

RAPPORT

Onderzoekscommissie

Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)

RAPPORT

Onderzoekscommissie Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)

SAMENSTELLING COMMISSIE:

PROF. MR. MICHIEL SCHELTEMA

DRS. JACQUELINE RIJSDIJK

MR. ANGELIQUE VAN ERP (SECRETARIS)

Rapport

ONDERZOEKSCOMMISSIE

CENTRAAL ORGAAN OPVANG ASIELZOEKERS
(COA)

APRIL 2012

Inhoudsopgave

LIJST VAN AFKORTINGEN	6
1. INLEIDING	10
1.1 Aanleiding	11
1.2 Onderzoeksvragen	11
1.3 Aanpak en verantwoording	12
1.4 Leeswijzer	14
2. CHRONOLOGISCH OVERZICHT VAN 1987 TOT 2012	16
2.1 Inleiding	17
2.2 Groei en stormachtige ontwikkeling: 1987 tot 2002	17
2.3 Krimp en gelijktijdig verzakelijking: 2002 tot 2012	22
3. WERKKLIMAAT EN BESTUURSTIJL	36
3.1 Inleiding	37
3.2 Beschrijving werkklimaat: sociale veiligheid 2008 - 2011	37
3.3 Resultaten enquête	47
3.4 Beschrijving bestuursstijl	52
3.5 Mobiliteit in de top	63
3.6 Systeem van klachtrecht en het functioneren daarvan	66
3.7 Inhuur externen door directie	73
3.8 Analyse	79
4. BESTUURSSTRUCTUUR VAN HET COA	84
4.1 Inleiding - onderzoeksvragen	85
4.2 Het COA als ZBO	86
4.3 De sturing van het COA	90
4.4 Beleidsmatige relatie	91
4.5 Opdrachtgeversrelatie	92
4.6 Eigenaarsrelatie	98
4.7 Toezichtsrelatie	98
4.8 Ketensturing	104
4.9 Topstructuur	107
4.10 Organestructuur en - inrichting	108
4.11 Analyse	111

5.	SALARIËRING BIJ HET COA	116
5.1	Inleiding	117
5.2	Referentiekader normen topinkomens en gebruik dienstauto	117
5.3	Salaris	122
5.4	Leaseauto en dienstauto	125
5.5	Discussie salaris en Balkenende norm	128
5.6	Ontwikkeling salariëring directeuren	137
5.7	Analyse	139
6.	SLOTANALYSES EN CONCLUSIES	144
6.1	Inleiding	145
6.2	De algemeen directeur	145
6.3	De Raad van Toezicht	151
6.4	De ondernemingsraad	157
6.5	De bewindslieden en het departement	157
7.	AANBEVELINGEN VOOR DE TOEKOMST	164
8.	BIJLAGEN	170
1.	Instellingsbesluit Commissie	171
2.	Opdracht Minister aan Commissie	175
3.	Lijst met categorieën gesproken personen	179
4.	Enquête	181
5.	Feitenrelaas discussie salaris in relatie tot Balkenende norm (2011)	231

Lijst van afkortingen

a.i.	ad interim
ABD	Algemene Bestuursdienst
AD	Algemeen Directeur
AO	Algemeen Overleg
AZC	Asielzoekerscentrum
B&JZ	Directie Beleid & Juridische Zaken van het COA
BBRA	Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984
BOA	Bewegen op ambitie
Bureau AD	Bureau Algemeen Directeur van het COA
BIC	Afdeling Besturing, Informatie en Control van de Directie Vreemdelingenbeleid
BLD-model	baten-lastendienst-model
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DG	Directeur-generaal
DGVZ	Directeur-generaal Vreemdelingenzaken
DPRIO	Directeur van directie PRIO
DGWIIV	Directeur-generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken van het voormalig ministerie van Justitie
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DMB	Directie Migratiebeleid
DR	Directieraad van het COA
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
EUR	Erasmus Universiteit Rotterdam

fte	full time equivalent
FEZ	Directie Financieel Economische Zaken
FSC	Project Financieringssysteem COA
GIMD	Gemeenschappelijk Instituut voor Maatschappelijke Dienstverlening B.V.
HPV	Handvestgroep Publiek Verantwoorden
i.c.	in casu
i.o.	in oprichting
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Kaderwet ZBO's	Kaderwet zelfstandige bestuursorganen
Minister voor I&A	Minister voor Immigratie en Asiel
Ministerie van VWC	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Cultuur
Ministerie V&J	Ministerie van Veiligheid & Justitie
MS	Directie Management Services van het COA
OR	Ondernemingsraad
P&O	Personeel & Organisatie
PO	Persoonlijk Overleg
POA	Stichting Projecten Opvang Asielzoekers
PRIO	Directie Personeel, Regie, ICT en Organisatie
PSA	Afdeling Personeelsadministratie van het COA
PWC	PricewaterhouseCoopers
ROA	Regeling Opvang Asielzoekers
RVA	Regeling Verstrekkingen Asielzoekers
RvT	Raad van Toezicht

RWT	Rechtspersoon met een Wettelijke Taak
SC&F	Directie Sturing Control & Finance van het COA
SG	Secretaris-generaal
TMG	Topmanagement Groep
VP	Vreemdelingenpolitie
VWN	Vluchtelingenwerk Nederland
vz	voorzitter
Wet COA	Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers
Wetsvoorstel WNT	Wetsvoorstel voor de Wet Normering bezoldiging Topfunctionarissen publieke en semipublieke sector
Wopt	Wet openbaarmaking uit publieke middelen
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan



Inleiding

1.1 AANLEIDING

Op 18 september 2011 meldt de NOS in haar acht uur journaal dat de bedrijfscultuur bij het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) verzeekt zou zijn, dat er een zeer hoog verloop onder directeuren was en dat er bij het COA onnodig veel publiek geld zou worden uitgegeven. Dat vertellen verschillende medewerkers en oud-medewerkers aan de NOS. Zij wijten dit vooral aan de managementstijl van bestuursvoorzitter Albayrak.

In een schriftelijke reactie laat het COA weten zich niet te herkennen in de aantijgingen.¹ Naar aanleiding van de uitzending van de NOS worden Kamervragen gesteld. Deze vragen spitsen zich toe op de cultuur bij het COA, op het functioneren van de betrokken actoren, op het functioneren van het COA zelf en op de bezoldiging van mevrouw Albayrak.

Op de dag dat de antwoorden op deze vragen naar de Tweede Kamer worden gestuurd (27 september 2011), wordt mevrouw Albayrak door de Raad van Toezicht van het COA tijdelijk op non-actief gesteld. De aanleiding daarvoor is dat de minister met de Raad van Toezicht constateert dat er sprake is van inconsistentie in de informatie die was geleverd over de eigen bezoldiging van mevrouw Albayrak.²

De berichtgeving omtrent het COA en het verzoek van de Algemene Commissie voor Immigratie en Asiel van de Tweede Kamer om een objectief onderzoek te laten uitvoeren, vormen voor de minister voor Immigratie en Asiel de aanleiding om een onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar het functioneren van het COA. Op 30 september 2011 heeft de minister dit de Tweede Kamer medegedeeld. Het onderzoek is uitgevoerd door de Commissie Rijdsijk/Scheltema (hierna: Commissie). Voorliggende rapportage is het resultaat van hun werkzaamheden.

1.2 ONDERZOEKSVRAGEN

Onder verwijzing naar de brief aan de Tweede Kamer van 11 oktober 2011 (waarin de Kamer is geïnformeerd over de opzet, de onderzoeksvragen en de uitvoering van het onderzoek) en naar het Instellingsbesluit Commissie van onderzoek Centraal Orgaan opvang asielzoekers (bijlage 1), verleent de minister voor Immigratie en Asiel op 25 november 2011 de Commissie de onderzoeksopdracht.

¹ Schriftelijke reactie COA aan de NOS, 12 en 13 september 2011.

² Beantwoording Kamervragen, 27 september 2011.

De onderzoeksoopdracht van de Commissie luidt als volgt:

*'Het verrichten van een onderzoek naar het functioneren van het COA, gericht op het werkklimaat, de bestuursstructuur en de gang van zaken rondom de salariëring van de directieleden van het COA. Daarnaast heeft de Commissie als taak om aanbevelingen te doen over maatregelen die genomen kunnen worden indien verbeteringen nodig en mogelijk zijn voor een optimaal functioneren van het COA als onderdeel van de vreemdelingenketen.'*³

Met het onderzoek wordt inzichtelijk gemaakt:

- In hoeverre de bij het zelfstandige bestuursorgaan (ZBO) betrokken actoren waaronder mevrouw Albayrak, de Raad van Toezicht, de Ondernemingsraad en het departement hebben gehandeld naar de uitgangspunten die voortvloeien uit "good public governance" c.q. hun rol adequaat hebben ingevuld, met name ten aanzien van het werkklimaat en de bestuursstructuur.
- Of gebruik is gemaakt van de bestaande klachtenmogelijkheden binnen het COA en zo niet, wat daar de redenen van zijn.
- Welke actoren, in welke rol en in welke periode verantwoordelijk waren voor de bezoldiging van mevrouw Albayrak.⁴

Concreet stelt de minister in zijn onderzoeksoopdracht 21 verschillende deelvragen aan de Commissie, die verdeeld zijn over de thema's cultuur, structuur, salariëring en toekomst. Deze deelvragen, die alle worden beantwoord in dit onderzoek, staan in de onderzoeksoopdracht, die terug te vinden is in bijlage 2 van dit rapport.

1.3 AANPAK EN VERANTWOORDING

De Commissie heeft, conform het instellingsbesluit, naar eigen inzicht het onderzoek ingericht. De Commissie is daarbij ondersteund door een secretaris en had de beschikking over secretariële ondersteuning. Onder aansturing van en in samenwerking met de Commissie heeft organisatieadviesbureau Berenschot uitvoering gegeven aan het onderzoek.

Het onderzoek van de Commissie is in de periode oktober 2011 – april 2012 uitgevoerd.

1.3.1 ONDERZOEKSAANPAK

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden heeft de Commissie op basis van de volgende methoden gegevens verzameld:

1. Documentanalyse en het vragen van inlichtingen;
2. Het voeren van gesprekken;
3. Enquête.

De Commissie heeft daarnaast gebruik gemaakt van de contactformulieren die via de door haar opgezette website⁵ zijn binnengekomen. Het betreft in totaal 58 contactformulieren. Via de post hebben nog eens vier personen contact opgenomen met de Commissie. Ook heeft het ministerie van BZK drie brieven doorgezonden aan de Commissie.

De contactformulieren die via de website of per post binnenkwamen, zijn na binnenkomst beoordeeld door de Commissie. Anonieme contactformulieren zijn niet in behandeling genomen. De Commissie heeft de formulieren beoordeeld op relevantie in het kader van de aan de Commissie gestelde onderzoeksvragen. Op basis hiervan zijn enkele formulieren beoordeeld als niet relevant. Ongeveer de helft van de resterende formulieren was direct bruikbaar. Een ander deel van de resterende formulieren bevatte onduidelijkheden. Deze betreffende personen zijn gebeld of gemaild. In sommige gevallen is uitsluitend nadere informatie opgevraagd en

³ Instellingsbesluit Commissie van onderzoek Centraal Orgaan opvang asielzoekers, 25 november 2011.

⁴ Onderzoeksoopdracht, 25 november 2011.

⁵ www.onderzoekscommissiecoa.nl

verkregen. Met 14 personen heeft een telefonisch gesprek plaatsgevonden waarin een en ander nader is toegelicht. De Commissie heeft naar aanleiding van de contactformulieren en brieven acht personen uitgenodigd voor een gesprek (zie onder) met de Commissie. De Commissie heeft deze personen geselecteerd omdat zij een relevante bijdrage konden leveren aan de inzichten van de Commissie om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

Documentanalyse en het vragen van inlichtingen

Bij aanvang van het onderzoek heeft de Commissie een eerste selectie van documenten bestudeerd. Op basis van de bestudering van deze documenten zijn weer nadere documenten opgevraagd, ter completering van het onderzoeksdossier. Indien opgevraagde documenten aanleiding gaven om nog weer documenten op te vragen, dan heeft de Commissie dat gedaan. Ook indien gesprekspartners de Commissie wezen op documenten die mogelijk relevant zouden kunnen zijn voor het onderzoek, dan heeft de Commissie die documenten opgevraagd. Zowel het COA als het ministerie van BZK zijn zeer behulpzaam geweest bij het aanleveren van de door de Commissie opgevraagde documenten. Daarnaast heeft ook een aantal geïnterviewden documenten uit hun persoonlijke archief aan de Commissie ter beschikking gesteld.

De Commissie heeft daardoor inzicht gehad in een zeer groot aantal documenten. De onderzochte documenten betroffen onder andere Kamerstukken, interne COA documenten, interne documenten van de ministeries van BZK en Justitie, briefwisselingen tussen het ministerie en het COA, jaarverslagen, verslagen van vergaderingen en mailwisselingen tussen betrokkenen.

De Commissie heeft onder meer bij het departement en bij het COA informatie opgevraagd die relevant kon zijn voor het onderzoek. Deze is specifiek voor het onderzoek van de Commissie aangeleverd.

Het voeren van gesprekken

De eerste selectie van de gesprekspartners van de Commissie heeft plaatsgevonden op basis van bestudering van destijds ontvangen documenten. Ook heeft de Commissie met de belangrijkste actoren een oriënterend gesprek gevoerd, waarin zij in staat zijn geweest namen te noemen van personen met wie de Commissie zou moeten spreken. Verder zijn in verschillende gesprekken namen van te spreken personen voorgedragen. De Commissie heeft per voorgedragen naam besloten of de betreffende persoon al dan niet zou worden uitgenodigd.

Doel van de gesprekken was het verzamelen van informatie. Deze informatie is weer in andere gesprekken getoetst. Met verschillende personen zijn mede daarom meerdere gesprekken gevoerd. Verder is in gesprekken waar nodig gevraagd of de informatie afkomstig was uit 'eigen waarneming' of 'van horen zeggen', om zo de betrouwbaarheid van de informatie op waarde te kunnen schatten. Indien onderbouwing op basis van notities, mail of andere schriftelijke stukken mogelijk was, is dit opgevraagd en verkregen. Informatie die niet kon worden bevestigd op basis van documenten dan wel door andere gesprekspartners is door de Commissie niet gebruikt voor de vaststelling van feiten.

De gesprekken zijn gevoerd overeenkomstig het onderzoeksprotocol van de Commissie. Voor elk gesprek is een afzonderlijke gespreksleidraad opgesteld. Op basis van besprekingen binnen de Commissie werden deze verschillende leidraden opgesteld. De gesprekken met de Commissie zijn opgenomen op band. Op basis hiervan is per gesprek een verslag opgesteld. Dit verslag is ter verifiëring aan de betreffende gesprekspartner voorgelegd. Een zeer beperkt aantal gesprekspartners heeft van de mogelijkheid tot inzage afgezien.

Vervolgens is het verslag, inclusief eventuele aanvullingen van de gesprekspartner, aan het onderzoeksdossier toegevoegd. Indien de gesprekspartner dat wenste, is de bandopname nogmaals afgeluisterd om de inhoud van het verslag te verifiëren.

In deze onderzoeksfase heeft de Commissie in totaal met 94 personen gesproken, zowel van de zijde van het departement als van de zijde van het COA. Een aantal van deze personen is inmiddels werkzaam in een andere werkomgeving. Daarnaast heeft de Commissie met een aantal (oud) bewindslieden en (oud) leden

van het Bestuur/ Raad van Toezicht (i.o.) van het COA gesproken. Met een beperkt aantal hoofdrolspelers heeft de Commissie meerdere keren gesproken. Tevens heeft de Commissie twee opvanglocaties bezocht en daar met verschillende medewerkers gesproken. Ook is gesproken met een burgemeester en een wethouder van een gemeente met een asielzoekerscentrum. Ook heeft de Commissie schriftelijke vragen gesteld aan de accountant van het COA.

In bijlage 3 is een overzicht van categorieën gesprekspartners opgenomen.

Enquête

Onder het personeel van het COA is een enquête afgenomen. Deze enquête is elektronisch verstuurd naar alle medewerkers van het COA die per 1 december 2011 in actieve dienst waren. In totaal heeft 71% van de genodigden aan de vragenlijst deelgenomen (1176 respondenten). Naar aanleiding van de uitkomsten van de enquête zijn twaalf verdiepende gesprekken gevoerd met diverse personeelsleden van het COA. Deze personen zijn aselekt geselecteerd. In bijlage 4 is de enquête, de rapportage van de uitkomsten daarvan en de methodologische verantwoording terug te vinden.

1.3.2 ANALYSE EN RAPPORTAGE

De Commissie heeft de verzamelde informatie (uit documenten, gesprekken, contacten via website en post, enquête) geanalyseerd. De Commissie heeft de geldigheid van de verzamelde informatie getoetst door te controleren of deze informatie door ten minste een andere bron is bevestigd. Daarnaast heeft de Commissie de meest betrokken personen in de hoor en wederhoor procedure in twee rondes in staat gesteld om op het conceptrapport te reageren. In het aanhangsel bij het rapport zijn, op hun verzoek, de reacties van de Raad van Toezicht en van mevrouw Albayrak op de laatste conceptversie van het rapport opgenomen.

Daaropvolgend heeft de Commissie de uitkomsten en aanbevelingen van het onderzoek nader uitgewerkt. Voorliggend rapport is het resultaat van dit proces.

De Commissie tracht de vertrouwelijkheid zoveel mogelijk te borgen. Vandaar dat niet alle bronnen openbaar worden gemaakt.

1.4 LEESWIJZER

De opbouw van dit rapport volgt na hoofdstuk 2 op hoofdlijnen de onderzoeksvragen die aan de Commissie zijn gesteld:

Hoofdstuk 2 schetst een **chronologisch overzicht** van de ontwikkelingen die het COA en haar voorlopers hebben doorgemaakt.

Hoofdstuk 3 gaat in op de **cultuur**, het **werkklimaat** en de **bestuursstijl** van het COA. Het hoofdstuk besteedt ook aandacht aan de mobiliteit in de top van het COA, het (functioneren van) het klachtrechtstelsel en aan de inhuur van externen door de directie.

Hoofdstuk 4 beschrijft de **structuur** van het COA zelf en van de relatie tussen het COA en het departement. Daarbij wordt specifiek beschouwd hoe het COA functioneert als ZBO en worden de bevindingen weergegeven inzake de sturing van het COA. Tevens bevat het hoofdstuk aandacht voor de aansturing van de asielketen.

Hoofdstuk 5 beschrijft de **salariëring** bij het COA. Daarbij wordt achtereenvolgens een juridisch kader geschetst, het proces omtrent de bezoldiging van de bestuurder besproken en de ontwikkeling van de salariëring van de overige directeuren.

Hoofdstuk 6 geeft de **slotanalyse** en de **conclusies** weer. In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van één conclusies getrokken over de betrokkenheid van de belangrijkste vier actoren (de bewindslieden en het departement, de Raad van Toezicht, de bestuurder en de directieraad, en de Ondernemingsraad) bij dat wat in de voorafgaande hoofdstukken aan bod is gekomen.

Hoofdstuk 7 geeft tenslotte de belangrijkste lessen en aanbevelingen voor de toekomst.



Chronologisch overzicht van 1987 tot 2012

2.1 INLEIDING

Om de beantwoording van de onderzoeksvragen van de nodige (historische) context te voorzien heeft de Commissie gemeend een chronologisch overzicht op hoofdlijnen te moeten geven van de ontwikkelingen die het COA (en haar voorlopers) in de afgelopen 25 jaar heeft doorgemaakt.

Het betreft dan niet alleen de ontwikkelingen van en rondom het COA zelf, maar ook de politiek-bestuurlijke setting van het asiédossier. Het chronologisch overzicht is gemakshalve opgedeeld in twee periodes:

- Periode 1 (van 1987 tot 2002): voorlopers van COA, start en groei COA
- Periode 2 (van 2002 tot 2012): krimp en verzakelijking COA

De keuze voor het startpunt van de eerste periode ligt in het feit dat sinds 1987 de opvang van asielzoekers door de overheid wordt verzorgd. Daarvoor lag veelal de verantwoordelijkheid om in huisvesting te voorzien bij de asielzoekers zelf. Zij konden daartoe een beroep doen op de voorzieningen van de Algemene Bijstandswet en werden dikwijls ondersteund door de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland. De onderverdeling in twee periodes is gemaakt met het oog op het verloop van *bezetting* in de opvang. In het jaar 2001 was deze bezetting (op 31/12/01) op zijn hoogtepunt met bijna 84.000 asielzoekers. De tweede periode loopt bijna geheel synchroon met de werkzame periode van mevrouw Albayrak bij het COA, want zij startte bij het COA in maart 2001 als concerndirecteur P&O.

2.2 GROEI EN STORMACHTIGE ONTWIKKELING: 1987 TOT 2002

In deze paragraaf zal een zestal 'gebeurtenissen' worden beschreven. Dit om een beeld te kunnen schetsen van het COA en haar voorlopers tussen 1987 en 2002.

2.2.1 INTRODUCTIE VAN DE REGELING OPVANG ASIELZOEKERS

'De grote aantallen Tamil-asielzoekers die met ingang van 1983 en 1984 naar Nederland kwamen noodzaakten tot een opvangregeling specifiek voor deze groep. Naar aanleiding van het inzicht dat voorzien diende te worden in een algemene regeling voor de opvang van asielzoekers, ongeacht hun nationaliteit, is in 1987 de Regeling opvang asielzoekers (ROA) ingevoerd.

De ROA had tot uitgangspunt dat de asielzoekers werden opgevangen in daarvoor ter beschikking gestelde woonhuizen in gemeenten. Van rijkswege was voorzien in een beperkte centrale opvang als buffer voor noodsituaties. Hiertoe werden vier opvangcentra ingericht waar de asielzoekers voor een periode van maximaal negen weken gehuisvest zouden kunnen worden. De uitvoering van de taken in de opvangcentra lag deels in handen van het Ministerie van WVC: de directie van de centra en de beleidsbepaling ten behoeve van de uitvoering vielen onder de verantwoordelijkheid van het DG Welzijn, en de eerste medische opvang en begeleiding van asielzoekers met klachten die terug te voeren waren op hun achtergrond als asielzoeker viel onder de verantwoordelijkheid van het DG Volksgezondheid.

Daarnaast verzorgde de Stichting Projecten Opvang Asielzoekers (POA) de uitvoering van de immateriële opvang in de centra. Een aantal huishoudelijke taken (met name schoonmaak en beveiliging) was uitbesteed. Taken op het terrein van belangenbehartiging en rechtsbescherming werden en worden uitgevoerd door andere organisaties zoals de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland.⁶

2.2.2 INGRIJPENDE ONTWIKKELINGEN: BEHEERSBAARHEID EN COMPLEXITEIT

'Sinds de invoering van de ROA in 1987 hebben op het terrein van de opvang van asielzoekers ingrijpende ontwikkelingen plaatsgevonden. In de eerste plaats was de instroom van asielzoekers sinds 1987 voortdurend toegenomen. In de tweede plaats stagneerde de doorstroming in de opvang door de problematiek van de gedooften, die elk jaar in omvang toenam. En ten slotte bleef het aanbod van de vervolghuisvesting voor tot Nederland toegelaten ex-asielzoekers sterk achter bij de behoefte, waardoor deze groep langer dan voorzien gehuisvest moest worden in de opvangvoorzieningen.

Al deze ontwikkelingen leidden ertoe dat het aantal centraal op te vangen asielzoekers sterk was toegenomen. De hieruit voortvloeiende beleidsmatige, financiële en personele consequenties zijn door de Tweede Kamer regelmatig besproken met de verantwoordelijke bewindslieden. Ook voor de organisatie van de opvang heeft het een en ander grote gevolgen gehad; deze betroffen zowel de ambtelijke organisatie als de externe instellingen die bij de opvang betrokken waren. Teneinde alle daarvoor in aanmerking komende asielzoekers te kunnen opvangen heeft in de loop der jaren zowel wat betreft de centrale als de decentrale opvang, een grote capaciteitsuitbreiding plaatsgevonden.

Met het oog op een betere beheersbaarheid van de omvang van de op te vangen groep asielzoekers is op 1 januari 1992 het *nieuwe toelatings- en opvangmodel* ingevoerd. Doel van dit model was onder meer de behandeltermijn van de asielverzoeken te verkorten en zo het aantal asielzoekers in de opvang, en de verblijftijd in de centra te beperken.

Echter, naast de omvang van de problematiek vroeg ook de complexiteit van de organisatie van de opvang om een oplossing. De uitbreiding van het aantal centra heeft een goede sturing vanuit het ministerie bemoeilijkt. De problemen die zich in de centra voordeden als gevolg van het feit dat het personeel vanuit meerdere punten opdrachten ontving (vanuit twee punten binnen WVC en vanuit de POA), groeiden als gevolg van de schaalvergroting navenant. De roep om integraal management van de centra werd daarmee sterker.

Daarnaast hebben de aanhoudend hoge instroom en geringe doorstroming met zich meegebracht dat de organisatie van de opvang vrijwel constant onder druk is komen te staan. Om hier adequaat op te kunnen reageren is een dynamische, meer bedrijfsmatige organisatie vereist die snel, flexibel en efficiënt kon inspelen op acute problemen. De departementale structuren lieten zo'n organisatie op een aantal punten niet toe. Met name de financieringsmogelijkheden en de richtlijnen voor uitbreiding van de personeelsformatie beperkten de organisatie in haar mogelijkheden om adequaat te reageren op ontwikkelingen in de opvang.⁷

⁶ Kamerstuk 23 540 nr. 3 (Memorie van Toelichting).

⁷ Kamerstuk 23 540 nr. 3 (Memorie van Toelichting).

2.2.3 OVERWEGING VAN MOGELIJKE VERZELFSTANDIGING

In het begin van de jaren negentig gaven de gewijzigde politieke opvattingen met betrekking tot de bestuurlijke verhoudingen en de taken van de rijksoverheid aanleiding om te bezien in hoeverre de uitvoering van de opvang van asielzoekers op afstand kon worden gebracht. Het inzicht dat beleid en uitvoering van elkaar gescheiden zouden moeten worden was inmiddels ontstaan.

Het contact tussen de gemeenten en het Rijk inzake de uitvoering van de opvang was langzaam naar een andere vorm toegegroeid. Het werd wenselijk geacht om de bestuurlijke contacten en het verwerven van locaties in één hand te geven.

Tegelijkertijd begon men zich te realiseren dat de aard van de uitvoerende werkzaamheden niet paste in de toenmalige opvatting over de taken van een kerndepartement.

Al met al hebben deze ontwikkelingen en inzichten - met als bijzondere omstandigheid de grote hoeveelheid voorzieningen verspreid door het land - geleid tot de conclusie dat het noodzakelijk was om de uitvoering van de opvang van asielzoekers te verzelfstandigen.

In april 1992 is de Interimstichting Opvang Asielzoekers (ISOA) opgericht. Deze tijdelijke stichting kreeg een aantal uitvoerende taken op het gebied van de opvang van asielzoekers, zoals de medische opvang van asielzoekers, en het management van de AZC's. De betrokken medewerkers van WVC werden gedetacheerd bij de ISOA als eerste stap op weg naar het zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). De meer bestuurlijke taken bleven bij WVC. De oprichting van het ISOA heeft een nauwe samenwerking met de POA mogelijk gemaakt. Dit samenwerkingsverband kreeg vanaf 1993 Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) als naam.

2.2.4 OPRICHTING VAN HET COA ALS ZBO BIJ WET (1994)

In de Wet COA (Regels betreffende de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan, belast met de materiële en immateriële opvang van asielzoekers) is het COA als zelfstandig bestuursorgaan opgericht.

De keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan was gebaseerd op inhoudelijke en politieke overwegingen. De inhoudelijke overwegingen lagen in het feit dat de organisatie belast zou worden met taken die een bestuursrechtelijk karakter hebben en zouden moeten houden. Privatisering was daarom geen optie. Verzelfstandigen door middel van (functionele) decentralisatie, dat wil zeggen door taken over te hevelen van het rijk naar een op afstand geplaatst bestuursorgaan, lag volgens het toenmalige kabinet daarom voor de hand. De politieke overwegingen werden vooral gevoed door het feit dat de opvang van asielzoekers politiek en maatschappelijk zeer gevoelig was. Met name de maatschappelijke gevoeligheid maakte dat de opvang van asielzoekers niet klakkeloos kon worden vergeleken met voorzieningen op basis van particulier initiatief.

In tegenstelling tot de omvorming van de directie Vreemdelingenzaken tot de IND in 1994 is bij de vorming van het COA niet gekozen voor de status van een agentschap (c.q. baten-lastendienst). Het opvangbeleid werd beschouwd als wezenlijk anders dan het toelatingsbeleid: bij de toelatingsprocedure ging het meer om de principiële vraag wie tot Nederland wordt toegelaten vs. het voornamelijk uitvoerende proces bij de opvang van asielzoekers. Bij externe verzelfstandiging was de minister niet meer verantwoordelijk voor iedere individuele beslissing van het orgaan, maar wel voor het orgaan als geheel.

In de wet vormden de onderstaande uitgangspunten de grondslag voor de verzelfstandiging:

1. Scheiding van beleid en uitvoering;
2. Het ministerie voert beleid en is daarmee kaderstellend voor de uitvoering; er kunnen nadere regels worden gesteld;
3. De uitvoering van de opvang van asielzoekers wordt in een verzelfstandigde organisatie ondergebracht;
4. De uit te voeren taken vereisen een organisatie met een publiekrechtelijk karakter;

5. Verzelfstandiging betekent dat het bestuur van het COA de verantwoordelijkheid krijgt voor de uit te voeren taken en de te vormen organisatie en economische bedrijfsvoering.

Men is tevens overgegaan tot een beperkte herijking van de opzet van de opvang van asielzoekers. Het was en bleef een sober doch humaan opvangbeleid. Steeds meer asielzoekers hadden echter zicht op een langdurig en eventueel permanent verblijf in Nederland. Het opvangbeleid moest hierdoor meer worden gericht op het bevorderen van contact met de samenleving. Vanaf dag één moesten de asielzoekers worden geconfronteerd met de hier geldende rechten en plichten, met de bijbehorende zelfwerkzaamheid in de opvangcentra.

De verhouding tussen het COA en WVC moest er één op afstand zijn. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de opvang van asielzoekers als zodanig en voor de afstemming van het opvangbeleid op het algemene regeringsbeleid en op het internationale beleid (inzake de opvang van asielzoekers) bleef echter intact.

Verhouding tussen bestuur en het uitvoeringsapparaat

'De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taken van de organisatie ligt bij het bestuur [van het COA]. Het bestuur vertegenwoordigt de organisatie en is voor de minister het aanspreekpunt waar het vragen omtrent de taakvervulling van de organisatie betreft. Voor de vervulling van zijn taken heeft het bestuur de beschikking over een uitvoeringsapparaat, bestaande uit het bureau en de opvangcentra. Het bestuur kan delegeren, waarmee het bestuur een deel van zijn verantwoordelijkheid overdraagt. Deze delegatie dient te worden neergelegd in een regeling inzake de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen. De verzelfstandigingsoperatie [...] heeft een grotere eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering op het niveau van de centrum-directie mogelijk gemaakt, hetgeen past in het streven naar een slagvaardige en efficiëntere organisatie van de opvang.'⁸

Sturing en bekostiging

De verzelfstandiging is tevens tot uitdrukking gekomen in het bekostigingssysteem. Dit beoogde maximale ruimte te geven aan de organisatie in relatie tot een doelmatige bedrijfsvoering. De bekostiging van het COA is vastgelegd in het Bekostigingsbesluit COA.⁹ Dit besluit is een aantal jaren later omgedoopt tot het Subsidiebesluit COA.¹⁰ In dit rapport hanteert de Commissie gemakshalve de term bekostiging in plaats van subsidiëring.¹¹

*'In de gekozen systematiek blijft het de verantwoordelijkheid van de minister om ieder jaar te bepalen hoeveel centrale opvangplaatsen er gecreëerd worden; de minister bepaalt dit aantal op grond van prognoses [...] Het aantal beschikbare opvangplaatsen wordt daarnaast ook bepaald door de budgettaire kaders die door de rijksbegroting en de meerjarencijfers gesteld worden. Vervolgens berust bij het ZBO de verantwoordelijkheid om het door de minister bepaalde aantal opvangplaatsen (zodanig) te verwerven, in te richten en te exploiteren, en de asielzoekers, binnen dit beschikbare aantal plaatsen op te vangen. Het merendeel van de kosten die hieraan verbonden zijn, is genormeerd.'*¹²

2.2.5 INSTROOM ASIELZOEKERS NAAR EEN HOOGTEPUNT

In het onderstaande overzicht is een aantal cijfers over de jaren 1994 tot 2002 weergegeven.¹³ Met name de bezetting in 2001 geeft aan hoe sterk het COA is gegroeid in een beperkt aantal jaren. Deze groei kan gerust als 'stormachtig' worden omschreven.

⁸ Kamerstuk 23 540 nr. 3 (Memorie van Toelichting).

⁹ Staatsblad 1994, nr. 637.

¹⁰ Staatsblad 1997, nr. 764.

¹¹ Hoewel formeel-juridisch sprake is van een subsidiërelatie, past de connotatie die in het dagelijks taalgebruik aan 'subsidie' wordt gegeven volgens de Commissie niet goed bij de bekostigingsrelatie van het COA en het ministerie van BZK.

¹² Kamerstuk 23 540 nr. 3 (Memorie van Toelichting).

¹³ In dit overzicht wordt geen inzicht gegeven in de verdeling tussen het werkzame personeel op het hoofdkantoor en in de regio.

	Instroom	Uitstroom	Bezetting per 31/12	Capaciteit per 31/12	Personeel per 31/12 ¹⁴	Personeel per 31/12 (fte)
1994	45.212	39.772	32.809	32.213	2.410	2.197
1995	25.762	29.166	30.166	36.304	2.757	2.186
1996	19.870	20.162	29.800	34.161	2.712	2.135
1997	31.331	23.206	37.720	38.109	2.639	2.188
1998	42.019	24.631	54.070	49.539	3.222	2.770
1999	38.227	27.340	64.771	57.805	4.023	3.368
2000	33.634	19.940	78.246	69.595	3.413	2.944
2001	25.273	19.625	83.801	90.102	3.460	2.994
Verandering 1994-2001			155%	180%	44%	36%

- Zowel de instroom als de uitstroom van asielzoekers in de centrale opvang vertonen een sterk fluctuerend beeld;
- De bezetting bij het COA is in 2001 ten opzichte van 1994 toegenomen met 155%;
- De capaciteit (het aantal opvangplaatsen) is over de periode 1994-2001 gestegen met 180%;
- Het personeelsbestand is in dezelfde periode met ruime percentages gestegen: 44% in absolute zin, 36% op basis van fte's (full time equivalent).

2.2.6 BELEIDSACCENTEN

Vreemdelingenwet 2000

Eén van de meest belangrijke beleidswijzigingen in deze periode betrof de inwerkingtreding van de (nieuwe) Vreemdelingenwet 2000, aanhangig gemaakt door staatssecretaris Cohen. Deze wet moest onder meer het antwoord vormen op de immer toenemende stroom asielzoekers naar Nederland. Met andere woorden, het asielbeleid werd strenger en daarmee passend bij de toenmalige tijdgeest. Mede om de zogeheten 'tentenkampen' te voorkomen.

De *Vreemdelingenwet 2000* en de bijbehorende Invoeringswet zijn op 1 april 2001 in werking getreden. De Vreemdelingenwet 2000 is erop gericht om de kwaliteit van de beslissingen om een vreemdeling al dan niet in Nederland te laten verblijven te verbeteren, het vereenvoudigen van het verblijfsvergunningstelsel, het aantal procedures te verminderen en daardoor de procedureduur te verkorten.

Tentenkampen

In het najaar van 1998 haalden lekkende legertenten voor de opvang van asielzoekers in Nederland de pers - in zowel binnen - als buitenland. In het onderstaande bericht een terugblik op die periode:

'Nederlandse tenten lekken niet meer

Afghaanse en Somalische families in de striemende regen door de modder ploeterend naar een lekkend legertentje: de schrijnende beelden van het eerste Nederlandse tentenkamp voor asielzoekers haalden de wereldpers, in oktober '98. Twee jaar later vangt Nederland duizenden vreemdelingen op in tenten. Maar ze zijn wel een stuk luxueuzer dan toen. Jarenlang was Nederland de barmhartige Samaritaan onder de Europese landen. Geen enkel land ving zoveel asielzoekers op per hoofd van de bevolking. Tot staatssecretaris voor Justitie Job Cohen twee jaar geleden alarm sloeg: de aanmeldcentra konden de instroom niet meer aan, nieuwe asielzoekers kwamen op een wachtlijst terecht. In afwachting moesten ze zich maar zien te redden. Een storm van verontwaardiging brak los. Cohen liet dan maar een kamp optrekken met legertenten, op de heide bij Ermelo op de Veluwe. De omstandigheden waren er zo primitief en het weer in die koude, natte oktobermaand zo slecht, dat de wereldpers kwam filmen in Ermelo.

¹⁴ Exclusief externen en uitzendkrachten.

Asielzoekers zaten verkleumd voor lekkende tenten vol plassen, zonder degelijk sanitair of laarzen in de diepe modder. Critici beschuldigden Cohen er zelfs van bewust de media te gebruiken om in verre landen kandidaat-asielzoekers af te schrikken. Onder druk van de publieke opinie werd het kamp al na enkele dagen weer gesloten. Maar in de zomer van 1999 herrees het, om het grote aantal Kosovaarse vluchtelingen op te vangen. Er is inmiddels een heel netwerk van tentenkampen in Nederland: grote kampen voor duizend bewoners in Ermelo, Ter Apel en binnenkort Vlaardingen, kleinere onder meer in Leiderdorp en Amsterdam.¹⁵

2.3 KRIMP EN GELIJKTIJDIG VERZAKELIJING: 2002 TOT 2012

Als gevolg van een dalende instroom van asielzoekers moesten in deze periode de beschikbare capaciteit en het aantal medewerkers bij het COA worden teruggebracht. Naast de krimpopgave was het ook noodzakelijk tot een verzakelijking van het optreden van het COA te komen.

Mevrouw Albayrak werd per juni 2003 benoemd tot hoofd-directeur Opvang.¹⁶ In oktober 2004 werd zij vervolgens benoemd tot algemeen directeur. Gelijktijdig werd de directie omgevormd van een tweehoofdige in een eenhoofdige directie.¹⁷

In de rest van deze paragraaf zal een negental *gebeurtenissen* worden beschreven. Dit om een beeld te kunnen schetsen van het COA tussen 2002 en 2012.

2.3.1 OPEENVOLGENDE REORGANISATIES

Om de opeenvolgende reorganisaties in een context te kunnen plaatsen wordt - net als voor de periode 1994-2001 - hieronder een cijfermatig overzicht gegeven voor de jaren 2002 tot 2012. Echter, nu tevens voorzien van de personeelsverdeling over het hoofdkantoor en de regio.

	Instroom	Uitstroom	Bezetting per 31/12	Capaciteit per 31/12	Personeel per 31/12 ¹⁸	Personeel per 31/12 (fte)	Hoofdkantoor (fte)	Regio (fte)
2002	12.916	26.936	69.752	85.541	3.717	3.270	373	2.897
2003	8.529	25.329	52.714	66.932	2.682	2.378	311	2.067
2004	5.324	16.995	40.761	46.694	2.429	2.134	384	1.750
2005	5.394	17.177	28.730	36.636	2.110	1.872	469	1.393
2006	7.772	13.190	23.232	29.409	1.847	1.645	547	1.098
2007	8.977	10.308	21.698	24.745	1.691	1.526	493	1.033
2008	14.623	16.148	20.122	22.294	1.603	1.447	420	1.027
2009	15.343	13.726	21.749	23.556	1.599	1.437	436	1.001
2010	15.624	16.640	20.913	24.479	1.668	1.494	429	1.065
2011	13.697	18.657	16.082	21.615	1.643	1.482	442	1.040
Verandering 2002-2011			-77%	-75%	-56%	-55%	18%	-64%

¹⁵ De Standaard, woensdag 06 september 2000.

¹⁶ Na onder meer gewerkt te hebben als afdelingshoofd Personeel en Organisatie bij de gemeente Dordrecht trad mevrouw Albayrak in maart 2001 als concerndirecteur P&O in dienst bij het COA.

¹⁷ Zie COA Jaarverslag 2004, pagina 42. Raadpleeg tevens COA Jaarverslag 2003 (pagina 17 - organisatieschema) en COA Jaarverslag 2002 (pagina 47 - organisatieschema) waarin melding wordt gemaakt van een algemeen directeur en een hoofd-directeur.

¹⁸ Exclusief externen en uitzendkrachten.

¹⁹ Inclusief 100 herplaatsingskandidaten.

- Zowel de instroom als de uitstroom van asielzoekers in de centrale opvang vertonen een sterk fluctuerend beeld;
- De bezetting bij het COA is in 2011 ten opzichte van 2002 gedaald met 77%, maar kende een relatief stabiele periode tussen 2006-2010 (hierbij dient te worden opgemerkt dat deze relatieve stabiliteit in de cijfers werd veroorzaakt door de grote uitstroom wegens de pardonregeling. Zonder de pardonregeling zou de bezetting bij het COA in dezelfde periode met ruim 12.000 plekken zijn gegroeid);
- De capaciteit (het aantal opvangplaatsen) is over de periode 2002-2011 gedaald met 75%;
- Het personeelsbestand is in dezelfde periode met ruime percentages gedaald: 56% in absolute zin, 55% op basis van fte's.
- Het werkzame personeel op het hoofdkantoor is in deze periode gestegen met 18% (mede veroorzaakt door de concentratie van staffuncties), terwijl het personeelsbestand in de regio gedaald is met 64%.

Reorganisaties door de jaren heen

In de periode 2002 tot 2012 heeft het COA meerdere reorganisaties doorgemaakt. Hieronder wordt in tabelvorm een overzicht gegeven van de belangrijkste reorganisaties binnen het COA voor de periode 2002-2011. Deze organisatieveranderingen zijn deels ingegeven door de dalende instroom van het aantal asielzoekers en de hierdoor (financieel) noodzakelijke krimp van de organisatie. Een ander deel kan worden gerelateerd aan de gewenste verzakelijking van het COA en de daaruit voortvloeiende centralisering van bevoegdheden.

Jaar	Gebeurtenis
2002	<ul style="list-style-type: none"> • Invoering van nieuw organisatie- en besturingsmodel afgerond. • Opvangcentra ondergebracht in 36 clusters verdeeld over vijf regio's.
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiding van invoering van een resultaatgericht besturingsmodel (COA Output Sturing). • Door de vermindering van de opvangcapaciteit per 1 mei 2003 wordt het aantal regio's van vijf naar twee teruggebracht en het aantal clusters verminderd van 36 naar 12. • Voorbereiding op nieuwe opvangtaken op het gebied van terugkeer en inburgering van asielzoekers.
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Start van nieuwe sturingsrelatie tussen het ministerie van Justitie en het COA. • Introductie van Nieuw Opvangmodel (kerntaken van het COA in een procesmodel uitgewerkt). • Start met nieuwe opvangtaken (terugkeer en inburgering). • Reorganisatie van concerndirecties afgerond (reeds ingezet in 2003); medewerkers met ondersteunende taken gaan over van de (opvang)clusters naar de concerndirecties. • Het aantal opvanglocaties neemt af van 137 naar 85.
2005	<ul style="list-style-type: none"> • Reorganisatie Bedrijfsvoering; voorbereiding van nieuwe directie Management Services (centrale aansturing van de bedrijfsbureaus in de clusters). • Het aantal opvanglocaties neemt verder af naar 64.
2006	<ul style="list-style-type: none"> • Start van directie Management Services.
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Einde aan groot deel van terugkeertaken in verband met de start van de Dienst Terugkeer en Vertrek per 1 januari 2007. • Start van reorganisatie 'Bewegen op ambitie'. <ul style="list-style-type: none"> - Reorganisatie binnen de opvang: [1] voorbereiding naar beperking van opvangclusters (van 12 naar 8) en [2] introductie Helpdesk Opvang. • Start van de reorganisatie van de directie Huisvesting: <ul style="list-style-type: none"> - Operationele taken blijven achter (lees beheer, onderhoud en plaatsing). - Strategische taken gaan naar Vastgoed en Capaciteit (lees verwerven of afstoten van locaties).
2008	<ul style="list-style-type: none"> • Start van directie Vastgoed en Capaciteit i.o. • Opvang van 12 naar 8 clusters. • Regiostructuur afgeschaft, niet langer sprake van de (resterende twee) regio's Noord en Zuid. • Start Helpdesk Opvang. • Start van COAcademy (als onderdeel van Management Services). • Voorbereiding van nieuwe zorgstelsel voor asielzoekers c.q. ontmanteling van Medische Opvang Asielzoekers (MOA).

Jaar	Gebeurtenis
2009	<ul style="list-style-type: none"> Einde aan MOA: aansluiting op reguliere zorg. Publieke zorg blijft bij GGD Nederland, de opdracht voor het verlenen van curatieve zorg wordt gegund aan zorgverzekeraar Menzis. Medewerkers van het COA maken asielzoekers wegwijs in het nieuwe systeem. Start met duurzame azc's (vastgelegd in Vastgoedvisie). Vorbereiding op nieuwe asielprocedure (per 1 juli 2010).
2010	<ul style="list-style-type: none"> Start nieuwe asielprocedure.
2011	<ul style="list-style-type: none"> Aankondiging van meerdere krimpbesluiten met gevolgen voor zowel het personeel in de opvang als personeel werkzaam op het hoofdkantoor.

Hieronder wordt in tabelvorm weergegeven wat de grootste veranderingen zijn geweest in de organisatiestructuur voor wat betreft *de directies en hun naamgeving* binnen het COA:

	Naam directie (2002-2005)	Naam directie (2006- heden)	Opmerking
1	Bestuurlijke ondersteuning & communicatie	Bureau Algemeen Directeur (2006-2010); Strategie en Bestuur (2011- heden)	
2	Huisvesting	Huisvesting	Deels lijndirectie
3	Financiën & Control	Sturing, Control & Finance	
4	Personeel & Organisatie		Opgegaan in Management Services (2006)
5	Informatie & Communicatietechnologie		Opgegaan in Management Services (2006)
6	Bedrijfsbureau Opvang (2004-2005)		Opgegaan in Management Services (2006)
7		Management Services (2006-heden)	
8		Beleid & Juridische Zaken (2006-heden)	
9		Vastgoed en Capaciteit (2008-heden)	Afsplitsing van directie Huisvesting, gericht op strategisch vastgoedmanagement
10	Internal audit	Internal Audit (2006-2008); Auditdienst (2009-heden)	
11	Opvang (12 clusters)	Opvang (2006-2007: 12 clusters / 2008-heden: 8 clusters); vanaf 2008-heden een Helpdesk Opvang	Lijndirectie

2.3.2 IBO COA²⁰

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: de bedrijfsvoering van het COA

De aanleiding van het beleidsonderzoek was onder meer de wens om de kostprijzen te herzien om een grotere transparantie te bewerkstelligen. De volgende onderzoeksopdracht werd hiertoe geformuleerd door de ministerraad:

'Richtinggevende voorstellen te doen voor een volwaardig resultaatgericht besturingsmodel (bekostiging op basis van output) tussen de minister van Justitie en het COA, waarin rekening wordt gehouden met de invoering van een baten/lastenstelsel bij het COA, de introductie van de leen- en depositofaciliteit, de gevolgen van de notitie opvangmodaliteiten en de budgettaire consequenties.'

Voorstellen van de (interdepartementale) werkgroep

1. Uitgangspunten voor de nieuwe bekostiging en aansturing zijn het vergroten van de transparantie, een heldere toedeling van de taken en bevoegdheden waardoor een efficiënte aanwending van publieke middelen ook in de toekomst wordt gegarandeerd. Door de uitkomsten van de nieuwe bekostigings-

systematiek tussen Justitie en het COA over te nemen in de Rijksbegroting kan bovendien de publieke verantwoording verbeterd worden. Overigens zal dit alles geen verandering brengen in de huidige bevoegdheden van de staatssecretaris van Justitie.

2. Behalve over de gewenste aantallen hoofdproducten (de output) kunnen in de toekomst ook afspraken gemaakt gaan worden over de kwaliteitseisen. Hiertoe kunnen zogenaamde «Service Level Agreements» worden afgesloten, waarin de kwaliteitseisen zijn vastgelegd en waardoor de transparantie verder wordt vergroot. Bezien in het licht van het besturingsmodel zijn dit taken van een opdrachtgever.
3. Naast de bekostiging van de activiteiten heeft ook de doorvoering van een volledig baten/lastenstelsel belangrijke consequenties. De (financiële) continuïteit van het COA staat hierbij centraal. Dit kan worden vastgelegd in een genormeerd investerings-, financierings- en risicobeleid. In de sturingsrelatie zijn dit taken van een eigenaar.

Kabinetsstandpunt IBO-COA

Het kabinet acht de aanbevelingen van de werkgroep werkbare uitgangspunten en richtinggevend voor het traject naar een volwaardig resultaatgericht besturingsmodel zoals dat het kabinet voor ogen staat.

Voor het beleggen van de rol van eigenaar²¹ stelt het kabinet voor aan te sluiten bij het model dat binnen Justitie van toepassing is op de nieuwe baten-lastendiensten Nederlands Forensisch Instituut en de Directie Bestuurszaken. Dat houdt in dat de Secretaris-generaal ambtelijk eindverantwoordelijk is conform de organisatieregeling ministerie van Justitie 2000. Met inachtneming van de mandaatregeling ministerie van Justitie 1997 treedt de Directeur-generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenbeleid op als gemandateerd eigenaar van het COA. Bij de vertaling van deze vormgeving naar convenanten zal bij het opstellen van het eigenaarsconvenant expliciet aandacht besteed worden aan de afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten opzichte van het COA.

Tijdens de begrotingsbesprekingen rond de voorjaarsnota (van 2002) is afgesproken dat in de implementatie van het IBO COA uiterlijk 1 januari 2003 ten principale de vraag naar de bestuurlijk-organisatorische vormgeving (agentschap, ZBO met of zonder Raad van Toezicht) beantwoord wordt aan de hand van de geldende verzelfstandigingskaders. Ter realisatie van een krachtig en onafhankelijk toezicht op de uitvoering zal in dit licht aan de invulling van de auditfunctie binnen het COA bijzondere aandacht besteed worden. De rol van opdrachtgever wordt belegd bij de Directeur Vreemdelingenbeleid. Het is de verwachting dat het implementatietraject voor medio 2003 kan zijn afgerond, opdat het werken volgens de nieuwe sturingsrelatie per 1 januari 2004 van start kan gaan.

2.3.3 VISITATIE HANDVESTGROEP PUBLIEK VERANTWOORDEN (SEPTEMBER 2002)

De Handvestgroep Publiek Verantwoorden (HPV) stelt sinds het jaar 2000 'met de beste governance' de norm voor kwaliteit in publieke dienstverlening. HPV borgt dat zijn leden oor en oog hebben voor hun publiek. HPV zet nieuwe inzichten over goed bestuur om in gevraagd en ongevraagd advies aan haar leden. HPV doet dat door:

- op proactieve wijze het imago van de publieke dienstverlening te profileren;
- de kwaliteit en effectiviteit van de publieke dienstverlening te bewaken en te beschermen;
- het luisterend oor en oog van de publieke dienstverlening (link tussen uitvoering en beleid) te zijn.²²

De aangesloten leden nodigen het Visitatiecollege – bestaande uit experts van buiten - uit voor een visitatie. Onderwerp van de visitatie is de wijze waarop het zelfstandig bestuursorgaan zijn publieke verantwoording organiseert en daaraan invulling geeft. De visitatie berust enerzijds op vertrouwen in de integriteit van de door het zelfstandig bestuursorgaan verstrekte informatie. Anderzijds op de eigen waarneming van de visitatoren. Het college vraagt voorafgaand aan de visitatie zo nodig aanvullende documenten op en het formuleert eigen

²¹ De rollen van eigenaar en opdrachtgever moeten en kunnen niet in een strikt juridische zin worden opgevat. Het gaat om definities die gehanteerd worden in de beschrijving van het baten-lastendienstmodel. Een meer uitgebreide beschrijving van deze rollen komt aan de orde in het hoofdstuk over bestuursstructuur.

²² <http://www.publiekverantwoorden.nl/nl/waar-wij-voor-staan/missie.aspx>

'verbazingen' en (aanvullende) vragen. Het college informeert het zelfstandig bestuursorgaan over de onderwerpen waarin zij zich nader wil verdiepen via gesprekken met sleutelfiguren of via extern diepteonderzoek.

Sinds de oprichting in november 2000 maakt het COA deel uit van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden. Het COA was destijds het eerste zelfstandig bestuursorgaan dat bereid was om een visitatie te ondergaan. In relatie tot dit onderzoek zijn de volgende (algemene) observaties uit het visitatierapport van 2002 van belang:

'Het Visitatiecollege is vervuld van respect voor het COA. Het Visitatiecollege meent dit op de volgende gronden. Het COA is een fatsoenlijke organisatie die ook bij de ketenpartners het beeld oproept dat de taakvervulling op een integere wijze plaatsvindt. Zelfs de nieuwe taak, asielzoekers voorbereiden op terugkeer en asielzoekers daadwerkelijk uit een centrum plaatsen, gebeurt op een integere en loyale wijze. Het COA is van ver gekomen: het COA heeft zich ontwikkeld van een pioniersorganisatie tot een professionele organisatie die de bedrijfsvoering goed op orde heeft. Maar ook een organisatie die een grote omslag heeft gemaakt: van een barmhartige zorgorganisatie naar een organisatie die politieke besluiten uitvoert. De cultuuromslag die hiervoor noodzakelijk was, heeft het COA gewetensvol uitgevoerd en is diep in de organisatie gepenetreerd. Deze cultuuromslag zal wel voortdurende aandacht nodig hebben van het management: het COA loopt het risico in een spagaat terecht te komen waarbij enerzijds begeleiding wordt verleend aan asielzoekers, maar anderzijds de asielzoeker voorbereid wordt op beëindiging van die zorg. Deze nieuwe dimensie vergt veel van de organisatie en haar medewerkers.

Het COA ziet zichzelf als een transparante organisatie. Er is, zo concludeert COA, nog wel winst te behalen, bijvoorbeeld in het proactief informeren van de omgeving, maar het beeld is al met al gematigd positief. In de 'stoplichtmethode' van het COA scoort de organisatie zichzelf op half oranje/half groen. [...] Het Visitatiecollege heeft voor het geformuleerde zelfoordeel geen bevestiging gevonden bij de ketenpartners. Andere organisaties, met wie het COA samenwerkt, zien het COA veelal als een gesloten, in zichzelf gekeerde organisatie. Partners hebben weinig zicht op (intern) beleid. Er is geen sprake van proactieve informatievoorziening. Maatregelen worden genomen zonder de partners in een vroeg stadium te informeren. De partners worden op het moment dat het COA een besluit doorvoert hierdoor niet zelden verrast. De klacht is enerzijds dat het COA hierdoor kansen mist: laat anderen meedenken waardoor de besluitvorming en de resultaten ervan aan kwaliteit zullen winnen. Anderzijds voorkomt het dat partners hun eigen bedrijfsvoering te laat moeten afstemmen op veranderende omstandigheden. Het Visitatiecollege kan niet beoordelen wie hierin gelijk heeft en spreekt hierover derhalve ook geen oordeel uit. Wel acht het Visitatiecollege het wenselijk dat het COA het gesprek aangaat met de ketenpartners over de aard van de relatie.

Het COA geeft in de zelfevaluatie aan dat op dit thema (kwaliteit red.) van het publiek verantwoord verbeteringen zijn te realiseren. Het stoplicht staat op half oranje/half rood. De externe verantwoording over kwaliteitszorg kan worden verbeterd, kwaliteitseisen voor de belangrijkste producten moeten nog worden vastgesteld. [...] Het Visitatiecollege heeft gemerkt dat het COA een organisatie is waar de medewerkers trots op zijn, waarvoor medewerkers graag willen werken en een waar medewerkers een sterke binding mee hebben. De medewerkers geloven in het product van het COA en staan erachter. Overigens hoeft deze bevlogenheid niet automatisch samen te hangen met een kwaliteitsopvatting. Het Visitatiecollege heeft over deze opvatting geen informatie ter beschikking.

Responsief handelen en participatie ten aanzien van de gasten staat nog in de kinderschoenen, zo oordeelt het COA over zich zelf. In de 'stoplichtmethode' scoort het COA zichzelf half rood/half oranje. Ten aanzien van de gemeenten en de gemeenschap is het COA van oordeel dat de organisatie het beter doet: voor de gemeenschap staat het stoplicht op oranje, voor de gemeenten op half oranje/half groen. De politieke principaal komt er in de zelfevaluatie van het COA het beste af: het COA scoort zichzelf op alle indicatoren (dus ook op het totaal) een groen stoplicht. [...] Het Visitatiecollege heeft vastgesteld dat het beeld dat het COA heeft van de eigen responsiviteit en participatiemogelijkheden voor partners, niet overeenkomt met het oordeel dat andere organisaties daarvan hebben. Met name de grote discrepantie die er bestaat tussen de beleving van het COA over de relatie met het ministerie van Justitie, en de wijze waarop de vertegenwoordigers van dit ministerie deze relatie beoordelen, is verontrustend. Het departement beschouwt het COA naar

de waarneming van het Visitatiecollege als een gesloten organisatie die geen openheid van zaken wil geven en die niet meedenkt in de keten.²³

2.3.4 NIEUWE STURINGSRELATIE²⁴

Het COA heeft 2003 afgesloten met een positief exploitatieresultaat. Tevens zijn eind 2003 de vorderingen van het COA op het ministerie van Justitie over de jaren 2001 en 2002 afgehandeld. Hiermee kwam een einde aan de onzekerheid in de subsidierelatie. Bovendien ontstond in 2003 duidelijkheid over de kostprijzen van het COA in het kader van het COA Output Sturing (COS)project. Ook deze duidelijkheid speelde een rol bij het wegnemen van onzekerheid in de subsidierelatie tussen het COA en het ministerie van Justitie.

Op 1 januari 2004 trad de nieuwe sturingsrelatie in werking tussen het COA en het ministerie van Justitie. De rollen van het ministerie als opdrachtgever en eigenaar waren voortaan gescheiden. De nieuwe sturingsrelatie moest zorgen voor transparantie en een efficiënte inzet van publieke middelen. Bovendien moest dit nieuwe model het COA in staat stellen om bedrijfsmatig te opereren. Daarnaast is de vraag inzake de bestuurlijk-juridische structuur beantwoord door *geen* wijziging aan te brengen in de status van zelfstandig bestuursorgaan.

2.3.5 AFTREDEN OUDE BESTUUR / AANTREDEN VAN RAAD VAN TOEZICHT I.O.

Medio 2006 komt aan de zittingsperiode van het bestuur onder leiding van mevrouw Kraaijeveld-Wouters een einde. Per 1 juli 2006 treedt de heer Hermans aan als voorzitter van het nieuwe bestuur. Dit bestuur wijzigt qua samenstelling bijna in zijn geheel, op de heer Bakas na.

Ook in de taakopvatting treedt een verandering op. Het bestuur gaat functioneren *als ware zij een Raad van Toezicht*. Dit terwijl in de op dat moment vigerende Wet COA een dergelijk orgaan niet wordt vermeld. Formeel blijft de benaming 'bestuur' overeind. Vandaar dat de officieuze titel Raad van Toezicht in oprichting (i.o.) wordt. Vanaf het jaarverslag 2006 is deze officieuze benaming consequent opgevoerd.

Hieronder wordt inzicht gegeven welke bestuursleden respectievelijk toezichthouders gedurende de periode 2002-2012 actief waren bij het COA:

Namen van bestuursleden ²⁵	
Bestuur 2002 – 2006 ²⁶ (tot 1 juli 2006)	Mevrouw J.G. Kraaijeveld- Wouters (vz) De heer M.A.P. van Haersma Buma Mevrouw L. van Rijn-Vellekoop De heer J.R. Nieukerke De heer A. Bakas
Namen van toezichthouders	
Raad van Toezicht 2006 – heden ^{27 28}	De heer L.M.L.H.A. Hermans (vz) De heer J.W.J. Besemer (per 20 oktober 2011 ontslag genomen) Mevrouw A.W. Duthler De heer R. Willems De heer A. Bakas (tot 1 juli 2010) De heer R.J.G. Bandell (vanaf 1 juli 2010) Mevrouw N.A. Kalsbeek-Jasperse (vanaf 20 oktober 2011) ²⁹

²³ Ontleend aan het Visitatierapport over het COA van september 2002. Er wordt tijdens een visitatie gescoord op (1) transparantie, (2) kwaliteit, (3) prijs/prestatie en (4) responsief handelen en participatie. Voor meer informatie zie www.publiekverantwoorden.nl.

²⁴ Ontleend aan COA Jaarverslagen 2003 en 2004.

²⁵ Het gros van de bestuursleden was al (minimaal) een termijn van vier jaar actief als bestuurslid.

²⁶ Staatscourant 1 juli 2002, nr. 122 / pag. 12.

²⁷ Staatscourant 11 mei 2006, nr. 92 / pag. 10.

²⁸ Staatsblad 2010 nr. 886.

²⁹ Staatscourant 2011 nr. 19377, 1 november 2011.

2.3.6 BELEIDSACCENTEN IN DE PERIODE 2002-2012

Herschikkingen in de vreemdelingenketen (2004-2007)

De activiteiten toelating, opvang en terugkeer/vertrek liggen in elkaars verlengde en moeten op elkaar aansluiten, zowel qua inhoud als proces. Zaken als instroom en uitstroom, of meer specifiek de verblijfsduur, doorlooptijden en doorstroomtijden, zijn van levensbelang voor de sturing van de keten.

In 2004 startte het COA met nieuwe opvangtaken die gericht zijn op *terugkeer* en inburgering. In september van het daaropvolgende jaar (2005) rapporteerde de Algemene Rekenkamer over het functioneren van de Immigratie en Naturalisatiedienst. Het kabinetsstandpunt op het rapport werd als volgt verwoord:

[...] zowel in de opzet als in de aansturing van de keten verbeteringen te realiseren zijn. De onderlinge afhankelijkheid van de ketenpartners behoeft uitwerking en regie. Naar aanleiding van de bevindingen en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de problemen die het kabinet eerder heeft gesignaleerd, is besloten dat enkele ingrijpende verbeteracties nodig zijn om de keten optimaal te laten functioneren: het omvormen van de IND tot enige toelatingsorganisatie; het aanpassen van de bevoegdheidsverdeling bij visumverlening; en het opzetten van een aparte terugkeerorganisatie. Het doel van deze verbeteracties is dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de organisaties die belast zijn met respectievelijk toelating, opvang en terugkeer beter kan aansturen.³⁰ Met de start van de aparte terugkeerorganisatie (DT&V) per 1 januari 2007 vertrok letterlijk en figuurlijk het gros van de terugkeertaken bij het COA.

Generaal pardon in 2007

De overheid – te weten het kabinet Balkenende IV - heeft op 15 juni 2007 de pardonregeling (Regeling ter afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet) ingevoerd. Met de pardonregeling heeft de overheid asielzoekers die voor 1 april 2001 een eerste asielaanvraag hebben ingediend en sinds die tijd onafgebroken in Nederland zijn, een verblijfsvergunning en eigen woonruimte gegeven. Het ging alleen om asielzoekers die geen oorlogsmisdrijven of misdrijven tegen de menselijkheid hebben gepleegd en die geen gevaar vormden voor de nationale veiligheid.

Ongeveer 25.000 asielzoekers hebben een verblijfsvergunning gekregen. 5.000 asielzoekers die al lange tijd in Nederland verbleven, voldeden niet aan de criteria. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) kreeg tot taak hen te begeleiden bij de terugkeer naar hun eigen land.

Paviljoens in 2009

In het jaar 2009 heeft het COA paviljoens geplaatst op de drie locaties Crailo, Gilze en Rijen en Oude Pekela. In de media kwam al spoedig het beeld van 'tenten' en 'tentenkampen' - bekend van de situatie rond de eeuwwisseling - weer naar voren. De media berichtten als volgt:

'Tenten grof schandaal'

Asielzoeker moet in tent³¹

Vluchtelingen moeten in tentenkampen worden gestopt om het acute tekort aan huisvesting op te vangen. Dat bevestigt het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Het COA heeft reusachtige plastic tenten aangeschaft, waarvan een eerste onlangs is geopend bij het AZC Prinsenbosch in Gilze en Rijen. In de tent, ook wel paviljoen genoemd, kunnen ruim 250 asielzoekers worden opgevangen. Het COA is op zoek naar een tweede locatie voor een dergelijk tentenkamp. [...]

³⁰ Kamerstuk 30 240, nr. 4

³¹ Bericht in de Telegraaf van vrijdag 29 mei 2009.

'Tenten grof schandaal'

De VVD heeft geen goed woord over voor het plan asielzoekers in tentenkampen onder te brengen.

"Omdat de staatssecretaris het uit de klauwen heeft laten lopen, moeten we weer terug naar tentenkampen", aldus VVD-Kamerlid De Krom. "Het gebrek aan opvangcapaciteit kon je allang aan zien komen. Het is een grof schandaal dat ze dit heeft laten gebeuren." Albayrak liet de Kamer begin deze week nog weten voor 2010 geen grote stijging van de benodigde opvangcapaciteit te voorzien.

Staatssecretaris Albayrak heeft de Tweede Kamer over de ontstane situatie meermaals schriftelijk geïnformeerd.^{32 33} In aansluiting op de brieven zijn er in ieder geval twee AO's (algemene overleggen) geweest met de Tweede Kamer en wel op 2 juli 2009 en 14 oktober 2009 (zie voor de verslagen hiervan Kamerstukken 19 637 nrs. 1301 en 1311). Begin 2010 is de staatssecretaris per brief nogmaals teruggekomen op het een en ander:

*'op verschillende momenten heb ik uw Kamer, zowel per brief als tijdens mondeling overleg, in het afgelopen jaar geïnformeerd over de ontwikkelingen in de opvangcapaciteit [...]. Hierbij heb ik aangegeven dat, als gevolg van de vraag naar opvangplaatsen bij het COA, een aantal bestaande opvanglocaties tijdelijk met zogenaamde paviljoens is uitgebreid. Die tijdelijke uitbreiding was noodzakelijk in verband met een stijging van de asielinstroom en de bezetting van de centrale opvang in combinatie met het aflopen in 2009 van de gebruiksvergunningen en bestuursovereenkomsten op meerdere locaties. Ook gedurende dit jaar lopen er weer verschillende bestuursovereenkomsten af. Het COA heeft aangegeven dat het geen indicaties heeft dat de noodzakelijke capaciteit voor de voorziene ontwikkelingen in 2010 niet tijdig beschikbaar zal zijn. De tijdelijke paviljoens op de locaties in Gilze en Crailo zijn inmiddels afgebroken. In februari of maart 2010 zal, volgens de door het COA opgegeven planning, het paviljoen in Oude Pekela volgen. De ontwikkeling van de instroom en de bezetting van opvang in het algemeen en de TNV in het bijzonder vormt op dit moment geen aanleiding om over te gaan tot het plaatsen van paviljoens.'*³⁴

Regeer- en gedoogakkoord (najaar 2010): een strenger asielbeleid

Het kabinet Rutte-Verhagen heeft in zijn regeerakkoord en in het gedoogakkoord dat het heeft gesloten met de PVV een veelvoud van initiatieven op het vlak van immigratie en asiel aangekondigd. Het huidige asielbeleid is als volgt geformuleerd:

'Het kabinet wil dat asielaanvragen sneller en zorgvuldiger worden behandeld, zodat asielzoekers snel weten of ze in Nederland kunnen blijven of moeten terugkeren naar het land van herkomst. Ook wil het kabinet hen ontmoedigen om door te procederen nadat een aanvraag is afgewezen, wanneer er geen nieuwe feiten of omstandigheden zijn.

*In de Beleidsvisie stroomlijning toelatingsprocedures staan de maatregelen die de minister voor Immigratie en Asiel³⁵ wil nemen. Een aantal van deze maatregelen wordt direct in praktijk gebracht. Bijvoorbeeld het verzwaren van de bewijslast. Voor de overige maatregelen is aanpassing van wet- en regelgeving nodig.'*³⁶

³² Kamerstuk 19 637, nr. 1278 (brief van 25 mei 2009).

³³ Kamerstuk 19 637, nr. 1284 (brief van 15 juni 2009).

³⁴ Kamerstuk 19 637, nr. 1318 (brief van 25 januari 2010).

³⁵ Door een herschikking in portefeuilles – na het aantreden van de nieuwe minister van BZK – luidt de nieuwe benaming de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel.

³⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid-en-immigratie/asielbeleid>

2.3.7 DISCUSSIE OVER DE KADERWET ZBO'S IN RELATIE TOT DE WIJZIGING VAN DE WET COA

Wetswijziging COA

Nog onder het oude bestuur (onder voorzitterschap van mevrouw Kraaijeveld-Wouters) is de discussie over een nieuwe Wet COA gestart, op nadrukkelijk verzoek van toenmalig minister Verdonk. De belangrijkste ingrediënten voor een wetswijziging waren de bestuursstructuur en een wens tot uitbreiding van taken. De bestaande bestuursstructuur diende vervangen te worden door een governance model waarin een Raad van Toezicht en een Raad van Bestuur functioneren. Dat zou meer recht doen aan de inmiddels gegroeide bestuurspraktijk binnen het COA, waarbij het bestuurlijk zwaartepunt aan het verschuiven was richting de directie.

Het andere punt betrof de wens tot uitbreiding van taken. Beschikbare (rest)capaciteit wilde het COA in kunnen gaan zetten voor bijvoorbeeld de opvang van arbeidsmigranten. Ook is overwogen om opvangplekken in te zetten om de wachtlijsten in de jeugdzorg weg te kunnen werken.

In relatie tot de gewenste taakuitbreiding is het voorstel van het COA niet gevolgd. Staatssecretaris Albayrak stelde zich (in 2007 en de jaren daarna) op het standpunt dat het COA zich diende te beperken tot haar 'core business', te weten de opvang van asielzoekers.

Gedurende de periode dat er sprake was van een discussie over de wetswijziging tussen het COA (directie en bestuur/Raad van Toezicht i.o. samen) enerzijds en het departement anderzijds trad de Kaderwet ZBO's in werking en wel per 1 februari 2007.³⁷ Binnen een jaar na inwerkingtreding diende de departementen hun respectievelijke ZBO's - waaronder het COA bij Justitie - onder de werking van deze wet te brengen. Wat vooral een rol speelde in een nieuwe discussie, over de kaderwet ZBO's in relatie tot de wetswijziging COA, was de bevoegdheidsverdeling tussen het bestuur/ Raad van Toezicht i.o. en de minister (van Justitie). Het betrof dan voornamelijk de bevoegdheden tot benoemen, schorsen en ontslag van de leden van het bestuur (lees de directie van het COA) en het vaststellen van de bezoldiging van deze leden. Het COA, waaronder ook de Raad van Toezicht, stelde zich op het standpunt om zoveel mogelijk bevoegdheden bij de Raad van Toezicht te laten, terwijl Justitie meer bevoegdheden aan de minister wilde toebedelen. Justitie werd daarbij gesteund door BZK, dat de aanpassing aan de Kaderwet begeleidde, en het voorstel van het COA in strijd met de uitgangspunten van de Kaderwet oordeelde. In het oorspronkelijke wetsvoorstel waren de bevoegdheden van de Raad van Toezicht beperkt; zij werden op advies van de Raad van State uitgebreid.³⁸

Ten aanzien van benoeming kreeg de Raad van Toezicht de bevoegdheid een *voordracht* te doen, met dien verstande dat van deze voordracht zonder zwaarwegende redenen niet of nauwelijks afgeweken kon worden. Ook bij de bezoldiging zou de Raad van Toezicht een voorstel doen.³⁹ Het inwerkingtredingsbesluit van de Wet COA is genomen vlak voor de daadwerkelijke inwerkingtreding per 1 januari 2011.⁴⁰

³⁷ Wet van 2 november 2006, houdende regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen).

