toezicht op gespannen voet staat met het uitgangspunt van borging van de ministeriële verantwoordelijkheid zoals bedoeld in de Kaderwet ZBO's. Nadrukkelijk moet overigens worden opgemerkt dat binnen het bestaande arrangement de huidige Raad van Toezicht op een adequate en professionele wijze invulling geeft aan zijn taken.

Echter in dat takenpakket is het zaak om helderheid te creëren over de bandbreedte waarbinnen de Raad van Toezicht zich kan bewegen om te voorkomen dat deze ofwel op de stoel van de minister ofwel op de stoel van de bestuurder gaat zitten. Is de bandbreedte te nauw, dan valt de meerwaarde van een Raad van Toezicht weg; is deze te breed, dan raakt dit aan de ministeriële verantwoordelijkheid. In haar reactie op een motie van de Kamerleden Heijnen en Schouw⁴ stelde de toenmalige minister van BZK dat in het algemeen een derde wettelijk ingesteld orgaan (i.c. een Raad van Toezicht) de verdeling van bevoegdheden onduidelijker maakt. Dit terwijl transparantie over die bevoegdheden juist één van de belangrijkste doelstellingen van de Kaderwet ZBO's is. Deze doelstelling van transparantie is door opeenvolgende kabinetten uitgedragen. Algemeen beeld is dat het huidige politieke klimaat kritisch staat ten opzichte van Raden van Toezicht van ZBO's.

Het sturingsarrangement voor een ZBO met een Raad van Toezicht stelt stevige aanvullende eisen aan de rolvastheid en professionaliteit van de gremia en personen die aan beide zijden in de governance werkzaam zijn. Het gaat hierbij om:

- het aanbrengen van de juiste checks & balances tussen de opdrachtgevende functie, het toezicht (door departement en Raad van Toezicht) en de uitvoeringsorganisatie;
- het steeds bewaken van de juiste bandbreedte waarbinnen een Raad van Toezicht zich kan bewegen, opdat de meerwaarde van de Raad van Toezicht voldoende tot zijn recht komt.

Het feit dat er onder de verantwoordelijkheid van het departement drie verschillende uitvoeringsorganisaties werkzaam zijn (ZBO, agentschap en ambtelijke dienst) die elk een enigszins afwijkend sturingsarrangement kennen, maakt de complexiteit van de aansturing nog groter. Stroomlijning en vereenvoudiging van deze arrangementen is, zoals eerder geconstateerd, wenselijk.

Gegeven deze constatering en overwegingen ligt opheffing van de Raad van Toezicht van het COA in de rede. In de praktijk kent het merendeel van de ZBO's (100 van de 118)⁴ geen Raad van Toezicht. Dit betekent wel dat de eigenaarsfunctie binnen het departement goed ingericht moet worden, met een reguliere ondersteuning vanuit de directie FEZ, ook voor het departementale toezicht.

De meerwaarde die een Raad van Toezicht heeft in het bevorderen van de oordeelsvorming over de prestaties (bijvoorbeeld door visitaties en benchmarking) kan ook worden vormgegeven door een Raad van Advies. Niet uitsluitend voor één organisatie in de keten, maar wellicht voor de gehele kleine keten of zelfs de grote keten. Hierbij is een goede afbakening nodig ten opzichte van de bestaande Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ), die adviseert over beleid en wetgeving, en de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT), die toezicht houdt op de vertrektaak. Een in te stellen Raad van Advies dient zich met name te richten op advisering over (de inrichting en kwaliteit van) de uitvoering. Met het instellen van een Raad van Advies kan een betekenisvolle stap gezet worden in het scherp houden van de ketenpartijen op de kwaliteit en prestaties van de keten.

6 Veranderopgave en varianten

Op basis van de bevindingen in het vorige hoofdstuk komen we tot de veranderopgave voor de komende jaren. We lichten vervolgens enkele organisatievarianten voor de kleine keten toe. Deze varianten verkennen we tenslotte op de mogelijkheden en beperkingen om de veranderopgave te realiseren.

6.1 De veranderopgave

Een rode draad in onze bevindingen is dat de afzonderlijke organisaties nog te weinig handelen vanuit het gezamenlijke belang van de keten: men wordt vooral gedreven door de eigen opdracht. Aan goede intenties ontbreekt het overigens niet: alle organisaties spreken uit dat ze verdere stappen willen zetten om meer te sturen en te opereren vanuit de gezamenlijke belangen. Het komt er nu op aan om de keten als vertrekpunt te kiezen en hier de inspanningen van de afzonderlijke organisaties op te richten. Vanuit dit perspectief bezien is onderstaande veranderopgave opgesteld.

[Investeer verder in de samenwerking binnen de kleine keten](#)

De reeds ingezette lijn tot verdere onderlinge samenwerking tussen IND, COA en DT&V moet worden gecontinueerd en versterkt. Het gezamenlijke jaarplan voor 2013 biedt hiervoor aanknopingspunten, maar zou nog meer als hét geïntegreerde uitvoeringsplan voor 2013 moeten worden doorontwikkeld en daarmee leidend moeten worden voor alle activiteiten van de drie organisaties.

De aangekondigde gezamenlijke pilot om de werkprocessen van de drie organisaties te analyseren op efficiëntie met behulp van de Lean Six Sigma methode is een goede stap. Het is raadzaam om een samenhangende doorlichting uit te voeren die alle hoofdprocessen van de drie organisaties omvat, om beter zicht te krijgen op dubbelingen en mogelijkheden voor verdere stroomlijning.

Een aanzienlijk deel van onze bevindingen ten aanzien van de taaktoedeling kan worden aangepakt door meer geïntegreerd samen te werken en de aansturing op de operatie, niet ieder voor zich, maar juist gezamenlijk vorm te geven. Op de rafelranden in de taaktoedeling tussen de organisaties dienen gezamenlijke uitvoeringsafspraken gemaakt te worden.

