



Algemene Bestuursdienst  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Evaluatie COA

Oordeel en advies over doeltreffendheid,  
doelmatigheid, sturing en toezicht



**ABDTOPConsult**

Dichtbij en onafhankelijk

**Colofon**

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97  
2511 WB DEN HAAG  
[www.abdtopconsult.nl](http://www.abdtopconsult.nl)

Marianne Aalbersberg  
André de Jong

**ABDTOPConsult**

*Dichtbij en onafhankelijk*

De leden van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

# Evaluatie COA

Oordeel en advies over doeltreffendheid, doelmatigheid, sturing en toezicht

Mei 2019



# Dankwoord

Voor deze evaluatie spraken wij met veel mensen die betrokken zijn – of zijn geweest – bij het COA. We deden dat in één op één gesprekken en ook een keer in een kleine groep, om een thema te verdiepen. Regelmatig legden wij bevindingen terug bij mensen om te toetsen of we de feiten goed op papier hadden en of ons beeld compleet was; dat leverde dan soms weer nieuwe gezichtspunten of nuanceringen op.

We willen iedereen bedanken voor de tijd die ze voor ons vrijmaakten, voor het openhartig delen van inzichten en ideeën en voor alle verhalen. Alleen zo is een evaluatie als deze mogelijk: wij denken dat een evaluatie vooral zin heeft als je gezamenlijk kunt terugblikken, als je samen kunt nadenken over verschillende gezichtspunten die er bestaan over de afgelopen jaren. Alleen zo kan je lessen te trekken voor de komende periode.

Marianne Aalbersberg  
André de Jong

Mei 2019



# Inhoud

Dankwoord

Samenvatting

1	Evaluatievragen en aanpak	1
1.1	Hoofdvragen van de evaluatie	1
1.2	Afbakening en leeswijzer	1
2	Doeltreffendheid en doelmatigheid van het COA	4
2.1	Bevindingen: hoe gaat het COA momenteel om met doeltreffendheid en doelmatigheid?	4
2.2	Conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid	10
2.3	Aanbevelingen	12
3	Effecten van de wijzigingen in de sturing	14
3.1	Aanpak	14
3.2	Sturingsmodellen tussen 2012 en nu	15
3.3	Bevindingen over de werking van de modellen	18
3.4	Conclusies over de werking van de sturingsmodellen	23
3.5	Aanbevelingen	26

Bijlagen

Bijlage 1	Personen waar een gesprek mee is gevoerd
Bijlage 2	Geraadpleegde documenten
Bijlage 3	Samenvatting van de update van de financiële analyse door BMC





# Samenvatting

In deze evaluatie van het COA onderzoeken wij twee hoofdvragen. De eerste gaat over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het functioneren van het COA in de periode 2014 - 2018. Een periode waarin het COA eerst sterk groeide – volgend op de hoge instroom van asielzoekers tijdens de Syrië-crisis – en daarna weer kromp door dalende instroom. Het COA voert zijn taken uit in nauwe samenwerking met andere organisaties in de zogenoemde kleine asielketen (de IND en de Dienst Terugkeer en Vertrek). De vraag over de doeltreffendheid en doelmatigheid komt echter voort uit een bepaling in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en beperkt zich daarom tot het functioneren van het COA. De tweede onderzoeksvraag is of het afschaffen van de Raad van Toezicht in 2015 voldoende is gebleken om het doel te realiseren, te weten het COA onder directere verantwoordelijkheid van de minister te plaatsen.

## Doeltreffendheid en doelmatigheid: er is al veel informatie, het is nu zaak om door te pakken

Wij concluderen dat er veel informatie beschikbaar is over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Gegeven de bekostigingssystematiek is het aannemelijk dat het COA doeltreffend opereert. En bij het COA en op het ministerie van JenV is er veel aandacht voor het doelmatig opereren van de organisatie, zelfs als er in tijden van hoge instroom snel grote investeringsbeslissingen moeten worden genomen. Een volgende stap zou moeten zijn om ook expliciet te gaan rapporteren over doelmatigheid en doeltreffendheid. Dan kan er beter gestuurd worden. Een steekproef kan nadere inzichten verschaffen over de doeltreffendheid.

Op het vlak van doelmatigheid adviseren wij om voor elke vierjaarsperiode afspraken te maken in de driehoek opdrachtnemer-opdrachtgever-eigenaar over de ontwikkeling van de doelmatigheid. Inclusief acties en maatregelen die nodig zijn om de geformuleerde ambitie te realiseren. De reële kostprijs per dag per modaliteit lijkt een goede indicator voor de doelmatigheid van het COA. Om die indicator beleidsmatig te gaan gebruiken is wel een aanpassing in de administratie noodzakelijk. Verder stellen we voor om de mogelijkheden te verkennen om benchmarks uit te voeren met vergelijkbare organisaties in andere Europese landen. Een zorgpunt is de nog geringe voortgang van de plannen om de asielketen te flexibiliseren. Het doel hiervan was om lessen te leren uit de hoge instroom tijdens de Syriëcrisis. Hiermee kunnen potentieel doelmatigheidswinsten worden behaald.

Adviesbureau BMC maakte op ons verzoek een update van berekeningen uit 2014 over de gevolgen van agentschapsvorming. Hoewel we in het algemeen geen stellige uitspraken kunnen doen over de doelmatigheid van het COA, maken de berekeningen van BMC duidelijk dat het COA als ZBO per saldo doelmatiger kan werken dan als agentschap, ook na de inwerkingtreding van de Wet normalisering

rechtspositie ambtenaren. Dit geldt zowel voor een stabiele situatie als voor een krimpscenario. In de update veranderen weliswaar de cijfers - de voornaamste negatieve gevolgen in lagen in 2014 in de doorrekening van het krimpscenario en in 2019 in de doorrekening van de arbeidsvoorwaarden – de conclusies blijven staan.

**Afschaffen Raad van Toezicht: de nabijheid van het COA tot het ministerie nam toe, negatief bijeffect is verschraling van de sparring- en advieskracht**  
Een belangrijk gegeven bij de bestudering van de tweede onderzoeksvraag is dat er naast de afschaffing van de Raad van Toezicht ook andere wijzigingen waren in de sturings- en toezichtrelatie tussen het ministerie en het COA. De achtereenvolgende modellen, drie stuks en een pilot tussen 2012 en 2018, bieden een unieke mogelijkheid om effecten per periode te bekijken.

De belangrijkste les uit de eerste periode is dat de ZBO-status meer sturing door het ministerie en betere samenwerking in de asielketen niet in de weg stond. De instelling van de betrokken bestuurders was cruciaal. Om met Jim Collins te spreken: *“put the right people on the bus”*.

Het afschaffen van de Raad van Toezicht in het tweede model had plussen en minnen. De eenvoud van het sturingsmodel en de mogelijkheden voor meer directe sturing en toezicht vanuit het ministerie namen toe. Een belangrijk minpunt is echter dat de sparring- en adviesfunctie – als onderdeel van het toezicht – afkalfde. De Raad van Toezicht was zeer divers van samenstelling. Leden hadden zware functies (gehad) in de publieke en de commerciële sector en leverden inbreng vanuit jarenlange persoonlijke ervaring. Het ministerie dit verlies niet compenseren. Het gaat dan om het meedenken, sparren en scherp houden van de Raad van Bestuur bij strategische keuzes en maatschappelijke dilemma's. Ook de inmiddels ingestelde Raad van Advies kan dit gat niet dichten.

Het huidige sturings- en toezichtmodel is pas recent ingevoerd, maar werkt al goed. De (organisatorische) distantie tussen de directeur-generaal als opdrachtgever en de secretaris-generaal als eigenaar draagt bij aan een goede werking. Problemen worden eerder dan voorheen op het hoogste niveau besproken tussen opdrachtgever, opdrachtnemer (het COA) en de eigenaar. Een kanttekening is dat er door opdrachtgever en eigenaar erg veel informatie wordt gevraagd aan het COA. Dat levert een risico op dat er niet één maar drie spelers op de stoel van de opdrachtnemer gaan zitten. Een andere kanttekening is dat de opdrachten vanuit het ministerie van SZW voor vroege integratie en participatie niet geïncorporeerd zijn in het driehoeksmodel opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaar.

**Behoud de ZBO-status, werk verder aan de flexibilisering van de asielketen**  
Al met al concluderen wij dat het COA met het afschaffen van de Raad van Toezicht onder directere verantwoordelijkheid kwam van de minister. Wij concluderen daarnaast dat de 'nabijheid' tussen het COA en het ministerie in de onderzochte periode flink is toegenomen. In vergelijking met het begin van de onderzoeks-

periode heeft het ministerie meer informatie over kostprijzen, doelmatigheid en dergelijke, en stuurt het meer. Dat komt door de duidelijke rolverdeling in de driehoek, door het gestructureerde overleg en door de toegenomen transparantie.

Al in 2013 werd geconstateerd dat het COA niet voldoet aan de formele instellingsvereisten van een ZBO, en daarom eigenlijk een agentschap zou moeten zijn. Destijds besloot het kabinet niet over te gaan tot agentschapsvorming omdat er nog geen oplossing was voor de gebleken negatieve gevolgen – hogere kosten en verminderde wendbaarheid. Uit de update van BMC blijkt dat deze conclusie nog steeds geldig is. Op basis hiervan, en met het oog op onze positieve conclusies over de sturing en de toegenomen nabijheid, adviseren wij om definitief af te zien van agentschapsvorming. Een dergelijke operatie zou veel energie vergen zonder dat het iets opbrengt.

### Ga door op de ingeslagen weg en versterk de sparring- en adviesfunctie van het toezicht

Wij bevelen aan om de werking van het driehoeksmodel verder te verbeteren, onder meer door de opdrachten van het ministerie van SZW op te nemen in het sturingsmodel. Maak strategische keuzes in wat je wel en niet wilt weten van de opdrachtnemer (*less is more*). Focus op doeltreffendheid en doelmatigheid kan daarbij behulpzaam zijn. Richt de energie op verdere samenwerking in keten. Denk ook in de sturing steeds vanuit de strategische opdrachten voor de keten als geheel.

Neem maatregelen om de geconstateerde verschraving van het toezicht te compenseren. Daar is externe expertise voor nodig, en inbreng van die expertise vanuit een niet-vrijblijvende rol. Daarbij kan gedacht worden aan een auditcomité of een tenderboard. Andere uitvoeringsorganisaties hebben al positieve ervaringen met dergelijke gremia. Wij adviseren om te zoeken naar een vorm die aansluit bij de gewenste versterking van de samenwerking in de asielketen. We hebben het dan over een constructie die vanuit de maatschappelijke opgave de hele keten overziet en sparring- en advieskracht levert op de grootste risico's, met name de fasen van op- en afschaling bij een asielcrisis.

### Evalueer de werking van deze maatregelen en kijk dan of ze rijksbreed opvolging verdienen

Het vraagstuk van de afkalving van de sparring- en adviesfunctie speelt breder. Van de 75 ZBO's hebben er 31 geen adviserend of toezichthoudend orgaan. Ook in andere domeinen zoeken opdrachtnemers en eigenaren naar manieren om hun rol in het driehoeksmodel nog beter te kunnen spelen. Niet-vrijblijvende inbreng van externe expertise kan daarbij helpen. Als er positieve ervaringen zijn met de maatregelen zoals hierboven genoemd, pleiten wij er voor om rijksbrede introductie te overwegen.



# 1 Evaluatievragen en aanpak

## 1.1 Hoofdvragen van de evaluatie

Deze evaluatie is uitgevoerd in opdracht van de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Het is een evaluatie met twee onderdelen.

Het eerste onderdeel betreft de reguliere vijfjaarlijkse evaluatie zoals bedoeld in de Kaderwet ZBO's. De onderzoeksvraag van dit onderdeel volgt rechtstreeks uit de Kaderwet:

*In hoeverre functioneert het zelfstandig bestuursorgaan COA doeltreffend en doelmatig?*

Het tweede onderdeel komt voort uit de toezegging aan de Tweede Kamer<sup>1</sup> dat drie jaar na het afschaffen van de Raad van Toezicht in 2015 een evaluatie zou plaatsvinden, met als hoofdvraag:

*Is het afschaffen van de Raad van Toezicht voldoende gebleken om het doel – het COA onder directere verantwoordelijkheid van de minister te plaatsen – te realiseren?*

## 1.2 Afbakening en leeswijzer

In hoofdstuk twee staan de bevindingen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het COA centraal. Het spreekt voor zich dat de prestaties van het COA gezien moeten worden in het licht van de opdracht die de organisatie heeft (zie ook de box op pagina 3). Met die opdracht heeft het COA een plek in de zogenoemde asielketen, waarin ook andere organisaties een rol hebben. Onze opdracht is echter beperkt tot het COA zelf: *“De doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het COA wordt mede bepaald door actoren in de keten. Deze evaluatie ziet niet op het functioneren van die keten; het betreft hier doeltreffendheid en doelmatigheid in enge zin, op basis van beschikbare gegevens.”* De onderzoeksperiode beslaat de jaren 2014 tot en met 2018. Waar mogelijk hebben wij echter ook cijfers van voor 2014 geraadpleegd om een langjariger beeld te hebben.