³⁸ Kamerstuk 32 205, nr. 4 (Advies van Raad van State nader rapport).

³⁹ Staatsblad 2010, nr. 203.

⁴⁰ Besluit van 23 december 2010 tot wijziging van het Subsidiebesluit Centraal Orgaan opvang asielzoekers 2005 en vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van wet van 20 mei 2010, Stb. 2010, nr. 203, tot wijziging van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers in verband met de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de instelling van een raad van toezicht.

Kaderwet ZBO's

In de brief van de toenmalige minister en staatssecretaris van Justitie wordt aangegeven dat voor het COA er ook thans nog reden is om de publieke taak onder een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid vorm te geven: "bij het COA staat het motief van regelgebonden uitvoering voorop. Anders dan de Commissie-Gerritse⁴¹ menen wij dat de ZBO-status van het COA ook bij een meer restrictieve interpretatie van de instellingsmotieven aan het motief van regelgebonden uitvoering en het onafhankelijkheidsmotief voldoet.

Overigens heeft de commissie bij het COA opgemerkt dat eventuele transformatiekosten van een ZBO naar een ander orgaan niet altijd zullen opwegen tegen de verwachte voordelen daarvan, zodat zij de afweging over de status van het ZBO nadrukkelijk aan ons heeft willen overlaten. [...] Voor het COA zal een zodanige uitzondering worden gemaakt op artikel 15, dat op het personeel van het COA de CAO Welzijn van toepassing kan blijven.⁴²

Nieuwe Wet COA: belangrijkste veranderingen

In het schema hieronder is weergegeven op welke wijze een beperkt aantal bevoegdheden en verantwoordelijkheden waren en zijn belegd bij het COA. Het gaat achtereenvolgens om:

- Benoeming/schorsing/ontslag (incl. bezoldiging)
- Taakuitvoering
- (Financiële) besluiten
- Vertegenwoordiging

Was (1994)	Is (2011)	Is (2011)
Bestuur	Raad van Toezicht	Raad van Bestuur (voorheen directie)
Benoeming/schorsing/ontslag		
Onze minister benoemt, schorst en ontslaat de voorzitter en de overige leden van het bestuur [...] (art. 5 lid 2).	De leden van de raad van toezicht worden benoemd voor vier jaren (door de minister). De aftredende leden kunnen ten hoogste tweemaal worden herbenoemd (art. 10 lid 4).	De leden van het bestuur worden benoemd voor vier jaren (door de minister). De aftredende leden kunnen ten hoogste tweemaal worden herbenoemd (art. 8 lid 4).
De leden worden benoemd voor vier jaren. De aftredende leden kunnen ten hoogste tweemaal worden herbenoemd (art. 5 lid 4).	NB 1 De minister stelt de raad van toezicht in de gelegenheid voor iedere te vervullen plaats in de raad een voordracht te doen van tenminste een persoon, waarvan Onze minister niet afwijkt dan na overleg met de raad van toezicht (art. 10 lid 2).	NB 1 Behoudens spoedeisende gevallen stelt Onze minister de raad van toezicht in de gelegenheid voor iedere te vervullen plaats in het bestuur een voordracht te doen van tenminste een persoon, waarvan Onze minister niet afwijkt dan na overleg met de raad van toezicht (art. 8 lid 3).
Het bestuur benoemt, schorst en ontslaat de algemeen directeur (art. 8 lid 2).	NB 2 De raad van toezicht kan leden van de raad voordragen voor schorsing of ontslag [...] (art. 10 lid 5).	NB 2 De raad van toezicht kan leden van het bestuur voordragen voor schorsing of ontslag, waarvan Onze minister niet afwijkt dan na overleg met de raad. Behoudens een dergelijke voordracht en behoudens spoedeisende gevallen stelt Onze minister de raad van toezicht in de gelegenheid zijn gevoelen kenbaar te maken over de voorgenomen schorsing of ontslag van een lid van het bestuur (art. 8 lid 5).
		NB 3 De raad van toezicht adviseert Onze minister in ieder geval omtrent: a) het reglement van het bestuur [...] en b) de aan het lidmaatschap van het bestuur verbonden bezoldiging of schadeloosstelling, bedoeld in artikel 14 van de Kaderwet (artikel 11 lid 4).

⁴¹ Zie tevens ZBO's binnen kaders. Rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet ZBO's. Gepubliceerd op 12 september 2007.

⁴² Kamerstuk 25 268, nr. 60.

<p>Taakuitvoering</p> <p>Het bestuur van het orgaan draagt er zorg voor dat de taken (van het COA) op doelmatige en deskundige wijze worden uitgevoerd en draagt overigens zorg voor een goede uitvoering van deze wet (art. 7 lid 1).</p> <p>Het bestuur van het orgaan wordt in zijn werkzaamheden ondersteund door een bureau, aan het hoofd waarvan een algemene directeur is geplaatst (art. 8 lid 1).</p>	<p>De raad van toezicht ziet toe op de werkzaamheden van het bestuur en staat deze met raad terzijde (art. 11 lid 1).</p>	<p>Het bestuur is belast met de dagelijkse leiding van het COA en draagt zorg voor een goede uitvoering van de taken [...] (art. 9 lid 1).</p>
<p>(Financiële) besluiten</p> <p>Het bestuur van het orgaan stelt het werkplan, de begroting en de jaarrekening van het orgaan vast. Deze behoeven de goedkeuring van Onze minister (art. 16 lid 1).</p>	<p>Goedkeuring dan wel instemming van de raad van toezicht behoeven de besluiten van het bestuur betreffende: a) het activiteitenplan; b) de begroting; c) de jaarrekening; d) het jaarverslag; e) het doen van investeringen of desinvesteringen [...]; f) het aangaan van meerjarige exploitatie-overeenkomsten [...] (art. 11 lid 2).</p> <p>NB 1 Het activiteitenplan behoeft de instemming van Onze minister (art. 17 lid 1).</p> <p>NB 2 Het besluit tot vaststelling van de begroting behoeft de goedkeuring van Onze minister (art. 29 lid 1 Kaderwet ZBO's).</p> <p>NB 3 Het besluit tot vaststelling van de jaarrekening behoeft de goedkeuring van Onze minister (art. 34 lid 2 Kaderwet ZBO's).</p> <p>De raad van toezicht stelt een reglement vast, dat in ieder geval voorziet in: a) zijn werkwijze en de wijze van besluitvorming; b) de mogelijkheid tot instelling van commissies (art. 10 lid 6).</p> <p>NB 1 De minister keurt het door de raad van toezicht vastgestelde reglement goed.</p>	<p>Alle bevoegdheden van het COA die niet bij of krachtens de wet aan de raad van toezicht zijn toegekend, komen toe aan het bestuur (art. 9 lid 2).</p> <p>Het bestuur stelt een reglement vast, dat in ieder geval voorziet in: a) de vervanging van de voorzitter bij diens schorsing of ontstentenis; b) delegatie en mandaat van bevoegdheden van het bestuur; c) de wijze van besluitvorming van het bestuur (art. lid 6).</p> <p>NB 1 Het bestuursreglement behoeft de goedkeuring van Onze minister (art. 11 lid 1 Kaderwet ZBO's).</p>
<p>Vertegenwoordiging</p> <p>Het orgaan wordt in en buiten rechte vertegenwoordigd door de voorzitter van bestuur en een ander bestuurslid [...] (art. 11).</p>		<p>Het COA wordt in en buiten rechte vertegenwoordigd door de voorzitter van het bestuur (art. 13).</p>

2.3.8 POLITIEK-BESTUURLIJKE SETTING VAN HET ASIELDOSSIER Van generaal naar specifiek dossier (financiering)

In het voorjaar 2010 verandert het asieldoosier van een generaal dossier in een specifiek dossier. Dit houdt in dat mogelijke budgetoverschrijdingen ('tegenvallers') bij ondermeer het COA niet langer door het ministerie

van Justitie kunnen worden gepresenteerd aan het ministerie van Financiën. Vanaf dat moment moest het verantwoordelijke departement (eerst Justitie, vervolgens BZK) de financiële problemen binnen de eigen (departementale) begroting oplossen. Het asioldossier was overigens één van de weinig resterende generale dossiers binnen de Rijksbegroting. Het ministerie van Financiën wilde aan dergelijke dossiers het liefst zo snel mogelijk een einde maken.

Van Justitie naar BZK

Bij de vorming van het kabinet Rutte-Verhagen is op het allerlaatste moment besloten om het asioldossier – en daarmee het onderdeel vreemdelingenzaken van het Directoraat-generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken – te ‘verhangen’ van het ministerie van Justitie naar dat van BZK.⁴³ Staffuncties bleven echter hoofdzakelijk achter bij Justitie en verhuisden niet mee. Gelijktijdig ging het dossier ‘politie’ over van BZK naar het nieuwe ministerie van Veiligheid en Justitie.

De minister voor Immigratie en Asiel – gehuisvest binnen BZK - kreeg vanaf dat moment het asiel- en immigratiebeleid onder zijn hoede en werd daartoe ambtelijk ondersteund door het Directoraat-generaal Vreemdelingenzaken, met daarbinnen onder meer de Directie Migratiebeleid. De zittende Directeur-generaal vertrok niet lang daarna om een internationale functie te gaan vervullen. De plaatsvervangend Directeur-generaal is vanaf begin 2011 als waarnemend Directeur-generaal gaan functioneren en per 1 oktober 2011 benoemd tot Directeur-generaal.

De aandacht die in het regeer- en gedoogakkoord aan immigratie en asiel werd geschonken maakt de overdracht intensiever. De beleidsmatige impact (‘vier pagina’s aan beleidsinitiatieven’) zorgt namelijk voor extra druk op het personele, organisatorische en financiële c.q. budgettaire vlak. Het beeld van ‘een kleinere winkel (de ambtelijke ondersteuning) die open moest blijven gedurende de verbouwing’ (uitvoering van regeer- en gedoogakkoord) doet recht aan de toenmalige verhoudingen.

Opeenvolgende verantwoordelijke bewindslieden

Terugkijkend op de beschreven periodes en de beleidsaccenten die verschillende bewindslieden hebben gezet, dient een overzicht van de opeenvolgende bewindslieden – verantwoordelijk voor het asielbeleid en daarbinnen het opvangbeleid - door de jaren heen gegeven te worden. Na een start onder het ministerie van WVC (tot medio 1994) is het opvangbeleid lange tijd de verantwoordelijkheid geweest van het ministerie van Justitie (en/of tijdelijk de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie daarbinnen). Momenteel valt het opvangbeleid onder de minister voor Immigratie en Asiel (binnen het ministerie van BZK).

Kabinet	Ministerie	Bewindspersoon
Kok I (22 augustus 1994 - 3 augustus 1998)	Justitie	Mevrouw Schmitz (staatssecretaris)
Kok II (3 augustus 1998 - 22 juli 2002)	Justitie	De heer Cohen (staatssecretaris), afgetreden 31 december 2000 Mevrouw Kalsbeek-Jasperse (staatssecretaris), vanaf 2 januari 2001
Balkenende I (22 juli 2002 - 27 mei 2003)	Justitie / Vreemdelingen- zaken en Integratie	De heer Nawijn (minister)
Balkenende II (27 mei 2003 - 7 juli 2006)	Justitie / Vreemdelingen- zaken en Integratie	Mevrouw Verdonk (minister)
Balkenende III (7 juli 2006 - 22 februari 2007)	Justitie / Vreemdelingen- zaken en Integratie	Mevrouw Verdonk (minister), tot 14 december 2006 De heer Hirsch Ballin (minister), vanaf 15 december 2006 Asielbeleid erbij

⁴³ Staatscourant 2010 nr. 16527, Besluit houdende departementale herindeling met betrekking tot vreemdelingenzaken (18 oktober 2010).

Balkenende IV (22 februari 2007 - 14 oktober 2010)	Justitie	Mevrouw Albayrak (staatssecretaris), afgetreden 23 februari 2010 De heer Hirsch Ballin (minister), vanaf 24 februari 2010 Asielbeleid erbij
Rutte-Verhagen (14 oktober 2010 – heden)	BZK / Immigratie en Asiel	De heer Leers (minister)

2.3.9 INWERKINGTREDING NIEUWE WET COA: 1 JANUARI 2011

Takenpakket

Op de website van het COA wordt de organisatie en het uit te voeren takenpakket als volgt beschreven: 'het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) is voor de Nederlandse samenleving dé opvangorganisatie die zorgt voor probleemloze opvang van vreemdelingen. In opdracht van de minister voor Immigratie en Asiel biedt het COA mensen in een kwetsbare positie veilige huisvesting en ondersteunt hen in de voorbereiding op hun toekomst, in Nederland of elders. Het gaat vooral om asielzoekers en vluchtelingen, en om specifieke groepen zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De samenleving doet steeds vaker een ander beroep op de opvang- en huisvestingsexpertise van het COA. Daardoor ontwikkelt het COA zich tot een organisatie met een grote maatschappelijke betrokkenheid en anticipeert het op ontwikkelingen in Nederland en Europa. Het COA is een uitvoeringsorganisatie met opvanglocaties in heel Nederland. De stafdirecties zijn in Rijswijk gehuisvest. Het COA voert momenteel de onderstaande taken uit:

- **Huisvesting van asielzoekers:** Het COA huisvest asielzoekers in opvanglocaties, totdat over hun asielverzoek is beslist door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), en de rechter deze beslissing heeft getoetst.
- **Het geven van begeleiding en informatie aan asielzoekers:** Asielzoekers zijn verantwoordelijk voor eigen keuzes. Het COA begeleidt hen daarbij. Het COA stimuleert zelfstandigheid, initiatief en zelfontplooiing van asielzoekers, zodat zij zelf in staat zijn vorm te geven aan hun toekomst in Nederland of elders.
- **Het leveren van goederen aan asielzoekers:** Het COA levert onder andere beddengoed en de eerste inrichting van de kamer aan asielzoekers.
- **Het uitbetalen van weekgeld aan asielzoekers:** Het uitbetalen van weekgeld is vastgelegd in de Regeling Verstrekkingen Asielzoekers (RVA).
- **Het verwerven, beheren en sluiten van opvanglocaties:** Het COA is verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van voldoende opvangplaatsen voor asielzoekers die zijn toegelaten tot de asielprocedure. Het COA realiseert opvanglocaties in heel Nederland en onderhandelt daarover met gemeenten.
- **Het handhaven van de veiligheid in de opvanglocaties:** COA-medewerkers zijn getraind in conflictbeheersing. Er zijn 24 uur per dag beveiligingsmedewerkers op een opvanglocatie aanwezig.⁴⁴

In minder prozaïsche (wet)tekst luiden de taken van het COA als volgt:

Taken van COA (artikel 3 Wet COA)

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 60a, onderdeel a, van de Huisvestingswet 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.

⁴⁴ Zie <http://www.coa.nl/NED/website/page.asp?menuid=14>

2. Onze minister kan het COA taken als bedoeld in het eerste lid opdragen met betrekking tot andere categorieën vreemdelingen.

Bestuursstructuur

- Er is begin 2011 vooralsnog geen Raad van Bestuur benoemd.
- (Op 3 oktober 2011 treedt de heer Paul aan als interim bestuursvoorzitter van het COA, na de op non-actiefstelling van de algemeen directeur op 27 september 2011).⁴⁵
- De algemeen directeur van voor 1 januari 2011 heeft feitelijk haar werkzaamheden na die datum voortgezet.
- De directieraad is begin 2011 bijna geheel vernieuwd qua samenstelling.
- De leden van de Raad van Toezicht zijn met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet COA daadwerkelijk als leden van de Raad van Toezicht benoemd als bedoeld in die wet.⁴⁶ Er is echter geen reglement voor de Raad van Toezicht beschikbaar begin 2011. Vlak voor het einde van 2011 komt een dergelijk reglement pas formeel beschikbaar.⁴⁷
- (Medio oktober 2011 vertrekt het lid van de Raad van Toezicht Besemer op eigen verzoek. Vervolgens treedt de rest van de Raad van Toezicht tijdelijk terug. Ter invulling van een vacante plek wordt mevrouw Kalsbeek-Jasperse benoemd in de Raad van Toezicht).

⁴⁵ Staatscourant 2011, nr. 17942 (3 oktober 2011).

⁴⁶ Staatsblad 2010, nr. 886.

⁴⁷ Staatscourant 2011, nr. 24031 (30 december 2011).



Werkklimaat en bestuursstijl

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van de Commissie op het gebied van het werkklimaat bij het COA beschreven. Aandacht wordt besteed aan de volgende, door de minister gestelde vragen:

1. Hoe kunnen de cultuur, het werkklimaat en de bestuursstijl binnen het COA gekenmerkt worden? Is er sprake van een angstcultuur? Waaruit wordt dit afgeleid?
2. Is de mobiliteit in de top van het COA te relateren aan voorgaande vragen?
3. Hoe is de integriteit binnen de organisatie geborgd en welke procedures zijn hiervoor ingericht?
4. Hoe functioneert het interne en externe klachtrecht van het COA?
5. In welke mate en waar zijn klachten over het werkklimaat aangekaart en op welke wijze is hierop gereageerd door de verantwoordelijke functionarissen?
6. Hoe is de samenwerking tussen de algemeen directeur van het COA en de medezeggenschap?
7. Wat is de rol van de Raad van Toezicht in deze (geweest)?
8. In welke mate en tegen welke voorwaarden liet de directie van het COA zich ondersteunen door de inhuur van externe partijen?

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 3.2 worden de bevindingen ten aanzien van het werkklimaat bij het COA in de periode 2008 tot en met 2011 beschreven, en dan met name gerelateerd aan de vraag of er sprake is van sociale onveiligheid.

De uitkomsten van de enquête en de verdiepende interviews onder COA-medewerkers worden in paragraaf 3.3 beschreven. Paragraaf 3.4 gaat over de bestuursstijl van de algemeen directeur van het COA. In paragraaf 3.5 wordt beschreven hoeveel en welke directeuren vanaf 2006 bij het COA zijn vertrokken. Paragraaf 3.6 gaat over de klachtensystematiek bij het COA. Paragraaf 3.7 gaat over de vraag in welke mate en tegen welke voorwaarden de directie van het COA zich liet ondersteunen door externe partijen. De Commissie sluit het hoofdstuk in paragraaf 3.8 af met een analyse van haar bevindingen.

3.2 BESCHRIJVING WERKKLIJMAAT: SOCIALE VEILIGHEID 2008 - 2011

Inleiding

De Commissie is gevraagd de cultuur en het werkklimaat binnen het COA te kenmerken en meer in het bijzonder of er sprake is van een angstcultuur. Aangezien 'angstcultuur' naar het oordeel van de Commissie een te algemeen begrip is om in onderhavig onderzoek toe te passen, heeft de Commissie ervoor gekozen dit

begrip te operationaliseren. De Commissie heeft besloten te onderzoeken of er bij het COA sprake is van 'sociale veiligheid'. Dit is in ieder geval zo als:

- medewerkers vertrouwen hebben in en krijgen van de eigen leidinggevende en het 'hogere management',
- het hogere management het goede voorbeeldgedrag vertoont,
- medewerkers vertrouwen hebben in de totstandkoming van besluitvorming, mede omdat de beslissers weten wat er leeft op de werkvloer, en
- samenwerking in de organisatie wordt gestimuleerd.

Naast het thema sociale veiligheid is in dit onderzoek ook gekeken naar de mate van openheid van de cultuur en de mate van hiërarchische oriëntatie van de cultuur.⁴⁸

Op basis van gesprekken met betrokkenen en bestudeerde documenten wordt duidelijk dat het thema 'sociale veiligheid' de afgelopen jaren op een aantal momenten op de agenda bij het COA heeft gestaan. Er zijn diverse programma's geweest die enerzijds de kwaliteit van het werk stimuleerde in een veranderende omgeving en zich anderzijds richtten op de menskant van de organisatie. Hierdoor kon het thema sociale veiligheid binnen het COA aandacht krijgen en kon het bespreekbaar worden.

2008: Ondernemingsraad plaatst sociale veiligheid op agenda

In 2008 plaatst de Ondernemingsraad het onderwerp 'sociale veiligheid' expliciet op de agenda. Dat heeft te maken met het vertrek van de twee directeuren Opvang regio Noord en regio Zuid in het vierde kwartaal van 2007; paragraaf 3.5 gaat hier uitgebreid op in.

Naar aanleiding van dit vertrek ontvangt de Ondernemingsraad van het COA reacties van medewerkers die zich zorgen maken over de continuïteit en aansturing van het COA. Mede naar aanleiding hiervan besluit de Ondernemingsraad te onderzoeken of er door het vertrek van de directeuren risico's zijn en/of ontstaan voor de continuïteit binnen de directie Opvang. Hierbij spelen ook de signalen een rol die de Ondernemingsraad door de jaren heen heeft ontvangen van medewerkers. Deze signalen zijn gerelateerd aan (een gebrek aan) sociale veiligheid.

In het kader van het hiervoor genoemde onderzoek voert de Ondernemingsraad in 2008 gesprekken met nog in dienst zijnde én vertrokken directeuren en medewerkers. In haar onderzoek concludeert de Ondernemingsraad dat na het vertrek van de directeuren geen continuïteitsknelpunten zijn ontstaan in de directie Opvang. Ook concludeert de Ondernemingsraad dat het vertrek van de directeuren daarmee 'adequaat is afgehandeld'.

Naast deze conclusies constateert de Ondernemingsraad dat er nog een aantal zaken speelt. Uit een ongedateerde notitie 'Resultaten Onderzoek vertrek Directeuren Opvang', bestemd voor de medewerkers van het COA, komt het volgende citaat:

'De veiligheidsbeleving van medewerkers. In meerdere gesprekken heeft de ondernemingsraad wederom te horen gekregen dat medewerkers zich niet veilig voelen openlijk te spreken bijvoorbeeld over zaken die hen bezighoudt omdat zij vrezen voor represailles. Uiteraard is dit niet de eerste keer dat de raad dit hoort en hij heeft hierover dan ook in een eerder stadium met de algemeen directeur gesproken. De raad beseft dat [...] dit te maken heeft met cultuur en dat de cultuurverandering binnen een organisatie een proces is van jaren. Gezien het belang van veiligheidsgevoel van de medewerkers [wil] de raad met algemeen directeur van gedachten wisselen over de wijze waarop dit proces kan worden bevorderd. (...)

'De sturing van de organisatie. In gesprekken geeft men aan dat het laag beleggen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet altijd in uitvoering kan worden gebracht omdat de sturing te detaillistisch is met minimale speelruimte. Ook dit zou ten koste gaan van de slag- en daadkracht. (...)

⁴⁸ De (wetenschappelijke) onderbouwing van het voorgaande is opgenomen in de toelichting op de enquête (bijlage 4).

Naar aanleiding hiervan spreekt de Ondernemingsraad met de algemeen directeur van het COA af deze onderwerpen binnenkort ter bespreking te agenderen.

In de tussentijd heeft de Ondernemingsraad op 23 mei 2008 de volgende verklaring aan het begin van de overlegvergadering met de algemeen directeur voorgelezen:

'Afgelopen week heeft de raad vernomen dat de pas geselecteerde Clustermanager van Zeeland/Brabant naar huis is gestuurd en naar alle waarschijnlijkheid niet zal terugkeren. In een gesprek met leden van het dagelijks bestuur van de raad heeft hij aangegeven dat hij destijds de opdracht heeft gehad de [toenmalig voorzitter van de Ondernemingsraad] op voorhand af te wijzen voor de functie Manager Diensten. Dit vindt de raad stuitend. Daarnaast gaat het feitelijk lijnrecht in tegen de afspraken die zijn gemaakt met de raad en de huidige regelgeving op dit gebied werving en selectie van het COA. Helaas hoort de raad vaker voorbeelden die afbreuk zouden kunnen doen aan het vertrouwen in de leiding van de organisatie. Daarentegen heeft de raad tot nu toe niet de behoefte gehad de vertrouwenskwesitie aan de orde te stellen. Door de huidige situatie is de raad dusdanig aan het twijfelen gebracht ten aanzien van de betrouwbaarheid van de algemeen directeur, dat hij het, in het belang van het organisatie en de medewerkers, noodzakelijk acht een aantal zaken/voorbeelden te onderzoeken. Van deze verklaring zal de raad de Raad van Toezicht i.o. op de hoogte stellen. Hierbij schort de raad het overleg tot nadere orde op en zal de lopende adviesaanvraag schriftelijk afhandelen.'

Op 12 juni 2008 laat de Ondernemingsraad de algemeen directeur het volgende weten:

'Ter nadere duiding van de verklaring die er momenteel ligt, wil de raad het volgende met u delen. De raad heeft de dynamiek van de ondernomen actie onderschat en erkent dat de wijze van informeren van medewerkers en Raad van Toezicht prematuur is geweest. Daarbij betreurt de raad het dat uit de verklaring de conclusie is te trekken dat de raad het vertrouwen in u heeft opgezegd. Dit is geenszins het geval en die indruk heeft de raad ook niet willen wekken. De raad ziet toekomst in de samenwerking en is van mening dat er gewerkt zal moeten worden aan de relatie. De raad distantieert zich van de individuele casus zoals genoemd in de verklaring. Graag zou de ondernemingsraad met u op korte termijn spreken over de relatie en in het licht daarvan de situatie die is ontstaan op 22 mei 2008. Ook hoopt de raad met u van gedachten te kunnen wisselen over de wijze waarop de raad de toekomstige periode ziet.'

Op 17 juli 2008 vindt het eerste gesprek plaats tussen de Ondernemingsraad en de algemeen directeur.⁴⁹ In onderstaande opsomming is een aantal punten opgenomen uit een notitie van de Ondernemingsraad van 2 juli 2008 ten behoeve van dit gesprek. De algemeen directeur heeft aan de Commissie aangegeven dat zij niet bekend is met (de inhoud van) deze notitie.

- *'De kostbare en prestigieuze campagne 'Met vertrouwen aan het werk. Doen!' die al twee en een half jaar loopt, zou ondertussen moeten hebben geleid tot verbetering op het gebied van de veiligheidsbeleving. De raad kan echter nergens uit opmaken dat [dit, toevoeging Onderzoekscommissie] het geval is. Aan de hand van de signalen constateert de raad eerder het tegenovergestelde.'*
- *'De raad vindt het, ondanks de pogingen tot weerleggen, opmerkelijk dat er zo veel **wisselingen in het management** in de afgelopen drie jaren zijn geweest. Minstens zo opmerkelijk vindt de raad het dat de directieraad hierin geen **patroon** herkent. De algemeen directeur heeft in het gesprek met het dagelijks bestuur [van de Ondernemingsraad, toevoeging Onderzoekscommissie] getracht het patroon te weerleggen door op te sommen hoe goed alle vertrokken directeuren terecht zijn gekomen, maar is daarbij niet ingegaan op de redenen en/of aanleiding van het vertrek.'*

⁴⁹ De Commissie heeft van dit gesprek het verslag opgevraagd bij het COA. Het COA heeft laten weten dat van dit gesprek geen verslag is gemaakt.

- *'De raad verbaast zich er ook over dat de **vertrokken managementleden** aangegeven hebben wel degelijk een patroon te herkennen. Zij geven aan dat zij last hadden van spanningsvelden door verschillende belangen en de **afrekencultuur** die zij hebben ervaren, vooral wanneer zij zich kritisch opstelden ten opzichte van de wijze van sturing van het COA. Zij zeggen zich niet veilig te hebben gevoeld en blij te zijn dat, ondanks dat zij het COA een geweldige organisatie vinden, er niet meer te werken.'*
- 1. *De raad concludeert dat het COA niet een bedrijf is waarbij iedere medewerker zich veilig voelt, zowel fysiek als emotioneel. De raad heeft daarbij op dit moment niet het vertrouwen dat het COA op de goede weg terug is. Naar de mening van de raad lijkt de organisatie zich steeds verder op te delen in aparte onderdelen en niveaus met eigen belangen, eigenbelang en prioriteiten. De raad 'vermoedt' dat de oorzaak van het gebrek aan veiligheidsbeleving ligt in de **scoor- en afrekencultuur** van het COA.*
- 2. *De raad concludeert dat hij in dit stadium met de hoeveelheid, de verscheidenheid, maar ook de vaagheid aan signalen [...] zijn taak niet meer kan uitvoeren.'*

In september 2008 vindt een tweede gesprek tussen Ondernemingsraad en de algemeen directeur plaats. Volgens de Ondernemingsraad delen de algemeen directeur en de raad de beelden die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Ook wordt erkend dat sprake is van een probleem. Om dit probleem op te lossen, besluiten de Ondernemingsraad en de algemeen directeur een adviesbureau uit te nodigen om een 'mini-hoorcollege' te geven over het onderwerp 'sociaal emotionele veiligheid'.

Dit hoorcollege vindt in december 2008 plaats. Daarbij komt allereerst de vraag aan de orde of het mogelijk is om een (verondersteld) gevoel van sociale en emotionele veiligheid bij medewerkers te onderzoeken en, zo ja, hoe zo'n onderzoek het beste kan worden vormgegeven. Verder is aan de orde welke rol de Ondernemingsraad bij zo'n onderzoek zou kunnen spelen.

In een presentatie⁵⁰ voor zijn achterban vat de Ondernemingsraad de adviezen van beide ingeschakelde deskundigen bij het hoorcollege als volgt samen:

'Een onderzoek betekent terugkijken, stilstand. Je hebt bovendien geen onderzoek nodig om te weten wat er aan de hand is. Om sociaal emotionele veiligheid aan te pakken, moet het worden erkend door het management en het management moet er gezamenlijk met de medewerkers aan willen werken. De beste manier is om gezamenlijk op te trekken in de aanpak van het probleem.'

Naar aanleiding van dit hoorcollege besluiten de Ondernemingsraad en de algemeen directeur de waarden van het COA met elkaar en de medewerkers te gaan delen. In de praktijk zijn dit twee processen geweest:

1. De algemeen directeur heeft samen met de directieraad en een aantal medewerkers van het COA de waarden van het COA geactualiseerd en opgenomen in het Visiedocument COA 2009 – 2013 met als titel 'Dé opvangorganisatie van Nederland'.

Het gaat om de volgende waarden:

- 'Wij kenmerken ons door respectvol, mensgericht te handelen en een grote maatschappelijke betrokkenheid.
- Wij zorgen ervoor dat onze kennis op elk moment op de juiste plaats in de organisatie beschikbaar is, zodat wij de beste dienstverlening kunnen bieden.
- Wij verkiezen samenwerking boven concurrentie.

⁵⁰ Ongedateerde presentatie van de Ondernemingsraad, 'Sociaal emotionele veiligheid (s.e.v.), Week 26 & 27' (2009).

- Wij hebben operational excellence als leidend organisatieprincipe en hanteren het Handvest Publieke Verantwoording.⁵¹
2. De Ondernemingsraad heeft zelf ook waarden van het COA benoemd. Dit heeft geresulteerd in zes kernwaarden en een principe dat hieraan ten grondslag ligt. Het leidende principe luidt 'Respect voor het welzijn van medewerkers staat centraal en is leidend'.

Concreet betekent dit dat de COA-organisatie:

- 'rechtvaardig handelt en evenwaardigheid als uitgangspunt hanteert,
- vertrouwen geeft en verantwoordelijkheid geeft en neemt (in wederkerigheid),
- betrouwbaar en transparant is, een bestendige en duidelijke werkomgeving biedt,
- handelt vanuit maatschappelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid en erkenning en waardering voor de professional toont.'

De Ondernemingsraad is 'er van overtuigd dat wanneer de organisatie het leidende principe en de waarden hanteert, hij een werkomgeving biedt waarin medewerkers zich sociaal emotioneel veilig kunnen voelen.'⁵²

Na dit traject komt het onderwerp 'sociale veiligheid' nauwelijks meer aan de orde in overlegvergaderingen van de Ondernemingsraad met de algemeen directeur. In een aantal advies- en instemmingsverzoeken is het onderwerp 'sociale veiligheid' wel aan de orde geweest. Hierbij werd het accent gelegd op onderwerpen als 'aandacht voor de medewerker' en de uitleg over 'het waarom van bepaalde ontwikkelingen'. Ook informeel heeft de Ondernemingsraad zich samen met de algemeen directeur in de jaren 2009 – 2011 met enige regelmaat bezig gehouden met het thema sociale veiligheid. Zo waren drie leden van de Ondernemingsraad tijdelijk vertegenwoordigd in de klankbordgroep organisatieontwikkeling (zie hierna). Ook waren leden van de Ondernemingsraad aanwezig tijdens managementtweedaagsen waar organisatieontwikkeling op de agenda stond. Ook heeft de Ondernemingsraad verklaard in een aantal gevallen specifieke signalen af te hebben gegeven aan de algemeen directeur over (een vermeend gebrek aan) sociale veiligheid op een tweetal locaties van het COA.

2009 – 2011: organisatieontwikkelingstraject

Begin 2009 begint het COA met een organisatieontwikkeltraject op basis van de hiervoor genoemde visie. In dit traject staat de menskant van de organisatie centraal, waarbij het vooral gaat om te komen tot gewenst gedrag. Het stimuleren van het organisatieontwikkelproces is volgens de algemeen directeur bedoeld om *'een continue stroom van ontwikkelen, verbeteren en verantwoording afleggen te verankeren in de organisatie'* en *'Dit traject richt zich sterk op de menskant van de organisatie, waarin het voornamelijk gaat om te komen tot gewenst gedrag'*.

Ter ondersteuning van dit traject is een monitor ontwikkeld, in de vorm van een door Ordina ontwikkelde digitale enquête. Hierbij worden stellingen voorgelegd over houding en gedrag.⁵³

⁵¹ Uit het verslag van de Raad van Bestuur van 4 februari 2010 blijkt overigens dat het COA zich beraadde op haar deelname aan de Handvestgroep Publiek Verantwoorden. De algemeen directeur verklaart tijdens de vergadering dat de HPV 'een zinvolle club is, maar inmiddels enigszins verzaagd. Ten tijde van de kaderwet ZBO's werd het steeds meer een belangengroep voor ZBO's die niet met elkaar te vergelijken zijn.' De algemeen directeur verzoekt om na te denken of het COA moet blijven deelnemen in het HPV en in welke vorm. Tevens geeft de algemeen directeur aan dat als het COA blijft deelnemen dat dan een visitatie zal plaatsvinden.

In het verslag van 4 maart 2010 van de Raad van Bestuur wordt er weer gesproken over de Handvestgroep Publiek Verantwoorden. Daarin wordt vermeld dat het COA de verantwoordelijkheid over bepaalde zaken in het kader van publiek verantwoorden niet kan overdragen aan de handvestgroep. 'Processen bij en producten van het COA zijn onvergelijkbaar met die van de andere organisaties in de Handvestgroep. In het kader van bedrijfsvoering kan het wel weer nuttig zijn om informatie bij andere organisaties op te halen [...] De voorzitter concludeert dat het COA in de Handvestgroep Publiek Verantwoorden blijft participeren maar op het juiste moment zal zeggen 'even niet'.

⁵² Ongedateerde presentatie van de Ondernemingsraad, 'Sociaal emotionele veiligheid (s.e.v.), Week 26 & 27' (2009).

⁵³ Tijdens de directieraad van 26 mei 2009 licht de directeur Strategie & Bestuur toe wat het doel is van de monitor van Ordina: 'Deze monitor moet een hulpmiddel zijn om met elkaar in gesprek te komen (...). Het is de bedoeling dat er op een kwantitatieve manier informatie wordt opgehaald bij medewerkers.'

De stellingen zijn verdeeld over vier thema's⁵⁴: samenwerken, meesterschap, veiligheid en bedrijfsvoering. Het thema 'Veiligheid' gaat volgens Ordina in deze enquête om:

'Medewerkers kunnen hun werk alleen goed doen wanneer zij zich veilig voelen in het uitvoeren van hun werk. Het gaat niet zozeer om veilige gebouwen, maar veel meer om veilige omgang met elkaar, bijvoorbeeld: durven zeggen wat je wilt, initiatief/risico nemen, feedback geven aan elkaar en aan je direct leidinggevende.'

In de enquête worden in het kader van het thema 'Veiligheid' de volgende stellingen voorgelegd:

- Ik behandel mijn collega's altijd met respect.
- Ik word met respect door mijn collega's behandeld.
- Ik heb het afgelopen half jaar mijn collega's en/of leidinggevende eerlijke feedback gegeven.
- Het afgelopen half jaar heb ik van mijn collega's feedback ontvangen.
- Ik heb in mijn feedback aan collega's oog voor de mens gehouden.
- De feedback die ik krijg, wordt altijd zorgvuldig gebracht.
- Ik durf mijn collega's in het team aan te spreken op ongewenst gedrag.
- In het team hebben we elkaar het afgelopen half jaar aangesproken op ongewenst gedrag.
- Ik durf de fouten die ik maak te noemen in het team.
- In het team zijn gemaakte fouten bespreekbaar.
- Ik luister en toon begrip voor anderen.
- Binnen het team luisteren we naar en tonen we begrip voor elkaar.
- Ik kan problemen en moeilijke kwesties (op het werk) in het team ter sprake brengen.
- Collega's uit mijn team kunnen problemen en moeilijke kwesties (op het werk) met mij bespreken.
- Ik vraag uit mezelf feedback over mijn functioneren.
- Mijn teamgenoten vragen aan mij feedback over hun functioneren.

In juni 2009, februari 2010, oktober 2010 en september 2011 worden enquêtes gehouden. De uitkomsten ten aanzien van het thema veiligheid zijn als volgt:

- De resultaten op het thema veiligheid laten een geleidelijke verbetering zien op de meeste stellingen. Er is vooral een groot verschil tussen de eerste en de tweede enquête. Bijvoorbeeld: gaf in juni 2009 nog 28% van de ondervraagden aan dat men elkaar binnen het team niet aansprak op ongewenst gedrag, in februari 2010 was dat gedaald naar 9%. Een ander voorbeeld is het ontvangen van feedback: in juni 2009 gaf 17% aan geen feedback te hebben ontvangen in het voorgaande half jaar en 25% bijna nooit feedback te hebben ontvangen. In februari 2010 zakte dit naar 2% respectievelijk 9%.
- In de metingen van oktober 2010 en september 2011 zijn er minder grote verschuivingen zichtbaar.
- Het gevoelde belang van het thema veiligheid bij de medewerkers blijft onveranderd hoog.

De directieraad bespreekt het onderwerp 'organisatieontwikkeling' en de resultaten van de enquêtes een aantal malen in de periode 2009 – 2011. Eind juni 2009 worden in de directieraad de uitkomsten besproken van de monitor:

⁵⁴ Rapportage van Ordina, 'Resultaten enquête organisatieontwikkeling COA', 2009. In de enquête van september 2011 is ook het thema Relatiemanagement toegevoegd.

'Het gewenste gedrag op het thema veiligheid wordt het minste herkend (...) Het belang van de drie thema's [meesterschap, veiligheid en bedrijfsvoering] wordt als groot ervaren, waarbij veiligheid als belangrijkste wordt ervaren'.

Tijdens de directieraad van 19 mei 2009 staat organisatieontwikkeling opnieuw op de agenda. In die vergadering wordt er geconcludeerd dat de verschillende directeuren anders met het thema organisatieontwikkeling omgaan. Er wordt afgesproken dat de directeuren wekelijks terugkoppeling van de directieraad en de genomen besluiten in de werkoverleggen zullen doen en ook zullen toetsen wat er met die terugkoppeling gebeurt.

Op de managementbijeenkomst van 8 en 9 maart 2010 worden de resultaten van de tweede enquête besproken. Tijdens deze tweedaagse staat het thema 'samenwerken' centraal, en dan met name: samenwerken op individueel niveau, binnen het team en samenwerken met andere teams. Vanuit de directieraad wordt er veel geïnvesteerd in de borging ('the day after') van de organisatieontwikkeling binnen het gehele COA. De nadruk komt te liggen 'op de medewerkers bij de organisatieontwikkeling. Medewerkers moeten centraal buiten hun dagelijkse werk deze boodschap horen en deze mind-set ondergaan'.

In september 2010 worden in totaal acht bijeenkomsten voor medewerkers georganiseerd. Alle medewerkers worden geacht bij één van deze bijeenkomsten aanwezig te zijn. Volgens de algemeen directeur waren deze bijeenkomsten bedoeld om een blik te werpen op de toekomst, om de betrokkenheid en het belang van organisatieontwikkeling te benadrukken, om trots te zijn op de organisatie en om stil te staan bij de actualiteiten. De resultaten van de monitor worden op teamniveau teruggekoppeld, met als doel een denkproces op gang te brengen bij de medewerkers.

Op een speciale themabespreking over de organisatieontwikkeling in december 2010 worden de resultaten van de derde monitor besproken. Hieruit blijkt het belang dat de medewerkers van het COA hechten aan het thema 'veiligheid':

'Uit de resultaten blijkt dat voor alle thema's een stijging geldt ten opzichte van de vorige enquêtes. De stijging is het grootste bij het thema veiligheid.'⁵⁵

In 2011 is er in de verslagen van de directieraad weinig te vinden over het thema organisatieontwikkeling. In september 2011 wordt de vierde enquête uitgezet en in oktober 2011 wordt de stand van zaken besproken in de directieraad (nu onder voorzitterschap van de interim algemeen directeur).

In mei 2011 heeft de interne Auditdienst van het COA een tussentijdse evaluatie uitgevoerd naar het organisatieontwikkelingstraject. In deze evaluatie is het volgende opgenomen over sociale veiligheid:

'Bij de directies op Centraal Bureau is in meerdere gesprekken het geluid naar voren gebracht van sociale onveiligheid, binnen de eigen directie zelf of richting de directieraad. Het ging aan het doel van deze evaluatie voorbij om te onderzoeken waar dit gevoel van onveiligheid vandaan komt. Transparantie over besluiten, communicatie en voorbeeldgedrag zijn genoemd als belangrijke voorwaarden voor een open en veilige cultuur. Als gevolg van het gevoel van sociale onveiligheid ontstaat er weerstand tegen het organisatieontwikkeltraject, omdat de focus blijft liggen op voorbeeldgedrag en organisatieontwikkeling niet in een groter geheel wordt geplaatst. Gevolg van sociale onveiligheid kan daarnaast zijn dat er op alle lagen binnen de organisatie terughoudendheid ontstaat om initiatieven te nemen en zich uit te spreken.'⁵⁶

⁵⁵ Op een schaal van 1 tot 5 is het belang dat medewerkers van het COA hechten aan het thema 'veiligheid' gestegen van 4.68 naar 4.7.

⁵⁶ Rapportage Tussenevaluatie Organisatieontwikkeling van 7 juli 2011, p. 14.

Januari – juni 2010: Onderzoek door Ordina naar Sociale Veiligheid directie Huisvesting

Naast de hiervoor beschreven monitors, voert Ordina in het eerste kwartaal van 2010 ook nog een onderzoek uit naar de sociale veiligheid binnen de directie Huisvesting van het COA. Uit de rapportage van Ordina blijkt dat de aanleiding voor dit onderzoek is gelegen in signalen van medewerkers aan de Ondernemingsraad en de algemeen directeur over een fraudezaak die in 2009 had gespeeld binnen de directie Huisvesting. Dit wordt bevestigd door de toenmalige directeur Huisvesting. De algemeen directeur heeft aan de Commissie aangegeven dat het onderzoek bij de directie Huisvesting een langere voorgeschiedenis kent. In 2008 zou een aantal medewerkers bij de algemeen directeur een melding hebben gedaan van negatieve ervaringen met het managementteam van de directie Huisvesting. Toen in 2009 wederom medewerkers melding deden van wangedrag van het managementteam, heeft de algemene directeur verzocht om onderzoek te laten doen om de situatie op te pakken en te verbeteren. Volgens de algemeen directeur was de fraudezaak niet de reden voor het laten uitvoeren van het onderzoek door Ordina.

Ordina concludeert dat er binnen de directie Huisvesting sprake is van zowel 'sociale veiligheid als sociale onveiligheid'.⁵⁷ Volgens Ordina benoemt/herkent het overgrote deel van de medewerkers van de directie Huisvesting dat 'niet iedereen zich veilig voelt, dat er te weinig transparantie is, dat de fraudezaak mensen van de ankers heeft geslagen, dat de menskant is achtergebleven, dat de 'informatie' uit de wandelgangen het wantrouwen voedt.'

Ordina adviseert het positieve werkklimaat en de daarvoor noodzakelijke sociale veiligheid te herstellen door 1) het contact en vertrouwen te herstellen, 2) communicatie als middel voor balans, 3) het herstellen en verdiepen van de relatie, 4) integriteit hoog op de agenda te zetten en 5) de verhouding werkgever-werknemer ter herijken.

In de directieraad van 22 juni 2010 wordt het rapport van Ordina besproken. In het verslag van de directieraad is de volgende tekst opgenomen:

'Naar aanleiding van diverse signalen van medewerkers van de directie Huisvesting heeft Ordina een onderzoek gedaan naar de sociale veiligheid. [Directeur Huisvesting] licht de resultaten uit de rapportage toe. Vervolgens worden de leerpunten uitgebreid in de directieraad besproken'.⁵⁸

Uit gesprekken met de toenmalige directeuren en een van de betrokken adviseurs van Ordina komt echter een ander beeld naar voren over hetgeen in deze directieraad is besproken. Volgens een aantal directeuren en de betrokken adviseur van Ordina richtte de algemeen directeur, met ondersteuning van een aantal directeuren, haar pijlen op één van de managers binnen de directie Huisvesting. Volgens de algemeen directeur en een aantal andere directeuren zou die betreffende manager de reden zijn voor het gevoel van gebrek aan sociale veiligheid binnen de directie Huisvesting. Maatregelen zouden moeten worden genomen. De toenmalige directeur Huisvesting zou echter tijdens die directieraad hebben gezegd geen maatregelen te willen nemen tegen de desbetreffende manager.⁵⁹ Volgens verschillende gesprekspartners is dit één van de redenen geweest dat de betreffende directeur enkele maanden later is vertrokken bij het COA.

Februari / maart 2011: Medewerkers directie Huisvesting stappen naar Raad van Toezicht

Begin 2011 stappen twee medewerkers van de directie Huisvesting naar de Raad van Toezicht. Via een voormalig lid van het bestuur van het COA komen de medewerkers in contact met de vice-voorzitter van de Raad van Toezicht.

⁵⁷ Presentatie van Ordina van april 2010, 'Sociale Veiligheid directie Huisvesting', sheet 7.

⁵⁸ Verslag van de directieraad van 22 juni 2010, punt 4.1.

⁵⁹ Overigens is de betreffende manager in juni 2011 op non-actief gesteld, onder andere naar aanleiding van klachten over zijn declaratiegedrag. Het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING) heeft vervolgens een onderzoek uitgevoerd. De uitkomsten van het onderzoek laten zien dat de desbetreffende manager niet in strijd heeft gehandeld met wet- en regelgeving en relevante integriteitsbepalingen, waaronder de gedragscode van het COA. Naar aanleiding hiervan wordt de desbetreffende manager gerehabiliteerd.

Op 28 februari 2011 zou een afspraak plaatsvinden tussen de medewerkers en de vice-voorzitter. Deze afspraak vindt uiteindelijk geen doorgang. Op 16 maart 2011 vindt de afspraak plaats.⁶⁰ Tijdens deze afspraak overhandigen de twee medewerkers een memo getiteld 'Thema Veiligheid' aan de vice-voorzitter.⁶¹ In onderstaand kader zijn enkele citaten uit het memo opgenomen.

Waarom benaderen RvT

Ontwikkelingen binnen de organisatie van het COA, zeker in de laatste tijd baren ons zorgen. Er is geen betrouwbaar gremium in de organisatie, geen platform om onze hulpvraag te toetsen. Dat is de reden waarom we de Raad van Toezicht benaderd hebben. Het is voor ons een ongelooflijke grote stap om dit gesprek aan te gaan gezien het gevoel van onveiligheid. Het 2e vertrek per 1 februari jl. van een algemeen directeur (die inmiddels ziek is) binnen een jaar heeft dit gevoel nog meer versterkt. (...)

Praktijk

- Er is geen dialoog mogelijk op het hoogste niveau in de organisatie.
- Als medewerkers collega's aanspreken op het hoogste niveau omdat de regels, waarden en normen niet worden gehanteerd, heeft dit ernstige gevolgen, zoals b.v. zeer frequente wisselingen onder directie en management.
- Hierdoor is niet alleen een groot gevoel van sociale onveiligheid ontstaan, maar dit brengt tevens bedrijfsrisico's met zich mee:
 - Continuïteit bedrijfsvoering, door (te) vaak wisselingen directeuren en managers.
 - Professionaliteit, adviezen van professionals worden zonder uitleg/toelichting ter zijde geschoven en deskundige medewerkers worden hierdoor onthand. Het staat haaks op het gewenste gedrag. Leidinggevendenden kunnen dit ook niet uitleggen aan medewerkers. Het gevolg hiervan is, dat medewerkers gedemotiveerd raken.
 - Het COA komt naar buiten over als een onbetrouwbare partner (b.v. bestuurlijk).

Hulpvraag

Wij vragen de hulp van de RvT bij de aanpak van de veenbrand die gaande is zodat die niet omslaat in een bosbrand. Ook vragen wij aan de RvT ondersteuning waardoor we de professionaliteit in de organisatie behouden en versterken, zodat medewerkers gedreven en met veel plezier hun werk kunnen doen in een veilige omgeving.

Dit moet leiden tot een resultaatgerichte organisatie waarin de, zeker door ons gedragen visie en missie weer volledig tot uiting komen.

Over de inhoud van het gesprek vertelt de vice-voorzitter van de Raad van Toezicht aan de Commissie dat werd gemeld dat de communicatie vanuit de directieraad niet goed zou zijn. Ook herinnert hij zich dat tijdens het gesprek een stuk is overhandigd waarin het woord 'veenbrand' voorkwam. Tijdens het gesprek zijn de vele wisselingen van directeuren volgens de vice-voorzitter echter niet aan de orde geweest. Hij is ervan uitgegaan dat het gevoerde gesprek over de communicatie vanuit de directieraad ging.

⁶⁰ Op 23 februari 2011 heeft de vice-voorzitter van de Raad van Toezicht samen met en op verzoek van de algemeen directeur een gesprek gehad met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over een aantal daar binnengekomen klachten van (voormalig) medewerkers van het COA. Zie paragraaf 3.6.5.

⁶¹ Memo van 28 februari 2011 aan Raad van Toezicht COA, 'Thema Veiligheid'.

Op 25 maart 2011 bericht de vice-voorzitter aan de twee medewerkers dat hij het gesprek van 16 maart 2011 heeft teruggekoppeld naar de voorzitter van de Raad van Toezicht. Aangegeven wordt dat de Raad van Toezicht voornemens is de klachten geanonimiseerd met de algemeen directeur te bespreken. De vice-voorzitter vraagt om instemming hiervoor. Deze toestemming geven de medewerkers per mail van 28 maart 2011.

Op donderdag 14 april 2011 bericht de vice-voorzitter de twee medewerkers per mail dat hij hun klachten geanonimiseerd met de algemeen directeur heeft besproken. De algemeen directeur heeft toegezegd de klachten met de directeurs te bespreken en de vice-voorzitter van de Raad van Toezicht daarover te informeren. Hij geeft nog aan dat hij aanneemt *'dat de zaak hiermee is afgedaan'*.

Op 3 mei 2011 reageren de medewerkers op de e-mail van 14 april 2011. Zij geven het volgende aan:

'Dank voor uw mail. Erg plezierig dat u uw aanname toetst, omdat de zaak nu is begonnen in plaats van afgedaan. Onze aanname is dat u als Raad van Toezicht op de hoogte wil worden gebracht over de oogst van uw melding en de gevolgen in goede zin voor het COA.'

'De situatie is nog niet gewijzigd, wij houden u op de hoogte en gaan er vanuit dat wij ook op uw informatie kunnen rekenen.'

Op dinsdag 5 juli 2011 ontvangt een van de medewerkers een automatisch aangemaakt e-mailbericht waaruit blijkt dat het bericht van 3 mei 2011 is verwijderd zonder te zijn gelezen. Naar aanleiding hiervan zendt de betreffende medewerker op 11 juli 2011 de e-mail van 3 mei 2011 in hardcopy aan het huisadres van de vice-voorzitter van de Raad van Toezicht. Hierop wordt echter geen reactie meer ontvangen. De vice-voorzitter van de Raad van Toezicht bevestigt dat hij inderdaad niet heeft gereageerd op de e-mail van 3 mei 2011. Hij geeft daarbij aan dat hij de zinsnede *'Erg plezierig dat u uw aanname toetst, omdat de zaak nu is begonnen in plaats van afgedaan'* een uiterst cryptische zin vond, in ieder geval voor hem onvoldoende helder om uit af te leiden dat het de betrokken medewerkers om meer ging dan alleen de communicatie door de directieraad.

Het feit dat de vice-voorzitter met twee medewerkers een gesprek heeft (gehad), is volgens de leden van de Raad van Toezicht 'en marge' van een vergadering van de Raad van Toezicht besproken. Dat de vice-voorzitter deze gesprekken heeft gevoerd, is blijkens de verslagen van de vergaderingen van de Raad van Toezicht geen apart agendapunt geweest. Wel wordt in de vergadering van 16 juni 2011 het document 'Integer werken bij het COA' besproken. In het verslag is over dit document opgenomen dat dit het totaalbeeld weergeeft van de instrumenten omtrent integer werken binnen het COA. Verder wordt verwezen naar het Protocol Integriteitsinbreuk en de Procedure melden vermoeden van een misstand (COA klokkenluidersregeling). Dit protocol en de procedure worden in paragraaf 3.6 van dit rapport nader beschreven.

Oktober – november 2011: meldpunt OR

Naar aanleiding van de berichtgeving van de NOS kiest de Ondernemingsraad er in oktober 2011 voor om een 'Meldpunt sociaal emotionele veiligheid' in te stellen én een onderzoek naar de cultuur op het werk te laten verrichten. Voor dit onderzoek heeft de Ondernemingsraad het onafhankelijke onderzoeksbureau Bezemer & Kuiper ingehuurd.

Op basis van gegevens van ruim 200 medewerkers die zich hebben gemeld bij het Meldpunt sociaal emotionele veiligheid en interviews met 21 medewerkers, komt Bezemer & Kuiper tot de conclusie dat er sprake is van 'sociaal emotionele onveiligheid' op zowel de centra als het centraal bureau van het COA. In enkele gevallen is er volgens Bezemer & Kuiper sprake van een angstcultuur. In onderstaand overzicht zijn de samenvattende bevindingen uit de rapportage opgenomen.⁶²

⁶² Rapportage inzake een onderzoek naar sociaal emotionele veiligheid op het werk, 30 januari 2012, paragraaf 5.4.

*'De sociale onveiligheid op de **centra** wordt gevoed vanuit ervaringen met 'overplaatsing', met maatregelen inzake verruiming werktijden en verruiming werkzaamheden. De sociale onveiligheid wordt in stand gehouden door sluiting van centra, baanonzekerheid en de daarbij behorende 'carrousel'. Op lokaal niveau voelt men zich (soms) onveilig door teamruzies die niet door betrokkenen, locatiemanagers of clustermanagers beslecht worden. Ook het feit dat men niet waarneemt dat diefstallen worden onderzocht veroorzaakt gevoelens van onveiligheid. Dat de vertrouwenspersoon lid van de directie is en het verwijt aan hem dat hij de zaken niet vertrouwelijk behandelt, zorgt voor sociale onveiligheid.*

Dat in een aantal gevallen (veel) meer geld dan noodzakelijk wordt uitgegeven aan verbouwingen en onderhoud van panden is voor menigeen een frustratie. Nog meer frustrerend voor de medewerkers van de centra zijn de beleidsmaatregelen afkomstig van het centraal bureau die niet of contrair werken, de bureaucratie, het waterhoofd dat het centraal bureau in de ogen van de medewerkers in het veld is. Eveneens frustrerend is dat in de ogen van de medewerkers op de centra veel geld niet wordt besteed aan het primaire proces maar aan staf en ondersteuning. De managementstijl van de algemeen directeur leidt bij een aantal medewerkers op de centra tot irritatie. Echter, hoe dichter bij men bij de algemeen directeur staat, hoe meer angstig men zich toont. Deze medewerkers houden nogal eens hun mond als ze het niet eens zijn met de algemeen directeur of directie. In deze managementlaag constateren wij [Bezemer & Kuiper, toevoeging Onderzoekscommissie] angstvallig stilzwijgen als teken van een angstcultuur.

*De sociale onveiligheid op het **centraal bureau** wordt met name gevoeld in de managementlaag om de algemeen directeur en directie heen. Voor een aantal managers gaat deze onveiligheid zo ver dat wij [Bezemer & Kuiper, toevoeging Onderzoekscommissie] spreken van een angstcultuur waarin managers zich onthouden van kritiek. De angst wordt opgeroepen door de managementstijl van algemeen directeur, haar omgang met medewerkers die negatieve gevoelens oproept, het budget dat zij gebruikt ten behoeve van haar 'hofhouding' en haar auto, de psychologische afstand die zij creëert.*

Dat de vertrouwenspersoon lid is van de directie veroorzaakt sociale onveiligheid. De onduidelijke structuur van de organisatie veroorzaakt onzekerheid, [en de] algemeen directeur wordt [...] verweten dat zij in de loop der jaren te weinig 'het verschil' heeft gemaakt. En ook dat veroorzaakt onzekerheid, en [in] enkele gevallen doorslaand naar sociale onveiligheid.'

3.3 RESULTATEN ENQUÊTE

In het kader van haar onderzoek heeft de Commissie in december 2011 een elektronische vragenlijst gestuurd aan medewerkers van het COA die op 1 december 2011 in actieve dienst waren. In totaal heeft 71% van de actieve medewerkers de enquête ingevuld.

De resultaten van de enquête geven antwoord op de vraag hoe medewerkers van het COA de cultuur van het COA beoordelen. Voor een nadere toelichting op de wijze van uitvoering en de resultaten van de enquête, wordt verwezen naar bijlage 4. Hieronder worden de belangrijkste uitkomsten van de enquête samengevat. Uit de enquête volgt dat medewerkers van het COA positief oordelen over hun werk: zij zijn er trots op om te vertellen dat zij bij het COA werken, voelen zich betrokken bij het reilen en zeilen van het COA en gaan met plezier naar hun werk.

Uit de enquête blijkt dat medewerkers in Rijswijk minder vaak met plezier naar hun werk gaan dan hun collega's op de locaties. Of medewerkers van het COA plezier hebben in hun werk hangt vooral samen met:

- De mate van tevredenheid over de eigen leidinggevende, directieraad en algemeen directeur;
- De mate van tevredenheid over de eigen afdelingscultuur en
- De mate van tevredenheid over de organisatiecultuur.

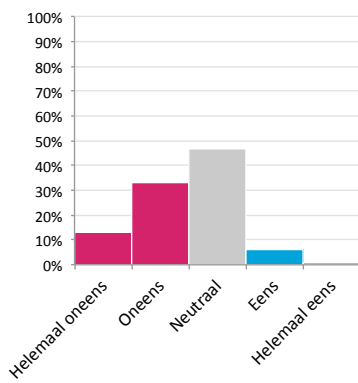
Mate van tevredenheid over de eigen leidinggevende, directieraad en algemeen directeur

In het algemeen zijn medewerkers tevreden over hun eigen leidinggevende. Over de directie en de algemeen directeur zijn medewerkers echter vaker ontevreden dan tevreden.

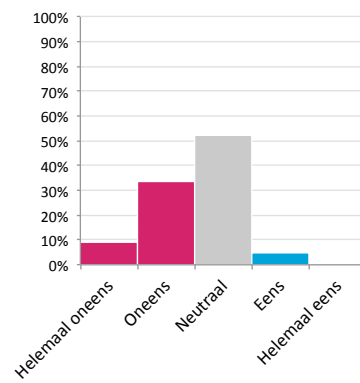
Deze ontevredenheid lijkt samen te hangen met:

1. De mate waarin de directieraad en de algemeen directeur al dan niet het goede voorbeeld geven. Minder dan 10% van de medewerkers is van oordeel dat de directieraad en de algemeen directeur het goede voorbeeld geven. De rest is ofwel neutraal⁶³ (ongeveer de helft) of kritisch.

De algemeen directeur geeft het goede voorbeeld [15]

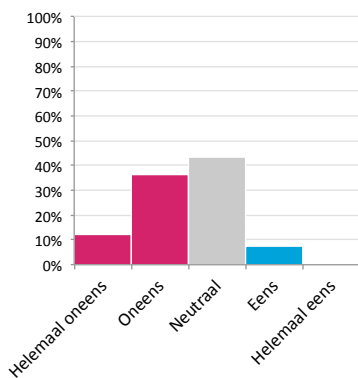


De directieraad geeft het goede voorbeeld [14]

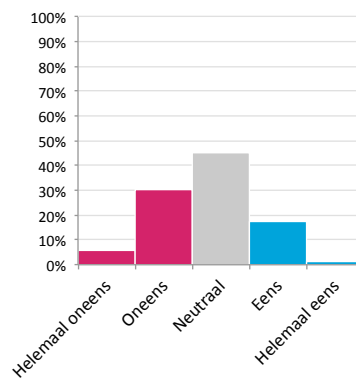


2. De mate waarin de directieraad een gevoel van veiligheid stimuleert. Minder dan 10% van de medewerkers is van oordeel dat de directieraad een gevoel van veiligheid stimuleert. Bijna de helft van de medewerkers is van oordeel dat de directieraad geen gevoel van veiligheid stimuleert.

De directieraad stimuleert een gevoel van veiligheid in onze organisatie [21]



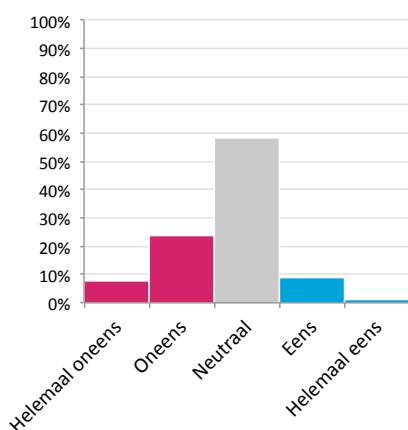
Onze organisatie geeft mij een gevoel van veiligheid [43]



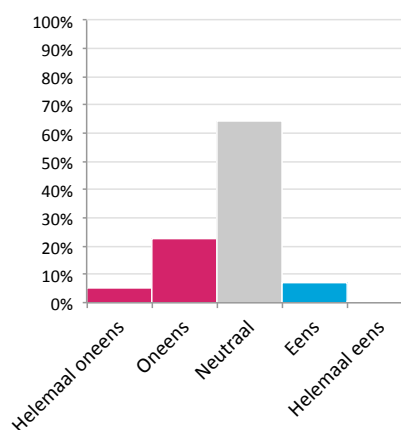
⁶³ In het algemeen geldt dat medewerkers op vragen over de directieraad en de algemeen directeur met enige regelmaat met 'neutraal' antwoorden. Dit verschijnsel kan worden verklaard doordat de afstand van de werkvloer, bijvoorbeeld op locaties, tot de directieraad en de algemeen directeur als groot wordt ervaren. Deze gevoelde afstand wordt bevestigd door de gesprekspartners in de gevoerde diepte-interviews. Mogelijk hebben medewerkers door deze afstand geen goed beeld van de algemeen directeur en directieraad, hebben zij daarover ook geen mening en antwoorden zij daarom neutraal.

3. Het gebrek aan vertrouwen in de directieraad en algemeen directeur. De helft van de medewerkers antwoordt neutraal op de vraag of zij alles overwegende tevreden zijn over de directieraad en de algemeen directeur. Ongeveer 10% antwoord positief. Ongeveer twee vijfde van de medewerkers is niet tevreden over de directieraad en de algemeen directeur.

De algemeen directeur is te vertrouwen [13]



De directieraad is te vertrouwen [12]



Mate van tevredenheid over de eigen afdelingscultuur

Medewerkers van het COA zijn behoorlijk tevreden over de cultuur op de eigen afdeling. De eigen leidinggevende wordt vertrouwd en geeft volgens de medewerkers vertrouwen aan zijn of haar medewerkers. Overigens zijn medewerkers in Rijswijk vaker ontevreden over de cultuur op hun afdeling dan medewerkers op locatie.

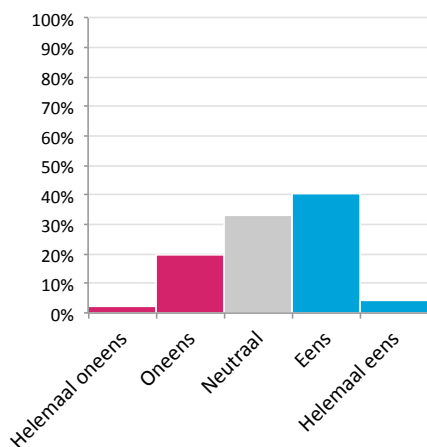
Mate van tevredenheid over de organisatiecultuur

Over de cultuur binnen het gehele COA zijn de medewerkers echter ontevreden. Het gevoel van ontevredenheid lijkt samen te hangen met:

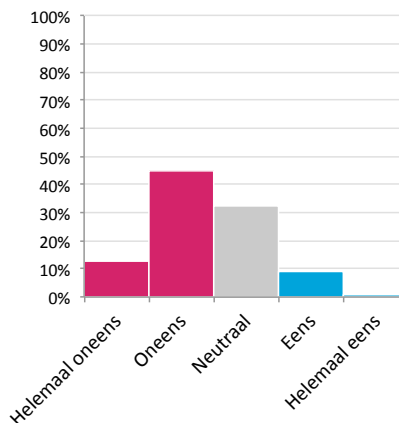
- Het gebrek aan een gevoel van veiligheid bij het COA. Ruim één derde van de medewerkers is het niet eens met de stelling dat het COA hen een gevoel van veiligheid geeft. Meer dan de helft van de medewerkers reageert neutraal op deze stelling. Het aantal mensen dat het COA niet als een veilige organisatie beoordeelt, is daarmee groot. Daarbij stimuleert de directieraad geen gevoel van veiligheid. Ook is er veel sprake van onderling wantrouwen: meer dan één derde van de werknemers ervaart wantrouwen op de afdeling. Dit aandeel is hoger wanneer werknemers oordelen over de gehele organisatie; bijna de helft van de werknemers in Rijswijk is van oordeel dat er sprake is van onderling wantrouwen in de organisatie.
- Het gebrek aan openheid en transparantie bij het COA. Meer dan de helft van de medewerkers vindt de cultuur bij het COA niet open en transparant. Zo zijn medewerkers ofwel kritisch ofwel neutraal over de wijze waarop de directieraad besluiten neemt en daarover communiceert. Daar staat tegenover dat bijna de helft wel tevreden is over de wijze waarop zijn of haar leidinggevende besluiten neemt. Bijna de helft van de medewerkers is niet tevreden over de wijze waarop zij worden geïnformeerd over belangrijke zaken die bij het COA spelen.

De cultuur binnen het COA wordt door bijna 70% van de medewerkers getypeerd als hiërarchisch. Uit statistische analyse blijkt dat geen invloed op de mate van tevredenheid over de cultuur te hebben.

In onze organisatie is er onderling wantrouwen [35]



Wij kennen een open en transparante cultuur binnen het COA [41]



De mate van ontevredenheid over de cultuur binnen het COA hangt samen met de hoogte van de salarisschaal: hoe hoger de salarisschaal, hoe lager de tevredenheid. Verder blijkt dat medewerkers van de Directie Opvang het meest tevreden zijn over de cultuur van het COA. Overigens zijn die medewerkers ook het meest tevreden over de cultuur op hun afdeling.

In de enquête was ook een afsluitend open kader opgenomen. De reacties in dit open kader zijn sterk in lijn met de antwoorden op de gesloten vragen. Een aantal respondenten gebruikt het open kader om aan te geven met plezier bij het COA te werken. Veel antwoorden gaan over het gevoel van gebrek aan veiligheid. Vaak neemt dit de vorm aan van een verzoek tot vertrouwelijkheid van de antwoorden of twijfel aan mate waarin de antwoorden vertrouwelijk worden behandeld.

Bloemlezing uit antwoorden gegeven in het open kader

Trots, betrokkenheid en plezier

- 'Ik ga met plezier naar mijn werk en ben heel tevreden over de manier waarop mijn leidinggevende omgaat met ons. De communicatie met Rijswijk vind ik onvoldoende. Er bestaat een kloof tussen Rijswijk en de locaties.'
- 'Tot dit jaar was ik er op trots op voor het COA te werken: een organisatie die zich bezig was te ontwikkelen. Nu blijkt het dat een 'wassen neus' was: gebakken lucht, een schijnveiligheid. Ik ben erg teleurgesteld. Veel geldverspilling.'

Veiligheid en angstcultuur

- 'Angstcultuur komt niet alleen door de huidige algemeen directeur maar ook door andere leidinggevenenden die hun machtspositie op niet integere wijze gebruikt hebben, en daar lang ongestraft mee wegwamen.'
- 'Ik ben op zoek naar andere baan, binnen COA is je leven niet zeker.'
- 'Bij het invullen van ook deze enquête bekruipt me bij de laatste vragen toch het gevoel dat het op deze manier terug te herleiden is tot mijzelf. Dat is geen fijn idee, en daardoor misschien wel de beste illustratie van wat er allemaal speelt.'
- 'Doordat nu meerdere personen naar buiten treden over de angstcultuur binnen de COA is mijn angst ook verdwenen om mijn onveiligheid kenbaar te maken.'
- 'Hopelijk wordt deze info niet tegen mij gebruikt. Ik heb het wel ingevuld om zo te proberen iets te veranderen maar ik ben wel het vertrouwen verloren in leidinggevenenden. In de beginjaren bij het COA was dat wel anders; menselijker...'

Verandering

- 'Alles blijft bij het oude, de dragers van de oude cultuur veranderen van kleur en gaan gewoon weer rustig verder onder een nieuwe aanvoerder.'
- 'COA is een continue veranderende organisatie die afhankelijk is van het politieke klimaat en ook met de in- en uitstroom. Soms heb je het wel gehad met elke keer die veranderingen...'
- 'Ik wil graag mijn werktijd besteden aan de functie die ik heb en voel me steeds enorm afgeleid door alle perikelen, ik hoop dat er snel rust komt in de organisatie ondanks krimp/bezuinigingen.'

Cultuur

- 'Het is hier een corrupte bende. Racisme op de werkvloer, en illegale praktijken zijn regel. Wie niet meedoet gaat eruit, wie er wat van zegt wordt afgemaakt. Onder collega's is het net een populariteitswedstrijd, en er worden constant zondebokken aangewezen.'

De vragenlijst

- 'De vragen over de directie zijn natuurlijk niet na te gaan voor mij. Ik ken niemand van hen. Ik zou niet weten wie welke functie heeft, laat staan hoe zij die invullen.'
- 'Fijn dat deze enquête er is. jammer dat het zo kort is. hopelijk kunnen jullie er objectief naar kijken en praten jullie waar het de uitkomsten betreft straks niet naar de mond van het COA.'
- 'Heel goed dat er eindelijk een keer enquête is die je eerlijk in kunt vullen!'

In de diepte-interviews is nog ingegaan op de mogelijke rol van reorganisaties en 'krimp' op de ervaren sociale veiligheid bij het COA. Geen van de gesproken medewerkers geeft aan dat 'krimp' een reden zou zijn voor het gebrek aan 'sociale veiligheid'. Sterker nog, de medewerkers zijn van oordeel dat het proces van de 'krimp' goed wordt aangepakt binnen het COA, De medewerkers zeggen te weten 'waar ze aan toe zijn' en

geven aan dat de baanonzekerheid in veel gevallen al bij de sollicitatieprocedure en/of indiensttreding duidelijk werd gecommuniceerd. Verder geven medewerkers aan dat zij voldoende op de hoogte worden gehouden over het proces van 'krimp'.⁶⁴

3.4 BESCHRIJVING BESTUURSTIJL

3.4.1 INLEIDING

In hoofdstuk 4 zal de bestuursstructuur van het COA uitgebreid worden beschreven. Als formele organen kent het COA sinds 1 januari 2011 een Raad van Toezicht (voorheen: Bestuur) en een Raad van Bestuur (voorheen: algemeen directeur). Verder kent het COA een zogenaamde directieraad, die onder leiding staat van de algemeen directeur. Bij de leden van de directieraad zijn de operationele verantwoordelijkheden belegd op basis van (prestatie)afspraken die zij met de (leden van de) Raad van Bestuur maken.