Dit is zeker noodzakelijk in het geval van de begeleidingstaak bij terugkeer. Er is een verdere integratie nodig van de aanpak van COA en DT&V. Uitgangspunt hierbij kan zijn dat DT&V de regierol heeft en het regime bepaalt. Bij de uitvoering heeft inzet en betrokkenheid van COA-medewerkers meerwaarde, afhankelijk van de specifieke situatie en de duur van het verblijf.

Het advies is hierop aanvullend de aanpak op communicatie, begeleiding, ondersteuning en interactie met de vreemdeling in de kleine keten in zijn geheel te herbeziën. Hierin moet ook het verplaatsingsproces van asielzoekers tussen de verschillende locaties worden betrokken. Doelstelling zou kunnen zijn de inzet van

IND, COA en DT&V te integreren of in ieder geval beter op elkaar af te stemmen, en in dit licht ook nog eens te kijken naar de betrokkenheid van NGO's.

Versterk keteninformatisering en digitale gegevensuitwisseling

Met het programma IDMI worden goede stappen gezet op weg naar het verbeteren van de keteninformatisering en het genereren van managementinformatie over de ketenprestaties.

Aanvullend hierop is het raadzaam te komen tot een geïntegreerde aanpak van de drie organisaties op het gebied van ICT, werkprocesondersteuning en gegevensuitwisseling. Hiertoe zou een plan ontwikkeld kunnen worden dat de inspanningen en investeringsbeslissingen van de drie organisaties verder richt. Het plan kan ook een geïntegreerde besluitvorming mogelijk maken over de wijze waarop de drie organisaties concepten die in het kader van IDMI ontwikkeld worden gaan implementeren. De door IDMI geplande uitrol van de digitale gegevensuitwisseling tussen de organisaties voor volgend jaar kan hiervoor dienen als een goed aangrijpingspunt.

Een ander element betreft het werkprocesondersteunende systeem INDiGO dat momenteel bij de IND wordt geïmplementeerd. Het verdient aanbeveling om reeds in 2013 de andere organisaties binnen de asielketen te betrekken bij de verdere toepassing van dit systeem binnen de kleine keten.

Scherp financiële arrangement en ketenprestatie afspraken aan

De reeds lopende inspanningen gericht op het verbeteren van de financierings-systematiek dienen een verder vervolg te krijgen. Een verdere doorontwikkeling naar outputfinanciering voor de kleine keten ligt hierbij voor de hand. De indirecte kosten van uitvoeringsorganisaties (ICT, huisvesting, personeel) vormen in een outputfinanciering een onderdeel van de kosten per product. De eigenaar dient actief op de meerjarenprogrammering van deze indirecte kosten te sturen. Deze stelt daarmee de kaders voor de uitvoering vast. Exogene factoren (bijvoorbeeld taakstellingen) kunnen het noodzakelijk maken deze kaders aan te passen. Daarover dient de eigenaar het gesprek met de opdrachtnemer en de opdrachtgever te voeren. Het is belangrijk deze sturing goed in te richten omdat de ervaring leert dat organisaties moeite hebben hun vaste, veelal indirecte, kosten bij dalende volumes in voldoende tempo terug te brengen.

Om beter zicht te krijgen op de ketenprestaties is ons advies om een set tweede generatie ketenprestatie-indicatoren te ontwikkelen. Deze zouden beter zicht moeten geven op de doorstroom in de keten en hiermee ook de efficiëntie van de ketensamenwerking kunnen weergeven. Daarnaast dienen indicatoren meer zicht te geven op de totale kosten per vreemdeling. Tevens stellen we voor dat de tevredenheid van de vreemdeling ketenbreed gemeten gaat worden.

Ten aanzien van de keten(prestatie-)afspraken is het van belang te kijken naar de mogelijkheden deze verder aan te scherpen en beter naleefbaar te maken. Het onderbrengen van de vreemdelingenketen bij het ministerie van V&J geeft in die zin

perspectief omdat hiermee de aansturing op de inzet van de Vreemdelingenpolitie en DJI en het borgen van samenwerkingsafspraken met de rechtbanken eenduidiger belegd zijn. De vorming van de Nationale Politie biedt in onze ogen aanknopingspunten voor een stevige sturing op de capaciteitsinzet van de Vreemdelingenpolitie.

Scherp het sturingsmodel voor de kleine keten aan

In het licht van onze bevindingen en in lijn met de voorgestelde doorontwikkeling van de financieringssystematiek, is ons advies om het huidige sturingsmodel op een aantal onderdelen aan te passen. In dit aangepaste model vervult de SG de rol van eigenaar en wordt deze hierin ondersteund door de directie FEZ. De rol van opdrachtgever ligt bij de DG(Vz) waarbij de ondersteunende werkzaamheden door directie DMB en DG Control worden uitgevoerd. De ketenregiefunctie blijft bij de DG(Vz) met de ondersteuning vanuit het bureau Regie & Besturing en DG Control. We verwachten dat met deze aanpassingen de interactie tussen departement en uitvoering kan worden verbeterd en verder verzakelijkt.

Gegeven de eerdere constatering en overwegingen ligt opheffing van de Raad van Toezicht in de rede. We zijn van oordeel dat gegeven de nauwe bandbreedte waarbinnen de Raad van Toezicht zich dient te bewegen, deze steeds meer het karakter gaat krijgen van een Raad van Advies. De meerwaarde van de Raad van Toezicht op het gebied van het bevorderen van oordeelsvorming over de prestaties (bijvoorbeeld door visitaties en benchmarking) zou bij een in te stellen Raad van Advies voor de keten een plek kunnen krijgen.

6.2 Varianten voor de toekomst

Er zijn verschillende organisatieopstellingen in de kleine keten mogelijk waarmee aan de veranderopgave gewerkt kan worden. Ook in de opdrachtformulering is een aantal varianten beschreven. We onderscheiden twee hoofdvarianten:

1. Het versterken van de ingezette lijn op het intensiveren van de samenwerking tussen IND, COA en DT&V als aparte organisaties.
2. Het integreren van de werkprocessen van de drie uitvoeringsorganisaties, waarbij IND, DT&V en COA fuseren.