Hoofdstuk drie is gewijd aan de onderzoeksvraag over de afschaffing van de Raad van Toezicht. De opdrachtgever verzocht ons om te onderzoeken wat de uitwerking

<sup>1</sup> Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer, jaarbrief over het beleid met betrekking tot zbo's, 11 mei 2015, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 25 268, nr. 113

was van het afschaffen van de Raad van Toezicht, en vroeg daarbij: *“Betrekt bij het eindoordeel ook de uitwerking van meer recente besluitvorming over het sturingsmodel, met als laatste stap de invoering van het driehoeksmodel eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer in 2017.”* In de gesprekken die wij voerden bleek dat het nuttig is om voor dit deel van de evaluatie een iets langere periode in ogenschouw te nemen. We nemen 2012 als startpunt: in dat jaar begon de Raad van Toezicht die in 2015 werd opgeheven aan haar taak. Tussen 2012 en 2018 waren er drie verschillende modellen voor de sturingsrelatie tussen het ministerie en het COA, en een pilot. En gedurende de periode 2012 – 2018 kwam meermaals een vierde model op tafel: de vraag of het COA een agentschap zou moeten worden.

Aan het eind van beide hoofdstukken trekken wij conclusies over de betreffende onderzoeksvraag, en doen wij een aantal aanbevelingen.

De taken van het COA staan in de Wet COA, artikel 3:

1. *Het COA is belast met:*

- a. *de materiële en immateriële opvang van asielzoekers;*
  - b. *het plaatsen van asielzoekers in een opvangvoorziening;*
  - c. *het plaatsen van asielzoekers op gemeentelijke opvangplaatsen, alsmede het betalen van bijdragen aan de desbetreffende gemeente ten behoeve van de kosten van deze opvang;*
  - d. *werkzaamheden met betrekking tot de bemiddeling bij de uitstroom van verblijfsgerechtigden als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel g, van de Huisvestingswet 2014 naar door burgemeester en wethouders beschikbaar gestelde huisvesting;*
  - e. *door Onze Minister aan het COA op te dragen andere taken die samenhangen met de opvang van asielzoekers.*
2. *Onze minister kan het COA taken als bedoeld in het eerste lid opdragen met betrekking tot andere categorieën vreemdelingen.*
3. *Bij regeling van Onze Minister kunnen regels worden gesteld met betrekking tot verstrekkingen aan asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen als bedoeld in het tweede lid.*

Op de website [www.coa.nl](http://www.coa.nl) omschrijft het COA de eigen taken wat uitvoeriger:

1. *Asielzoekers opvangen. Het COA vangt asielzoekers op en huisvest hen in locaties van het COA, totdat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) over hun asielverzoek heeft beslist.*
2. *Begeleiding geven aan asielzoekers. Asielzoekers zijn zelfstandig en verantwoordelijk voor hun eigen leven. Het COA begeleidt hen naar een toekomst in Nederland of daarbuiten. In goede samenwerking met de betrokken partners bereiden we asielzoekers voor op integratie en (arbeids)participatie in Nederland of we dragen bij aan terugkeer met een perspectief.*
3. *Goederen leveren. Het COA geeft asielzoekers onder andere beddengoed en de eerste spullen om hun kamer in te richten.*
4. *Weekgeld uitbetalen aan asielzoekers. Dit is vastgelegd in de Regeling verstrekkingen asielzoekers.*
5. *Opvanglocaties verwerven, beheren en sluiten. Het COA is verantwoordelijk voor voldoende opvangplaatsen voor asielzoekers die zijn toegelaten tot de asielprocedure. We realiseren opvanglocaties in heel Nederland en onderhandelen daarover met gemeenten. Het COA speelt flexibel in op de aard en omvang van de asielinstroom en -uitstroom.*
6. *De veiligheid en leefbaarheid handhaven in de opvanglocaties. COA-medewerkers zijn getraind in conflictbeheersing. Er zijn 24 uur per dag beveiligingsmedewerkers op een opvanglocatie aanwezig.*
7. *De Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen uitvoeren. Deze regeling voorziet in een uitkering voor mensen die niet in aanmerking komen voor de asielprocedure, maar wel rechtmatig in Nederland verblijven.*

## 2 Doeltreffendheid en doelmatigheid van het COA

In dit hoofdstuk staat de evaluatievraag centraal die wordt voorgeschreven in de Kaderwet ZBO's: in hoeverre functioneert het zelfstandig bestuursorgaan COA doeltreffend en doelmatig?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden spraken we met veel mensen van het COA en van het ministerie van JenV en bestudeerden wij stukken (wet- en regelgeving, jaarlijkse aanschrijvingen, offertes, subsidiebeschikkingen, jaarverslagen, onderzoeksrapporten). We kregen ook inzage in veel onderliggend cijfermateriaal. In paragraaf 2.1 staan de bevindingen; een samenvatting van alles wat wij hoorden en lazen. In paragraaf 2.2 trekken wij daar conclusies uit en we sluiten het hoofdstuk af met enkele aanbevelingen (paragraaf 2.3).

### 2.1 Bevindingen: hoe gaat het COA momenteel om met doeltreffendheid en doelmatigheid?

#### P x q opbouw van het budget

Het COA-budget *wordt bottom up* p x q opgebouwd op basis van normen voor de opvang die deels zijn opgenomen in richtlijnen en regelgeving, bijvoorbeeld over kosten van leef- en zakgeld (op basis van Nibudnormen), huisvesting en medische zorg. Voor het resterende deel betreft het afspraken tussen het ministerie van JenV en het COA. Bijvoorbeeld over het aantal en ook de schaal van medewerkers per modaliteit. Het totaalbudget en ook de prijs per dag per modaliteit kunnen worden berekend door de bedragen per asielzoeker te vermenigvuldigen met het aantal asielzoekers per modaliteit. Het aantal asielzoekers is vanzelfsprekend exogeen, dat wil zeggen niet door het COA te beïnvloeden. Het is wel aan het COA om de bewoners in de juiste modaliteit te plaatsen. De opvangprijs per dag kan - uitgedrukt in constante prijzen - als een indicator voor de doelmatigheid worden beschouwd. Naast de prijs per dag is ook de opvangduur van groot belang voor de totale opvangkosten per asielzoeker en voor de doelmatigheid van de asielketen als geheel. De opvangduur ligt echter buiten de invloedssfeer van het COA en wordt daarom in dit rapport niet als indicator voor de doelmatigheid gebruikt.

Het totaalbedrag voor alle onderdelen van het COA wordt vervolgens als lumpsum aan de Raad van Bestuur van het COA gegeven. De aanwending van 25% van het budget ligt via regelingen vast: leefgeld, medische zorg, kosten van levensonderhoud. Het COA functioneert daar als doorgeefluik. De Raad van Bestuur heeft voor ongeveer 60% van de lumpsum van het COA vrijheidsgraden om gegeven de afgesproken normen via het inkoopmanagement zo doelmatig mogelijk te werken. Bij huisvesting gelden daarnaast nog andere criteria zoals spreiding van



opvangcentra die in overleg met het ministerie van JenV soms zwaarder wegen dan bedrijfseconomische doelmatigheid.

Het COA ontvangt dus eigenlijk standaard een zodanige bekostiging dat de afgesproken normen kunnen worden gerealiseerd bij de op dat moment verwachte raming van asielzoekers, die in het jargon van het ministerie van JenV en het COA de 'bestelling' wordt genoemd. Het COA ontvangt –anders gezegd- in principe voldoende financiering om doeltreffend te kunnen werken.

### Bestellen = betalen helpt bij de doeltreffendheid van het COA

Er geldt 'bestellen = betalen': als de opdrachtgever een bepaalde bestelling heeft gedaan worden de bijbehorende middelen ook overgemaakt. En een bezetting die groter is dan de bestelling wordt ook betaald. Dit principe zorgt ervoor dat het COA bij wijzigende omstandigheden doeltreffend kan blijven werken.

Het principe bestellen = betalen geeft daarnaast enige flexibiliteit in het totaalbudget van het COA. Waar meer wordt besteld dan daadwerkelijk nodig gedurende het jaar, ontstaat ruimte om kosten die niet binnen de normprijzen passen te vereffenen.

In tijden waarin het aantal vluchtelingen sterk oploopt, kan het zijn dat het COA snel extra tijdelijke en mogelijk zelfs noodopvang moet realiseren, waardoor de standaardnormen voor de huisvesting en de personeelsbezetting in de opvangcentra niet in alle opzichten kunnen worden gehaald. Ook is het denkbaar dat wel de opvangnormen gehandhaafd kunnen handhaven, maar niet binnen de normprijzen. In die gevallen vindt er door het ministerie van JenV een toets plaats op de gemaakte of te maken kosten. De opdrachtgever betaalt namelijk alleen noodzakelijke kosten; overige kosten moet het COA opvangen uit het eigen vermogen. Een tweede mogelijkheid voor afwijkingen van de normen zijn taakstellingen in het kader van ombuigingsoperaties. Onduidelijk is namelijk of die taakstellingen in de praktijk worden gerealiseerd via grotere doelmatigheid en/of via neerwaartse aanpassingen van de afgesproken normen.

### Diverse instrumenten om in een stabiele situatie de doelmatigheid te vergroten

Er zijn bij het COA diverse instrumenten om los van ombuigingsoperaties de doelmatigheid te verbeteren. Allereerst is er de jaarlijkse herijking van de kostprijzen. Na afloop van elk begrotingsjaar vindt er een ex post analyse plaats van de overschrijdingen en onderschrijdingen van de begroting en wordt bepaald of dit aanleiding vormt om voor latere jaren tot structurele aanpassingen in de kostprijs te komen. Impliciet wordt er bij deze exercitie dus ook naar de doelmatigheid gekeken.

In de tweede plaats vinden er af en toe benchmarks plaats. Zo is er recent een benchmark uitgevoerd op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Conclusie daaruit was dat de ondersteunende diensten van het COA grotendeels passend van

omvang zijn in vergelijking met andere organisaties.<sup>2</sup> Uit deze benchmark bleek ook dat de opbouw van de externe kostprijs afwijkt van de feitelijke kostenstromen. In een vervolgstudie zal een betere toedeling van de kosten centraal staan.

Ook zien we dat er initiatieven zijn, meer op basis van creatieve ideeën en intrinsieke motivatie dan op basis van systematische evaluaties van de bestaande normen voor de opvang en de inkoopssystematiek daarvoor. Een voorbeeld daarvan is het idee om bewoners in de zogenaamde procesopvanglocaties ('pol', de centra waar asielzoekers verblijven die in de eerste fase van de asielprocedure zitten) voortaan zelf te laten koken. De gedachte hierachter was dat het een win-win situatie zou zijn voor het COA en voor de asielzoekers: goedkoper én een meer zinvolle tijdsbesteding voor de asielzoeker. Na een aanvankelijke investering in een keuken is koken op den duur goedkoper dan cateren. Een ander experiment, het bevorderen van zelfwerkzaamheid door het uitvoeren van groenonderhoud op het terrein of het uitvoeren van klein onderhoud, bleek lastig verenigbaar met de aanbestedingsregels.

### Voortdurende optimalisatie van de huisvestingskosten

De huisvestingskosten worden bij het COA voortdurend geoptimaliseerd gegeven de afgesproken normen, via een portfolio benadering met gehuurd vastgoed en vastgoed in eigendom. Binnen de gemiddelde prijs voor huisvesting die in de COA-begroting is opgenomen kan het COA via analyse van de portfolio en de verwachte stromen schuiven met de mix van goedkopere (langlopende) locaties en de duurdere, vaak kortlopende locaties. Ook kan het zijn dat door energiezuinige nieuwbouw andere kostenposten lager worden waardoor geheel goedkoper wordt. De vele modaliteiten vormen een belemmering, die zorgt voor frictieleegstand. Waar mogelijk worden modaliteiten van locaties gewijzigd (meestal van 'pol' naar een regulier asielzoekerscentrum om de meest doelmatige opvang te kunnen realiseren.