De Raad van Bestuur heeft zelf geen operationele taken, maar houdt zich bezig met vraagstukken van strategische en politiek-maatschappelijke aard en is het besluitvormende gremium van het COA. Ten behoeve van deze besluitvorming heeft de directieraad een adviserende rol. Uiteindelijk worden de besluiten formeel binnen de Raad van Bestuur genomen.

In deze paragraaf beschrijft de Commissie hoe de bestuursstijl van de algemeen directeur de afgelopen jaren door betrokkenen is ervaren. Ook beschrijft de Commissie hoe de verschillende betrokken actoren (algemeen directeur, Raad van Toezicht, Ondernemingsraad en departement) ten aanzien van de bestuursstijl hebben geacteerd. Bronnen hiervoor zijn de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd met de algemeen directeur zelf, met de (oud-)directeuren en een aantal medewerkers van het COA.

In de gesprekken die de Commissie met de verschillende personen heeft gevoerd, zijn zowel positieve als negatieve aspecten van de bestuursstijl van de algemeen directeur naar voren gekomen. De verschillende gesprekspartners spraken vooral in algemeenheden over de positieve aspecten van de bestuursstijl en waren concreter over de negatieve aspecten daarvan. Dit verklaart waarom hierna uitgebreider verslag wordt gedaan van de negatieve aspecten dan van de positieve aspecten. Dit doet echter niet af aan het feit dat de bestuursstijl van de algemeen directeur ook positieve aspecten kent.

Ook maakt de Commissie gebruik van resultaten uit de in december 2011 uitgevoerde enquête.

3.4.2 HOE TYPEERT DE ALGEMEEN DIRECTEUR HAAR EIGEN BESTUURSTIJL?

De algemeen directeur typeert haar eigen bestuursstijl als dienend leider. In een interview in de Volkskrant zegt zij daarover:

'Ik geloof niet in ego. We hebben weleens gezegd: COA is geen ego, COA is lego. Al die bouwsteentjes maken dit bedrijf.

*'Ik ben iemand die lezingen mag geven over dienend leiderschap. Juist omdat ik de filosofie daarvan enorm onderschrijf; als leider van een organisatie moet je mensen kunnen inspireren. Daar hoort geen machtsdenken bij. Ik denk graag in termen van kracht. En kracht is: samen. Samen sta je sterk. Samen bereik je meer.'*⁶⁵

⁶⁴ Ook in gesprekken met andere medewerkers van het COA zijn vergelijkbare geluiden te horen geweest. Enkelens hebben aangevoerd dat 'krimp' zou leiden tot een gevoel van sociale onveiligheid. Het merendeel van de gesprekspartners is niet van oordeel dat 'krimp' of 'baanonzekerheid' bij zou dragen aan gevoel van sociale onveiligheid.

⁶⁵ Volkskrant 22 oktober 2011, 'Albayrak: Despoot? Nee, ik ben een dienend leider'.

De algemeen directeur typeert zichzelf verder als 'zeer mensgericht'. Zij geeft daarbij aan dat zij wel, indien nodig, harde maatregelen kan nemen. Zij is hard op de zaak, maar zacht op de mensen. Ook probeert de algemeen directeur altijd duidelijk te zijn over de consequenties die haar beslissingen met zich brengen. De algemeen directeur kan zich vinden in de typering van haar relatie met de directeuren als een 'moeder-kind' relatie. Zij heeft dan ook een zeer intensieve band met de (oud-)directeuren. De algemeen directeur geeft daarbij aan dat bij de directeuren een enorme behoefte was aan bevestiging en steun. Hoewel de directeuren in het algemeen vakmensen zijn, gedroegen ze zich volgens de algemeen directeur wel afhankelijk. Zij heeft de afgelopen jaren getracht de onafhankelijkheid van de (oud-)directeuren te bevorderen.

3.4.3 (OUD-)DIRECTEUREN OVER BESTUURSTIJL VAN DE ALGEMEEN DIRECTEUR

In het algemeen zijn de meeste (oud-)directeuren van oordeel dat de algemeen directeur veel goede dingen heeft gedaan voor het COA. Zij heeft de krimp die het COA heeft moeten doormaken, vooral in de periode tot en met 2007, goed gemanaged. In deze periode heeft de algemeen directeur zich gekenmerkt als een daadkrachtig algemeen directeur die de uitdagingen die het COA te wachten stonden, goed heeft aangepakt. Daarbij merken meerdere oud-directeuren en andere gesprekspartners op dat in deze periode grote aantallen medewerkers afscheid hebben moeten nemen van het COA, zonder dat dit tot (grote) sociale onrust heeft geleid. Volgens de gesprekspartners mag dit mede op het conto van de algemeen directeur worden geschreven.

Een groot aantal (oud-)directeuren typeert de algemeen directeur verder als iemand van wie zij hebben kunnen leren. Ook geven de meeste (oud-)directeuren aan dat zij met de algemeen directeur een prettig bilateraal contact hebben gehad. Volgens de (oud-)directeuren stond de algemeen directeur open om in bilaterale contacten over veel onderwerpen te praten, ook over onderwerpen die het privéleven van de (oud-)directeuren aangingen. Dit laatste werd door veel directeuren in het algemeen als een uiting van betrokkenheid van de algemeen directeur ervaren.

Verder geven de (oud-)directeuren aan dat de algemeen directeur staat voor het COA als organisatie. De algemeen directeur wil het beste voor het COA en heeft daar veel voor over. Zo werkt de algemeen directeur hard en beschikt zij over een grote dossierkennis.

Ook wordt de algemeen directeur door een aantal (oud-)directeuren getypeerd als intelligent en charmant. Verder vertelt een aantal (oud-)directeuren dat de algemeen directeur een persoon met een visie is. Zij kan die visie goed uitdragen en mensen daarvoor enthousiasmeren.

Vrijwel alle (oud-)directeuren typeren de bestuursstijl van de algemeen directeur als dominant. Deze dominantie kwam tot uiting in het feit dat de algemeen directeur uiteindelijk alles besloot ('haar wil was wet'). De meeste (oud-)directeuren herkennen het beeld dat er wel sprake was van een discussie over een onderwerp in de directieraad, maar dat de mening van de algemeen directeur de boventoon voerde en uiteindelijk bepalend was.

Ook bemoeide de algemeen directeur zich volgens de (oud-)directeuren zowel met de strategische en politieke-maatschappelijke vraagstukken als zonder enige terughoudendheid volop met operationele vraagstukken. Zij verkondigde daarbij op stellige wijze haar eigen mening over het betreffende onderwerp. Daarbij baseerde de algemeen directeur zich met enige regelmaat op informatie die door haar stafmedewerkers was verzameld. Volgens betrokken (oud-)directeuren was deze informatie niet zelden incompleet, betrof het slechts details en niet het grote verhaal, of was de informatie zelfs feitelijk onjuist. De algemeen directeur was daarop echter niet aanspreekbaar. Zij hechtte volgens (oud-)directeuren meer waarde aan de informatie van haar stafmedewerkers, dan aan informatie van de betrokken directeuren.

Overigens is ook een beperkt aantal (oud-)directeuren niet zo overtuigd van de strategische kwaliteiten van de algemeen directeur. Volgens deze (oud-)directeuren was de algemeen directeur vooral bezig met het 'hier en nu', hetgeen leidde tot een vorm van 'incidentenpolitiek' en een bepaalde mate van onvoorspelbaarheid

van reacties van de algemeen directeur tijdens vergaderingen. De 'waan van de dag' was volgens deze (oud-)directeuren belangrijker dan de lange termijn strategie van het COA als organisatie.

Verder typeren vrijwel alle (oud-)directeuren de bestuursstijl van mevrouw Albayrak als 'verdeel en heers'. Dit kwam volgens de directeuren tot uiting in de wijze waarop zij in bilaterale gesprekken en in de directieraad met directeuren omging, (het ontbreken van) de rol van de algemeen directeur bij de teamvorming binnen de directieraad, én de strategische wijze waarop de directeur met informatie omging.

Volgens vrijwel alle (oud-)directeuren stond de algemeen directeur niet open voor kritiek. Het was in ieder geval niet verstandig om in het openbaar of ten overstaan van de directieraad kritiek op de algemeen directeur te uiten. In dat geval kreeg het gesprek volgens de (oud-)directeuren niet zelden een wending waarin degene die kritiek had geuit, juist onderwerp van kritiek van de algemeen directeur werd.

Omgang algemeen directeur met (oud-)directeuren

Volgens (oud-)directeuren sprak de algemeen directeur hen met enige regelmaat in de directieraad op een zodanige manier aan, dat dit door hen als denigrerend en zelfs vernederend werd ervaren. Vrijwel alle directeuren noemen dit 'de beurt krijgen'. Dat het aanspreken als denigrerend en zelfs vernederend werd ervaren, had te maken met de toon waarop dit gebeurde, maar zeker ook met de daarbij gebruikte fysiek, zoals het met een wegwerpgebaar van de tafel schuiven van een stuk of presentatie. Volgens de (oud-)directeuren vormde deze handelwijze van de algemeen directeur een tegenstelling met de wijze waarop de bilaterale gesprekken plaatsvonden: deze werden in het algemeen als prettig ervaren.

Overigens geven vrijwel alle oud-directeuren tevens aan dat zij, in het geval één van de mede-directeuren in de directieraad 'de beurt kreeg', dit allen lieten gebeuren zonder de algemeen directeur hierop aan te spreken. Hiervoor werden verklaringen gegeven als 'je was blij dat je niet zelf aan de beurt was', 'in sommige gevallen was het ook wel terecht' en 'het had toch geen zin om de algemeen directeur erop aan te spreken'. In het geval een mede-directeur toch te hulp schoot, liep die betreffende directeur het risico nog harder door de algemeen directeur aangepakt te worden. En ook in dat geval ontsprong de directeur die oorspronkelijk de beurt had gekregen, niet de dans.

In de gesprekken met de (oud-)directeuren is een aantal voorbeelden gegeven over de als denigrerend en zelfs als vernederend ervaren wijze van aanspreken door de algemeen directeur:

- Een directeur vertelt over het voorval dat plaatsvond na een door zijn directie georganiseerde managementtweedaagse. Terwijl de algemeen directeur alle directeuren uitvoerig bedankte voor hun inzet tijdens die tweedaagse, liet zij, ten overstaan van alle aanwezige managers van het COA, na hem (of ten minste zijn directie) te bedanken voor de organisatie van die managementtweedaagse. Dit verhaal wordt bevestigd door andere directeuren. Ook medewerkers is dit 'negatieve' signaal opgevallen.

De algemeen directeur geeft over dit voorval aan dat dit de enige keer is dat zij iemand heeft beoordeeld in het openbaar. In dit concrete geval had het te maken met haar frustratie over de organisatie van de managementtweedaagse. Het programma voor deze tweedaagse was op de dag van de uitvoering nog niet rond. Na afloop heeft zij hiervoor haar excuses aan de betreffende directeur geuit. De betrokken directeur gaf daarop volgens de algemeen directeur aan dat het zijn fout was geweest.⁶⁶ De algemeen directeur geeft nog aan dat zij begrijpt dat de andere directeuren dit geval hebben kunnen ervaren als: 'vandaag hij, morgen ik.' Zij begrijpt ook dat dit tot een gebrek aan sociale veiligheid kan leiden, maar volgens haar kan het ook worden omgedraaid: 'waarom spreken de directeuren hier mij dan niet op aan?'

- Verschillende gesprekspartners vertellen het verhaal dat hij op initiatief van de algemeen directeur en één van haar externe adviseurs een externe interimmer als directeur naast zich kreeg als ondersteuning. De betreffende directeur vertelt dat tijdens het intakegesprek met deze interimmer door de algemeen

⁶⁶ Dit wordt overigens weer ontkend door de betrokken directeur.

directeur - in aanwezigheid van de directeur – zou hebben aangegeven dat het niet goed ging. Zij vroeg de betreffende directeur daar over te vertellen. Ook zou de algemeen directeur tijdens dit gesprek ter plekke de net gedrukte corporate brochure hebben afgekeurd die onder verantwoordelijkheid van de betrokken directeur was opgesteld. Verder stelde de algemeen directeur in dit gesprek een taakverdeling voor, waarbij de betrokken directeur verantwoordelijk zou zijn voor meer ondersteunde taken, zoals 'het verzorgen van de kerstpakketten'. De ondersteunende interimmer zou dan verantwoordelijk zijn voor de overige taken van de betreffende directie.

Over dit voorval merkt de algemeen directeur op dat de desbetreffende directeur nieuw en onervaren was en zeer slecht functioneerde. Om de situatie te verbeteren is een interim manager ingehuurd. Volgens de algemeen directeur reageerde de betreffende directeur hier dankbaar op, omdat hij zo veel steun kreeg om de nieuwe positie eigen te maken. Verder geeft de algemeen directeur nog aan dat zij de corporate brochure niet in het kennismakingsgesprek heeft afgekeurd.

- Verschillende directeuren vertellen over het voorval waarbij een voormalig lid van de Raad van Bestuur aan had gegeven weer terug te willen keren als directeur van de directie waar hij voor zijn toetreden tot de Raad van Bestuur tot tevredenheid had gewerkt. De algemeen directeur heeft toen, waar de desbetreffende persoon bij aanwezig was, aan de volledige directieraad gevraagd of zij bereid waren hem 'terug te nemen' als directeur. De algemeen directeur geeft hierover aan dat zij de directeuren wilde betrekken bij een dergelijke belangrijke ontwikkeling.
- Eén gesprekspartner vertelt dat de algemeen directeur tegen een directeur in de directieraad zou hebben gezegd: *'Ik heb misschien een beoordelingsfout met jou gemaakt. Ik moet je maar weer terug naar de ondersteuning sturen'*.

In het algemeen is de algemeen directeur van oordeel dat zij zich niet herkent in het beeld dat zij (oud-)directeuren op een denigrerende en zelfs vernederende wijze zou hebben aangesproken. Verder vindt zij het bijzonder spijtig dat zij hierop door (oud-)directeuren nooit is aangesproken. De algemeen directeur is van oordeel dat zij dat toch wel van (oud-)directeuren had mogen verwachten.

Rol van de algemeen directeur bij teamvorming

Volgens (oud-)directeuren plaatste de algemeen directeur zichzelf als het ware buiten de directieraad, terwijl zij daar voorzitter van was. Dit kwam volgens betrokkenen onder andere tot uiting in het feit dat de algemeen directeur de schuld van dingen die mis waren gegaan bij de directieraad neerlegde. Zelf had de algemeen directeur er in ieder geval geen schuld aan.

Ook door in de meeste gevallen niet deel te nemen aan managementontwikkelingstrajecten voor de directieraad maakte de algemeen directeur volgens oud-directeuren duidelijk dat zij niet tot de directieraad behoorde. Overigens probeerde de algemeen directeur volgens een aantal oud-directeuren hen wel uit te horen over (mogelijke belastende) informatie over hun mede-directeuren die tijdens (vertrouwelijke) managementontwikkelingstrajecten tussen de directeuren onderling was uitgewisseld. Volgens de algemeen directeur heeft zij in overleg met de directeuren niet deelgenomen aan het onderdeel 'persoonlijke effectiviteit' van deze ontwikkelingstrajecten om de vertrouwelijkheid en veiligheid optimaal te waarborgen. Volgens de algemeen directeur is dit ook besproken met de betrokken trainers en begeleiders. De algemeen directeur ontkent dat zij de directeuren uithoorde. Dit was volgens haar niet nodig omdat alle directeuren los van elkaar de uitkomsten van hun persoonlijkheidstesten met haar deelden en in kopie overhandigden.

Volgens (oud-)directeuren zag de algemeen directeur het ook niet als taak om de directieraad tot een team te smeden en plaatste zij zich buiten het team. Ook vertelt een aantal (oud-)directeuren dat de algemeen directeur met hen de vergadering van de directieraad in een bilateraal gesprek voorbereidde. Een aantal van de (oud-)directeuren verklaart dat zij achteraf beseffen dat zij zich in die gesprekken door de algemeen directeur 'voor haar karretje' hebben laten spannen om het leven van een mede-directeur tijdens de directieraad lastig te maken. In sommige gevallen zelfs met het gevolg dat de mede-directeur bij het COA vertrok.

Een ander verhaal waarbij directeuren zich (achteraf) beseffen dat zij zich voor het karretje van de algemeen directeur hebben laten spannen, is de gang van zaken rondom het vertrek van een lid van de Raad van Bestuur. Begin 2010 heeft de directieraad het vertrouwen opgezegd in het toenmalige tweede lid van de Raad van Bestuur. Tijdens de bijeenkomst van een directieraad las één van de directeuren een verklaring voor. De verklaring ging voornamelijk over de wijze van leiderschap van het tweede lid van de Raad van Bestuur, zijn patronen in gedrag en het (vermeende) gebrek aan affiniteit met het COA. Een van de in de verklaring aangehaalde voorbeelden was het feit dat het tweede lid van de Raad van Bestuur niet aanwezig was geweest bij de nieuwjaarsreceptie, maar in plaats daarvan naar de nieuwjaarsreceptie van zijn oude werkgever was gegaan. Daarover wordt overigens door een aantal gesprekspartners verklaard dat de algemeen directeur en het tweede lid over zijn al dan niet aanwezigheid afspraken hadden gemaakt. De algemeen directeur heeft de directeuren over die afspraken nooit ingelicht.

Alle destijds betrokken directeuren hebben verklaard dat zij onder leiding van een extern adviseur – die in eigen woorden de 'trusted advisor' was van de algemeen directeur - in een locatie in Breukelen met elkaar hebben gesproken over de stappen die de directeuren konden ondernemen om het tweede lid van de Raad van Bestuur te laten vertrekken zonder dat de algemeen directeur 'daar last van zou krijgen'. Hoewel het vertrouwen in het desbetreffende lid van de Raad van Bestuur is opgezegd door de voltallige directieraad zelf, is het feit dat de directeuren het vertrouwen gingen opzeggen volgens de meeste directeuren afgestemd en besproken met de algemeen directeur. Volgens hen was het doel te voorkomen dat de algemeen directeur de schuld zou krijgen van het vertrek van het tweede lid van de Raad van Bestuur. Daarom zou de directieraad het vertrouwen hebben opgezegd, en niet de algemeen directeur.

De algemeen directeur herkent het door de destijds betrokken directeuren geschetste beeld overigens niet. Zij geeft aan dat zij had ingegrepen als zij had geweten dat de directeuren van plan waren het vertrouwen in het tweede lid van de Raad van Bestuur op te zeggen.

Ten aanzien van de in september 2011 door de directeuren afgelegde steunverklaring aan de algemeen directeur, verklaart een aantal directeuren dat zij achteraf beseffen dat zij door de algemeen directeur onder druk zijn gezet om deze verklaring op te stellen.

Steunverklaring directeuren aan algemeen directeur

Op 19 september 2011 laat de directieraad naar aanleiding van de uitzending van de NOS een verklaring uitgaan, waarin zij het volgende verklaart:

'De leden van de directieraad zijn verbijsterd over de NOS-uitzending van zondagavond, waarin uitspraken worden gedaan die schadelijk zijn voor de organisatie, de bestuursvoorzitter en alle individuele medewerkers die zich dag in, dag uit inzetten voor een kwalitatief hoogwaardige opvang.

Het COA voert een complexe opdracht uit, die vraagt om flexibiliteit en daadkracht. Moeilijke beslissingen horen hierbij. Deze beslissingen worden zorgvuldig voorbereid en na discussie in de directieraad door het bestuur genomen. Dit vraagt een krachtige bestuursstijl, die we als directieraad steunen.

Het in de uitzending geschetste beeld van de bestuursstijl van de bestuursvoorzitter herkennen we niet. Alle leden van de directieraad spreken hun onvoorwaardelijke steun uit aan de bestuursvoorzitter en het gevoerde beleid.

Ons werk gaat door. Het COA heeft een belangrijke opdracht. We willen het volgende nogmaals benadrukken: als je als medewerker ergens mee zit, nodigen we je uit dit met je directeur te bespreken. Ook kan gebruik worden gemaakt van de klachtregelingen en vertrouwenspersonen.'

Over de wijze van totstandkoming van deze verklaring verschillen de betrokkenen van mening:

- Een aantal directeuren verklaart dat zij de verklaring op eigen initiatief hebben opgesteld om hun steun aan de algemeen directeur te uiten. Volgens deze directeuren hebben zij zelf de tekst van de verklaring opgesteld.
- De andere directeuren verklaren echter dat de verklaring op initiatief van de algemeen directeur tot stand is gekomen. Zij zou de directieraad hebben gevraagd om een steunverklaring en zou zich (al dan niet via een externe strategische communicatieadviseur) intensief hebben bemoeid met de tekst van de steunverklaring.

De meeste directeuren verklaren dat zij achteraf spijt hebben van deze verklaring. Nu werden ook zij aangesproken door medewerkers die zich afvroegen of ook de directieraad niet te vertrouwen was.

- De algemeen directeur verklaart dat zij niet heeft gestuurd op het opstellen van een steunverklaring van de directeuren. Zij heeft dan ook geen inzage gehad in conceptteksten. Wel heeft zij, daarnaar gevraagd door de directieraad, aangegeven geholpen te zijn als de directeuren op zouden schrijven wat zij van de ontstane situatie vonden.

Omgang met informatie door algemeen directeur

De (oud-)directeuren vertellen eigenlijk allemaal dat de algemeen directeur zeer goed op de hoogte is van hetgeen binnen het COA speelt. De algemeen directeur gebruikte daarbij stafmedewerkers om 'in control' te blijven. Dit deed zij door haar stafmedewerkers informatie te laten verzamelen. Daarbij werden directeuren gepasseerd en werden sommige directeuren 'achter hun rug om' door de algemeen directeur gecontroleerd of zij hetgeen zij hadden afgesproken, ook wel echt realiseerden. In sommige gevallen voerde de algemeen directeur 'wekelijkse maandgesprekken' over bepaalde onderwerpen binnen een directie. Volgens de directeuren die deze handelwijze hebben ervaren, sprak hieruit weinig vertrouwen van de algemeen directeur.

Vrijwel alle gesprekspartners vertellen dat de algemeen directeur strategisch omging met informatie. Zo kon het gebeuren dat een directeur door de algemeen directeur niet op de hoogte gesteld werd van zaken die zich binnen zijn of haar directie zouden afspelen. Het was ook niet de bedoeling dat directeuren zo maar uit eigen beweging belangrijke informatie deelden, ook niet met hun mede-directeuren. Zo vertelde een directeur dat de algemeen directeur tegen hem zei dat ze 'hem eigenlijk moest ontslaan' nadat hij informatie uit een gesprek met het departement deelde met de directeur wiens directie de informatie betrof.

Ook de informatieverschaffing aan externe partijen (bijvoorbeeld departement en ketenpartners) werd volgens de gesprekspartners door de algemeen directeur gecontroleerd. Er was volgens de gesprekspartners van het COA sprake van een hiërarchische wijze van informatievoorziening. Daarbij was het volgens hen niet de bedoeling dat medewerkers van het COA, inclusief directeuren, zelfstandig en zonder medeweten van de algemeen directeur informatie verschaften aan externe partijen. Deze hiërarchische wijze van informatievoorziening wordt door de gesprekspartners van het departement en de ketenpartners bevestigd. Volgens deze gesprekspartners was er vanuit het COA altijd sprake van een zekere mate van terughoudendheid bij het verstrekken van informatie. De meest voorkomende reactie bij medewerkers van het COA als om informatie werd gevraagd was dat zij 'het moesten uitzoeken'. Van 'spontane' informatievoorziening was geen sprake. Volgens de gesprekspartners werd bij verzoeken om informatie met enige regelmaat de 'z' van ZBO benadrukt om aan te geven dat de gevraagde informatie door het COA eigenlijk niet zou hoeven worden verschaft. Volgens de meeste gesprekspartners is de informatievoorziening sinds oktober 2011 verbeterd en minder hiërarchisch.

Volgens een aantal gesprekspartners was er bij het COA sprake van een 'goed nieuws show'. Het zou niet de bedoeling zijn geweest dat er (intern en extern) negatief wordt gesproken over het COA.⁶⁷ Volgens de

⁶⁷ Verslag strategisch overleg van 22 februari 2010, p. 2: 'Er dient alert te worden gekeken naar de berichten op het Open Podium. Desnoods moet worden gereageerd met een tegengeluid of gecorrigeerd door inmenging van het management'.

gesprekspartners bleek dit bijvoorbeeld uit het intranet van het COA: daarop zouden de afgelopen jaren alleen maar positieve nieuwsberichten zijn geplaatst. Verder zou het niet de bedoeling zijn geweest dat er negatieve opmerkingen werden geplaatst op het 'Open Podium' op het intranet.⁶⁸

'Naming and shaming' door algemeen directeur

Een aantal gesprekspartners van de Commissie heeft verteld over gebeurtenissen waarbij de algemeen directeur in het bijzijn van anderen (zeer) negatief oordeelde over het handelen van personen.

Van een aantal gesprekspartners heeft de Commissie een voorval vernomen waarin de algemeen directeur een manager met naam en toenaam publiekelijk een voorbeeld van 'wel vakmanschap maar geen meesterschap' had genoemd in verschillende bijeenkomsten. Bij deze bijeenkomsten was de manager die het aanging niet aanwezig; de manager werd daarvan op de hoogte gesteld door andere managers die wel aanwezig waren geweest. Toen de betrokken manager de algemeen directeur daarop aansprak, reageerde de algemeen directeur dat zij zich in haar 'integriteit aangetast voelde', omdat mensen dat aan de betrokken manager hadden doorverteld. Ook zou de algemeen directeur hebben gezegd dat als zij haar 'kop had willen laten rollen dat dit dan wel was gebeurd'.

Als een directeur de algemeen directeur op dergelijke gevallen aanspreekt, reageert de algemeen directeur niet zelden dat die betreffende directeur helemaal niet in de positie is om 'haar over dergelijke zaken ter verantwoording te roepen', omdat die directeur klaarblijkelijk de eigen directie niet op orde zou hebben. Een directeur die de algemeen directeur hierop heeft aangesproken, vertelde dat zij 'alle hoeken van de kamer te zien kreeg'.

Hiervoor is al aangegeven dat meerdere (oud-)directeuren hebben verteld over het krijgen van 'de beurt' door de algemeen directeur. Een ander, vaker genoemd voorbeeld is dat in het 'inwerkprogramma' voor directeuren in 2011 het gedrag van met naam genoemde voorgangers genoemd werd als - naar het idee van algemeen directeur - onjuist handelen. Van verschillende kanten hoorde de Commissie dat men niet begreep waarom individuele personen met naam en toenaam negatief in de aandacht gezet zouden moeten worden.

De algemeen directeur verklaart hierover dat zij juist op verzoek van de directieraad in vertrouwelijkheid is ingegaan op voorbeelden van onjuist handelen van voorgangers. Volgens haar heeft zij ook niet gesproken over personen, maar over functionarissen.

Creëren vijandbeeld

Volgens gesprekspartners wordt er binnen het COA veel energie en tijd gestoken in het identificeren en analyseren van mogelijke externe bedreigingen voor het COA. Dit zou onder andere blijken uit de instelling in november 2008 van het 'strategisch overleg raad van bestuur i.o.'⁶⁹ Hieronder zijn enkele citaten opgenomen uit verslagen van het strategisch overleg waarin mogelijke externe bedreigingen voor het COA worden geïdentificeerd en geanalyseerd:

- 'We weten niet wat we terugkrijgen als we expertise afstaan aan het Platform [Duurzame Terugkeer]; (...) VWN [Vluchtelingenwerk Nederland] probeert steeds weer op alle mogelijke manieren taken van het COA over te nemen; we moeten imagoverlies voorkomen; andere partijen binnen het Platform [Duurzame Terugkeer] hebben een groot lobbynetwerk in de Kamer; (...) Bureau AD [algemeen directeur] zal nadenken over de communicatiestrategie. Het is van belang dat COA haar eigen verhaal en belang kan benadrukken en voor de aanval kiest. (...)'⁷⁰

⁶⁸ Ook bij het meldpunt OR zijn meldingen van vergelijkbare aard binnengekomen, zie de Rapportage inzake een onderzoek naar sociaal emotionele veiligheid op het werk, 30 januari 2012, p. 15, punt 36.

⁶⁹ Aan dit overleg nemen de leden van de Raad van Bestuur, de directeur Strategie & Bestuur, strategisch adviseurs, mediawoordvoerders en een directiesecretaris deel. Doelstelling van het overleg is: 'gedachtevormend, strategiebepalend en voorbereidend voor de besluitvorming binnen de raad van bestuur i.o.'.

⁷⁰ Verslag Strategisch overleg van 24 november 2008.

- 'We moeten rekenschap houden dat anti-COA uitgangspunt is van ons werk.'⁷¹
- Uit het verslag van het Strategisch overleg van 13 juli 2008 komen de volgende passages:

'Terwijl DJI [Dienst Justitiële Inrichtingen] geen gebouwen ter beschikking stelt, krijgt het COA de zwarte piet. We verliezen in de beeldvorming. (...)

VWN heeft in een recentelijke brief aan de kamer voor het AO haar kritiek geuit op het COA. VWN is een risicofactor, te meer omdat ze overal bij betrokken worden door de opdrachtgever en de ketenpartners. Mogelijk is VWN aan het voorsorteren op decentrale opvang. (...) Het vraagstuk decentrale opvang is voor gemeenten interessant; er is immers 500 miljoen euro te verdelen. (...)

De IND is een goed voorbeeld van de oplossing. Ze hebben het rapport van de Rekenkamer gefileerd. Op het rapport van 50 pagina's dien je 100 pagina's tegenreactie te geven.

Tot slot wordt teruggeblikt over de relatie met het ministerie. In de afgelopen zes jaar is de relatie steeds grimmiger geworden. (...)

Conclusie: Het COA dient alert te blijven in de verslaglegging, en dossiervorming met de opdrachtgever en ketenpartners. Het is noodzakelijk om middels formele correspondentie de opdrachtgever aangesloten te houden om de risico's voor het COA in diverse vraagstukken te minimaliseren. (...)

- 'Het is van belang inzicht te verkrijgen in de werkbelasting, het aantal personeelsleden en het budget van vergelijkbare ketenpartners zoals de IND, DT&V, DJI, VP [Vreemdelingenpolitie] in relatie tot het COA.'⁷²
- 'Terugkeer kan een onderwerp zijn, de vraag is echter wie erkent dat het niet goed gaat (disfunctioneren van DT&V). Mogelijk kan het COA op dit dossier uitbreiding bewerkstelligen.'⁷³
- 'Het COA heeft geen natuurlijke partners waarmee kan worden samengewerkt.'⁷⁴

Ook in gesprekken wordt met enige regelmaat aangegeven dat de algemeen directeur zich continu op het standpunt stelde dat het COA 'zijn zaakjes op orde had', maar dat de ketenpartners dat niet hadden. Als voorbeeld wordt door een gesprekspartner van het departement genoemd een overleg op 15 december 2010 tussen de minister, de Raad van Toezicht en de algemeen directeur. Uit het verslag van dit overleg komt het volgende citaat over het 'ketenbrede tekort' op het opvangbudget:

'[Directeur Migratiebeleid] beaamt dat een onderdeel van het tekort de beperkte uitstroom is. Dit is weliswaar niet uitsluitend een probleem van het COA, maar als ketenprobleem óók een probleem van het COA.

De [vice-voorzitter van de Raad van Toezicht] stelt dat er slagen te maken zijn. (...). Het lijkt alsof er soms bij de ketenpartners minder flexibiliteit aanwezig is bij de inzet van capaciteit. Het COA reageert flexibel bij een onregelmatig aanbod. [De algemeen directeur] geeft aan dat het COA top excellent in flexibiliteit is. (...) [Lid van Raad van Toezicht] vult aan dat de overdracht vlekkeloos moet verlopen. De VP [Vreemdelingenpolitie] en het politiekorps kunnen worden aangesproken. Zijn inschatting is dat het ketenbesef wel beter kan en dat andere ketenpartners nog wel flexibeler zouden kunnen opereren.'⁷⁵

⁷¹ Verslag Strategisch overleg van 25 mei 2009.

⁷² Strategisch overleg van 14 september 2011.

⁷³ Strategisch overleg van 26 april 2010.

⁷⁴ Strategisch overleg van 31 mei 2010.

⁷⁵ Verslag Bestuurlijk overleg minister voor I&A – Raad van Toezicht i.o. / Raad van Bestuur i.o. COA van 15 december 2010.

Invulling voorbeeldfunctie door algemeen directeur

Eerder is al aangegeven dat uit de enquête die in opdracht van de Commissie is uitgevoerd blijkt dat bijna de helft van de medewerkers van oordeel is dat de algemeen directeur niet het goede voorbeeld geeft, dat 10% van de medewerkers van oordeel is dat de algemeen directeur het goede voorbeeld geeft en dat de rest van de medewerkers hier neutraal over is.

Een aantal gesprekspartners noemt in de gesprekken met de Commissie voorbeelden van gevallen waarin de algemeen directeur niet het goede voorbeeld zou hebben gegeven:

De algemeen directeur zou haar personeelsdossier hebben willen inzien, zonder dat daar een medewerker van de Personeelsadministratie bij aanwezig was.⁷⁶ Volgens de procedures bij het COA mag een medewerker alleen onder toezicht inzage hebben in zijn eigen personeelsdossier. Toen een medewerker van de Personeelsadministratie de algemeen directeur op deze procedure attent maakte en het dossier mee terug nam, zou hem door de algemeen directeur op niet mis te verstane wijze melding zijn gemaakt van het feit dat de regels niet voor haar zouden gelden. Verder zou de algemeen directeur de betreffende medewerker hebben gevraagd 'wie hij wel niet dacht wie hij was?'. Uiteindelijk heeft de algemeen directeur, overigens met medeweten van de toenmalige directeur Management Services, de beschikking gekregen over haar eigen personeelsdossier. Toen de algemeen directeur er achter kwam dat van dit voorval een aantekening was gemaakt in haar personeelsdossier, zou zij de betreffende medewerker, zijn afdelingsmanager en de directeur Management Services wederom op niet mis te verstane wijze haar ongenoegen over de gang van zaken hebben laten weten.

De algemeen directeur geeft ten aanzien van het voorval met het personeelsdossier aan dat het dossier inderdaad één keer op de kamer van de algemeen directeur is geweest om een verslag van het functioneringsgesprek op te bergen. Tevens was in de kamer de secretaresse aanwezig die volgens de algemeen directeur het verslag in het dossier heeft opgeborgen. Het dossier is volgens de algemeen directeur direct weer meegegeven aan de medewerkers van de salarisadministratie die eveneens aanwezig waren.

De algemeen directeur zou zichzelf boven de binnen het COA geldende regels en procedures stellen, terwijl zij zelf andere mensen daarop keihard zou hebben afgerekend. Als voorbeeld worden genoemd de hierboven beschreven gang van zaken omtrent het personeelsdossier en dat de auto van de algemeen directeur buiten de collectieve verzekeringen van het COA om moest worden verzekerd. Verder gold de verplichte bezoekersregistratie bij asielzoekerscentra voor iedereen, behalve voor de algemeen directeur. Hoewel er in sommige gevallen wellicht goede redenen bestonden om buiten geldende regels en procedures om bepaalde zaken te regelen, hebben medewerkers dit toch ervaren alsof de algemeen directeur boven de regels stond. Overigens was de algemeen directeur hierop niet aanspreekbaar. Verschillende medewerkers vertellen dat de algemeen directeur, indien daar door een medewerker op aangesproken, reageerde in de trant van 'Als je niet meewerkt, dan kan dat consequenties hebben', 'Weten jullie wel tegen wie je het hebt' en 'Mijn handtekening staat boven alle processen'. In gevallen waarin medewerkers zich echter niet aan bestaande processen en regels hielden, ook als dat wellicht goedkoper of beter voor het COA was, dan werden zij daar direct door de algemeen directeur op aangesproken.

⁷⁶ In de overlegvergadering tussen de Ondernemingsraad en de algemeen directeur van 14 juni 2007 merkt de algemeen directeur ten aanzien van toegang tot personeelsdossiers het volgende op: 'Voor de toegang tot personeelsgegevens, waar dan ook opgeslagen, gelden strikte spelregels die te allen tijde worden nageleefd'. Zie het verslag, p. 9.

In het eerder genoemde rapport van Bezemer & Kuiper worden ook voorbeelden genoemd van niet goed voorbeeldgedrag van de algemeen directeur:

'Sober en rechtvaardig

Het asielbeleid zou sober en rechtvaardig moeten zijn. De meeste melders en medewerkers die wij spraken zijn het daar volledig mee eens. Maar wat een discrepantie als de bestuurder een locatie bezoekt. Dan wordt de locatie opgepoetst en komt de bestuurder opgepoetst uit een gouden auto stappen. Terwijl men op de locatie - zoals een van de melders het plastisch uitdrukte - moet soebatten om een voetbal (...).'⁷⁷

3.4.4. GESPREKSPARTNERS OVER DE RAAD VAN TOEZICHT

In het algemeen wordt het opereren van de Raad van Toezicht door bijna alle gesprekspartners beschreven als 'op (te) grote afstand'. Uit gesprekken blijkt dat de Raad van Toezicht niet of nauwelijks sprak met directeuren of andere medewerkers van het COA om informatie te vergaren. Bijna alle (oud-)directeuren met wie de Commissie heeft gesproken, geven aan dat zij de leden van de Raad van Toezicht wel eens 'een handje hebben gegeven', bijvoorbeeld op een medewerkersbijeenkomst. Zij geven daarbij ook aan dat het geen staande praktijk was dat leden van de Raad van Toezicht (kennismakings)gesprekken voerden met directeuren. Ook de directeuren die sinds 2011 in dienst zijn getreden, geven aan dat zij geen kennismakingsgesprek hebben gevoerd met de leden van de Raad van Toezicht.

De meeste gesprekspartners geven aan dat de Raad van Toezicht voor haar informatievoorziening te afhankelijk was van de algemeen directeur.

De afhankelijkheid van de Raad van Toezicht voor informatie van de algemeen directeur wordt impliciet bevestigd aan de Commissie door een lid van de Raad van Toezicht die aangaf dat de mobiliteit aan de top – zie daarover paragraaf 3.5 – geen oorzakelijk verband zou hebben met de bestuursstijl van de algemeen directeur, althans 'zo had hij begrepen van de algemeen directeur'.

Uit de verslagen van de vergaderingen van de Raad van Toezicht in de periode 2007 tot en met 2011 blijkt dat er slechts een zeer beperkt aantal directeuren⁷⁸ aanwezig is geweest tijdens één van die vergaderingen. Zo blijkt uit de verslagen dat bijvoorbeeld de directeur Opvang – de directeur die leiding geeft aan 2/3 van het personeel van het COA én verantwoordelijk is voor het primair proces – sinds 2007 geen enkele keer aanwezig is geweest bij de vergadering van de Raad van Toezicht.

In de zomer van 2010 spreken de voorzitter en de vice-voorzitter met de toenmalige directeuren. Volgens de (oud-)directeuren gaan deze gesprekken over de vraag welke interne functionaris naast mevrouw Albayrak als lid van de Raad van Bestuur zou kunnen fungeren. Voor de meeste directeuren is dit de eerste keer dat zij een gesprek hebben met leden van de Raad van Toezicht. In het jaarverslag van de Raad van Toezicht over het jaar 2010 is over deze gesprekken het volgende opgenomen:

'De voorzitter en vicevoorzitter van de raad van toezicht hebben kennisgemaakt met de directeuren. Bij wijziging van de directieraad worden opnieuw kennismakingsgesprekken gepland.'⁷⁹

Een aantal directeuren geeft aan dat zij de gesprekken met de Raad van Toezicht niet als veilig hebben ervaren. Dit gevoel van onveiligheid is ontstaan doordat directeuren het gevoel kregen dat informatie uit het gesprek door de leden van de Raad van Toezicht werd doorverteld aan de algemeen directeur. Volgens een

⁷⁷ Rapportage inzake een onderzoek naar sociaal emotionele veiligheid op het werk, 30 januari 2012, p. 26.

⁷⁸ Naast de algemeen directeur en het tweede lid van de Raad van Bestuur was standaard de directeur Bureau Algemeen Directeur – later directeur Strategie & Bestuur – aanwezig. Ook was ten behoeve van de financiële agendapunten de directeur Sturing, Control & Finance aanwezig.

⁷⁹ Jaarverslag Raad van Toezicht 2010, november 2011, p. 2.

aantal directeuren 'straalde' de Raad van Toezicht uit dat zij de algemeen directeur in alle gevallen zouden beschermen. Dat nodigde niet uit om in een gesprek eventuele op- en aanmerkingen op (de bestuursstijl van) de algemeen directeur te uiten.

De leden van de Raad van Toezicht die de gesprekken met de directeuren hebben gevoerd, zeggen dat het hen zou verbazen als de toenmalige directeuren nu zeggen zich niet veilig te hebben gevoeld. Hen was verzekerd dat de inhoud van de gesprekken vertrouwelijk zou zijn en niet met de algemeen directeur zou worden besproken. In die gesprekken is het onderwerp 'sociale veiligheid' volgens beide leden niet aan de orde gesteld door de directeuren.

De algemeen directeur geeft aan dat zij geen terugkoppeling van de Raad van Toezicht heeft gehad over de inhoud van de met de directeuren gevoerde gesprekken. De meeste directeuren hebben volgens de algemeen directeur zelf ongevraagd een terugkoppeling aan haar gegeven, omdat zij hun ervaringen graag met haar wilden delen.

Een ander voorbeeld waarvan oud-directeuren verklaren dat de Raad van Toezicht zich niet echt uitnodigend opstelde voor eventuele op- en aanmerkingen op (de bestuursstijl van) de algemeen directeur, is de personeelsdag die werd gehouden enkele dagen na het vertrek van twee directeuren Opvang in 2007. Onder medewerkers was daarover onrust ontstaan; zie ook paragraaf 3.2. Deze onrust was zodanig dat de directeuren zich voorbereidden op de mogelijkheid dat dit bij de toespraak van de algemeen directeur op die personeelsdag rumoerig tot uitdrukking zou worden gebracht. Dit gebeurde echter niet, volgens de oud-directeuren mede omdat de voorzitter van de Raad van Toezicht de algemeen directeur uitvoerig in het openbaar prees. Oud-directeuren en ook medewerkers geven aan dat zij op basis hiervan veronderstelden dat zij met eventuele opmerkingen over de algemeen directeur weinig gehoor zouden vinden bij de Raad van Toezicht, namens wie de algemeen directeur zo veel lof kreeg toegezwaaid.

De leden van de Raad van Toezicht geven aan dat zij verschillende acties hebben ondernomen ten aanzien van het onderwerp sociale veiligheid. Zo zou de Raad van Toezicht onderzoeken hebben laten uitvoeren naar sociale veiligheid⁸⁰ en waren er klachten- en klokkenluidersregelingen. Ook zouden de leden van de Raad van Toezicht diverse gesprekken hebben gevoerd zonder aanwezigheid van de algemeen directeur. Verder geven zij aan dat signalen over sociale veiligheid hen ook hadden kunnen bereiken via de Arbo-dienst of de externe accountant, maar dat dergelijke signalen de Raad van Toezicht niet hebben bereikt.

3.4.5 GESPREKSPARTNERS OVER ONDERNEMINGSRAAD

Een groot aantal gesprekspartners zegt dat de Ondernemingsraad sinds 2008 voornamelijk bezig is geweest met het verbeteren van de relatie met de algemeen directeur. Op zich bestaat hier ook begrip voor bij de gesprekspartners, zeker na het voorval in 2008 waarbij de indruk is gewekt dat de Ondernemingsraad het vertrouwen in de algemeen directeur zou hebben opgezegd.

Echter, dezelfde gesprekspartners, waaronder ook medewerkers die nauw betrokken zijn bij de Ondernemingsraad, zijn van oordeel dat de Ondernemingsraad de focus wellicht te veel op de relatie met de algemeen directeur heeft gelegd en zich daardoor te weinig de belangen van de werknemers heeft aange-trokken. Het betreft dan vooral het gebied van het werkklimaat bij het COA en de bestuursstijl van de algemeen directeur. Een aantal gesprekspartners heeft aangegeven dat zij de Ondernemingsraad hebben benaderd met klachten over het werkklimaat en/of de bestuursstijl. Zij hebben echter hierover niets meer vernomen van de Ondernemingsraad. De Ondernemingsraad zegt zich in dit beeld niet te herkennen. Enkele leden van de Ondernemingsraad zijn informeel en op persoonlijke titel geïnformeerd over klachten. Volgens de Ondernemingsraad zijn deze klachten alleen met instemming van betrokkene (in)formeel voorgelegd aan de algemeen directeur.

⁸⁰ De Commissie is onbekend met deze onderzoeken. De eerder besproken organisatieontwikkelingsmonitors van Ordina zijn in opdracht van de algemeen directeur verricht.

3.4.6 GESPREKSPARTNERS OVER DEPARTEMENT

Volgens een aantal gesprekspartners was het departement op de hoogte van de bestuursstijl van de algemeen directeur. Volgens de gesproken ambtenaren was het departement weliswaar op de hoogte van het zogenaamde 'zonnekoninginne-gedrag' van de algemeen directeur, maar niet van hetgeen door de NOS is aangemerkt als door haar veroorzaakte 'angstcultuur'.

Verschillende gesprekspartners hebben opgemerkt dat het departement aan de ene kant stuurde op vertrouwen - bijvoorbeeld als het ging om de hoogte van het salaris van de algemeen directeur - terwijl het departement op andere vlakken stuurde op controle, waardoor (te) veel informatie van het COA werd gevraagd.

3.5 MOBILITEIT IN DE TOP

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag of de mobiliteit in de top van het COA te relateren is aan de cultuur, het werkklimaat en de bestuursstijl binnen het COA.

Vanaf 2006 zijn er in totaal 19 mensen uit de top (directeuren en leden van Raad van Bestuur i.o.) vertrokken bij het COA. Op twee na heeft de Commissie met deze personen gesproken. In die gesprekken is hen gevraagd naar de reden voor hun vertrek bij het COA en naar de reden van vertrek van andere directeuren. Ook heeft de Commissie gesproken met de algemeen directeur en de leden van de Raad van Toezicht over het vertrek van directeuren en leden van de Raad van Bestuur i.o. Dat levert onderstaande tabel op.

Nr.	Funcctie	Vorm van dienstbetrekking	Periode als functionaris	Vertrekregeling
1	Directeur Opvang regio Noord	In loondienst	1 april 2004 – maart 2006 (2 jaar)	Geen
2	Directeur SC&F	Interim	Augustus 2005 – februari 2006 (6 maanden)	Geen
3	Directeur Opvang regio Zuid	In loondienst	2000 – maart 2007 (6 jaar)	Geen
4	Directeur MS	Interim	April 2005 – juli / augustus 2007 (26 maanden)	Geen
5	Directeur Opvang regio Zuid	In loondienst	Juli 2007 – november 2007 (6 maanden)	Vertrekregeling van € 6.362,-.
6	Directeur Opvang regio Noord	In loondienst	Januari 2005 - november 2007 (22 maanden)	Vertrekregeling van € 18.530,-.
7	Directeur Huisvesting	In loondienst	2006 –2007 (24 maanden)	Vertrekregeling van € 26.520,-.
8	Directeur B&JZ	In loondienst	Juni 2007 – december 2007 (7 maanden)	Geen. Kreeg tot einde looptijd contract salaris uitbetaald, zonder daarvoor werkzaamheden te hoeven verrichten.
9	Directeur Vastgoed en Capaciteit	In tijdelijke loondienst (contract voor enkele maanden)	november 2007 – april 2008 (5 maanden)	Geen
10	Hoofd Internal Audit	In loondienst	1990– december 2008 (18 jaar)	Geen
11	Directeur V&C	Interim (ABD)	Augustus 2008 – juli 2009 (11 maanden)	Geen
12	Directeur Opvang	Eerst interim, als directeur Opvang in loondienst	2007 – 2010 (3 jaar)	Geen

Nr.	Functie	Vorm van dienstbetrekking	Periode als functionaris	Vertrekregeling
13	Diverse functies	Interim	Maart 2006 – april 2009 (36 maanden)	Geen
14	Lid van Raad van Bestuur i.o.	In loondienst	November 2009 – maart 2010 (5 maanden)	Ja. Arbeidsovereenkomst is via de rechter beëindigd (€ 55.000,-).
15	Diversie functies, laatstelijk directeur Huisvesting	In loondienst	2006 – 2010 (5 jaar)	Geen
16	Directeur MS	Interim	2007 – 2010 (36 maanden)	Geen
17	Directeur B&JZ	Interim (ABD)	Oktober 2008 - december 2010 (2 jaar en 2 maanden)	Geen
18	Directeur Strategie & Bestuur	Interim	Gedurende 2010 (minder dan een jaar)	Onbekend
19	Diverse functies (directeur SC&F en lid Raad van Bestuur i.o.)	In loondienst	2008 – 2011 (3 jaar)	Geen

In grote lijnen komt het volgende beeld naar voren:

- Er is één directeur vertrokken omdat hij gebruik maakte van de VUT-regeling.
- Het vertrek van 15 van de 19 vertrokken directeuren/leden van de Raad van Bestuur i.o. heeft in meer of mindere mate te maken met het werkklimaat bij het COA en/of de bestuursstijl van de algemeen directeur:
 - Volgens de meeste vertrokken directeuren is er een patroon te ontdekken in de 'levensloop' van een directeur bij het COA. Als een nieuwe directeur aanvangt met zijn functie, wordt hij of zij door de algemeen directeur de hemel in geprezen en op een voetstuk gezet. Na verloop van tijd wordt de betreffende directeur mondiger, en bekoelt de 'liefde' tussen de betreffende directeur en de algemeen directeur. Na verloop van tijd kan de betreffende directeur in de ogen van de algemeen directeur niet veel meer goed doen en wordt het werken hem of haar door de algemeen directeur onmogelijk gemaakt. Dit gebeurt bijvoorbeeld doordat stukken van de betreffende directeur door de algemeen directeur in de directieraad keer op keer van onvoldoende kwaliteit worden geacht. Daardoor wordt de druk zo hoog opgevoerd, dat de meeste mensen uiteindelijk onder de druk bezwijken en besluiten hun heil ergens anders te zoeken. Overigens was volgens diezelfde vertrokken directeuren ook onderdeel van de hierboven beschreven 'levensloop' dat de relatie met de algemeen directeur, als je als directeur eenmaal had aangekondigd ergens ander je heil te zoeken, weer verbeterde.
 - Volgens de meeste directeuren is een patroon te ontdekken in de wijze waarop de algemeen directeur directeuren in feite 'dwingt' om het COA te verlaten. De algemeen directeur vertelt een directeur dat het tijd wordt om een baan buiten het COA te zoeken. Vervolgens controleerde zij of de betreffende directeur dat ook daadwerkelijk doet. Het was dan ook niet echt nodig voor de algemeen directeur om directeuren te ontslaan.
 - Acht van de vertrokken directeuren hadden een interim contract. In veel gevallen werd dit contract volgens hen of voortijdig verbroken of op instigatie van de algemeen directeur niet verlengd. Twee van de acht directeuren met een aflopend interim contract geven aan dat het werkklimaat en/of de bestuursstijl geen rol heeft gespeeld bij hun beslissing om het contract met het COA niet te verlengen.
- In totaal hebben vier van de 15 vertrokken directeuren een vertrekregeling ontvangen. De bedragen die daarmee gemoeid waren, zijn € 18.530,-, € 6.362,-, € 26.520,- en € 55.000,-. Het salaris van één directeur is nog vier maanden uitbetaald, zonder dat daarvoor werkzaamheden moesten worden verricht.
- Van één van de twee niet gesproken directeuren was onvoldoende informatie beschikbaar om te kunnen zeggen om welke reden deze directeur weg is gegaan bij het COA.

Voorbeelden van gang van zaken bij vertrek directeuren/leden van de Raad van Bestuur i.o.

Twee directeuren zijn vertrokken toen bleek dat de algemeen directeur de benoeming van twee van de acht nieuwe clustermanagers probeerde tegen te houden. In het kader van de reorganisatie 'Bewegen op ambitie' moesten acht managers voor de nieuwe clusters worden benoemd. Het aantal clusters werd met deze reorganisatie teruggebracht van twaalf naar acht. Voor beide directeuren was deze handelwijze van de algemeen directeur – haar was nog gevraagd of zij in de selectiecommissie plaats wilde nemen, maar daar was ze niet op in gegaan – de spreekwoordelijke druppel die de emmer deed overlopen. Het doel van de reorganisatie - het primaire proces en asielzoekers zouden binnen het COA centraal komen te staan, waarbij medewerkers in het land in hun dagelijks werk binnen de kaders hun eigen keuzes zouden kunnen maken en verantwoordelijkheid zouden dragen – was volgens hen niet waar te maken, als de algemeen directeur zo handelde. Ook in andere situaties was er sprake geweest van een handelwijze van de algemeen directeur die haaks zou staan op het doel van 'Bewegen op ambitie'.

Het vertrek van deze directeuren was overigens mede aanleiding voor de Ondernemingsraad van het COA om het thema 'sociale veiligheid' op de agenda te plaatsen. Hierop is uitgebreid in paragraaf 3.2 ingegaan.

Een ander voorbeeld is het vertrek van een lid van de Raad van Bestuur, nadat de directieraad het vertrouwen in hem heeft opgezegd. De gang van zaken en de rol van de algemeen directeur daarbij zijn in paragraaf 3.4 besproken. Na het opzeggen van het vertrouwen door de directeuren is door een externe mediator onderzocht of en, zo ja, onder welke voorwaarden het mogelijk was te komen tot een goede samenwerking tussen het lid van de Raad van Bestuur en de directeuren van het COA. Nadat gesprekken zijn gevoerd met de algemeen directeur, het lid van de Raad van Bestuur en de betrokken directeuren, heeft de externe mediator verslag uitgebracht. Daarin staat vermeld dat er binnen het COA geen werkbare oplossing kan worden gevonden voor de verstoorde werkkrelatie tussen het lid van de Raad van Bestuur en de directeuren, nu geen van die directeuren er vertrouwen in heeft dat het lid van de Raad van Bestuur in staat zal zijn 'zijn gedragspatroon te laten aansluiten bij de kernwaarden die het [COA] als organisatie wil koesteren'.⁸¹ Het beëindigen van de arbeidsrelatie tussen het COA en het lid van de Raad van Bestuur acht de externe mediator onvermijdelijk, aangezien het handhaven van het lid van de Raad van Bestuur zal leiden tot een voor het COA onwerkbaar situatie, waarbij de directeuren de organisatie zullen verlaten.

Vervolgens heeft de algemeen directeur het arbeidscontract met het lid van de Raad van Bestuur opgezegd per juli 2010 (met uitbetaling van zijn salaris). Als reden voor de beëindiging wordt in de brief vermeld: de onherstelbare vertrouwenscrisis die is ontstaan tussen het lid van de Raad van Bestuur en de directeuren met wie hij uit hoofde van zijn functie in aanraking kwam.⁸² Tegen deze opzegging heeft het lid van de Raad van Bestuur een procedure aangehangig gemaakt bij de rechtbank 's-Gravenhage. Bij vonnis van 9 augustus 2011 heeft de rechtbank geoordeeld dat het COA aansprakelijk is voor de schade die het lid van de Raad van Bestuur heeft geleden door de wijze waarop aan zijn dienstverband met het COA een einde is gekomen. De rechtbank bepaalt de hoogte van de geleden schade op € 55.000,-.⁸³

Standpunt algemeen directeur over vertrek van directeuren

De algemeen directeur herkent dat een aantal directeuren bij het COA 'niet goed' is vertrokken. Volgens de algemeen directeur geldt dit echter voor een beperkt aantal. De meeste directeuren zijn plezierig vertrokken, bijvoorbeeld wegens goede carrière perspectieven elders.

⁸¹ Tussenvonnissen rechtbank 's-Gravenhage, 25 januari 2011, r.o. 2.8.

⁸² Tussenvonnissen rechtbank 's-Gravenhage, 25 januari 2011, r.o. 2.9.

⁸³ Vonnis rechtbank 's-Gravenhage, 9 augustus 2011, r.o. 2.20.

Ten aanzien van de hiervoor genoemde voorbeelden merkt de algemeen directeur het volgende op:

- Dat de twee directeuren zouden zijn vertrokken toen bleek dat de algemeen directeur de benoeming van twee van de acht nieuwe clustermanagers probeerde tegen te houden, herkent de algemeen directeur niet. Volgens haar heeft een van deze twee directeuren 'fouten gemaakt die niet aanvaardbaar zijn, met verstrekking van financiële gevolgen voor het bedrijf'.⁸⁴ Daar heeft de algemeen directeur de betrokken directeur op aangesproken en die is daarna in onmin met de algemeen directeur vertrokken. De andere directeur vertrok bij het COA, omdat de balans tussen privé en werk niet goed zou zijn.⁸⁵
- Ten aanzien van het vertrek van het lid van de Raad van Bestuur geeft de algemeen directeur aan dat zij geen rol heeft gespeeld bij het opzeggen van het vertrouwen door de directieraad. De algemeen directeur geeft aan dat zij van te voren niet wist dat de directeuren bezig waren het vertrouwen in het lid van de Raad van Bestuur op te zeggen. Als ze dat had geweten, dan had ze geïntervenieerd. De algemeen directeur was dan ook 'not amused' en heeft de leden van de directieraad daar in bilaterale gesprekken ook op aangesproken. De algemeen directeur geeft nog aan dat zij wel signalen had gekregen dat de taal, toon en houding van én het praten over derden door het lid van de Raad van Bestuur slecht vielen binnen de organisatie.

Ook geeft de algemeen directeur aan dat veel directeuren op interim-basis bij het COA werkzaam waren en na afloop van hun contract ergens anders zijn gaan werken. Een aantal van deze interimers functioneerde overigens ook niet goed en dat was de reden dat hun (aflopende) contracten niet zijn verlengd.

Standpunt Raad van Toezicht over vertrokken directeuren

De Raad van Toezicht geeft aan dat zij gesprekken zou hebben gevoerd met vertrekkende directeuren. Daarin zijn volgens de Raad van Toezicht geen klachten geuit over het werkklimaat of bestuurscultuur bij het COA. Daarnaast gingen directeuren niet weg met 'gouden handdrukken' of afvloeiingsregelingen, hetgeen voor de Raad van Toezicht geen indicatie meebracht dat er bij het COA sprake zou zijn van een 'verziekt werkklimaat of bestuurscultuur'.

3.6 SYSTEEM VAN KLACHTRECHT EN HET FUNCTIONEREN DAARVAN

3.6.1 BESCHRIJVING SYSTEEM VAN INTERNE KLACHTMOGELIJKHEDEN

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag hoe de integriteit binnen de organisatie is geborgd en welke procedures daarvoor zijn ingericht. Tevens wordt ingegaan op de vraag hoe het interne en externe klachtrecht van het COA functioneert en in welke mate en waar klachten over het werkklimaat zijn aangekaart en op welke wijze daarop is gereageerd door de verantwoordelijke functionarissen.

Het COA kent een zogenaamd 'Kader voor integer werken'. De basis van integer werken binnen het COA is de COA Gedragscode. In deze code is vastgelegd welk gedrag gewenst én welk gedrag ongewenst is.

De COA Gedragscode zelf bevat echter geen bepalingen over de wijze waarop eventuele klachten over ongewenst gedrag kenbaar gemaakt kunnen worden. Ook bevat de COA Gedragscode geen bepalingen over de wijze waarop eventueel ingediende klachten worden behandeld. Dergelijke bepalingen zijn bij het COA te vinden in verschillende protocollen, procedures en reglementen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in drie categorieën van procedures:

⁸⁴ Desgevraagd geeft de betreffende directeur in reactie hierop aan dat hij die vermeend foute beslissingen had afgestemd met de algemeen directeur én dat die beslissingen conform de geldende regels waren.

⁸⁵ De algemeen directeur geeft nog aan dat het onjuist is dat deze directeuren een vertrekregeling zouden hebben gekregen. De betreffende directeuren hebben zelf ontslag genomen en het COA heeft als goed werkgever de opzegtermijnen van de werkgever (1 en 3 maanden) in acht gehouden. Dit brengt mee dat de betreffende directeuren nog 1 maand (€ 6.362,-) en 3 maanden (€ 18.530,-) zijn uitbetaald.

1. Meldpunten en procedures voor integriteitskwesties,
2. Meldpunten en procedures voor ARBO- en veiligheidskwesties, en
3. Meldpunten en procedures voor arbeidsrechtelijke zaken.

Gelet op haar opdracht heeft de Commissie zich in onderhavig onderzoek primair gericht op de eerste categorie van meldpunten en procedures. Deze categorie kent de volgende protocollen, procedures en reglementen⁸⁶, in volgorde van inwerkingtreding:

- **Klachtenreglement (algemene klachtenregeling) voor medewerkers**
Hoewel de exacte datum van inwerkingtreding onbekend is, kent het COA in ieder geval al van vóór 2002 een Klachtenreglement voor medewerkers. Op basis van dit Klachtenreglement kan een medewerker van het COA zich richten tot de Klachtencommissie COA voor klachten over 'het handelen, het bejegenen of het nalaten om tot handelen over te gaan die door de klager als onjuist wordt ervaren'.
- **Procedure melden vermoeden van een misstand met behulp van een vertrouwenspersoon (hierna: COA Klokkenluidersregeling)**. Sinds 2004 kent het COA een procedure voor het melden vermoeden van een misstand. Deze procedure is per 1 juli 2011 vervangen door de COA Klokkenluidersregeling. De COA Klokkenluidersregeling geeft aan onder welke voorwaarden een melding van ongewenst gedrag kan worden gedaan bij een leidinggevende en hoe die melding moet worden behandeld. Indien een werknemer van het COA een melding bij de (hogere) leidinggevende conform het Protocol integriteitsinbreuk bedrijfsvoering niet wenselijk acht, kan hij een melding doen bij de 'vertrouwenspersoon vermoeden misstand'. De rol van deze vertrouwenspersoon is om de werknemer die een melding overweegt, te adviseren bij de afweging en de geschikte wijze van melden en adresseren van de melding.
- **Klachtenregeling ongewenst gedrag**. Sinds het tweede kwartaal van 2010 kent het COA de Klachtenregeling ongewenst gedrag. Indien sprake is van ongewenst gedrag als bedoeld in de Arbowet (seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten, discriminatie) of werkdruk in de arbeidssituatie die stress veroorzaakt, kan een medewerker van het COA zich op basis van deze regeling richten tot de Klachtencommissie ongewenst gedrag. De Klachtencommissie COA is destijds gevraagd ook de Klachtencommissie ongewenst gedrag te vormen. Het betreft twee aparte commissies, maar er is sprake van een personele unie.
- **Protocol integriteitsinbreuk bedrijfsvoering**. Sinds september 2011 kent het COA een Protocol integriteitsinbreuk bedrijfsvoering. Doel van dit protocol is om medewerkers en leidinggevendenden van het COA duidelijkheid te geven over hoe te handelen bij vermoedens van misstanden (zoals fraude, onregelmatigheden en misbruik van bedrijfsmiddelen) met betrekking tot de bedrijfsvoering. Dit protocol dient in samenhang met de COA Klokkenluidersregeling te worden gelezen.

Naast bovenstaande protocollen, procedures en reglementen kent het COA de vertrouwenspersoon van het Gemeenschappelijk Instituut voor Maatschappelijke Dienstverlening BV (GIMD). Bij deze vertrouwenspersoon kunnen medewerkers van het COA terecht voor emotionele en praktische ondersteuning bij ongewenst gedrag in de werksituatie. Deze vertrouwenspersoon stelt samen met de medewerkers een begeleidingsplan op, steunt en adviseert de medewerker bij te nemen (vervolg)stappen, informeert indien gewenst de Arbodienst, verwijst indien nodig naar andersoortige hulp en verleent nazorg. De vertrouwenspersoon van het GIMD maakt echter geen deel uit van de klachtmogelijkheden binnen het COA.

⁸⁶ De COA klachtenregeling voor bewoners en derden is, gelet op de onderzoeksopdracht van de Commissie, in onderhavig onderzoek buiten beschouwing gelaten.

3.6.2 SCHEMATISCHE VERGELIJKING ONDERDELEN SYSTEEM VAN INTERNE KLACHTMOGELIJKHEDEN

Hieronder is een schematische vergelijking opgenomen van de COA Klokkenluidersregeling, de Klachtenregeling ongewenst gedrag en het Klachtenreglement voor medewerkers. Het Protocol integriteitsinbreuk bedrijfsvoering is in deze vergelijking niet meegenomen, omdat het enkel de concrete stappen beschrijft die na het melden van een misstand genomen moeten worden door betrokkenen. De in de vergelijking opgenomen regelingen en reglement bepalen daarentegen onder welke voorwaarden een klacht / melding kan worden gedaan en hoe die klacht / melding moet worden behandeld.

	COA Klokkenluidersregeling	Klachtenregeling ongewenst gedrag	Klachtenreglement voor medewerkers
Klachten/ meldingen over:	Een vermoeden van een misstand: een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden omtrent een schending van 1) wettelijke voorschriften of beleidsregels, 2) een gevaar voor de gezondheid, veiligheid of het milieu of 3) een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten, die een gevaar vormt voor het goed functioneren van het COA.	Ongewenste seksuele toenadering (seksuele intimidatie), pesten, agressie en geweld en discriminatie.	Onvrede over het handelen, het bejegenen of het nalaten om tot handelen over te gaan van zijn of haar lijnmanager die door de klager als onjuist wordt ervaren. Op grond van artikel 3 van het Klachtenreglement voor medewerkers is het reglement van toepassing op iedere medewerker van het COA, met uitzondering van de bestuursvoorzitter en de hoofddirecteuren.
In te dienen door:	Medewerkers van het COA, externe medewerkers of uitzendkrachten, vrijwilligers of stagiaires en personen die in de twee jaar voorafgaande aan de melding bij het COA werkzaam zijn geweest.	Medewerker van het COA.	Medewerker van het COA.
In te dienen bij:	Leidinggevende of naast hogere leidinggevende van medewerker, of vertrouwenspersoon vermoede misstand.	Klachtencommissie ongewenst gedrag.	Klachtencommissie COA.
Behandeling door:	Het bestuur. Uitvoering van onderzoek door een door het bestuur aangewezen interne functionaris, organisatieonderdelen of een derde organisatie.	Klachtencommissie ongewenst gedrag.	Klachtencommissie COA.
Advies aan:	Het bestuur stelt de melder, de leidinggevende of de vertrouwenspersoon op de hoogte van de bevindingen van het onderzoek, het oordeel daarover en de eventuele consequenties die daaraan worden verbonden.	Klachtencommissie ongewenst gedrag brengt schriftelijk advies uit aan bestuursvoorzitter COA. Bestuursvoorzitter neemt op basis van advies een besluit over de klacht.	Klachtencommissie COA brengt schriftelijk advies uit aan bestuursvoorzitter COA. Bestuursvoorzitter neemt op basis van advies een besluit over de klacht.
Rapportage door:	Vertrouwenspersoon stelt jaarlijks een jaarverslag samen. Het bestuur voegt daar aan toe de meldingen die betrekking hebben op de Auditdienst. Het bestuur draagt zorg voor de verzending van het jaarverslag aan de raad van toezicht van het COA.	Klachtencommissie brengt jaarlijks aan de bestuursvoorzitter anoniem verslag uit over het aantal behandelde klachten, het aantal gegronde en ongegronde klachten en de ter zake gegeven adviezen.	Klachtencommissie brengt jaarlijks aan de bestuursvoorzitter verslag uit over het aantal ingediende klachten, het aantal behandelde klachten en de ter zake uitgebrachte adviezen, alsmede het aantal door de bestuursvoorzitter overgenomen adviezen.

3.6.3 FEITELIJK GEBRUIK VAN INTERNE KLACHTMOGELIJKHEDEN BINNEN HET COA

Feitelijk gebruik van COA Klokkenluidersregeling

In onderstaand overzicht is het aantal meldingen van vermoedens van misstanden met een beroep op de COA Klokkenluidersregeling over de periode 2004 – 2010 weergegeven. Dit overzicht is opgesteld op basis van de Auditjaarverslagen 2004 - 2010⁸⁷:

Jaar	Aantal meldingen	Onderwerp melding
2004	1	Misstand in een cluster
2005	0	
2006	1	Onrechtmatigheid in benoemingen herplaatsingsbeleid
2007	2	Publicatie van intern verslag op internet Anonieme melding over toewijzing woningen tegen steekpenningen
2008	1	Niet-naleving regels voor ziekmelding
2009	0	
2010	1	Ongeoorloofd verrichten van nevenactiviteiten tijdens COA-werkzaamheden met bedrijfsmiddelen van COA
Totaal	6	

Feitelijk gebruik Klachtenregeling ongewenst gedrag

Van de leden van de Klachtencommissie ongewenst gedrag heeft de Commissie begrepen dat in 2010 geen klachten zijn binnengekomen.

Feitelijk gebruik Klachtenreglement voor medewerkers

In onderstaand overzicht is het aantal klachten dat is ingediend bij de Klachtencommissie COA en de Klachtencommissie ongewenst gedrag in de periode 2005 – 2010⁸⁸ weergegeven. Dit overzicht is opgesteld op basis van de jaarlijkse rapporten van bevindingen van de Klachtencommissie COA.

⁸⁷ Omdat ten tijde van het opstellen van dit rapport nog geen Auditjaarverslag 2011 beschikbaar was, is het aantal meldingen in 2011 niet in het overzicht opgenomen.

⁸⁸ Omdat ten tijde van het opstellen van dit rapport nog geen jaarverslag 2011 van de Klachtencommissies beschikbaar was, is het aantal klachten in 2011 niet in het overzicht opgenomen.

Jaar	Aantal klachten	Onderwerp klachten
2005	7	Algemeen parkeerbeleid bij COA, benoeming in functie, in gebreke blijven door P&O met afhandelen van het verzoek voor sparen van de eindejaarsuitkering, voor het kopen van vrije tijd, (gebrek aan) uitbetaling door COA toegezegde bedragen, omgang lijnmanager met ziekmeldingen, gebruik door lijnmanager van informatie die door medewerker aan vertrouwenspersoon is verteld en overplaatsing door lijnmanager. Van de zeven klachten zijn er twee niet-ontvankelijk ⁸⁹ en twee gegrond verklaard. Drie klachten zijn door de klager niet doorgezet.
2006	2	Niet correct optreden door lijnmanagers bij seniorenverlof i.c.m. drie andere rechtspositionele punten en een klacht van een uitzendkracht. De twee klachten zijn niet-ontvankelijk verklaard.
2007	1	Werkwijze sollicitatiecommissie. Deze klacht is niet-ontvankelijk ⁸⁹ verklaard.
2008	1	Niet correct handelen dan wel het nalaten op een juiste wijze te handelen door een hiërarchisch leidinggevende bij een sollicitatieprocedure. Klager had in zijn klacht ook verklaard dat hij, door de opeenstapeling van gebeurtenissen, het gevoel van vertrouwen en veiligheid bij het COA was kwijtgeraakt. De klacht is ongegrond verklaard.
2009	2	Het door lijnmanager niet zorgvuldig en weinig professioneel omgaan met belangen van medewerker en een herhaling van een eerdere klacht door medewerker die inmiddels niet meer werkzaam is bij het COA. De klachten zijn niet in behandeling genomen.
2010	1	Discriminatie. De klacht is in behandeling genomen; uitkomst van de procedure is de Commissie nog onbekend.
Totaal	14	

3.6.4 BEKENDHEID MEDEWERKERS MET KLACHTENREGELINGEN

In de enquête die in opdracht van de Commissie is uitgevoerd, is een aantal vragen gesteld om te achterhalen in hoeverre medewerkers van het COA bekend zijn met de klachtensystematiek:

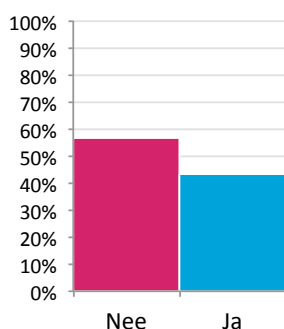
- Ongeveer 70% van de medewerkers zegt te weten waar zij binnen het COA terecht kunnen met klachten over ongewenst gedrag (seksuele intimidatie, pesten, agressie en geweld, discriminatie).
- 60% van de medewerkers is niet bekend met (de inhoud van) de Klachtenregeling ongewenst gedrag.
- Bijna 60% van de medewerkers zegt te weten waar zij binnen het COA terecht kunnen met klachten over onjuiste behandeling of bejegening, anders dan seksuele intimidatie, pesten, agressie en geweld, discriminatie.
- Ongeveer 60% van de medewerkers is niet bekend met (de inhoud van) het Klachtenreglement voor medewerkers.
- Bijna 50% van de medewerkers zegt te weten waar zij binnen het COA terecht kunnen met meldingen over niet integer gedrag.
- Ongeveer 80% van de medewerkers is niet bekend met de COA Klokkenluidersregeling of het Protocol integriteitsinbreuk bedrijfsvoering.