Hiernaast zijn ook tussenvarianten denkbaar:

- Integratie COA en IND : agentschap voor procedure en opvang.
- Integratie DT&V en COA : agentschap voor uitvoering toelating en vertrek.
- Integratie DT&V en IND : agentschap voor toelating en vertrek.

Variant 1: Versterkte samenwerking

In deze variant blijven de drie organisaties afzonderlijk bestaan. Het COA wordt omgevormd van een ZBO in een agentschap, mits een oplossing kan worden gevonden voor de transitielasten. De rafelranden in taaktoedeling en werkprocessen tussen de organisaties, zoals voor de begeleidingstaak, worden opgelost.

Variant 2: Fusie van de drie organisaties

In deze variant fuseren de drie organisaties tot één nieuwe organisatie. Vanwege het karakter van het takenpakket en aansluitend op de lijn van het kabinet zal deze

nieuwe organisatie ingericht worden als agentschap. De bestuurder is Hoofddirecteur of DG Uitvoering, conform aansturingsmodellen van agentschappen als DJI, Rijkswaterstaat, de Dienst Uitvoering Onderwijs en het Agentschap NL.

Tussenvarianten

Er zijn ook verschillende tussenvarianten voorstelbaar:

- Een fusie tussen de IND en het COA. Hierdoor worden de procedure en de opvang tot één geheel samengebracht. In geval van een afwijzing van de aanvraag is de DT&V ervoor verantwoordelijk op een zorgvuldige wijze zorg te dragen voor een snelle terugkeer van de uitgeprocedeerde asielzoeker.
- Een fusie tussen COA en DT&V. Deze is erop gericht om de ondersteuning en interactie met de vreemdeling gedurende de procedure te optimaliseren. De IND blijft als separate organisatie bestaan, zodat er een scheiding blijft tussen toelating enerzijds en begeleiding en ondersteuning anderzijds.
- Een fusie tussen IND en DT&V, waarbij het COA als een separate organisatie blijft bestaan. Deze fusie is erop gericht om de procedure en effectuering daarvan in één organisatie samen te brengen, waarbij het COA als neutrale partij de opvang verzorgt. In dat geval is en blijft het COA een eigenstandige organisatie voor het verzorgen van opvang en begeleiding.

Voor elk van deze drie fusies zijn specifieke argumenten aan te voeren. Aan de andere kant blijft bij alle drie een zekere mate van suboptimalisatie bestaan; het zal leiden tot deels nieuwe koppelvlakken en het opnieuw definiëren van de samenwerking tussen de organisaties. Dit bij elkaar genomen leidt tot de conclusie dat deze varianten geen volwaardige alternatieven zijn. Ze worden daarom door ons niet verder uitgewerkt.

6.3 Scoring van de varianten

Beide hoofdvarianten werken we uit op hun effect op het realiseren van de veranderopgave. Daarbij kijken we naar de mate waarin beide varianten 'scoren' op onze indicatoren. In het hiernavolgende geven we deze in tabelvorm weer, gevolgd door een korte toelichting per indicator.

Snel en zorgvuldig	Variante 1	Variante 2
1. Zo weinig mogelijk verplaatsingen en verhuizingen (zorgen voor stabiliteit)	Gezamenlijke ketenopdracht rekening houdende met autonome beslissingen individuele organisaties	Geïntegreerde sturing op logistiek van huisvesting en verplaatsing. Optimalisatie door integratie van processen
2. Korte wacht- en verblijftijden (snel bieden perspectief en effectuering daarvan)	Focus verbeteren koppelvlakken door versterken operationele samenwerking en informatie-uitwisseling	Verbetermogelijkheden door kantelen/herinrichten procedure. verkorten totale duur en integrale dossiervorming
3. Heldere en niet-tegenstrijdige communicatie naar de vreemdeling	Uitingen van individuele organisaties zo goed mogelijk afstemmen op basis van zelfstandige rollen (cf jaarplan 2013)	Geïntegreerde ontwikkeling van consistente communicatie voor gehele proces. Minder gezichten en partijen mogelijk
4. Eenduidige begeleiding van de vreemdeling	Besluitvorming opdrachtgever over regiefunctie: casemanager COA of regievoerder DT&V met impact op procedure, specialisatie en proces	Eenduidig uitvoering van begeleidingstaak onderdeel van opdrachtverlening: begeleiding als hoofdproces in de keten

- Heldere, eenduidige bejegening van de vreemdeling is in variante 1 afhankelijk van onderlinge afstemming tussen organisaties. Daarbij blijft het risico op verschil in toonzetting.
- In variante 2 kan de begeleiding van de vreemdeling als apart kernproces opnieuw worden ingericht, met als uitgangspunt: zo veel mogelijk met één gezicht naar de vreemdeling communiceren.

Taaktoedeling	Variante 1	Variante 2
1. Taken zijn helder beschreven	Taken per organisatie bepaald; kans op interpretatieverschillen aan de randen van organisaties van kleine en grote keten blijven bestaan	Verantwoordelijkheden binnen een concern belegd; interpretatieverschillen in kleine keten opgelost. Aan de randen grote keten blijft kans bestaan
2. Bevoegdheden passen bij toegedeelde taken	Bevoegdheden per organisatie bepaald; continu stimuleren gezamenlijke acties voor realisatie asiel- en vreemdelingenbeleid	Bevoegdheden asielketen gebundeld; stimuleren gezamenlijke acties voor realisatie vreemdelingenbeleid
3. Geen overlap tussen taken organisaties	Ketenregisseur blijft medeverantwoordelijk voor de koppelvlakken tussen de organisaties	Sturen op voorkomen overlap taken integraal onderdeel van de managementopdracht
4. Geen witte vlekken in taakuitvoering	Oplossen van rafelranden door middel van heldere aanvullende afspraken	Oplossen rafelranden door herdefiniëren procedures; van taakuitvoering naar doelrealisatie

- In variant 1 dienen taken en bevoegdheden per organisatie strak afgebakend te worden. Op de koppelvlakken zijn heldere samenwerkingsafspraken nodig.
- In variant 2 worden de werkprocessen opnieuw gedefinieerd vanuit het gezamenlijke keteneffect. Het management van de uitvoeringsorganisatie is verantwoordelijk voor stroomlijning van de werkprocessen en het voorkomen van overlap in taken. Het perspectief verschuift van uitvoering van opgedragen taken naar realisatie van gezamenlijke doelen.