Binnen het budget van het COA zijn bedragen opgenomen voor rente en afschrijvingen die het COA ruimte bieden om afgeschreven gebouwen en andere kapitaalgoederen te vervangen en om investeringen te doen ter vergroting van de doelmatigheid. Tot een bedrag van 10 miljoen euro kan het COA zelf daarover beslissen. Bij hogere bedragen kijkt de eigenaar (en voor hem de controller van het ministerie van JenV) daarbij mee. Soms wordt er vanuit het ministerie ook subsidie gegeven voor projecten om verbeteringen in de doelmatigheid mogelijk te maken. Een voorbeeld is de inrichting van zogenaamde BRP-straten.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Benchmark bedrijfsvoering en ondersteunende units COA, Rijnconsult en KokxDeVoogd, november 2018

<sup>3</sup> Op vier aanmeldcentra van de IND zijn 'BRP-straten' gerealiseerd: Ter Apel, Zevenaar, Budel en Den Bosch. Deze aanmeldcentra bevinden zich vlakbij 4 procesopvanglocaties van het COA. Het doel van een BRP-straat in de buurt van de procesopvanglocaties is dat asielzoekers en vergunninghouders (die in de Algemene Asielprocedure een vergunning kregen) zich zo vroeg mogelijk inschrijven in de Basisregistratie Personen. De BRP-straten zijn een samenwerkingsverband tussen de IND, het COA en gemeenten (bron: [www.coa.nl](http://www.coa.nl)).

## Het belang van flexibiliteit bij sterke groei of daling van het aantal asielzoekers

Naast prikkels voor meer doelmatigheid in een rustige min of meer statische situatie zijn er prikkels ingebouwd om in dynamische situaties van groei, maar met name krimp doelmatigheid na te streven en vast te houden. Het COA heeft door schade en schande geleerd daarmee om te gaan, met name door flexibele schillen in te bouwen voor zowel de bemensing als de huisvesting. Dat betekent dat het COA de eigen organisatie relatief snel kan op- en afbouwen en in een periode van krimp productiviteitsverlies daarmee zo goed mogelijk kan beperken.

Uitgangspunt in de bekostigingsafspraken is dat de p x q financiering snel neerwaarts moet kunnen worden bijgesteld. Bij sterke krimp zijn er speciale afspraken over de bekostiging mogelijk. In de vigerende bekostigingsafspraken is overigens niet heel helder wanneer het COA en het ministerie in overleg gaan over de bijzondere kosten ten gevolge van krimp. In een dergelijke situatie stelt het COA daarvoor een speciale offerte op met als focus: wat zijn de mogelijkheden van het COA voor krimp en wat zijn de afspraken die met de Landelijke Regietafel hierover zijn gemaakt? <sup>4</sup>

Personeel kan in theorie vrij snel vertrekken. Personeel kan volgens de CAO na een half jaar afvloeien.<sup>5</sup> In de praktijk van de afgelopen jaren bleek echter dat afvloeiing vooral plaatsvond uit de flexibele schil van inhuurkrachten. Afstoten van vastgoed heeft zijn eigen dynamiek, waarbij geprobeerd wordt de krimp zo doelmatig mogelijk uit te voeren op basis van de portefeuilenadering: eerst locaties waarvan de huur snel afloopt, een lage restwaarde hebben of waar grote verbouwingen worden voorkomen als die dicht gaan, of locaties waar de kans groot is dat de markt interesse heeft. Overigens geldt ook bij krimpscenario's dat politiek-bestuurlijke criteria die verband houden met draagvlak en spreiding criteria een belangrijke rol spelen, naast de doelmatigheidsaspecten.

Het krimpproces is dus in belangrijke mate maatwerk. Omdat de kosten van krimp door de opdrachtgever worden gedragen, wordt de offerte gedetailleerd beoordeeld door de opdrachtgever, de eigenaar (via de directie Eigenaarsadvies) en door beleidscontrol van de directie Financieel Economische Zaken (FEZ). Over de schouders van FEZ kijkt ook de Inspectie der Rijksfinanciën (ministerie van Financiën) mee bij dit proces.

---

<sup>4</sup> De Landelijke Regietafel is een overlegorgaan dat is ontstaan tijdens de hoge instroom van asielzoekers in 2016. De staatssecretaris van het ministerie van JenV zit voor, verder zijn gemeenten, provincies en het COA vertegenwoordigd. Doel was om in overleg snel te kunnen op- en afschalen. De in de tekst genoemde afspraak om een nieuwe offerte te maken is de laatste jaren overigens niet toegepast. Bij de Syriëcrisis is er in overleg met het COA voor gekozen om voor de extra kosten een reserve te vormen vanuit het rekeningresultaat van het COA.

<sup>5</sup> Onderzoek transitielasten agentschapsvorming COA, BMC Advies, oktober 2014

Eind 2014 verscheen een onderzoeksrapport over de transitielasten van agentschapsvorming, gemaakt door Adviesbureau BMC in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie.<sup>6</sup> Het rapport moest destijds antwoord geven op vragen over de status van het COA; zou het beter zijn om er een agentschap van de maken? We komen hier in hoofdstuk 3 uitvoeriger op terug. Uit het rapport waren conclusies te trekken over de doelmatigheid van het COA. Om ons een indruk te vormen van de doelmatigheid van het COA hebben we BMC gevraagd om een update te maken van de berekeningen uit 2014.<sup>7</sup> Om diverse redenen was het niet mogelijk om de berekening op dezelfde manier uit te voeren als destijds is gebeurd. De belangrijkste reden is dat het in 2014 niet mogelijk bleek om alle functies van het COA te matchen met functies in het BBRA (Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren). Dat is nu wel gebeurd, waardoor de financiële gevolgen van een transitie naar een agentschap nauwkeuriger in beeld konden worden gebracht. Volgens de nieuwe berekening komt de loonsom van het COA als ZBO structureel 11 miljoen euro lager uit in vergelijking met het COA als agentschap; 5% van de loonsom. Dit resultaat is 7,5 miljoen euro ongunstiger dan in 2014.

In de studie uit 2014 werden ook negatieve budgettaire effecten van agentschapsvorming zichtbaar in de doorrekening van een krimpscenario van 750 fte. Uitgaande van bestaande CAO-regelingen voor ontslag en herplaatsingsregelingen berekent BMC nu dat het COA op basis van de huidige CAO circa 11,3 miljoen euro goedkoper opereert dan onder een agentschapsstatus. In deze berekening wordt uitgegaan van gemiddelde duur van werk-naar-werk trajecten van 0,5 respectievelijk 1 jaar voor het COA en het rijk. Voor sommige groepen kan dit gemiddelde hoger liggen. Per maand dat het gemiddelde toeneemt, loopt het verschil met ongeveer 1 miljoen euro op. Daarmee kom je meer in de buurt van de bedragen die BMC in 2014 uitrekende, namelijk minimaal 13 miljoen euro over een vierjaarsperiode.<sup>8</sup>

In de berekeningen is rekening gehouden met de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra, voorzien per 1 januari 2020). BMC brengt in beeld dat er na inwerkingtreding van de Wnra geen noemenswaardige verschillen resteren in de personele wendbaarheid van het COA als ZBO of als agentschap. Echter, gegeven de bestaande regelingen voor van-werk-naar-werk trajecten bij het rijk worden de financiële nadelen ten opzichte van de ZBO-status daardoor niet opgeheven.

De tabel op de volgende pagina vergelijkt de uitkomsten van beide studies door per onderdeel de gevolgen aan te geven van agentschapsvorming. De samenvatting van de update van de BMC-analyse staat in bijlage 3.

---

<sup>6</sup> Onderzoek transitielasten agentschapsvorming COA, BMC Advies, oktober 2014

<sup>7</sup> Herijking Onderzoek transitielasten Agentschapsvorming COA, BMC, mei 2019

<sup>8</sup> BMC heeft ook voor deze berekening aangegeven dat de som uit 2014 niet reproduceerbaar is.

	BMC-onderzoek 2014	BMC-update 2019
<i>Kosten: arbeidsvoorwaarden</i>	Kostenneutrale overgang personeel is mogelijk. Op termijn mogelijk positieve inverdieneffecten.	Structurele kosten circa 8,5 miljoen euro per jaar. <i>Noot: BMC geeft aan dat deze negatievere uitkomst ten opzichte van de studie uit 2014 vooral te maken heeft met een meer volledige toerekening van de functies van het COA naar nieuw te vervullen functies bij het rijk.</i>
<i>Kosten: pensioenen</i>	Structurele kosten 2,6 miljoen euro per jaar.	Structurele kosten ruim 2,5 miljoen euro per jaar (voordeel voor werknemers circa 1,5 miljoen euro op jaarbasis).
<i>Flexibiliteit op het vlak van personeel</i>	Minder wendbaar bij mutaties in vast personeelsbestand. Negatieve budgettaire gevolgen in krimp, scenario van 750 fte: hogere kosten als het COA een agentschap is van naar schatting ruim 13 miljoen euro tot in extreme situaties zelfs 21 miljoen euro over een periode van 4 jaar.	Negatieve gevolgen voor wendbaarheid vallen grotendeels weg na inwerkingtreding van de Wnra. De financiële nadelen blijven omdat de huidige CAO-regelingen (vooralsnog) onveranderd zijn gebleven. Met name de VWNW-regeling van het rijk maakt krimp voor een agentschap een stuk duurder. Dit verschil becijfert BMC nu bij een krimp van 750 fte's op circa 11,3 miljoen euro. Naar de mate waarin sommige werknemers aanspraak kunnen maken op een langere herplaatsingsperiode loopt dit bedrag verder op. <i>Noot: dit verklaart vermoedelijk het verschil tussen de uitkomsten in 2019 en 2014.</i>
<i>Flexibiliteit op het vlak van huisvesting (opvanglocaties)</i>	Risico op slechtere aansluiting op het primaire proces.	Minder flexibiliteit in het huisvestingsbeleid door extra procedurestap in verband met dienstverlening vanuit het Rijksvastgoedbedrijf.
<i>Transitiekosten</i>	Eenmalig circa 400.000 euro, exclusief eventuele aanpassingen ICT.	Conclusies uit het vorige onderzoek blijven staan. Wellicht voordeel met betrekking tot (pilots voor) duurzame inzetbaarheid en terugdringen ziekteverzuim.
<i>Besparingsmogelijkheden kleine asielketen</i>	Niet afhankelijk van agentschapsvorming.	De conclusie uit het vorige onderzoek blijft staan.

## Flexibilisering van de asielketen

In het regeerakkoord werd een flexibiliseringsoperatie in de asielketen aangekondigd. Hiermee wordt mede uitvoering gegeven aan de adviezen die de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken in 2017 formuleerde.<sup>9</sup> Doel van de flexibiliseringsoperatie is om de komende jaren verdere stappen te zetten zowel door sneller (en goedkoper) huisvesting beschikbaar te krijgen bij snelle groei en bij krimp sneller huisvesting af te kunnen stoten. Beide kunnen de doelmatigheid van het COA positief beïnvloeden en maatschappelijke kosten verlagen. Daarbij moet overigens worden aangetekend dat flexibiliteit ook een bepaalde mate van redundantie met zich mee zal brengen. Het is als het ware de verzekeringspremie om kostenrisico's van snelle opschaling te beperken. Dat betekent per definitie een opslag op kostprijzen door de vergoeding voor reservecapaciteit. Maar gemiddeld genomen zullen de kosten over een langere periode dan naar verwachting lager uitkomen dan zonder reservecapaciteit.

Momenteel wordt de maatschappelijke kosten-baten analyse van een aantal voorstellen aanbesteed. Aan het eind van de zomer wordt het resultaat daarvan verwacht. Naar verwachting zal de uitvoering van kansrijke ideeën dan een aantal jaren in beslag gaan nemen. Dit betekent dat de flexibiliseringsoperatie op dit moment vooralsnog onzekere toekomstmuziek is.

## 2.2 Conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid

Wat is nu de conclusie over doelmatigheid en doeltreffendheid bij het COA? Allereerst kunnen we vaststellen dat er geen expliciete monitoring is van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het COA. In 2015 is er een kader uitgewerkt voor doelmatigheid en dat werd aanvankelijk gebruikt in de kwartaalrapportages. In de praktijk bleek echter dat dit op een te hoog abstractieniveau was vormgegeven om een goed gesprek over te voeren. De rapportages over het doelmatigheidskader zijn vervolgens stopgezet. Met ingang van de Jaarrekening 2015 is er dan ook geen rapportage meer uitgebracht over het doelmatigheidskader.