Op de vraag of de medewerkers alles bij elkaar de klachtensystematiek binnen het COA duidelijk vinden, antwoordt meer dan de helft 'nee'.

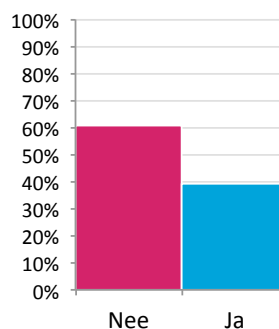
⁸⁹ Als de Klachtencommissie de klacht niet-ontvankelijk verklaart, dan betekent dit dat de Klachtencommissie de klacht op formeel-juridische gronden niet in behandeling neemt. De klacht wordt in dat geval niet inhoudelijk beoordeeld.

Verder zegt ruim een derde van de medewerkers een belemmering te ervaren om een klacht en/of melding in te dienen, met name omdat men niet zeker weet of de klacht en/of melding integer wordt behandeld.

Alles bij elkaar vind ik de klachtensystematiek duidelijk [59]

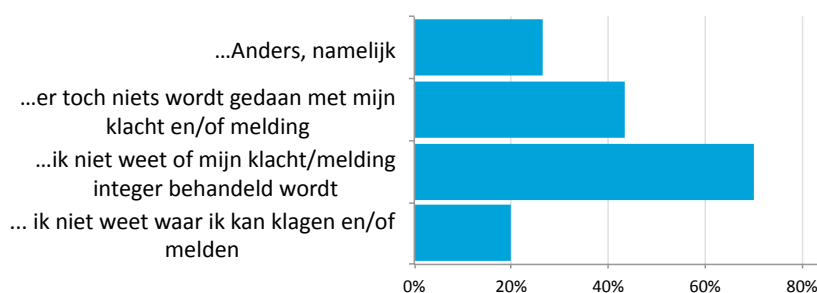


Ik ervaar een belemmering om een klacht en/of melding in te dienen. [53]



In het open kader in de enquête geven respondenten aan dat de klachtensystematiek op papier klopt, maar dat de klachten niet vertrouwelijk behandeld worden. Dit zou te maken hebben met het feit dat de vertrouwenspersoon lid van de directieraad is en de klachten bij de 'verkeerde mensen' terecht zouden komen.

Ik ervaar een belemmering om een klacht en/of melding in te dienen, omdat...



Een selectie uit de reacties gegeven in het open kader:

- 'De klachtenregeling is windowdressing. Vertrouwenspersoon is zelf een van de directeuren.'
- 'De vrees dat de bal terugkaatst als de klacht iemand raakt uit de inner circle, danwel dat strategische belangen zwaarder wegen dan mijn probleem, en ik mij vervolgens onmogelijk maak.'
- 'Deze in het verleden uiteindelijk bij de algemeen directeur terecht kwamen.'
- 'Er een dossier opgebouwd van mij kan worden met ontslag als doel.'
- 'Hoofd Internal Audit waar de klacht ingediend moet worden is ook onderdeel van de directieraad.'
- 'Klachten kwamen uiteindelijk terecht op het bureau van de geschorste voorzitter.'

- 'Vertrouwenspersoon is lid van de directieraad en ook hij heeft de brief ondertekend waarin wordt aangegeven achter de (geschorste) bestuursvoorzitter te staan.'

3.6.5 KLACHTEN BUITEN KLACHTENSYSTEMATIEK OM

Tijdens het onderzoek van de Commissie is gebleken dat een aantal mensen buiten de officiële klachten-systematiek om het door hen als negatief ervaren werkklimaat heeft geprobeerd aan te kaarten. In paragraaf 3.2 is al beschreven dat twee medewerkers zich in februari/maart 2011 tot de Raad van Toezicht hebben gewend. Verder is in paragraaf 3.2 beschreven dat ruim 200 medewerkers zich hebben gemeld bij het door de Ondernemingsraad in oktober 2011 ingestelde 'Meldpunt sociaal emotionele veiligheid'.

In haar periode (mei 2003 – juni 2006) als minister heeft mevrouw Verdonk een mail van een medewerker van het COA ontvangen. Deze medewerker wilde haar spreken over de cultuur bij het COA. Mevrouw Verdonk heeft deze persoon uitgenodigd voor een gesprek. De betreffende medewerker was werkzaam in een opvanglocatie in het Noorden van het land.⁹⁰

Het toenmalige ministerie van Justitie heeft op 31 augustus 2010 een brief ontvangen van een voormalig medewerker van het COA. In deze brief wordt kritiek geuit op de besteding van publiek geld door het COA, met name over de wijze waarop de bedrijfsvoering van het COA wordt uitgevoerd en het functioneren van een aantal leidinggevenden (mogelijk niet integer gedrag, excessieve declaraties, ziekteverzuim dat zou worden gemanipuleerd, het wegwerken van kritische medewerkers).

Op 25 januari 2011 vindt een gesprek plaats tussen twee ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de schrijver van de brief en een medewerker van het COA. In dit gesprek lichten de schrijver van de brief en de medewerker de brief nader toe. Naar aanleiding van het gesprek en berichten van de schrijver van de brief spreken de betrokken ambtenaren op 9 en 16 februari 2011 nog met twee andere (voormalig) medewerkers van het COA. Op 23 februari 2011 vindt een gesprek plaats tussen de waarnemend Directeur-generaal Vreemdelingenzaken, de algemeen directeur van het COA en de vice-voorzitter van de Raad van Toezicht van het COA. In dat gesprek geeft de algemeen directeur aan dat het ministerie de klagers had moeten verwijzen naar het COA, omdat er binnen het COA diverse mogelijkheden zouden zijn om klachten aan de orde te stellen. Ook geeft de algemeen directeur aan dat er voor de toekomst afspraken moeten worden gemaakt over de wijze waarop het ministerie met klachten afkomstig van medewerkers van het COA omgaat. Tot slot wordt afgesproken dat er nog een gesprek tussen de waarnemend Directeur-generaal Vreemdelingenzaken en de algemeen directeur van het COA zal plaatsvinden om de inhoud van de klachten te bespreken. Op 14 april 2011 vindt dat gesprek plaats bij het COA in Rijswijk.⁹¹ Tijdens dit gesprek wordt afgesproken dat de algemeen directeur van het COA, waar noodzakelijk, 'gepaste acties' zal ondernemen. Verder zijn *'[d]e gehoorde (voormalig) medewerkers van het COA [...] per brief geïnformeerd over het feit dat hun opmerkingen zijn besproken met de algemeen directeur van het COA. Tevens is daarbij aangegeven dat zij zich, indien gewenst, bij het COA respectievelijk de Raad van Toezicht van het COA kunnen melden mochten zij nadere bevindingen onder de aandacht willen brengen'*.^{92 93} Op 15 juli 2011 wordt het dossier gesloten.

⁹⁰ Mevrouw Verdonk merkte nog op dat de medewerker in het gesprek aangaf dat voor de medewerker, omdat hij/zij met mevrouw Verdonk sprak, een disciplinaire maatregel dreigde. De disciplinaire maatregel zou uiteindelijk opgelegd zijn. Deze maatregel zou van tafel zijn gegaan, nadat mevrouw Verdonk daar de Secretaris-generaal, de voor het COA verantwoordelijke Directeur-generaal en minister Donner op had aangesproken.

⁹¹ Het conceptverslag van de bespreking op 14 april 2011 wordt op 29 juni 2011 aan de directeur Strategie & Beleid van het COA voorgelegd. Op 12 juli 2011 reageert de directeur. Hij stelt voor de inhoudelijke passages over de klachten uit het verslag te schrappen. Het ministerie gaat daarmee akkoord en geeft aan het COA aan dat het integrale verslag wel aan het departementale dossier zal worden toegevoegd. Het COA betwistte de geschrapte passages niet. De Directeur-generaal heeft de Commissie verteld dat zij later heeft besloten toch het integrale verslag te hanteren. De algemeen directeur zou daarmee hebben ingestemd.

⁹² Nota inzake Sluiting dossier over bevindingen COA van 14 juli 2011.

⁹³ In de brief van 14 juli 2011 van het ministerie aan drie van de vier (voormalig) medewerkers is de volgende passage opgenomen: 'Gelet op het feit dat u nog niet met de vertrouwenspersoon van het COA heeft gesproken, wijs ik u op deze mogelijkheid. Ik verwijs u naar de 'Procedure inzake het vermoeden van een vermeende misstand' van het COA. (...)'. Voor de goede orde zij opgemerkt dat de genoemde procedure op 3 juli 2011 in werking is getreden.

Tot slot heeft een aantal leden van de Tweede Kamer klachten van (voormalig) medewerkers van het COA ontvangen.

3.6.6 OVERIGE INFORMATIE OVER KLACHTENSYSTEMATIEK

In november 2011 heeft Gidsen HR Advies een rapport uitgebracht aan de directeur Opvang en de manager van een cluster van het COA. In dit rapport worden de bevindingen gerapporteerd over de stijl van leidinggeven van een locatiemanager. In hoofdstuk 6 wordt een conclusie getrokken over de wijze waarop leidinggevenden bij het COA zijn omgegaan met klachten:

*'De in deze casus gelopen procedure van het melden van op- en aanmerkingen en klachten over de leiding is niet in lijn gegaan met hoe de voorschriften van het COA zijn. Door hiervan af te wijken zijn bij medewerkers verwachtingen ontstaan en blijven bestaan, dat de inhoud van hun klachten gegrond zou (kunnen) zijn. Dit heeft ruis veroorzaakt en op sommige punten de ruis in stand gehouden. Het management (directie, clustermanager en locatiemanager) is dit – verwijzend naar verschillende voorbeelden voor en tijdens dit onderzoek – aan te rekenen, vooral omdat verslaglegging ontbreekt. Zij hadden medewerkers moeten blijven wijzen op de spelregels en voorzieningen in deze. Door (procedurele) verwachtingen te scheppen en vervolgens – om wat voor valide reden dan ook, niet, gedeeltelijk of te laat respons te geven, ontstaat afbreuk aan het vertrouwen in de leiding.'*⁹⁴

3.7 INHUUR EXTERNEN DOOR DIRECTIE

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag in welke mate en tegen welke voorwaarden de directie (Raad van Bestuur i.o. en directeuren) van het COA zich liet ondersteunen door externe partijen. Daarbij wordt met name aandacht besteed aan de externe inhuur voor functies op directeurs- en managementniveau.

Beschrijving werking externe inhuur

De afdeling Inkoop van het COA valt binnen de directie Management Services onder afdeling Beheer. De afdeling gaat over de inkoop voor het hele COA. Het Inkoopteam bestaat uit het Verwerkingsteam (4 medewerkers) dat verantwoordelijk is voor de operationele kant van de inkoop (verwerken van bestelorders), de Concerninkopers (7 medewerkers) die verantwoordelijk zijn voor de (Europese) aanbestedingen, en leverancier- en contractmanagement en Decentrale inkopers (2 medewerkers, per 1 januari 2012 zijn deze functies vervallen).

De directies binnen het COA zijn de klant van de afdeling Inkoop met een verplichte winkelnering. Inkoop sluit door middel van (europese) aanbestedingen mantelovereenkomsten waar COA-directies gebruik van moeten maken. Inkoop gaat akkoord zo lang een bestelling binnen een mantelovereenkomst is te vatten. Als een bestelling niet in een specifiek perceel te vatten is, wordt Inkoop soms betrokken bij het offertetraject door een aanvraag te doen richting partijen. Er is geen drempelwaarde voor het inschakelen van Inkoop. Als Inkoop een raamovereenkomst sluit vallen alle bestellingen daar verplicht onder. Als blijkt dat buiten de mantelpartijen om wordt ingekocht rapporteert Inkoop dat aan de directie.

Door Inkoop wordt vastgesteld welke productgroepen conform wet- en regelgeving europees aanbesteed moeten worden. Vervolgens wordt een aanbestedingskalender opgesteld die wordt vastgesteld in de directieraad. Op de aanbestedingsagenda staan de aanbestedingsprocedures die dat jaar in ieder geval gestart moeten worden. In samenwerking met de budgethouder of de grootste afnemer wordt de aanbestedingsprocedure vervolgens opgestart. Alle bestellingen moeten via het daarvoor bestemde ICT-systeem (SAP) verlopen.

Mantelcontracten

Als het COA onderkent dat diensten frequent worden ingekocht kan besloten worden deze onder te brengen in een mantelcontract. Er zijn twee grote mantelcontracten gericht op de inhuur van externen.

⁹⁴ Gidsen HR Advies, 'Bevindingen onderzoek COA locatie [...] en Stijl van leidinggeven [...] van november 2011, p. 10.

De inhuur van externen voor Management adviesdiensten en interim management (inclusief Werving en selectie operationele functies) is ingedeeld in negen percelen. In onderstaande tabel zijn deze percelen⁹⁵ opgenomen:

Perceel 1	Strategisch Management adviesdiensten & interim management
Perceel 3	Financiële dienstverlening
Perceel 4	Huisvesting
Perceel 5	Communicatieadviesdiensten
Perceel 6	HRM
Perceel 7	Inkoop / DFM
Perceel 8	Juridische adviesdiensten
Perceel 9	Inhuur ZZP uit eigen netwerk
Perceel 10	Werving en selectie operationele functies

De inhuur van externen voor ICT dienstverlening is ingedeeld in drie percelen:⁹⁶

Perceel A	Management en consultancy
Perceel B	Software bouw
Perceel C	Operationeel beheer (onderverdeeld in 5 percelen)

Per kwartaal rapporteert de afdeling Inkoop over de besteding per perceel binnen de mantel managementadviesdiensten, ook per directie eenheid, maar niet op individueel niveau.

Binnen de mantelovereenkomsten zijn voor de Europese aanbestedingen voor Managementadviesdiensten en interim managers en ICT dienstverlening per perceel functieprofielen opgesteld met een COA salarisschaal. Inkoop toetst niet of de opdracht strookt met het functieprofiel. Dit is ook niet de taak van Inkoop. De manteltarieven zijn wel bepaald.

Voorwaarden voor aanbesteding

Het COA hanteert een bevoegdhedenregeling waarin de bevoegdheden van medewerkers voor het nemen van besluiten of het verlenen van goedkeuring zijn vastgelegd. Inkoopbevoegdheden binnen het COA worden ingedeeld in het afsluiten van mantelcontracten, het verstrekken van opdrachten binnen de mantelcontracten en het verstrekken van opdrachten buiten de mantelcontracten. Vanaf december 2011 geldt een nieuwe bevoegdhedenregeling. Gelet op de periode waarop dit onderzoek betrekking heeft – de periode tot en met september 2011 – wordt hieronder ingegaan op de bevoegdhedenregeling die van oktober 2009 dateert.

Naast de vastgestelde bevoegdheden kan het bestuur een bijzondere volmacht verlenen op functionarisniveau aan o.a. projectleiders van COA-brede projecten.

In het kader van de Europese richtlijnen overheidsopdrachten is het COA een aanbestedende dienst. Aan het team MS / Beheer / Inkoop is door de algemeen directeur de bevoegdheid verstrekt om als enige binnen het COA de procedure voor Europese aanbestedingen te doorlopen.

Directeuren en het hoofd Auditdienst hebben de bevoegdheid om mantelcontracten te tekenen met een opdrachtwaarde tot € 1 miljoen per jaar. Bij bedragen hierboven is de algemeen directeur bevoegd.

⁹⁵ Perceel 2 is volgens het COA al geruime tijd vervallen.

⁹⁶ Handleiding inzake de inhuur van externen binnen de raamovereenkomsten ICT Dienstverlening (2007).

Diensten die middels een centrale overeenkomst door het COA zijn gecontracteerd kunnen tegen vaste voorwaarden en prijzen worden afgenomen. Wijzigingen in de voorwaarden zijn alleen toegestaan bij instemming van de contract eigenaar namens het COA en na goedkeuring van Inkoop.

Voor het verstrekken van opdrachten voor diensten boven het grensbedrag van € 5.000 die niet binnen de scope van een mantelovereenkomst vallen en waarvoor ook geen mantelovereenkomst afgesloten zal worden dienen meerdere offertes bij meerdere potentiële opdrachtgevers te worden opgevraagd. Gunningen van de opdrachten dienen op basis van een transparant inkoopproces en objectieve criteria en na toestemming van Inkoop tot stand te komen. De grenzen voor het verstrekken van opdrachten zijn als volgt:⁹⁷

Bevoegdheidsniveau VI en VII (Coördinatoren / projectleiders Huisvesting)	Tot € 5.000
Bevoegdheidsniveau V (Locatiemanagers / managers Diensten / manager Helpdesk Opvang / Teamhoofden)	Tot € 15.000
Bevoegdheidsniveau IV (Clustermanager / manager directie Huisvesting / manager directie Management Services)	Tot € 125.000
Bevoegdheidsniveau III (Directeuren / (plv) directeur Opvang / hoofd Auditdienst)	Tot € 750.000
Bevoegdheidsniveau II (Voorzitter van bestuur / algemeen directeur)	Maximaal 10% van de vastgestelde begroting
Bevoegdheidsniveau I (Raad van Toezicht / Bestuur)	Onbeperkt

Voor de volledigheid zij nog opgemerkt dat de belangrijkste veranderingen van de bevoegdhedenregeling van december 2011⁹⁸ ten opzichte van die van 2009, als volgt kunnen worden samengevat:

- Bepalingen in relatie tot de wet COA 2010 en de Reglementen voor de Raad van Toezicht en het bestuur van het COA: voor het aangaan van meerjarige exploitatieovereenkomsten en investeringen met een geldelijk belang van meer dan € 10 miljoen is goedkeuring dan wel instemming vereist van de Raad van Toezicht.
- De grens voor het verstrekken van opdrachten voor bevoegdheidsniveau II verandert tot onbeperkt.
- Bevoegdheidsniveau III mag tot en met € 1 miljoen tekenen.

Besluiten en privaatrechtelijke rechtshandelingen die vanaf 1 januari 2011 zijn verricht in het kader van de uitoefening van de wettelijke taken van het COA worden beschouwd als besluiten en handelingen die krachtens mandaat of volmacht namens het bestuur zijn verricht. Het bestuur neemt deze besluiten en privaatrechtelijke rechtshandelingen voor zijn rekening en bekrachtigt deze, voor zover nodig.⁹⁹

Contractpartijen: Management adviesdiensten en interim management

De ingangsdatum van de mantelovereenkomsten voor de inhuur van Management adviesdiensten en interim management van het lopende mantelcontract is 16 november 2009 met een looptijd van 3 jaar met een optie tot verlenging met 12 maanden. Er zijn in totaal 26 contracten afgesloten met 21 leveranciers. In het algemeen houden de COA medewerkers zich goed aan de inhuur via de mantelcontractanten.

⁹⁷ Bevoegdhedenregeling COA, bedrijfs onderdeel Sturing, Control & Finance, versie 5.1, oktober 2009. Voor de goede orde: het gaat hier om bevoegdheden voor het verstrekken van opdrachten (en niet om bevoegdheden voor het tekenen van mantelcontracten; daarvoor gelden andere bevoegdheden: zie vorige pagina).

⁹⁸ Bevoegdhedenregeling COA, bedrijfs onderdeel Sturing, Control & Finance, versie 1.0, december 2011.

⁹⁹ Reglement voor het bestuur van het COA, artikel 2 lid 2.

In de onderstaande tabel is de opdrachtwaarde per contractpartner op de negen percelen weergegeven. Ook geeft de tabel inzicht in de verdeling van de opdrachten tussen de partijen. Er is gekozen om het overzicht op te stellen op basis van de contractwaarde omdat deze gegevens snel beschikbaar waren en een indicatie geven van de verdeling van de opdrachten tussen de partijen. In totaal bedraagt het bedrag bijna 8 miljoen euro. Het bedrag blijft in 2010 en 2011 bijna gelijk.¹⁰⁰

De opdrachten hebben zowel betrekking op inhuur van individuele personen als op projectteams. Het perceel strategisch managementadvies en interim management (perceel 1) vertegenwoordigt samen met huisvesting (perceel 4) en inhuur ZZP (perceel 9) de grootste waarde. Bij de percelen 1 en 4 kan worden geconstateerd dat één externe partij relatief veel opdrachten doet. De Commissie heeft niet onderzocht wat hiervan de oorzaak is. De uitgaven zijn niet direct te relateren aan een van de directeurs.

Contractwaarde		
Perceel 1	2010	2011
A	€ 6.500	€ 65.100
B	€ 890.206	€ 1.071.800
C	€ 318.950	€ 197.900
D	€ 920.880	€ 35.700
E	€ 203.000	€ 240.875
	<u>€ 2.339.536</u>	<u>€ 1.611.375</u>
Perceel 3		
F	€ 5.600	€ 28.000
G	€ 185.800	€ 243.600
H	€ 40.700	€ 82.700
	<u>€ 232.100</u>	<u>€ 354.300</u>
Perceel 4		
I	€ 336.250	€ 429.400
J	€ 2.011.200	€ 1.226.400
K	€ 0	€ 122.742
L	€ 113.000	€ 196.000
	<u>€ 2.460.450</u>	<u>€ 1.974.542</u>
Perceel 5		
M	€ 316.400	€ 152.300
N	€ 0	€ 0
O	€ 0	€ 189.300
	<u>€ 316.400</u>	<u>€ 341.600</u>
Perceel 6		
P	€ 0	€ 31.200
Q	€ 15.067	€ 7.533
R	€ 28.000	€ 0
	<u>€ 43.067</u>	<u>€ 38.733</u>
Perceel 7		
S	€ 195.000	€ 234.900
T	€ 5.500	€ 0
U	€ 285.000	€ 85.300
	<u>€ 485.500</u>	<u>€ 320.200</u>

¹⁰⁰ De daadwerkelijke inkoopkosten in 2010 waren € 9.996.105 (€ 2.183.800 meer dan de contractwaarde) en in 2011 € 8.429.265 (€ 801.233 meer dan de contractwaarde).

Perceel 8		
V	€ 0	€ 7.600
W	€ 0	€ 1.500
X	€ 20.500	€ 205.150
	<u>€ 20.500</u>	<u>€ 214.250</u>
Perceel 9		
IJ	€ 1.875.452	€ 2.731.492
	<u>€ 1.875.452</u>	<u>€ 2.731.492</u>
Perceel 10		
Z	€ 19.500	€ 9.500
AA	€ 19.800	€ 32.040
	<u>€ 39.300</u>	<u>€ 41.540</u>
Totaal	<u>€ 7.812.305</u>	<u>€ 7.628.032</u>

Contractpartijen: ICT dienstverlening

De ingangsdatum van de mantelovereenkomsten voor de inhuur van ICT dienstverlening is 1 november 2007 met een looptijd van 2 jaar met twee maal een optie tot verlenging met 12 maanden.

Er zijn in totaal 9 contracten afgesloten met 5 leveranciers:

Perceel A	Management en consultancy	3 contracten
Perceel B	Software bouw	3 contracten
Perceel C	Operationeel beheer	3 contracten

In de onderstaande tabel zijn de inkoopkosten per contractpartner voor de mantelovereenkomst ICT dienstverlening geanonimiseerd weergegeven. Het totale bedrag is tussen 2010 en 2011 sterk gestegen. Onduidelijk is waaraan dit gelegen is. Uit onderstaande tabel blijkt niet dat een bepaalde contract partner duidelijk meer gegund krijgt dan een ander.

	Inkoopkosten	
	2010	2011
A	€ 2.671.724	€ 3.009.487
B	€ 1.253.271	€ 2.122.440
C	€ 602.532	€ 409.384
D	€ 342.737	€ 387.859
E	€ 2.875.318	€ 3.040.997
Totaal	€ 7.745.582	€ 8.970.166

Contractpartijen: Inhuur externen op directeur- en management niveau

De Commissie heeft van het COA specifiek inzicht gekregen in de externen die zijn ingehuurd op *directeur- en managementniveau* in de periode 2004 – 2011. Het gaat hierbij specifiek om de inhuur van individuen op functies. De invulling van de externe inhuur is verschillend. Soms betreft het de functie van interim directeur. In andere gevallen gaat het om meer strategische en beleidsfuncties. Onderstaande tabel geeft een geanonimiseerd cijfermatig overzicht. Op basis hiervan kan worden geconstateerd:

- Dat de uitgaven aan externe adviseurs sterk per jaar fluctueert tussen de 950.000 euro en 2,6 miljoen euro;
- Dat er verschillende adviseurs zijn die langer dan vijf jaar werkzaam zijn bij het COA (F, I, K), waarvan één adviseur acht jaar;
- Dat er adviseurs zijn die in de loop der jaren relatief veel geld hebben verdiend, vier adviseurs meer dan 1 miljoen euro, waarvan 1 meer dan 2 miljoen euro. Overigens past hierbij volgens enkele geïnterviewden de kanttekening dat bij interim managers in sommige gevallen aanzienlijke bedragen moeten worden betaald aan tussenpersonen. Dit is niet ongebruikelijk.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totaal
A	€ 135.288								€ 135.288
B	€ 88.447								€ 88.447
C	€ 83.479	€ 114.135							€ 197.614
D	€ 185.596	€ 292.833	€ 159.011						€ 637.440
E	€ 539.308								€ 539.308
F	€ 43.816	€ 242.166	€ 320.998	€ 223.144	€ 389.005	€ 339.323	€ 298.201	€ 191.285	€ 2.047.938
G		€ 70.686	€ 54.978						€ 125.664
H		€ 232.930							€ 232.930
I			€ 255.527	€ 322.061	€ 325.203	€ 122.581	€ 32.681	€ 28.739	€ 1.086.792
J			€ 317.492	€ 179.452					€ 496.944
K			€ 222.439	€ 182.212	€ 285.600	€ 285.600	€ 309.706		€ 1.285.557
L			€ 141.343						€ 141.343
M			€ 230.068						€ 230.068
N			€ 301.802	€ 132.890					€ 434.692
O				€ 55.723					€ 55.723
P				€ 226.359	€ 108.291				€ 334.650
Q				€ 90.916	€ 27.988				€ 118.904
R				€ 4.855	€ 72.018				€ 76.873
S				€ 3.994	€ 333.353				€ 337.347
T				€ 225.210	€ 225.210				€ 225.210
U					€ 319.925	€ 339.183	€ 342.529	€ 131.566	€ 1.133.203
V					€ 201.613				€ 201.613
W					€ 112.305	€ 39.795			€ 152.100
X					€ 26.066				€ 26.066
Y					€ 35.813				€ 35.813
Z							€ 167.682		€ 167.682
AA					€ 31.500	€ 134.660	€ 135.192		€ 301.352
BB					€ 47.056	€ 242.894	€ 238.761		€ 528.711
CC					€ 33.546	€ 40.255			€ 73.801
DD					€ 44.855	€ 89.444			€ 134.299
EE						€ 201.060	€ 345.546	€ 219.545	€ 766.151
FF							€ 141.689	€ 168.959	€ 310.648
GG								€ 83.880	€ 83.880
HH								€ 38.228	€ 38.228
II								€ 32.679	€ 32.679
JJ								€ 39.340	€ 39.340
KK								€ 38.611	€ 38.611
Totaal	€ 1.075.934	€ 952.750	€ 2.003.659	€ 1.421.606	€ 2.619.347	€ 1.834.795	€ 2.011.987	€ 972.832	€ 12.892.910

Bovengenoemd overzicht betreft de externe inhuur op specifieke functies op directeur en managementniveau. Daarnaast hebben de directeuren de afgelopen jaren ook gebruik gemaakt van andere externe ondersteuning dan in het overzicht vermeld. In de gevoerde gesprekken heeft de Commissie gehoord van verschillende inhuurtrajecten door directeuren in de vorm van begeleiding, coaching, onderzoek en advisering ten behoeve van de directeuren die niet in het overzicht zijn opgenomen. Kortom, het overzicht geeft geen totaal inzicht van de externe ondersteuning van de directieleden. Hoe veel hoger het totaal bedrag ligt, kon als gevolg van de korte termijn van de looptijd van dit onderzoek niet boven tafel komen.

3.8 ANALYSE

3.8.1 WERKKLIMAAT

Op basis van de enquête, de daarbij uitgevoerde verdiepende gesprekken en de overige gesprekken die de Commissie heeft gevoerd, constateert de Commissie dat medewerkers van het COA in het algemeen positief oordelen over hun werk. De betrokkenheid van de meeste medewerkers bij het COA als organisatie is de Commissie positief opgevallen.

De Commissie moet echter wel constateren dat een aanzienlijk deel (circa 40%) van de werknemers van het COA ontevreden is over de directieraad en de algemeen directeur. Uit de enquête blijkt dat dit onder meer te maken heeft met het feit dat de directieraad en de algemeen directeur volgens de medewerkers niet het goede voorbeeld geven. Verder hebben de medewerkers nauwelijks (minder dan 10% van alle medewerkers) vertrouwen in de directieraad en de algemeen directeur. Ook is bijna de helft van de medewerkers van oordeel dat de directieraad geen gevoel van veiligheid stimuleert.

De Commissie constateert verder dat er ten aanzien van de cultuur een tweedeling bestaat: over de cultuur op de eigen afdeling is men overwegend tevreden, over de cultuur binnen de gehele organisatie echter niet. Dit heeft er mede mee te maken dat maar 25% van de medewerkers vindt dat het COA hen een gevoel van veiligheid geeft. Ook is er sprake van veel onderling wantrouwen: bijna de helft van de medewerkers van het centraal bureau in Rijswijk is van oordeel dat er sprake is van onderling wantrouwen. Verder vindt meer dan de helft van de medewerkers dat het COA geen open en transparante organisatie is.

De Commissie constateert dat in het rapport van Bezemer en Kuiper dat in opdracht van de Ondernemingsraad is uitgevoerd, is vermeld dat de sociale onveiligheid op de asielzoekerscentra van het COA in stand wordt gehouden door sluiting van centra en baanonzekerheid. Hoewel in veruit de meeste door de Commissie gevoerde gesprekken dergelijke signalen niet zijn afgegeven, kan de Commissie zich wel voorstellen dat baanonzekerheid tot een gevoel van sociale onveiligheid bij medewerkers kan leiden. Dit sluit aan bij de in het kader van de enquête gevoerde diepte-interviews, waarin gesprekspartners expliciet hebben aangegeven dat zij zich kunnen voorstellen dat krimp leidt tot sociale onveiligheid bij COA, maar dat dat voor henzelf niet het geval is en dat zij dat ook bij hun collega's niet herkennen.

De Commissie constateert verder, net als Bezemer en Kuiper in hun rapport, dat de managementstijl van de algemeen directeur bijdraagt aan het gevoel van sociale onveiligheid. Daarbij geldt dat – uitzonderingen daargelaten – hoe dichter een medewerker van het COA tot de algemeen directeur staat, hoe groter de invloed van de bestuursstijl van de algemeen directeur is op het gevoelde gebrek aan sociale onveiligheid. Dit terwijl van een algemeen directeur van een organisatie die zich – in ieder geval volgens de algemeen directeur – permanent in 'krimp' bevindt, mag worden verwacht dat hij of zij met zijn of haar bestuursstijl het gevoelde gebrek aan sociale veiligheid juist probeert te verminderen.

Ten aanzien van de periode 2008 – 2011 constateert de Commissie dat het onderwerp 'sociale veiligheid' enkele malen binnen het COA aan de orde is geweest. De Ondernemingsraad heeft daar in 2008 een belangrijke, actieve rol bij gespeeld door het onderwerp op de agenda te zetten. De andere betrokken actoren lijken toch meer een reactieve rol te hebben gespeeld. Dit wordt volgens de Commissie bijvoorbeeld duidelijk bij de Directie Huisvesting. Door de problemen die in die directie op het gebied van sociale onveiligheid speelden niet bij de kop te pakken, is mede de situatie ontstaan dat in september 2011 via externe kanalen de onvrede over het werkklimaat bij het COA naar buiten is gekomen. Ook het vanaf 2009 door de algemeen directeur ingezette organisatieontwikkelingstraject was vooral een reactie op signalen van de Ondernemingsraad. Daarbij constateert de Commissie dat in de hierbij behorende monitor geen vragen werden gesteld over de directieraad en de algemeen directeur. Dat terwijl het gebrek aan sociale veiligheid blijkens de destijds door de Ondernemingsraad ontvangen signalen juist zou worden veroorzaakt door de algemeen directeur.

3.8.2 BESTUURSTIJL

Algemeen directeur en directieraad

De Commissie constateert dat in de gevoerde gesprekken zowel positieve als negatieve aspecten van de bestuursstijl van de algemeen directeur naar voren zijn gekomen. Op basis hiervan constateert de Commissie dat de bestuursstijl van de algemeen directeur in feite twee kanten kent. Aan de ene kant is zij een algemeen directeur die daadkrachtig de uitdagingen heeft aangepakt die het COA te wachten stonden. Daarbij staat zij pal voor de organisatie. De algemeen directeur werkt hard, beschikt over een grote dossierkennis en men kan veel van haar leren.

Daar staat tegenover dat de Commissie constateert dat de algemeen directeur dominant is ('haar wil was wet'). Verder constateert de Commissie dat de algemeen directeur haar directeuren met enige regelmaat publiekelijk op een manier heeft aangesproken die door hen als denigrerend en zelfs vernederend werd ervaren. Ook andere medewerkers dan directeuren hebben dat aan den lijve ondervonden. Zelf stond de algemeen directeur echter niet of nauwelijks open voor kritiek, zeker niet als die kritiek in het openbaar werd geuit.

De algemeen directeur zag ook geen rol voor zichzelf bij het vormen van een team van de directeuren. Sterker nog, door haar 'verdeel en heers' stijl van besturen heeft zij voorkomen dat er een echt team ontstond. Zo spande zij verschillende directeuren voor haar karretje om andere directeuren aan te pakken.

De Commissie constateert echter ook dat de (oud-)directeuren dit hebben laten gebeuren. Van hen mocht worden verwacht dat zij zich zouden inspannen de bestuurder aan te spreken op haar gedrag. Dat is onvoldoende geschied. Daar moet echter wel aan worden toegevoegd dat er te weinig onderling vertrouwen tussen de (oud-)directeuren bestond om een gemeenschappelijk front te vormen.

De Commissie constateert verder dat er bij het COA sprake was van een hiërarchische wijze van informatievoorziening. De algemeen directeur heeft de interne en externe informatievoorziening gecontroleerd. Daarbij heeft zij gebruik gemaakt van haar stafmedewerkers en vertrouwelingen die dwars door de lijn heen informatie verzamelden. En ook als die verzamelde informatie niet compleet was, slechts details en niet het grote verhaal betrof of zelfs feitelijk onjuist was, dan gaf die informatie volgens de algemeen directeur toch een beeld waar de betreffende directeur rekening mee moest houden. Zij was hierop niet aanspreekbaar.

Sowieso moet de Commissie constateren dat de algemeen directeur niet het voorbeeldgedrag heeft vertoond dat van iemand op die positie mag worden verwacht. Interne procedures golden voor iedereen, maar niet altijd voor haarzelf. Ook uit de enquête blijkt dat maar 10% van de medewerkers van oordeel is dat de algemeen directeur het goede voorbeeld geeft.

Richting externe partijen (bijvoorbeeld departement en ketenpartners) was er in veel gevallen sprake van een zekere mate van terughoudendheid bij het COA om informatie te verstrekken. De Commissie constateert dat deze terughoudendheid te maken had met de controle die de algemeen directeur wilde hebben over de informatievoorziening.

De terughoudendheid richting ketenpartners heeft volgens de Commissie ook te maken met het vijandbeeld dat de algemeen directeur heeft gecreëerd van het departement en ketenpartners. Het COA had volgens de algemeen directeur altijd 'de zaakjes op orde', terwijl de knelpunten voor een goede samenwerking altijd bij de ketenpartners lagen.

De Commissie constateert tot slot dat de algemeen directeur zich niet herkent in de bevindingen van de Commissie. Zij heeft een ander beeld van het werkklimaat bij het COA en haar bestuursstijl dan dat wordt geschetst door de gesprekspartners van de Commissie en dat uit de bestudeerde documenten en de enquête naar voren komt. De Commissie kan zich voorstellen dat sommige gesprekspartners wellicht op punten een negatiever beeld scheppen dan overeenkomt met de werkelijkheid van destijds. De Commissie acht het echter niet waarschijnlijk dat door een veelheid van gesprekspartners, in bestudeerde documenten

en in de enquête (bewust) een ander beeld van het werkklimaat bij het COA en de bestuursstijl van de algemeen directeur zou zijn gecreëerd, dan het beeld dat de werkelijkheid zeer sterk benadert. Dit doet echter niet af aan het feit dat de bestuursstijl van de algemeen directeur ook positieve aspecten kent.

Raad van Toezicht

De Commissie constateert dat de afstand van de Raad van Toezicht tot de organisatie van het COA te groot is geweest om op de hoogte te zijn van het werkklimaat bij het COA en de (gevolgen van de) bestuursstijl van de algemeen directeur. Zelfs toen er in februari 2011 een aantal meldingen bij één van de leden van de Raad van Toezicht binnenkwam, zorgde de afstand van de Raad van Toezicht tot het COA ervoor dat deze klachten niet of onvoldoende op waarde werden geschat.

Daar komt bij dat de Raad van Toezicht volgens de Commissie wel erg afhankelijk was van de informatievoorziening door de algemeen directeur. De Raad van Toezicht sprak nauwelijks met andere medewerkers van het COA.

Ondernemingsraad

De Commissie constateert dat de Ondernemingsraad in 2008 met enig succes heeft geprobeerd de (gevolgen van de) bestuursstijl van de algemeen directeur bespreekbaar te maken. In de jaren daarna is de Ondernemingsraad zich meer gaan richten op het herstellen van een goede relatie met de algemeen directeur. Daardoor is er het beeld ontstaan van een Ondernemingsraad die aan het lijntje van de algemeen directeur zou lopen. De Commissie moet constateren dat dit tot op zekere hoogte ook zo was: de Ondernemingsraad besteedde veel aandacht en tijd aan de relatie met de algemeen directeur en wellicht iets te weinig aandacht en tijd aan de gevolgen voor de medewerkers van de bestuursstijl van de algemeen directeur.

Departement

De Commissie constateert dat het departement bekend was met onderdelen van de bestuursstijl van de algemeen directeur, voornamelijk als het ging om de hiërarchische informatievoorziening vanuit het COA. De Commissie constateert verder dat het departement ten aanzien van de onderwerpen 'werkklimaat en bestuursstijl' op enige afstand bleef van het COA, met het argument dat het COA een zelfstandig bestuursorgaan is.

3.8.3 MOBILITEIT IN DE TOP

De Commissie constateert dat er vanaf 2006 19 directeuren zijn vertrokken bij het COA. Hoewel enkele directeuren om geheel andere redenen zijn vertrokken, moet geconstateerd worden dat bij een grote meerderheid van hen de bestuursstijl van de algemeen directeur een factor van aanmerkelijke betekenis is geweest, en regelmatig ook de enige factor.

De Commissie constateert dat vier van de 19 directeuren met een vertrekregeling zijn vertrokken. In totaal was hiermee een bedrag van om en nabij € 1 10.000,- gemoeid. Bij één directeur is geconstateerd dat het salaris nog enkele maanden is uitbetaald, zonder dat daarvoor werkzaamheden hoefden te worden verricht.

3.8.4 ANALYSE KLACHTENSYSTEMATIEK COA

De Commissie constateert dat het COA een gedragscode kent waarin is vastgelegd welk gedrag gewenst en welk gedrag ongewenst is. Ook kent het COA een aantal regelingen waarin de wijze staat beschreven waarop eventuele klachten en/of meldingen over ongewenst gedrag binnen het COA moeten worden behandeld.

Van deze regelingen is de afgelopen jaren weinig gebruikt gemaakt. Bij de Commissie is slechts één formele klacht bekend geworden waarin het werkklimaat bij het COA zijdelings aan de orde is gekomen. Dit heeft volgens de Commissie ook te maken met het feit dat op basis van de regelingen alleen klachten en/meldin-

gen kunnen worden ingediend over een concreet handelen en/of nalaten. Klachten en/of meldingen over het werkklimaat in het algemeen lijken daardoor niet onder de reikwijdte van de verschillende klachtenregelingen te vallen. Dit kan mogelijk verklaren dat een aantal medewerkers buiten de officiële klachtensystematiek om heeft geprobeerd om het door hen als negatief ervaren werkklimaat aan te kaarten. Vooral het grote aantal meldingen bij het 'Meldpunt sociaal emotionele veiligheid' van de Ondernemingsraad valt daarbij op. De Commissie moet ook constateren dat de regelingen binnen het COA onvoldoende bekend en helder zijn. Uit de enquête blijkt dat minder dan de helft van de medewerkers van het COA deze klachtenregelingen kent. Daar komt nog eens bij dat meer dan helft van de medewerkers de klachtensystematiek niet helder vindt. Dit lijkt ook te worden gestaafd door het feit dat 10 van de 14 binnengekomen klachten door de Klachtencommissie niet-ontvankelijk zijn verklaard of niet in behandeling zijn genomen.

Verder constateert de Commissie dat veel medewerkers een belemmering zeggen te ondervinden om een klacht en/of melding in te dienen, met name omdat men niet zeker weet of de klacht en/of melding integer wordt behandeld. Dit heeft volgens de Commissie mede te maken met het feit dat de vertrouwenspersoon ook deel uitmaakt van de directieraad. Ook het feit dat de klachten en/of meldingen uiteindelijk op het bureau van de algemeen directeur terechtkwamen, maakte volgens de Commissie dat medewerkers er niet van overtuigd waren dat de klachten en/of meldingen integer zouden worden behandeld.

3.8.5 ANALYSE INHUUR DERDEN

De Commissie heeft onvoldoende informatie om exacte uitspraken te kunnen doen over de vraag in welke mate en tegen welke voorwaarden de directie van het COA zich heeft laten ondersteunen door de inhuur van externe partijen. In de door het COA aangeleverde informatie ontbreken immers cijfers over verschillende inhuurtrajecten door directeuren in de vorm van begeleiding, coaching, onderzoek en advisering ten behoeve van de directeuren.

Ten aanzien van de ontvangen informatie – het betreft cijfers inzake de externe inhuur voor specifieke functies op directeur en managementniveau – constateert de Commissie dat de mate waarin dit gebeurt op zich niet buitenproportioneel lijkt te zijn en bij een organisatie in verandering – zoals het COA tot 2008 – in het licht van de nodige flexibiliteit ook wel functioneel. De Commissie heeft geen aanleiding om op basis van de ontvangen informatie te veronderstellen dat er onregelmatigheden hebben plaatsgevonden bij de inhuur van externen voor specifieke functies op directeur- en managementniveau.

De Commissie constateert wel dat een beperkt aantal externen gedurende langere periode – variërend van vier tot wel acht jaar – werd ingehuurd om directeurs- of managementfuncties te vervullen. De Commissie kan zich niet voorstellen dat het noodzakelijk is om zo lang externen in te huren voor dergelijke functies. Het lijkt eerder voor de hand te liggen dat wordt gezocht naar personen die die functies in loondienst gaan vervullen. Opvallend daarbij is dat enkele externen die voor langere tijd werden ingehuurd, behoorden tot de 'vertrouwelingen' van de algemeen directeur.



Bestuurs- structuur van het COA

4.1 INLEIDING - ONDERZOEKSVRAGEN

Aan de Commissie zijn de onderstaande onderzoeksvragen inzake de *bestuursstructuur* gesteld:

1. Hoe ziet de formele bestuursstructuur en (juridische) positionering van het COA er uit? Wat zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de eerder genoemde bij het ZBO betrokken actoren (mevrouw Albayrak, de Raad van Toezicht, de Ondernemingsraad en het departement)?
2. Welk bestuurlijk en juridisch kader is van toepassing? Hoe kan dit gekenmerkt worden en hoe heeft dit zich ontwikkeld, in het bijzonder in het licht van de recent in werking getreden kaderwet ZBO's en de mede daarop gebaseerde gewijzigde wet COA?
3. Hoe heeft het departement haar rollen als opdrachtgever en eigenaar vervuld ten opzichte van het COA als zelfstandig bestuursorgaan, en ten opzichte van de Raad van Toezicht, zowel waar het gaat om het punt van de bezoldiging van mevrouw Albayrak als ook waar het gaat om de taakuitvoering van het COA?
4. Op welke wijze dragen de huidige structuur en positionering bij aan een heldere (bestuurlijke) informatievoorziening aan de minister en tussen de partners in de vreemdelingenketen?
5. Hoe is de aard en kwaliteit van de informatievoorziening van het COA en Raad van Toezicht naar het departement geweest, onder meer waar het gaat om de capaciteit aan opvangplekken? Is het departement accuraat geïnformeerd over de ontwikkelingen in de capaciteit bij het COA?
6. Beïnvloeden de huidige bestuursstructuur, inclusief de status als ZBO, en positionering de effectiviteit en efficiëntie van het COA en zo ja, op welke wijze?
7. Biedt de huidige bestuursstructuur, inclusief de status als ZBO, voldoende sturingsmogelijkheden voor de minister?

Op een aantal meer *beschrijvende* vragen is reeds een antwoord op hoofdlijnen gegeven in het chronologisch overzicht (met name vragen 1 en 2). In dit hoofdstuk zullen de andere vragen worden behandeld.

Achtereenvolgens zullen de volgende bijbehorende thema's aan bod komen:

- Het COA als ZBO;
- De sturing van het COA (beschreven langs een viertal *governancerelaties*);
- De sturing van de vreemdelingenketen;
- De topstructuur van het COA;
- De organisatiestructuur van het COA.

4.2 HET COA ALS ZBO

Het COA is gedurende de gehele periode waarover het onderzoek zich uitstrekt een zelfstandig bestuursorgaan geweest. Op 1 januari 2011 is door een wetwijziging een bestuursstructuur ontstaan waarbij de leiding van het COA berust bij de Raad van Bestuur. Daarnaast kent het COA een Raad van Toezicht die over een aantal bevoegdheden beschikt om op goede wijze toezicht te kunnen uitoefenen; dit toezicht wordt vaak als intern toezicht aangeduid. Extern toezicht wordt door de minister voor Immigratie van Asiel uitgeoefend.

Voor 1 januari 2011 was de structuur anders. Er was een bestuur dat met de leiding van de organisatie was belast. De *dagelijkse* leiding werd overgelaten aan de algemeen directeur. Deze directeur stond aan het hoofd van een bureau dat de ondersteuning van de werkzaamheden van het bestuur verzorgde.¹⁰¹ Bij de benoeming van het bestuur in 2006 is echter de keuze gemaakt om vooruit te lopen op de nieuwe bestuursstructuur. Het nieuwe bestuur zou vanaf de aanvang gaan functioneren als Raad van Toezicht, en de op dat moment enige algemeen directeur zou als raad van bestuur optreden. In dit hoofdstuk is van die constructie uitgegaan omdat dit in overeenstemming is met de door alle betrokkenen gewenste taakuitoefening. Van belang is daarbij wel dat de bevoegdheden tot 1 januari 2011 nog niet in overeenstemming waren met deze situatie, zodat de verantwoordelijkheden ook nog anders waren. Zo lag de benoeming en de salarisvaststelling in handen van de Raad van Toezicht (formeel bestuur). In 2011 veranderde dat: toen kwamen die bevoegdheden aan de minister toe, zij het wel met een zware adviesbevoegdheid voor de Raad van Toezicht. Op de periode *voor 2006* wordt in dit hoofdstuk slechts incidenteel ingegaan. De vraag die de Commissie moet beantwoorden betreft immers de huidige structuur, waarop sinds 2006 vooruit is gelopen.

Uitgangspunten voor de ZBO-structuur

Verschillende argumenten spelen bij de keuze van de ZBO-structuur voor het COA. In de eerste plaats het argument dat een meer doelmatige bedrijfsvoering bij een ZBO mogelijk zou zijn. Het COA is een uitvoeringsorganisatie, waarvan de kerntaak – huisvesting bieden aan asielzoekers – door de politiek wordt bepaald. Bij de uitvoering gaat het dan vooral om de vraag waar en op welke manier het beste in de huisvestingsbehoefte kan worden voorzien. Doelmatigheid staat daarbij voorop: hoe en waar precies wordt gehuisvest wordt aan het COA overgelaten, waarbij uiteraard voldaan moet worden aan de randvoorwaarden die door de politiek aan de modaliteiten van de huisvesting worden gesteld.

Een tweede argument dat regelmatig wordt genoemd is het niet nodeloos belasten van de politieke discussie met incidenten. Indien het COA een onderdeel van het departement zou zijn, zou de minister direct kunnen worden aangesproken op ieder incident dat zich in een azc voordoet. Door de uitvoering meer *op afstand* te plaatsen ligt de drempel voor een politieke discussie als het ware wat hoger.¹⁰² Indien een keer een dak in een centrum lekt zal de minister daarvoor niet ter verantwoording worden geroepen omdat het tot de verantwoordelijkheid van het COA behoort om voor adequate voorzieningen te zorgen. Maar indien er voortdurend problemen van dien aard zijn, zal hij maatregelen moeten kunnen nemen en wordt zijn verantwoordelijkheid gemobiliseerd.

Een derde argument dat bij het COA heeft gespeeld is de positie van het personeel. Een departementale dienst kent in beginsel slechts de ambtelijke status. Ook bij een ZBO is dat het uitgangspunt, maar daarvan kan worden afgeweken, en dat is bij het COA ook geschied. Dat werd als een voordeel gezien, omdat de sterk wisselende omvang van het aantal asielzoekers ook tot snelle groei en krimp van de organisatie leiden. In die omstandigheden verzet de ambtelijke rechtspositie zich tegen snelle aanpassingen.

¹⁰¹ Wet COA (1994): artikel 8 lid 1.

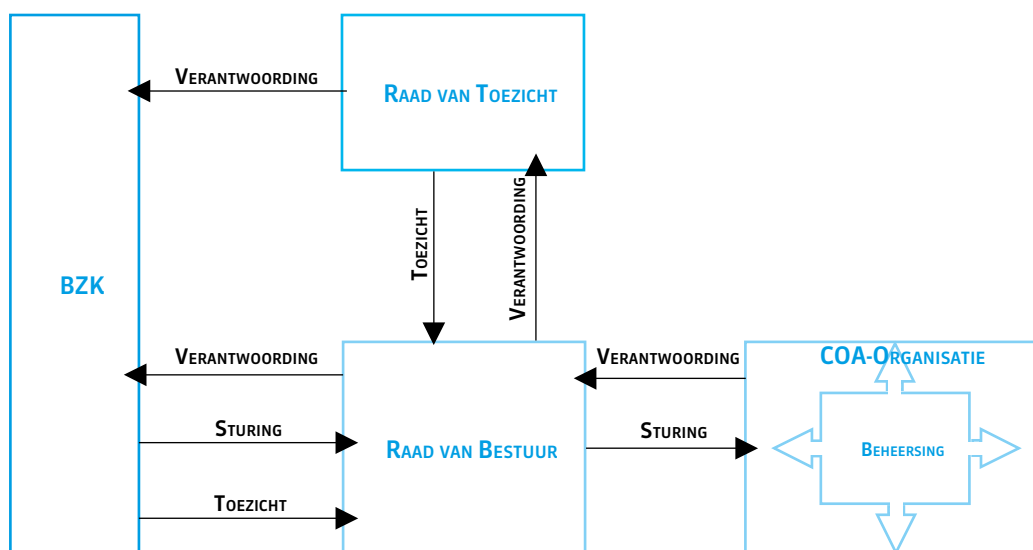
¹⁰² Zoals in het chronologisch overzicht reeds gememoreerd moest de verhouding tussen het COA en het toenmalige ministerie van WVC (en na het aantreden van het kabinet Kok I eind augustus 1994 het ministerie van Justitie) er *één op afstand* zijn (Kamerstuk 23 540, nr. 3 / Memorie van Toelichting).

Een essentiële randvoorwaarde bij dit alles is dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor politiek relevante onderwerpen ondanks de zelfstandigheid blijft bestaan. De minister moet dus het beleid kunnen bepalen en sturing kunnen geven indien regering of parlement dat verlangen. Tegen deze achtergrond wordt hieronder onderzocht of de gekozen bestuursstructuur de meest wenselijke is gebleken. Daartoe wordt eerst nagegaan in hoeverre de met deze structuur nagestreefde doelstellingen zijn gerealiseerd, en of er daarnaast eventueel minder gewenste effecten zijn opgetreden. Daarbij is het nodig een analyse te maken van de oorzaak van de opgetreden effecten. Zo kan een effect samenhangen met de gekozen structuur of met de manier waarop de verschillende actoren binnen die structuur zijn opgetreden. Tot slot zal dan ingegaan worden op een van de kernvragen: biedt de huidige bestuursstructuur voldoende sturingsmogelijkheden aan de minister?

De bestuursstructuur en de achtergronden daarvan

De wettelijk vastgelegde bestuursstructuur van het COA beoogt de minister voldoende sturingsmogelijkheden te geven om het door het COA uitgevoerde beleid te bepalen en voorts te waarborgen dat de uitvoering geschiedt in overeenstemming met de verlangens van regering en parlement.

Die structuur ziet er, schematisch weergegeven, als volgt uit.



De beleidsmatige sturing door de minister geschiedt allereerst doordat de minister het (opvang)beleid vaststelt dat het COA moet uitvoeren. Daarnaast wordt in de subsidiebeschikking van de minister vastgelegd welke prestaties het COA tegen welke financiële tegenprestatie zal leveren. Men zou ook kunnen zeggen dat in die beschikking als het ware de 'inkoop' van de diensten van het COA wordt geregeld. Hoewel deze beschikking behoorlijk gedetailleerd kan zijn, blijft het in essentie de taak van het COA om binnen die kaders te bepalen op welke wijze en waar de diensten – het bieden van huisvesting aan asielzoekers – geboden zullen worden. Met andere woorden: de bedrijfseconomische kant behoort in beginsel tot het domein van het COA. Dat geldt ook voor de vertaling van het beleid in de concrete uitvoering ten aanzien van individuele asielzoekers. Het COA is in verband daarmee ook zelfstandig in het inrichten van de eigen organisatie binnen het kader dat de wet daarvoor heeft vastgesteld.

Deze zelfstandige beslissingsbevoegdheid is onder meer toegekend in de veronderstelling dat daardoor sneller en doelmatiger gewerkt kan worden, en dat de minister niet belast wordt met het oplossen van allerlei uitvoeringskwesties die geen politieke dimensie hebben. Wel behoren er dan waarborgen te zijn om ervoor te zorgen dat van de zelfstandige beslissingsbevoegdheid optimaal gebruik wordt gemaakt en dat een zo groot mogelijke doelmatigheid wordt nagestreefd.

In de structuur van het COA wordt de Raad van Toezicht gezien als een belangrijke waarborg daarvoor. Hij is een orgaan van het COA – daarom wordt van intern toezicht gesproken – belast met het toezicht op de 'rechtmatigheid en doelmatigheid' van het handelen van het COA. Dat komt onder meer tot uitdrukking in de bevoegdheden die de raad heeft: het goedkeurings- en instemmingsrecht met betrekking tot belangrijke financiële besluiten (onder meer de begroting en de jaarrekening) en een belangrijke rol bij de benoeming, ontslag en salariering van de raad van bestuur. Dat laatste betekent ook dat hij de leden van de raad van bestuur in hun functioneren beoordeelt en dus functioneringsgesprekken voert. Het toezicht dat door de minister wordt gehouden – extern toezicht – richt zich meer op de grote lijnen van het functioneren van het COA. Aan hem worden de belangrijkste financiële besluiten ter goedkeuring voorgelegd, hij beslist, in beginsel na een voordracht of advies over benoeming, ontslag en salariering van de leden van de raad van bestuur en de Raad van Toezicht. Hij kan ook beleidsregels voor het COA vaststellen. De bevoegdheden van de minister zijn met ingang van 2011 versterkt ten opzichte van de periode daarvoor.

Het COA als rechtspersoon

Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan met rechtspersoonlijkheid. Dat betekent dat het een eigen vermogen heeft en op eigen naam transacties kan aangaan, zoals het aan- en verkopen van opvangfaciliteiten. Het betekent tevens dat het kasstelsel van de Comptabiliteitswet niet van toepassing is. Het kan op dezelfde wijze worden ingericht als het baten- en lastenstelsel dat ook bij interne verzelfstandiging geldt. Met de introductie van de outputsturing in 2004 – als sluitstuk op het IBO COA¹⁰³ - bij het COA is ook aangesloten bij de uitgangspunten van het baten-lastendienstmodel (BLD-model). De belangrijkste uitgangspunten van dit model zijn in het jaar 2011 nogmaals herbevestigd in zijn algemeenheid.¹⁰⁴ Aan dit model liggen twee algemene uitgangspunten ten grondslag: (1) de rijksoverheid kan op vergelijkbare wijze worden aangestuurd als een bedrijf in de private sector en (2) een baten-lastendienst dient het algemeen publiek belang en is niet uit op het creëren van economische meerwaarde. Tussen beide uitgangspunten bestaat een zekere spanning. Het BLD-model heeft de volgende specifieke kenmerken:

- **Resultaatgericht sturingsmodel:** onderscheid in drie rollen (opdrachtnemer, opdrachtgever, eigenaar); outputsturing door opdrachtgever; aanwezigheid van belangentegenstelling / onderhandelingspel;
- **Doelmatigheid/meetbaarheid:** hanteren van een integrale kostprijs; aanwezigheid van homogene meetbare producten en diensten; sturen op doelmatigheid met behulp van indicatoren;
- **Afwijkend financieel regime:** aanwezigheid van investeringen en afschrijven; gebruik leenfaciliteit; opbouw eigen vermogen; hanteren baten-lastenadministratie.

De veronderstelde werking van het model: government governance

De bedoeling van de gekozen structuur is dat optimale resultaten worden behaald. In de *Handleiding government governance*¹⁰⁵ wordt gezegd dat het gaat om het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.

De samenhang tussen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoording afleggen is van wezenlijk belang. Het doel van governance is het scheppen van waarborgen voor de realisatie van doelstellingen. Bij de rijksoverheid zijn dit de door het parlement vastgestelde beleidsdoelstellingen. De minister is verantwoordelijk en ook aanspreekbaar voor het realiseren van deze doelstellingen. Het gaat derhalve om het primaat van de politiek. Daarbij zijn verschillende activiteiten te onderscheiden:

¹⁰³ Kamerstuk 28 364, nr. 1 (24 april 2002).

¹⁰⁴ *De baten en lasten van het baten-lastendienstmodel*, Ministerie van Financiën, augustus 2011.

¹⁰⁵ Ministerie van Financiën, *Handleiding government governance*, een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid, 5 januari 2000, Den Haag.

- **Sturen** (intern): richting geven aan het realiseren van organisatiedoelen, onder meer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen.
- **Beheersen** (intern): nadat een organisatie is ingericht, moet een stelsel van maatregelen en procedures worden ingevoerd en gehandhaafd, zodat bestuurders de zekerheid krijgen dat de organisatie blijvend de juiste richting opgaat, d.w.z. de vastgestelde beleidsdoelstellingen realiseert.
- **Toezicht houden** (intern): ten behoeve van alle belanghebbenden moet kunnen worden vastgesteld dat de doelstellingen van de organisatie worden gerealiseerd. Hierbij speelt bedrijfsvoering een hoofdrol. Vaak wordt voor het interne toezicht een Raad van Toezicht ingesteld.
- **Verantwoorden** (extern): over alle opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden moet informatie worden verschaft.

In aanvulling op de bovenstaande componenten zijn de aansturing van en het toezicht op de zelfstandige organisatie relevant: het gaat hier dus om externe sturing en extern toezicht, uitgeoefend door het betreffende ministerie. *Externe sturing* omvat 'het proces waarbij een minister richting geeft aan het realiseren van door het parlement vastgestelde beleidsdoelstellingen, onder meer door het inrichten van de departementale organisatie en het vormgeven van processen van beleidsuitvoering'. *Extern toezicht* omvat het toezicht op de zelfstandige organisatie voor wat betreft de (door het parlement) vastgestelde beleidsdoelstellingen.

Vertaald naar de situatie voor het COA houdt het voorgaande in dat de (aan)sturing van het COA door het ministerie valt te categoriseren als *externe sturing*. De sturing van het COA zelf – door Raad van Bestuur / directieraad – wordt beschouwd als interne sturing. Het toezicht vanuit de minister valt te kenschetsen als *extern toezicht*, het toezicht door de Raad van Toezicht als intern toezicht.

De vormgeving van de verschillende rollen in de praktijk

Bij het onderzoek naar de wijze waarop de bestuursstructuur in de praktijk heeft gewerkt, wordt hieronder onderscheid gemaakt tussen de verschillende relaties die er bestaan tussen het departement en het COA. Daarbij wordt aangesloten bij een vaak gehanteerd onderscheid:^{106 107}

Rollen van het departement	Bijbehorend relatiepatroon	Rollen van de uitvoeringsorganisatie
Beleidsbepaler	Beleidsmatige relatie	Beleidsuitvoerder
Opdrachtgever	Contractmatige relatie	Opdrachtnemer
Eigenaar	Eigenaarsrelatie	Dochter
Toezichthouder	Toezichtsrelatie	Onder toezicht staande

Voor elk van deze relaties geldt dat het doel van de relatie verschillend is. Een beleidsmatige relatie beoogt een effectieve realisatie c.q. uitvoering van de geformuleerde beleidsdoeleinden te realiseren, de contractmatige relatie¹⁰⁸ is gericht op een optimale prijs-kwaliteit verhouding van het uitvoeringsproces, de eigenaarsrelatie borgt de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie en de toezichtrelatie heeft controle op doel- en rechtmatigheid van de uitvoering als focus.

¹⁰⁶ Ontleend aan het boek 'Aansturen van verzelfstandigde organisaties – het creëren van effectieve verbindingen tussen beleid en uitvoering', Peter Plug, Ronald Timmerman en Annelies Dekker, Koninklijke Van Gorcum, 2004, Assen.

¹⁰⁷ Het ministerie van BZK beschouwt de twee rollen van eigenaar en extern toezichthouder als dezelfde rol.

¹⁰⁸ Met contractmatige relatie wordt hier bedoeld dat de financiering wordt afgestemd op de diensten die worden geleverd; daaraan ligt doorgaans een onderhandelingsproces ten grondslag. Bij het COA mondt dit niet uit in een contract, maar in een subsidiebeschikking waarin de verwachte diensten en de daar tegenoverstaande financiële middelen zijn neergelegd.

Relatie	Primair doel van de relatie
Beleidsmatige relatie	Effectieve realisatie c.q. uitvoering van de geformuleerde beleidsdoeleinden
Opdrachtgeversrelatie	Realisatie van een optimale prijs-kwaliteitverhouding van het uitvoeringsproces
Eigenaarsrelatie	Waarborgen van de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie
Toezichtrelatie	Controle op doel- en rechtmatigheid van de uitvoering

4.3 DE STURING VAN HET COA

De uitgangspunten van government governance en het BLD-model zijn nader uitgewerkt in de vorm van een zogeheten Integraal Document 2010 (15 november 2010). Daarin zijn afspraken vastgelegd tussen het ministerie van BZK (DGVz) en het COA. De doelstellingen van de sturingsrelatie zijn daarin als volgt verwoord:

- Het versterken van de positie van DGVz als beleidsverantwoordelijke;
- Het formuleren van een heldere, eenduidige opdracht aan de betrokken partijen;
- Het creëren van een omgeving waarin het COA in staat is om bedrijfsmatig te opereren;
- Het creëren van een intrinsieke motivatie bij het COA om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren en zo efficiënt mogelijk om te gaan met de aan hem beschikbaar gestelde publieke middelen;
- Het verbeteren van de verantwoordingsstructuur van zowel het COA als DGVz.

Vornoemde doelstellingen worden gerealiseerd door:

- Een vergaande scheiding van de rollen van opdrachtgever en eigenaar van het COA;
- Een scherpe grens tussen beleid (DGVz) en uitvoering (COA), ofwel de opdrachtgever en opdrachtnemer;
- Meer ruimte voor het COA om de bedrijfsvoering in te richten, maar tegelijkertijd betere instrumenten voor de opdrachtgever om de kwaliteit van de door het COA opgeleverde diensten te sturen;
- Het maken van zakelijke, outputgerichte afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer door middel van heldere, actuele productbeschrijvingen, prestatie-indicatoren en prestatienormen, waarover wordt gerapporteerd.

Over de *opdrachtgevers- en eigenaarsrelatie* worden de volgende zaken opgemerkt:

Opdrachtgeversrelatie	
<ul style="list-style-type: none"> • De DG Vreemdelingenzaken is opdrachtgever en eigenaar.¹⁰⁹ De DMB is namens de DG Vreemdelingenzaken gemandateerd opdrachtgever van het COA. De DG Vreemdelingenzaken formuleert het opvangbeleid en koopt de producten en diensten van het COA in om dit beleid te realiseren. • De producten die de opdrachtgever van het COA afneemt zijn vastgelegd in de Productbeschrijvingen (zie Productenklapper 2010, bijlage bij Integraal Document 2010) [...]. Op basis van de productbeschrijvingen is met behulp van het door partijen ontwikkelde kostprijsmodel een prijs berekend voor elk van de producten. De prijs is opgenomen in de betreffende productbeschrijving. • De afspraken t.a.v. te leveren producten en bijbehorende prijzen worden vastgelegd in de productbeschrijvingen. 	
Eigenaarsrelatie	
<ul style="list-style-type: none"> • Het COA wordt afgerekend op het aantal geleverde producten. Daarnaast moet het COA verantwoording afleggen over zijn (financiële) bedrijfsvoering. In de sturingsrelatie borgt de 'eigenaar' de efficiënte inrichting en de continuïteit van de bedrijfsvoering van het COA [...]. • De eigenaar doet dat onder andere door toezicht te houden op de financiële prestaties van het COA en door de COA organisatie te motiveren een zo goed mogelijk financieel resultaat te behalen. • De Raad van Toezicht heeft de taak erop toe te zien dat het COA zijn rol als opdrachtnemer op doelmatige en deskundige wijze uitvoert. De Raad van Toezicht zal toezicht op het realiseren van de doelstelling, visie en strategie van de organisatie en op de opzet en werking van de interne risicobeheersing- en controlemechanismen. [...]. • De opdrachtgever en de eigenaar hebben elk een eigen rol en takenpakket. Om vermenging van activiteiten en een dubbele aansturing van het COA te voorkomen worden de rollen van eigenaar en opdrachtgever zoveel mogelijk gescheiden. 	

De diverse rollen vertaald naar *actoren* levert het onderstaande beeld op:

Rol	Actor
Eigenaar/externe toezichthouder, beleidsbepaler, opdrachtgever en ketenregisseur	Directeur-Generaal Vreemdelingenzaken: de afdeling Regie & Besturing verleent ondersteuning aan de ketenregisseur; DG-control verleent ondersteuning – in overleg met FEZ – aan de eigenaar/extern toezichthouder
Opdrachtgever (gemandateerd) ¹¹⁰	Directeur Migratiebeleid: de afdeling Regie & Besturing verleent ondersteuning
Interne toezichthouder	Raad van Toezicht
Opdrachtnemer	COA

4.4 BELEIDSMATIGE RELATIE

Vanuit het ministerie van Justitie en later het ministerie van BZK bestond er algemene waardering voor de prestaties van het COA en voor de algemeen directeur in het bijzonder. De opgedragen taken werden *op een effectieve wijze* uitgevoerd en de informatievoorziening met betrekking tot de beleidsmatige kant van de uitvoering werd over het algemeen als goed beoordeeld.

Dit standpunt is meermaals kenbaar gemaakt in bestuurlijke overleggen waaraan de betrokken bewindslieden deelnamen.

¹⁰⁹ De DG's zijn zowel eigenaar als opdrachtgever van de onder hen ressorterende (taak)organisaties (uit het Introductiedossier Justitie deel A d.d. 15 oktober 2010 inzake het sturingsmodel van het ministerie van Justitie).

¹¹⁰ In vergelijking met DVB/DMB is de Directie Inburgering en Integratie (van DG WWI) een relatief kleine opdrachtgever van het COA - eerst op projectbasis daarna structureel – en wel voor de inburgering van asielzoekers (sinds medio 2004).

De enige majeure (en deels politieke) strubbelingen gedurende de bestuursperiode van de algemeen directeur betroffen de paviljoenkwestie in 2009 en de discussie over de taakuitbreiding. Over de krimp van de organisatie, onder invloed van een dalende instroom van asielzoekers, had het ministerie door de bank genomen niets dan lof. De bijdrage van het COA aan het soepel verlopen van de uitvoering van het generaal pardon werd tevens vermeld.

4.5 OPDRACHTGEVERSRELATIE

Over de *invulling* van de rol van opdrachtgever kan worden opgemerkt dat ten tijde van het ministerie van Justitie de ondersteuning van zowel de opdrachtgever als de eigenaar vanuit de directie Vreemdelingenbeleid werd vormgegeven door de afdeling Besturing, Informatie en Control (BIC). Destijds werd overigens het onderscheid tussen de rollen van eigenaar en opdrachtgever door de ambtelijke leiding als puur theoretisch beschouwd. Uiteindelijk komen de verschillende verantwoordelijkheden toch samen bij de minister, luidde het standpunt. Ondanks deze tegenwerping kan feitelijk worden geconstateerd dat na de overgang van de directie Vreemdelingenbeleid (als onderdeel van het grotere DG WIIV) naar het ministerie van BZK deze twee rollen beter zijn gescheiden. (Na de genoemde overgang is er een DG Vreemdelingenzaken opgericht). De ondersteuning van de eigenaarsrol is namelijk uit de beleidsdirectie getild. Tevens is de control-functie op DG-niveau georganiseerd.

Afstand (nemen)

Dat het COA – als opdrachtnemer - dikwijls afstand nam van het ministerie was merkbaar in de procedure rondom de jaarlijkse subsidiebeschikking en de (reguliere) informatievoorziening. Op een gegeven moment was het bijna regel dat er vanuit het COA bezwaar werd gemaakt tegen de jaarlijkse beschikking (zie beschrijving verderop). Alhoewel het ministerie in deze ook het nodige was aan te rekenen, kenmerkte dit wel de houding van het COA.

Informatie over de taakuitvoering werd op periodieke basis door het COA aan het ministerie verstrekt (volgens de Regeling Informatieverstrekking COA 2006). Het handelde om een relatief uitgebreide standaardinformatieverstrekking op onder meer jaarbasis, halfjaarlijkse basis en maandbasis. Deze informatie was volgens diverse gesprekspartners echter dikwijls van te weinig duiding voorzien om direct hanteerbaar te kunnen zijn. Het ministerie leek menigmaal te verzanden in de aangeleverde cijfers. Dit zorgde ervoor dat het ministerie het COA veelvuldig om aanvullende informatie (en analyses) verzocht. Dit fenomeen kan in bestuurskundige termen worden geduid als informatieasymmetrie.¹¹¹

Tegelijkertijd beriep het COA zich op haar status als ZBO en werd steeds vaker de organisatie afgeschermd onder het mom van 'dat is bedrijfsvoering' en 'dat behoort tot onze eigen verantwoordelijkheid'. Vanuit het ministerie leek het langzamerhand gerechtvaardigd om de vraag te stellen wiens belang er werd gediend: het organisatiebelang van het COA of het publieke belang c.q. het belang van de minister.