Effectiviteit & efficiëntie	Variant 1	Variant 2
1. Financieringssysteem die prikkelt tot effectieve en efficiënte uitvoering	Geleidelijke ontwikkeling richting meer integrale kostprijzen per organisatie; begrenzing door verschil in organisatievormen. Afstemmen p&c-cycli tussen organisaties en met departement	Integrale kostprijzen voor ketenproducten en resultaatgerichte sturing; financiële prikkels vanuit ketenperspectief inbouwen Synchronisatie p&c-cycli organisatie en departement.
2. Flexibiliteit en slagvaardigheid (snel kunnen reageren op beleid en op veranderde instroom)	Flexibiliteit begrensd door mogelijkheden individuele organisaties. Grenzen aan personele uitwisseling. Wendbaarheid COA groter door CAO	Verzakelijking van benadering tot flexibiliteit ook in relatie tot eigen concernbuffers en eventueel bijverzekeren van restructuurrisico
3. Indicatoren voor keteneffect en doelmatigheid op ketenniveau (incl. keteninformatisering)	Bottom up benadering met actieve aanjagende rol voor ketenregisseur ook bij vaststellen standaarden en integrale analyse. Kwaliteit afhankelijk van automatiseringsgraad (/systemen) organisaties	Topdown benadering: ketenregisseur bepaalt indicatoren en stuurt periodiek (bij) op uitkomsten
4. Doelmatige inrichting van bedrijfsvoering	Op elkaar afgestemde werk- en bedrijfsvoeringsprocessen (binnen de mogelijkheden van de individuele organisaties)	Geïntegreerde werk- en bedrijfsvoeringsprocessen. Van 'push' naar 'pull': afstemmen beschikkingsmomenten in keten gericht op snelle doorstroom

- In variant 1 wordt geoptimaliseerd per afzonderlijke organisatie: elke organisatie neemt maatregelen om de werkprocessen effectiever en efficiënter in te richten. Er zijn beperkte mogelijkheden om op ketenniveau doelmatigheidswinst te boeken.
- Variant 2 biedt mogelijkheden te komen tot het herontwerpen van een slank en eenvoudig operationeel werkproces voor de vreemdelingenketen. Integratie van de drie organisaties geeft mogelijkheden om een grotere slag te realiseren op het gebied van effectiviteit en efficiëntie (heldere communicatie, sneller, slanker). Die winst wordt niet alleen bereikt door dubbele functies in staf en ondersteuning te schrappen, maar ook door de primaire processen opnieuw in te richten.

- De uitvoeringsorganisatie wordt in variant 2 opgezet vanuit een ketenbrede analyse van doelen, processen, producten en diensten. Ondoelmatigheden in het huidige functioneren van de keten worden weggenomen door nieuwe werkprocessen over de grenzen van de huidige organisaties heen in te richten.
- Verbetering van de keteninformatisering en van de werkprocessen op koppelvlakken (rafelranden) blijft in variant 1 lastiger dan in variant 2. Het realiseren van effectiviteits- en efficiëntievoordelen blijft in variant 1 zwaar leunen op de centrale sturende rol vanuit het departement.
- In variant 2 kan vanuit een breder perspectief bekeken worden welke taken de uitvoeringsorganisatie zelf uitvoert en welke taken ze uitbesteedt.
- Variant 2 biedt meer mogelijkheden om flexibel in te spelen op variaties in de benodigde capaciteit (personele inzet flexibeler inrichten).

Governance	Variant 1	Variant 2
1. Helder sturingsmodel (verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden inzake toezicht, eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer, ketenregisseur)	Verdere aanscherping verschillende verantwoordelijkheden/rollen binnen randvoorwaarden sturingsmodel departement en organisatievormen.	Nieuwe invulling van de verschillende verantwoordelijkheden/rollen mogelijk door evenwichtiger verhouding tussen departement en uitvoering
2. Rolvastheid (wijze waarop de rollen worden ingevuld en uitgevoerd) inclusief relatie beleid-uitvoering	Meerdere organisaties met meerdere rollen. Daarvoor onderling intensief overleg. Samengestelde uitvoeringstoets organisaties kleine keten	Een organisatie met nieuwe missie en visie. Eenduidige rolverdeling. Enkelvoudige uitvoeringstoets in afstemming met partners van de keten.
3. Organisatievorm (dienst, agentschap, ZBO)	Sturen op eenduidigheid opdrachtverlening; begrenzing door verschil in organisatievormen en sturingsarrangement	Eenduidige organisatievorm en sturingsarrangement voor de gehele kleine keten
4. Vormgeving ministeriële verantwoordelijkheid (wijze waarop deze geborgd wordt)	(Bijna) volledige ministeriële verantwoordelijkheid door afschaffen van RvT COA gericht op werking systeem en functioneren verschillende individuele organisaties	Eenduidige ministeriële verantwoordelijkheid primair gericht op werking systeem en uitvoering door het agentschap

- In variant 1 blijft de mogelijkheid om te komen tot een volledige integratie van het sturingsarrangement uit. Omdat elke organisatie afzonderlijk gefinancierd en aangestuurd blijft worden, zal de eerste oriëntatie van die organisaties gericht blijven op de prikkels die aanwezig zijn in die financieringswijze en wijze van aansturing. Dit legt een druk op het departement om te bepalen welke volgende stappen nodig zijn op weg naar efficiëntere samenwerking. Daardoor komen de uitvoeringsorganisaties minder in de positie om een grotere eigen verantwoordelijkheid te nemen voor verdere verbeteringen.