Het hoeft onzes inziens niet ingewikkeld te zijn om de doeltreffendheid van het COA in kaart te brengen. Op basis van een representatieve steekproef in de opvang zou nagegaan kunnen worden of het COA in staat is asielzoekers opvang te bieden conform de afgesproken normen.

Overigens vinden wij het aannemelijk dat het COA momenteel doeltreffend opereert. De basis voor die uitspraak is dat de COA-bekostiging gebaseerd is op vastgestelde (internationale) normen en afspraken. Alleen in tijden van snelle toename van asielzoekers is het waarschijnlijk dat het COA een aantal normen met name rond huisvesting niet kan waarmaken. Doel van de hiervoor genoemde

---

<sup>9</sup> Pieken en dalen. Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders. Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 2017

steekproef zou zijn om hierover veel nauwkeuriger (sturings)informatie op tafel te krijgen.

De (reële) prijzen per dag per modaliteit zouden kunnen worden gebruikt als maatstaf voor de doelmatigheid. Momenteel worden die daar echter niet voor gebruikt. Probleem is verder dat op dit moment de administratie van het COA niet in staat is om ex-post de kostprijzen van de 14 modaliteiten te bepalen. De geaggregeerde ex-post kostprijs van het COA kan daarvoor niet als proxy dienst doen omdat de gewichten van de modaliteiten in de totale opvang van jaar op jaar kunnen fluctueren en de kosten per modaliteit sterk uiteenlopen. Het COA kan zich daardoor ook geen beeld vormen van de ontwikkeling van de doelmatigheid per modaliteit over de tijd.

Het COA heeft wel een aantal instrumenten beschikbaar om de doelmatigheid te analyseren en te verbeteren, zoals de 'nacalculatie' en benchmarks. Ook is er ruimte om creatieve ideeën te testen. Maar er is, afgezien van de lopende flexibiliseringsoperatie, geen methodiek om periodiek de normen voor de verstrekkingen per modaliteit systematisch door te lichten. Evenmin wordt periodiek nagegaan of het zinvol is om alle 14 modaliteiten te handhaven. Wat betreft de flexibiliseringsoperatie valt tot slot op dat de druk die er begin 2018 leek te zijn om de lessen van de Syriëcrisis te implementeren, ondertussen grotendeels is weggeëbd.

Wat betreft de doelmatigheid in periodes van snelle groei of afbouw heeft het COA goede procedures ingesteld met *checks and balances* om in die situaties naar de meest doelmatige aanpak te zoeken. De BMC-berekeningen maken duidelijk dat het COA ten opzichte van andere overheidsorganisaties relatief snel kan afschalen en daardoor wat betreft doelmatigheid relatief gunstig scoort. We beschikken echter niet over vergelijkingsmateriaal met overheidsorganisaties, die soortgelijke taken uitvoeren als het COA, bijvoorbeeld in het buitenland.

Het is moeilijk om hard te concluderen dat de offertes altijd doelmatig zijn, omdat vergelijkingsmateriaal ontbreekt en specifieke omstandigheden steeds wisselen. Denk aan aspecten als veiligheid, de bereidheid van gemeenten en maatschappelijk draagvlak. Wel kan worden geconcludeerd dat er een zorgvuldig transparant besluitvormingsproces is georganiseerd met alle relevante actoren ook vanuit het ministerie en voldoende *checks and balances*.

Hoewel we in het algemeen geen stellige uitspraken kunnen doen over de doelmatigheid van het COA, maken de berekeningen die BMC heeft uitgevoerd duidelijk dat het COA als ZBO doelmatiger kan werken dan als agentschap, ook na de inwerkingtreding van de Wnra. We zien met name dat door volledige matching van functies de doorrekening van de kosten van een transitie van het COA naar een agentschapsstatus in 2019 circa 7,5 miljoen euro hoger uitkomen dan in 2014. De

conclusie dat het COA als ZBO per saldo goedkoper werkt dan als agentschap is daardoor nog steviger dan vijf jaar geleden.

Het is naar onze mening logisch om op basis hiervan een streep te trekken onder de discussie om van het COA een agentschap te maken. Deze discussie komt in hoofdstuk 3 aan bod. We zullen daar nog enkele andere argumenten aanvoeren.

## 2.3 Aanbevelingen

Op basis van deze conclusies komen we tot de volgende zes aanbevelingen.

1. Voer een steekproef uit om de doeltreffendheid van het COA nauwkeuriger te meten. Herhaal die steekproef periodiek.
2. Pas de administratie zodanig aan dat niet alleen ex ante kostprijzen bekend zijn, maar ook ex post per modaliteit. Zo kan het COA de doelmatigheid beter monitoren en er beter op proberen te sturen. Maak daarbij ook de componenten van de kostprijs zichtbaar. Dit kan helpen om het periodieke kluitjesvoetbal over de cijfers tegen te gaan (want alle cijfers die ertoe doen zijn immers al in beeld). Het helpt ook om de discussie over de nacalculatie scherper te voeren (omdat er een beeld per modaliteit is) en sterker op doelmatigheid te focussen (in plaats van op over/onderschrijdingen van kosten). En het kan input zijn om geregeld de logica van het modaliteitensysteem onder de loep te nemen. Tot slot kunnen deze cijfers helpen om in het jaarverslag systematisch aandacht te gaan besteden aan de ontwikkeling van de doelmatigheid.
3. Zet met kracht in op de flexibilisering van de asielketen. De verwachting dat de operatie naar verwachting pas over een aantal jaren resultaat op gaat leveren, interpreteren wij als het wegebben van de *sense of urgency* met als risico dat bij een volgende crisis de lessen van de vorige niet of onvoldoende zijn geïmplementeerd. Aanbeveling is daarom om met nieuw elan met de flexibiliseringsoperatie aan de slag te gaan.
4. Naar onze mening zou het de moeite waard zijn om de mogelijkheid te onderzoeken van een benchmark met enkele zusterorganisaties in het buitenland. Over de doelmatigheid van het COA zijn anders dan voor de doeltreffendheid op dit moment moeilijk harde uitspraken te doen, hoewel het COA verschillende instrumenten inzet om de doelmatigheid te verbeteren.
5. Maak elke vier jaar in de driehoek opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaar afspraken over de ontwikkeling van de doelmatigheid van het COA. Deze aanbeveling ligt in het verlengde van aanbevelingen 2 tot en met 4. Idealiter gebeurt dit niet alleen voor het COA, maar voor de hele (kleine) asielketen.



Spreek vervolgens concrete stappen af om in de loop van de komende vier jaar via (eventuele gezamenlijke) investeringsprogramma's de doelmatigheid systematisch verder te vergroten.

6. Zoek in dit verband ook naar oplossingen voor de kortcyclische financiering van het COA met jaarlijkse bestellingen en soms meerdere aanpassingen per jaar. Experimenteer met meerjarige en/of dakpansgewijze bestelling en financiering. Hierbij zou de opdrachtgever meerjarige ramingen kunnen afgeven, met scenario's. De eigenaar kan de kosten vaststellen in de verschillende scenario's. Vervolgens kunnen in de driehoek investeringsvarianten worden besproken.

## 3 Effecten van de wijzigingen in de sturing

Dit hoofdstuk is gewijd aan de onderzoeksvraag over de afschaffing van de Raad van Toezicht. De opdrachtgever verzocht ons om te onderzoeken wat de uitwerking was van het afschaffen van de Raad van Toezicht. De uiteindelijke vraag daarbij is of het afschaffen van de Raad van Toezicht voldoende is gebleken om het doel te realiseren, te weten het COA onder directere verantwoordelijkheid van de minister te plaatsen. We zoomen in dit hoofdstuk dan ook in op de sturings- en toezichtrelatie tussen het ministerie en het COA en we onderzoeken de werking ervan.

### 3.1 Aanpak

Het besluit tot afschaffen van de Raad van Toezicht viel in 2013, de daadwerkelijke ontbinding vond plaats medio 2015. In hoofdstuk 1 gaven wij al aan dat wij op verzoek van de opdrachtgever ook de uitwerking van meer recente besluitvorming over het sturingsmodel van het COA bij het onderzoek betrekken. In onze ogen is dat een logische aanpak: de effecten van het afschaffen van de Raad van Toezicht kunnen niet worden geïsoleerd van de effecten van andere besluiten over de sturingsrelatie tussen het ministerie en het COA. En in bredere zin moeten effecten van de besluiten steeds in context worden gezien. Denk daarbij aan de sterke schommelingen in de instroom van asielzoekers, aan personele wisselingen, zowel politiek als ambtelijk, aan toenemende samenwerking in de kleine asielketen en aan verplaatsingen van betrokken onderdelen van het ene naar het andere ministerie. Een voorbeeld is het goedkeuren van businesscases voor nieuwe opvanglocaties. Na het afschaffen van de Raad van Toezicht ging de eigenaar de businesscases goedkeuren. Aangezien in de periode daarvoor – met lage instroom – maar weinig businesscases werden gemaakt, is het lastig om op dit vlak een verschil in de werking te duiden.

Al met al vinden wij de periode van 2012 tot heden de beste periode voor dit deel van de evaluatie. In dat jaar kwam de onderzoekscommissie Scheltema met conclusies en aanbevelingen, begon de Raad van Toezicht in nieuwe samenstelling, en vond het parlementaire debat plaats over de vraag of de sturingsrelatie tussen het ministerie en het COA zou moeten wijzigen.

In dit hoofdstuk geven we eerst een beknopte beschrijving van de vier verschillende sturingsmodellen die het COA kende in de periode 2012 – 2018 (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3 staan onze bevindingen over de werking van de modellen. De bevindingen komen voor een groot deel uit de gesprekken die wij voerde. Daarin vroegen wij steeds naar de werking van de sturingsmodellen in de praktijk en naar de ervaren verschillen tussen de modellen. Ter aanvulling bekeken wij jaarplannen,

jaarverslagen en vergaderstukken om een indruk te krijgen van de werking van de achtereenvolgende sturingsmodellen. Op basis van de bevindingen trekken we in paragraaf 3.4 enkele conclusies. We ronden het hoofdstuk af met enkele aanbevelingen voor de komende jaren (paragraaf 3.5).

## 3.2 Sturingsmodellen tussen 2012 en nu

In de jaren voor 2012 speelde er het nodige in de interne organisatie van het COA en in de (sturings)relatie met het ministerie, destijds het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Rode lijn in de gesprekken over de (sturings)relatie tussen het ministerie en het COA in die tijd zijn: *“het COA benadrukte steeds dat het een ZBO was met een heel grote Z”* en *“de luiken waren dicht; samenwerking en uitwisseling van informatie beperkten zich tot het hoogstnoodzakelijke”*. Zowel de bestuursvoorzitter als de leden van de toenmalige Raad van Toezicht vertrokken in deze periode, die uitvoerig werd onderzocht door de commissie Scheltema.<sup>10 11</sup>

Midden 2012 was er weer een voltallige Raad van Toezicht. De COA-organisatie veranderde in deze periode flink, onder meer door de invoering van een model met een driehoofdige Raad van Bestuur, maar het sturingsmodel tussen het ministerie en het COA wijzigde niet ten opzichte van de voorgaande periode. De directeur-generaal Vreemdelingenzaken was eigenaar/departementaal toezichthouder en de directeur Migratiebeleid was opdrachtgever voor het COA. Deze rollen waren, en zijn nog steeds, ingericht conform het rijksbreed aanvaarde driehoeksmodel van opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaar:

- de rol van de eigenaar is het bewaken van de continuïteit van de organisatie te bewaken, onder meer door het vaststellen van tarieven – bij ZBO's wordt veelal gesproken van een departementaal toezichthouder in plaats van eigenaar;
- de opdrachtgever is budgethouder en bepaalt de prioriteiten van de inzet van de organisatie;
- de opdrachtnemer is de bestuurder van de betreffende organisatie, verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdrachten.