Na de overgang van het ministerie van Justitie naar het ministerie van BZK zijn 'de touwtjes aangetrokken', aldus meerdere gesprekspartners. Dit uit zich onder meer in een deelname van de algemeen directeur van het COA aan een overleg met de minister en de bestuurders van de IND en de DT&V. Ook op ambtelijk niveau wordt een dergelijk (wekelijks) overleg gevoerd.

¹¹¹ Deels ontleend aan het artikel Aansturing van zelfstandige bestuursorganen, Sandra van Thiel (Bestuurskunde EUR), Openbaar Bestuur, februari 2009.

Informatieasymmetrie: Aangezien alleen de agent (het COA) zelf weet hoe hard hij werkt en wat de kosten van zijn werk zijn, loopt de principaal (het ministerie) twee risico's. Ten eerste is er het risico dat de agent niet of onvoldoende zal doen wat is afgesproken, het risico van moral hazard. Ten tweede is de principaal onvoldoende zeker dat de agent van zijn keuze de meest efficiënte is, *adverse selection*. Beide risico's zijn het gevolg van de *informatieasymmetrie*, de agent heeft meer informatie over zijn prestaties dan de principaal. De kennis en expertise over de uitvoering van het beleid berusten bij het ZBO, één van de redenen waarom ZBO's zijn opgericht of taken krijgen opgedragen. Bovendien zijn veel ZBO's monopolisten, waardoor het nog moeilijker voor ministeries is te bepalen hoe goed of slecht ze presteren. Om dit informatiegebrek te repareren vraagt het ministerie in toenemende mate om meer en diepgaande informatie van een uitvoeringsorganisatie.

Ondanks het feit dat het COA werd gezien als een effectieve uitvoerder, is de 'mentale afstand' van het COA ten opzichte van het ministerie van Justitie - inzake de bedrijfsvoering - groot gebleken.

Doelmatigheid

Het onderwerp doelmatigheid behoorde niet tot de onderzoeksopdracht van de Commissie en zij heeft dat als zodanig niet onderzocht. Daarom moet hier met enkele opmerkingen worden volstaan.

Zoals eerder aangegeven kan een voordeel van een ZBO zijn dat de doelmatigheid van de uitvoering sterker kan worden bewaakt dan bij een onderdeel van een departement het geval is. Op basis van de ervaringen bij het COA is daar wel het een en ander voor te zeggen. De diensten die het COA op het punt van huisvesting, medische verzorging en veiligheid moet bieden in een steeds veranderende situatie vereisen een flexibele organisatie die snel beslissingen kan nemen. Het verwerven en afstoten van onroerend goed en het huren van woonruimte zijn activiteiten die soms op buitengewoon korte termijn uitgevoerd moeten worden, en soms de nodige creativiteit vergen. Als zelfstandige rechtspersoon heeft COA kortere lijnen en snellere procedures dan een onderdeel van een departement. (Het COA valt niet onder het *Rijkshuisvestingsbeleid*, zoals dat door de Rijksgebouwendienst wordt uitgevoerd). Het is daardoor mogelijk dat het COA sneller en adequater kan reageren op de wisselende behoefte aan huisvesting in azc's. Uit de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd volgt dat COA inderdaad in staat is flexibel te reageren op ontwikkelingen, creatief is in het vinden van oplossingen en deze taak beter kan vervullen dan een departement dat zou kunnen doen. Die indruk heeft ook bestaan bij verschillende gesprekspartners van het departement, die tevreden zijn geweest over deze vorm van taakuitvoering.

Daarbij speelt tevens een rol dat intensief overleg met gemeentes nodig is voor het vestigen en het sluiten van een azc. Soms blijken er bezwaren te bestaan tegen een nieuwe vestiging. Bij sluiten zijn er doorgaans meer bezwaren, omdat men inmiddels ingesteld is op een azc, en de voordelen daarvan ook onderkent. Betoogd is dat het feit dat het COA deze taak zelfstandig uitvoerde, grote voordelen met zich mee heeft gebracht. Bij het overleg met gemeentes kunnen de lijnen kort zijn, kan het alleen gaan over de vraag of een azc gevestigd kan worden. Zou het overleg door een departement geschieden, dan ligt dat anders. Dan is het bijvoorbeeld voor een gemeente mogelijk om – indien de huisvestingsnood van asielzoekers hoog is – de discussie ruimer te trekken. Dat kan gebeuren door wensen op andere beleidsterreinen van het departement of zelfs van het rijk in het debat te brengen of ruime bijdragen in allerlei voorzieningen te vragen. Met het COA is dit alles niet mogelijk. Er zou daardoor veel zijn gewonnen, zowel in tijd als in geld. De Commissie vindt deze redenering aannemelijk, maar tekent daarbij wel aan dat van de kant van gemeentes ook kritiek is te horen over de manier waarop het COA het overleg met hen heeft gevoerd. Dit geldt met name het feit dat bij het sluiten van centra soms nauwelijks vooroverleg wordt gepleegd, zodat men door de besluitvorming wordt overvallen.

De Commissie acht het aannemelijk dat de ZBO structuur tot een grotere flexibiliteit en een grotere doelmatigheid kan leiden bij het vinden en afstoten van geschikte locaties voor azc's. Ook voor het overige zou de doelmatigheid door de organisatievorm van het COA bevorderd kunnen worden. Immers, indien men de organisatie opdraagt haar taak binnen de door het departement vastgestelde kaders zo doelmatig mogelijk uit te voeren, dan kan dat tot een heldere taakverdeling tussen beleid en uitvoering leiden. De kennis die binnen de uitvoeringsorganisatie aanwezig is kan dan optimaal worden gebruikt.

Hoewel de ZBO structuur dus de doelmatigheid kan bevorderen, en de Commissie meent dat dit in een aantal opzichten ook het geval is geweest, kan toch de vraag worden gesteld of een optimaal resultaat is bereikt. Dat hangt mede af van de wijze waarop de verschillende rollen binnen de structuur worden ingevuld.

Cijfermatige indicatie voor de doelmatigheid

Om ondanks het voorgaande toch enig zicht te krijgen op deze materie wordt hierna voor de jaren 2001-2011 (dus inclusief het piekjaar 2001) het totaal aan jaarlijkse baten (lees de bijdrage van de opdrachtgever directie Migratiebeleid en haar voorloper) weergegeven, de bezetting door asielzoekers in de

centrale opvang, de ratio baten/bezetting en het personeel werkzaam bij het COA.

Jaar	Totaal baten ¹¹² (x € 1.000,-)	Bezetting per 31/12	Ratio baten / bezetting (in €)	Personeel per 31/12 ¹¹³ (in fte)
2001	1.163.855	83.801	13.888	2.994
2002	1.094.654	69.752	15.694	3.270
2003	971.463	52.714	18.429	2.378
2004	662.877	40.761	16.263	2.134
2005	544.762	28.730	18.961	1.872
2006	476.003	23.232	20.489	1.645
2007	467.717	21.698	21.558	1.526
2008	468.854	20.122	23.301	1.447
2009	518.149	21.749	23.824	1.437
2010	500.178	20.913	23.917	1.494
2011	450.909 ¹¹⁴	16.082	28.038	1.482
Verandering 2001-2011	-61,3%	-80,8%	101,9%	-50,5 %

Op basis van deze cijfers kan het volgende worden geconstateerd:

- Het totaal aan baten vanuit de rijksbegroting is met ruim 60% gedaald ten opzichte van 2001;
- De bezetting is met iets meer dan 80% afgenomen sinds 2001;
- Het personeelbestand in 2011 is iets minder dan 50% ten opzichte van dat van 2001;
- De ratio (baten/bezetting) is gestegen van €13.888,- in 2001 naar € 20.489,- in 2006;
- Gedurende de jaren 2007-2010 was er echter sprake van een tamelijk stabiele ratio. Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit zich afspeelde tegen de achtergrond van een investering van 45 miljoen euro in brandveiligheid, een jaarlijks inflatiecijfer tussen 1 en 2%¹¹⁵ en een stabiele bezetting in de centrale opvang;
- De Commissie heeft geen oordeel over de totaalstijging tussen de jaren 2001 en 2011, maar ziet daarin ook weinig bevestiging van een langdurige en effectieve aandacht voor de doelmatigheid.

(Reserve)capaciteit

De discussie woedde jarenlang tussen het ministerie en het COA over zowel de hoogte van de kostprijzen in relatie tot (de handhaving van) een bepaald kwaliteitsniveau als het aantal benodigde en beschikbare opvangplaatsen. Dus zowel over de P (prijs) als de Q (de aantallen).

Met name de discussie over de hoeveelheid opvangplaatsen is nogal complex geweest (en feitelijk is zij dat nog steeds). Ten tijde van de hoge instroomcijfers werden volgens diverse gesprekspartners het ministerie van Justitie en het COA door het ministerie van Financiën 'onder druk gezet' c.q. verleid om zo laag mogelijke ramingen op te voeren in de begroting. Budgettaire overschrijdingen werden dan lopende het jaar 'bijgeplust' door Financiën. Vanwege het feit dat het asiëldossier een zogeheten *generaal dossier* was werd de financiële pijn niet gevoeld bij het ministerie van Justitie en het COA. De rekening kon immers gepresenteerd worden bij Financiën. Dit is tegenstelling tot een *specifiek dossier*, waarbij budgettaire tegenvallers binnen de eigen begroting dienen te worden opgelost.

¹¹² In meerdere jaarrekeningen van het COA worden correcties achteraf doorgevoerd op gegevens van voorgaande boekjaren. In deze tabel is zoveel mogelijk met deze correcties rekening gehouden.

¹¹³ Exclusief externen en uitzendkrachten.

¹¹⁴ Uit de concept Financiële Verantwoording 2011.

¹¹⁵ Achtereenvolgens waren de inflatiecijfers 1,9 % in 2007 en 2008, 1,2% in 2009 en 1,3% in 2010. Zie <http://nl.global-rates.com/economische-statistiek/inflatie/consumentenprijzen/cpi/nederland.aspx>

De ramingen van het COA over wat men in werkelijkheid verwachtte lagen dus hoger dan in de begroting (en voor de volgende jaren in de meerjarenreeksen) was opgenomen. De Commissie heeft meermaals de term 'politieke ramingen' vernomen om dit fenomeen te duiden. In latere jaren, nadat de instroom fors was gaan dalen, is het gat tussen de ramingen in de begroting van het ministerie en de cijfers van het COA fors verkleind. De discussie verschoof toen echter meer en meer naar het aanhouden en gebruik van *reservecapaciteit*.

Het COA wilde beschikbare (rest)capaciteit in kunnen gaan zetten voor bijvoorbeeld de opvang van arbeidsmigranten. Tevens heeft het COA overwogen om opvangplekken in te zetten om de wachtlijsten in de jeugdzorg weg te kunnen werken. Staatssecretaris Albayrak stelde zich (in 2007 en de jaren daarna) echter op het standpunt dat het COA zich diende te beperken tot haar 'core business', te weten de opvang van asielzoekers.

De discussie over (reserve)capaciteit speelt overigens regelmatig op. In het voorjaar van 2011 nog, mede onder invloed van de ontwikkelingen in Noord-Afrika en de wens van het ministerie van BZK tot het doorvoeren van een (aanvullende) taakstelling.

Meerdere gesprekspartners van de Commissie hebben aangegeven dat er 'meer oog moet komen voor langetermijnvisies en meerjarenperspectieven' op migratie- en asielstromen, en dat dit in een samenwerking moet worden ontwikkeld tussen het ministerie en de meest betrokken ketenpartners (IND, COA en DT&V).

4.5.1 BEKOSTIGING

Hieronder volgen enkele algemene observaties over de bekostiging van het COA, omdat zij de sturing van het COA door het ministerie meer tastbaar en inzichtelijk maakt.

Regelgeving en afspraken

In de Wet COA en het Subsidiebesluit COA 2005 zijn regels gesteld over onderwerpen die met de vaststelling van de bekostiging samenhangen. Het Subsidiebesluit is een besluit op hoofdlijnen, dat verwijst naar sturingsafspraken die tussen de minister en het COA worden gemaakt. Deze afspraken zijn gedetailleerd beschreven in het Integraal Document 2010. In het Subsidiebesluit staat dat alle sturingsafspraken eens per drie jaar worden geëvalueerd. Met het Integraal Document zullen het ministerie van BZK en het COA elke drie jaar toetsen of zij de kostprijzen en het vermogensmodel ook in de volgende drie jaar kunnen hanteren. Herijking van de kostprijzen 2011 heeft inmiddels plaats gevonden. In het Integraal Document 2010 zijn de geactualiseerde productbeschrijvingen en bijbehorende kostprijzen (als bijlage) opgenomen.¹¹⁶

Offerteprocedure

Hieronder een samenvatting van de offerteprocedure (ook wel subsidieverlening genoemd):

Tijdstip Subsidiebesluit COA ¹¹⁷	Tijdstip Integraal Document	Actie (zoals geformuleerd in Integraal Document)
Voor 1 juni van het jaar voorafgaand aan het kalenderjaar	Uiterlijk 1 juni van elk jaar (t-1)	Opdrachtgever doet een offerteaanvraag aan opdrachtnemer toekomen voor de levering van de gewenste producten en diensten in jaar t.
Voor 1 september voorafgaand aan het kalenderjaar	3 maanden na ontvangst van de offerteaanvraag	Het COA beantwoordt de offerteaanvraag met een offerte. N.a.v. de offerte treedt de opdrachtgever eventueel in overleg met het COA. Het COA levert binnen twee weken nadat overeenstemming is bereikt een aangepaste offerte.
Voor 1 november voorafgaand aan het kalenderjaar	Uiterlijk 10 weken na ontvangst van de offerte	Op basis van de offerte komt de minister tot een beschikking. De bestelde aantallen producten is een gemiddelde over het jaar. Wijzigingen en aanvullingen op de beschikking verlopen conform de wijzigings-systematiek.

¹¹⁶ Ontleend aan Financiële Verantwoording 2010 van het COA.

¹¹⁷ Staatsblad 2010, nr. 886. Besluit van 23 december 2010 tot wijziging van het Subsidiebesluit COA 2005.

NB. In de weergegeven tijdstippen zit een verschil van twee weken. In het Integraal Document 2010 wordt uitgegaan van een langere termijn (van 10 weken) tussen offerte en beschikking.

Feitelijk verloop van de offerteprocedure

In het verleden hebben zich in relatie tot het ideaaltypische tijdschema meerdere complicaties voorgedaan. Die richtten zich met name op de offerte en de beschikking. Het is meermaals voorgekomen dat enerzijds de offerte niet op tijd werd aangeleverd door het COA of dat anderzijds de beschikking (te) lang op zich liet wachten. In een aantal gevallen is het zelfs voorgekomen dat het COA een bezwaar heeft gemaakt tegen de beschikking.

Het meest extreem – niet alleen qua tijd - is de offerteprocedure geweest ten behoeve van het (kalender)jaar 2011. Uiteindelijk is deze beschikking pas in mei 2011 tot stand gekomen. Echter ditmaal zonder bezwaar van het COA, want er was medio 2010 een afspraak gemaakt tussen de (toenmalige) directeur Migratiebeleid en de algemeen directeur om *na de ontgeneralisering* van het asioldossier geen bezwaarprocedures meer te starten. Het doel moest zijn om in constructief overleg te komen tot een uitvoerbare beschikking. Dit alles vergezeld van een vroegtijdige signalering bij knelpunten in de uitvoering.

Hieronder een overzicht van de (kalender)jaren 2007-2012 en de gang van zaken rondom de offerteprocedure:

Jaar	Offerte-aanvraag	Offerte	Beschikking	Bezwaar	Aanvullende beschikking
2007	31-05-2006	29-09-2006	6-12-2006	Ja	Ja
2008	30-05-2007	30-08-2007	17-12-2007	Ja	Ja
2009	16-05-2008	05-09-2008	19-12-2008	Ja	Ja
2010	11-06-2009	15-10-2009	1-6-2010	Ja	Ja
2011	02-07-2010	29-10-2010	27-5-2011	Nee	Ja
2012	Eind juni 2011 ¹¹⁸	Voor 01-09-2011 ¹¹⁹	18-10-2011 ¹²⁰	Nee	n.v.t.

Kostprijsystematiek

'De producten die het COA aanbiedt en levert zijn uitvoerig beschreven in de Productenklapper, waarin ook algemene prestatie-indicatoren en –normen zijn opgenomen waaraan deze producten moeten voldoen. [...] De afspraken over bestelling en afrekeningsystematiek per product maken deel uit van de productbeschrijving. De opdrachtgever stelt jaarlijks de Productenklapper vast ten behoeve van de nieuwe afspraken, zoals deze in een beschikking neerslaan.'¹²¹

Tijdens de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd heeft zij meermaals vernomen dat de kostprijsystematiek in het verleden (doorlopend naar het heden) slechts begrepen werd door een handjevol mensen: 'te complex' en 'niet uit te leggen aan derden'. Door het vertrek van een aantal van deze – meer financiële - mensen van het asioldossier is de beperkt aanwezige kennis (bij met name het ministerie) nog verder afgenomen. Pogingen om de kostprijsystematiek grondig te herzien zijn in de afgelopen jaren herhaaldelijk gestrand om uiteenlopende redenen. Pas in het najaar van 2011 is een succesvolle poging ondernomen om de discussie vlot te trekken en wel door Ernst & Young een onderzoeksopdracht te verstrekken.

¹¹⁸ Verslag Strategisch overleg DMB-COA van 21 juni 2011.

¹¹⁹ Notitie Bestuurlijk overleg COA van 14 september 2011.

¹²⁰ Memo PO DGVZ- BV COA van 31-10-2011. (Hieruit blijkt dat het COA tijdens het Strategisch Beraad akkoord is gegaan met de beschikking).

¹²¹ Integraal Document 2010 (versie 15 november 2010).

Het eind augustus 2011 gestarte Project Financieringssystematiek COA (FSC)¹²², dat ten doel had om het kostprijsmodel dat ten grondslag ligt aan de financiering van het COA op een aantal onderdelen te vereenvoudigen en actualiseren, is ingehaald door de ontwikkelingen bij en de publiciteit rondom het COA in de maand september (2011). Er is toen door de minister besloten tot een **extern** onderzoek en daarmee kwam het project FSC tot een voortijdig einde.

Eindrapportage Onderzoek Financieringssystematiek COA (december 2011)

In het rapport van Ernst & Young wordt ingegaan op de volgende vragen:

1. Is de financieringssystematiek van het COA nog adequaat in deze tijd van lage aantallen asielzoekers?
2. Wat is het oordeel over de hoogte van de kostprijs per asielzoeker en de toerekening naar kostendrager.

'De onderzoekers hebben bij het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag onderscheid gemaakt naar opzet, invulling en toepassing van de financieringssystematiek. Concluderend wordt gesteld dat de systematiek de afgelopen jaren niet op alle onderdelen voldoende heeft gefunctioneerd. De opzet ervan was voldoende flexibel en doelmatig gegeven de keuze om COA de opdracht te geven om opvangcapaciteit te leveren. Over de invulling ervan heeft Ernst & Young in het korte tijdsbestek van het onderzoek geen oordeel kunnen geven. De toepassing van de systematiek behoeft verbetering. Het onderzoek heeft aanbevelingen ten aanzien van de financieringssystematiek opgeleverd:

- Het herzien van de kostendrager capaciteitsplaatsen: bijvoorbeeld het bestellen in aantallen asielzoekers in plaats van het bestellen van capaciteitsplaatsen om recht te doen aan de aard en de opdracht van een uitvoeringsorganisatie.
- Het herzien van de overlegstructuur tussen eigenaar, opdrachtgever, Raad van Toezicht en COA in combinatie met het meer inhoud en transparantie geven aan de bedrijfsvoering en de raming van de aantallen aan de hand van een rolling forecast.
- Het herzien van de afbestelprocedure, zowel procesmatig als inhoudelijk.
- Het herzien van de volledige jaarlijkse indexering, het budgethouderschap van de programmakosten van de Regelingen en de kosten voor gezondheidszorg.
- Het herzien van de periode en de systematiek van herijking van de kostprijzen (geen automatische toekenning van het kostenniveau van COA in de kostprijzen van de realisatie).
- Het bezien van de definitie van extreme groei en krimp, de tarieven van de optie en te lage bestelling.
- Het bezien van de aanwending van 20% van het positieve bedrijfsresultaat van het COA.
- Het doorvoeren van additionele prikkels ten behoeve van de verbetering van doelmatigheid van COA.
- Het eenduidig benoemen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (rollen), de onderliggende procedures - zowel aan de kant van COA (inclusief Raad van Toezicht) als aan de kant van de eigenaar en opdrachtgever - en de verdeling van de risico's vanuit het perspectief van de financieringsrelatie.

Over de hoogte van de kostprijs van het COA hebben de onderzoekers geen volledig oordeel kunnen geven. Met betrekking tot de component overhead stellen zij dat het COA in de huidige situatie meer FTE in de overhead heeft dan het gemiddelde van de benchmark van ZBO-organisaties. Zij doen geen uitspraak over de optimale omvang van de overhead. Voor de beoordeling van de overige componenten van de kostprijs geeft Ernst & Young aan dat het lastig is om vergelijkbare organisaties te vinden vanwege het unieke karakter van het COA.¹²³

¹²² De opdrachtgever voor dit project bestond uit onder meer uit de Directeur van de Directie Migratiebeleid (BZK) en de Directeur Sturing, Control & Finance van het COA.

¹²³ Kamerbrief eindrapportage financieringssystematiek COA, 23 december 2011.

4.6 EIGENAARSRELATIE

Over de *invulling* van de eigenaarsrol door het ministerie werd al eerder opgemerkt dat ten tijde van het ministerie van Justitie de ondersteuning van zowel de eigenaar als de opdrachtgever vanuit de directie Vreemdelingenbeleid werd vormgegeven door de afdeling Besturing, Informatie en Control (BIC). Het onderscheid tussen de rollen van eigenaar en opdrachtgever werd door de ambtelijke leiding als puur theoretisch beschouwd, met als gevolg dat beide rollen te weinig waren gescheiden. Dit leverde in de praktijk volgens diverse gesprekspartners zowel problemen voor het COA op als mogelijkheden om te manoeuvreren. Problemen, omdat het soms onduidelijk was wie waarop aan te spreken. Bewegingsruimte, omdat het meermaals is voorgekomen dat het COA – in de persoon van de algemeen directeur - in overleg met de eigenaar bepaalde lastige zaken voortvloeiend uit de opdrachtgeversrelatie (opnieuw) besprak en met succes terugdraaide in het voordeel van het COA.

In het rapport inzake de zogeheten *Riedstra-visitatie van de asielketen* (van 2 juni 2010)¹²⁴ wordt geconstateerd dat de keten vooral inhoudelijk/beleidsmatig wordt aangestuurd en niet op bedrijfsvoeringsaspecten, efficiency en zakelijkheid. Dat uitte zich door:

- a. een onvoldoende invulling van de eigenaarsrol: DG WIAV is vooral opdrachtgever en geen eigenaar.
- b. DG WIAV heeft geen aparte directie Bedrijfsvoering; er is een beperkte DG-control.

Na de overgang van de directie Vreemdelingenbeleid (als onderdeel van het grotere DG WIAV) naar het ministerie van BZK zijn deze twee rollen beter gescheiden en is er meer aandacht voor de rol van eigenaar.

De ondersteuning van de eigenaarsrol is namelijk uit de beleidsdirectie getild en wordt nu gevormd door DG-control – in overleg met FEZ – en de afdeling Regie & Beheer ondersteunt de opdrachtgever (DMB). Deze afdeling ondersteunt tevens de DG in de rol van *ketenregisseur*, waarover later meer. Ook is de control-functie op DG-niveau georganiseerd.

Ten aanzien van de *inhoud* van de eigenaarsrol heeft de Commissie niet kunnen constateren dat de vereiste handelingen – zoals de gebruikelijke gang van zaken rondom het (financieel) jaarplan en het financieel verslag - bewust werden nagelaten.

Wel heeft de Commissie van meerdere gesprekspartners de vraag vernomen of de financiële verantwoording van het COA wel door het ministerie (in het verleden) werd geraadpleegd. Deze onverschillige houding kan ingegeven zijn door het feit dat het asioldossier tot medio 2010 een generaal dossier was. Budgettaire tegenvallers bij het COA konden door het ministerie van Justitie bij het ministerie van Financiën worden gepresenteerd. Er kan niet geconstateerd worden of men zich bij het ministerie een eigen oordeel vormde over de continuïteit van het COA en de kwaliteit van de organisatie. Het asioldossier werd – zoals 'Riedstra' vaststelde – voornamelijk inhoudelijk en beleidsmatig voortgedreven.

Door het feit dat het asioldossier nu een *specifiek dossier* is kan het ministerie (van BZK) zich deze financiële luxe uit het verleden niet meer permitteren. Dit verklaart mogelijk ook de gegroeide aandacht voor de meer financiële kant van de relatie met het COA.

4.7 TOEZICHTSRELATIE

Achtereenvolgens wordt het handelen van de externe toezichthouder (bij het ministerie) en de interne toezichthouder (de Raad van Toezicht) besproken.

¹²⁴ De visitatie maakte deel uit van een interdepartementaal visitatietraject in het kader van het project Relatie Beleid en Uitvoering (als onderdeel van het Programma Vernieuwing Rijksdienst).

4.7.1 EXTERNE TOEZICHTHOUDER: DG-CONTROL BIJ DG VREEMDELINGENZAKEN

In principe is het geen bezwaar om de hoofdzakelijk financieel georiënteerde rollen van eigenaar en toezichthouder dicht bij elkaar te organiseren, mits de ondersteuning van beide rollen gescheiden van elkaar is en niet binnen een beleidsdirectie is vormgegeven.

Immers, aan de eigenaar wordt halfjaarlijks verantwoording afgelegd over de (financiële) bedrijfsvoering van het COA en de eigenaar borgt op zijn beurt in de sturingsrelatie de efficiënte inrichting en de continuïteit van de bedrijfsvoering van het COA. De (externe) toezichthouder is verantwoordelijk voor de controle op de doel- en rechtmatigheid van de uitvoering.

Integraal toezichtprogramma BZK

In het Integraal Toezichtprogramma BZK 2011 ('Toezicht op basis van vertrouwen') uit maart 2011 wordt onder het kopje *horizontaal toezicht* aangegeven dat de toezichthouder en toezichtgenieter (COA) beiden de toezichtslast kunnen verminderen door meer gebruik te maken van bestaande structuren. Voorbeelden die in overleg met het COA nader uitgewerkt kunnen worden, zijn:

- Gebruik maken van het gehouden toezicht door de Raad van Toezicht. Daartoe zal de (interne) toezichthouder in het (publieke) jaarverslag uitgebreider moeten verantwoorden.¹²⁵
- Publiceren van niet-financiële informatie, bijvoorbeeld 'klanttevredenheid', overleggen en ervaringen met organisaties rondom het COA-beleidsveld.

Om effectief toezicht te houden moet de (externe) toezichthouder *vooraf* inzicht hebben in het functioneren van de zelfstandige organisatie, zodat het toezicht zich vooral kan concentreren op de risico's. Effectief toezicht start zodoende met een *risicoanalyse*. Bij deze analyse wordt de zelfstandige organisatie gewaardeerd op risico's ten aanzien van:

- Inhoudelijke kwaliteit van de taakuitoefening
- Bedrijfsvoering
- Beleidsterrein en
- Sturingsrelatie

In het BZK Toezichtprogramma 2011 wordt het COA in relatie tot bestuurskosten (inkomen) en integriteit als *majeur risico* opgevoerd. Het gevolg hiervan kan negatieve beeldvorming voor het COA en BZK zijn (!). Bij de overige risico's wordt de sturing- en verantwoordingsrelatie met het COA opgevoerd als risico (kans + en impact +/-), leidend tot mogelijke gevolgen van een onvoldoende zakelijke sturing, inefficiënte bedrijfsvoering, onvoldoende kwalitatieve dienstverlening en een ondoelmatige verantwoording.

De Commissie heeft kunnen vaststellen dat de (externe) toezichthouder in de praktijk dicht tegen de eigenaar aan is georganiseerd. Wat verder kan worden geconstateerd is dat de toezichthouder niet langer in de beleidsdirectie is opgenomen. Momenteel is de toezichtsfunctie als stafonderdeel dichtbij de DG (de eigenaar) georganiseerd.

Ten tijde van het ministerie van Justitie was de toezichtsfunctie wel ondergebracht binnen de beleidsdirectie. In het rapport 'Weloverwogen toezicht' van de Algemene Rekenkamer staat dat als volgt omschreven:

*'het departement (van Justitie) geeft in de toezichtsvisie aan bewust te hebben gekozen voor het onderbrengen van de toezichtsfunctie binnen de aansturende beleidsdirectie en geeft tevens aan dat de toezichtstaken van de beleidstaken gescheiden dienen te worden. Volgens het departement komt het afzonderlijk positioneren van toezicht, dus los van beleid, de onafhankelijkheid van het toezicht niet ten goede.'*¹²⁶

¹²⁵ In de publieksjaarverslagen van 2006 tot en met 2009 legt de Raad van Toezicht geen verantwoording over haar functioneren af. Voor het jaar 2010 is er geen publieksjaarverslag. Overigens beschikt de Commissie wel over de jaarverslagen van de Raad van Toezicht. De vraag is of deze in het verleden zijn besproken in een bestuurlijk overleg en/of overhandigd aan het ministerie van Justitie.

¹²⁶ Weloverwogen toezicht, Algemene Rekenkamer, 25 juni 2009.

Wat tevens kan worden geconstateerd is dat het tweedelijns toezicht¹²⁷ of wel het systeemtoezicht door de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het ministerie van BZK iets anders wordt ingevuld.

In het verleden had de directie FEZ (van Justitie) geen rechtstreeks contact met het COA. De tweedelijns toezichthouder toetste of het eerstelijns toezicht binnen de aangegeven kaders plaatsvond. FEZ controleerde de directie Vreemdelingenbeleid en daar bleef het grotendeels bij. FEZ van BZK onderhoudt momenteel wel rechtstreeks contact met COA en heeft daarmee haar eigen toezichtsfunctie uitgebreid – in samenspraak met DG-control en de directie Migratiebeleid.

Door diverse gesprekspartners wordt deze verandering toegeschreven aan de meer zakelijke cultuur binnen het ministerie van BZK, maar bovenal aan het feit dat het asioldossier niet langer een generaal dossier is. Relatief kort voor de overdracht van het asioldossier van Justitie naar BZK heeft het ministerie van Financiën besloten van het asioldossier een *specifiek dossier* te maken. Dit heeft ertoe geleid dat meerdere gesprekspartners tegen de Commissie hebben verklaard dat het ministerie 'er bovenop zit'. De Commissie heeft tevens meermaals gehoord dat de omstandigheid van het zijn van een generaal dossier sommige van de direct betrokkenen 'lui heeft gemaakt'. Immers, tegenvallers konden worden doorgeschoven naar het ministerie van Financiën.

4.7.2 RAAD VAN TOEZICHT

Om uiteindelijk de bevindingen inzake de Raad van Toezicht in een context te kunnen plaatsen wordt hier eerst ingegaan op de *Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners* van de Handvestgroep Publiek Verantwoord en *Kaders voor toezicht en verantwoording* van de Algemene Rekenkamer.

Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners

In 2003 heeft de commissie Tabaksblat de Nederlandse corporate governance code opgeleverd. In deze periode is de vraag gerezen of die code ook voor publieke organisaties zou moeten gelden. De Handvestgroep Publiek Verantwoord heeft deze vraag in 2004 al positief beantwoord. Deze Code Goed Bestuur wil geen afvinklijst zijn, maar wil organisaties in de publieke sector stimuleren om zich op een maatschappelijk geaccepteerde wijze te gedragen.

In 2011 is deze Code Goed Bestuur vernieuwd en nog beter op de publieke dienstverlener toepasbaar. Zo is in deze versie de rechtspersoon van de publieke dienstverlener niet meer relevant, is er meer zicht op toezicht en is met deze nieuwste versie een jaarlijkse monitor op de naleving van de code ingevoerd. In de code wordt bijvoorbeeld de taak van een Raad van Toezicht als volgt omschreven:

*'De Raad van Toezicht heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken van de publieke dienstverlener en staat het bestuur ook met raad terzijde. De Raad van Toezicht richt zich bij de vervulling van de taak naar het belang van de publieke dienstverlener en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van de bij de publieke dienstverlener betrokkenen en het algemeen belang af. De Raad van Toezicht is verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn eigen functioneren.'*¹²⁸

Kaders voor toezicht en verantwoording¹²⁹

Intern toezicht is het toezicht op het bestuur door een orgaan binnen dezelfde organisatie. Intern toezicht bestaat, net als extern toezicht, uit de drie elementen: informatieverzameling, oordeelsvorming en eventueel interveniëren. Samen met extern toezicht, publieke verantwoording, kwaliteitssystemen en andere prikkels tot presteren vormt het intern toezicht onderdeel van een samenhangend geheel van checks-and-balances dat de organisatie bij de les moet houden en het vertrouwen van de omgeving in het bestuur en de

¹²⁷ De departementale auditdienst voert het metatoezicht uit.

¹²⁸ Zie www.publiekverantwoord.nl

¹²⁹ Ontleend aan *Kaders voor toezicht en verantwoording*. Uitgangspunten, redeneerlijnen en handreikingen van de Algemene Rekenkamer. Den Haag, februari 2008.

organisatie kan versterken. Met betrekking tot intern toezicht door een Raad van Toezicht hanteert de Algemene Rekenkamer de volgende redeneerlijn.

Een Raad van Toezicht:

- is onafhankelijk en deskundig;
- houdt integraal toezicht op grond van goede informatie;
- legt aan relevante betrokkenen op een betrouwbare wijze verantwoording af over zijn werkzaamheden;
- kan van belang zijn voor het verticale toezicht door de minister.

De Commissie acht het van belang om de verdere uitwerking van twee van de bovenstaande punten te vermelden. Het betreft achtereenvolgens 'goede informatie' en 'de relatie tussen intern toezicht en extern toezicht'.

Goede informatie

Een Raad van Toezicht is voor zijn functioneren afhankelijk van een goede informatievoorziening. Het bestuur is de primaire bron van informatie voor de raad. Het bestuur verantwoordt zich tegenover de Raad van Toezicht immers over de strategie, de financiering en het beleid, over de realisatie van de doelstellingen, de resultaten en over het beleid ten aanzien van deelnemingen van de instelling. Het bestuur rapporteert verder over de naleving van alle relevante wet- en regelgeving, over het beheersen van de risico's verbonden aan de activiteiten van de organisatie en bespreekt de interne risicobeheersings- en controlesystemen met de Raad van Toezicht en de eventuele auditcommissie.

Om te voorkomen dat de Raad van Toezicht eenzijdig of beperkt wordt geïnformeerd, is het van belang dat de Raad van Toezicht naast het bestuur ook andere informatiebronnen hanteert. [...] Voorbeelden van andere informatiebronnen zijn:

- **Accountant:** voor de controle op de jaarrekening en eventueel aanvullend onderzoek;
- **Controller:** voor de kwartaalrapportages en voor de informatievoorziening over de financiële situatie. (In het kader van een sluitend systeem van checks-and-balances is het van belang dat de controller de bevoegdheid – en in sommige gevallen de plicht – heeft de Raad van Toezicht van informatie te voorzien zonder tussenkomst van het bestuur;
- **Ondernemingsraad:** voor de informatie over zaken die het personeel aangaan;
- **Managementteam:** voor de informatie over de stand van zaken, de risico's en de te maken keuzen op deelterreinen. Het is niet ongebruikelijk dat tijdens een vergadering van de Raad van Toezicht in aanwezigheid van het bestuur een presentatie door iemand uit het managementteam wordt gehouden. Tijdens een dergelijke bijeenkomst laat de Raad van Toezicht zich bijpraten en geeft eventueel advies, zonder op de stoel van de bestuurder te gaan zitten;
- **Belanghebbenden:** om te peilen hoe direct belanghebbenden denken over de dienstverlening.
- **Omgeving:** signalen uit de omgeving van de organisatie kunnen een beeld geven het imago van de organisatie bij de buitenwereld. Het kan bijvoorbeeld zinvol zijn een periodiek imago-onderzoek te laten uitvoeren. De Raad van Toezicht zou in ieder geval kennis moeten nemen van de berichtgeving in de media over 'hun' organisatie.

De relatie tussen intern toezicht en verticaal toezicht

Een Raad van Toezicht is onderdeel van de interne governance van een instelling, maar er zijn ook vaak raakvlakken met het (verticale) toezicht door de minister. Dit is in het bijzonder het geval bij raden van toezicht die bij wet zijn ingesteld. Een Raad van Toezicht is echter geen toezichthouder namens de minister. De interne toezichthouder houdt integraal toezicht waarbij alle relevante belangen tegen elkaar worden afgewogen en het belang van de organisatie voorop staat. In het verticale toezicht door of namens de minister staat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de publieke taak en het publieke geld centraal. De minister legt daarover verantwoording af aan het parlement. Dat is een exclusieve en politieke verantwoordelijkheid en alleen al daarom kan het interne toezicht het verticale toezicht nooit helemaal vervangen. Het verticale toezicht door de minister kan echter wel aan doelmatigheid winnen wanneer het aansluit op en gebruik maakt van het interne toezicht en andere vormen van checks-and-balances bij de betrokken instellingen

(zoals de invloed van belanghebbenden, of informatie uit visitaties en benchmarks). Deze checks-and-balances moeten dan wel zodanig functioneren dat zij ook voor de minister voldoende transparant, betrouwbaar en relevant zijn om er toezichtsinspanningen op te kunnen baseren. Dat betekent onder andere dat het oordeel van de interne toezichthouder onafhankelijk moet zijn, gebaseerd op betrouwbare informatie en transparante beoordelingscriteria én dat het bestuur is beoordeeld op voor de minister relevante onderdelen.

De invulling van de interne toezichthoudersrol

In het COA-document 'Toekomstbestendig besturen' wordt over de bestuursstructuur het volgende vermeld:

'Per 1 juli 2006 is met de installatie van de huidige Raad van Toezicht i.o. een eerste stap gezet in de richting van een nieuw bestuursmodel. Op dat moment werd het bestuur van het COA dat dichtbij de besturing van de uitvoeringspraktijk van het COA stond, vervangen door een raad die meer op afstand namens de politiek verantwoordelijke toezicht houdt. Het model gaat uit van een Raad van Toezicht/raad van bestuur-situatie. Hoewel aan de ene kant het bestuur is vervangen door de Raad van Toezicht is aan de andere kant de stap, van hoofddirectie naar een raad van bestuur, nog niet gezet [...]

In de nieuwe inrichting van de top van het COA is sprake van een raad van bestuur met daaronder een directeurslaag, die de raad van bestuur adviseert. De raad van bestuur houdt zich bezig met vraagstukken van strategische en politiek-maatschappelijke aard en is het besluitvormende gremium in de uitvoeringsorganisatie. De raad van bestuur is gesprekspartner voor de Raad van Toezicht en de minister. De bestuurlijke taken en contacten liggen dus in de handen van de raad van bestuur. Bij de leden van de *directieraad* zijn de operationele verantwoordelijkheden belegd op basis van (prestatie)afspraken die zij met de raad van bestuur maken. De operationele verantwoordelijkheden liggen momenteel al bij de leden van de directieraad. Dit houdt dus geen wijziging ten opzichte van de huidige praktijk in. Met de doorontwikkeling van de huidige hoofddirectie naar raad van bestuur wordt de ingeslagen weg van een model waarin besturing en toezicht van elkaar worden gescheiden volwaardig vorm gegeven. Hiermee worden de taken en verantwoordelijkheden van ieder op een heldere manier onderscheiden.¹³⁰

In het reglement voor de Raad van Toezicht¹³¹ staat in relatie tot de taakopvatting van de Raad van Toezicht in artikel 1 lid 1 (taken en bevoegdheden) het volgende opgenomen:

'De Raad van Toezicht richt zich bij vervulling van de taak [...] naar het belang van het COA en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van de bij het COA betrokkenen en het algemeen belang af.'

Allereerst rijst de vraag *namens wie* de Raad van Toezicht haar toezicht uitoefent. Is dat namens de minister of is dat met het oog op het belang van het COA? In datzelfde licht is het op de tweede plaats de vraag of de minister 'voldoende uit de wind is gehouden' door de Raad van Toezicht en of dat aan haar handelen valt toe te schrijven.

Het is bovenal de vraag of de Raad van Toezicht zich bij haar werkzaamheden heeft kunnen baseren op *goede informatie*: de belangrijkste informatiebron voor de Raad van Toezicht was in ieder geval de algemeen directeur, aldus meerdere gesprekspartners. Dit uitte zich onder meer in het ongeveer wekelijkse telefonische contact tussen de voorzitter en de algemeen directeur, de zeswekelijkse aanwezigheid van de vicevoorzitter op het hoofdkantoor in Rijswijk en de veel aangehaalde 'weekendpost' in aanvulling op de reguliere stroom ten behoeve van de vergaderingen van de Raad van Toezicht. Deze vergaderingen werden overigens punctueel voorbereid en gestructureerd door de algemeen directeur, daarbij ondersteund door de directiesecretaris (die tevens de Raad van Toezicht secretariael ondersteunt).

De Raad van Toezicht heeft tijdens haar vergaderingen in ieder geval alle (financieel) belangrijke onderwer-

¹³⁰ *Toekomstbestendig besturen*. Doorontwikkeling topstructuur, COA (Bureau Algemeen Directeur), 11 maart 2008.

¹³¹ Door de Raad van Toezicht vastgesteld op 9 december 2009. Na goedkeuring door de minister definitief geworden door publicatie in de Staatscourant op 30 december 2011 (Staatscourant 2011, nr. 24031).

pen aan de orde gesteld. Om de meest voorkomende onderwerpen te noemen: de taakuitvoering, de bijbehorende financiële aspecten, de organisatieontwikkeling en de wijziging van de Wet COA in relatie tot de Kaderwet ZBO's (i.c. de verdeling van bevoegdheden).

In de vergaderingen van de voltallige Raad van Toezicht werd uitgebreid stilgestaan bij de terugkoppeling van de werkzaamheden van de auditcommissie. Met name het terugdringen van het aantal openstaande punten in de managementletters van de externe accountant had de aandacht. Dat aantal is in de afgelopen jaren teruggedrongen. (Deze accountant constateerde overigens jaarlijks – in zijn rapport van bevindingen – dat de (financiële) organisatie op orde was).

Van een aantal gesprekspartners heeft de Commissie vernomen dat de auditdienst van het COA beter is gaan functioneren, mede door de bemoeienis en aandacht van de auditcommissie daarvoor. Als tegengeluid heeft de Commissie van een aantal gesprekspartners vernomen dat het gros van de (financiële) stukken door de auditcommissie voor kennisgeving werd aangenomen, zonder daarbij al teveel kritische vragen te stellen. In aanvulling op de activiteiten van de auditcommissie schoof de controller (directeur SC&F) bijna altijd aan voor de toelichting van de kwartaalrapportages bij de vergaderingen van de Raad van Toezicht.

Op basis van de verslagen van de vergaderingen van de Raad van Toezicht blijkt dat er geen lijst met actiepunten werd gemaakt. Dit wordt ook bevestigd door de directiesecretaris die de verslagen heeft gemaakt.

Verder blijkt uit de verslagen dat de Raad van Toezicht van bijna alle agendapunten (al dan niet met instemming) 'kennis neemt'. In slechts een aantal gevallen wordt afgesproken dat actie ondernomen moet worden en vraagt de Raad van Toezicht om een terugkoppeling, bijvoorbeeld als het gaat om het terugbrengen van het ziekteverzuim bij het COA.

Overigens is aan de algemeen directeur gevraagd actie of terugkoppeling niet in alle gevallen gevolg gegeven. Een voorbeeld daarvan is het voorstel van de Raad van Toezicht om in de monitor van Ordina¹³² expliciet vragen over het management op te nemen.¹³³ Dit voorstel is echter niet doorgevoerd in de monitors van Ordina van oktober 2010 en september 2011; de Raad van Toezicht heeft er ook niet meer naar gevraagd, zo blijkt uit de verslagen van de vergaderingen.

Inzake het functioneren van de Raad van Toezicht in relatie tot de doelmatigheid van het handelen van het COA heeft de Commissie een gemengd beeld: de Raad van Toezicht heeft zich intensief beziggehouden met de doelmatigheid van de taakuitvoering door het COA, zoals blijkt uit de eerder geschetste aandacht voor het financiële reilen en zeilen, waaronder de kostprijsystematiek (en de discussie daarover met het ministerie) en de samenwerking in de keten. Ten aanzien van de doelmatigheid van de COA-organisatie heeft de Commissie echter niet kunnen constateren of de Raad van Toezicht zich hierin *tijdig* nadrukkelijk en indringend heeft verdiept: de omvang van het hoofdkantoor in Rijswijk in verhouding met de rest van de organisatie (grofweg een verhouding van 1:2), het grote aantal stafdirecties en de overlappende competenties en miscommunicatie tussen directies onderling lijken niet of nauwelijks onderwerp van discussie geweest tijdens de vergaderingen van de Raad van Toezicht gedurende de periode 2007-2010.

Van het (jaarlijkse) overleg met de Ondernemingsraad heeft de Commissie geen verslagen aangetroffen. Wel werd er in diverse gesprekken melding gemaakt van de jaarlijkse personeelsbijeenkomsten. Of er daadwerkelijk sprake is geweest van 'contact' tussen de leden van de Raad van Toezicht en medewerkers op de werkvloer gedurende deze bijeenkomsten is de vraag. Contacten met het gros van de leden van de directieraad waren feitelijk niet aan de orde, aldus meerdere gesprekspartners. Behalve medio 2010 en zelfs toen

¹³² Het betreft de monitor als beschreven in paragraaf 3.2.

¹³³ Verslag van de Raad van Toezicht van 17 maart 2010, agendapunt 2.

ging het niet over operationele zaken, maar over 'de gevoelens' van de afzonderlijke directeuren met betrekking tot de vervulling van de plek van tweede bestuurder. Deze consultatieronde achtte de Raad van Toezicht noodzakelijk nadat binnen een korte tijd de tweede bestuurder was vertrokken. Bij het vertrek van directieleden werden er geen exitgesprekken gevoerd. Contact met belanghebbenden (i.c. asielzoekers) zou hebben kunnen plaatsvinden tijdens het (jaarlijkse) werkbezoek dat de Raad van Toezicht aflegde. Verhalen of anecdoten over dergelijke bezoeken hebben de Commissie niet bereikt. Of de raad signalen uit de omgeving van het COA heeft opgepikt valt te bezien, afgezien van de contacten met politiek Den Haag.

Een geheel ander vraagstuk is of het ministerie gebruik heeft gemaakt van de oordelen van de Raad van Toezicht. Het jaarlijkse verslag van de Raad van Toezicht is zover de Commissie bekend niet aan het ministerie verstrekt en puur als intern document behandeld. Ook uit de verslagen van de bestuurlijke overleggen komt niet met zoveel woorden naar voren dat de bewindslieden gebruik hebben gemaakt van de inzichten van de Raad van Toezicht over bestuurlijke en financiële zaken. (De woordvoering over de inhoudelijke agendapunten tijdens dergelijke overleggen werd gedaan door de algemeen directeur).

4.8 KETENSTURING

In aanvulling op de verticale sturing van afzonderlijke organisaties (IND, COA en DT&V) is er sprake van ketensturing, hoofdzakelijk vanwege het feit dat de activiteiten toelating, opvang en terugkeer/vertrek in elkaars verlengde liggen en op elkaar aansluiten. Zaken als instroom en uitstroom, of meer specifiek de verblijfsduur, doorlooptijden en doorstroomtijden, zijn van levensbelang voor de sturing van de keten. De samenwerking tussen deze drie uitvoeringsorganisaties op een groot aantal COA-locaties vormt een bewijs van dit standpunt.

Terugkijkend in het recente verleden dient het rapport van de Algemene Rekenkamer (van 15 september 2005) naar het functioneren van de IND als *katalysator* beschouwd te kunnen worden voor de discussie over ketensturing:

'De Algemene Rekenkamer is van mening dat zowel in de opzet als in de aansturing van de keten verbeteringen te realiseren zijn. De onderlinge afhankelijkheid van de ketenpartners behoeft volgens haar uitwerking en regie. Naar aanleiding van de bevindingen en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de problemen die het kabinet eerder heeft gesignaleerd, is besloten dat enkele ingrijpende verbeteracties nodig zijn om de keten optimaal te laten functioneren: het omvormen van de IND tot enige toelatingsorganisatie; het aanpassen van de bevoegdheids-verdeling bij visumverlening; en het opzetten van een aparte terugkeerorganisatie. Het doel van deze verbeteracties is dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de organisaties die belast zijn met respectievelijk toelating, opvang en terugkeer beter kan aansturen [...]

De aansturing van de vreemdelingenketen is volgens het kabinet in navolging van de Algemene Rekenkamer, één van de belangrijkste punten waarop verbetering noodzakelijk is. Het ontbreekt daarbij overigens niet zozeer aan gezamenlijke doelen en het kabinet gaat ook het nemen van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de verschillende schakels niet uit de weg [...]

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft in haar bestuurlijke reactie echter aangegeven dat voor sommige ketenpartners de ketendoelen wel ondergeschikt zijn aan de eigen doelstellingen. Ook blijkt het, mede daarom, bestuurlijk zeer moeilijk ketenpartners aan gemaakte afspraken te houden. De complexiteit van de aansturing komt het functioneren van de vreemdelingenketen niet ten goede. Het is daarom de ambitie van het kabinet die complexiteit terug te brengen, de sturingsrelaties te vereenvoudigen en het aantal schakels in het reguliere toelatingsproces terug te brengen.¹³⁴

¹³⁴ Kamerstuk 30 240, nr. 4 (september 2005).

Invulling van de sturing van de vreemdelingenketen¹³⁵

Het uitvoerende 'hart' van de vreemdelingenketen bestaat uit de IND, het COA en de DT&V. Naast de directie Migratiebeleid (binnen DGVz), zijn onder meer de Vreemdelingenpolitie, de Zeehavenpolitie, de Koninklijke Marechaussee, VluchtelingenWerk Nederland en gemeenten betrokken in de vreemdelingenketen. (De gemeenten nemen overigens geen deel aan het overleg Coördinatiegroep Vreemdelingenketen).

In aansluiting op datgene wat in dit rapport is beschreven over de beleidsmatige relatie kan worden geconstateerd dat na de overgang naar BZK de sturing van de vreemdelingenketen is aangetrokken, met name in relatie tot de IND, COA en DT&V. Niet alleen in financiële termen maar ook in bestuurlijk opzicht.

De bestuurders van deze partijen schuiven aan bij de minister voor (beleidsmatig) overleg en aansluitend bij de DG voor overleg in de meer opdrachtgevende sfeer. De DGVz treedt nadrukkelijk op de voorgrond als *ketenregisseur*. Dit is een breuk met het verleden, waarbij er meer de nadruk lag op de sturing van de afzonderlijke organisaties in de keten en in veel mindere mate op de sturing van de keten. Er wordt overigens een scherp onderscheid gemaakt tussen deze rol en de rol van DGVz als eindverantwoordelijke voor organisatieonderdelen (zoals het COA).

Voor de geïntensiveerde aandacht voor ketensturing heeft de Commissie verschillende onderbouwingen aangetroffen, waaronder de hiernavolgende beleidsdocumenten. Daaruit spreekt nadrukkelijk de wens tot een versterkte samenhang tussen COA, IND en DT&V op het gebied van bedrijfsvoering en procesoptimalisatie:

1. Samenwerkingsplan COA, DT&V en IND
2. Ketenplan (eind 2011)

Samenwerkingsplan COA, DT&V en IND (juni 2011)

Uit de oplegnotitie bij het samenwerkingsplan blijkt het volgende:

'De voorgestane besparingsmaatregelen en taakstellingen van zowel het vorige als het huidige kabinet maken het noodzakelijk om efficiënter om te gaan met de middelen in de vreemdelingenketen en de ketenbrede resultaten te optimaliseren. Ook de ontgeneralisering van het asiëldossier maakt dat de vreemdelingenketen in staat moet zijn potentiële financiële risico's het hoofd te bieden. De opdracht aan de minister om resultaten te boeken op het gebied van migratie is fors. Een substantieel deel van de maatregelen op het gebied van asiel en migratie uit het regeerakkoord heeft betrekking op intensivering waarbij onder andere kortere doorlooptijden, handhaving en terugkeer belangrijke speerpunten zijn. Voor het bereiken van de beoogde (beleids)resultaten uit het nieuwe regeerakkoord is het noodzakelijk dat de ketenpartijen meer met elkaar gaan samenwerken en dat zij bij de interne besluitvorming de effecten voor de gehele vreemdelingenketen in beschouwing nemen. [...] Binnen de keten wordt vergaand en zeer veel samengewerkt. Toch is er voldoende ruimte voor doorontwikkeling. Verschillende voorstellen voor de doorontwikkeling van de samenwerking worden gedaan aan de hand van een strategische kaart. Globaal zijn drie pijlers aan te wijzen:

- **Behoud van de bestaande goede samenwerking:** hier gaat het erom dat de juiste medewerkers met het juiste mandaat bijeen zijn om slagvaardig uitvoering te geven aan gemaakte afspraken.
- **Verbetering samenwerking op korte termijn:** onderdeel hiervan is het bijeenbrengen van specialisten voor het bevorderen van kennis, te denken in oplossingen en gezamenlijke ontwikkelmogelijkheden nader te onderzoeken.
- **Verbeteren samenwerking op de lange termijn:** door een planmatige aanpak. Deze laatste pijler zal naar verwachting de meeste invloed hebben op het verhogen van de doelmatigheid. Bij elk van de initiatieven op lange termijn zal een grondige analyse met plan van aanpak nodig zijn, voordat dit zal leiden tot resultaten.¹³⁶

¹³⁵ Beschrijving van ketenpartners is afkomstig van www.coa.nl

¹³⁶ Samenwerkingsplan COA, DT&V en IND 2011/2012 d.d. 24 juni 2011.

Ketenplan Vreemdelingenketen 2012-2015 (december 2011)

De inleiding van dit document begint als volgt: 'dit is het eerste ketenplan voor de vreemdelingenketen als geheel. Het ketenplan is een product van alle partners in deze keten. Hiertoe waren al verschillende stappen gezet, waaronder het Samenwerkingsplan COA, DT&V en IND 2011/2012. Dit ketenplan is bedoeld om een betere samenhang in beeld te brengen binnen de vreemdelingenketen, te beginnen bij de BZK-partners, en om (meer) de verbinding met elkaar te zoeken. Het is ook bedoeld om de partners te stimuleren om meer te gaan denken in termen van ketenbijdragen en de keten als geheel, dan vooral als afzonderlijke organisaties. Daarom willen we de onderlinge aansluiting verbeteren. De sturing van de vreemdelingenketen kan effectiever worden gemaakt door die sturing te organiseren vanuit de relatie tussen ketenpartners en het ketenge-dachtegoed, met meer aandacht voor strategische sturing. Bovendien gaat het om een goede uitwisseling tussen beleid en uitvoering en omgekeerd, ofwel om een goede inrichting van de terugkoppeling of feedback in de keten als geheel. [...] Het ketenplan is een hulpmiddel.'¹³⁷

De houding van het COA in de keten

In relatie tot de belangrijkste ketenpartners was er in het recente verleden bij het COA sprake van een minder coöperatieve houding op bestuurlijk niveau, aldus meerdere gesprekspartners. Er was relatief veel tijd nodig om te komen tot allerlei beslissingen in de keten, omdat menig vertegenwoordiger van het COA niet beschikte over genoeg onderhandelingsmandaat. Besluitvorming verliep stroef, omdat het gros – zo niet alle – beslissingen op het hoogste niveau (dat van de algemeen directeur van het COA) – dienden te worden gesanctioneerd. Hier kan het geluid van de zijde van het COA tegenover worden geplaatst dat het COA de rekening gepresenteerd kreeg van de traagheid van anderen en dat zij het goede presteren van het COA ten doel zouden moeten stellen. Van diverse gesprekspartners heeft de Commissie gehoord dat op de werkvloer de contacten tussen de ketenpartners IND, COA en DT&V beter verliepen.

De algemeen directeur herkent zich niet in dit beeld. Volgens haar nemen medewerkers van het COA aan allerlei overleggen deel en doen zij dit in hoge mate vanuit autonome verantwoordelijkheid. Volgens de algemeen directeur onderhouden de medewerkers van het COA zelf contacten, stemmen zij zelf af en maken zij binnen de opdracht van het COA samenwerkingsafspraken. De medewerkers – en niet de algemeen directeur – zijn zelf verantwoordelijk voor de vervolg acties en de interne afstemming.

In de samenwerking met gemeenten speelde een soortgelijke problematiek: lokale en regionale managers van het COA verzochten dikwijls in hun gesprekken met ambtenaren en gemeentebestuurders om vertrouwelijkheid. Dit werd mede ingegeven vanuit de vrees van het lagere management voor de verstrekking van informatie vanuit 'Rijswijk'. Vanuit gemeenteland werd deze houding als opmerkelijk ervaren.

De tijd dat een gemeente werd overrompeld door het COA met de vestiging van een azc binnen haar grenzen is voorbij. Het openen van een azc gebeurt nu veelal in overleg.¹³⁸ Dat geldt in veel mindere mate voor het sluiten van azc's. Vanuit de betrokken gemeenten is het de ervaring dat het COA nog telkens rigide maatregelen treft en eerder gemaakte afspraken met voeten treedt.

Op basis van diverse gesprekken ontstaat een beeld van een organisatie die zich dikwijls in 'splendid isolation' bevond en als zodanig opereerde, terwijl zij onderdeel uitmaakte van een keten waarin samenwerking van levensbelang is. In dit rapport is reeds gememoreerd dat er in het verleden binnen de gelederen van de directie ook ruim baan werd gegeven aan het creëren en koesteren van een 'vijandbeeld' ten opzichte van het ministerie en ketenpartners.

¹³⁷ Ketenplan Vreemdelingenketen 2012-2015 (Bouwen aan samenhang), 22 december 2011.

¹³⁸ Zie voor de procedure van het openen van azc's <http://www.coa.nl/NED/website/page.asp?menuid=95>

4.9 TOPSTRUCTUUR

Het COA heeft zich eind 2007/begin 2008 het hoofd gebogen over de topstructuur van het COA. Dit heeft geresulteerd in de eerder aangehaalde notitie 'Toekomstig besturen'. Over de omvang van de raad van bestuur wordt het volgende vermeld:

'de omvang van de raad van bestuur kan worden bepaald op in totaal twee of drie leden. In de keuze welke omvang de raad van bestuur moet hebben, tellen de volgende overwegingen mee:

- *Is er een heldere taakafbakening mogelijk tussen de leden van de raad van bestuur zonder dat deze de verantwoordingslijn in de organisatie verstoort?*
- *Wat betekent de omvang voor de slagvaardigheid en de samenwerkingsrelatie binnen de raad van bestuur?*
- *Is de omvang van de raad van bestuur in lijn met de omvang van de totale organisatie?'*¹³⁹

Het interne advies luidde alles overwegende 'om te kiezen voor een tweehoofdige raad van bestuur (voorzitter en lid c.q. plaatsvervangend voorzitter raad van bestuur), waarbij de mogelijkheid bestaat om in overleg met de Raad van Toezicht bij taakverruiming en/of groei van de organisatie waarbij de complexiteit van het besturen ervan toeneemt, de raad van bestuur uit te breiden tot drie leden.'¹⁴⁰ In deze notitie wordt niet ingegaan op de noodzaak tot checks-and-balances in de topstructuur, wel op de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid c.q. slagvaardigheid. Tevens wordt de (expliciete) overweging van de borging van bestuurlijke continuïteit niet als zodanig onder woorden gebracht.

Overigens wordt over de verhouding tot de directeuren functionerend *onder de topstructuur* in de notitie het volgende vermeld: 'in de nieuwe inrichting van de top van het COA is sprake van een raad van bestuur met daaronder een directeurslaag, die de raad van bestuur adviseert. De raad van bestuur houdt zich bezig met vraagstukken van strategische en politiek-maatschappelijke aard en is het besluitvormende gremium in de uitvoeringsorganisatie. De raad van bestuur is gesprekspartner voor de raad van toezicht en de minister. De bestuurlijke taken en contacten liggen dus in de handen van de raad van bestuur. Bij de leden van de directieraad zijn de operationele verantwoordelijkheden belegd op basis van (prestatie)afspraken die zij met de raad van bestuur maken. De operationele verantwoordelijkheden liggen momenteel al bij de leden van de directieraad. Dit houdt dus geen wijziging ten opzichte van de huidige praktijk in.'¹⁴¹

NB. Over het functioneren van de algemeen directeur in relatie tot de directieraad (en andersom) wordt in deze paragraaf verder geen melding gemaakt. Dit is reeds uitgebreid beschreven in het hoofdstuk over cultuur, werkklimaat en bestuursstijl (hoofdstuk 3).

De tweede bestuurder

In de afgelopen jaren is meermaals geprobeerd om een tweede 'man/vrouw' naast de zittende algemeen directeur te benoemen. In de notitie 'Functieprofiel raad van bestuur & werving- en selectietraject' (augustus 2008) staat aangegeven dat de Raad van Toezicht i.o. in zijn vergadering van 19 maart 2008 heeft gekozen voor een tweehoofdige raad van bestuur:

*'de Raad van Toezicht i.o. is van mening dat een heldere taakafbakening bij een tweehoofdige raad van bestuur goed mogelijk is, de slagvaardigheid niet in het geding zal zijn en dat dit weinig verschillen in benadering met zich mee zal brengen. Goede, persoonlijke verhoudingen zijn in deze situatie uitermate belangrijk.'*¹⁴²

De Raad van Toezicht heeft geruime tijd het vergaderpunt 'de tweede bestuurder' op haar agenda staan. Er is dan ook relatief veel aandacht uitgegaan naar het zoeken van geschikte kandidaten. Echter, in een tijdsspanne van krap drie jaar is vervolgens tot twee keer toe de tweede bestuurder om uiteenlopende redenen vertrokken bij het COA. Voor meer tekst en uitleg kan opnieuw hoofdstuk 3 worden geraadpleegd.

¹³⁹ Toekomstbestendig besturen. Doorontwikkeling topstructuur, COA (Bureau Algemeen Directeur), 11 maart 2008.

¹⁴⁰ Toekomstbestendig besturen. Doorontwikkeling topstructuur, COA (Bureau Algemeen Directeur), 11 maart 2008.

¹⁴¹ Toekomstbestendig besturen. Doorontwikkeling topstructuur, COA (Bureau Algemeen Directeur), 11 maart 2008.

¹⁴² Functieprofiel raad van bestuur & werving- en selectietraject, COA, 18 augustus 2008.

Vergelijking met leden van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden

Om de topstructuur van het COA in perspectief te kunnen plaatsen is hieronder een overzicht opgenomen van de samenstelling van de directies c.q. de Raden van Bestuur van een vijftal uitvoeringsorganisaties die tevens lid zijn van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden. Het overzicht is gebaseerd op de jaarverslagen 2010 van de betreffende organisaties.

Organisatie	Samenstelling directie / RvB (in 2010)	Aantal bestuurders
COA	Voorzitter van Raad van Bestuur i.o. Lid Raad van Bestuur i.o. (gedeeltelijk)	1 (tijdelijk 2)
Kadaster	Voorzitter Raad van Bestuur Twee leden Raad van Bestuur	3
ProRail	President-directeur Drie directeuren	4
RDW	Algemeen directeur Directeur bedrijfsvoering	2
SVB	Voorzitter Raad van Bestuur Twee leden Raad van Bestuur	3
UWV	Voorzitter Raad van Bestuur Twee leden Raad van Bestuur	3

Op basis van dit beperkte overzicht kan geconstateerd worden dat het COA in vergelijking met een aantal andere grote publieke uitvoeringsorganisaties een afwijkende invulling heeft gegeven aan de topstructuur.

4.10 ORGANISATIESTRUCTUUR EN -INRICHTING

Om enkele opmerkingen over de organisatiestructuur en –inrichting te kunnen maken hanteert de Commissie opnieuw de uitgangspunten van het reeds eerder gebruikte ‘government governance’ (met name sturen en beheersen). Tevens wordt ingegaan op (de invulling van) de taken en rechten van de Ondernemingsraad.

Taken en rechten van de Ondernemingsraad

De Ondernemingsraad vertegenwoordigt de belangen van de werknemers. De Ondernemingsraad komt op voor goede arbeidsomstandigheden, maar mag ook meepraten over bedrijfseconomische beslissingen van de leiding.

Belangrijke besluiten van de directie kunnen direct en indirect invloed hebben op de belangen van werknemers. De werkgever is daarom in een aantal gevallen verplicht om de Ondernemingsraad om advies te vragen over voorgenomen beleid.

Tot slot mag de Ondernemingsraad *op eigen initiatief* de werkgever voorstellen doen over alle sociale, organisatorische, financiële en economische zaken van de onderneming. Voordat de werkgever over het voorstel beslist, moet hij minstens 1 keer met de Ondernemingsraad overleggen. Na dit overleg moet hij zo snel mogelijk schriftelijk en gemotiveerd aan de Ondernemingsraad meedelen of hij het voorstel overneemt.

Bevindingen inzake de invulling van taken en rechten door Ondernemingsraad COA

De Commissie heeft de notulen van de overlegvergaderingen tussen Ondernemingsraad en de algemeen directeur in de periode 2007 – 2011 ontvangen en bestudeerd. Daarnaast heeft de Commissie gesprekken gevoerd, onder andere met vertegenwoordigers van de Ondernemingsraad, de twee onderdeelcommissies en de zogenaamde Klankbordgroep Centraal Bureau. Op basis hiervan komt het volgende beeld naar voren:

- De overlegvergaderingen tussen Ondernemingsraad en algemeen directeur vonden zes tot acht keer per jaar plaats.
- Volgens de gesprekspartners heeft de Ondernemingsraad de afgelopen jaren gebruik gemaakt en kunnen maken van zijn formele advies- en instemmingsrecht. De verschillende reorganisaties zijn uitgebreid besproken in de overlegvergaderingen. Dit wordt bevestigd door de verslagen van die vergaderingen. Zo is de reorganisatie 'Bewegen op Ambitie' in 2007 en 2008 veelvuldig onderwerp van de overlegvergaderingen geweest.
- Volgens de gesprekspartners was de insteek van de Ondernemingsraad tot en met de zomer van 2008 meer één van strijd, uitmondend in een verklaring van de Ondernemingsraad die geïnterpreteerd had kunnen worden als een motie van wantrouwen jegens de algemeen directeur. Ook hebben de Ondernemingsraad en de algemeen directeur in 2007 tegenover elkaar gestaan bij de Ondernemingskamer van het gerechtshof in Amsterdam (inzake de Reorganisatie Bedrijfsvoering).
- Na de zomer van 2008 werd de insteek van de Ondernemingsraad meer gericht op het herstellen van de relatie met de algemeen directeur. Daardoor is bij medewerkers het beeld ontstaan van een Ondernemingsraad die aan de leiband van de algemeen directeur liep.
- Eenmaal per jaar voert de Ondernemingsraad een gesprek met de Raad van Toezicht. Bij dit overleg was ook altijd de algemeen directeur aanwezig. De overleggen gingen vaak in abstracte zin en op hoofdlijnen over onderwerpen. Volgens sommige gesprekspartners had dit te maken met het feit dat zowel de Ondernemingsraad als de Raad van Toezicht deze gesprekken nauwelijks voorbereidden. Vanuit de Ondernemingsraad is aangegeven dat zij de kansen om zaken bij de Raad van Toezicht onder de aandacht te brengen onvoldoende heeft benut. Daarbij speelde een rol dat het contact met de Raad van Toezicht veelal via de algemeen directeur liep. Over de Raad van Toezicht geeft de Ondernemingsraad aan dat hij geen zelfstandige positie heeft ingenomen en ook nooit heeft aangegeven de OR in afwezigheid van de algemeen directeur te willen spreken.
- De Ondernemingsraad zegt signalen uit de organisatie te hebben ontvangen over verschillende onderwerpen. Als de Ondernemingsraad meerdere signalen ontvangt over een onderwerp wordt gekeken of het een onderwerp is waar de Ondernemingsraad op moet acteren. Dit is een aantal keren gebeurd. Daarbij geeft de Ondernemingsraad tegelijkertijd aan dat de Ondernemingsraad 'op strategisch niveau' wil functioneren. Operationele zaken delegeert de OR vaak aan de onderdeelcommissies.

Beschrijving van (interne) besluitvormingsprocessen

Op basis van gesprekken is gebleken dat het besluitvormingsproces bij de directieraad en de Raad van Bestuur als volgt verliep:

Wekelijks kwamen de directeuren op maandag samen in het zogenaamde 'federatieve beraad'. De algemeen directeur was daarbij niet aanwezig. In het federatieve beraad werd de vergadering van de directieraad van dinsdag voorbereid.

Wekelijks op dinsdag vond de vergadering van de directieraad plaats. De vergadering stond onder leiding van de algemeen directeur. Doel van de directieraad was om te komen tot een advies voor de Raad van Bestuur ten behoeve van zijn besluitvorming. Enkele directeuren hebben aangegeven dat het niet zelden voorkwam dat directeuren tijdens de vergadering van de directieraad een ander standpunt innamen dan tijdens het federatief beraad de dag ervoor.

Wekelijks op donderdag vond de vergadering van de Raad van Bestuur plaats. Bij deze vergadering waren de algemeen directeur, (indien in functie) het tweede lid van de Raad van Bestuur, de directeur BAD / directeur Strategie & Beleid en de directiesecretaris aanwezig. In deze vergaderingen nam de Raad van Bestuur de besluiten. Daarbij lijkt slechts in enkele gevallen afgeweken te zijn van het advies van de directieraad.

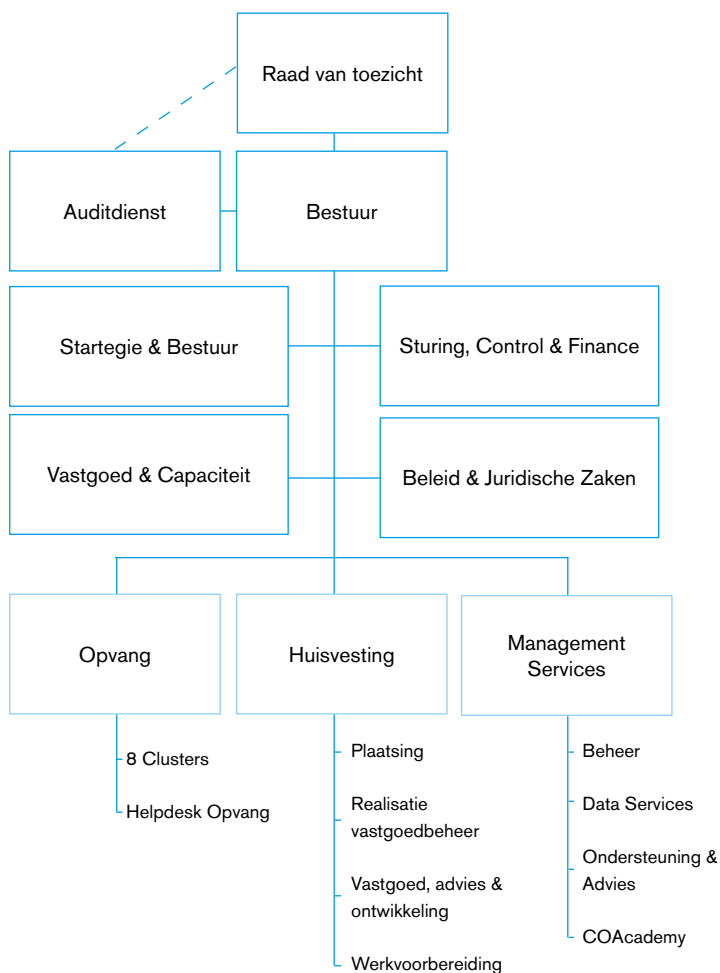
Bevindingen over de werking van de organisatiestructuur en -inrichting

In diverse gesprekken is aangegeven dat de COA-organisatie te weinig het publieke belang heeft gediend en teveel het organisatiebelang heeft benadrukt. Van de directieraad en de Raad van Toezicht heeft de Commissie geen kritiek en/of afwijkend geluid vernomen om deze (ongewenste) ontwikkeling terug te draaien.