- De regie tussen de organisaties blijft in variant 1 voor een deel bij het departement liggen. Naar de mate waarin de samenwerking meer resultaten oplevert, kan de regie over uitvoeringskwesties geleidelijk verschuiven naar de gezamenlijke uitvoeringsorganisaties.
- In variant 2 worden de prikkels in financiering en governance ingericht op optimale keteneffecten.
- In variant 2 wordt een hoofddirecteur of DG Uitvoering aangesteld, die fungeert als opdrachtnemer (conform het model van Rijkswaterstaat, de Dienst Uitvoering Onderwijs, de Belastingdienst en Agentschap NL). Er ontstaat hiermee een evenwichtiger verhouding tussen beleid (opdrachtgever) en uitvoering (opdrachtnemer). De sturings- en afstemmingslast van de DGVZ wordt beperkt door het integreren van de thans bestaande arrangementen.

Transitielasten	Variante 1	Variante 2
1. Tijdsbeslag aanpassing wetgeving	Geen tijdsbeslag, reguliere implementatie nieuwe wetgeving.	Extra tijdsbeslag door intrekken wet COA, agentschapstraject Fin. (minimaal 1 jaar)
2. Incidentele financiële gevolgen	In lijn met reeds in gang gezette ontwikkelprogramma's (IDMI, Ketenvisie, etc.)	Kosten technische fusie (plannen, plaatsing, effectuering). Kosten inhoudelijke fusie (investeringen, kwaliteitsverbeteringen) financieren door efficiëntie-opbrengsten.
3. Consequenties personeel	Geen directe consequenties, wel meer samenwerking en uitwisseling binnen de grenzen van de mogelijkheden	Wijziging rechtspositie COA-medewerkers verhoogt personeelslasten. Flexibiliteit neemt voor deze groep af. Dit vergt specifieke afspraken; hier lijken mogelijkheden toe.
4. Consequenties overig PIOFACH	Nauwelijks tot geen, autonome ontwikkelingen door samenwerkingsmodel. Taakstellingen per organisatie en aansluiting op SSO's.	Afslanking PIOFACH functie door bundelen staffuncties en aansluiten op rijksbrede shared services.
5. Tijdsbeslag inregelen verandering	Meer samenwerking, moet groeien, kost tijd	Fors tijdsbeslag (minimaal twee jaar): voorbereiden fusiebesluit, fusieproces, opstellen ondernemingsplan
6. Structurele opbrengsten	Relatief beperkt, spanning met realiseren taakstelling	Invullen op basis van business case en ondernemingsplan. Opbrengsten op langere termijn zijn fors hoger dan de incidentele kosten, niet alleen door financiële besparingen maar ook door betere (keten)resultaten.

- In variant 1 kan worden voortgegaan op de reeds ingezette lijn van samenwerking, met drie organisaties die elk voor zich een krachtige identiteit hebben ontwikkeld. Er is momentum (ook door de recente veranderingen bij COA) om de samenwerking te versterken. Transitielasten zijn beperkt.
- Transitielasten zijn in variant 2 hoger dan in variant 1. Het ontwikkelen van nieuwe werkprocessen, het inrichten van de financiering en governance, het creëren van nieuwe functies en de invulling van die functies door het personeel, al deze processen kosten tijd, energie en geld.
- Hier staat tegenover dat in variant 2 op termijn de opbrengsten fors hoger kunnen zijn dan in variant 1. Dit als gevolg van grotere mogelijkheden de efficiëntie te verhogen, zowel door integratie van de staf en ondersteunende processen, als door het herontwerp van primaire processen (simpel, slank, snel).

6.4 Weging varianten

We komen op basis van het voorgaande tot een eerste weging van de varianten.

Variant 1: Versterkte samenwerking

Voordelen

Deze variant benut het reeds aanwezige momentum in de samenwerking. Verbeteringen worden gerealiseerd in een tempo dat past bij de mogelijkheden van de individuele organisaties. In relatieve rust en zonder grote transitielasten kan gewerkt worden aan het realiseren van de veranderopgave. Deze variant biedt op alle door ons gehanteerde indicatoren mogelijkheden om verdere stappen te zetten.

Nadelen

De nadelen van deze variant liggen vooral in de beperking om grotere slagen te maken in de effectiviteit en de efficiëntie vanuit het ketenperspectief. De taken en belangen van de individuele organisaties vallen niet automatisch samen met het beoogde keteneffect. Het vergroten van de effectiviteit en efficiëntie is afhankelijk van gerichte inspanningen van de drie organisaties. Daarbij zijn de mogelijkheden om te komen tot een herontwerp van processen beperkt.

De sturingslast van het departement op de organisaties blijft verhoudingsgewijs groot; de regie tussen de organisaties zal voor een deel bij het departement blijven liggen. Een verdere integratie van de financieringssystematiek en de sturingsarrangementen wordt beperkt door de verschillen tussen de organisatievormen (ZBO, agentschap, ambtelijke dienst).

Weging

Op alle indicatoren van ons referentiekader zien we mogelijkheden voor het zetten van enkele vervolgstappen in de veranderopgave. Het voordeel van deze variant is dat de transitielasten tot een minimum beperkt zijn. Daar staat tegenover dat vanuit het oogpunt van keteneffectiviteit en efficiëntie er grenzen zijn aan de samenwerking tussen organisaties. De genoemde nadelen leiden tot suboptimale, of in elk geval onzekere opbrengsten in termen van effectiviteit en efficiëntie. Heeft men een grotere ambitie dan is een verdere integratie van de drie organisaties noodzakelijk.