In juli 2012 nam de Tweede Kamer de motie Schouw c.s. aan. De motie vroeg de regering om te verkennen hoe het COA, gelijk aan andere organisaties in de kleine asielketen, onder directere verantwoordelijkheid van de minister kon worden gebracht, met als reële mogelijkheid het COA niet langer als ZBO te laten voortbestaan.<sup>12</sup>

---

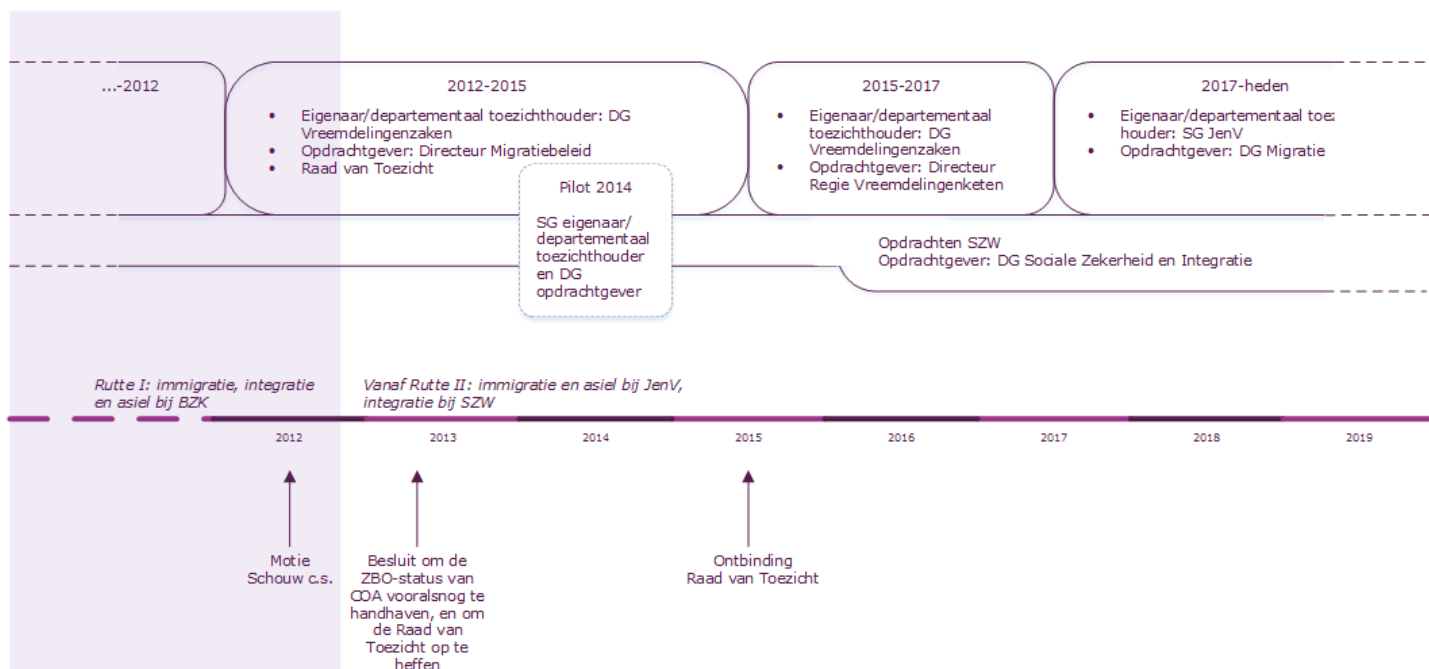
<sup>10</sup> In 2010 traden de toenmalige leden van de Raad van Toezicht terug. Vervolgens legden zij hun functie neer. In 2011 werd Mw. Kalsbeek benoemd als lid van de Raad van Toezicht, en per 1 augustus 2012 was er weer een voltallige Raad van Toezicht.

<sup>11</sup> Rapport Onderzoekscmissie Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), Prof. mr. Michiel Scheltema en Drs. Jacqueline Rijdsdijk, april 2012

<sup>12</sup> Motie Schouw c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 042, nr. 17

Bij de start van het kabinet Rutte II ging de politieke verantwoordelijkheid voor de onderwerpen immigratie en asiel over naar het ministerie van Veiligheid en Justitie (sinds het kabinet Rutte III het ministerie van Justitie en Veiligheid) en de politieke verantwoordelijkheid voor het onderwerp integratie ging over naar het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

**Figuur** Tijdlijn met schematisch overzicht van de sturingsmodellen



Op basis van een verkenning naar de ZBO-status van het COA en mogelijkheden tot intensievere samenwerking tussen de IND, het COA en de Dienst Terugkeer en Vertrek<sup>13</sup> besloot de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in 2013 om de ZBO-status van het COA vooralsnog te handhaven. Onder verwijzing naar het kabinetsbrede uitgangspunt 'agentschap, tenzij' schreef de staatssecretaris aan de Tweede Kamer dat opvangtaken van het COA in de huidige tijd niet in een ZBO-vorm zouden worden georganiseerd. De meerkosten en de vermindering van de personele wendbaarheid bij het schrappen van de ZBO-status deden hem echter besluiten de ZBO-status te handhaven tot het moment dat er een oplossing zou zijn gevonden voor de transitielasten. De staatssecretaris wilde een rijksbrede verkenning naar positionering van ZBO's afwachten en kondigde tevens aan nader onderzoek te zullen doen naar de agentschapsvorming. Wel besloot de staatssecretaris om de Raad van Toezicht te schrappen uit de wet COA, omdat het arrangement aan bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Raad van Toezicht op gespannen voet staat met het uitgangspunt van borging van de

<sup>13</sup> Verkenning ZBO-status COA, Johan de Leeuw, ABDTOPConsult, 2012

ministeriële verantwoordelijkheid. *“Nu de Raad van Toezicht haar rol op uitstekende wijze invult, waarbij het COA in een lastige fase zit van reorganisatie en cultuurverandering, en het departementaal toezicht zorgvuldig dient te worden ingericht, ben ik voornemens bovengenoemde wijziging zo spoedig mogelijk wettelijk vast te leggen, maar de Raad van Toezicht niet op te heffen voor 1 januari 2015.”*<sup>14</sup>

In 2014 voerde het ministerie van Veiligheid en Justitie een pilot uit met een gewijzigd sturingsmodel. Voor de duur van de pilot was de secretaris-generaal de eigenaar/departementaal toezichthouder, en vervulde de directeur-generaal Vreemdelingenzaken de rol van opdrachtgever.

Eind 2014 verscheen een onderzoeksrapport over de transitielasten van agentschapsvorming, gemaakt door BMC in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie.<sup>15</sup> In hoofdstuk 2 refereerden wij hier al aan. BMC concludeerde onder meer dat het omvormen van het COA tot een agentschap zou leiden tot verminderde wendbaarheid in geval van mutaties in het personeelsbestand. Bij een forse krimp in het vaste personeelsbestand zouden de kosten in de miljoenen euro's lopen. Het bureau concludeerde verder dat agentschapsvorming een overgang naar het rijkshuisvestingsstelsel vergde, en dat dat risico's met zich mee zou brengen voor de huisvestingstaken van het COA. Als mogelijke oplossingen voor deze nadelen suggereerde BMC dat een beroep gedaan kon worden op uitzonderings-mogelijkheden in de Regeling agentschappen.

BMC concludeerde dat er op het moment van schrijven geen significante knelpunten (meer) waren in het functioneren van het COA. Het bureau verwees daarbij onder meer naar de toegenomen samenwerking in de kleine asielketen en de verbeterde aansluiting van de planning- en controlcyclus van het COA op de andere organisaties in de keten. De ZBO-status van het COA belemmert de samenwerking en de eenduidige aansturing niet: *“In materiële zin blijkt op dit punt veel mogelijk, ondanks verschillen in de formele regelingen ter zake.”*

Ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid concludeerde BMC dat de staatssecretaris op basis van wetgeving over vergaande sturingsmogelijkheden richting het COA beschikt, en dat dat na de afschaffing van de Raad van Toezicht nog zou toenemen. Daarnaast, zo gaf BMC aan, kan sturing plaatsvinden via meer laagdrempelige formele middelen zoals voortgangsoverleggen en functionerings-gesprekken, en via informele overleggen. BMC schreef daarover: *“Er is vanuit het COA sinds 2012 fors geïnvesteerd om de governancerelatie met het Ministerie van VenJ op een betere wijze invulling te geven. Op alle voor governance relevante punten (sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoording afleggen) heeft een*

---

<sup>14</sup> Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer over de motie van het lid Schouw, 10 april 2013, vergaderjaar 2012-2013, 33 042, nr.21

<sup>15</sup> Onderzoek transitielasten agentschapsvorming COA, BMC Advies, oktober 2014

*betere invulling plaatsgevonden. Essentieel in dezen is volgens ons de opstelling van de leden van het vernieuwde bestuur en de leden van de vernieuwde raad van toezicht: een meer coöperatieve, meer zakelijke en (pro)actieve opstelling."*

Met het ontbinden van de Raad van Toezicht, zomer 2015, kwamen de toezichtstaken volledig bij de eigenaar/departementaal toezichthouder te liggen. Per zomer 2015 ging het opdrachtgeverschap van de directeur Migratiebeleid naar de directeur Regie Vreemdelingenketen. De toenmalige minister voor Wonen en Rijksdienst schrijft in de jaarbrief Beleid ZBO's van 11 mei 2015: *"De ZBO-status van het COA wordt vooralsnog gehandhaafd. Door het opheffen van de raad van toezicht COA per 1 juli 2015 wordt het COA onder directere verantwoordelijkheid van de minister geplaatst. Drie jaar na het opheffen van de raad van toezicht, per 1 juli 2018, wordt geëvalueerd of deze stap voldoende was en of de ZBO-status nog steeds passend is."*<sup>16</sup>

Medio 2017 werd het sturingsmodel opnieuw gewijzigd, in het kader van een ministerie-brede verandering in de aansturing van uitvoeringsorganisaties. De secretaris-generaal vervult nu de rol van eigenaar en de directeur-generaal Migratie vervult de opdrachtgeversrol. De directie FEZ heeft de rol van concerncontroller (voor de eigenaar) en DG-controller (voor de opdrachtgever). De rol ten behoeve van de eigenaar gaat in samenspraak met de directie Eigenaarsadvisering, maar FEZ heeft een eigenstandige positie. In de driehoeksgesprekken zitten vertegenwoordigers van beide directies aan tafel.

Tot slot is het nog relevant te vermelden dat het COA ook opdrachten ontvangt van het ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van vroege integratie en participatie. Sinds 2008 wordt een jaarlijkse subsidie gegeven ten behoeve van de voorbereiding op inburgering voor statushouders die in COA-locaties verblijven. In 2016 en 2017 kwamen daar subsidies bij voor de programma's Taalles vanaf dag één (voor asielzoekers met grote kans op vergunningverlening), Kansrijke koppeling als onderdeel van screening en matching en Participatie vanaf dag één. De omvang van de subsidies bedroeg in 2017 bijna 20 miljoen euro, ruim 2,5% van het totaalbudget van het COA.

### 3.3 Bevindingen over de werking van de modellen

Vaak is het in evaluaties moeilijk om de effecten te identificeren van beleidswijzigingen, zeker als het de governance betreft. Bij het COA worden we voor deze periode echter een beetje geholpen omdat er in de periode 2010 stap-voor-stap zoals in paragraaf 3.2 beschreven een aantal beleidsinterventies in de governance heeft plaatsgevonden, die het mogelijk maken om de effecten ervan

---

<sup>16</sup> Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer, jaarbrief over het beleid met betrekking tot zbo's, 11 mei 2015, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 25 268, nr. 113

geïsoleerd te bekijken. Tijdens de interviews hebben we deze invalshoek centraal gesteld om na te gaan wat het effect van elk van die stappen is geweest.

### Model 1 (2012-2015): het model ging beter werken vooral door de andere rolinvulling van de nieuwe bestuurders en toezichthouders

De belangrijkste bevinding in deze periode is dat het model institutioneel gelijk bleef, maar veel beter ging werken dan in de periode daarvoor. De belangrijkste reden hiervoor is dat door de bestuurscrisis in de periode daarvoor nieuwe bestuurders en toezichthouders aantraden die hun rol anders gingen invullen. Iedereen die wij hebben gesproken heeft aangegeven dat zij deze periode hebben ervaren als jaren waarin het COA de luiken heeft opengezet en stelselmatige uitwisseling van informatie en samenwerking met het moederdepartement en met de andere ketenpartners de norm werd. Het ministerie kreeg daardoor meer inzicht in zaken als kostprijzen en doelmatigheid en ging daar ook op (mee)sturen.