Door meerdere gesprekspartners is vermeld dat er sprake was van beperkte bevoegdheden en dat ze dusdanig waren opgeknipt en verdeeld dat er intensief samengewerkt moest worden ('het stokjesmodel' en 'doorgeschoten bureaucratie'). De onderlinge samenwerking tussen de verschillende directies werd echter dikwijls gefrustreerd en er was sprake van miscommunicatie tussen directies. Ter illustratie van dat laatste het volgende voorbeeld: tijdens de gesprekken met de Commissie is door meerdere gesprekspartners aangegeven dat het voorkwam dat in opdracht van de directie Huisvesting opgeknapte panden korte tijd later weer werden afgestoten door de directie Vastgoed en Capaciteit.

Verder werden rapportages vanuit de lijn over het primaire proces dikwijls door de stafdirecties dusdanig aangepast dat ze niet meer herkenbaar waren voor de lijn. Mede als gevolg daarvan werden er door het COA extern andere cijfers gehanteerd over onder meer de bezetting.

In aanvulling op het bovenstaande bemoeide een groot aantal stafdirecties zich veelvuldig en indringend met de operationele processen van onder meer de directie Opvang. De Commissie heeft van meerdere gesprekspartners vernomen dat deze bemoeienis als contraproductief werd ervaren ('geen vertrouwen') en vertraging en irritatie in de hand werkten. Overigens lijkt het dat deze controledrang in combinatie met een centralisatie van bevoegdheden heeft geleid tot *een hoog percentage aan overhead* (zie beschrijving verderop) en een complexe organisatiestructuur (zie het onderstaande organisatieschema).



De voorzitter van de Raad van Toezicht heeft zich als volgt geuit over de rol van de Raad van Toezicht bij reorganisaties: 'de Raad ziet bij reorganisaties erop toe of de afspraken binnen het afgesproken budget blijven, of de doelstellingen van de reorganisatie gehaald zijn en of de communicatie naar de medewerkers goed is. Daar kijken we kritisch naar en we kunnen concluderen dat het COA deze doelstellingen haalt.'¹⁴³

Uit de verslagen van de vergaderingen van de Raad van Toezicht heeft de Commissie niet kunnen constateren dat er *kritische* vragen werden gesteld bij de reorganisatie 'Bewegen op ambitie' (in 2007/2008). Veelal wordt deze houding in de verslagen verwoord dat 'men met waardering kennis heeft genomen van alle ontwikkelingen'. Wel heeft de Raad van Toezicht in zowel de jaren 2007 en 2008 tijdens iedere vergadering met de algemeen directeur de voortgang van de organisatieontwikkeling besproken.

De algemeen directeur verwoordde de kern van deze reorganisatie overigens als volgt: 'de organisatie steeds zonder nieuwe reorganisaties aan te passen aan wisselende aantallen bewoners en locaties [...] Het COA reorganiseert niet om het reorganiseren, maar om een krachtige, flexibele organisatie neer te zetten, waar vakmanschap alle ruimte krijgt. In 2007 heeft het COA daar grote stappen in gezet.'¹⁴⁴ In de tweede helft van 2011 is dit onderwerp wederom prominent op de agenda gezet.

De Raad van Toezicht was van mening dat de algemeen directeur 'een stevig bestuurder' was, maar heeft tegelijkertijd een beperkt zicht gehad op de praktische werking van de organisatiestructuur en -inrichting, aangezien hij geen tot weinig contact had met de afzonderlijke leden van de Directieraad, aldus een groot aantal (oud)directeuren.

Specifieke bevindingen inzake de overhead

Afgezien van de auditdienst (en haar voorloper) is het aantal stafdirecties in de loop der jaren minimaal vier geweest. Momenteel is het aantal stafdirecties vijf in getal.¹⁴⁵ De meer traditionele stafdirecties als P&O en ICT zijn sinds 2006 opgegaan in het nieuwe Management Services.

Uit de benchmarkonderzoeken (van 2005-2011) naar overhead bij overheidsorganisaties van adviesbureau Berenschot komt het beeld naar voren van een op het eerste gezicht tamelijk zwaar aangezette staf ten opzichte van de *lijndirecties* Opvang en Huisvesting.

Het COA heeft in ieder geval in 2007 aan een dergelijk onderzoek deelgenomen. Toen rolde daar een overheadpercentage van 26,6% uit. (Dat was lager dan het gemiddelde cijfer bij andere ZBO's van 29,1%).

Het COA heeft in 2011 echter als overheadpercentage 34,5%, ten opzichte van het gebruikelijk percentage van 28,5% bij ZBO's (en 22,3% bij agentschappen). Dit cijfer is gebaseerd op de aantallen indirect personeel en indirect uitvoering gerelateerd.¹⁴⁶ In de vergadering van de Raad van Toezicht van 15 september 2011 is dit onderwerp uitdrukkelijk aan de orde geweest en heeft de Raad van Toezicht de voorgestelde reductie van 40% fors en ambitieus genoemd.

4.11 ANALYSE

In deze paragraaf wordt per actor een korte analyse weergegeven. Het gaat dan om het handelen van deze actoren, zoals verwoord in de onderzoeksvragen. Voorafgaand hieraan wordt ingegaan op het COA als ZBO.

¹⁴³ Jaarverslag COA 2007.

¹⁴⁴ Jaarverslag COA 2007.

¹⁴⁵ Op de website van het COA staat overigens aangegeven dat er momenteel vier stafdirecties zijn, drie uitvoeringsdirecties (Opvang, Huisvesting en Management Services) en een Auditdienst.

¹⁴⁶ Ministerie van BZK, Eindrapport Onderzoek Financieringssysteem COA (onderzoek door Ernst & Young), 21 december 2011.

Het COA als ZBO

De Commissie constateert dat zowel de voordelen van de ZBO-structuur als de nadelen zich in de afgelopen periode hebben gemanifesteerd.

Als voordelen kunnen opgevoerd worden dat er geen al te grote incidenten zijn geweest, dat er sprake was van een effectieve taakuitvoering door het COA en dat het nut van een aparte cao (voor een flexibel personeelsbeleid) zich bewezen heeft gedurende met name periodes van krimp en reorganisatie. Over het beoogde voordeel van een verbeterde doelmatigheid kan de Commissie gezien haar beperkte onderzoek in deze moeilijker een inschatting geven. De condities zijn in ieder geval daarvoor wel in stelling gebracht.

Als nadelen aan de constructie constateert de Commissie dat het lijkt of de doelmatigheid in onvoldoende mate werd bewaakt door het ministerie en de Raad van Toezicht. Wat de Commissie wel op basis van documenten en gevoerde gesprekken kan constateren is dat de ketensamenwerking beter had moeten zijn.

De bewindslieden en het departement

De Commissie heeft in haar onderzoek een meervoudige beschrijving opgevoerd van de relatie tussen het ministerie en het COA. Deze relatie is uitgesplitst in een beleidsmatige relatie, een opdrachtgeversrelatie, een eigenaarsrelatie en een toezichtsrelatie. Problematisch bij de beoordeling is de verschuiving van het DG Vreemdelingenzaken - als onderdeel van het DG WIAV - in oktober 2010 van Justitie naar BZK. Om een analyse mogelijk te maken worden allereerst de geconstateerde verschillen (op hoofdlijnen) weergegeven.

Relatie	Onder Justitie	Onder BZK
Beleidsmatig	Zwaar politiek dossier	Steeds toenemende (politieke) druk
Oprachtgever	Complexe aansturing van het COA Generaal dossier Beperkte mate aan ketensturing, veelal sturing op de afzonderlijke organisaties	Strakkere aansturing van het COA Specifiek dossier
Eigenaar	Onderscheid tussen rollen van eigenaar en opdrachtgever als theoretisch ervaren Politieke en juridische invalshoek	Meer en betere scheiding tussen rollen van eigenaar en opdrachtgever Meer gericht op bedrijfsvoering en ketensamenwerking Nadrukkelijke aandacht voor ketensturing Aanvullende rol ketenregisseur
Toezicht	Binnen de beleidsdirectie DMB Beperkt ingevuld De directie FEZ beoordeelde op formele en budgettaire gronden het eerstelijns toezicht en de beleidsdirectie DVB FEZ had geen directe contacten met het COA.	Tegen de DG aan georganiseerd Professioneler ingevuld De directie FEZ zit strakker op het toezicht vanuit DG-control en de beleidsdirectie DMB FEZ heeft geen eigenstandige contacten met het COA, maar altijd tezamen met DG-control of Regie & Besturing.

Alles overziend kan geconstateerd worden dat de beleidsmatige relatie tussen het ministerie en het COA op orde is geweest. Over de resultaten van de invulling van de rollen van eigenaar, opdrachtgever en toezicht-houder heeft de Commissie een wat wisselend beeld per rol, zoals onder meer uit het schema hierboven kan blijken. Het is tevens de vraag of er gedurende de afgelopen jaren in voldoende mate aandacht uitgegaan is naar zowel de doelmatigheid van de taakuitvoering door het COA als de continuïteit en kwaliteit van de COA-organisatie.

Ketensturing

Voor het ministerie en de ketenpartners was het vaak onduidelijk wie binnen het COA waar over mocht gaan of daadwerkelijk ging ('een black box'). Het feit dat het gros van de medewerkers van het COA geen tot weinig mandaat had, heeft dikwijls geleid tot lange besluitvormingsprocessen in de richting van het ministerie en het gros van de ketenpartners. Dit terwijl het COA tegelijkertijd werd geroemd om haar flexibiliteit en wendbaarheid ('effectieve uitvoerder').

Vanuit gemeenteland heeft de Commissie het geluid vernomen dat gemeentebestuurders en/of ambtenaren door het COA dikwijls van het kastje naar de muur werden gestuurd: binnen het COA, naar andere ketenpartners of zelfs naar (ambtelijk) Den Haag. Vanuit het COA is overigens het tegengeluid vernomen dat juist andere ketenpartners voor vertraging zorgden en niet dezelfde goede prestaties nastreefden als het COA.

Ketensamenwerking en ketensturing staan in ieder geval nadrukkelijker dan voorheen op de agenda's van zowel het ministerie als de overige ketenpartners.

De Raad van Toezicht

In het eerdere hoofdstuk over werkklimaat en bestuursstijl is aangegeven dat de afstand van de Raad van Toezicht tot de organisatie van het COA te groot geweest is om op de hoogte te zijn geweest van het werkklimaat en (de gevolgen van) de bestuursstijl van de algemeen directeur.

In relatie tot sommige van de onderwerpen die behandeld zijn in dit hoofdstuk constateert de Commissie dat de afstand van de Raad van Toezicht tot de COA-organisatie mogelijk juist te beperkt geweest is om goed toezicht te kunnen uitoefenen. Door een verregaande identificering met de algemeen directeur is het zicht op de rest van de organisatie veelal aan het oog onttrokken, zowel door het handelen van de algemeen directeur als het grotendeels achterblijven van eigen initiatief. De Raad van Toezicht was voor de informatievoorziening hoofdzakelijk afhankelijk van de algemeen directeur en voelde zich op zijn wenken bediend. Feitelijk alle onderwerpen waarover de Raad van Toezicht zich een oordeel zou moeten vormen zijn tijdens de vergaderingen aan bod gekomen. Echter, veel van de ingebrachte documenten werden voor kennisgeving aangenomen. De Raad van Toezicht toonde zich door de bank genomen weinig kritisch. De enige uitzondering daarop vormden de meer financiële vraagstukken waarvoor de auditcommissie de voorbereidende activiteiten verrichtte. Maar ook hier kan een nuancering op aan worden gebracht, want de Commissie betwijfelt of de Raad van Toezicht zich tijdig nadrukkelijk en indringend heeft verdiept in de doelmatigheid van de COA-organisatie.¹⁴⁷ Dit in tegenstelling tot de aandacht van de raad voor de doelmatigheid van de taakuitvoering. Ten aanzien van de zoektocht naar een tweede bestuurder - naast de algemeen directeur - moet de Commissie constateren dat dit veel te lang heeft geduurd en dat daarmee de continuïteit en de kwaliteit van de COA-organisatie onder druk zijn komen te staan.

De algemeen directeur

De Commissie is van mening dat met het oog op het aanwezig zijn van voldoende checks-and-balances in een grote organisatie de leiding van die organisatie *meerhoofdig* zou moeten zijn. Een evenwichtige portefeuilleverdeling en de daarmee gepaard gaande werklust (strategie vs. operatiën, primaire processen vs. bedrijfsvoering, externe contacten vs. interne contacten) speelt een rol bij het kiezen voor een meerhoofdige leiding. De borging van (bestuurlijke) continuïteit is in de ogen van de Commissie tevens een valide overweging. Zoals al in hoofdstuk 3 is geschetst was echter de wil van de algemeen directeur wet en de aandacht voor 'het hier en nu' bepalend. In combinatie met een gebrek aan voldoende tegenwicht vanuit de directieraad en de Raad van Toezicht kon de algemeen directeur grotendeels haar gang gaan, zowel intern als extern.

In de contacten met het ministerie pakte de jarenlange opgebouwde (strategische) informatiepositie in haar voordeel uit. Dit in combinatie met het feit dat er vanuit Den Haag alom waardering was voor haarzelf en de effectieve taakuitvoering door het COA.

In de contacten met de overige ketenpartners stelde ze zich stevig op en maakte diverse malen kenbaar dat er een voorbeeld genomen kon worden aan het COA.

¹⁴⁷ De Raad van Toezicht heeft verklaard dat hij aanvankelijk sterk heeft ingezet op centralisatie in verband met de uitvoering van een ERP-systeem. Plannen om de verhouding tussen de decentrale en centrale organisatie (van het COA) te verbeteren, en de overhead terug te dringen, zijn in april 2011 door de raad zijn besproken met de minister om uitgevoerd te worden in september. (En dat deze plannen recentelijk zijn uitgevoerd). De Commissie heeft echter geen bevestiging van het voornoemde aangetroffen in de verslagen van de bestuurlijke overleggen tussen de minister en de Raad van Toezicht.

Binnen de organisatie van het COA was er niet alleen op persoonlijk vlak maar ook op institutioneel vlak sprake van 'verdeel en heers'. De bevoegdheden van directeuren en daaronder ressorterende managers waren te beperkt en dusdanig verdeeld dat er vaak intensief moest worden samengewerkt, wat in de praktijk vaak niet lukte. Daarbij kwam tevens dat veel operationele directeuren werden gecontroleerd of zij hun werkzaamheden wel goed uitvoerden. Deze 'controlezucht' heeft naar alle waarschijnlijkheid ten dele de grote mate aan overhead binnen de organisatie veroorzaakt en een complexe organisatiestructuur in de hand gewerkt.

De Ondernemingsraad

De Commissie heeft kunnen constateren dat de OR in het verleden ruim gebruik heeft gemaakt van zijn formele advies- en instemmingsrecht. De verschillende reorganisaties – zoals 'Reorganisatie Bedrijfsvoering' en 'Bewegen op ambitie' – zijn uitgebreid besproken in de overlegvergaderingen. Na een meer militante houding ten opzichte van de algemeen directeur (de bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden) ten aanzien van zowel cultuur- als structuurvraagstukken is sinds medio 2008 sprake geweest van een meer coöperatieve houding. Volgens sommigen is deze houding uitgemond in het aan de leiband lopen van de algemeen directeur.



Salariëring bij het COA

5.1 INLEIDING

Aan de Commissie zijn omtrent de salariering de volgende vragen gesteld:

1. Hoe is het verloop geweest van het salaris van mevrouw Albayrak vanaf het moment dat zij directeur werd van het COA?
2. Hoe heeft de discussie over het onder de Balkenende norm houden/brengen van dit loon zich in deze periode onder de verschillende verantwoordelijke bewindspersonen ontwikkeld?
3. Maak inzichtelijk welke actoren, in welke rol en in welke periode verantwoordelijk waren voor de bezoldiging van mevrouw Albayrak en welke besluiten zij daarover genomen hebben.
4. Hoe is het verloop geweest in de salariering van de overige leden van de directie van het COA en wie besliste daarover?

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 5.2 eerst het normenkader geschetst dat geldt voor topinkomens en voor het gebruik van dienstauto's. In paragraaf 5.3, 5.4 en 5.5 komen vervolgens het salarisverloop, het gebruik van de dienstauto (als onderdeel van het inkomen) en de discussie over het salaris in relatie tot de Balkenende norm aan de orde. Paragraaf 5.6 gaat in op de ontwikkeling van de salarissen van de directieleden. Paragraaf 5.7 sluit af met een analyse.

Het zal de lezer van dit hoofdstuk opvallen dat er regelmatig onderling verschillende bedragen en definities genoemd worden bij de salarissen. Soms lijken deze met elkaar in tegenspraak. De oorzaak van deze verschillen heeft te maken met enerzijds de verschillende normeringen en door betrokkenen gehanteerde begrippen, anderzijds met verschillen in het aan de Commissie aangeleverde cijfermateriaal.

5.2 REFERENTIEKADER NORMEN TOPINKOMENS EN GEBRUIK DIENSTAUTO

Met betrekking tot de kaders voor de bezoldiging van bestuurders en hoogste leidinggevenden in de publieke en semipublieke sector dient een onderscheid te worden gemaakt tussen wat beleid is en wat normen zijn. Vanaf 2004 hebben de zittende kabinetten in verscheidene documenten een beleidslijn vastgelegd.¹⁴⁸ Vanaf 2006 ontstaat er een wettelijk normenkader. In deze paragraaf worden deze kaders chronologisch behandeld. Tevens gaat deze paragraaf in op de regels en normen die gelden voor de aanschaf en het gebruik van een dienstauto.

¹⁴⁸ TK 2003-2004 28.479. nr7; Coalitieakkoord 2007; Gedoogakkoord 2010.

5.2.1 BELEID EN NORMEN RIJKSOVERHEID BEZOLDIGING

Op 30 juni 2004 maakt het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer haar standpunt bekend over het eerste advies van de commissie Dijkstal¹⁴⁹, dat zich richt op de beloning en rechtspositie van de ambtelijke en politieke topstructuur. Vooruitlopend op een nieuwe norm van het ministersalaris wordt door dit kabinet voor topambtenaren geen hogere bezoldiging dan 130% van het ministersalaris toegestaan. Omdat het kabinet de mobiliteit binnen de topmanagementgroep niet wil belemmeren geldt voor de zittende leden daarvan dat zij bij een nieuwe benoeming hun eventuele bezoldiging boven 130% van het ministersalaris mogen behouden.¹⁵⁰

In beginsel is het kabinet van mening dat ook de bestuurders van een ZBO geen hoger salaris dan een minister moeten mogen ontvangen. Het kabinet geeft daarbij echter wel aan dat het voor ZBO's mogelijk moet zijn om een salaris voor hun bestuurders vast te stellen dat, wanneer daarvoor goede argumenten zijn, boven het salaris van een minister uitstijgt. Hierbij wordt de voorwaarde gesteld dat de omstandigheid die leidt tot de noodzaak een hoger salaris dan het ministersalaris aan te bieden, toetsbaar onderbouwd moet zijn.¹⁵¹

Sinds 2004 is het kabinetsbeleid onveranderd gebleven om voor het inkomen van functionarissen in de (semi)publieke sector een maximum aan te houden van 130% van het ministersalaris. Dit maximum is gerelateerd aan het jaarsalaris van een minister.¹⁵² De '130% grens' wordt gevoerd in sectoren die onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de minister vallen en ook in andere onderdelen van de semipublieke sector. De '130% grens' is in de volksmond de zogenaamde 'Balkenende norm' gaan heten. Onderstaande tabel¹⁵³ geeft weer het bedrag dat stond voor 130% van een ministersalaris¹⁵⁴ in de periode tussen 2004 en 2011:

Jaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bedrag	€159.329	€165.317	€171.549	€176.008	€181.773	€187.340	€187.340

Wet Openbaarmaking uit Publieke middelen gefinancierde Topinkomens (Wopt)

Vanaf 2006 worden topinkomens in de (semi)publieke sector in Nederland formeel vergeleken met het gemiddeld belastbaar jaarloon van de ministers. De uitkomst van de berekening van dit gemiddeld belastbaar¹⁵⁵ jaarloon wordt de Wopt-norm genoemd. Deze norm vloeit voort uit de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) en is per 1 maart 2006 in werking getreden.¹⁵⁶ De Wopt is tot op heden de enige wettelijke norm met betrekking tot het inkomen.

De hoogte van de Wopt-norm wordt jaarlijks achteraf vastgesteld door de minister van BZK.¹⁵⁷ De Wopt-norm stelt geen maximum aan de beloning van functionarissen, maar is de norm vanaf welk bedrag de beloning van de betrokken functionaris in de openbaarheid komt. Overschrijding van de norm is dus niet verboden, maar betekent alleen dat de beloning openbaar wordt.

¹⁴⁹ Zie: <https://topinkomens.minbzk.nl/actueel/publicaties/commissie-dijkstal/dienen-verdiene>

¹⁵⁰ Brief van de minister van BZK van 30 juni 2004 met een reactie op het eerste advies van de Commissie Dijkstal. TK 2003-2004, 28.479. nr.7, paragraaf 4.4.

¹⁵¹ Brief van de minister van BZK van 30 juni 2004 met een reactie op het eerste advies van de Commissie Dijkstal. TK 2003-2004, 28.479. nr.7, paragraaf 5.4.

¹⁵² In het rapport van de Commissie Dijkstal, 'Over dienen en verdienen' van april 2004 wordt als definitie van jaarsalaris gebruikt 'een bruto jaarsalaris'. Het gaat om het bruto jaarsalaris, inclusief vakantie- en eindejaarsuitkeringen én variabele bonussen en toeslagen. Zie pagina 9 van het rapport.

¹⁵³ Gebaseerd op informatie aangeleverd door het ministerie van BZK aan de Commissie.

¹⁵⁴ Dit is 130% van de 'bezoldiging' van een minister (salaris + eindejaarsuitkering + vakantie uitkering). In deze bedragen zijn onkostenvergoeding en pensioenbijdrage niet opgenomen. Deze twee posten verklaren het verschil met de WNT cijferreeks (zie hierna).

¹⁵⁵ Voor de goede orde: bij de Wopt wordt uitgegaan van een gemiddeld belastbaar jaarloon van een minister, terwijl de Balkenende norm is gerelateerd aan het bruto jaarsalaris van een minister, inclusief vakantie- en eindejaarsuitkeringen én variabele bonussen en toeslagen.

¹⁵⁶ Besluit van 17 februari 2006, houdende inwerkingtreding van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens.

¹⁵⁷ Artikel 8 van de Wopt.

De Wopt-norm geldt onder meer voor ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen en semipublieke instellingen als ziekenhuizen, scholen, publieke omroepen en woningbouwcorporaties.¹⁵⁸ De Wopt-norm is ook van toepassing op het COA, aangezien het COA een rechtspersoon is die bij of krachtens de wet (namelijk de Wet COA) is ingesteld.¹⁵⁹

Organisaties waarvoor de norm geldt, moeten bij overschrijding daarvan, op grond van artikel 6 van de Wopt de relevante topinkomens opnemen in hun financiële jaarverslag en melden aan het ministerie van BZK. Het ministerie maakt na de meldingen vervolgens een totaaloverzicht van de gemelde topinkomens. Dit overzicht wordt jaarlijks, op grond van artikel 9 van de Wopt, vóór 31 december aangeboden aan de Tweede Kamer.

De Wopt-norm is samengesteld uit de volgende componenten¹⁶⁰:

- Belastbaar loon¹⁶¹ (zoals vermeld op de jaaropgave, inhoudende in ieder geval maar niet uitsluitend het bruto jaarsalaris inclusief vakantie- en eindejaarsuitkering, belastbare onkostenvergoedingen, bijtelling van de dienstauto, variabele bonussen en andersoortige toeslagen);
- Voorzieningen ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn. Het gaat dan in ieder geval om pensioenaafdracht (werkgevers- én werknemersdeel) maar ook om andere voorzieningen die op termijn betaalbaar zijn (bijvoorbeeld zaken als levensloop, financiële afspraken m.b.t. sabbatical etc.) en
- Indien van toepassing: ontslagvergoedingen voor zover deze niet zijn opgenomen in het belastbaar loon.

De normen worden jaarlijks vastgesteld. Het ministerie van BZK stuurt jaarlijks alle onder de Wopt vallende instellingen een brief waarin de berekeningsmethodiek is opgenomen. Vanaf de inwerkingtreding van de wet zijn de volgende normbedragen voor het belastbare loon vastgesteld en in de Staatscourant gepubliceerd¹⁶²:

Jaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bedrag	€158.000	€171.000	€169.000	€181.000	€188.000	€193.000	€193.000

Wetsvoorstel voor de Wet Normering bezoldiging Topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (wetsvoorstel WNT)

Zoals hiervoor is toegelicht is de Wopt-norm enkel een norm vanaf welk bedrag topinkomens in de openbaarheid komen. De wetgever is echter ook voornemens om aan de bezoldiging van functionarissen in de publieke en semipublieke sector een maximum te stellen. Het wetsvoorstel voor de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (wetsvoorstel WNT) bepaalt dat het salaris van een functionaris in de (semi)publieke sector ten hoogste 130% van een bruto ministersalaris mag bedragen. Op 6 september 2011 is het wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen. De wet moet nog door de Eerste Kamer worden aangenomen. De WNT-norm is op dit moment (maart 2012) dus nog geen wettelijk geldende norm.

De WNT-norm is op grond van het voorgestelde artikel 2.3, eerste lid, samengesteld uit de volgende bezoldigingscomponenten:

1. Een beloning van ten hoogste € 187.340,-, vermeerderd met:
2. De sociale verzekeringspremies en
3. € 7.559,- wegens belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen en
4. € 28.767,- wegens voorzieningen ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn (pensioen).

¹⁵⁸ Artikelen 2 en 3 van de Wopt.

¹⁵⁹ Artikel 2, sub g, van de Wopt.

¹⁶⁰ Artikel 6, eerste lid, van de Wopt.

¹⁶¹ Op grond van artikel 1, onder b, van de Wopt wordt onder 'belastbaar loon' verstaan het 'loon in de zin van artikel 9 van de Wet op de loonbelasting 1964 verminderd met de eindheffingbestanddelen bedoeld in artikel 31 van die wet'. Op grond van artikel 10 van de Wet op de loonbelasting 1964 wordt onder 'loon' verstaan 'al hetgeen uit een dienstbetrekking of een vroegere dienstbetrekking wordt genoten, daaronder mede begrepen hetgeen wordt vergoed of verstrekt in het kader van de dienstbetrekking.'

¹⁶² Jaarlijks doet de minister een Mededeling van het gemiddelde belastbare loon van ministers in de Staatscourant. De wijze van berekening is vastgelegd in de Regeling berekening gemiddelde belastbare loon ministers (Staatscourant 2006, 352).

De genoemde bedragen worden jaarlijks bij ministeriële regeling gewijzigd.

Op grond van het voorgestelde artikel 2.1, eerste lid, mogen werkgever en werknemer geen bezoldiging overeenkomen meer dan het maximum van de som van de genoemde bezoldigingscomponenten. Dit betekent dat een topfunctionaris in de (semi)publieke sector een maximale bezoldiging mag hebben van €223.666,-. Van dat bedrag mag de beloning echter niet meer dan €187.340,- bedragen.¹⁶³ Dit maximum is absoluut en kan dus ook niet overschreden worden door bijvoorbeeld met aanvullend salaris meer uren te gaan werken.

Verder geldt op grond van het voorgestelde artikel 2.10 dat werkgever en werknemer geen ontslagvergoeding van meer dan € 75.000,- mogen overeenkomen.

Voor bestaande contracten en aanstellingen geldt een overgangsregeling (zie voorgestelde artikel 7.3). De gemaakte salarisafspraken blijven daarbij nog vier jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel WNT gelden. Na deze periode wordt het salaris in drie jaar teruggebracht naar het dan geldende maximumbedrag aan bezoldiging.

De overgangsregeling geldt echter niet voor iedere wijziging in de bezoldiging of duur van dienstverband die wordt overeengekomen tussen het tijdstip van aanvaarding van het wetsvoorstel WNT door de Tweede Kamer (6 september 2011) en het tijdstip waarop het wetsvoorstel WNT in werking treedt.

Samenvattend normering beloning en bezoldiging

In Nederland bestaat sinds 2006 een wettelijke norm voor de bezoldiging van functionarissen in de (semi)publieke sector: de Wopt-norm. Deze norm stelt geen maximum aan de bezoldiging, maar bepaalt enkel dat een beloning die de norm overschrijdt, openbaar moet worden gemaakt.

In het wetsvoorstel WNT wordt wel een maximum norm voor bezoldiging gesteld. Deze norm is in september 2011 door de Tweede Kamer aangenomen en treed naar verwachting in 2012 in werking.

De voorgestelde norm bestaat in feite uit twee maximumnormen:

- Allereerst mag de totale bezoldiging (beloning, sociale verzekeringspremies, belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen en voorzieningen t.b.v. beloningen betaalbaar op termijn) niet meer bedragen dan € 223.666,-.
- En binnen dat maximum van € 223.666,- mag de beloning niet meer bedragen dan € 187.340,-.

In de maatschappelijke en politieke discussies de afgelopen jaren omtrent de topinkomens in de publieke en semipublieke sector was voornamelijk de *Balkenende norm* aan de orde, een norm die ervan uitgaat dat openbare bestuurders niet meer zouden mogen verdienen dan 130% van het salaris van een minister. De Balkenende norm is geen formele norm en speelt in het wettelijke normenkader dan ook formeel geen rol.

5.2.2 NORMERING RIJKSOVERHEID AANSCHAF VOERTUIGEN

In 2001 constateert de minister van Financiën dat er grote verschillen zitten in de door de departementen aangeschafte voertuigen. Besloten wordt om in de nieuwe normering de 'uniformiteit' en onderlinge vergelijkbaarheid te bevorderen. Op basis van deze uitgangspunten van het kabinet is de Circulaire normering Rijkspersonenauto's opgesteld.¹⁶⁴

¹⁶³ Onder beloning wordt in het wetsvoorstel verstaan de som van de periodiek betaalde beloningen en de winstdelingen en bonusbetalingen, met uitzondering van de sociale verzekeringspremies en met uitzondering van belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen.

¹⁶⁴ Circulaire normering Rijkspersonenauto's 2009.

Sinds 2008 werkt de Rijksoverheid voor de normering van de Rijksauto's met de volgende vijf categorieën voor de normering van dienstauto's:¹⁶⁵

Categorieën Circulaire normering Rijkspersonenauto's	
A	Auto's bestemd voor functionarissen die regelmatig dienstreizen maken naar bestemmingen die niet, of niet doelmatig met openbaar vervoer zijn te bereiken.
B	Auto's bestemd voor het vervoer van meerdere en wisselende personen (pool-auto's) en voor functionarissen dicht onder het niveau van categorie C met een zeker representatief karakter.
C	Auto's bestemd voor directeuren die beschikken over een auto met chauffeur.
D	Auto's bestemd voor (plv) Directeuren-generaal, (plv) Secretarissen-generaal en (plv) Inspecteurs-generaal.
E	Auto's bestemd voor bewindslieden.

De normering werkt met een normprijs per kilometer. Dit betekent dat er voor de normering van dienstauto's geen maximale consumentenprijs is. Om te zien of een dienstauto binnen de normering valt wordt gebruik gemaakt van de onderstaande tabel.¹⁶⁶ Deze cijfers veranderen jaarlijks.

Jaarkilometrage	Categorie A	Categorie B	Categorie C	Categorie D	Categorie E
30.000 km / looptijd 4 jaar	0,36	0,44	0,50	x	x
60.000 km / looptijd 2 jaar	0,33	0,40	0,48	0,51	0,58

Om te berekenen of een auto binnen de norm valt dient in de categorieën A, B en C te worden bepaald of 30.000 of 60.000 kilometer per jaar de werkelijkheid het meest zal benaderen. Voor de categorieën D en E geldt slechts de normkilometerprijs voor 60.000 km per jaar, met een looptijd van twee jaar. Om na te gaan of de aan te schaffen auto past binnen de Rijksnormering mag geen korting worden meegenomen. In de te berekenen normkilometerprijs moeten alle accessoires vanaf fabriek, alsmede de eventueel achteraf aan te brengen accessoires worden meegenomen.¹⁶⁷ In de te berekenen normkilometerprijs moeten alle kosten (o.a. houderschapsbelasting en afleverkosten) worden meegenomen.¹⁶⁸

De Commissie heeft begrepen dat Secretarissen-generaal van de verschillende departementen thans worden vervoerd in auto's met een waarde van globaal € 65.000,-.¹⁶⁹ De prijs van de auto van ministers ligt op circa € 72.000,-.

De normering van dienstauto's geldt voor de Rijksoverheid. Een ZBO heeft geen wettelijke restricties voor het aanschaffen van dienstauto's. Bovengenoemde normering kan naar mening van de Commissie dus enkel worden gebruikt als referentiepunt, waarmee beschouwd kan worden of de aangeschafte dienstauto's de bestuurlijke en politieke beelden over van wat 'normaal is' kunnen weerstaan.

Fiscale bijtelling dienstauto

Wanneer privé gebruik wordt gemaakt van een dienstauto volgt een fiscale bijtelling. Leden van de topmanagementgroep moeten, wanneer ze geen fiscale bijtelling willen ontvangen bij de belastingdienst een

¹⁶⁵ Normering rijkspersonenauto's 2008 van 6 mei 2008. De categorieën zijn gelijk gebleven in de Circulaires normering Rijkspersonenauto's 2009, 2010 en 2011. Vóór 2009 zond het toenmalige ministerie van Verkeer & Waterstaat jaarlijks de Rijksnormering rond. De verschillende departementen vulden dit verder in. Er werd geen centraal toezicht op de uitwerking gehouden.

¹⁶⁶ Circulaire normering Rijkspersonenauto's 2011. De bedragen zijn in euro's, exclusief BTW.

¹⁶⁷ Circulaire normering Rijkspersonenauto's 2011 en Circulaire normering Rijkspersonenauto's 2009.

¹⁶⁸ Circulaire normering Rijkspersonenauto's 2011 en Circulaire normering Rijkspersonenauto's 2009.

¹⁶⁹ De Commissie heeft bij het ministerie van BZK navraag gedaan naar de aanschafwaarde van recente voertuigen voor Secretarissen-generaal.

verklaring 'geen privégebruik' aanvragen. Om deze te verkrijgen dient een sluitende rittenadministratie bijgehouden te worden, waaruit blijkt dat niet meer dan 500 kilometer per jaar privé is gereden. Los van de fiscale regels geldt bij de Rijksoverheid het uitgangspunt dat leden van de topmanagementgroep niet privé rijden met hun dienstauto.¹⁷⁰

Voor bewindspersonen ligt dit anders. Zij hebben voor de duur van de vervulling van hun ambt exclusief en volledig recht op het gebruik van een dienstauto met chauffeur. Zij worden in verband met hun veiligheid geacht deze auto (inclusief chauffeur) ook voor privé-ritten te gebruiken en hebben dus een bijtelling. Voor deze fiscale bijtelling worden zij in hun salaris gecompenseerd.¹⁷¹

5.3 SALARIS

Tot aan de aanstelling van mevrouw Albayrak als algemeen directeur was de directie van het COA verantwoordelijk voor haar salarisvaststelling. Nadat zij algemeen directeur is geworden, is dat de taak van het bestuur. Vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe Wet COA (januari 2011) is het de taak van de minister om het salaris vast te stellen. De Raad van Toezicht doet daartoe een voorstel aan de minister.

Omdat het al dan niet privé gebruiken van een dienstauto van invloed is op de hoogte van het bruto-inkomen, en omdat er in deze casus veel over dat gebruik te zeggen is, wordt het gebruik van de auto hierna apart behandeld. In het navolgende wordt achtereenvolgens ingegaan op het salarisverloop, de ontwikkelingen rondom de dienstauto en de discussie in relatie tot de Balkenende norm.

Salarisverloop

In deze paragraaf wordt een chronologische beschrijving gegeven van de groei van het salaris van mevrouw Albayrak.

Mevrouw Albayrak treedt op 1 maart 2001 in dienst bij het COA als concerndirecteur P&O¹⁷², op basis van een 36-urige werkweek.^{173 174} Op de overeenkomst is de CAO Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening van toepassing. In april 2002 krijgt zij met terugwerkende kracht per 1 maart 2001 een maandelijks netto vergoeding van € 90,75.¹⁷⁵ In februari 2002 krijgt zij met ingang van 1 januari 2002 een toelage toegekend van € 248,- bruto per maand.¹⁷⁶

Per 1 juni 2003 wordt zij benoemd in de functie van hoofddirecteur Opvang.¹⁷⁷ Het salaris bedraagt bruto € 8.500,- per maand. Als werktijden per week wordt de modaliteit van vier keer negen uur en één keer vier uur vastgelegd.¹⁷⁸ De overeenkomst bevat geen vermelding van het aantal uren dienstverband. De voormalig voorzitter van het Bestuur heeft aan de Commissie verklaard dat deze overeenkomst als een *aanvullende*

¹⁷⁰ Memo BZK, ten behoeve van de Commissie, 21 februari 2012.

¹⁷¹ Artikel 8 voorzieningsbesluit ministers en staatssecretarissen.

¹⁷² Ze wordt aangesteld in schaal 13, periodieknr. 85.

¹⁷³ In het personeelsdossier is een ongedateerde en niet ondertekende arbeidsovereenkomst aangetroffen.

¹⁷⁴ De voormalig bestuursvoorzitter heeft de Commissie gemeld dat mevrouw Albayrak op dat moment gebruik gaat maken van de mogelijkheid vier uur extra arbeid per week te verrichten ten behoeve van compensatieverlof. Deze mogelijkheid wordt geboden door de CAO Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening. De Commissie heeft dit echter op basis van het personeelsdossier niet kunnen vaststellen.

¹⁷⁵ Aanhangsel bij de arbeidsovereenkomst, voorzien van een stempeldatum van 25 april 2002 en ondertekend door de toenmalige hoofddirecteur Management Structuur en mevrouw Albayrak. Uit het aanhangsel en ook verder uit het personeelsdossier is niet op te maken waarvoor deze vergoeding wordt toegekend.

¹⁷⁶ Aanhangsel bij de arbeidsovereenkomst, voorzien van een stempeldatum van 25 februari 2002 en ondertekend door de toenmalige hoofddirecteur Management Structuur en mevrouw Albayrak. Uit het aanhangsel en ook verder uit het personeelsdossier is niet op te maken waarvoor deze toelage wordt toegekend.

¹⁷⁷ Arbeidsovereenkomst, op 16 juni 2003 getekend door de algemeen directeur en mevrouw Albayrak.

¹⁷⁸ Artikel 3 in de arbeidsovereenkomst van 16 juni 2003.

arbeidsovereenkomst moet worden gezien, waarbij het vermelde dienstverband in de reeds vigerende arbeidsovereenkomst (uit 2001) in stand bleef. De vier extra werkuren zijn dan gericht op de opbouw van compensatieverlof.¹⁷⁹ ¹⁸⁰

Volgens de autolease regeling van het COA heeft mevrouw Albayrak de beschikking over een leaseauto. Daarnaast ontvangt ze een maandelijks representatievergoeding van netto € 125,- per maand.

Begin september is er een nieuw aanhangsel bij de arbeidsovereenkomst, hieruit blijkt dat de omvang van het dienstverband met ingang van 1 juni 2003 wijzigt van 40 naar 36 per week.¹⁸¹ Het aanhangsel vermeldt tevens dat het per 1 juni 2003 overeengekomen salaris door deze teruggang in uren geen wijziging ondergaat. De voormalig voorzitter van het Bestuur heeft aan de Commissie verklaard dat 'blijkbaar de COA-administratie zich na korte tijd heeft gerealiseerd dat de aanvullende arbeidsovereenkomst een *incorrecte suggestie* in zich droeg van een dienstverband van 40 uur, terwijl dit in strijd was met de werkelijkheid van haar nog steeds functionerende oorspronkelijke arbeidsovereenkomst. Via een mutatie is het *euvel van een mogelijk verkeerde suggestie* technisch gecorrigeerd'.

Met ingang van 1 juni 2004 wordt het salaris verhoogd tot € 8.700,- per maand.¹⁸² Deze verhoging was toegezegd in de arbeidsovereenkomst uit 2003.

Per 1 oktober 2004 wijzigt de functie van mevrouw Albayrak van hoofddirecteur Opvang in algemeen directeur.¹⁸³ Per die datum wordt het salaris € 10.000,- per maand en ontvangt zij een representatievergoeding van netto € 225,- per maand. De overige bepalingen in de arbeidsovereenkomst blijven ongewijzigd. Om in staat te zijn op 1 oktober 2004 een passend maandsalaris toe te kennen aan de nieuwe, dan eenhoofdige, leiding worden eerst enkele verkenningen uitgevoerd. Gekeken wordt naar het salaris van algemeen directeurs van grote zorginstellingen, naar topfuncties op departementen, andere ZBO's etc.. Bureau Ordina adviseert¹⁸⁴ te starten met een maandsalaris van € 10.500,-. Hoewel het bestuur gezien de zwaarte van de functie hiermee kon instemmen, wordt voorzichtigheidshalve besloten te starten met een maandsalaris van € 10.000,-. Het moest, zo heeft de voormalig voorzitter aan de Commissie verklaard, nog blijken of zij het – ondanks alle ingewonnen positieve adviezen – alleen op die zware post zou kunnen waarmaken en volhouden. Daarbij was er het voornemen van het bestuur om na gebleken succes tot verhoging over te gaan.

Uit een volgend aanhangsel bij de arbeidsovereenkomst¹⁸⁵ blijkt dat met ingang van 1 januari 2005 de omvang van het dienstverband wijzigt van 36 uur naar 40 uur per week. 'Het salaris zal conform deze aanpassing worden verhoogd. De afspraak wordt gemaakt voor een looptijd van één jaar en zal ieder jaar opnieuw worden gezien. De overige bepalingen in de arbeidsovereenkomst blijven ongewijzigd'.¹⁸⁶ Volgens een bijbehorend mutatieformulier¹⁸⁷ wordt het salaris verhoogd per 1 januari 2005 naar € 11.111,- per maand.

¹⁷⁹ Uit de arbeidsovereenkomst uit 2003 is echter op geen enkele wijze op te maken dat het een aanvullende overeenkomst betreft. Het heeft het uiterlijk van een eigenstandige overeenkomst en het woord 'aanvullend' wordt niet gebruikt, ook is er geen enkele verwijzing naar de overeenkomst uit 2001.

¹⁸⁰ Het bij de functiewijziging behorende mutatieformulier (met datumstempel 4 juli 2003) vermeldt overigens wel een dienstverband van 40 uur.

¹⁸¹ Het aanhangsel is ongedateerd en niet voorzien van handtekeningen, maar het bijbehorende mutatieformulier is op 3 september 2003 getekend door de budgethouder (Concerndirecteur PenO). Op het mutatieformulier staat handgeschreven dat 'de teruggang in uren geen consequenties mag hebben voor de hoogte van het bruto salaris. Opgepast dus!'

¹⁸² Mutatieformulier met datumstempel 14 mei 2004, ondertekend door de algemeen directeur en de voorzitter van het Bestuur.

¹⁸³ Aanhangsel bij de Arbeidsovereenkomst, op 8 december 2004 getekend door de voorzitter van het Bestuur en mevrouw Albayrak.

¹⁸⁴ Rapport Ordina Public Management Consulting, 'Advies functieprofiel algemeen directeur Centraal Orgaan opvang asielzoekers', 17 september 2004.

¹⁸⁵ Datumstempel op het aanhangsel is van 8 april 2005. Het aanhangsel is ondertekend door de voorzitter van het Bestuur (op 23 maart 2005) en door mevrouw Albayrak (op 6 april 2005).

¹⁸⁶ Een intern memo van 21 december 2005 vermeldt: 'het is de bedoeling dat de arbeidsuren van mw. Albayrak structureel op 40 worden gezet. In Cura is het nu zo dat de arbeidsuren per 1-1-2006 weer op 36 zullen worden teruggezet. Dit is dus uitdrukkelijk niet de bedoeling (...) Hierbij het verzoek om de einddatum arbeidsuren (31-12-2005) te verwijderen, opdat er in januari 2006 geen salariele consequenties optreden'.

¹⁸⁷ Mutatieformulier met datumstempel 25 februari 2005 en ondertekend door de voorzitter van het Bestuur.

Halverwege 2005 wordt er met terugwerkende kracht tot 1 januari 2005 een verhoging op het salaris toegepast van 0,75% conform de CAO Welzijn.

Vervolgens ontvangt mevrouw Albayrak met ingang van 1 juni 2006 een bruto salaris van € 13.379,71 per maand.¹⁸⁸ 'Overige bepalingen in de arbeidsovereenkomst blijven ongewijzigd'. Zowel de voormalig Bestuursvoorzitter als mevrouw Albayrak verklaren tegenover de Commissie dat deze verhoging voortvloeide uit het eerder genoemde advies van Ordina naar wat een billijk salaris voor de algemeen directeur zou zijn, toen de hoofddirectie naar één persoon werd teruggebracht. Overigens noemt dit rapport uit 2004 het bedrag van een bruto salaris van € 10.500,- per maand. Volgens de voormalig Bestuursvoorzitter was het verhoogde bedrag vergelijkbaar met het salaris op SG/DG niveau. De voormalig Bestuursvoorzitter heeft aan de Commissie verklaard dat de salarisverhoging ook gerechtvaardigd was vanwege haar uitstekende functioneren in een voor het COA zeer moeilijke tijd van krimp, ontslagen en bezuinigingen. Ook wijst zij op het grote belang in die tijd om de algemeen directeur te behouden.

In januari en in mei 2007 wordt het salaris twee keer volgens de CAO-bepalingen verhoogd, respectievelijk met 1% tot € 13.513,51 en met 2 % tot € 13.783,78 per maand.

In juni 2007 besluit het Bestuur (Raad van Toezicht i.o.)¹⁸⁹ dat mevrouw Albayrak in haar salaris vanaf 2006 wordt gecompenseerd voor de fiscale bijtelling voor het gebruik van de dienstauto. De maandelijkse impact (52% van de betreffende bijtelling) zal als netto te bruten vergoeding verwerkt worden in het salaris. Over het jaar 2006 gaat dit om een bedrag van € 17.013,- bruto; over 2007 € 18.517,-. Het verschil tussen deze bedragen wordt veroorzaakt door een nieuwe auto die in de loop van 2006 wordt aangeschaft.

In januari 2008 wordt het salaris wederom volgens de CAO-bepalingen verhoogd, met 1% tot € 13.921,62 per maand. Wat later wordt mevrouw Albayrak geïnformeerd¹⁹⁰ over een aanpassing van haar salarisberekeningen (harmonisatietoeslag) per 1 januari 2008, naar aanleiding van de verhoging (van 22% naar 25%) van de fiscale bijtelling voor de dienstauto.

In mei 2008 volgt opnieuw een CAO-verhoging van het salaris, nu met 2,5 %, tot € 14.269,66. Vervolgens wordt in 2009 het salaris van mevrouw Albayrak twee keer volgens de CAO-bepalingen verhoogd, respectievelijk met 1,25% tot € 14.448,03 en met 2,0% tot € 14.736,99.

In januari 2010 ontvangt mevrouw Albayrak bericht van de salarisafdeling dat haar salaris (harmonisatietoeslag) in 2009 is aangepast aan de hogere fiscale waarde van de nieuwe bedrijfsauto.¹⁹¹ De compensatie bedraagt nu op jaarbasis € 23.786,- bruto.

In mei 2010 volgt een CAO-verhoging van het salaris met 2 % tot € 15.031,73. Uit de salarisstroken tot en met september 2011 blijkt dat het bruto maandsalaris hierna niet meer is verhoogd.

¹⁸⁸ Aanhangsel bij de arbeidsovereenkomst, deze is ongedateerd en niet voorzien van handtekeningen. Een bijbehorend mutatieformulier (getekend op 29 juni 2006 door de Bestuursvoorzitter) geeft aan dat het betreft een stijging van € 1000,- netto per maand, dat vervolgens wordt gebruteerd.

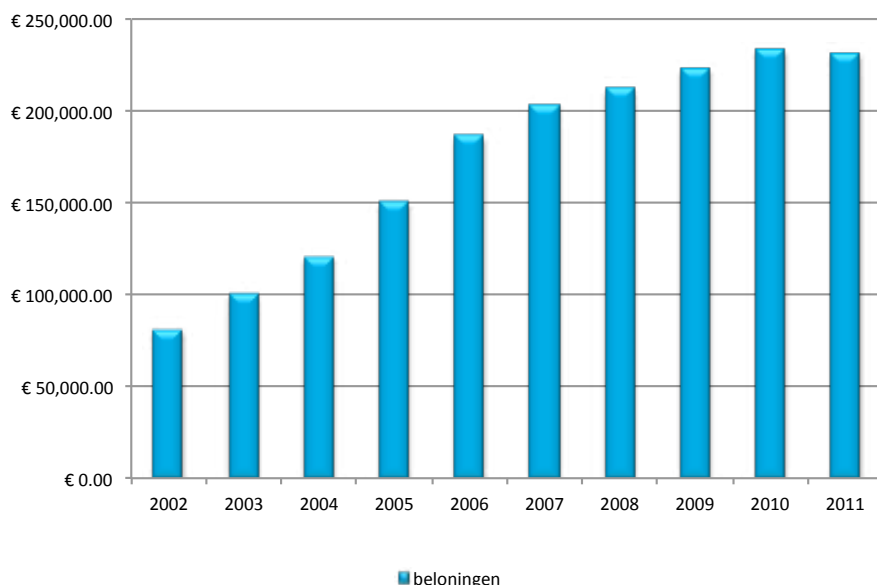
¹⁸⁹ Brief d.d. 14 juni 2007 van de voorzitter Bestuur (Raad van Toezicht i.o.) aan mevrouw Albayrak.

¹⁹⁰ Brief d.d. 6 maart 2008 van de PSA COA aan mw. Albayrak.

¹⁹¹ Brief d.d. 5 januari 2010 van de PSA COA aan mw. Albayrak. Deze brief (persoonlijk en vertrouwelijk) bevindt zich niet in het personeelsdossier, de Commissie heeft de brief wel gezien.

Samengevat ziet de ontwikkeling van het jaarsalaris (salaris, vakantietoeslag, eindejaarsuitkering, harmonisatietoeslag) van mevrouw Albayrak er als volgt uit:

Ontwikkeling beloningen mevrouw Albayrak



5.4 LEASEAUTO EN DIENSTAUTO

Deze paragraaf gaat in op het gebruik van een leaseauto en de dienstauto door mevrouw Albayrak, de fiscale bijtelling en de compensatie daarvoor.

Leaseauto van mevrouw Albayrak

Nadat mevrouw Albayrak in maart 2001 in dienst treedt bij het COA wordt voor haar een leaseauto besteld. Het betreft een Volvo S60 2.4. De auto is voor zowel zakelijk- als privégebruik en er is een eigen bijdrage van de werknemer van 242,02 per maand.¹⁹² De boetes voor snelheidsovertredingen en parkeren worden van haar salaris ingehouden.

Per 1 juni 2003 gaat mevrouw Albayrak de functie vervullen van hoofddirecteur Opvang van het COA. In de daarop van toepassing zijnde arbeidsovereenkomst¹⁹³, staat dat werknemer beschikt over een leaseauto en het aantal privé-kilometers onbeperkt is. In eerste instantie blijft zij rijden in de reeds beschikbare leaseauto. Uit het personeelsdossier blijkt dat in de periode van 2001 tot en met 2003 alle verkeersboetes op haar salaris worden ingehouden.

Het COA heeft op dat moment de beschikking over een dienstauto met chauffeur. Deze dienstauto is bestemd voor de algemeen directeur, hoofddirecteuren konden een leaseauto rijden.

¹⁹² Overeenkomst inzake het gebruik van een autoleaseregeling, op 25 maart 2002 door het COA en mw. Albayrak ondertekend (negen maanden na ingebruikname van de auto door mw. Albayrak).

¹⁹³ Arbeidsovereenkomst d.d. 16 juni 2003, ondertekend door de algemeen directeur (H. Janssen) en mevr. Albayrak. Artikel 7 luidt: 'De werknemer heeft de beschikking over een leaseauto volgens de autoleaseregeling van het COA. De werknemer betaalt geen eigen bijdrage aan het COA en het aantal privékilometers is onbeperkt. Uitgegaan wordt van de huidige klasse auto, met inbouw van een navigatiesysteem en een carkit voor de mobiele telefoon'.

Aan de algemeen directeur (Janssen), voormalig hoofddirecteur en eveneens per 1 juni 2003 benoemd in zijn nieuwe functie, wordt dan ook de dienstauto met chauffeur beschikbaar gesteld. In de praktijk beschikt hij pas na september 2003 over deze dienstauto met chauffeur.¹⁹⁴ Omdat de algemeen directeur vóór die tijd een leaseauto reed (en daar een fiscale bijtelling voor kreeg), wordt de fiscus geïnformeerd over de wijziging in zijn autogebruik per 1 september 2003. Dit om te voorkomen dat de fiscale bijtelling nog zou doorlopen, terwijl hij per die datum geen privégebruik meer ging maken van de door het COA beschikbaar gestelde dienstauto.¹⁹⁵

Dienstauto van mevrouw Albayrak

In januari 2004 wordt ten behoeve van mevrouw Albayrak, toen nog in de functie van hoofddirecteur Opgang, een eigen dienstauto met chauffeur geleased. De toenmalig algemeen directeur heeft aan de Commissie verklaard dat dit met zijn instemming is gebeurd op haar verzoek omdat zij vanuit haar functie veel door het land moest reizen. Het betreft een Mercedes Benz E270 cdi Avantgarde (aanschafkosten € 72.000,-).¹⁹⁶

Begin 2006 schaft het COA een eigen dienstauto voor de algemeen directeur aan. Vanaf dat moment wordt de dienstauto dus niet meer geleased maar is deze eigendom van het COA. De Commissie heeft geen documenten aangetroffen over de reden van overgang van leasen naar eigendom. Mevrouw Albayrak heeft aan de Commissie als reden opgegeven dat eigendom goedkoper was voor het COA.

In eerste instantie wordt in februari 2006 een Audi A8 besteld (kosten € 100.750,-).¹⁹⁷ Als verklaring voor de bestelling geeft mevrouw Albayrak aan dat ook andere algemeen directeuren van ZBO's in een dergelijke auto werden gereden. Deze auto wordt echter twee maanden later weer afbesteld. Mevrouw Albayrak verklaart hierover dat zij er achteraf geen goed gevoel bij had om als algemeen directeur van het COA in een dergelijke dure auto te gaan rijden.¹⁹⁸ De kosten van de afbestelling bedragen € 16.082,-.

Vervolgens wordt in de zomer van 2006 een Mercedes Benz E280 cdi Sedan Avantgarde aangeschaft (kosten: € 85.220,-).

Wijziging fiscale regels

Vanaf 1 januari 2006 dient de fiscale bijtelling voor auto's van de zaak niet meer via de belastingplichtige werknemer (inkomstenbelasting), maar via de werkgever (loonbelasting) te verlopen. De werkgever is verplicht het autokostenforfait bij het loon te tellen en hierover loonbelasting in te houden. De bijtelling (wettelijk eerst 22%, later 25%) wordt maandelijks verrekend via het salaris. Om een bijtelling te voorkomen kan de werknemer een verklaring van geen privégebruik aanvragen bij de belastingdienst. De werknemer dient dan wel een rittenregistratie bij te houden. Werknemer mag dan maximaal 500 kilometer per jaar privé rijden.

In het personeelsdossier zit een notitie 'Auto met chauffeur' met overwegingen om de belastingdienst op dat moment te vragen of bijtelling achterwege kan blijven zonder dat de algemeen directeur en de chauffeur een verklaring geen privégebruik moeten aanvragen. In de overwegingen wordt verwezen naar de afspraak uit 2003 tussen PWC en de belastingdienst, waarin opgenomen dat privégebruik van de auto niet is toegestaan. Een volgende overweging vermeldt dat 'aangenomen mag worden dat de inspecteur akkoord gaat omdat in

¹⁹⁴ De algemeen directeur kon nog niet direct op 1 juni 2003 (volledig) gebruik van de dienstauto gaan maken, omdat volgens afspraak de nog in dienst zijnde interim-algemeen directeur tot aan zijn vertrek op 1 september 2003 gebruik mocht blijven maken van deze dienstauto met chauffeur.

¹⁹⁵ Namens het COA heeft PWC op 5 augustus 2003 een verzoek ingediend bij de belastingdienst om de fiscale bijtelling voor de algemeen directeur Janssen per 1 september 2003 stop te zetten. In dit verzoek staan als feiten genoemd: 'Het COA verplicht de algemeen directeur om voor zakelijke dienstreizen en woon-werkverkeer gebruik te maken van de hiertoe ter beschikking gestelde auto'. En 'Privégebruik van de auto is niet toegestaan'.

¹⁹⁶ Na het vertrek van de voormalig algemeen directeur Janssen wordt zijn dienstauto in oktober 2004 ingeleverd.

¹⁹⁷ De bestelling is geaccordeerd door de directeur Managementservices.

¹⁹⁸ In de conceptantwoorden op Kamervragen die het COA op 22 september 2011 opstelt, wordt een geheel andere verklaring gegeven voor de afbestelling. Zie het feitenrelaas in de bijlage.

de fiscale behandeling van de auto van de zaak niets is veranderd'. Als actiepoint wordt genoemd een brief op te stellen aan de belasting om de casus voor te leggen.

Het COA stuurt daarop een brief aan de belastingdienst.¹⁹⁹ Volgens de brief is het COA van mening dat de bijtelling voor de algemeen directeur en de chauffeur achterwege kan blijven zonder een verklaring 'geen privégebruik' en zonder een kilometeradministratie. Immers, het COA verplicht de algemeen directeur om voor zakelijke dienstreizen en woon- werkverkeer gebruik te maken van de dienstauto. 'Privégebruik van de dienstauto is niet toegestaan'.

De belastingdienst antwoordt direct²⁰⁰ dat zij niet akkoord kunnen gaan met een verklaring 'geen privégebruik' zonder een gedegen kilometeradministratie. Het gehanteerde verbod op privégebruik van het COA volstaat niet voor een dussdanige verklaring.

Eind 2006 wordt de fiscaal adviseur (dan Deloitte) om advies gevraagd. Deloitte geeft aan²⁰¹ dat de werkgever onjuist aangifte doet indien er geen sluitende rittenadministratie wordt bijgehouden en er evenmin een verklaring van geen privé gebruik kan worden overlegd. Deloitte adviseert de bijtelling toe te passen of zorg te dragen voor het voorhanden zijn van voldoende documentatie voor het leveren van tegenbewijs.

Compensatie

Eind 2006 besluit het Bestuur (Raad van Toezicht i.o.) de fiscale bijtelling voor de dienstauto op het salaris van de algemeen directeur per 2006 door te voeren. Dit wordt in juni 2007 geformaliseerd per brief.²⁰² Daarmee voldoet, aldus de brief, het COA aan de fiscale verplichting op dit terrein. Tevens vermeldt de brief dat de algemeen directeur met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2006 wordt gecompenseerd voor de bijtelling van de dienstauto. In de brief staan geen argumenten voor de compensatie en ook geen voorwaarden (bijvoorbeeld dat zij de auto niet privé mag gebruiken of dat zij een rittenstaat moet bijhouden).

De voorzitter van de Raad van Toezicht verklaart tegenover de Commissie dat mevrouw Albayrak vertelde dat ze onbepaald privé mocht rijden zonder eigen bijdrage, dat stond immers in haar arbeidscontract uit 2003. Op basis van dit gegeven en omdat mevrouw Albayrak zich volgens de voorzitter op dat contract mocht beroepen vond de Raad van Toezicht het billijk haar te compenseren voor de fiscale bijtelling.

Pas toen mevrouw Albayrak in 2011 de voorzitter van de Raad van Toezicht en het departement meldde dat ze de auto helemaal niet privé gebruikte werd er geconstateerd dat er eigenlijk geen bijtelling hoefde plaats te vinden en dat zij ook niet hiervoor gecompenseerd hoefde te worden. Dit blijkt uit de gevoerde gesprekken en bestudeerde interne documenten.

Eind 2009 wordt een nieuwe dienstauto aangeschaft, een Mercedes Benz E350 cdi Limousine Avantgarde.²⁰³ De kosten voor deze dienstauto bedragen € 89.650,-. De vorige dienstauto wordt daarbij ingeruild voor € 32.500,- waardoor de factuur derhalve € 57.150,- bedraagt.

Privé gebruik

Wat betreft het privé gebruik van de dienstauto verklaart mevrouw Albayrak aan de Commissie de dienstauto nooit privé te hebben gebruikt. Juridisch had dit in haar ogen wel gekund. Wel meldt zij een enkele keer in het weekend met de dienstauto voor het COA op pad te zijn geweest.

¹⁹⁹ Brief van directeur Management Services aan de belastingdienst, d.d. 19 januari 2006.

²⁰⁰ Brief Belastingdienst d.d. 26 januari 2006 aan de directeur Management Services van het COA.

²⁰¹ Brief Deloitte d.d. 4 december 2006 aan het teamhoofd PSA Management Services.

²⁰² Brief d.d. 14 juni 2007 van de voorzitter Bestuur aan mevrouw Albayrak.

²⁰³ De bestelling is getekend door de directeur Management Services.

In februari 2012 is onderzoek²⁰⁴ gedaan naar het gebruik van de dienstauto door mevrouw Albayrak. Daarbij is vastgesteld dat de dienstauto in de weekenden nabij de woning van mevrouw Albayrak stond geparkeerd en op maandagochtend weer werd opgehaald door de directiechauffeur. Uit het onderzoek is gebleken dat op weekenddagen in 2010 en 2011, dagen waarop mevrouw Albayrak vrij was, met de dienstauto is gereden. Dit blijkt uit bekeuringen/verkeersovertredingen. De betreffende boetes zijn betaald door mevrouw Albayrak. Hierbij wordt opgemerkt dat verkeersboetes van overtredingen gemaakt tijdens diensttijd altijd zijn betaald door het COA.

De Commissie heeft vastgesteld dat ook in de jaren 2007 – 2009 diverse bekeuringen die betrekking hadden op een overtreding in een weekend, door mevrouw Albayrak zelf zijn betaald. Andere bekeuringen uit die periode die betrekking hadden op een weekend zijn door het COA betaald.

Ook is vastgesteld dat mevrouw Albayrak in 2010 en 2011 meerdere malen privé gebruik heeft gemaakt van de chauffeursdiensten van het COA. Dit had hoofdzakelijk betrekking op het brengen/halen van mevrouw Albayrak en/of haar gezinsleden naar/van vliegvelden voor privéreizen. In 2010 betrof dit twee privéreizen van mevrouw Albayrak en haar gezin, in 2011 betrof dit één privéreis. Het betrof de vliegvelden Schiphol (Amsterdam), Brussel (Zaventem) en Luik. Een en ander vond ook plaats in de weekenden.

De Commissie heeft vernomen dat ook in de jaren 2007 tot en met 2009 gebruik is gemaakt van de directiechauffeur en dienstauto ten behoeve van het vakantievervoer naar het vliegveld. Mevrouw Albayrak heeft aan de Commissie gemeld dat het privé gebruik rechtstreeks in verband stond met haar functie. Ofwel zij werd van het vliegveld gehaald in verband met dringende werkzaamheden bij het COA ofwel zij werd van het vliegveld gehaald zodat haar meteen dringende documenten konden worden overhandigd.

De dienstauto is voorzien van een systeem VIP-meldingen dat automatisch meldingen over locaties genereert. Er is vastgesteld dat er in de weekenden, op dagen dat mevrouw Albayrak niet werkzaam was, een aantal VIP-meldingen (alarmeringen) vanuit de dienstauto van mevrouw Albayrak zijn ontvangen. Enkele van deze meldingen hadden betrekking op locaties in Rotterdam die niet kunnen worden gerekend tot de directe omgeving van de woning van mevrouw Albayrak. Daarnaast waren ook meldingen buiten Rotterdam, waaronder Zaventem, België.

Tevens heeft het onderzoek aangetoond dat er in september 2011 acht werkbezoeken in de digitale agenda van mevrouw Albayrak zijn ingevoerd die betrekking hadden op datums eerder in het jaar. Het betroffen bezoeken in de weekenden aan diverse 'clusters' en/of AZC's en andere afspraken. In een enkel geval betrof dit een datum waarop een verkeersovertreding met de dienstauto was begaan. Uit het onderzoek is gebleken dat deze afspraken op verzoek van mevrouw Albayrak in de agenda zijn gezet. Vastgesteld is dat de acht achteraf ingevoerde werkbezoeken in werkelijkheid niet hebben plaatsgevonden.

5.5 DISCUSSIE SALARIS EN BALKENENDE NORM

Vanaf 2006, het jaar waarin de Wopt is ingevoerd, worden in het kader van de transparantie de salarissen van topambtenaren gepubliceerd. Er is een jaarlijks vast te stellen norm waarboven deze salarissen moeten worden gepubliceerd. Omdat het inkomen van mevrouw Albayrak valt onder het bereik van de Wopt, is de hoogte van het salaris van de algemeen directeur van het COA in relatie tot deze norm vanaf het najaar van 2006 in meerdere of mindere mate aan de orde geweest in gesprekken tussen het departement en het COA.

In deze paragraaf wordt de discussie tussen departement en COA in de opeenvolgende jaren beschreven, met een climax in september 2011.

²⁰⁴ Onderzoeksrapport Hoffmann Bedrijfsrecherche, maart 2012. Dit onderzoek in opdracht van het COA heeft zich beperkt tot de periode januari 2010 tot en met dinsdag 27 september 2011. De Commissie heeft tevens kennis genomen van het commentaar van mevrouw Albayrak op dit rapport en de reactie van Hoffmann op dat commentaar.

Gepubliceerd loon

Volgens door het COA aan het departement verstrekte overzichten bedraagt het belastbaar loon van de algemeen directeur, op basis van een 40-urig dienstverband²⁰⁵:

Jaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bedrag	€139.226,-	€194.316,-	€210.396,-	€221.349,-	€231.401,-	€242.768,-

In de verantwoording over 2006 geeft het COA als reden voor de sterke verhoging de fiscale bijtelling van het gebruik van de dienstauto. Op basis van de gewijzigde fiscale regelgeving maakt dit sinds 2006 deel uit van de beloning.

Periode 2006-2008

In de periode 2006-2008 komt het salaris van de algemeen directeur COA in relatie tot de normering topinkomens op verschillende momenten aan de orde, zowel binnen het departement als in overleggen tussen departement en COA.

Tijdens een overleg tussen het departement en het COA in september 2006 geeft de DGWIAV, de heer Visser, naar aanleiding van het agendapunt 'concepttekst wet COA' aan dat de bezoldiging van de bestuursleden COA onder de nieuwe wet sowieso bepaald dient te worden door de minister. De afspraken hierover met de Kamer noodzaken het ministerie dit ook voor het COA te regelen.²⁰⁶

In november 2007 wordt het departement door het COA per mail geïnformeerd²⁰⁷ over de salarisontwikkeling van de algemeen directeur COA. Daarin staat dat de algemeen directeur in 2005 € 139.226,- bruto heeft ontvangen, op basis van een 40-urige werkweek. In 2006 kreeg de algemeen directeur € 158.872,- bruto en een compensatie van € 35.444,- voor de fiscale bijtelling van de auto en de bruto compensatie daarvan. Dat komt in totaal neer op € 194.316,-. Naar aanleiding van deze gegevens constateert een ambtenaar van directie Vreemdelingenbeleid in een intern schrijven²⁰⁸ dat de salarisstijging in 2006 ca. 14% bedroeg. De vraag kan volgens deze ambtenaar worden gesteld of dit verantwoord is in een periode waarin onder andere sprake is van een krimpende COA organisatie en van verdere versoeringen van de opvang. Hij stelt dat, nu uit het overzicht blijkt dat de verhoging is geschied in opdracht van de Raad van Bestuur²⁰⁹, de vraag blijft waarom vooraf niet met de eigenaar hierover is gesproken. Hij doet het voorstel om met het COA over deze vragen van gedachten te wisselen.

Daarop stuurt de plaatsvervangend DG WIAV aan het Bestuur van het COA op 18 december 2007 een brief²¹⁰ waarin staat dat het salaris van de algemeen directeur in 2006 boven de vastgestelde norm voor uit publieke middelen gefinancierde topinkomens is uitgekomen. 'Aangezien in de Kaderwet ZBO's is opgenomen dat de minister de bezoldiging bepaalt van de leden van ZBO's, is het mogelijk dat de minister in de toekomst wordt aangesproken op de salarishoogte van de directieleden van het COA'. De plaatsvervangend DG geeft aan graag in overleg te willen treden over de mogelijkheden om het salaris van de directieleden van het COA in de toekomst in de pas te laten lopen met de normbedragen voor uit publieke middelen gefinancierde topinkomens.

²⁰⁵ De componenten waaruit dit bedrag is opgebouwd zijn: loon inclusief fiscale bijtelling dienstauto en compensatie, exclusief pensioenafdracht werkgevers- en werknemersdeel.

²⁰⁶ Verslag overleg DG en COA d.d. 27 september 2006.

²⁰⁷ Mail d.d. 13 november 2007 van het COA aan het departement.

²⁰⁸ Interne DVB-notitie d.d. 12 december 2007.

²⁰⁹ In de mail van het COA aan het departement staat dat de salarisstijging is gedaan in opdracht van 'de Raad van Bestuur'. De Commissie neemt aan dat hier 'het Bestuur' wordt bedoeld.

²¹⁰ Brief d.d. 18 december 2007 van plv. DG WIAV aan het Bestuur van het COA.

In maart 2008²¹¹ laat de DG WIAV aan het COA-Bestuur weten dat, naar aanleiding van de vraag van het Bestuur wat de gevolgen van de wet COA-bepalingen zijn voor de salariering van de hoofddirectie, overleg zal gaan plaatsvinden over de procedures om het salaris van de COA-directieleden in de toekomst te bepalen en vast te stellen. Dat overleg vindt plaats op 31 maart 2008.

De DG wordt intern geadviseerd²¹² voor te stellen om, voor de directieleden van het COA, de normbedragen voor de uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) als maatstaf te nemen. In het kader van de salariering wordt een belangrijke rol gezien voor de Raad van Toezicht, die de toepassing van de genoemde voorwaarde moet bewaken en de minister moet adviseren.