Variant 2: Fusie van de drie organisaties

Voordelen

Deze variant gaat verder waar de grenzen aan samenwerking zijn bereikt. Deze variant creëert een nieuw perspectief voor organisatie en medewerkers. Dit kan worden ingevuld door het gezamenlijk ontwikkelen van een Ondernemingsplan (conform de aanpak en het model bij Rijkswaterstaat). In een dergelijke beweging ontwikkelen medewerkers én bestuur van de organisatie een nieuwe manier van werken, denken en handelen.

Een integratie van de drie diensten biedt mogelijkheden bestaande processen (geheel) opnieuw in te richten (eenduidiger, sneller, slanker) en dubbelingen en bottlenecks op te lossen. Het sturen op het voorkomen van overlap in taken binnen de asielketen maakt integraal onderdeel uit van de managementopdracht van de gefuseerde organisatie. Flexibiliteit is op termijn beter te realiseren (zowel de omvang van de flexibele schil als het vergroten van de personele uitwisselbaarheid).

Het zorgt tevens voor een betere en functionelere balans tussen departement en uitvoering, waarbij de uitvoeringsorganisatie meer ruimte krijgt om vraagstukken zelf op te lossen.

Deze variant beperkt de sturings- en afstemmingslast voor het departement en biedt mogelijkheden om te komen tot één geïntegreerd financierings- en sturingsarrangement voor de uitvoering, waarbij steviger prikkels voor doelmatigheid kunnen worden ingebouwd.

Nadelen

De transitielasten bij deze variant zijn relatief hoger dan in variant 1. Het gaat hierbij om inspanningen gericht op de fusie (ondernemingsplan, fusieplan, agentschapstraject, plaatsingsprocessen, etc.) en om investeringskosten voor het ontwikkelen van nieuwe werkprocessen. Hier staat tegenover dat op termijn zicht bestaat op een substantiële opbrengst (effectiviteit en efficiëntie), zo leren ervaringen in vergelijkbare integratietrajecten bij de Voedsel- en Warenautoriteit en de Dienst Uitvoering Onderwijs. Het is raadzaam op korte termijn een business case op te stellen om het besparingspotentieel concreet in te vullen.

Een aandachtspunt is dat separate (hoofd)taken die nu vertegenwoordigd worden door aparte organisaties wellicht minder aandacht krijgen in een gefuseerde organisatie. Hierbij valt te denken aan de terugkeertaak zoals deze door DT&V wordt uitgevoerd. Ook de neutrale positie van bewonersondersteuners van het COA (humanitaire taak) kan onder druk komen te staan als COA wordt samengevoegd met IND en DT&V. Het kost meer inspanning om een vertrouwensband op te bouwen als dezelfde organisatie verantwoordelijk is voor de besluitvorming over toelating en vertrek. Ook dient er rekening mee gehouden te worden dat de doelgroepen van de drie organisaties niet samenvallen: de doelgroep van COA bestaat alleen uit asielzoekers, IND en DT&V voeren hun taken ook uit voor andere categorieën vreemdelingen.

Weging

Deze variant maakt het mogelijk om de werkprocessen te optimaliseren over de grenzen van de bestaande organisaties heen. Dat biedt perspectief op substantiële opbrengsten, zowel in financiële zin als in het realiseren van ketendoelstellingen. Hier staat tegenover dat de eenmalige investeringskosten hoger zijn dan in variant 1 en dat een integratie veel vergt van management en medewerkers van de drie organisaties. Er is extra inspanning nodig om de 'winkel' tijdens de verbouwing open te houden, terwijl ook de afzonderlijke diensten in ingrijpende verandertrajecten zitten. Dit vereist een goede aanpak, timing en maatvoering van het fusieproces.

7 Samenvatting en slotbeschouwing

Op verzoek van de directeur-generaal Vreemdelingenzaken is een verkenning uitgevoerd naar de ZBO-status van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Aanleiding vormde een motie van de Kamerleden Schouw, Dijkema en Dibi, waarin de regering wordt verzocht te verkennen hoe het COA onder directere verantwoordelijkheid van de minister is te brengen, gelijk aan andere organisaties in de asielketen.

Het COA, in 1994 als ZBO opgericht, huisvest en begeleidt asielzoekers tijdens de duur van de asielprocedure. De COA-werkzaamheden zijn hierbij ondersteunend en humanitair van aard en hebben geen invloed op de feitelijke besluitvorming over de asielaanvraag. Naast het COA vormen de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) onderdeel van de asielketen of kleine (vreemdelingen)keten. Deze organisaties maken dan ook hiervan afgeleid onderdeel uit van deze verkenning.

Een rode draad in onze bevindingen is dat de afzonderlijke organisaties nog te weinig handelen vanuit het gezamenlijke belang van de asielketen: men wordt vooral gedreven door de eigen opdracht. Daarbij kennen de drie uitvoeringsorganisaties elk een afwijkende organisatievorm (ZBO, agentschap en ambtelijke dienst), hetgeen de aansturing vanuit het departement complex maakt. Dat doet overigens niets af aan de enorme inzet van medewerkers in de uitvoering. Bij de bezoeken die wij gebracht hebben aan diverse locaties is ons de grote betrokkenheid van deze uitvoerende medewerkers bijzonder opgevallen. Men gaat voor de zaak en heeft de zorgvuldige omgang met de vreemdeling hoog in het vaandel staan. Het functioneren van de asielketen staat of valt bij de inhoudelijke en professionele betrokkenheid van deze medewerkers. Zij weten elkaar op de werkvloer in de regel goed te vinden. De wil en de motivatie zijn er om elke dag opnieuw een topprestatie te leveren. Wel lijken de medewerkers soms gehinderd te worden door tegengestelde belangen op centraal niveau, de complexe sturing én de vele veranderingen in het werkveld waaronder de krimp.