Een tweede factor die positief werkte, was dat het COA en het ministerie als uitvloeisel van de bestuurscrisis tijd investeerden om hun rollen, taken en verantwoordelijkheden helder te krijgen. Hoewel de rollen van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar, het zogenaamde driehoeksmodel, op papier al langer bestonden, was lang niet altijd duidelijk wat dat in de praktijk betekende. Rollen liepen nogal eens door elkaar heen, zo geven gesprekspartners aan. Vanaf 2012 verliep het overleg tussen het COA en het ministerie meer gestructureerd dan in de voorgaande periode. Dat geldt zowel voor het overleg met de Raad van Bestuur als met de Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht ging bijvoorbeeld met het ministerie vergaderen zonder aanwezigheid van de voorzitter van de Raad van Bestuur COA. Het functioneren van de Raad van Bestuur werd daardoor een regulier onderwerp van gesprek tussen Raad van Toezicht en ministerie. Een ander voorbeeld is dat voorzitter van de Raad van Bestuur van het COA ging deelnemen aan de verschillende overleggen binnen het directoraat-generaal Vreemdelingenzaken. Gesprekspartners benoemen dat het COA daarmee veranderde van een uitvoerder op afstand in een partner in de asielketen. *“Dat was geen klein stapje, maar een enorme schuif richting het ministerie.”*

Een element van spanning was de governance binnen het ministerie, waarin de directeur-generaal Vreemdelingenzaken de eigenaarsrol vervulde en de directeur Migratie opdrachtgever van het COA was. Een aantal gesprekspartners heeft dat als lastig ervaren, omdat deze functionarissen in het dagelijkse werk zo dicht in elkaars nabijheid functioneerden en de directeur-generaal natuurlijk ook de leidinggevende was van de directeur. Dit was één van de redenen om een pilot te doen waarbij de rollen meer uit elkaar werden getrokken.

**De pilot: positieve ervaringen met het eigenaarschap bij de secretaris-generaal, maar daar aanvankelijk geen conclusie aan verbonden**

Het beeld uit de gesprekken is dat deze pilot positief verliep. Gesprekspartners geven aan dat de secretaris-generaal als eigenaar andere vragen stelde, kritische distantie had, en spelers waar nodig beter bijeen kon brengen. Zo vroeg de eigenaar om meer inzicht in de investeringsagenda. *“Het beviel goed om de rollen wat minder in één hand te hebben”*.

Ondanks de positieve ervaringen met de pilot werd na afloop in 2015 aanvankelijk de oude situatie hersteld. Voor zover bekend is de pilot niet afgerond met een evaluatie en daarop gebaseerde besluitvorming. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat er binnen het ministerie destijds geen draagvlak bestond voor het model waarin de secretaris-generaal eigenaar was.

Het was de fase van de grote instroom van asielzoekers door de Syrië-crisis. Gesprekspartners geven aan dat het driehoeksmodel ondanks de grote druk goed bleef werken. Zo bleef de eigenaar, die een kleine ondersteuningsunit had, vragen stellen over de doelmatige besteding van middelen.

**De Raad van Toezicht: zeer gewaardeerd door de Raad van Bestuur, maar door sommigen op het ministerie als dubbeling ervaren**

Er bestaat over het algemeen veel waardering voor de rol die de Raad van Toezicht speelde in de periode 2012 tot zomer 2015. *“De Raad van Toezicht bracht rust en was van onschatbare waarde in die moeilijke periode”*. Door de brede samenstelling en het ‘gewicht’ van de leden vormde de raad een stevig klankbord voor de Raad van Bestuur van het COA. Velen noemen dat de Raad van Toezicht de bestuurders scherp hield bij doelmatigheidsvraagstukken en een waardevolle sparringpartner was.

Tijdens vergaderingen met de Raad van Toezicht bracht de Raad van Bestuur vraagstukken op tafel, zoals het meer flexibel inrichten van de begroting, het werven van bepaalde functionarissen of een nieuwe accountant, de rol die het COA moet spelen in de asielketen, en de vraag hoe medewerkers gemotiveerd blijven gezien de groei en krimp die het COA eigen is. De leden van de Raad van Toezicht brachten door hun ervaring – onder meer in het bedrijfsleven – expertise mee die het ministerie niet had, zo geven betrokkenen aan. De Raad van Toezicht vergaderde altijd op één van de COA-locaties en koppelde een werkbezoek aan elke vergadering. Een deel van de Raad van Toezicht kwam regelmatig bijeen als auditcomité.

Een enkele gesprekspartner geeft echter aan in deze periode ondoelmatige dubbelingen te hebben ervaren. Discussies tussen het ministerie en de Raad van Bestuur COA werden in hun beleving nog een keer dunnetjes overgedaan tussen het ministerie en de Raad van Toezicht. Dit had vooral betrekking op budgettaire issues. Maar ook wat betreft formele bevoegdheden waren er dubbelingen. Zo keurde de



Raad van Toezicht de jaarrekening goed, maar had het ministerie daar ook een verantwoordelijkheid in. Ook het toezicht op doelmatigheid werd op twee plekken vormgegeven.

### Model 2 (2015-2017): na de afschaffing van de Raad van Toezicht zit het ministerie meer aan het stuur maar het toezicht 'verschraalt'

Deze periode staat in het teken van de Syrië-crisis met in korte tijd een instroom van 60 duizend asielzoekers. Het was de grote stress-test voor de nieuwe samenwerking met het COA in de asielketen en de conclusie op basis van de interviews is positief. De samenwerking is in deze periode verder verdiept.

In deze periode is ook de Raad van Toezicht afgeschaft. Wat is het effect daarvan geweest op de aansturing van het COA? Het beeld dat uit de interviews oprijst, is het spiegelbeeld van het verhaal hiervoor. De gesignaleerde dubbelingen verdwijnen en dat betekent een directere aansturing van het ministerie op het COA. Sommige gesprekspartners ervaren de eenvoud en de meer directe aansturing als positief. Anderen wijzen erop dat met de Raad van Toezicht een 'buffer' wegviel die voorkwam dat het ministerie teveel op de stoel van de uitvoerder ging zitten.

De keerzijde van het afschaffen van de Raad van Toezicht, benadrukt in een aantal interviews, is een 'verschraling' van het toezicht. Het COA profiteerde van de brede kennis en maatschappelijke ervaring die de leden van de Raad van Toezicht inbrachten. Aangegeven wordt dat het ministerie niet in staat is gebleken een vergelijkbaar expertiseniveau te bieden. Het ministerie ontbeert bedrijfsmatige kennis en heeft onvoldoende expertise op het gebied van ICT, financiën en het aannemen van mensen in de specifieke context van een grote uitvoeringsorganisatie. *"Een annotatie van de eigenaarsondersteuning is wat anders dan de inbreng van een professionele toezichthouder die zelf ook bestuurder van een grote organisatie is"*. De verschraling geldt vooral de sparring- en advieskracht die de Raad van Toezicht leverde in strategische discussies. Verder verdween met het opheffen van de Raad van Toezicht ook het auditcomité.

De Raad van Bestuur van het COA probeerde het gevoelde verlies van de Raad van Toezicht op te vangen met de instelling van een Raad van Advies. Deze maatregel wordt door onze gesprekspartners zeker als nuttig ervaren, maar uit gesprekken wordt ook duidelijk dat de Raad van Advies geen volwaardig alternatief is voor de klankbordfunctie van de Raad van Toezicht. De Raad van Advies mist een eigenstandige verantwoordelijkheid, wordt minder frequent en minder breed geïnformeerd over het reilen en zeilen van het COA en stelt zich – passend bij de rol – passiever op.

### Model 3: vanaf 2017 werkt het driehoeksmodel nog beter

De meest recente wijziging van de sturingsrelatie dateert van 2017: de introductie van een driehoeksmodel waarbij - net als in de pilot van 2014 - de secretaris-generaal de eigenaar is van het COA en de directeur-generaal Migratie de

opdrachtgeversrol vervult. Het ministerie hanteert dit model nu voor de meeste uitvoeringsorganisaties, zonder onderscheid te maken tussen ZBO's en agentschappen. Het belangrijkste positieve punt van het huidige driehoeksmodel is volgens gesprekspartners dat lastige discussies eerder op tafel komen dan voorheen. Problemen komen direct bij de secretaris-generaal op tafel en worden dan gelijk in de driehoek (opdrachtgever, opdrachtnemer, eigenaar) besproken. Eerder verliepen dergelijke discussies wel op elk van de zijdes van de driehoek, maar nu werkt de driehoek ook als geheel, zo tekenden wij op.

Velen ervaren dat de eigenaar meer (mee)stuurt dan voorheen. In de eerste periode van het model vooral op financiële aspecten, maar nu ook breder. Gesprekspartners ervaren beide ontwikkelingen als positief; naast het opdrachtgeverperspectief (handelt het COA binnen de opdracht) komt daardoor ook vaker het eigenaarsperspectief op tafel (continuïteit van de organisatie). Een voorbeeld dat werd gegeven gaat over de besluitvorming rond twee locaties in Amsterdam. Naast financiële argumenten (er lag een positieve en een negatieve businesscase op tafel) speelde ook de continuïteit van de organisatie een grote rol bij de besluitvorming: het belang om aanwezig te blijven in Amsterdam en daarmee een betrouwbare partner te zijn voor de gemeente.

Er worden twee kanttekeningen geplaatst bij de huidige werking van het driehoeksmodel. Uit gesprekken blijkt dat er sprake is van nauw en frequent contact tussen het ministerie en het COA. Betrokkenen geven aan dat het ministerie veel informatie vraagt aan het COA. Dat geldt voor de (ondersteuning van de) opdrachtgever en voor de (ondersteuning van de) eigenaar. Sterker dan in het model met Raad van Toezicht leidt dit ertoe dat het ministerie soms te veel meestuurt op de uitvoering van taken door het COA. Waar de opdrachtgever vooral zou moeten sturen op de vraag 'wat' het COA moet doen, is de ervaring dat opdrachtgever én eigenaar ook gaan meebeslissen over het 'hoe'.

De tweede kanttekening is dat sommige gesprekspartners vragen stellen bij de verschillende rollen van de secretaris-generaal. Zij wijzen erop dat hij niet alleen eigenaar/toezichhouder is van het COA, maar ook hiërarchisch leidinggevende van de opdrachtgevende directeur-generaal én verantwoordelijk voor het ministerie als geheel. De continuïteit van de COA-organisatie is slechts één van de vele belangen die samenkomen op de tafel van de secretaris-generaal. In dit verband wijzen enkele gesprekspartners erop, dat de secretaris-generaal eigenaar is van negen uitvoeringsorganisaties. Dat zou teveel zijn om de betreffende organisaties goede aandacht te geven, in tegenstelling tot een Raad van Toezicht die zich helemaal op de betreffende organisatie richt. Overigens is de spiegelbeeldige redenering ook genoemd: omdat de secretaris-generaal eigenaar is van alle grote uitvoeringsorganisaties van het ministerie heeft hij overzicht en kunnen er makkelijker verbanden worden getrokken, bijvoorbeeld in de kleine asielketen.

Illustratief in dit verband is dat op initiatief van de eigenaar twee overleggen in het leven zijn geroepen die mede tot doel hebben om ervaringen uit te wisselen tussen uitvoeringsorganisaties. Het COA schuift aan bij één van deze overleggen; het Strategisch Bestuurlijk Beraad.

#### Model 4: omvorming van ZBO naar agentschap?

In paragraaf 3.3 lieten wij al zien dat de discussie over de juridische vorm van het COA niet van gisteren is. Zo riep de Tweede Kamer het kabinet in 2012 via de motie Schouw al op te verkennen hoe het COA onder directere verantwoordelijkheid van de minister is te brengen, met als reële mogelijkheid het COA niet langer als zelfstandig bestuursorgaan te laten voortbestaan.<sup>17</sup> Tot nu toe is deze stap niet genomen wegens de incidentele en structurele kosten die gepaard gaan met de transitie en wegens het verlies aan wendbaarheid, zowel op het gebied van personeel als op het terrein van vastgoed. Tegenstanders van agentschapsvorming wijzen er in dat verband op dat de kerntaak van het COA – huisvesting – een heel bedrijfsmatige is en dat een ZBO-status zich daar het best voor leent.

Deze argumenten zijn in 2014 gevalideerd op basis van het rapport van BMC. Dat rapport bevestigde deze redenering door aan te tonen dat omvorming tot agentschap flinke kosten met zich mee zou brengen, en bovendien de wendbaarheid van de organisatie zou verkleinen. In hoofdstuk 2 lieten wij zien dat de update van de studie die BMC op ons verzoek maakte per saldo een herbevestiging oplevert van dit beeld.