In het overleg stelt het COA voor om de Raad van Toezicht i.o. te belasten met de vaststelling van het salaris van de hoofddirectie (bestuur). De DG WIAV geeft daarop aan dat de Minister, conform de Kaderwet, wordt belast met de goedkeuring. De leden van de Raad van Toezicht hebben een belangrijke adviserende rol.²¹³

Op 17 juni vindt er een bestuurlijk overleg tussen de Raad van Toezicht i.o. van het COA en het departement plaats. In een voorbereidend memo wordt de DG WIAV geadviseerd²¹⁴ om in het overleg zijn zorgen te uiten over de bezoldiging van de COA-directeur. Dat komt voor het tweede achtereenvolgende jaar uit boven de Balkenende norm. De DG wordt geadviseerd contact op te nemen met de voorzitter Raad van Toezicht i.o. over de bezoldiging en te vragen waarom deze in 2007 wederom gestegen is en met hem te bespreken hoe ervoor gezorgd kan worden dat de bezoldiging van de bestuursleden in de toekomst niet uit de pas gaat lopen met de vastgestelde normen. Daarnaast wordt de DG WIAV aangeraden om een salarisspecificatie van de algemeen directeur te vragen om inzicht te krijgen in het belastbaar loon. Dat kan in ieder geval uitgesplitst worden in het 'salaris' en de 'tegemoetkoming fiscalisering dienstauto'. Deze gegevens heeft Justitie ook over 2006 ontvangen. Als dit inzicht wordt geboden kan de ontwikkeling van de diverse componenten waaruit de bezoldiging bestaat over de jaren heen worden gevolgd. Aangegeven wordt dat al om deze specificatie is gevraagd, maar het COA heeft aangegeven een dergelijk verzoek graag via de DG WIAV te vernemen.

In juli stuurt de voorzitter van de Raad van Toezicht i.o. een brief aan de DG WIAV²¹⁵, waarin de vraag naar het salaris in 2007 wordt beantwoord. Het belastbaar loon bestaat uit een salaris van € 173.362,-, gebaseerd op een 40 uren werkweek, plus de fiscale bijtelling en compensatie dienstauto van € 37.034,-.

In oktober stelt de plaatsvervangend DG WIAV dat het salaris van de algemeen directeur in 2007, evenals in 2006, boven de norm is.²¹⁶ In de brief wordt blijvende aandacht gevraagd voor de salarisontwikkeling van de directieleden, omdat in de Kaderwet ZBO's is opgenomen dat de minister de bezoldiging bepaalt en hij daarom in de toekomst kan worden aangesproken op de salarishoogte van de directieleden van het COA.

Periode 2009-2010

In het jaar 2009 is er in de ambtelijke en bestuurlijke overleggen tussen het departement en het COA niet gesproken over het salaris van de algemeen directeur in relatie tot de Wopt norm.²¹⁷

²¹¹ Brief d.d. 4 maart 2008 van DG WIAV aan het Bestuur van het COA, inzake diverse artikelen in het concept wijzigingsvoorstel wet COA.

²¹² Memo d.d. 26 maart 2008 ter voorbereiding op het overleg van 31 maart 2008.

²¹³ Verslag van het gesprek d.d. 31 maart 2008 tussen de DG WIAV, de Raad van Toezicht i.o. COA en de algemeen directeur COA.

²¹⁴ Memo d.d. 16 juni 2008, ter voorbereiding bestuurlijk overleg COA op 17 juni 2008.

²¹⁵ Brief d.d. 14 juli 2008 van de Voorzitter bestuur/Raad van Toezicht i.o. aan DGWIAV.

²¹⁶ Brief plv. DGWIAV d.d. 6 oktober 2008 aan het Bestuur van het COA, ter vaststelling financiële verantwoording 2007.

²¹⁷ Er zijn althans uit navraag bij BZK geen documenten naar boven gekomen die dit zouden aantonen.

In april 2010 vindt een bestuurlijk overleg tussen het departement en de Raad van Toezicht i.o. plaats. Als punt van aandacht wordt genoemd de salariëring van de directie in relatie tot de Balkenende norm.²¹⁸ Het verslag vermeldt dat 'voor het betreffende directielid geldt dat de huidige salariëring binnen de nu geldende rechtspositie valt. De Raad van Toezicht zal hier wel met het directielid het gesprek over aangaan. Het salaris wordt bevroren en tijdelijke vergoedingen worden gestopt'.

Op 10 juni 2010 wordt de wijziging van de Wet COA gepubliceerd in het Staatsblad. Inwerkingtreding zal op een later moment plaatsvinden. Dat is dan ook het moment waarop formeel de functie van algemeen directeur wijzigt in de functie van voorzitter van het bestuur. In een intern schrijven van het COA (september 2010) wordt de vraag gesteld naar de materiële gevolgen van deze functiewijziging. Omdat geconstateerd wordt dat vanaf de datum van inwerkingtreding de algemeen directeur fungeert als voorzitter van het bestuur, kan 'worden volgehouden dat de algemeen directeur van rechtswege de functie van voorzitter van het bestuur bekleedt. Het respecteren van de huidige arbeidsovereenkomst tussen de algemeen directeur en het COA, alsmede dat in de parlementaire behandeling op geen enkel moment is gesproken over de invulling van de functie van voorzitter of lid van het bestuur, maken dat betoogd kan worden dat de algemeen directeur in de functie van voorzitter van het bestuur treedt. Zekerheidshalve kan het aanbeveling verdienen de minister te verzoeken dit schriftelijk te bevestigen'.

Omdat verwacht wordt dat de gewijzigde Wet COA per 1 januari 2011 in werking zal treden, stuurt de DG IAV (BZK) eind 2010 een brief aan de voorzitter van de Raad van Toezicht²¹⁹, met het verzoek een voordracht te doen voor de leden van de raad van bestuur en een voorstel voor de bezoldiging.²²⁰ Vervolgens kan de minister dan de leden van de raad van bestuur benoemen. Aan het verzoek wordt op 9 december voldaan.²²¹ De Raad van Toezicht draagt in de brief mevrouw Albayrak voor als voorzitter van het bestuur en de heer van Netten als lid van het bestuur.²²² Ten aanzien van de bezoldiging stelt de Raad van Toezicht voor de vigerende arbeidsvoorwaarden te handhaven. Er is bij deze brief geen bijlage waarin de bezoldiging nader is onderbouwd.

Enkele weken later wordt door het departement in het kader van het vaststellen van de financiële verantwoording geconstateerd dat het salaris van de algemeen directeur zowel in 2008 als in 2009 is uitgekomen boven de norm voor uit publieke middelen gefinancierde topinkomens.²²³ Het departement heeft deze constatering in die tijd niet als zodanig besproken met de Raad van Toezicht van het COA dan wel met mevrouw Albayrak.

2011

In het jaar 2011 vindt er veelvuldig overleg plaats binnen het COA, binnen het departement en tussen het departement en het COA. Enerzijds betreft dit de voordracht van de Raad van Toezicht voor een voorzitter raad van bestuur, anderzijds betreft het de onduidelijkheid over de hoogte van het salaris van de algemeen directeur en het onder de norm brengen van dat salaris. Meestal is dit overleg ambtelijk, een enkele keer is de Raad van Toezicht en/of de algemeen directeur er zelf bij betrokken. In bijlage 5 is het feitenrelaas uit 2011, en specifiek de maand september, uitgebreid opgenomen. Hierna worden de gebeurtenissen samengevat weergegeven.

²¹⁸ Verslag bestuurlijk overleg Justitie en Raad van Toezicht i.o. d.d. 6 april 2010.

²¹⁹ Brief d.d. 16 november 2010 van DG IAV aan de voorzitter Raad van Toezicht COA.

²²⁰ Opvallend is dat in de brief zowel de benaming 'raad van bestuur' als 'bestuur' wordt gebruikt.

²²¹ Brief d.d. 9 december 2010 van de voorzitter van de Raad van Toezicht i.o. aan de minister. Deze brief is volgens het ministerie op 20 december 2010 op het departement ontvangen. De Raad van Toezicht heeft de Commissie gemeld dat bij deze brief een bijlage is gevoegd met een overzicht van de samenstelling van het salaris. De Commissie heeft deze bijlage niet aangetroffen. De bijlage die door de Raad van Toezicht aan de Commissie in het kader van de wederhoor is verstrekt, dateert niet zoals de raad stelt van 16 november 2010 maar van maart 2011. Dit blijkt ook uit interne concept stukken aan de Commissie overhandigd door de scribenten. De Commissie constateert dat 16 november 2010 niet de datum was van een brief van de Raad van Toezicht, maar de datum van de brief van de minister waarin hij om een voordracht vroeg. De eerste conceptbrief waarin de Raad van Toezicht een cijferopstelling opneemt dateert van 14 maart 2011.

²²² Ook in deze brief wordt gesproken over 'bestuur' waar 'raad van bestuur' wordt bedoeld.

²²³ Brief d.d. 28 december 2010 van plv. DG Vreemdelingenzaken aan Bestuur COA, ter vaststelling financiële verantwoording 2008, en brief van 28 december 2010 van plv. DG Vreemdelingenzaken aan Bestuur COA, ter vaststelling financiële verantwoording 2009.

Januari tot en met augustus

De afdeling juridische zaken van het departement adviseert begin 2011 aan de DG Vreemdelingenzaken om, nu de bezoldiging van de algemeen directeur COA boven de Balkenende norm uitstijgt, de voordracht van de Raad van Toezicht te benutten om de bezoldiging in overeenstemming te brengen met de Balkenende norm.

Ondertussen wordt binnen het COA gewerkt aan een nieuwe voordrachtbrief, omdat de heer Van Netten zich in januari al weer heeft teruggetrokken als kandidaat-bestuurslid. De vice-voorzitter Raad van Toezicht adviseert mevrouw Albayrak hierin en ook wordt advies gevraagd bij advocaten. Er wordt in maart een conceptbrief opgesteld, waarin als bestuursvoorzitter met terugwerkende kracht per 1 januari 2011 mevrouw Albayrak wordt voorgedragen. Voor de bezoldiging wordt voorgesteld de vigerende arbeidsvoorwaarden te handhaven. In de brief wordt gesproken over een brutosalaris van € 189.792,49. Deze brief is niet verzonden.

Op 10 mei vindt er een gesprek plaats tussen het departement en mevrouw Albayrak, met als doel het bieden van ondersteuning bij het aanpassen van het salaris van mevrouw Albayrak aan de Balkenende norm. Mevrouw Albayrak laat daar een salarisoverzicht zien en geeft aan van mening te zijn dat ze eigenlijk al onder de norm valt.

Het overzicht vermeldt dat volgens de criteria van de wet met betrekking tot de bezoldiging topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector de volgende punten gelden:

- Een maximale beloning (peiljaar 2010) van 187.340,- te vermeerderen met:
- Werkgeversdeel van de verplichte sociale verzekeringspremies;
- Belastbare onkostenvergoeding van 7.559,- en
- Een gemaximeerde werkgeversbijdrage aan beloning betaalbaar op termijn van € 28.767,-.
- Er is pas sprake van overschrijding van het bezoldigingsmaximum indien de bezoldiging meer bedraagt dan de som van de verschillende elementen.

Vervolgens wordt de bezoldiging (2011) van de bestuursvoorzitter COA uiteengezet:

Bruto jaarsalaris	€ 189.792,49
Werkgeversdeel verplichte sociale verzekeringen	€ 23.871,54
Onkostenvergoeding	€ 5.624,74
Werkgeversbijdrage beloning betaalbaar op termijn	€ 22.706,00

Het overzicht vermeldt voorts dat buiten de bezoldiging is gehouden de compensatie voor de fiscale bijtelling van de auto ad € 23.790,12. De bestuursvoorzitter gebruikt de auto slechts voor zakelijk gebruik en heeft geen financieel voordeel van de compensatie. De compensatie kan daarom niet meegerekend worden bij de berekening van de bezoldiging. Verder staat vermeld dat het salaris is bevroren.

Het departement constateert dat het salaris op grond van dat overzicht ruim boven de norm ligt, wat hoofdzakelijk gelegen lijkt te zijn in de compensatie voor de fiscale bijtelling van de auto. Omdat zij verklaart de auto niet privé te gebruiken wordt haar geadviseerd direct contact op te nemen met de belastingdienst en een verklaring 'geen privégebruik auto' aan te vragen.²²⁴ Ook wordt afgesproken dat mevrouw Albayrak haar salarisoverzicht nog per mail doet toekomen.

Er wordt intern teruggekoppeld aan de Secretaris-generaal BZK²²⁵ dat het departement ervan uitgaat dat 'de zaak eenvoudig opgelost kan worden, zonder dat mevrouw Albayrak daar materieel onder lijdt. De oplossing is gelegen in de manier waarop met de dienstauto wordt omgegaan'. Albayrak gebruikt deze auto niet privé, zo wordt gesteld, maar heeft hier nooit een verklaring voor bij de belastingdienst aangevraagd, 'Deze slaat haar dus aan voor privégebruik en telt een deel van de waarde van de auto op bij haar belastbaar inkomen.

²²⁴ Intern, ondertekend, gespreksverslag d.d. 10 mei 2011 van ministerie BZK.

²²⁵ Mail d.d. 10 mei 2011 van Directeur PRIO aan de SG BZK.

Om deze reden wordt Albayrak gecompenseerd door haar werkgever, wat haar formele inkomen verder verhoogt. Albayrak was niet op de hoogte van alternatieven. Het idee is nu om een verklaring bij de belastingdienst aan te vragen voor het niet privégebruik. Daardoor kan de compensatie komen te vervallen. Verder lijkt er nog een kleine verschuiving mogelijk van brutosalaris naar onkostenvergoeding. Wanneer deze zaken anders geregeld worden, valt het totale inkomen onder de Balkenende norm'.

Twee dagen na het gesprek mailt mevrouw Albayrak aan het departement het overzicht van haar salaris gebaseerd op criteria van het wetsvoorstel met betrekking tot de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke sector.²²⁶ Naar aanleiding van die mail belt de waarnemend DG Vreemdelingenzaken mevrouw Albayrak met het verzoek om de salarisstroom. Mevrouw Albayrak reageert volgens het departement boos en verwijt het departement een gebrek aan vertrouwen jegens haar.²²⁷ Mevrouw Albayrak meldt de Commissie dat zij uitsluitend zakelijk reageerde en dat het departement haar salarisstroom moest opvragen bij haar werkgever, de Raad van Toezicht. Afsproken wordt dat de BZK-adviseurs naar het COA kunnen gaan om inzage te krijgen en advies uit te brengen. De waarnemend DG Vreemdelingenzaken zal de voorzitter Raad van Toezicht informeren over het adviestraject.

Vervolgens gaan, na afstemming met de voorzitter Raad van Toezicht²²⁸ de adviseurs van BZK in juni en juli aan de slag om te kunnen adviseren bij het aanpassen van het salaris van de algemeen directeur COA aan de Balkenende norm.

Op 20 juli stuurt het departement vervolgens een handreiking cq advies naar het COA, ten behoeve van de Raad van Toezicht. Daarin wordt een maandsalaris genoemd, op basis van een 38 uren werkweek²²⁹, van € 12.965,- bruto, inclusief representatiekosten van € 533,-. Vanwege vakanties wordt het advies pas eind augustus binnen het COA opgepakt.

Volgens het departement wordt er vanaf 22 augustus gerappelleerd bij de heer Hermans en mevrouw Albayrak om de voordracht met de juiste salariscomponent te kunnen ontvangen.²³⁰ Op 31 augustus vindt er een gesprek plaats tussen de DG Vreemdelingenzaken en de voorzitter Raad van Toezicht.²³¹ Uit de notitie voorafgaand aan dit gesprek²³² blijkt dat daar o.a. gesproken gaat worden over de salaris-elementen die een nieuw aanstellingsbesluit voor mevrouw Albayrak moet bevatten. Als deze elementen worden overgenomen, komt de bezoldiging binnen de Balkenende norm (de norm uit de Wopt).

September

Op 8 september komt er een mail van de NOS bij het COA binnen, met als titel 'vragen voor mevrouw Albayrak'. In de mail kondigt de NOS aan te gaan berichten over de werksfeer bij het COA, speciaal op het hoofdkantoor in Rijswijk. Met de mail wordt het COA c.q. mevrouw Albayrak de gelegenheid gegeven haar visie op de zaak te geven. Tevens wordt een groot aantal concrete vragen gesteld.

²²⁶ Mail d.d. 12 mei 2011 van mevrouw Albayrak aan DPRIO. Het betreft hetzelfde overzicht dat in het gesprek van 10 mei is overlegd.

²²⁷ Dit staat vermeld in een intern, ondertekend, gespreksverslag d.d. 12 mei 2011 van ministerie BZK.

²²⁸ Afstemming vindt pas plaats (door vakantie en ziekte) op 22 juni 2011.

²²⁹ In de handreiking is gekozen voor een aanstelling van 38 uur, om zodoende tot een constructie te komen waarbij het inkomen onder de 130% norm (€ 187.340,-) gebracht kan worden. Uitgangspunt hierbij was dat een deel van de op dat moment gehanteerde arbeidstijd (40 uur) d.m.v. verlof en dus niet met salaris gecompenseerd zou hoeven worden.

²³⁰ Dit staat vermeld in een departementaal feitenrelaas.

²³¹ Er is geen verslag van dit gesprek.

²³² Interne notitie van DG control aan DGVZ.

Enkele dagen later beantwoordt het COA deze vragen schriftelijk. Ten aanzien van het salaris vermeldt de brief:

Bruto jaarsalaris in 2011	€ 189.792,49
Werkgeversdeel sociale verzekeringen	€ 23.871,75
Onkostenvergoeding	€ 5.624,74
Werkgeversbijdrage beloning betaalbaar op termijn	€ 22.706,-
Totaal	€ 241.994,98

Deze bezoldiging blijft volgens de brief, door het afzien van de pensioenruimte en een lagere dan toegestane onkostenvergoeding, ruimschoots binnen de maximale bezoldiging.

Vervolgens staat vermeld dat de bestuursvoorzitter voor 2011 mogelijk een eenmalige compensatie van € 23.790,12 ontvangt vanwege een fiscale bijtelling van de dienstauto. 'Dit is een erfenis uit het verleden toen de bestuursvoorzitter een vergoeding ontving ter compensatie van de fiscale bijtelling voor privégebruik van de dienstauto. Omdat de dienstauto niet voor privédoeleinden werd gebruikt is deze fiscale bijtelling en de compensatie overbodig. In ieder geval vanaf 2012 kan de bijtelling en de compensatie komen te vervallen'.

In reactie op deze brief mailt de NOS een aantal vervolgvragen. Het COA reageert daar de volgende dag, wederom schriftelijk, op. Voor wat betreft de bezoldiging vermeldt deze brief dat de bestuursvoorzitter per oktober 2004 is aangesteld. 'Op een later moment is de Balkenende norm in werking getreden. Lopende contracten zijn eerbiedigd. De bezoldiging van de bestuursvoorzitter is getoetst aan de WNT en voldoet daaraan'.

De brief vermeldt ook een correctie op de eerdere beantwoording: het werkgeversdeel sociale lasten is meegeteld, maar moet buiten de berekening gehouden worden. 'Daarmee komt de bezoldiging uit op € 218.123,23. Dit bedrag ligt onder de WNT-norm'.

Bovenstaande correspondentie mailt mevrouw Albayrak op 14 september naar de leden van de Raad van Toezicht.

Naast de correspondentie met de NOS vindt tegelijkertijd vanuit het COA ook mailwisseling over de bezoldiging plaats met het departement. Op 13 september stuurt het COA een mail naar BZK met daarin de tekst over de bezoldiging van de bestuursvoorzitter COA. Er wordt om een reactie gevraagd. De bijlage bevat het volgende:

Bruto jaarsalaris bedraagt € 189.792,49 (is inclusief vakantietoeslag en eindejaarsuitkering). Deze maximale beloning wordt vermeerderd met een onkostenvergoeding (€ 5.624,74) en werkgeversbijdrage beloning betaalbaar op termijn (€ 22.706,-).

De bijlage vermeldt voorts dat 'de bezoldiging ad € 218.123,23 blijft binnen de maximale bezoldiging van de WNT ad € 223.666,-. Daarbij is het verplichte werkgeversdeel sociale verzekeringen, conform de WNT, buiten beschouwing gelaten. Zij zijn geen onderdeel van het bezoldigingsmaximum uit de WNT'.

En verder: 'Buiten de bezoldiging is de compensatie die de voorzitter ontvangt voor de fiscale bijtelling van de auto ad € 23.790,12 gehouden. Zij gebruikt de auto slechts voor zakelijk gebruik en ze heeft geen financieel voordeel van de compensatie. Aangezien de dienstauto uitsluitend dient voor zakelijk gebruik telt deze niet mee bij de berekening van de bezoldiging onder de WNT. Inmiddels is de compensatie voor de fiscale bijtelling stopgezet en treedt het COA zo spoedig mogelijk met de belastingdienst in overleg over de vrijstelling van het privégebruik, dat er niet is, en de inrichting van de rittenadministratie'.

Binnen BZK wordt de tekst uitgezet om te bekijken of de daarin genoemde uitgangspunten kloppen en of de berekening klopt.

Op dezelfde dag ontvangt de waarnemend DG Vreemdelingenzaken een sms van mevrouw Albayrak waarin deze aankondigt dat de voordrachtbrief klaar ligt en de volgende dag, na ondertekening door de voorzitter Raad van Toezicht, zal worden bezorgd. De waarnemend DG Vreemdelingenzaken dringt echter aan op grotere spoed.

Op 13 september wordt er dan ook een voordrachtbrief bezorgd, ondertekend door de vice-voorzitter van de Raad van Toezicht. In de voordracht wordt voorgesteld de vigerende arbeidsvoorwaarden te handhaven. In de bijlage van de brief zijn de volgende bedragen opgenomen:

Bruto jaarsalaris	€ 162.342,68
8% vakantietoeslag	€ 12.897,41
8,3% eindejaarsuitkering	€ 14.552,40
Onkostenvergoeding	€ 5.624,74
Werkgeversdeel verzekeringen	€ 23.871,57
Werkgeversdeel pensioen	€ 22.706,-
Zakelijk gebruik dienstauto zonder bijtelling	

Uit de interne mailwisseling binnen BZK blijkt dat de ambtenaren van mening zijn dat de bedragen van het COA kloppen en de bestuursvoorzitter hiermee binnen de norm blijft. Omdat er nog wel twijfel is over de consequenties van de van toepassing zijnde CAO Welzijn, wordt er weer contact opgenomen met het COA. Afgesproken wordt dat de Raad van Toezicht de voordrachtbrief zal aanpassen en expliciet zal opnemen dat de Raad van Toezicht met voorgestelde beloning beoogt binnen de WNT norm te blijven.

De minister is ondertussen middels een nota geïnformeerd over de NOS-vragen. In de nota staat dat de dienstauto van de bestuursvoorzitter een punt van aandacht is bij de bezoldiging ten opzichte van de Balkenende norm. Omdat de compensatie voor de fiscale bijtelling kan komen te vervallen (voor het jaar 2011 is dat nog niet zeker) 'lijken inkomen en dienstauto publicitair geen heikel punt meer'. De Raad van Toezicht heeft inmiddels een voordrachtbrief overhandigd waarin een salaris wordt voorgesteld conform de Balkenende-norm en de auto wordt 'ontfiscaliseerd'.

Na de NOS-uitzending op 18 september vindt er de volgende dag overleg plaats tussen de minister en Raad van Toezicht. Daarin vraagt de minister de Raad van Toezicht om helderheid over de rechtspositie van de bestuursvoorzitter COA. Afgesproken wordt dat, aangezien in de voordracht wordt gesproken van continuering van arbeidsvoorwaarden, de voordracht moet worden aangepast. Ook moet expliciet worden vermeld dat de bezoldiging van de bestuursvoorzitter met de nieuwe afspraken binnen de WNT-norm valt.

In een mailwisseling binnen BZK wordt opgemerkt dat de uitspraak van het COA dat de beloning binnen de Balkenende norm blijft, niet klopt. De beloningscomponent sec ligt namelijk zo'n € 2.000,- boven de in de WNT genoemde norm van € 187.340,-. Voor TMG-(Topmanagementgroep)leden is de grens van € 187.340,- een harde beloningsgrens.

Op 22 september ontvangt het departement een nieuwe voordrachtbrief van de Raad van Toezicht (met als datum 14 september). Het betreft een vrijwel identieke voordrachtbrief als de brief die eerder op 13 september is ontvangen. Ook deze brief stelt voor wat betreft de bezoldiging 'de vigerende arbeidsvoorwaarden in stand te laten blijven. Verder vermeldt de brief dat conform de afspraak, de bezoldiging binnen de WNT wordt gehandhaafd. De thans geldende fiscale bijtelling van de dienstauto zal in overleg met de belastingdienst zo spoedig mogelijk worden afgeschaft'. Deze brief is ondertekend door de voorzitter Raad van Toezicht.

Aan de waarnemend DG Vreemdelingenzaken wordt per nota gemeld dat de in de nieuwe voordrachtbrief aangeleverde salarisgegevens zijn beoordeeld op de WNT-norm. De bezoldiging blijft beneden die norm. De dag erna ontstaat er binnen BZK echter een interne discussie over de hoogte van de te hanteren norm (€ 187.340,- of € 189.792,-).

De waarnemend DG Vreemdelingenzaken mailt daarom naar de voorzitter Raad van Toezicht dat, in correctie op een eerder advies, de bezoldiging toch echt beneden de € 187.340,- moet worden gebracht.

Op 26 september 's ochtends wordt mevrouw Albayrak door de directeur Management Services van het COA ingelicht over het feit dat de berekeningsfout van het COA over haar feitelijke inkomen waarschijnlijk te maken heeft met het aspect 36 of 40 uur.

's Middags vindt er een gesprek plaats tussen de Secretaris-generaal BZK, waarnemend DG Vreemdelingenzaken en mevrouw Albayrak, waarbij diverse documenten aangaande het salaris van mevrouw Albayrak op tafel liggen. In dat gesprek geeft mevrouw Albayrak aan de auto nimmer privé te gebruiken en dat dat ook nooit het geval is geweest.

De Secretaris-generaal rekent na bestudering van de aangeleverde documenten uit dat het salaris, inclusief vakantietoeslag en eindejaarsuitkering, grofweg 210.000 euro per jaar bedraagt. Mevrouw Albayrak bevestigt dit. De waarnemend DG Vreemdelingenzaken reageert geschokt, immers mevrouw Albayrak heeft in mei nog gesteld dat het ging om 189.000 euro per jaar. Mevrouw Albayrak geeft aan ook verbaasd te zijn. Tijdens het gesprek geeft zij aan een sms-berichtje te ontvangen waarin staat vermeld dat dit het verschil is tussen 36 en 40 uur qua aanstelling. Haar p-afdeling heeft een fout gemaakt.²³³ De SG geeft daarop aan dat de normering topinkomens absoluut is, het aantal uren in de aanstelling is niet relevant. Mevrouw Albayrak heeft aan de Commissie verklaard dat zij de omissie aangaande haar salaris in de correspondentie tussen het COA en het departement niet eerder had gezien. Zij had het jaaroverzicht van haar salaris niet scherp voor de geest.

Op dezelfde avond moet er een brief van de voorzitter van de Raad van Toezicht bij het departement bezorgd worden. De brief betreft een schriftelijke reactie op de berichtgeving van de NOS. Ook wordt in de brief aandacht besteed aan de bezoldiging van de bestuursvoorzitter. Mevrouw Albayrak vraagt na het gesprek op het departement haar directeur Management Services om na te gaan hoeveel salaris zij in 2011 al heeft ontvangen en hoe hoog het bedrag is dat zij nog maandelijks in 2011 zal ontvangen als het jaarsalaris zodanig wordt dat het totale jaarsalaris inclusief alle betalingen (eindejaarsuitkering, vakantietoeslag, extra toelage) aan het einde van het jaar niet hoger komt dan de Balkende norm. Er moet een voorstel komen om een en ander in bovengenoemde brief te gieten die door de Raad van Toezicht kan worden getekend. Aan het einde van de avond vertrekt mevrouw Albayrak met een concept brief naar de voorzitter Raad van Toezicht. Deze brief wordt door de voorzitter ondertekend en bij het departement bezorgd. In deze brief verwijst de Raad van Toezicht, voor wat betreft de bezoldiging bestuursvoorzitter COA, naar de maximale inkomensnorm (130%), zijnde € 187.340,-. Dit bedrag bestaat uit brutosalaris, vakantie-uitkering en eindejaarsuitkering. Bij de herbenoeming van de bestuursvoorzitter is, aldus de brief, de afspraak gemaakt dat de bezoldiging van de bestuursvoorzitter binnen de maximale inkomensnorm blijft. 'Conform met u gemaakte afspraken is de bezoldiging van de bestuursvoorzitter vanaf 1 januari 2011 vastgesteld op € 187.340,-. Buiten de bezoldiging is de compensatie die de voorzitter ontvangt voor de fiscale bijtelling van de auto gehouden. Per 1 oktober a.s. vervalt deze bijtelling'.

Op 27 september wordt mevrouw Albayrak op non actief gesteld.

De belangrijkste actoren kijken op een verschillende manier terug op de ontwikkelingen in 2011. Mevrouw Albayrak heeft aan de Commissie verklaard dat zij pas eind september 2011 begreep dat bij haar herbenoeming haar salaris omlaag moest. Er is door het departement nimmer met haar uitgebreid gesproken over de verschillende salarisnormen voor topambtenaren. Ook heeft zij nooit de vraag gehad van een lid van de Raad

²³³ Uit navraag door de Commissie blijkt dat er geen sms'je is gestuurd, maar dat mevrouw Albayrak 's ochtends is ingelicht over het verschil tussen de 36 en 40 uur.

van Toezicht om met het departement rond te komen over haar salaris en de voordrachtbrief aan de minister zo voor te bereiden. Mevrouw Albayrak zag de Raad van Toezicht als haar werkgever en vond dat het departement niet met haar, maar met de Raad van Toezicht moest overleggen over haar salaris. Mevrouw Albayrak heeft aan de Commissie verklaard dat de voorzitter van de Raad van Toezicht haar nooit heeft verteld dat zij terug zou moeten in salaris. De voorzitter van de Raad van Toezicht heeft aan de Commissie verklaard dat reeds na het overleg met de minister in april 2010 mondeling aan mevrouw Albayrak is aangegeven dat zij in de nieuwe situatie als voorzitter van de Raad van Bestuur terug zou moeten in salaris. Hij heeft mevrouw Albayrak eind 2010 gevraagd met het departement uit te zoeken wat het nieuwe salaris moet zijn, zodat de Raad van Toezicht een benoemingsbrief met de juiste cijfers kon sturen naar de minister. Ook begin 2011 heeft de Raad van Toezicht met haar besproken dat haar salaris terug moest onder de Balkenende norm. Ook vertegenwoordigers van het departement hebben aan de Commissie verklaard dat in januari 2011 aan mevrouw Albayrak was aangegeven dat haar salaris moest worden teruggebracht. De minister geeft aan dat mevrouw Albayrak in mei 2011 hem persoonlijk heeft verteld dat zij al onder de Balkenende norm zat, hetgeen zoals later zou blijken niet juist was.

5.6 ONTWIKKELING SALARIËRING DIRECTEUREN

Omtrent de salariëring van directeuren is de Commissie gevraagd in beeld te brengen wat het verloop is geweest hiervan en wie hierover besliste.

De salariëring van de directeuren is geregeld binnen de COA salarisregeling die bij het ontstaan van de ZBO status in 1994 is afgesproken met de vakbonden. De algemeen directeur bepaalt binnen deze kaders de hoogte van het salaris. Het COA kende tot begin 2011 binnen het functiegebouw de functiebeschrijving van directeur en directeur Opvang. Beide functies waren ingedeeld in schaal 13 van de COA salarisregeling. Begin 2011 is er naar aanleiding van een voorstel van de P&O adviseur functiedifferentiatie toegepast voor de functie van directeur. Dit zou nodig zijn geweest omdat er onvoldoende recht werd gedaan aan de verschillen in zwaarte van de directeursfuncties. Tevens zou de invoering hiervan meer mogelijkheden bieden voor loopbaanperspectieven. Door het toepassen van functiedifferentiatie blijven de stafdirecties qua functiewaardering in de maximale COA schaal 13²³⁴ gehandhaafd. De directeuren Management Services en Huisvesting hebben schaal 16 van het BBRA als uitgangspunt gekregen en de directeur Opvang is geplaatst in schaal 17 van de BBRA schaal.

Naast deze verandering in inschaling is het door het grote verloop bij directeuren en de wisselingen van positie niet eenvoudig om een eenduidig overzicht te verschaffen van de salariëringontwikkeling van de overige directeuren van het COA. Simpelweg omdat veel directeuren er maar relatief kort hebben gezeten en/of snel een andere functie kregen. Om toch een te vergelijken overzicht te geven zijn cijfers in de onderstaande tabellen waar nodig omgezet in totale²³⁵ bruto jaarsalarissen.

Overzicht van salariëring directeuren 2011

	Indeling	2011
Mevrouw Albayrak	Geen	€ 210.980,50
Directeur A	Geen/Schaal 17 (BBRA)	€ 110.961,71
Directeur B	coa schaal 12	€ 74.187,39
Directeur C	coa schaal 13	€ 81.755,43
Directeur D	coa schaal 12	€ 77.438,19
Directeur E	coa schaal 13	€ 84.463,92
Directeur F	Geen/Schaal 16 (BBRA)	€ 87.738,72

²³⁴ Het COA geeft aan dat COA schaal 13 overeenkomt met de BBRA schaal 15.

²³⁵ Jaarsalaris inclusief vakantiegeld en eindejaarsuitkering.

De bovenstaande tabel geeft weer dat de meeste directeuren binnen de COA salarisregeling schaal 12/13 vallen. Er zijn twee directeuren die buiten de COA salarisregeling vallen en zijn ingedeeld in de BBRA schalen. Bij een vergelijking met de BBRA schaal en de salariëring blijkt dat het salaris van de directeur F overeenkomt met schaal 16, de hoogste periodiek. Het salaris van directeur A is echter iets hoger dan schaal 17 met de hoogste periodiek.

Er zijn naast mevrouw Albayrak drie andere directeuren langer in dienst dan vier jaar. In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van het salarisverloop van deze directeuren.

	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
Mevrouw Albayrak	€210.981	€209.437	€201.056	€185.355	€184.499	€167.632	€149.947	€120.215
Stijging van 76% over 8 jaar								
Directeur A	€110.962	€108.537	€93.995	€81.681	€76.295	€73.542		
Stijging van 51% over 6 jaar								
Directeur B	€106.211	€107.208	€99.803	€97.908				
Stijging van 8% over 4 jaar								
Directeur C		€99.623	€93.847	€82.618	€79.259	€82.309	€83.617	€81.676
Stijging van 22% over 7 jaar								

Overigens zijn alle directeuren, behalve mevrouw Albayrak, in de periode 2004 – 2011 van positie veranderd. In sommige gevallen is er sprake van een duidelijke positie verbetering net als bij mevrouw Albayrak. Desondanks is de stijging van het salaris van mevrouw Albayrak sterker dan bij de andere directeuren.

Overzicht van salariëring hoofddirectie/bestuur

Namen	2011	2010	2009
Mevrouw Albayrak	€210.981	€209.437	€201.056
Tweede bestuurder A			€122.725
Tweede bestuurder B		€113.725	

De bovenstaande tabel geeft een overzicht van de salariëring van de tweede bestuurder ten opzichte van mevrouw Albayrak. Zowel de salariëring van bestuurder A als bestuurder B is op jaarbasis berekend hoewel beiden minder dan een jaar in dienst waren. Grofweg verdiende mevrouw Albayrak op jaarbasis bijna twee keer zo veel.

Overzicht van salariëring directeursfuncties

Namen	2011	2010	2009	2008	2007	2006
Directeur A1			€93.995	€81.681	€76.295	€73.542
Directeur A2	€77.438					
Directeur B1					€84.155	
Directeur B2			€94.145	€89.459		
Directeur B3	€110.962	€108.537				

Om een beeld te schetsen van de salarisontwikkeling zijn in bovenstaande tabel twee directeursfuncties in de tijd met elkaar vergeleken. In de functie van directeur A (betreft twee verschillende personen) is eerst nog een sterke groei te zien in de salariëring, maar daarna weer een daling. Voor de functie van directeur B (betreft drie verschillende personen) is er een stijging zichtbaar van € 84.155 in 2007 tot € 110.962 in 2011. Ook hieruit blijkt in vergelijking met mevrouw Albayrak een relatief beperktere salarisgroei.

5.7 ANALYSE

5.7.1 ANALYSE SALARISVERLOOP

Ten behoeve van het onderzoek heeft de Commissie het ter beschikking gestelde personeelsdossier nader geanalyseerd. Op basis van deze analyse constateert de Commissie dat het dossier hiaten bevat en administratief niet op orde is. Een voorbeeld hiervan zijn de arbeidsovereenkomsten. In de overeenkomst uit 2001 wordt niet gerept over een leaseauto, terwijl mevrouw Albayrak daar wel over beschikt. Als mevrouw Albayrak in juni 2003 hoofd directeur Opvang wordt, krijgt zij een nieuwe arbeidsovereenkomst waarin niets staat over het aantal uren dienstverband. Ook is er in deze overeenkomst geen verwijzing naar de overeenkomst uit 2001. Aanvankelijk wordt in juni 2003 in de administratie een dienstverband ingevoerd van 40 uur. Dit wordt enkele maanden later teruggedraaid naar 36 uur. Voor deze aanpassing wordt niet door de algemeen directeur (bevoegd gezag) getekend. De toenmalige algemeen directeur heeft aan de Commissie verklaard dat hij hiervan niet op de hoogte was. De toenmalige voorzitter van het Bestuur kan het achteraf gezien wel verklaren. Zij wijst erop dat de nieuwe arbeidsovereenkomst als aanvullend op de vorige moet worden gezien en dat het dienstverband van 36 uur daarom niet hoefde te worden opgenomen. Als gevolg van de wanorde in het personeelsdossier ontstaat er zo een onduidelijk beeld over het aantal uren dienstverband. Wel is duidelijk dat als later het dienstverband van mevrouw Albayrak verandert van 36 naar 40 uur, haar salaris navenant wordt verhoogd. Vanaf het moment dat zij algemeen directeur wordt (oktober 2004), bepaalt de voorzitter van het Bestuur haar salaris. Na 1 juli 2006 wordt dit de voorzitter van de Raad van Toezicht i.o. Het valt de Commissie op dat van alle tien jaren dat mevrouw Albayrak bij het COA werkt, slecht één verslag van een functioneringsgesprek (uit 2009) aanwezig is in het personeelsdossier.²³⁶ Op basis van de gevoerde gesprekken constateert de Commissie inderdaad dat er wel intensief contact was tussen voorzitter van het bestuur of Raad van Toezicht en mevrouw Albayrak, maar dat er kennelijk nauwelijks echte functioneringsgesprekken hebben plaatsgevonden. Overigens is de Raad van Toezicht, zoals blijkt uit de twee verslagen van functioneringsgesprekken, onverminderd positief over haar functioneren.

De Commissie vindt de hoogte van het salaris opvallend. De Commissie heeft het salaris van mevrouw Albayrak vergeleken met dat van andere algemeen directeuren van organisaties uit de Handvestgroep Publiek Verantwoorden die ZBO en/of RWT zijn (zie onderstaande tabel). De weergegeven bedragen betreffen het belastbaar jaarloon (dus exclusief pensioenbijdragen). Het overzicht is gebaseerd op de Wopt-rapportages van het ministerie van BZK over de jaren 2006 tot en met 2010. Bij de vergelijking moet rekening worden gehouden met het feit dat het COA in deze periode een eenhoofdige leiding kende, de overige organisaties kenden een meerhoofdige leiding.

²³⁶ Mevrouw Albayrak heeft uit haar persoonlijke archief een tweede gespreksverslag (uit 2010) overhandigd.

Bestuurders van	2006	2007	2008	2009	2010
COA	€ 194.316	€ 210.396	€ 221.349	€ 231.401	€ 242.768
IB-Groep ²³⁷	€ 168.945	€ 173.059	€ 174.548	€ 183.968	€ 166.442
Kadaster	€ 152.000	€ 165.000	€ 167.000	€ 169.000	€ 173.000
ProRail	€ 189.336	€ 215.095	€ 227.871	€ 223.069	€ 205.325
RDW ²³⁸	€ 143.810	€ 149.000	€ 153.000	€ 158.000	€ 159.279
SVB	€ 154.724	€ 157.668	€ 198.929	€ 191.386	€ 177.087
UWV	€ 187.417	€ 198.071	€ 202.986	€ 188.713	€ 191.431

Uit deze vergelijking blijkt dat de algemeen directeur van het COA relatief veel verdient en in drie van de vijf onderzochte jaren het meeste verdient. Opmerkelijk is de salarisverhoging (1000 euro netto) die zij per juni 2006 krijgt. Dit zou zijn gebaseerd op een eerder uitgevoerd onderzoek naar de vergelijkbaarheid van een SG/DG salarisniveau. De Commissie constateert echter dat het salaris als gevolg van deze verhoging al aanzienlijk boven het niveau van 130% van het salaris van een minister komt (zie onderstaande tabel). Uit het onderzoek van Ordina in 2004 blijkt een maandsalaris van € 10.500,- bruto passend bij een eenhoofdige leiding van het COA. In juni 2006 komt zij op een maandsalaris van € 13.380,- bruto. De Commissie kan de grote salarisverhoging onder verantwoordelijkheid van de toenmalige Bestuursvoorzitter moeilijk begrijpen. Het kabinetsbeleid ging sinds 2004 voor ZBO's in beginsel uit van een grens van 130% van een ministersalaris, al werd de mogelijkheid van een hoger salaris open gehouden. Als voorwaarde daarvoor gold dat de noodzaak van een hoger salaris dan een ministersalaris toetsbaar onderbouwd moest zijn. Het feit dat de algemeen directeur bijzonder goed functioneerde is daarvoor op zichzelf niet voldoende. Overigens ging het hier om beleid dat voor ZBO's niet bindend was, zodat door de salarিসvaststelling geen voorschrift werd overtreden.

De Commissie heeft het salaris van mevrouw Albayrak ook vergeleken met dat van andere directeuren binnen het COA. Hieruit blijkt dat zij grofweg twee keer zo veel verdient als haar tweede man. In vergelijking met de andere directeuren verdient zij in de meeste gevallen ruim 2,5 keer zo veel. De Commissie vindt dit verschil erg groot. Ook de stijging van het salaris van mevrouw Albayrak is veel groter dan van de andere leidinggevendenden. Het salaris van mevrouw Albayrak stijgt met 75% tussen 2004 en 2010. Bij andere directeuren blijft de stijging beperkter. Tenslotte is interessant om het salaris te vergelijken met dat van de voormalige algemeen directeur op het moment van zijn vertrek in oktober 2004. Deze verdiende € 9.200,- per maand. Er was toen wel sprake van een tweehoofdige leiding. Ruim anderhalf jaar later verdiende mevrouw Albayrak € 13.380,- per maand bij een dienstverband van veertig uur.

De Commissie heeft de ontwikkeling van het salaris van mevrouw Albayrak afgezet tegen de vigerende normen. Onderstaande tabel vat dit samen. Op basis hiervan kan worden vastgesteld dat mevrouw Albayrak vanaf 2006 boven de Wopt norm zit. De groeicurve van de stijging van het salaris van mevrouw Albayrak is steiler dan de groeicurve van de norm. Daarnaast heeft de Commissie het salaris van mevrouw Albayrak vergeleken met de 130% norm van een bruto ministersalaris. Dit is een belangrijk bestanddeel van de WNT norm. Hieruit blijkt dat zij vanaf 2006 ook meer gaat verdienen dan 130% van een ministersalaris.

²³⁷ IB-Groep is samen met CFI opgegaan in de (ambtelijke) Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). In 2009 is de voormalige hoofd directeur als 'adviseur' verbonden gebleven aan DUO.

²³⁸ De gegevens in de Wopt-rapportage stemden niet overeen met de gegevens uit de wettelijke jaarverslagen van de RDW. De cijfers uit de jaarverslagen zijn dan ook opgenomen. Slechts voor het jaar 2006 en 2010 is er gebruik gemaakt van de Wopt-rapportage.

	130% ministersalaris ²³⁹	Albayrak ²⁴⁰	Wopt norm	Albayrak ²⁴¹
2005	€ 159.329	€ 149.947	€158.000	€ 139.226
2006	€ 165.317	€ 186.062	€171.000	€ 194.316
2007	€ 171.549	€ 203.037	€169.000	€ 210.396
2008	€ 176.008	€ 211.721	€181.000	€ 221.349
2009	€ 181.773	€ 222.555	€188.000	€ 231.401
2010	€ 187.340	€ 233.227	€193.000	€ 242.768
2011	€ 187.340	€ 230.806	€193.000	€ 235.316

Afsluitend stelt de Commissie vast dat mevrouw Albayrak een buitengewoon hoog salaris verdiende. Voor het grootste deel is dit de verantwoordelijkheid van het oude bestuur. De Raad van Toezicht is uitsluitend verantwoordelijk voor de compensatie van de bijtelling van de dienstauto (zie onder). Vanaf 1 januari 2011 is de minister voor I&A na voordracht van de Raad van Toezicht verantwoordelijk voor het salaris van mevrouw Albayrak. De Commissie stelt vast dat na mei 2010 het salaris niet is veranderd.

5.7.2 ANALYSE DIENSTAUTO

Het ter beschikking hebben van een leaseauto en later een dienstauto is een belangrijk onderdeel van het arbeidscontract en salarisgebouw. Tot 2004 heeft mevrouw Albayrak een leaseauto tot haar beschikking waarmee zij onbeperkt privé mee mag rijden. Vanaf het moment per 1 januari 2004 dat zij een dienstauto ter beschikking krijgt, doen zich in de ogen van de Commissie enkele opmerkelijke ontwikkelingen voor. In de eerste plaats valt het de Commissie op dat mevrouw Albayrak als hoofddirecteur Opvang een dienstauto ter beschikking krijgt.

In de tweede plaats valt het de Commissie op dat er relatief dure auto's worden aangeschaft. Begin 2006 wordt een zeer dure auto van ruim 100.000 euro aangeschaft en vervolgens weer afbesteld. In 2011 zijn Kamervragen gesteld waarvoor het COA een concept-antwoord opstelt. Daarin staat over het afbestellen van de auto: 'Deze auto is weer afbesteld omdat na het aantreden van het kabinet Balkenende III in juli 2006 er nieuwe normen voor het gebruik van dienstauto's werden afgesproken. Het COA wenst zich aan deze normen te houden.' Dit antwoord is volgens de Commissie niet juist: de auto werd afbesteld voordat het kabinet Balkenende III aantrad. De later aangeschafte Mercedesen kostten tussen de 72.000 (2004) en 89.000 euro (2009). De Commissie heeft begrepen dat SG's van departementen thans worden vervoerd in auto's van globaal 65.000 euro; ministers van circa 72.000 euro.

In de derde plaats valt de Commissie de onduidelijkheid over het privé gebruik van de auto op. Zowel bij het rijk (topmanagementgroep) als bij het COA (blijkens afspraken tussen het COA en de belastingdienst) mag de dienstauto niet privé worden gebruikt. Mevrouw Albayrak meent dat zij juridisch gezien wel de dienstauto privé had mogen gebruiken. Dit was ook volgens de Raad van Toezicht het geval waarbij verwezen wordt naar haar arbeidscontract uit 2003 toen zij een leaseauto had. De Commissie constateert dat er onduidelijkheid hierover is ontstaan omdat het arbeidscontract van mevrouw Albayrak niet is aangepast aan de geldende regels bij het COA vanaf het moment dat zij de beschikking kreeg over een dienstauto (begin 2004). Dit was een verantwoordelijkheid van het bestuur.

²³⁹ Betreft bruto jaarloon, vakantie uitkering, eindejaarsuitkering, toeslagen.

²⁴⁰ Salaris mevrouw Albayrak conform norm 130% ministersalaris

²⁴¹ Salaris mevrouw Albayrak conform norm Wopt onderdeel belastbaar loon dus exclusief pensioenbijdragen.

Vervolgens is de vraag of de auto door mevrouw Albayrak privé is gebruikt. Mevrouw Albayrak heeft de Commissie en het departement gemeld de dienstauto nooit privé te gebruiken. De Commissie stelt vast dat dit in de periode 2004 – 2011 wel het geval is. Dit is verklaard door verschillende geïnterviewde personen. Dit blijkt ook uit de in het weekend opgelopen verkeersboetes. Uit een nader onderzoek in opdracht van het COA blijkt dat mevrouw Albayrak achteraf haar digitale agenda heeft aangepast om het privé rijgedrag te verhullen. Ook zijn er blijkens dit onderzoek VIP meldingen (alarmeringen) uit het weekend. Tenslotte geeft dit onderzoek aan dat mevrouw Albayrak zich ook privé in de dienstauto liet vervoeren naar vliegvelden (Schiphol, Zaventem, Luik). Alle boetes opgelopen in het weekend in 2010 en 2011 zijn rechtstreeks door mevrouw Albayrak betaald aan het CJIB. Een signaal volgens de Commissie dat zij zich ervan bewust was de auto privé te gebruiken. De Commissie stelt vast dat mevrouw Albayrak inzake het privé gebruik van de auto en het aanpassen van de agenda om het privé rijgedrag te verhullen niet integer heeft gehandeld.

In de vierde plaats valt de Commissie de compensatie op die mevrouw Albayrak vanaf 1 januari 2006 krijgt voor de fiscale bijtelling. In de brief van de voorzitter van de Raad van Toezicht aan mevrouw Albayrak is onduidelijk waarom dit gebeurt. De Raad van Toezicht heeft aan de Commissie verklaard dat het in die tijd bij het gebruik van dienstauto's binnen de overheid meer voorkwam dat er geen rittenadministratie werd bijgehouden en dat vervolgens de bijtelling gecompenseerd werd. Als mevrouw Albayrak de auto privé zou hebben gebruikt dan is de werkgever niet verplicht dit te compenseren. Zo bezien is de compensatie een verkapt verhoging van het salaris. Als mevrouw Albayrak conform de COA regels de dienstauto niet privé zou hebben gebruikt, dan had zij een rittenstaat moeten bijhouden en een verklaring van niet privé gebruik moeten afleggen en had een fiscale bijtelling (en de compensatie) achterwege kunnen blijven. Een rittenstaat is echter niet bijgehouden en de verklaring is niet afgegeven. Gezien het bovenstaande waaruit blijkt dat de auto wel privé is gebruikt met meer dan 500 kilometer per jaar constateert de Commissie dat mevrouw Albayrak ten onrechte door de Raad van Toezicht is gecompenseerd voor de fiscale bijtelling.

5.7.3 ANALYSE SALARISDISCUSSIE EN BALKENENDE NORM

De steile stijgingscurve van het salaris van mevrouw Albayrak heeft de Commissie aan het begin van deze paragraaf reeds opgemerkt. Hoewel het betrokken departement hier toen nog niet over ging, wordt de sterke stijging daar in 2007 reeds opgemerkt en worden er vraagtekens bij gezet. In 2007 en 2008 is er correspondentie tussen het departement en Raad van Toezicht over het boven de norm komen van het inkomen van mevrouw Albayrak. De Raad van Toezicht wordt er op gewezen dat in de kaderwet ZBO's een artikel is opgenomen dat de minister de bezoldiging bepaalt en deze daarom in de toekomst kan worden aangesproken op de salarishoogte van de directieleden van het COA. De Commissie stelt vast dat er in het salaris van mevrouw Albayrak in die tijd niet veel is veranderd. Dat kon ook formeel niet omdat het vigerende arbeidscontract niet kon worden opgebroken.

Pas in april 2010 komt het salaris weer op de agenda in een overleg tussen de minister van Justitie en de Raad van Toezicht. Aanleiding is de wijziging van de Wet COA die per 1 januari 2011 in werking zou treden. Op die datum zou de functie van algemeen directeur veranderen in voorzitter van de Raad van Bestuur. Hiervoor moest de Raad van Toezicht een voordracht inclusief bezoldiging doen aan de minister. In het genoemde overleg vraagt de minister aandacht voor de salariëring van de directie en de Balkenende norm. De Raad van Toezicht zegt toe met haar hierover in gesprek te gaan. Half november 2010 volgt er een brief van de dan net aangetreden minister Leers waarin aan de Raad van Toezicht om een voordracht wordt gevraagd. Vanaf dat moment, stelt de Commissie vast, ontstaat er veel onduidelijkheid over met name het voorstel voor bezoldiging. Mevrouw Albayrak heeft aan de Commissie verklaard dat zij niet op de hoogte was van het terugdringen van haar salaris onder de Balkenende norm. De Raad van Toezicht stelt telkenmale in verschillende (concept) brieven aan het departement de bezoldiging conform de vigerende arbeidsvoorwaarden te handhaven. De Commissie constateert dat dit de facto tegenstrijdig is met het onder de Balkenende norm brengen. De leden van de Raad van Toezicht realiseerden dit zich niet omdat zij dachten dat de verdiensten van mevrouw Albayrak onder de Balkenende norm lagen.

De Commissie stelt wel vast dat al jaren in de jaarrekening van het COA wordt gemeld dat mevrouw Albayrak meer verdient dan de Wopt norm. Gedurende een groot deel van 2011, stelt de Commissie vast, gaan vele gesprekken tussen vertegenwoordigers van het departement en het COA over (reken)definities omtrent normen en bestanddelen en de feitelijke salarisopbouw van mevrouw Albayrak. Pas in september 2011 blijkt dat de opbouw die telkens door het COA wordt aangereikt niet klopt. Het salaris is gebaseerd op een 36-urige werkweek, terwijl dit 40 uur had moeten zijn. De Commissie vindt het onbegrijpelijk dat mevrouw Albayrak en haar medewerkers dit niet eerder in de gaten hebben gehad. Zij heeft immers in 2011 intern en met leden van de Raad van Toezicht verschillende overleggen hierover gevoerd en documenten onder ogen gekregen.

De Commissie stelt vast dat de voorzitter van de Raad van Toezicht en mevrouw Albayrak verschillend aankijken tegen de afgesproken rolverdeling om met het departement tot een goed voorstel te komen. De voorzitter van de Raad van Toezicht heeft de Commissie gemeld dat hij mevrouw Albayrak heeft gevraagd informeel tot overeenstemming te komen met het departement waarna hij de juiste brief kon ondertekenen. Het was in zijn ogen de verantwoordelijkheid van de ambtenaren daar concreet invulling aan te geven, te meer daar de minister al had bepaald dat het salaris in lijn moest worden gebracht met de Balkenende norm. Mevrouw Albayrak meldt de Commissie dat zij vond dat de Raad van Toezicht het voortouw moest nemen. Zij beschouwde de Raad als haar werkgever en voelde zich ongemakkelijk met het mandaat van de Raad van Toezicht om met het departement over haar salaris te praten. Zij vond dat het departement deze discussie met de Raad van Toezicht moest voeren, maar deed het toch op verzoek van de Raad van Toezicht. Naast onduidelijkheid over definities en feitelijke verdiensten was er dus ook nog onduidelijkheid over de rol invulling. Duidelijk is dat de Raad van Toezicht geen goed zicht had op de opbouw van de bezoldiging van mevrouw Albayrak. De minister verklaart bij de Commissie dat in een bijeenkomst met de minister op 19 september 2011 de Raad van Toezicht geen antwoorden kon geven op de vragen van de minister hierover en dat mevrouw Albayrak er zelf bij moest worden gehaald. De Raad van Toezicht heeft verklaard pas eind september 2011 te hebben begrepen dat de communicatie tussen de bestuursvoorzitter en de ambtenaren van de minister niet erg wilde vlotten. Beiden hebben de Raad van Toezicht niet hierover ingelicht.

Wat betreft het departement constateert de Commissie dat de minister intern begin 2011 heeft aangegeven dat mevrouw Albayrak onder de Balkenende norm moest blijven. Ambtelijk kon echter onvoldoende aan het COA duidelijk worden gemaakt hoe dit naar de praktijk moest worden vertaald, meer in het bijzonder hoe de bezoldiging en de verschillende componenten daarvan onder het belonings- én bezoldigingsmaximum van de WNT zouden blijven. Dit blijkt uit correspondentie tot eind september 2011 tussen het ministerie van BZK en het COA. De Commissie verbaast zich erover dat het departement zo lang onduidelijkheid hierover heeft laten bestaan. De Commissie constateert ook dat het departement zich teveel liet meeslepen in de salarisdiscussie met het COA (zie ook de door het departement opgestelde handreiking van juli 2011).

De Commissie constateert dat in deze zowel de Raad van Toezicht als het departement niet de actie heeft ondernomen die van hen verwacht mocht worden. Immers, conform de gewijzigde Wet COA, had de Raad van Toezicht een voordracht moeten doen, inclusief een salarisvoorstel voor de benoeming van de leden van de raad van bestuur. Benoeming en salarisvaststelling geschieden vervolgens door de minister. De memorie van toelichting vermeldt dat de minister de Raad van Toezicht op zijn verantwoordelijkheid kan aanspreken en een termijn kan stellen voor wat betreft de advisering over het salaris. Beide is in 2011 achterwege gebleven.

5.7.4 ANALYSE SALARISONTWIKKELING DIRECTEUREN

De Commissie stelt vast dat de algemeen directeur de salarissen vaststelt van de directeuren. De Commissie constateert dat dit ordentelijk gebeurt. De Commissie heeft in dit verband geen opmerkelijke zaken kunnen vaststellen. Eén directeur verdient zeer beperkt meer dan de schaal, alle andere directeuren passen binnen hun schaal. Uitsluitend, zoals reeds eerder geconstateerd, is er een groot verschil tussen de hoogte van het salaris van mevrouw Albayrak en de ontwikkeling daarvan ten opzichte van de andere directeuren.



Slotanalyses en conclusies

6.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van en conclusies getrokken over de betrokkenheid van de vier belangrijkste actoren (algemeen directeur, Raad van Toezicht, departement en Ondernemingsraad) bij datgene wat in de voorgaande hoofdstukken aan bod is gekomen. Daaraan voorafgaand past volgens de Commissie een algemene opmerking.

Het COA als organisatie heeft resultaten bereikt die de opdrachtgevende ministeries, met name ook de betrokken bewindslieden, tevreden hebben gesteld. Voor het bereiken van deze resultaten zijn alle betrokken actoren verantwoordelijk.

Desondanks is ophef ontstaan over het werkklimaat bij het COA, hetgeen heeft geleid tot het onderzoek waarover dit rapport verslag doet. Naar het oordeel van de Commissie valt dat te betreuren, omdat een organisatie eigenlijk zelf over goed functionerende in- én externe checks & balances zou moeten beschikken om bij onvrede op dat terrein voor een correctie te zorgen. Dat is echter bij het COA niet het geval geweest. In het volgende hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan om een situatie zoals bij het COA is ontstaan, eerder te signaleren.

6.2 DE ALGEMEEN DIRECTEUR

De leiding van het COA heeft na het vertrek van het bestuur onder voorzitterschap van mevrouw Kraaijeveld-Wouters in 2006 in handen gelegen van mevrouw Albayrak. Laatstgenoemde was ten tijde van dit vertrek algemeen directeur, maar haar positie veranderde doordat met de benoeming van een nieuw bestuur onder voorzitterschap van de heer Hermans vooruit werd gelopen op de wetswijziging die in voorbereiding was. Die voorzorg in een Raad van Toezicht. Het bestuur dat werd benoemd was bedoeld als toekomstige Raad van Toezicht. Het heeft zich dan ook gedurende de gehele periode als zodanig opgesteld. Het gevolg was dat de algemeen directeur vanaf dat moment ook in feite de bestuurder van de organisatie was geworden, gedurende korte periodes ter zijde gestaan door een andere bestuurder.

Hoewel de grote krimp in 2006 al grotendeels voorbij was, is de organisatie vanaf medio 2006 ingrijpend veranderd. De organisatie moest worden omgevormd van een improviserende naar één die planmatiger te werk ging en een groter kostenbewustzijn vertoonde. De Commissie heeft van verschillende kanten, en met name ook van (oud)bewindslieden en van het departement, gehoord dat tevredenheid bestond over de wijze waarop het COA zijn taak in deze omstandigheden vervulde. Incidenten waren er niet in onrustbarende mate

en deze werden doorgaans goed afgehandeld. De bewindspersoon werd goed bediend: de bedrijfsmatige kant van het onderdak bieden aan de bewoners verliep goed en de minister kon zich daarvoor goed verantwoorden. Het terugbrengen van het aantal personeelsleden leidde evenmin tot grote problemen. Voor een organisatie die zich met een politiek zeer gevoelige materie bezig houdt, werd dat als een belangrijke prestatie beschouwd.

De Commissie heeft niet tot taak het functioneren van het COA in algemene zin te onderzoeken. Zij kan daar dan ook geen oordeel over geven. Zij volstaat met de constatering dat de verdiensten die aan het COA worden toegerekend, uiteraard ook kunnen worden toegeschreven aan degene die de leiding over de organisatie had. Het onderzoek van de Commissie heeft zich toegespitst op een specifiek onderdeel van het functioneren van het COA, dat hieronder wordt behandeld.

Werkklimaat, bestuursstijl en bestuursstructuur

Het werkklimaat en de cultuur binnen het COA vormen een centraal onderdeel van dit onderzoek. In de vraagstelling voor het onderzoek is ook naar het mogelijk bestaan van een 'angstcultuur' gevraagd. De Commissie heeft dit erg algemene begrip hanteerbaar gemaakt door na te gaan of er bij het COA al dan niet sprake is van sociale veiligheid. Relevant daarvoor zijn: vertrouwen in de leiding (direct leidinggevende en hogere management), goed voorbeeldgedrag van het hogere management, vertrouwen in de kwaliteit van de besluitvorming en bevordering van onderlinge samenwerking.

De Commissie heeft geconstateerd dat de wijze waarop de algemeen directeur en de directieraad hebben gefunctioneerd in de onderzochte periode een duidelijk negatief effect heeft gehad op de sociale veiligheid binnen de organisatie. Daaraan hebben de volgende elementen bijgedragen.

Functioneren algemeen directeur en directieraad

De algemeen directeur zat de directieraad voor en nam vervolgens de belangrijke besluiten zelf (of met de medebestuurder indien die functioneerde) in een vergadering enkele dagen later. De besprekingen in de directieraad werden gedomineerd door de algemeen directeur. Veel van de directeuren spraken van een 'verdeel en heers' tactiek van de algemeen directeur. Deze kwam onder meer tot uiting in het feit dat de algemeen directeur veelvuldig bilaterale gesprekken voerde met de directieleden, waarin ook het functioneren van andere directeuren aan de orde kon komen. Het was bijna steeds zo dat enkele directeuren een nauwere band hadden met de directievoorzitter dan de andere. Degenen die een vertrouwensband hadden, werden soms gevraagd om in de directieraad een bepaalde interventie te doen gericht op een mededirecteur die in de ogen van de algemeen directeur niet goed functioneerde of zijn inbreng in de directieraad niet goed had voorbereid. Directeuren ervoeren bovendien dat de afstemming die zij in een bilateraal gesprek met de algemeen directeur hadden bereikt, tijdens de directieraad soms om onduidelijke redenen door een geheel ander standpunt van de algemeen directeur werd achterhaald.

In de directieraad was de algemeen directeur niet alleen dominant, maar kon ook een directeur op een zodanige manier aanspreken dat dit als denigrerend en vernederend werd ervaren. De directeuren spraken dan van 'de beurt krijgen'. Het kwam voor dat daarbij geen inhoudelijke argumenten werden gebruikt, maar een stuk of presentatie met een wegwerpgebaar van tafel werd geschoven. Wanneer iemand 'de beurt' kreeg, intervenueerden de andere directieleden doorgaans niet. Een groot aantal directeuren heeft bij de Commissie verklaard dat zij zich wel hebben afgevraagd hoe het komt dat zij dit alles hebben laten gebeuren. Zij verwijten dit zichzelf. Hetzelfde geldt ook voor het feit dat zij zich soms voor het karretje van de algemeen directeur hebben laten spannen. De algemeen directeur vraagt zich af waarom de directeuren haar nooit hebben verteld dat zij het aanspreken als denigrerend en vernederend hebben ervaren. De Commissie heeft zich die vraag ook gesteld.

Een rol kan daarbij hebben gespeeld dat de algemeen directeur volgens velen weinig openstond voor kritiek. Een gesprek waarin kritiek naar voren werd gebracht, kreeg regelmatig een onaangename wending: de algemeen directeur ging dan haar gesprekspartner verwijten dat hij haar in verlegenheid bracht of onvoldoende gedaan had om het ontstaan van kritiek te vermijden. Daarbij werden opmerkingen over haar optreden al snel als kritiek opgevat. Bovendien kon een en ander consequenties hebben.

Omgaan met informatie

De algemeen directeur was buitengewoon goed op de hoogte van hetgeen binnen het COA speelde. Vanzelfsprekend is dat voor het goed uitvoeren van de bestuursstaak van grote betekenis.

De algemeen directeur heeft hiervan echter op verschillende punten strategisch gebruik gemaakt met negatieve bijeffecten. Dit speelde bij voorbeeld in de relatie met partners buiten het COA, zoals het departement en andere ketenpartners. De algemeen directeur wenste de informatieverschaffing zoveel mogelijk te controleren, en wenste niet dat enigszins belangrijke informatie buiten haar om aan derden werd verstrekt. Dat leverde niet alleen vertraging bij de samenwerking met de partners op, maar belemmerde ook de bewegingsruimte voor directeuren en medewerkers. Die konden veelal niet zelfstandig handelen maar moesten wachten op de goedkeuring van de algemeen directeur.

De wijze waarop intern informatie werd verzameld, kon als bedreigend worden ervaren. Het was bekend dat de algemeen directeur via vertrouwelingen in de kring van directeuren, maar ook lager in de hiërarchie, informatie inwon. Soms hadden die vertrouwelingen onder een directeur gemakkelijker toegang tot de algemeen directeur dan de directeur zelf. De algemeen directeur confronteerde dan haar gesprekspartner met 'signalen die haar hadden bereikt'. Ook kwam het voor – vooral bij degenen die nog niet in de organisatie ingewerkt waren – dat men in vertrouwen bepaalde informatie of zorgen met een collega deelde, om kort daarna door de algemeen directeur daarop aangesproken te worden. Door deze gang van zaken werd een onderlinge sfeer van vertrouwen niet bevorderd. Tenslotte kwam het in verschillende situaties voor dat de door de algemeen directeur verstrekte informatie bewust of onbewust onvolledig was, en een enkele keer ook bezijden de waarheid. Dat heeft in ieder geval gespeeld bij het privé gebruik van haar dienstauto. Naar het departement en de NOS toe ontkende zij dit, maar het vond wel degelijk plaats.

Voorbeeldfunctie van de leiding

Het gedrag van de algemeen directeur werd door het overgrote deel van de medewerkers van het COA niet gezien als voorbeeldgedrag. Integendeel: voorschriften en regels die voor een ieder golden, leken voor haar niet altijd op te gaan. Zo stond zij erop het op haar betrekking hebbende personeelsdossier ter beschikking te krijgen terwijl een dergelijk dossier uiteraard niet buiten het toezicht van de personeelsafdeling mag geraken. Toen een medewerker daarin een aantekening legde dat dit toch was gebeurd, werd die door haar verwijderd. De dienstauto's die zij aanschafte overtroffen in prijs de richtprijs die voor topambtenaren en ministers golden. Maar dit gedrag uitte zich ook bij het zich onttrekken aan de voor een ieder verplichte inschrijving in het bezoekersregister bij het bezoek aan een azc.

Zowel uit de enquête als uit het onderzoek van de Ondernemingsraad blijkt dat dit gedrag als negatief voor het werkklimaat werd ervaren. De kostbare kanten van de bestuursstijl wekten in het bijzonder irritatie vanwege de tegenstelling met het sobere huisvestingsbeleid dat het COA uitdroeg.

Naming and shaming

Het gebeurde met enige regelmaat dat de algemeen directeur in grotere of kleinere bijeenkomsten het handelen van bepaalde personen als negatief voorbeeld noemde. Indien de betrokkene aanwezig was kon dat als onaangenaam worden ervaren. Ook indien betrokkene afwezig was maar wel met naam of functie geïdentificeerd werd, kon men daardoor geraakt worden. Men zou 'de beurt' in de directieraad als zodanig kunnen beschouwen, maar ook in andere bijeenkomsten en ook ten opzichte van andere personen dan directeuren kwam dit voor. Er leek vaak geen inhoudelijke reden te zijn om – indien men een bepaald gedrag als onprofessioneel aan de orde wilde stellen – dit te doen met vermelding van de identiteit van de betrokkene. Van verschillende kanten hoorde de Commissie dat men niet begreep waarom individuele personen op deze wijze beschadigd moesten worden.

Consequenties voor de sociale veiligheid

De hierboven besproken kenmerken van de bestuursstijl hebben een negatieve invloed op het gevoel van veiligheid binnen het COA gehad. Indien men het gevoel krijgt dat de ene directeur kan worden ingezet tegen de andere, dat informatie achter iemands rug wordt verzameld, ook indien sprake is van in vertrouwen

gedeelde informatie en indien men openlijk te kijk wordt gezet ingeval van minder goed functioneren, dan werkt dit door in de werksfeer en in het gevoel van onderling vertrouwen dat binnen de organisatie bestaat.

Zoals gezegd heeft de Commissie zich afgevraagd waarom de leden van de directieraad dit hebben laten gebeuren. Van hen had verwacht mogen worden dat zij zich zouden inspannen de werksfeer te verbeteren en de algemeen directeur waar nodig zouden aanspreken op haar gedrag. Dat is onvoldoende geschied. Het beperkte onderling vertrouwen aan de top kan daar mede een oorzaak van zijn geweest: het is dan moeilijker een gemeenschappelijk front te vormen. Hoe dan ook, het gevolg is geweest dat vanuit de directieraad onvoldoende tegenwicht is geboden. Eerder heeft de bestuursstijl van de algemeen directeur ook een zekere doorwerking gekregen in het optreden van de leden van de directieraad zelf. Zij moesten immers de soms onvoorspelbare of niet goed begrepen besluiten van de algemeen directeur in hun eigen directie doorvoeren. De directieraad werd dan ook binnen de organisatie vrij sterk geïdentificeerd met de algemeen directeur. De juistheid van dat beeld werd onder meer bevestigd toen de algemeen directeur na de NOS uitzending in september 2011 in de problemen kwam. De directieraad heeft zich toen met een steunverklaring achter de algemeen directeur gesteld. Dat heeft in de rest van de organisatie het beeld opgeroepen dat de directieraad zich kritiekloos achter de algemeen directeur schaarde.

De resultaten van de enquête en de verdiepende gesprekken onder de medewerkers van het COA bevestigen het boven geschetste beeld. Het vertrouwen in de leiding van de organisatie (algemeen directeur en directieraad) is zeer laag. Het onderzoek dat de Ondernemingsraad onder medewerkers heeft gedaan, wijst in dezelfde richting. De hierboven beschreven bestuursstijl leidt inderdaad tot sociale onveiligheid binnen de organisatie.

Door de algemeen directeur en de Raad van Toezicht is naar voren gebracht dat het gebrek aan sociale veiligheid samenhangt met het feit dat de organisatie zich in een krimp bevond. Medewerkers vrezen dan voor hun baan, hetgeen zich in sociale onveiligheid vertaalt. De Commissie kan zich voorstellen dat baanonzekerheid tot een gevoel van sociale onveiligheid kan leiden, hoewel dit uit veruit de meeste gevoerde gesprekken niet is gebleken. Naar het oordeel van de Commissie is de bestuursstijl van de algemeen directeur een belangrijkere factor. Daarbij geldt dat hoe dichter een medewerker tot de algemeen directeur staat, hoe groter de invloed van de bestuursstijl van de algemeen directeur is op het gevoelde gebrek aan sociale veiligheid. Het vertrouwen in de leiding blijkt het laagst te zijn in Rijswijk. Het is niet uitgesloten dat een gering vertrouwen in de leiding tot een vicieuze cirkel leidt. Bij het ontbreken van vertrouwen kan minder goed op gezag worden gestuurd, en moet dit meer op macht gebeuren. Dat kan ertoe leiden dat de organisatie en de informatievoorziening zo wordt ingericht dat de leiding een sterke machtpositie inneemt. Een meer complexe organisatie, waar alleen de algemeen directeur een goed overzicht heeft, zou dan de positie van de leiding versterken. De Commissie sluit niet uit dat elementen van deze cirkel hier aanwezig zijn geweest. Voor de informatievoorziening zij verwezen naar hetgeen hierboven is gezegd. Verder in deze paragraaf komt de interne inrichting van de organisatie nog ter sprake. Die laat zich ook in dit beeld plaatsen.