De laatste jaren zijn zowel door het departement als door de drie organisaties veel inspanningen gericht op het verbeteren van het functioneren van de keten. Hiermee zijn betekenisvolle stappen vooruit gezet. Deze verkenning levert aanzetten voor een veranderagenda die de reeds in gang gezette ontwikkelingen kan versterken. Op verschillende terreinen zijn bewegingen mogelijk gericht op het verder afstemmen en integreren van de keten (sturing, gegevens, werkprocessen, ICT, ondersteuning).

Aan goede intenties ontbreekt het niet: alle organisaties spreken uit dat ze verdere stappen willen zetten om meer te sturen en te opereren vanuit de gezamenlijke ketenbelangen. Het komt er nu op aan om de keten als vertrekpunt te kiezen en hier de inspanningen van de afzonderlijke organisaties op te richten.

Op basis van onze bevindingen komen we tot de volgende veranderopgave voor de asielketen:

- investeer verder in de samenwerking binnen de kleine keten;
- versterk keteninformatisering en digitale gegevensuitwisseling;
- scherp financiële arrangementen en ketenprestatie afspraken aan;
- scherp het sturingsmodel voor de kleine keten aan.

Voor de toekomstige ontwikkeling van de asielketen onderscheiden we twee hoofdvarianten:

1. Het versterken van de ingezette lijn op het intensiveren van de samenwerking tussen IND, COA en DT&V als aparte organisaties.
2. Het integreren van de werkprocessen van de drie uitvoeringsorganisaties, waarbij IND, DT&V en COA fuseren.

De kernvraag is wanneer en waar de grenzen bereikt worden aan de mogelijkheden om te optimaliseren langs de weg van samenwerking. Anders gezegd, wanneer zijn verdergaande integrerende stappen (het fuseren van de drie organisaties) noodzakelijk voor het verder realiseren van verbeteringen? Het algemene beeld is dat er in de samenwerkingsvariant nog betekenisvolle stappen gezet kunnen worden, maar dat voor het bereiken van een maximaal effect een integratie van de drie diensten op langere termijn meer perspectief biedt.

De afweging tussen de varianten staat in een nieuw licht sinds het verschijnen van het regeerakkoord van het kabinet Rutte II. Daarin is een forse taakstelling opgenomen op de uitvoeringsorganisaties. De vraag die op korte termijn om een besluit vraagt, is of de eerste variant voldoende perspectief biedt om die taakstelling te kunnen invullen zonder verlies aan effectiviteit en zorgvuldigheid in de omgang met de asielzoekers. De benodigde zorgvuldigheid vraagt ook om borging van de humanitaire taak van het COA: het bieden van veiligheid op de diverse locaties, vanuit de vertrouwensband die medewerkers met de asielzoekers opbouwen. De financiële besparingen moeten binnen deze variant komen van efficiëntieverbeteringen binnen de afzonderlijke organisaties. Verwacht mag worden dat de forse taakstelling de druk om resultaten te behalen in de onderlinge samenwerking zal vergroten.

Een fusie biedt mogelijkheden om een nieuw perspectief te kiezen: de keten en het keteneffect centraal, in plaats van de bijdragen van afzonderlijke organisaties aan de keten. Een fusie biedt meer zicht op het behalen van een substantiële opbrengst, maar vraagt wel om een extra investering aan de voorkant. Er kunnen grotere stappen gezet worden in termen van een heldere sturing, slankere werkprocessen, minder taakoverlap en meer efficiëntie. Voor de uitwerking van de nieuwe organisatie zou (conform de aanpak van Rijkswaterstaat) gekozen kunnen worden voor het gezamenlijk opstellen van een ondernemingsplan. De ervaringen elders (Voedsel- en Warenautoriteit, Dienst Uitvoering Onderwijs) leren dat voor een fusie al met al drie jaar uitgetrokken moet worden.

Indien deze weg wordt gekozen, is het zaak op korte termijn te starten met het opstellen van een ondernemingsplan en een business case. Hierin kunnen de nieuwe organisatie, de benodigde investeringen en de beoogde opbrengsten

(inhoudelijk en financieel) worden uitgewerkt. Op basis hiervan kan het transitieproces verder ingericht worden. Zorgvuldigheid is daarin een eerste vereiste. Een fusie moet goed doordacht zijn en aansluiten op hetgeen al in gang is gezet. Het gaat daarbij onder meer om het borgen en benutten van lopende trajecten (IDMI, INDiGO, Anders Werken COA, etc.). Deze verandertrajecten vragen al het nodige van de inzet en flexibiliteit van de medewerkers. Met name het COA heeft de afgelopen jaren grote veranderingen ondergaan, die nog niet zijn afgerond. Bij de aanpak, timing en maatvoering van een fusie dient hier terdege rekening mee te worden gehouden.

Beide varianten sluiten elkaar overigens niet uit en kunnen elkaar ook aanvullen: een fusie wordt succesvoller naarmate de inmiddels gelegde basis van samenwerking verder verstevigd wordt. Besluitvorming over een fusie betekent óók de komende twee jaar fors investeren in de samenwerking om een fusie aansluitend succesvol te kunnen realiseren. Met oog voor de hectiek en grote veranderingen waarin COA en de andere organisaties zich bevinden, kan parallel aan het versterken van de samenwerking gezamenlijk gewerkt worden aan een ondernemingsplan en een business case voor een geïntegreerde organisatie. Na ommekomst daarvan kan definitieve besluitvorming plaatsvinden over de integratie van de drie organisaties.

Tegen deze achtergrond wordt de vraag naar de ZBO-status van het COA beantwoord. Er zijn nauwelijks argumenten meer om de ZBO-status voor het COA te handhaven. Alleen de transitielasten (kosten van de omzetting in een agentschap) zouden een reden kunnen zijn om de ZBO-status te handhaven. Als voor deze transitielasten een oplossing kan worden gevonden, dan zijn er geen belemmeringen om het COA om te vormen tot een agentschap. De status van agentschap doet beter recht aan de overwegingen die ten grondslag liggen aan de kaderwet ZBO's.