### 3.4 Conclusies over de werking van de sturingsmodellen

Op basis van bovenstaande bevindingen trekken wij een aantal conclusies over de werking van de sturingsmodellen. Net als in de vorige paragraaf doen wij dat per model, of eigenlijk per periode waarin een bepaald model werd gehanteerd. We zoeken steeds naar de overheersende conclusie uit die periode. Uiteraard zijn de conclusies niet beperkt tot die periode; ze zijn als het ware cumulatief. Na de conclusie over model 3 – het huidige model – beantwoorden wij de kernvraag van dit hoofdstuk. Daarbij komen we ook terug over de vraag of het COA een ZBO of een agentschap zou moeten zijn.

#### Conclusie naar aanleiding van model 1

In deze periode veranderde het model niet, maar het ging wel beter werken. Een belangrijke conclusie uit deze periode is dan ook dat mensen belangrijker zijn dan structuren. Om met Jim Collins te spreken: *"get the right people on the bus!"*.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Motie Schouw c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 042, nr. 17

<sup>18</sup> Jim C. Collins, *Good to Great: Why Some Companies Make the Leap... and Others Don't*, 2001

Waar in de periode voor 2012 de Z van ZBO werd gebruikt om afstand te houden, bleek in deze periode dat de ZBO-status geen belemmering was om goede afspraken te maken over sturing, gezamenlijk overleg en uitwisseling van informatie.

### Conclusie naar aanleiding van model 2

Wij concluderen dat het afschaffen van de Raad van Toezicht plussen en minnen had. De eenvoud van het sturingsmodel en de mogelijkheden voor meer directe sturing en toezicht vanuit het ministerie zijn plussen. Met het afschaffen van de Raad van Toezicht verdween echter expertise die de eigenaar met ambtelijke ondersteuning niet kan bieden. Het gaat dan om het meedenken, sparren en scherp houden van de Raad van Bestuur bij maatschappelijke dilemma's, strategische keuzes en investeringsbesluiten. Denk aan vragen over organisatieontwikkeling, de positie en rol in het asielnetwerk of de verdere vergroting van de doelmatigheid. De Raad van Advies kan dit gat niet dichten.

### Conclusie naar aanleiding van model 3

Op basis van de ervaringen tijdens de pilot in 2014 en de ervaringen sinds 2017 concluderen wij dat het huidige driehoeksmodel waarin de secretaris-generaal eigenaar is goed werkt. De grotere afstand tussen opdrachtgever en eigenaar en de meer gelijkwaardige positie van de hoofdrolspelers in de driehoek lijken daarin een belangrijke factor te zijn. Moeilijke onderwerpen komen nu in driehoeksverband op tafel. Met de secretaris-generaal als eigenaar liggen discussies ook direct op het bord van de hoogste ambtenaar van het ministerie. Het model biedt het ministerie voldoende instrumenten om te sturen op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het COA en op samenwerking in de keten. Na een aanvankelijke overaccentuering van financiële componenten zien we een steeds bredere focus in de gesprekken in de driehoek, vanuit de visie dat toezicht meer is dan alleen financiën. Zo staan regelmatig onderwerpen op de agenda als draagvlak voor de taken van het COA, de wendbaarheid van de organisatie, veiligheid van medewerkers en organisatieontwikkeling. Ook worden er strategische (keten)sessies georganiseerd. Een kanttekening is dat er door opdrachtgever en eigenaar heel veel informatie wordt gevraagd aan het COA. Dat levert een risico op dat er niet één maar drie spelers op de stoel van de opdrachtnemer gaan zitten.

Een andere kanttekening is dat de opdrachten vanuit het ministerie van SZW niet geïncorporeerd zijn in het driehoeksmodel. Het SZW-deel is op de totale begroting van het COA relatief klein, maar er liggen wel relaties met de opdracht vanuit het ministerie van JenV. Denk aan de gevolgen van keuzes voor bepaalde opvangmodaliteiten voor de (resultaten van) integratie.

In stukken van het COA en van het ministerie van JenV wordt wel steeds verwezen naar de opdrachten vanuit het ministerie van SZW, maar de subsidiering van de projecten in het kader van vroege integratie en participatie kent een eigen rapportage- en verantwoordings-systematiek. Gesprekken erover vinden niet plaats in de driehoek opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaar. Wij zijn van mening dat dit een gemiste kans is.

### Conclusie over de onderzoeksvraag: de sturing nam toe, er is geen noodzaak om over te gaan tot agentschapsvorming

Met het afschaffen van de Raad van Toezicht en de daarmee gepaard gaande wetswijziging kwam het COA onder directere verantwoordelijkheid van de minister. Dit uit zich in formele bevoegdheden als de benoeming van de leden van de Raad van Bestuur en het goedkeuren van investeringsbeslissingen.

Wij concluderen daarnaast dat de 'nabijheid' tussen het COA en het ministerie in de onderzochte periode flink is toegenomen. Het ministerie heeft meer informatie en stuurt meer. Dat komt door de duidelijke rolverdeling in de driehoek, door het gestructureerde overleg en door de toegenomen transparantie. In vergelijking met het begin van de onderzoeksperiode beschikt het ministerie nu over meer informatie over kostprijzen, doelmatigheid en dergelijke. De open informatie-uitwisseling wordt ondersteund (zo niet afgedongen) door de periodieke overleggen in het raamwerk van het sturingsmodel.

Er is geen sprake van een te isoleren causaal verband met de afschaffing van de Raad van Toezicht. Uit de tijdlijn en uit de bevindingen over de werking van de modellen in de praktijk komt het beeld naar voren van een graduele aanscherping van het sturingsmodel.

Het antwoord op de vraag of dit alles voldoende is geweest, of dat nog een nadere stap moet worden gezet door van het COA een agentschap te maken, hangt af van het gewicht dat men hangt aan de argumenten voor en tegen. Alles overziende concluderen wij dat het COA geen ZBO zou moeten zijn, als het nu werd opgericht. Het COA voldoet niet aan de formele instellingsvereisten van een ZBO, en het vormen van een ZBO zou indruisen tegen het kabinetsbeleid 'agentschap, tenzij'. Echter, gegeven de negatieve gevolgen van agentschapsvorming voor het uitvoeren van de kerntaak van het COA, met name voor de doelmatigheid, adviseren wij deze stap niet te zetten. Ook de energie die een dergelijke operatie zou vergen is een argument om het COA een ZBO te laten. De verdere samenwerking in de keten en de flexibilisering van de asielketen hebben de volle aandacht nodig. Wij hebben geen aanwijzingen gevonden dat het samenwerken in de kleine asielketen makkelijker zou worden als het COA een agentschap zou zijn.

Een laatste argument is dat agentschapsvorming niet relevant is als we kijken naar de werking van het huidige sturingsmodel bij het ministerie van JenV. Daarin worden ZBO's en agentschappen hetzelfde behandeld.

## 3.5 Aanbevelingen

Dit brengt ons tot vier aanbevelingen voor de komende periode.

1. Ga door op het ingeslagen pad en blijf werken aan de verbetering van de werking van het driehoeksmodel. Het gaat daarbij om de invulling van de rollen en om de samenwerking tussen de punten van de driehoek. Blijf elkaar aanspreken op rolinvulling en rolvastheid. Zet daartoe af en toe een dwarskijker bij de vergaderingen, die op deze punten observeert. Kijk of je kunt spiegelen met ervaringen elders in het rijk, bijvoorbeeld rond de vraag hoe andere secretarissen-generaal omgaan met hun verschillende petten, en hoe zij organiseren dat je als eigenaar voldoende *dedicated* aandacht hebt voor de uitvoeringsorganisaties in je domein.<sup>19</sup> Een stevige centrale rol van de directie Eigenaarsadvisering is cruciaal. Documenteer de ervaringen.

Maak strategische keuzes in wat je wel en niet wilt weten. *Less is more*: veel informatie delen en transparantie betekent niet per definitie beter toezicht en betere sturing. Bepaal scherp welke informatie er nodig is voor het uitoefenen van de rol van opdrachtgever en voor de rol van eigenaar; voorkom meesturen op het 'hoe' van de uitvoering. Ons advies is om de focus te richten op doelmatigheid en doeltreffendheid als sleutelvariabelen. Onze tweede aanbeveling in hoofdstuk twee gaat daarover.

Incorporeer de opdrachten vanuit het ministerie van SZW in het driehoeksmodel. Opdrachten van de beide ministeries hangen samen en moeten dan ook in samenhang worden gezien. Ga werken met een gecoördineerd opdrachtgeverschap, één offerte en één beschikking.

2. Richt de energie op de samenwerking in de asielketen en de sturing daarop, met als hoofddoel de flexibilisering van de asielketen, en zie definitief af van agentschapsvorming. Denk steeds vanuit de strategische opdrachten voor de keten als geheel. Zorg daarvoor via jaarlijkse afstemming in de kleine/grote keten.

Wij adviseren om definitief af te zien van agentschapsvorming. De ZBO-status op zichzelf staat sturing vanuit het ministerie en goede samenwerking binnen de asielketen niet in de weg. De instelling van de mensen die het ZBO besturen maakt daarbij het verschil, zoals de ontwikkeling van het COA sinds 2012 illustreert.

---

<sup>19</sup> Een aantal initiatieven hiertoe bestaat al. In de brief naar aanleiding van de evaluatie van de Kaderwet ZBO's kondigde de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verder aan extra opleidings- en ondersteuningsactiviteiten te willen organiseren met betrekking tot de professionalisering van de relatie ministeries - ZBO's. Daarin zal onder meer aandacht worden besteed aan het belang van een stelsel van kwaliteitsbewaking, onder meer aan de hand van de lerende organisatie en benchmarking. (Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer over de evaluatie van de Kaderwet ZBO's, 8 juni 2018, Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 33 147, nr. 4)

3. Neem maatregelen om het verlies te compenseren van de sterk inhoudelijke sparring- en adviesrol van de vroegere Raad van Toezicht. De rol van de Raad van Advies dient daartoe te worden verzwaaard, waarbij de adviezen van externe deskundigen een meer verplichtend karakter krijgen. Dat kan bijvoorbeeld door het instellen van een auditcomité. Verschillende grote uitvoeringsorganisaties hebben hier al goede ervaringen mee (onder meer DJI, NVWA en UWV).

Een andere mogelijkheid is het instellen van een tenderboard met (onder meer) externe leden die adviezen kan geven over grote investeringsbeslissingen en strategische vraagstukken. Rijkswaterstaat heeft hier positieve ervaringen mee.<sup>20</sup> Voor zowel een auditcomité als een tenderboard geldt dat slechts op zwaarwegende gronden kan worden afgeweken van adviezen. Uiteraard is een goede positionering én een goede bemensing van dergelijke organen van groot belang.

Met het oog op de vorige aanbeveling adviseren wij om te zoeken naar een vorm die aansluit bij de gewenste versterking van de samenwerking in de asielketen. Daar past een vorm van toezicht bij met een ketenbrede werking. We hebben het dan over een constructie die vanuit de maatschappelijke opgave de hele keten overziet en sparring- en advieskracht levert op de grootste risico's. In gesprekken is onder meer een ketenbrede tenderboard genoemd, om bij investeringsbeslissingen niet louter vanuit één van de organisaties te denken maar vanuit de opgave voor de gehele keten. Een andere mogelijkheid – waarmee elders binnen het rijk al ervaring bestaat – is een zogenaamde 'back-to-back' samenwerking van auditcomiteés. Die zijn dan weliswaar ingericht voor één organisatie, maar gezamenlijk bestrijken zij de risico's in de keten.

4. Evalueer de ervaringen met de nieuwe inrichting van het toezicht en kijk bij positieve resultaten of de maatregelen ook van nut kunnen zijn voor andere ZBO's en agentschappen. Het vraagstuk van de afkalving van de sparring- en adviesfunctie speelt breder. Een aantal ZBO's heeft nog een Raad van Toezicht, anderen hebben een Raad van Advies en/of een auditcomité. Van de 75 ZBO's hebben er 31 geen adviserend of toezichthoudend orgaan.<sup>21</sup> Wij merkten in onze gesprekken dat ook opdrachtnemers en eigenaren in andere domeinen zoeken naar manieren om hun rol in de driehoek nog beter te kunnen spelen. Als er positieve ervaringen zijn met de maatregelen zoals hierboven genoemd, pleiten wij er voor om rijksbrede introductie ervan te overwegen.

---

<sup>20</sup> Rijkswaterstaat werkt onder andere met een Corporate Tenderboard. De grootste investeringsbesluiten worden – op drie momenten in het besluitvormingsproces – besproken in deze Corporate Tenderboard waarin externe en interne leden zitting hebben. De Corporate Tenderboard geeft adviezen – zowel gevraagd als ongevraagd – ten aanzien van de gekozen inkoopstrategie en de (inkoop-)werkwijze van Rijkswaterstaat in het algemeen. De Corporate Tenderboard richt zich in de advisering met name op de doelmatigheid en kwaliteit van de inkoop en signaleert daarbij risico's en kansen.

<sup>21</sup> Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 31 mei 2018.





# Bijlagen



## Bijlage 1 Personen waar een gesprek mee is gevoerd

Claudia Heger	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
Elise Scholten	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
Janet Helder	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
Milo Schoenmaker	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
Peter Siebers	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
Ronald Jansen	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
Antoon van Doorn	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
Thijs van Rijn	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Anke Heemskerck	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Caresse Trinidad	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Jan Groen	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Joeri Kapteijns	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Joris Bongers	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Siebe Riedstra	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Ellen Leistra	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Leonhard Heerema	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Stef Fleischeuer	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Bernard ter Haar	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Liesbeth Bos	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Loes Mulder	Oud directeur-generaal Vreemdelingenzaken
Harke Heida	Oud directeur Migratiebeleid
Gerard Bakker	Oud voorzitter Raad van Bestuur COA
Jan Kees Goet	Oud voorzitter Raad van Bestuur COA, oud directeur-generaal Vreemdelingenzaken
Rob van Lint	Oud voorzitter Raad van Bestuur IND
Ruud Hopstaken	Voormalig lid Raad van Toezicht COA, lid Raad van Advies COA
Ella Kalsbeek	Voormalig voorzitter Raad van Toezicht COA



## Bijlage 2 Geraadpleegde documenten

- Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers
- Kaderwet zelfstandige bestuursorganen
- Jaarverslagen en financieel jaarverslagen van het COA, offertes van het COA, subsidiebeschikkingen van de ministeries van JenV en SZW, ketenjaarplannen van IND, COA en DT&V, agenda's en verslagen van het bestuurlijk overleg het COA voor de bestudeerde periode
- Brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer met een reactie op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek over de bedrijfsvoering van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, 24 april 2002, vergaderjaar 2001-2002, 28 364, nr.1
- Verslag van de visitatie van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, Handvestgroep Publiek Verantwoorden, 2002
- Kaderstellende visie op toezicht 'Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005
- Toekomst vastgoed, IBO Organisatie beheerfuncties vastgoed Rijk, Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2005-2006, nr.4
- Eindrapportage Onderzoek Financieringssystematiek Centraal Orgaan opvang asielzoekers, Ernst & Young, 2011
- Motie Schouw c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 042, nr. 17
- Verkenning ZBO-status COA, Johan de Leeuw, ABDTOPConsult, 2012
- Rapport Onderzoekscommissie Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), Prof. mr. Michiel Scheltema en Drs. Jacqueline Rijdsdijk, april 2012
- Brief van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel aan de Tweede Kamer over het onderzoek naar de financieringssystematiek van Ernst en Young, 25 april 2012, vergaderjaar 2011-2012, 33 042, nr.7
- Onderzoek naar de herpositionering van ZBO's, Johan de Leeuw, ABDTOPConsult, 2013
- Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer over de motie van het lid Schouw, 10 april 2013, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 042, nr.21
- Onderzoek transitielasten agentschapsvorming COA, BMC Advies, oktober 2014
- Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's', ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mei 2015
- Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer, jaarbrief over het beleid met betrekking tot zbo's, 11 mei 2015, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 25 268, nr. 113
- ZBO's verdienen eigen Raad van Toezicht, Sandra van Thiel, Goed Bestuur & Toezicht 3, 2016
- Pieken en dalen. Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders. Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 2017
- Toezichtsarrangement COA, ministerie van Justitie en Veiligheid, 30 maart 2017

- Overdrachts- en samenwerkingsdocument COA, ministerie van Veiligheid en Justitie, 7 april 2017
- Bekostigingsafspraken Centraal Orgaan opvang asielzoekers. Ministerie van JenV, 2018
- Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer over de evaluatie van de Kaderwet ZBO's, 8 juni 2018, Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 33 147, nr. 4
- Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 31 mei 2018
- Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer over de flexibilisering van de asielketen, 5 juli 2018, Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 19 637, nr. 2415
- Benchmark bedrijfsvoering en ondersteunende units COA, Rijnconsult en KokxDeVoogd, november 2018
- Kabinetsreactie op het advies Pieken en dalen. Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, 14 november 2018, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 19 637, nr. 244
- Herijking Onderzoek transitielasten Agentschapsvorming COA, BMC, mei 2019

## Bijlage 3 Samenvatting van de update van de financiële analyse door BMC

## Samenvatting

### Samengevatte conclusie

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid (Min JenV) heeft in 2014 een inventariserend onderzoek laten doen naar de kosten van een mogelijke Agentschapsvorming van het COA. Met dit onderzoek is inzicht verkregen in de totale kosten die verband houden met de overgang van het COA van een ZBO status naar een Agentschap met als ijkdatum januari 2015. Het voorliggende onderzoek is een herijking van het onderzoek uit 2014.

### Conclusie 2019

Het COA kan doelmatiger werken als ZBO dan als Agentschap. Die conclusie is gebaseerd op de duurdere inschaling bij het Rijk en op de financiële en doelmatige consequenties van wendbaarheid in personeel en huisvesting bij het werken in een Agentschapstatus.

Een overgang naar een Agentschap status heeft vooral negatieve financiële gevolgen voor de werkgeverslasten. Zowel de primaire als secundaire arbeidsvoorwaarden bedragen meer in een Agentschap status dan in de huidige ZBO status. In totaal gaat het om circa 11 miljoen euro<sup>1</sup> aan extra kosten per jaar.

Als het gaat om personele wendbaarheid in relatie tot Wnra en COA, levert de Wnra geen voordeel op voor het COA als Agentschap. Wel is het zo dat per 1 januari 2020 met de inwerkingtreding van de Wnra de rechtspositionele voorwaarden voor het COA als Agentschap veranderen, maar door de geldigheid van de CAO Rijk verandert de financiële impact niet. De CAO Rijk brengt voor de werkgever hogere lasten met zich mee.

Voor de flexibiliteit in huisvesting is een overgang van ZBO naar Agentschap nadelig. Het COA c.q. het ministerie van JenV blijft verantwoordelijk voor de kosten en de planning van de aanschaf en verkoop van de huisvesting, terwijl de uitvoering van het aankopen, beheren en verkopen van de huisvesting in handen komt van het Rijks Vastgoed Bedrijf(RVB). Dit betekent een extra procedure stap en een afgeleide sturing op de voorraad locaties.

Op basis van het voorliggende onderzoek betekent een overgang naar een Agentschap een financieel nadeel op de arbeidsvoorwaarden en de pensioenen. Voor de flexibiliteit in personeel en huisvesting is een overgang naar Agentschap ook nadelig.

---

<sup>1</sup> Uitgaande van de bedragen € -8.491.071,40 arbeidsvoorwaarden en nadelig effect werkgever pensioen ruim 2,5 miljoen euro.



In vergelijking met het onderzoek uit 2014 zijn de nadelige gevolgen vooral financieel vergroot. Dit komt vooral door een zuiverdere toerekening van de functies van het COA naar nieuw te vervullen functies bij het Rijk. De nadelige gevolgen van een overstap voor het werkgeversdeel van de pensioenen blijft gelijk. Zo ook de nadelige gevolgen voor een complete overstap van de huisvesting naar de RVB. Ondanks de inwerkingtreding van de Wnra blijft er een groot financieel verschil in de flexibiliteit in personeel tussen een ZBO status of een Agentschap status. Dit komt vooral tot uiting bij een krimp van het personeel met 750 Fte. Het financiële verschil tussen het COA zal ZBO en het COA als Agentschap bedraagt ruim € 11 miljoen. Over een periode van 4 jaar kan dit verschil oplopen van minimaal € 13 miljoen naar maximaal € 21 miljoen.

### **Verdieping primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden**

De overgang van het COA naar een Agentschap heeft vooral financiële gevolgen voor de werkgeverslasten. Zowel de primaire als secundaire arbeidsvoorwaarden bedragen meer in een Agentschap status dan in de huidige ZBO status. Uit de vergelijking tussen de CAO's van het COA en het Rijk blijkt dat de secundaire arbeidsvoorwaarden van de Rijksoverheid in kwalitatieve en kwantitatieve zin over het algemeen gunstiger zijn. Dit betekent hogere bruto-werkgeverslasten. De verschillen in de secundaire arbeidsvoorwaarden leiden tot een nadeel voor de werkgever, in casu het Rijk. Met een ruime marge bedragen deze kosten € 1 miljoen per jaar. De primaire en secundaire kosten zijn berekend op basis van het gemiddelde van de salariskosten van alle COA-medewerkers. Bij deze berekening is gekozen voor het maximum van de schaal. Er is uitgegaan van de personele bezetting van het COA per 1 januari 2019.

Totaal maximale schaalindeling COA	€ 9.559.887,29
Totaal maximale schaalindeling het Rijk	€ 9.950.809,91
maandbasis nadeel Rijk	€ -390.922,62
Totaal op jaarbasis nadeel Rijk	<b>€ -4.691.071,40</b>
Totaal minder uren inzet	€ -2.800.000,--
<b>Totale effecten primaire arbeidsvoorwaarden</b>	<b>€ -7.491.071,40</b>
<b>Totale effecten secundaire arbeidsvoorwaarden</b>	€ -1.000.000,--
<b>Totaal effecten arbeidsvoorwaarden</b>	<b>€ -8.491.071,40</b>

*Overzicht: Resultaat functievergelijking op loonschalen inclusief minder te werken uren. (primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden per 1 jan 2019)*

## **Verdieping pensioenen**

Bij de overgang naar een Agentschap komt een wijziging in pensioenafdracht die leidt tot hogere kosten werkgever en lagere kosten werknemer. Het ABP heeft voor de werknemer een voordeligere verdeling tussen de premie dan het PZFW. Dit levert de werknemers een gezamenlijk voordeel op van rond de 1,5 miljoen terwijl de werkgever, in casu de rijksoverheid een nadeel heeft van ruim 2,5 miljoen.

## **Verdieping flexibiliteit personeel**

Een overgang naar een Agentschap voor 1 januari 2020 zou in eerste instantie nadelig uitvallen voor de personele wendbaarheid van de organisatie. De WNRA (Wet Normalisering Rechtspositie Rijksambtenaren) die per 1-1-2020 in werking treedt, neemt een gedeelte van deze nadelen weg. De Wnra heeft gevolgen voor ontslagrecht, ontslagprocedure, arbeidsongeschiktheid en integriteit voor de medewerkers van het COA wanneer zij de ambtenarenstatus verkrijgen. De privaatrechtelijke rechtsbescherming en het private ontslagstelsel gaan gelden, waaronder de preventieve ontslagtoets door UWV of kantonrechter. Als het gaat om personele wendbaarheid in relatie tot WNRA en COA, ligt hier een potentieel voordeel omdat het COA als Agentschap gaat functioneren onder het burgerlijk recht en een CAO. De CAO Rijk brengt echter hogere werkgeverslasten met zich mee. Dit komt vooral tot uiting bij een krimp van het personeel met 750 Fte. Het financiële verschil tussen het COA zal ZBO en het COA als Agentschap bedraagt ruim € 11 miljoen. Over een periode van 4 jaar kan dit verschil oplopen van minimaal € 13 miljoen naar maximaal € 21 miljoen.

## **Verdieping flexibiliteit huisvesting**

Door een overgang naar Agentschap vallen de huisvestingstaken van het COA onder het RVB terwijl het SPC in casu ministerie JenV financieel en planning-technisch verantwoordelijk blijft. Met andere woorden: Planning-technisch en financieel blijven de bestaande verantwoordelijkheden voor het COA behouden. Procedure-technisch wordt het COA afhankelijk van het RVB. Dit vermindert de flexibiliteit binnen de huisvestingstaak van het COA voor wat betreft de opvanglocaties. Met een verbinding met het RVB komt een extra procedurestap in het huisvestingproces qua aanschaf en verkoop. Dit verlaagt de flexibiliteit in de huisvesting. Voor de kantoorlocaties heeft het COA al een verbinding met het RVB. Hier spelen acute op- of afschaling van huisvesting echter niet of nauwelijks een rol.

## **Overige lasten**

Bij een overgang van ZBO status naar een Agentschap komen nog diverse andere kosten naar voren. Deze zijn echter in vergelijking met de primaire en secundaire loonkosten van een geringe hoogte.



Dit is een uitgave van:

**ABDTOPConsult**

Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

[abdtc@minbzk.nl](mailto:abdtc@minbzk.nl)

[www.abdtopconsult.nl](http://www.abdtopconsult.nl)