Bijlage 1 Motie van de Kamerleden Schouw, Dijksma en Dibi

Tweede Kamer der Staten-Generaal **2**

Vergaderjaar 2011–2012

33 042
Nr. 17

Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) MOTIE VAN HET LID SCHOUW C.S.

Voorgesteld 5 juli 2012
De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat het toezicht op het COA als zelfstandig bestuursorgaan te kort is geschoten;

constaterende dat daarbij ook het ministerie te veel op afstand is gebleven;

overwegende dat het COA, naast de IND en DT&V, functioneert als onlosmakelijk onderdeel van de asielketen;

verzoekt de regering, met als reële mogelijkheid het COA niet langer als zelfstandig bestuursorgaan te laten voortbestaan, te verkennen hoe het COA, gelijk aan andere organisaties in de asielketen, onder directere verantwoordelijkheid van de minister is te brengen, en hierover eind 2012 aan de Kamer te rapporteren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Schouw
Dijksma
Dibi

Bijlage 2 Overzicht organisaties van gesprekspartners

Voor de verkenning is gesproken met vertegenwoordigers van:

- Algemene Rekenkamer
- Centraal Bureau voor de Statistiek
- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
- Commissie Rijdsdijk/Scheltema
- De Galan Groep
- Dienst Justitiële Inrichtingen
- Dienst Terugkeer en Vertrek
- Ernst & Young
- Het Expertise Centrum
- Immigratie- en Naturalisatiedienst
- International Organization for Migration
- Koninklijk Marechaussee
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Ministerie van Financiën
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Onderzoeksraad Voor Veiligheid
- Raad voor de Rechtspraak
- Rijksdienst voor het Wegverkeer
- Rijksopleidingsinstituut
- Taakorganisatie Vreemdelingen bij de politie
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- VluchtelingenWerk Nederland
- Ministerie van Buitenlandse Zaken

Bijlage 3 Geraadpleegde informatie

Voor de verkenning zijn de volgende informatiebronnen geraadpleegd:

- Anders werken - Kwaliteit en eenvoud, Koersdocument - COA 2012-2015, januari 2012.
- Anders werken, Organisatiebesluit COA, 28 juni 2012.
- Beëindigen opvang vergunninghouders, Beleidsdocument, COA, 11-09-2012.
- Bouwen aan Samenhang, 2012 – 2015.
- Concept Integraal Document COA, 8 november 2012.
- De baten en lasten van het baten-lastendienstmodel. Evaluatie van de Regeling baten-lasten diensten 2007, Ministerie van Financiën, juli 2011.
- Een herkenbare staat: investeren in de overheid, Rapport van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 1.
- Ex ante uitvoeringstoets stroomlijning toelatingsprocedures Versie 3.1, IND, datum 3 november 2011.
- Gateway Health Check, Van samen werken in de keten naar samenwerking binnen een keten, Gateway Review, 12 september 2011.
- Gezondheidszorg A-Z index, Een alfabetische index voor medewerkers van het COA, 1 juni 2012.
- Handboek 9.3 Uitvoeren inburgeringsfase, COA, versie 111005, 29 maart 2012.
- Handboek Informatiepiramide, Centraal Orgaan opvang asielzoekers Versie 1.0.
- Handboek Uitvoeren verstrekkingen RVA, COA, versie 15006, 28 februari 2012.
- Handleiding government governance, ministerie van Financiën, september 2000.
- Integraal document 2010, versie 15 november 2010.
- Jaarplan 2012, Centraal Orgaan opvang asielzoekers, 9 december 2011.
- Jaarplan 2012, Immigratie- en Naturalisatiedienst, november 2011.
- Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, 27 426, Nr. 3.
- Kaderwet ZBO's. Reikwijdte en implementatie, Algemene Rekenkamer, juni 2012.
- Kamerbrief Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), 33 042 Nr. 7.
- Kamerbrief over Rapportage Vreemdelingenketen periode januari-juni 2012, Kenmerk 2012-00005377040, 28 september 2012.
- Kamerbrief Reactie op rapport onderzoekscommissie COA, kenmerk 2012-0000155258, 18 april 2012.

- Onderzoek statuswijziging COA, Human Capital Group, september 2012.
- Productenklapper, bijlage bij het integraal document COA 2010, versie 15 november 2010.
- Rapport Brede heroverwegingen. Thema 14. Asiel, immigratie en integratie, april 2010
- Rapport Onderzoekscommissie Centraal Orgaan opvang asielzoekers, april 2012.
- Regeerakkoord 'Bruggen slaan', 29 oktober 2012.
- Reglement voor de raad van toezicht van het COA, 9 december 2011.
- Reglement voor het bestuur van het COA, Bedrijfsonderdeel: Strategie & Bestuur, 9 december 2011.
- Ruimtelijk Programma van Eisen Opvanglocaties COA, 2012.
- 'Samen waar mogelijk en apart waar nodig', concept jaarplan kleine keten, eind oktober 2012.
- Starting Gate rapport betreffende Programma Keteninformatisering, Gateway Review, 11 april 2012.
- Sociaal Jaarverslag 2011, Tijdsbeeld, 1 juli 2012.
- Toegezegde informatie over ZBO's n.a.v. de motie Heijnen-Schouw en de evaluatie van de Kaderwet ZBO's, 8 oktober 2012.
- Toelichting op de Regeling Agentschappen, Ministerie van Financiën, publicatie Staatscourant, oktober 2012.
- Toezicht op derden - Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, Algemene Rekenkamer, 3 april 2012.
- Visiedocument COA 2009 – 2013, "Dé opvangorganisatie van Nederland", 14 oktober 2008.
- Verantwoording en toezicht over prestaties en effecten bij instellingen op afstand, Algemene Rekenkamer, 16 mei 2012.
- Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers.
- ZBO's binnen kaders. Rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's (Commissie Gerritse), 23 augustus 2007.