Wat betreft de klachtenregelingen zijn de medewerkers van het COA onvoldoende bekend met deze (inhoud van de) verschillende regelingen. Ook vindt de gemiddelde werknemer van het COA de klachtenregelingen onhelder. Verder ervaart 30% van de medewerkers een belemmering om een klacht in te dienen, met name omdat men er niet van overtuigd is dat de klacht integer wordt behandeld. Dit heeft volgens de Commissie mede te maken met het feit dat de vertrouwenspersoon deel uitmaakt van de directieraad. Ook het feit dat de klachten en/of meldingen conform de verschillende regelingen uiteindelijk op het bureau van de algemeen directeur terechtkwamen, maakte volgens de Commissie dat medewerkers er niet van overtuigd waren dat de klachten en/of meldingen integer zouden worden behandeld.

De Commissie is dan ook van oordeel dat de klachtensystematiek binnen het COA onvoldoende heeft gefunctioneerd. Het feit dat van de regelingen de afgelopen jaren weinig gebruik is gemaakt zegt naar het oordeel van de Commissie dan ook niet dat er weinig klachten en/of meldingen over ongewenst gedrag waren. Die waren er namelijk wel en hebben deels buiten de officiële klachtensystematiek om hun weg naar buiten moeten vinden.

Vertrokken directeuren

Het sterke verloop onder de directeuren ziet de Commissie als een verdere bevestiging van het hierboven geschetste beeld. Hoewel een aantal directeuren om geheel andere redenen is vertrokken, moet geconstateerd worden dat bij een grote meerderheid van hen de slechte samenwerkingsrelatie met de algemeen directeur een factor van betekenis is geweest, en regelmatig ook de enige factor.

In veel gevallen was er sprake van een zodanige slechte samenwerkingsrelatie met de algemeen directeur dat de betrokken directeur daaruit zelf de consequenties trok; in één geval ging het om een gedwongen ontslag. De financiële gevolgen voor het COA waren daardoor beperkt. Ernstiger was het feit dat door de vele wisselingen kennis en ervaring verloren ging. Zo kende de directieraad begin 2011 slechts één ervaren directeur: de zes anderen waren eerst zeer recent op hun positie benoemd. Ook de medebestuurder, die voordien een gewaardeerd directeur was geweest, verloor terzelfder tijd die positie.

Vormgeving van de organisatie

Zoals aangegeven beheerste de algemeen directeur de besluitvorming binnen het COA in sterke mate. Verschillende gesprekspartners van de Commissie hebben aangegeven dat zij dat ook graag wilde: zij identificeerde zich met het COA. Maar daarmee was het COA ook de organisatie die deed wat zij wilde en waarvoor zij de credits wilde ontvangen.

Daarmee liet zich minder goed verenigen dat er een tweede bestuurder naast haar zou fungeren. Hoewel zij die in beginsel wel leek te wensen, maakte zij wel duidelijk dat er uiteindelijk één de eindverantwoordelijkheid moest hebben. Twee keer is een medebestuurder benoemd, en één keer is met een officieuze medebestuurder gewerkt zonder dat die formeel was benoemd. In alle gevallen is de medebestuurder na enkele maanden vertrokken.

Bij beide formeel benoemde bestuurders is dat ten minste voor een deel veroorzaakt door het optreden van de algemeen directeur. De eerste medebestuurder vertrok nadat de directieraad het vertrouwen in hem had opgezegd. Dat ging niet zonder haar medeweten. Vast staat dat de extern adviseur die haar 'trusted advisor' was een belangrijke rol heeft gespeeld bij de voorbereiding van de verklaring waarbij het vertrouwen door de directeuren werd opgezegd. De tweede medebestuurder was nog betrekkelijk onervaren. Toen hij startte als bestuurder werd hij tevens belast met de waarneming van verschillende vacante directeursfuncties. Het was voor veel van de andere directeuren duidelijk dat dit voor hem een te grote belasting zou zijn. De algemeen directeur is hem onvoldoende te hulp geschoten, zodat ook hij na enkele maanden vertrok. De Commissie meent dat een bestuursvoorzitter het niet mag laten gebeuren dat een collega-bestuurder op deze wijze, en zonder dat daarbij enige actie is ondernomen om hem te steunen of te bemiddelen, aan de kant wordt gezet.

De inrichting van de organisatie in een groot aantal directies – voor het merendeel stafdirecties – met voor een deel ook niet scherp onderscheiden en beperkte verantwoordelijkheden, had tot gevolg dat de besluitvorming nodeloos ingewikkeld werd. Verwezen zij naar hetgeen daarover in hoofdstuk vier is opgemerkt. Het betekende wel dat de algemeen directeur in de positie kwam te verkeren dat zij het beste overzicht had. Daar kwam bij dat zij zich niet alleen met strategische vragen bezig hield, maar zich ook tot in detail bemoeide met operationele kwesties, waarmee zij op de stoel van directeuren ging zitten.

Salaris (inclusief dienstauto)

Salaris

De algemeen directeur verdiende vanaf 2006 een salaris dat zodanig hoog was dat het ingevolge de Wopt gepubliceerd moest worden. Dat salaris was vastgesteld door het oude bestuur, en in 2007 door de Raad van Toezicht met terugwerkende kracht tot 2006 verhoogd met een compensatie voor de fiscale bijtelling van de dienstauto. Dat men een hoog salaris weet te verkrijgen kan men moeilijk euvel duiden. Integendeel: men kan het als een teken van kracht zien.

Tot 1 januari 2011 was de vaststelling van het salaris in handen van de Raad van Toezicht. In de eerste jaren na invoering van de Wopt is van de kant van het departement aangegeven dat het salaris te hoog was, en dat

dit in ieder geval een probleem zou vormen indien de minister – bij in werking treden van de wetwijziging van de Wet COA – het salaris zou vaststellen. Het verzoek van de minister aan de Raad van Toezicht hier aandacht aan te besteden heeft nauwelijks tot aandrang tot vermindering van die kant geleid.

Vervolgens moest de Raad van Toezicht een voorstel doen voor het salaris na de nieuwe benoeming per 1 januari 2011. Uiteraard was daarbij de vraag aan de orde of het salaris in overeenstemming met de Balkenende norm (€ 187.340,- in 2011) zou moeten komen. Bij de verschillende voorstellen van de Raad van Toezicht – in feite opgesteld door of namens de algemeen directeur – over het nieuwe salaris, werd geen helderheid betracht. Enerzijds werd gesproken over handhaving van de vigerende arbeidsvoorwaarden, anderzijds werd in enkele voordrachten een salaris voorgesteld dat nauwelijks boven de Balkenende norm uitkwam. Op verschillende manieren is toen ook door de algemeen directeur gesuggereerd dat die opstelling in overeenstemming was met haar geldende salaris. Direct door het departement gevraagd naar inzage in haar salarisstrook, reageerde zij verbolgen. Toen uiteindelijk na de uitzending van de NOS haar salarisstrook moest worden getoond, bleek het salaris aanzienlijk hoger te zijn. Dit is toen verklaard uit het feit dat haar salaris van de door haar volgens contract gewerkte 40 uur was teruggerekend naar de standaard van 36 uur. Van de kant van het departement is dit gezien als het bewust onjuist informeren.

De Commissie oordeelt hier als volgt over. Zij stelt voorop dat het verwijt van de algemeen directeur aan de Raad van Toezicht, inhoudende dat die geen leiding gaf in de salariskwestie, juist is. De raad verzette zich niet tegen de Balkenende norm, maar liet aan de algemeen directeur alle ruimte om in gesprekken met het departement een goed resultaat te boeken. Tegelijkertijd gebruikte de algemeen directeur de geboden ruimte om voorstellen voor de Raad van Toezicht aan de minister op te stellen die onvoldoende duidelijk waren, en aanvankelijk op dit punt slechts vermeldde dat de vigerende arbeidsvoorwaarden intact zouden blijven zonder een salarisbedrag te noemen. Haar handelwijze was er kennelijk op gericht haar salaris in stand te houden. Ondertussen bleef haar oude salaris ook na 1 januari 2011 doorlopen. Zij heeft al met al een rol op zich genomen die de Raad van Toezicht en departement haar niet hadden moeten laten spelen. In die rol heeft zij onjuiste informatie over haar geldende salaris verstrekt.

De Commissie kan niet vaststellen dat het gaat om opzettelijk onjuist verstrekte informatie: de omrekening van het salaris van 40 naar 36 uur kan ook een elders gemaakte fout zijn geweest, die over het hoofd is gezien. Daar staat wel het volgende tegenover. Het gaat om de hoogte van het door de algemeen directeur zelf verdiende salaris. De onderhandelingen met het departement gingen bovendien juist over de hoogte van dat salaris, hetgeen het onwaarschijnlijk maakt dat de hoogte daarvan niet aan haar bekend was. Ten slotte valt op dat de algemeen directeur tijdens het gesprek op het departement, waar zij haar salarisstrook toonde, zei zelf ook verrast te zijn over de hoogte van haar salaris. De Commissie heeft van verschillende betrokkenen begrepen dat zij in ieder geval reeds vóór het gesprek daarvan op de hoogte was.

De algemeen directeur heeft er op gewezen dat het departement op grond van de publicaties in het jaarverslag en ingevolge de Wopt al op de hoogte was van haar inkomen, en dus niet verwonderd had moeten zijn over de hoogte daarvan. Dat is op zichzelf juist. Tegen die achtergrond is het ernstiger dat het COA bij het voorleggen van concept-antwoorden op Kamervragen aan het departement ook de onjuiste gegevens vermeldde. Het volgen van die antwoorden zou de minister in ernstige problemen hebben gebracht.

De dienstauto

In februari 2006 wordt een Audi A8 als dienstauto aangeschaft voor ruim € 100.000,-. Hoewel geen wettelijke normen voor de aanschaf van een dienstauto voor ZBO's golden, plegen ministers in minder kostbare auto's te rijden. Als referentiepunt zou dat betekenis gehad moeten hebben. De auto werd, tegen een aanmerkelijke contractuele boete, in april 2006 afbesteld. In 2011 werden Kamervragen gesteld waarvoor het COA een concept-antwoord opstelt. Daarin staat over het afbestellen van de auto: 'Deze auto is weer afbesteld omdat na het aantreden van het Kabinet Balkenende III in juli 2006 er nieuwe normen voor het gebruik van dienstauto's werden afgesproken. Het COA wenst zich aan deze normen te houden.' Dit antwoord is niet juist en is door de minister ook niet overgenomen: de auto werd immers afbesteld voordat het kabinet Balkenende III aantrad.

Onjuist of misleidend is ook de informatie die is gegeven rondom het privé gebruik van de dienstauto, mede in verband met de fiscale behandeling van dienstauto's. De algemeen directeur heeft aan het departement en ook aan de Commissie verklaard dat zij de dienstauto niet privé heeft gebruikt. Aan de belastingdienst werd door het COA in 2006 ook aangegeven dat het COA privé gebruik verbiedt. De fiscus weigerde echter de toen aangevraagde 'verklaring geen privé gebruik auto' – nodig om de fiscale bijtelling voor gebruik dienstauto te vermijden – omdat het COA niet de daarvoor nodige rittenadministratie wilde bijhouden. Daarop heeft de Raad van Toezicht besloten de fiscale bijtelling te compenseren door een salarisverhoging ter waarde van die bijtelling.²⁴² In latere gesprekken over het salaris heeft de algemeen directeur steeds bevestigd dat zij de auto niet privé gebruikte. Toen haar daarbij gevraagd werd waarom dan niet een verklaring van de belastingdienst was gevraagd, suggereerde zij dat daar niet eerder aan gedacht was. In september 2011 wordt ook op vragen aan de NOS geantwoord dat de auto niet privé werd gebruikt.

Inmiddels is de Commissie gebleken dat de auto in de weekenden bij de algemeen directeur bleef, en dat de auto ook werd gebruikt. Verder is gebleken dat de chauffeur lange privé ritten voor de algemeen directeur en haar familie heeft gemaakt. In een kennelijke poging om dit privé gebruik achteraf te maskeren heeft de algemeen directeur rond de NOS uitzending in haar agenda een vrij groot aantal bezoeken aan clusters en/of asielzoekerscentra en andere afspraken laten inboeken op weekenddagen. Die bezoeken hebben echter niet plaats gevonden. De Commissie concludeert dat mevrouw Albayrak in dit verband niet integer heeft gehandeld.

Conclusie

De Commissie moet tot de conclusie komen dat de bestuursstijl van de algemeen directeur – en in het verlengde daarvan ook van de directieraad – aanzienlijk heeft bijgedragen aan een gebrek aan vertrouwen in de leiding en aan sociale onveiligheid binnen de organisatie. De enquête onderstreept de ernst van de situatie in dit opzicht.

Er werd door niemand goed tegenwicht geboden aan de algemeen directeur. Dit had van de directieraad, Raad van Toezicht en Ondernemingsraad mogen worden verwacht. Daarbij hielp niet dat de algemeen directeur weinig ontvankelijk was voor kritiek. Bovendien werd mogelijk tegenwicht effectief geneutraliseerd. Onderzoek of visitatie die mede haar optreden zouden betreffen, werd geweerd. De Commissie ziet dit als een belangrijke oorzaak van de geschetste bestuursstijl.

Binnen het COA bestond met recht kritiek op het feit dat de algemeen directeur niet altijd het goede voorbeeld gaf. Zij stelde zich boven de regels die voor anderen wel golden. Bovendien gaf zij ook bewust onjuiste informatie, zoals over het privé gebruik van haar dienstauto. Verder heeft zij geprobeerd het privé gebruik te maskeren.

Naar het oordeel van de Commissie past de wijze van optreden van de algemeen directeur niet in de publieke dienst.

6.3 DE RAAD VAN TOEZICHT

Taakopvatting van de Raad van Toezicht

Uit de verslagen van de vergaderingen blijkt niet dat de raad een intensieve discussie heeft gevoerd over de wijze waarop hij zijn taak zou moeten invullen. Wel blijkt uit het standpunt van de raad bij de voorbereiding van de nieuwe wet dat de raad zichzelf een vrij stevige positie als toezichthouder toebedacht, met nog wat sterkere bevoegdheden dan hij uiteindelijk kreeg. Tot 1 januari 2011 bezat de raad overigens alle bevoegdheden die hij wenste: formeel was de raad nog het bestuur.

²⁴² Met omrekening van het netto bedrag naar bruto. Zie hierover verder bij de Raad van Toezicht.

De nieuwe Raad van Toezicht i.o. heeft een vergaderritme van vier vergaderingen per jaar vastgesteld. Uit zijn midden heeft hij een auditcommissie gevormd, terwijl de voorzitter en vicevoorzitter de taak van de remuneratiecommissie op zich namen.

De vergaderingen van de Raad van Toezicht werden voorbereid door de algemeen directeur, en door haar bijgewoond. De financieel directeur was regelmatig ter vergadering aanwezig; de overige directeuren hadden geen of zeer weinig contact met de Raad van Toezicht. De leden van de Raad van Toezicht waren zeer tevreden over de informatie die zij van de algemeen directeur ontvingen. Daarnaast voerde de raad in beginsel twee keer per jaar overleg met de verantwoordelijke bewindspersoon (personen). Een medewerker van de directie Strategie en Bestuur fungeerde als secretaris van de raad.

De voorzitter en de vicevoorzitter hadden buiten de vergaderingen om regelmatig contact met de algemeen directeur. Bij de voorzitter ging dat veelal telefonisch; de vicevoorzitter kwam eens in de zes weken naar het COA voor een gesprek met de algemeen directeur. Leden van de Raad van Toezicht streefden ernaar aanwezig te zijn op de nieuwjaarsreceptie van het COA en op de grote personeelsbijeenkomsten. Ook werd jaarlijks een door de algemeen directeur uitstekend voorbereid werkbezoek afgelegd.

De informatievoorziening aan de raad

De primaire bron van informatie van de Raad van Toezicht is de algemeen directeur. Deze was daarin zeer voortvarend: wekelijks werden de leden van de raad van informatie over ontwikkelingen voorzien. Bovendien waren de vergaderingen goed voorbereid met tijdig aangeleverde stukken.

Om te voorkomen dat de Raad van Toezicht eenzijdig of beperkt wordt geïnformeerd, is het van belang dat de Raad van Toezicht naast het bestuur ook andere informatiebronnen hanteert, zo stelt de Algemene Rekenkamer over het functioneren van een Raad van Toezicht. De Commissie meent dat de raad op dit punt te weinig alert is geweest. Daardoor werd het mogelijk dat hij onvoldoende zicht kreeg op de bestuurscultuur en het werkklimaat binnen het COA. Dit oordeel stoelt op de volgende overwegingen.

Signalen van buiten dat er binnen het COA problemen zouden zijn in verband met de sociale veiligheid en het werkklimaat heeft de raad niet opgevangen. Doorgaans was er waardering voor de taakuitvoering van het COA van de kant van bewindslieden en het departement. Incidenten die de ministeriële verantwoordelijkheid activeerden deden zich weinig voor en werden doorgaans goed opgelost.

De Raad van Toezicht heeft ook vanuit de organisatie van het COA geen signalen onderkend dat er sprake was van sociale onveiligheid in verband met de bestuursstijl van de algemeen directeur. Hij was dan ook verrast door de NOS-uitzending in september 2011 en de bewering daarin dat er sprake was van een angstcultuur.

Het is voor een Raad van Toezicht niet eenvoudig hier een goed zicht op te krijgen. Zeker indien de resultaten van het werk van het COA als bevredigend worden ervaren, zal men geneigd zijn te denken dat de organisatie goed functioneert. In dit geval was het optreden van de algemeen directeur mede een factor van belang, terwijl de informatievoorziening juist via diezelfde algemeen directeur liep. Toch moet men zich afvragen of de Raad van Toezicht niet te weinig attent is geweest.

Sociale veiligheid was wel degelijk een onderwerp van zorg binnen het COA, en het hoge cijfer voor ziekteverzuim kwam ook in de Raad van Toezicht regelmatig ter sprake. Regelmatig werd dan ook aangedrongen op het terugbrengen van dat verzuim, hetgeen ook in zekere mate lukte. Dat er sprake was van sociale onveiligheid werd door de algemeen directeur toegeschreven aan de voortdurende krimp waarin de organisatie zich bevond, en de Raad van Toezicht leek niet te twijfelen aan die verklaring. Inderdaad kan een krimpende organisatie tot een groter gevoel van onveiligheid leiden, maar enig onderzoek naar de vraag of dit hier

de enige of de dominante factor was, is niet ingesteld. Bovendien is het personeelsbestand in de jaren dat de Raad van Toezicht functioneerde, nauwelijks teruggelopen. In 2006 is sprake nog van een beduidende teruggang en daarna pas weer in 2011.

Een aanwijzing had ook het grote verloop onder de directeuren kunnen zijn. Dat verloop had slechts een beperkte relatie met de krimp: zo was er begin 2011 van de zeven directeuren slechts één die al langer als directeur werkzaam was. Steeds bleek de algemeen directeur een bevredigende verklaring voor het vertrek te kunnen geven, een verklaring die zelden door een gesprek met de vertrekkende directeur is geverifieerd. Direct contact met de directeuren was er bijna niet totdat in 2010, in verband met het vertrek van een bestuurder kort na diens benoeming, door de voorzitter en vicevoorzitter een gesprek met ieder van de directeuren is gehouden.

Tegenover de Commissie heeft de voorzitter van de Raad van Toezicht verklaard dat hij zich niet kon voorstellen dat die gesprekken door de directeuren als onveilig zijn ervaren. Van de kant van de directeuren is tegenover de Commissie echter het tegendeel gesteld. De vrees bestond dat hetgeen met de Raad van Toezicht werd gedeeld, direct bij de algemeen directeur bekend zou worden. De Commissie kan die vrees plaatsen tegen de achtergrond van de werkwijze van de algemeen directeur om te trachten alle voor haar relevante informatie, ook als die vertrouwelijk aan anderen was meegedeeld, te achterhalen. Daar kwam bij dat bij de directeuren het beeld bestond dat de algemeen directeur met de voorzitter en speciaal ook met de vicevoorzitter van de Raad van Toezicht heel directe lijnen had.

Verschillende leden van de Raad van Toezicht hebben ook verklaard dat er tijdens de bijeenkomsten die zij bezochten voldoende mogelijkheden bestonden om de stemming onder het personeel te peilen. Kennelijk is dat toch onvoldoende gelukt. Ook het verloop van de procedure voor het werven van een tweede bestuurder naast de algemeen directeur had een teken aan de wand kunnen zijn. Nadat het onderwerp anderhalf jaar op de agenda had gestaan, heeft de Raad van Toezicht een procedure gestart voor het aantrekken van een tweede bestuurder. Nadat de door de raad geselecteerde kandidaat door de algemeen directeur was afgewezen wegens het ontbreken van voldoende 'klik', werd een volgende kandidaat benoemd. Deze is slechts enkele maanden in functie geweest. Hij vertrok nadat de directieraad een verklaring had opgesteld waarin het vertrouwen in hem werd opgezegd. Zoals elders vermeld, gebeurde dit niet zonder medeweten van de algemeen directeur. De Raad van Toezicht heeft hier een onderzoek laten instellen dat tot de conclusie kwam dat hier van een bedrijfsongeval sprake was.

Het onderzoek legde derhalve de schuld niet eenzijdig op het bord van de bestuurder in wie het vertrouwen was opgezegd. Ook al zou deze bestuurder niet de ideale man zijn geweest voor de functie, dan moet toch het zo snelle vertrek op zijn minst wel enige vraagtekens oproepen over de sfeer waarin hij is ontvangen.

Vervolgens is nogmaals een bestuurder benoemd, dit keer uit de kring van de directeuren. Ook deze is na enkele maanden vertrokken. De voorzitter van de Raad van Toezicht heeft met hem een exitgesprek gehad. Daaruit zou zijn gebleken dat uitsluitend omstandigheden die geheel buiten de werksfeer lagen, aan het snelle vertrek debet waren. De Commissie heeft dit niet rechtstreeks kunnen controleren,²⁴³ maar heeft uit verschillende gesprekken de indruk gekregen dat de omstandigheden waaronder hij zijn functie moest vervullen – naast de functie van bestuurder ook tijdelijk nog die van enkele vertrokken directeuren – negatief hebben uitgewerkt. Die omstandigheden zouden op zichzelf ook al de oorzaak van het snelle vertrek hebben kunnen zijn.

De Commissie meent dat al hetgeen is voorgevallen in de trajecten tot aanstelling van een bestuurder naast de algemeen directeur voor de Raad van Toezicht tot nadere bezinning had moeten leiden. Kon men de overtuiging handhaven dat de algemeen directeur een medebestuurder met open armen wilde ontvangen? Hoewel zij (bij gelegenheid) positief was over een dergelijke benoeming, paste dit wellicht minder bij haar stijl van leiding geven dan de raad veronderstelde.

²⁴³ Betrokkene stelde geen prijs op een gesprek met de Commissie.

Tenslotte hebben zich in het voorjaar van 2011 twee medewerkers met klachten bij de vicevoorzitter van de Raad van Toezicht gemeld. Deze heeft een meer specifieke klacht over de communicatie met de algemeen directeur besproken, die toezegde daar aandacht aan te besteden. De meer algemene klacht over het werkklimaat bij de betrokken directie is door hem verder buiten behandeling gelaten, ondanks het feit dat de klagers hem hadden gemeld dat dit voor hen onbevredigend was. Ongeveer tegelijkertijd was de vicevoorzitter aanwezig bij een gesprek op het departement over twee daar binnengekomen klachten. De binnenkomst van de verschillende klachten is aan de overige leden van de Raad van Toezicht informeel gemeld.

De Commissie concludeert dat de Raad van Toezicht zich onvoldoende bewust is geweest van de betekenis van de signalen die wezen op sociale onveiligheid als gevolg van de bestuursstijl van de leiding van het COA. Hij had zich voor het verkrijgen van informatie te afhankelijk gemaakt van de algemeen directeur, en liet na zelfstandig onderzoek te doen in situaties die duiden op mogelijke problemen.

De taakvervulling van de raad ten aanzien van rechtmatigheid en doelmatigheid

De audit commissie en de raad hebben aandacht besteed aan de financiële ontwikkelingen bij het COA. Dit was ook een belangrijk onderwerp tijdens de vergaderingen van de raad. In de loop van de jaren is aan veel opmerkingen in de management letter van de externe accountant tegemoet gekomen, mede op aandringen van de (audit commissie van de) raad. Verder constateerde de accountant jaarlijks in zijn rapport van bevindingen dat de (financiële) organisatie op orde was.

Inzake het functioneren van de Raad van Toezicht in relatie tot de doelmatigheid van het handelen van het COA heeft de Commissie het volgende beeld: de Raad van Toezicht heeft zich intensief beziggehouden met de doelmatigheid van de taakuitvoering door het COA, zoals blijkt uit de eerder geschetste aandacht voor het financiële reilen en zeilen, waaronder de kostprijsystematiek (en de discussie daarover met het ministerie) en de samenwerking in de keten. Ten aanzien van de doelmatigheid van de COA-organisatie heeft de Commissie enerzijds geconstateerd dat er op punten aandacht is besteed aan de inrichting van de organisatie. Anderzijds heeft de Commissie niet kunnen constateren dat de Raad van Toezicht zich tijdig nadrukkelijk en indringend heeft verdiept in de omvang van het hoofdkantoor in Rijswijk in verhouding met de rest van de organisatie (grootweg een verhouding van 1:2). Ook het grote aantal stafdirecties en de overlappende competenties en miscommunicatie tussen directies onderling lijken niet of nauwelijks onderwerp van discussie geweest tijdens de vergaderingen van de Raad van Toezicht gedurende de periode 2007-2010.

De Raad van Toezicht heeft mede tot taak de meer algemene belangen in het oog te houden, en de behartiging daarvan af te wegen tegen de belangen van het COA. Bij het COA heeft de neiging bestaan zich sterk met het eigen belang van de organisatie te identificeren, zodat overstijgende invalshoeken, zoals goede synergie in de keten, minder in beeld kwamen. De Raad van Toezicht had daartegen een zeker tegenwicht kunnen vormen.

Salariëring en auto van de algemeen directeur tot 1 januari 2011

De vaststelling van het salaris van de algemeen directeur geschiedde in deze periode door het bestuur en daarna door Raad van Toezicht i.o..

Het salaris van de algemeen directeur heeft in de periode voor de komst van de Raad van Toezicht onder het daaraan voorafgaande bestuur een zeer snelle ontwikkeling doorgemaakt. Die verhogingen leken aanvaardbaar ingegeven door haar snelle carrière, die uitliep op haar benoeming tot algemeen directeur op 1 oktober 2004. Haar salaris werd toen op € 10.000,- per maand gesteld. Enige maanden later volgt een verhoging tot €11.111,- per maand gemotiveerd met de wijziging van het dienstverband van 36 naar 40 uur. Ruim een jaar later volgt een verhoging tot € 13.380,- per maand.

De Commissie vindt deze beide laatste verhogingen fors. Op dit niveau is een grote inzet vanzelfsprekend, en zou een verhoging van het aantal uren van het dienstverband niet automatisch tot een salarisverhoging moeten leiden, en al helemaal niet nadat zo kort tevoren het nieuwe salaris voor de nieuwe functie was vastgesteld. De daarop volgende verhoging van ruim € 2.000,- bruto per maand is moeilijk te passen in het

beleid dat toen reeds enige tijd voor topfunctionarissen in de publieke dienst werd gevoerd. Het voorgaande geldt ook als rekening moet worden gehouden met de volgens de toenmalige bestuursvoorzitter uitstekende prestatie die de algemeen directeur leverde. Het gevolg is dat het salaris aanmerkelijk uitsteeg boven het gemiddelde salaris dat aan de top van vergelijkbare organisaties werd verdiend. In het Ordina rapport uit 2004, opgesteld om een richtlijn voor het salaris te hebben, werd € 10.500,- passend gevonden bij een eenhoofdige leiding van het COA. Bij het aantreden van de Raad van Toezicht i.o. ontving de algemeen directeur een salaris dat boven de Wopt-norm uitging. Om die reden is het salaris jaarlijks in het jaarverslag en in de publicatie van het ministerie van BZK op grond van de Wopt gepubliceerd.

De Raad van Toezicht was tot 1 januari 2011 het bevoegde orgaan om het salaris vast te stellen. De salarisverhogingen die in deze periode werden toegekend waren – met de hierna te bespreken uitzondering – steeds de verhogingen conform de CAO welzijn. Het arbeidscontract van de algemeen directeur verplichtte tot deze verhogingen.

Van de kant van het departement is in de loop van de jaren aangegeven dat het salaris te hoog was, gezien het beleid omtrent topsalarissen dat werd gevoerd. Er werd daarbij op benedenwaartse bijstelling aangedrongen. Dit geschiedde ook tijdens het overleg van de Raad van Toezicht met de minister van Justitie op 6 april 2010; de raad zegde toen toe dit met de algemeen directeur te bespreken.

In de verslagen van de Raad van Toezicht wordt niet gerept van een discussie hierover naar aanleiding van dit overleg. Het salaris lijkt volgens de verslagen in deze gehele periode geen onderwerp van besluitvorming in de Raad van Toezicht geweest te zijn. Van de kant van de raad is aan de Commissie verklaard dat het geldende contract een verandering van het salaris uitsloot. Wel is, omdat in ieder geval bevestiging van het salaris was toegezegd, het salaris bevroren, nadat in mei 2010 nog de CAO-verhoging was toegepast.

De enige wijziging in het salaris hing samen met het gebruik van de dienstauto. Door verandering in de fiscale regelgeving moest het privé gebruik voortaan belast worden bij de inhouding van loonbelasting door de werkgever. De belastingdienst weigerde de afgifte van de 'verklaring geen privégebruik auto'. Die was aangevraagd onder vermelding van het feit dat de COA het privé gebruik van dienstauto's verbod. Dit was echter onvoldoende omdat geen rittenadministratie werd bijgehouden, zoals de belastingdienst verlangde. Er vond dus fiscale bijtelling plaats. Om die te compenseren kende de Raad van Toezicht een zogenoemde harmonisatietoeslag toe. In de brief van de voorzitter van de raad is niet vermeld waarom dat gebeurde, en werden ook geen voorwaarden voor het gebruik vermeld.

De Commissie begrijpt deze toelage niet. Indien juist zou zijn dat de auto wel privé werd gebruikt en mocht worden gebruikt, betekent dit niet dat de belastingheffing op dat privé gebruik ook door het COA gecompenseerd zou moeten worden. Dat volgt geenszins uit de arbeidsovereenkomst, die slechts handelt over de eerdere situatie – toen nog geen dienstauto ter beschikking stond maar alleen een leaseauto. Indien geen privé gebruik was toegestaan, zoals volgde uit de COA afspraken zoals ook in de brief aan de belastingdienst genoemd, dan had het voor de hand gelegen dat aan het vereiste van een rittenadministratie zou zijn voldaan. De fiscale bijtelling was dan achterwege gebleven. De Commissie veronderstelt dat de Raad van Toezicht niet op de hoogte was van het verbod van privé gebruik van dienstauto's.

De Commissie concludeert dat de compensatie voor de fiscale bijtelling een salarisverhoging was die in geen van beide veronderstellingen naar haar mening gerechtvaardigd was. Het getuigt bovendien niet van grote zorgvuldigheid dat bij de toekenning van de compensatie geen motivering is gegeven, zodat de rechtvaardiging ervan ook niet goed kan worden begrepen.

Gang van zaken bij de invoering van de nieuwe wetgeving per 1 januari 2011

Op 1 januari 2011 trad de gewijzigde Wet-COA in werking. Dat bracht een aantal veranderingen mee. Zo werd de Raad van Toezicht i.o. werkelijk Raad van Toezicht. Voorts moest een raad van bestuur worden benoemd, waarvoor de Raad van Toezicht een voordracht moest doen, inclusief een salarisvoorstel.

Benoeming en salarিসvaststelling geschiedde dan door de minister. Daarnaast moesten enige reglementen worden vastgesteld.

De datum waarop de nieuwe wetgeving zou ingaan, bleef enige tijd onzeker. Hoewel de wet al in mei 2010 in het Staatsblad was verschenen, bleef de noodzakelijke algemene maatregel van bestuur nog enige tijd uit. In het najaar van 2010 werd duidelijk dat invoering per 1 januari 2011 mogelijk zou zijn, en vroeg het departement ook om een voordracht voor de raad van bestuur.

Op 9 december 2010 wordt de voordracht gedaan. Over het feit dat mevrouw Albayrak zou worden voorgedragen, bestond geen enkel meningsverschil: departement en Raad van Toezicht wensten haar tot bestuurder te benoemen. Het enige punt waar de brief opheldering over zou moeten geven, was het voorstel voor het salaris. Na de reeds jaren lopende discussie over het salaris was nu het moment gekomen van een nieuwe benoeming, die door de minister zou moeten geschieden. Zou het salaris in overeenstemming met de Balkenende norm gebracht moeten worden, of was er sprake van 'verkregen rechten', die dat verhinderden?

De brief van 9 december 2010 is op dit punt onduidelijk. Er wordt in het geheel geen salarisbedrag genoemd, maar er wordt gesproken van 'handhaving van vigerende arbeidsvoorwaarden'. Dat wijst er op dat de raad het salaris wilde handhaven, en niet tot de Balkenende norm wilde laten dalen. Op zichzelf zouden voor een dergelijk standpunt argumenten aangedragen kunnen worden, zoals verkregen rechten in combinatie met een uitstekende functievervulling. De brief zwijgt daarover echter in alle talen.

De Commissie acht dit onbegrijpelijk. Na de jarenlange discussie was nu het ogenblik gekomen een beslissing op dit punt te nemen. Van groot belang was daarvoor het standpunt van de Raad van Toezicht. Het nu zonder enig argument en zonder enig concreet bedrag te noemen tot een voorstel te komen dat handhaving van het door het departement als te hoog bevonden salaris suggereert, betekent dat de raad zijn verantwoordelijkheid niet neemt. De Commissie heeft van leden van de Raad van Toezicht begrepen dat zij op het standpunt stonden dat wel een bijstelling tot de Balkenende norm nodig was. De Commissie kan niet zien hoe dat standpunt in overeenstemming is te brengen met de voordrachtbrief. Een discussie of een besluit over dit onderwerp is in de notulen van de Raad van Toezicht overigens niet te vinden.

Een en ander heeft tot veel vertraging geleid. Het gevolg was dat, toen de nieuwe wetgeving in werking trad, er nog geen helder voorstel voor een salaris was gedaan, zodat de benoeming van een raad van bestuur nog niet kon plaats vinden. Ook in het vervolgtraject heeft de Raad van Toezicht zijn verantwoordelijkheid niet genomen. De voorzitter van de Raad van Toezicht heeft de algemeen directeur gevraagd zelf de besprekingen met het departement te voeren. De verschillende concept-voordrachten zijn in de loop van het jaar met zeer beperkte bemoeienis van de raad opgesteld. De Raad van Toezicht heeft weinig beseft dat het van groot belang was om tijdig met een voordracht voor het bestuur te komen. Nu trad de Wet COA in werking zonder dat er een bestuur was, en zonder dat de reglementen voor bestuur en Raad van Toezicht tot stand waren gekomen dan wel goedgekeurd. Zoals elders in dit hoofdstuk wordt aangegeven, heeft dit tot gevolg gehad dat het COA vanaf 1 januari 2011 geen rechtsgeldige besluiten kon nemen en geen andere rechtshandelingen, zoals overeenkomsten, kon aangaan. Dat heeft een risico opgeleverd dat eerst aan het eind van 2011 door bekrachtiging is bezworen.

De Raad van Toezicht is als eerste verantwoordelijk om een dergelijke toestand te voorkomen. De (voorzitter van) de Raad van Toezicht heeft weinig gedaan om de besluitvorming af te ronden. Het gevolg was dat in september 2011 nog steeds geen bestuur was benoemd. De raad had bij het begin van het jaar het initiatief kunnen nemen om het geschil op te lossen en een definitieve voordracht te doen.

Conclusie

De Raad van Toezicht heeft zijn taak op een aantal belangrijke onderdelen onvoldoende invulling gegeven. Dat geldt in de eerste plaats de bestuurscultuur en het werkklimaat bij het COA. De Commissie concludeert dat de Raad van Toezicht zich onvoldoende bewust is geweest van de betekenis van de signalen die wezen op sociale onveiligheid als gevolg van de bestuursstijl van de leiding van het COA. Hij had zich voor het verkrijgen van informatie te afhankelijk gemaakt van de algemeen directeur, en liet na zelfstandig onderzoek te doen in situaties die duiden op mogelijke problemen. Het was zijn taak geweest te zorgen voor tegenwicht tegen een algemeen directeur die zozeer alle macht bij haar concentreerde.

Voor wat betreft het toezicht op de doelmatigheid van enerzijds de taakuitvoering en anderzijds de COA-organisatie heeft de Commissie het volgende beeld. Aan de doelmatigheid van de taakuitvoering heeft de raad – mede door toedoen van de auditcommissie – intensief aandacht besteed. De doelmatigheid van de organisatie heeft op punten aandacht gehad, maar is op andere onderdelen (waaronder de scheve verhouding tussen de centrale en de decentrale organisatie, en de overlappende competenties van directies) onderbelicht gebleven.

Bij de voordracht van de bestuurder per 1 januari 2011, en dan in het bijzonder ten aanzien van het bijbehorende voorstel tot vaststelling van het salaris, heeft de Raad niet zijn verantwoordelijkheid genomen. Er had in deze reeds lang slepende kwestie een duidelijk standpunt ingenomen moeten worden. Het COA is hierdoor maanden lang zonder bevoegd bestuur gebleven.

6.4 DE ONDERNEMINGSRAAD

Formeel-juridisch gezien heeft de Ondernemingsraad naar het oordeel van de Commissie voldoende gehandeld. De Ondernemingsraad had zes tot acht keer per jaar een overlegvergadering met de algemeen directeur. Verder heeft de Ondernemingsraad gebruik gemaakt van zijn advies- en instemmingsbevoegdheden.

Ten aanzien van het werkklimaat en de bestuursstijl moet de Commissie het handelen van de Ondernemingsraad als onvoldoende bestempelen. Hoewel de Ondernemingsraad in 2008 met enig succes heeft geprobeerd de (gevolgen van de) bestuursstijl van de algemeen directeur voor de werknemers en de organisatie bespreekbaar te maken, is de Ondernemingsraad daar in de jaren na 2008 niet meer in geslaagd. Dit komt mede door de wens van de Ondernemingsraad om een goede relatie met de algemeen directeur te onderhouden. Deze wens is naar het oordeel van de Commissie begrijpelijk, maar is wel ten koste gegaan van de belangen van de werknemers die de Ondernemingsraad dient te behartigen.

6.5 DE BEWINDSLIEDEN EN HET DEPARTEMENT

Het departement heeft ten aanzien van het COA verschillende rollen te vervullen. Met het departement wordt hier steeds het departement bedoeld dat verantwoordelijk was voor de aansturing van het COA. Dat was tot 14 oktober 2010 het ministerie van Justitie, en daarna het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Op de rol van andere departementen wordt hier niet ingegaan.

De rol van regelgever

De juridische structuur van het COA is vastgelegd in de Wet COA.²⁴⁴ Aanvankelijk kende die wet een structuur waarin de leiding van het COA was opgedragen aan een bestuur. De dagelijkse leiding berustte bij de hoofddirectie. Per 1 januari 2011 is het COA onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen gebracht, waarbij de Wet COA is gewijzigd. In de nieuwe structuur berust de leiding bij de raad van bestuur en is er een Raad van Toezicht. De wetswijziging heeft een lange voorbereidingstijd gekend. In 2006 is op initiatief van het departement een bijna geheel nieuw bestuur benoemd dat bedoeld was als toekomstige Raad van Toezicht te functioneren. Het bestuur trad dan ook in de praktijk op als Raad van Toezicht i.o., en de hoofddirectie als raad van bestuur i.o.. Deze stand van zaken heeft vijf jaar geduurd, tot de inwerkingtreding van de wijziging van de Wet COA.

De Commissie heeft niet geconstateerd dat het gedurende vijf jaar functioneren van een structuur die vooruitliep op de wet, in de praktijk tot problemen aanleiding heeft gegeven. Indien de gewijzigde wet reeds in 2006 in werking was getreden, zou het COA waarschijnlijk niet anders hebben gefunctioneerd dan nu het geval is geweest.

Op zichzelf is ook begrijpelijk dat men onder omstandigheden op een nieuwe wet vooruit loopt. Dat behoort dan echter wel gepaard te gaan met een duidelijke inspanning om de discrepantie tussen wet en feitelijke situatie niet langer dan nodig voort te laten bestaan. Tegen die achtergrond kan geconstateerd worden dat de voorbereiding van het wetsvoorstel erg lang heeft geduurd. Het is eerst op 9 november 2009 ingediend, kreeg vervolgens een snelle parlementaire behandeling, en werd op 10 juni 2010 in het Staatsblad geplaatst. Daarna heeft het nog tot 1 januari 2011 geduurd voordat het in werking trad. Hoewel dus geen praktische problemen zijn ontstaan, heeft geruime tijd een zekere onduidelijkheid bestaan over de bevoegdheden die aan de betrokken bestuursorganen zouden toekomen, en dus ook over de vraag welke rol de verschillende bestuursorganen moesten spelen. Immers, de verdeling van bevoegdheden tussen raad van bestuur, Raad van Toezicht en minister was onderwerp van een discussie die eerst in een laat stadium werd beslist. Zo gaf het ingediende wetsvoorstel meer bevoegdheden aan de Raad van Toezicht dan in het aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel het geval was. Door deze voortdurende discussie werd het moeilijker zich te oriënteren op een toekomstige wetswijziging: de inhoud daarvan stond nog onvoldoende vast.

Bij in werking treden wet geen raad van bestuur en ontbrekende reglementen

Bij in werking treden van de wetswijziging op 1 januari 2011 was er nog geen raad van bestuur benoemd en ontbrak nog een aantal besluiten en reglementen. Dat had tot gevolg dat de hoofddirectie (algemeen directeur) bleef handelen alsof zij tot raad van bestuur was benoemd. Zowel juridisch als feitelijk is dat een ongewenste situatie gebleken.

In juridisch opzicht was het gevolg dat het COA vanaf 1 januari 2011 geen geldige besluiten kon nemen, en dat ook aan privaatrechtelijke rechtshandelingen een gebrek kleefde. Daarmee werden risico's gelopen: indien door derden hierop een beroep zou zijn gedaan, en zich bijvoorbeeld aan een gesloten overeenkomst hadden willen onttrekken, had dat tot aanzienlijke problemen kunnen leiden. Uiteindelijk zijn deze problemen opgelost doordat eind 2011 besluiten zijn genomen waarbij alle door het COA verrichtte rechtshandelingen zijn bekrachtigd. Op gebreken kan dan geen beroep meer worden gedaan. Ook de ontbrekende reglementen zijn alsnog vastgesteld.

In feitelijk opzicht is het gevolg geweest dat een lang slepende discussie over het salaris van de algemeen directeur kon ontstaan, die voor in werking treden van de wet opgelost had moeten zijn, maar die daarna tot een grote vertraging heeft geleid.

²⁴⁴ Staatsblad 2010 nr. 203

De Commissie meent dat het departement onvoldoende regie heeft gevoerd op de invoering van de nieuwe wet. Het had zeker moeten stellen dat aan alle voorwaarden voor in werking treden zou zijn voldaan voordat de nieuwe wet in werking trad.

Slepende salariskwestie

De minister benoemt in de nieuwe structuur de Raad van Toezicht, en stelt het salaris vast. De Raad van Toezicht moet daartoe een voordracht doen. Over de voordracht bestond bij alle betrokkenen overeenstemming: de algemeen directeur onder het vorige statuut zou tot voorzitter van de raad van bestuur worden benoemd. Daarnaast zou er een tweede bestuurder komen. Problemen ontstonden echter rondom het toe te kennen salaris aan de algemeen directeur. Daarover moest de Raad van Toezicht een voorstel doen.

Nadat het departement om een voordracht had gevraagd, werd die in december 2010 door de Raad van Toezicht gedaan. De voordracht bevatte echter geen concreet voorstel voor een salaris, maar refereerde aan handhaving van de vigerende arbeidsvoorwaarden. Toen korte tijd later de tweede persoon op de voordracht zich terugtrok, werd de voordracht teruggenomen. Inmiddels was het de minister gebleken dat de hoogte van het salaris een punt van discussie was. Nadat hij had laten nagaan of het juridisch mogelijk was het salaris bij de nieuwe benoeming neerwaarts bij te stellen om het in overeenstemming met de Balkenende norm te brengen, stelde hij zich medio februari 2011 op het standpunt dat dit moest gebeuren. Vervolgens heeft het departement langdurig in contact gestaan met de Raad van Toezicht en met de beoogde bestuursvoorzitter. Dit heeft echter niet geresulteerd in een voorstel van de kant van de Raad van Toezicht over het salaris voordat in september de NOS uitzending de kwestie in een stroomversnelling bracht. Tot een benoeming is het toen niet meer gekomen.

De benoeming en de salarismvaststelling hebben te lang geduurd. Bij een adequate regie op de inwerkingtreding zou ervoor gezorgd zijn dat tijdig een raad van bestuur was benoemd en het salaris was vastgesteld. Toen dit niet het geval bleek te zijn, had het departement in ieder geval zijn verantwoordelijkheid moeten nemen om daarna snel tot een beslissing te komen. Onduidelijkheid en mogelijke onenigheid over het salaris hadden opgelost kunnen worden door een bespreking met de Raad van Toezicht waarin conclusies werden getrokken. Ook had de Raad van Toezicht op zijn verantwoordelijkheid aangesproken kunnen worden en een termijn gesteld kunnen worden voor wat betreft de advisering over het salaris, een mogelijkheid waarop de memorie van toelichting uitdrukkelijk wijst. Een tijdig besluit over het salaris had dan genomen kunnen worden.²⁴⁵

In plaats daarvan is het departement meegegaan in een discussie die bovendien met de verkeerde partner (de algemeen directeur, en niet de Raad van Toezicht die hier de aangewezen gesprekspartner was) werd gevoerd. Toen de minister zich eenmaal op het standpunt had gesteld dat het salaris in overeenstemming met de Balkenende norm moest komen, was in wezen de gehele discussie over het salaris dat de algemeen directeur tot dusverre verdiende, voor het departement niet meer relevant. Men had kunnen volstaan met aan te geven wat het (maximale) salaris zou moeten zijn, en vervolgens een voorstel van de Raad van Toezicht kunnen afwachten. Indien de verlaging te rigoureuus zou zijn geweest of een geleidelijke aanpassing wenselijk zou zijn, had het op de weg van de Raad van Toezicht gelegen daarmee in zijn voorstel rekening te houden. Afhankelijk van de argumentatie van een dergelijk voorstel zou de minister dan tot de uiteindelijke vaststelling kunnen komen.

²⁴⁵ Artikel 14 lid 2 van de Kaderwet ZBO's: 'Onze Minister stelt de bezoldiging of de schadeloosstelling vast'. Verder staat er in de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Wet COA (32 205, nr. 3) vermeld dat op de advisering door de raad (van toezicht) afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is: 'de minister van Justitie kan de raad aangeven binnen welke termijn een advies wordt verwacht en dat, indien het advies niet tijdig wordt uitgebracht, het enkele ontbreken daarvan niet in de weg staat aan het nemen van het besluit'.

Het moet de Commissie daarbij van het hart dat het voor het COA moeilijk was een helder beeld te krijgen van de normen die voor topinkomens gelden. Ambtelijk kon aan het COA onvoldoende duidelijk worden gemaakt hoe de door de minister beoogde norm naar de verschillende componenten van de bezoldiging moest worden vertaald.

De aansturing van het COA

Het departement heeft ten opzichte van het COA verschillende rollen te vervullen. Op ieder daarvan wordt hieronder ingegaan.

Voorop moet staan dat het COA het beleid uitvoert dat de bewindspersoon vaststelt. De eerste vraag is dus of het COA inderdaad een goede uitvoerder van het beleid is geweest, en of de bewindslieden de beleidswijzigingen konden aanbrengen die zij nodig vonden. De Commissie meent dat die vraag positief kan worden beantwoord. Alle (oud)bewindslieden die de Commissie heeft gesproken waren in grote lijnen positief over de taakuitvoering door het COA, en kregen voldoende informatie om te beoordelen of het beleid op goede wijze werd gevolgd en om verantwoording af te leggen jegens het parlement. Er bestond wel eens meningsverschil over de lijn die gevolgd moest worden, zoals over de uitbreiding van de taken van het COA en soms over de kwaliteit van de huisvesting. In die gevallen beschikte de bewindspersoon over de bevoegdheden om zijn zienswijze te doen opvolgen. Vanuit het perspectief van de beleidsmatige aansturing kan dus geconcludeerd worden dat dit op een bevredigende wijze vorm kreeg.

Bij de rol van opdrachtgever is het veel moeilijker een helder beeld te krijgen. Het gaat hier om de inkoop van de diensten die het departement van het COA verlangt, dus om de huisvesting van asielzoekers. In het bijzonder is daarbij van belang of men goed zicht heeft op de kostprijs die daarvoor wordt betaald. Hier speelt dus de doelmatigheid van de uitvoering een belangrijke rol.

Ter bevordering van de doelmatigheid zijn er in het verleden zeer verschillende regiems geweest. Oorspronkelijk, in de tijd van de grote aantallen asielzoekers, werd niet sterk op doelmatigheid gelet. De prioriteit lag bij het adequaat onderbrengen van grote aantallen mensen, waarbij de financiële consequenties dan op de koop toe werden genomen. Het was ook niet het betrokken ministerie dat de kosten droeg, maar het ministerie van Financiën: het ging om een zogenaamd 'generaal dossier'. In de loop van de tijd is er een kostprijsmodel voor de financiering ontwikkeld, dat door de ministeries (Justitie en Financiën) werd gehanteerd. Justitie had als betrokken ministerie weinig interesse om sterk op de doelmatigheid te letten: de uitgaven konden bij Financiën worden gedeclareerd. Eerst in 2010 is in die situatie verandering gekomen, doordat het COA van generaal naar specifiek dossier werd gebracht. Niet lang daarna heeft de overgang naar het ministerie van BZK plaats gevonden.

De Commissie heeft het kostprijsmodel niet aan een onderzoek onderworpen, maar heeft wel van betrokkenen gehoord dat het zo ingewikkeld is dat slechts enkelen het precies begrijpen. In verband met het model wordt ook een grote hoeveelheid informatie tussen COA en departement uitgewisseld, informatie waarvan de betekenis voor de beleidsvoering of het toezicht niet altijd duidelijk is. De inspanning die nodig is om de informatie te verzamelen wordt dan niet gerechtvaardigd door het weinige gebruik dat daarvan wordt gemaakt. Inmiddels is door de minister voor Immigratie en Asiel een onderzoek ingesteld naar deze systematiek, met als conclusie dat een aanzienlijke vereenvoudiging aan te bevelen is.

Ondanks de grote hoeveelheid informatie die door het COA wordt aangeleverd, bestaat er bij de departement toch ontevredenheid. Men heeft de indruk dat onvoldoende inzicht kan worden verkregen in de bedrijfsprocessen, waardoor de kostprijs ook onvoldoende beoordeeld kan worden. De indruk bestaat dat die aan de hoge kant is. Het COA meent dat het hier gaat om de eigen vrijheid om de processen in te richten, waarmee het departement zich niet zou moeten bemoeien.

Het opdrachtgeverschap mondt uit in de jaarlijkse subsidiebeschikking, waarbij de financiering van het COA voor het komende jaar wordt vastgesteld, en waarbij bepaald wordt welke prestaties van het COA daar tegenover staan. Voor de inrichting van die procedure zijn afspraken gemaakt. Die procedure is niet altijd

goed gevolgd. In 2011 is de beschikking eerst in april/mei tot stand gekomen. Dat is veel te laat: wil het COA zijn bedrijfsprocessen goed op de te ontvangen middelen afstemmen, dan moet de beschikking voor het begin van het jaar bekend zijn. Voor 2012 is de beschikking wel tijdig tot stand gekomen.

De Commissie constateert dat het departement nog enigszins zoekende is naar de beste manier om het opdrachtgeverschap in te vullen. De overgang van generaal naar specifiek dossier en de verandering van departement kunnen hier mede debet aan zijn geweest. In hoofdstuk 7 zal op deze problematiek teruggeko- men worden.

Bij de rol van eigenaar ligt het accent op de inrichting en de continuïteit van de organisatie, en op de kwaliteit van de bedrijfsprocessen. Daartoe behoort ook de zorg voor de benoeming en salariëring van bestuur en Raad van Toezicht, waarover hierboven het een en ander gezegd is.

Nu de Commissie geconstateerd heeft dat de leiding van de COA-organisatie niet goed functioneerde, en daardoor de sociale veiligheid binnen de organisatie te sterk onder druk stond, rijst de vraag of het departement in zijn rol van eigenaar daar wat aan had behoren te doen. In feite was het departement zeer tevreden over de wijze waarop het COA zijn taak verrichtte, en uitte regelmatig lof over de algemeen directeur. Men was er zich van bewust dat er sprake was van een krachtige bestuurder, maar rechtvaardigde dat met de complexiteit van de organisatie en de noodzaak van aanzienlijke krimp.

De Commissie vindt wel dat het departement wat alerter had kunnen zijn, maar ziet hier toch vooral een taak voor de Raad van Toezicht. Die raad is er juist om toe te zien op het goed functioneren van de organisatie, en die voert ook de functioneringsgesprekken met de algemeen directeur. Het departement staat op een grotere afstand. Indien het binnen de organisatie niet goed loopt, is het ook in de eerste plaats de Raad van Toezicht die in actie moet komen, al heeft de minister sinds 2011 meer bevoegdheden op dit punt gekregen.

Bij een grotere waakzaamheid van het departement had dit de Raad van Toezicht kunnen aanspreken om zijn verantwoordelijkheid te nemen.²⁴⁶ Daaraan is wel gedacht, met name in verband met de salariskwestie, maar er is weinig uitvoering aan gegeven. Uiteindelijk heeft de minister dit na de NOS uitzending wel gedaan, hetgeen tot het op non-actief stellen van de algemeen directeur door de Raad van Toezicht heeft geleid.

Bij de rol van toezichthouder gaat het om de controle of het COA zich overeenkomstig de regels en de afspraken heeft gedragen. Over de invulling van deze rol door het departement volstaat de Commissie hier met de volgende constatering. Dit toezicht maakt opvallend weinig gebruik van het werk van de interne toezichthouder, de Raad van Toezicht. Men zou verwachten dat – ook om onnodig dubbel werk te vermijden – gezocht zou worden naar synergie tussen het interne en externe toezicht. De oorzaak daarvan lijkt niet zozeer te liggen in de wijze waarop het departementale toezicht wordt uitgevoerd, maar in de structuur: die is niet afgestemd op het bevorderen van synergie.

Samenhang in de keten

De samenwerking in de keten van organisaties die zich met het vreemdelingenbeleid bezig houden is een belangrijk aandachtspunt van het departement. Centraal staan wat dat betreft naast het COA de IND en de DT&V.

De samenhang tussen het COA en de andere organisaties werd beïnvloed door het feit dat het COA een sterke identiteit had opgebouwd, en niet altijd van nature de samenwerking zocht. Samenwerking werd vooral aantrekkelijk gevonden indien die het COA voordelen zou opleveren. Indien dat niet het geval was, werd die niet bevorderd, ook al zou daarvoor vanuit een meer algemeen perspectief veel te zeggen zijn geweest.

²⁴⁶ Kamerstuk 32 205, nr. 3 (Memorie van Toelichting): onder het kopje 'de interne structuur van het COA' staat aangegeven dat de Raad van Toezicht verantwoording aflegt aan de minister.

Bij het COA bestond ook een zekere neiging snel bedreigingen vanuit de buitenwereld te zien. De wijze waarop het COA informatie met de buitenwereld deelde was bovendien een belemmering: doordat de algemeen directeur toestemming moest geven voor het verstrekken van informatie van enig belang, was het moeilijk snel te schakelen of op uitvoeringniveau tot afspraken te komen.

De Commissie heeft geconstateerd dat de huidige minister en het departement van BZK sterker inzetten op het betrekken van het COA bij het ketenoverleg. Anders dan vroeger neemt het COA nu deel aan het regelmatige overleg onder leiding van de minister en dat onder leiding van de directeur-generaal. De Commissie ziet dit als een grote verbetering. Het beperkt de wat afstandelijke houding die het COA in het verleden wel heeft gekenmerkt, en laat meer ruimte voor benaderingen vanuit het overstijgende belang van de gehele keten.

Conclusie

De Commissie concludeert dat vanaf het moment dat besloten was tot een andere bestuursstructuur, onvoldoende voortvarend is gewerkt om recht en werkelijkheid met elkaar in overeenstemming te brengen. In het bijzonder het in werking treden van de nieuwe wet op 1 januari 2011 is niet goed voorbereid. Doordat op dat moment geen bestuur was benoemd, konden geen rechtsgeldige besluiten of rechtshandelingen tot stand komen. Daardoor zijn onnodige risico's gelopen.

Het meningsverschil over het salaris heeft de benoeming van de bestuurder te lang opgehouden. Het departement had dat niet mogen laten gebeuren en had haar verantwoordelijkheid moeten nemen. Door het helderder aangeven van kaders en definities en het aanspreken van de Raad van Toezicht op zijn taak in deze had het een tijdige besluitvorming kunnen bewerkstelligen.

De Commissie realiseert zich dat de overgang van de verantwoordelijkheid naar een andere minister en een ander departement, het vertrek van de directeur-generaal en de grote beleidsopgave als gevolg van het regeerakkoord hier een rol kunnen hebben gespeeld. Dat neemt niet weg dat met een betere voorbereiding van de invoering en een adequaat doorpakken bij de salariskwestie veel onheil voorkomen had kunnen worden.

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

De rollen van opdrachtgever en eigenaar die bij ZBO's wel worden onderscheiden, zijn door de beide betrokken departementen verschillend ingevuld, en zijn ook veranderd door de wijziging van generaal dossier naar specifiek dossier (met aanzienlijke consequenties voor de financiering). Het departement lijkt nog enigszins zoekende naar de meest gewenste invulling van deze beide rollen, waarbij een vereenvoudiging van de kostprijsystematiek bij het opdrachtgeverschap overweging verdient. Echter, er kan tegelijkertijd geconstateerd worden dat het ministerie van BZK zich zakelijker en steviger opstelt ten opzichte van het COA en de regie op de vreemdelingenketen beter en nadrukkelijker invult.

Ten aanzien van de bestuurscultuur en het werkklimaat had het departement wellicht alerter kunnen zijn, maar hier ligt een eerste verantwoordelijkheid bij de Raad van Toezicht als interne toezichthouder van het COA.



Aanbevelingen voor de toekomst

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op basis van het voorgaande een aantal aanbevelingen gedaan met betrekking tot de COA-organisatie en de 'public governance' rondom en binnen het COA. De aanbevelingen van de Commissie zijn gerangschikt op een volgorde van 'buiten naar binnen' en krijgen aansluitend per aanbeveling een nadere uitwerking:

- Handhaving van het COA als zelfstandig bestuursorgaan
- Verbetering van de aansturing van het COA
- (Verdere) professionalisering van zowel het externe als interne toezicht
- Een aanpassing van de topstructuur van het COA
- Een vereenvoudiging van de organisatiestructuur en –inrichting
- De borging van (meer) transparantie en vertrouwen binnen de organisatie

Handhaving van het COA als ZBO

Zoals in dit rapport reeds is gesteld zijn de bewindslieden en het betrokken departement in grote lijnen tevreden (geweest) over de beleidsuitvoering en het functioneren van het COA, en hebben daar verschillende keren hun waardering voor uitgesproken. De organisatie heeft zich flexibel en creatief getoond bij het uitvoeren van haar taak, eigenschappen die nodig waren gezien de grote wisselingen in aantallen te huisvesten personen. Ook de wijzigingen in politieke inzichten werden op bevredigende manier vertaald naar het beleid van het COA. Het feit dat ingrijpende reorganisaties en vele wisselingen in opvanglocaties niet met grote problemen gepaard zijn gegaan, heeft tevens tot waardering geleid. Aan de flexibiliteit van de organisatie draagt ook bij dat de medewerkers geen ambtenaar zijn, maar een privaatrechtelijk arbeidscontract hebben.

De Commissie acht het aangewezen de ZBO-status van het COA te handhaven. De voordelen ervan bestaan nog steeds. Dat de leiding niet goed heeft gefunctioneerd is niet zozeer te wijten aan de structuur, maar aan het feit dat binnen die structuur 'fouten' zijn gemaakt. De uitkomsten van dit onderzoek wijzen niet op tekortkomingen in de huidige ZBO-structuur, maar pleiten juist voor verbeteringen binnen die structuur.

De huidige ZBO-structuur staat een goede samenwerking in de vreemdelingenketen niet in de weg. Een dergelijke samenwerking vergt niet dat alle onderdelen van die keten dezelfde (juridische) structuur bezitten. Daarvoor is de aard van de werkzaamheden van iedere organisatie meer bepalend.

De Commissie meent tenslotte dat de minister, sinds het COA onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is gebracht, over voldoende bevoegdheden beschikt om het COA aan te sturen en daarop toezicht (en controle) te houden.

Verbetering van de aansturing van het COA (en de vreemdelingenketen)

Het is de Commissie opgevallen dat de aansturing van het COA op het departement van Justitie verschilde van die op het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Naast de vaststelling van het beleid wordt de aansturing onderscheiden in de rol van opdrachtgever en de rol van eigenaar. Het uiteen houden van deze rollen binnen het departement kan het voordeel hebben dat vanuit verschillende gezichtspunten naar het functioneren van een ZBO wordt gekeken. Indien men de functies ziet als nevensgeschikt, ligt het minder voor de hand om beide binnen een directoraat-generaal zodanig neer te leggen dat de ene functie wordt uitgeoefend door een ondergeschikte van degene die de andere functie vervult. Staatsrechtelijk gezien is steeds de minister verantwoordelijk voor de invulling van al deze rollen.

Voor de rol van opdrachtgever is het van belang dat de systematiek van de kostprijsberekening niet zodanig ingewikkeld wordt dat het de aansturing onvoldoende transparant maakt. Het onderzoek dat inmiddels door Ernst & Young is verricht, doet voorstellen tot vereenvoudiging en verdient daarom grondige bestudering. In dit verband is belangrijk dat de opdrachtgever voldoende garanties krijgt dat niet een te hoge prijs wordt betaald. In dat opzicht is er een duidelijke samenhang met het toezicht: naarmate dat beter zicht geeft op de doelmatigheid van de bestedingen, behoeft men minder te investeren in een zeer gedetailleerd bekostigingssysteem. Het toezicht komt hieronder nog ter sprake.

Uit het feit dat de beide departementen een verschillende invulling geven aan de rollen ten opzichte van het COA als ZBO, kan afgeleid worden dat er hier behoefte bestaat aan verbetering. Veel departementen hebben te maken met verzelfstandigde organisaties in verschillende vormen, terwijl de indruk bestaat dat kennis daarover onderling nog te weinig wordt gedeeld. Door het ontwikkelen van best practices en een bezinning op de beste vormgeving van de verschillende rollen zou winst zijn te boeken.

Ten aanzien van de vreemdelingenketen beveelt de Commissie aan om op het ingeslagen pad van intensievere samenwerking in en regie op de keten verder te gaan.

(Verdere) professionalisering van het toezicht

De externe toezichthouder: het ministerie

Het is de Commissie opgevallen dat het departement bij het externe toezicht nauwelijks gebruik lijkt te maken van de resultaten van het interne toezicht door de Raad van Toezicht. Inderdaad bieden de jaarverslagen van de Raad van Toezicht daarvoor tot nut toe vrij weinig aanknopingspunten. Toch ligt het voor de hand dat het interne en het externe toezicht niet twee gescheiden activiteiten zijn, maar dat er afstemming plaatsvindt. Indien de kwaliteit van de bedrijfsvoering en van het functioneren van de organisatie voldoende wordt geborgd door de Raad van Toezicht, zouden toezicht en controle door het departement op die onderwerpen beperkt kunnen zijn.

Dat laatste is niet het geval, nu een grote hoeveelheid informatie in het kader van het toezicht door het COA aan het departement moet worden aangeleverd. Van de kant van het COA bestaat daarbij de indruk dat met die informatie weinig wordt gedaan, terwijl anderzijds het departement klaagt over de geringe duiding die aan het overvloedige cijfermateriaal wordt gegeven. Een herbezinning op de inrichting van het toezicht is gewenst. Daarbij moet een duidelijke afstemming tussen de taak van de Raad van Toezicht en die van het departement plaatsvinden. De toezichttaak van de Raad van Toezicht moet zodanig vorm krijgen dat het departement weet welke aspecten van het functioneren van het COA via het interne toezicht worden geborgd, mede met het oog op de te formuleren informatiebehoefte en informatiegebruik aan de zijde van het departement. Het kan dan zelf voor die aspecten volstaan met toezicht op toezicht, zodat een nodeloze stapeling wordt voorkomen.

Voor een verdere uitwerking van deze materie kan het rapport van de Algemene Rekenkamer over het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie (waaronder die van Raden van Toezicht) worden geraadpleegd.²⁴⁷

De interne toezichthouder: de Raad van Toezicht

De Commissie meent dat een helderder beeld moet worden ontwikkeld over hetgeen men in het algemeen van een Raad van Toezicht kan verwachten.

Het karakter van een ZBO zoals het COA is, brengt mee dat de zelfstandigheid juist gewenst is om een grotere doelmatigheid van de bedrijfsprocessen en van het functioneren van de organisatie te bewerkstelligen. Politieke oriëntatie speelt daarbij minder een rol dan bij het bepalen van het beleid dat het COA uitvoert, zodat sturing door de minister minder nodig is. Maar doelmatigheid ontstaat niet vanzelf met de zelfstandigheid.

Juist hier zou de Raad van Toezicht een belangrijke taak moeten vervullen. Hij moet erop toezien dat de organisatie scherp wordt gehouden, juist op het terrein waar de minister op een grotere afstand staat. Dat betekent dat de raad specifiek moet toezien op het functioneren van de organisatie en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Op dat terrein moet de raad expertise bezitten om de verantwoording door het bestuur te kunnen beoordelen en impulsen te geven om verbetering te stimuleren. Het actief meedenken houdt meer in dan het goedkeuren van voorgelegde stukken; de raad moet daadwerkelijk als gesprekspartner bij het ontwikkelen van strategie en beleid op deze punten functioneren. De bevoegdheden waarover de raad bij het COA beschikt lijken toereikend voor een dergelijke rol.

De professionalisering van het werk van een Raad van Toezicht zou meer aandacht moeten krijgen. Van belang is dat bij publiekrechtelijke organisaties niet geheel dezelfde uitgangspunten gehanteerd kunnen worden als bij private. Zo is bij de financiële verantwoording in de private sfeer het winstcijfer meestal een goed oriëntatiepunt bij de beoordeling van de prestaties, terwijl dat in de publieke sfeer een veel minder direct aanknopingspunt is. De beoordeling zal dus op een andere manier, bijvoorbeeld via benchmarking met vergelijkbare organisaties, moeten geschieden. Het nut van evaluaties of van een visitatie zoals die door de Handvestgroep wordt toegepast, is groot. In aanvulling op het hanteren door de Raad van Toezicht van zowel 'de letter als de geest' van de Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners, verdient het de aanbeveling dat het functioneren van de Raad van Toezicht zelf ook periodiek (extern) wordt geëvalueerd.

Ook in een ander opzicht is er een verschil met private organisaties. Het feit dat een ZBO een publieke taak uitvoert, impliceert dat het 'eigen belang' van de organisatie een andere inkleuring behoort te hebben. Terwijl in de private sector bijvoorbeeld het 'vennootschappelijk belang' mede als beleidsdoelstelling wordt gezien, behoort in de publieke sector steeds beseft te worden dat het publieke belang in zijn algemeenheid op de voorgrond behoort te staan. Uiteraard geldt ook hier dat de continuïteit van de organisatie niet nodeloos in gevaar moet worden gebracht, maar een afweging tegen andere publieke belangen moet meer nadruk krijgen. De Raad van Toezicht is bij uitstek het orgaan dat hierop toe zou moeten zien. Dit betekent ook dat men een antenne moet hebben voor de samenhang met aanverwante beleidsterreinen en met algemene beleidsdoelstellingen.

Tenslotte vergt het in het staatsrecht verankerde uitgangspunt van machtsdeling (checks and balances) specifieke aandacht. Misbruik van macht, en eenzijdige benadering van problemen behoort ook in het publieke domein tegengegaan te worden. Het bieden van tegenwicht aan de leiding van de organisatie is daarmee een essentieel onderdeel van de taak van een Raad van Toezicht. Daaruit vloeit de noodzaak voort van een eigen positiebepaling. Een te grote afhankelijkheid van het bestuur moet daarom vermeden worden.

²⁴⁷ Gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie, RWT-verkenningen deel 3, Algemene Rekenkamer, mei 2011.

Dat geldt zowel voor de informatievoorziening als voor het initiatief bij te behandelen onderwerpen. Het in stelling brengen van onafhankelijke bronnen voor informatie en beoordeling is essentieel. Met het oog hierop acht de Commissie het aanbevelenswaardig de Raad van Toezicht van het COA op korte termijn te laten beschikken over een onafhankelijk secretaris ten behoeve van de Raad van Toezicht.

Een aanbeveling die meer handelt over het toezicht op meta-niveau betreft het kunnen leren van de private sector. Het toezicht op private organisaties heeft zich namelijk in het afgelopen decennium sterk ontwikkeld, waarbij ook toezicht op toezicht een belangrijk aspect is geworden. Het toezicht op publieke organisaties zou hiervan moeten profiteren. De Commissie acht het daarom wenselijk te komen tot één governancecode voor de publieke sector ter vervanging van het huidige stelsel van branchecodes, waaronder de Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners.

De Algemene Rekenkamer heeft deze convergentie in haar rapport 'Goed bestuur tussen publiek en privaat' reeds verwoord, met het Britse voorbeeld van 'The Good Governance Standard for Public Services (Langlandsstandard)' voor ogen.²⁴⁸ Gezien de ontwikkelingen in het recente verleden en het heden bij onder meer woningcorporaties en hoger onderwijsinstellingen verdient het de aanbeveling om een dergelijke governancecode een wettelijke verankering²⁴⁹ te geven, zoals met de Corporate Governance Code is gebeurd. Sluitstuk op een dergelijke aanpak zou een monitoring commissie kunnen zijn.²⁵⁰

Een aanpassing van de topstructuur van het COA

Bij eenieder die een (belangrijke) positie in de publieke sector bekleedt, bestaat het gevaar dat hij het belang van de eigen positie en de eigen organisatie gaat overschatten. Tot op zekere hoogte is dat een natuurlijke en ook gewenste houding. Indien men zich onvoldoende identificeert met het werk en de organisatie waarvoor men zich inzet, zal men zich ook met minder overtuiging daarvoor inspanssen. Tegelijkertijd vloeit uit het gevaar voor overschatting en eenzijdige beoordeling de noodzaak voort van het bieden van voldoende tegenwicht. Het evenwicht met andere doelstellingen van overheidsbeleid en andere publieke organisaties moet worden bewaard. Dat moet ook voorkomen dat een houding gaat ontstaan als 'het doel heiligt de middelen', of dat de leiding zich als het ware boven de wet gaat stellen.

In het verleden is bij het instellen of laten functioneren van een ZBO soms te weinig gelet op deze kant: men was dan te zeer geconcentreerd op de mogelijke voordelen dat onvoldoende aandacht werd besteed aan het voorkomen van nadelen. De Commissie meent dat hetgeen bij het COA niet goed is gegaan in belangrijke mate verband houdt met het ontbreken van voldoende tegenwicht tegen de overheersende positie van de directeur, en van voldoende toezicht, met name op de doelmatigheid van de beleidsprocessen en de inrichting en het functioneren van de organisatie.

Het bestuur van het COA zou gezien het bovenstaande uit tenminste drie personen moeten bestaan. Een collegiaal bestuur is een belangrijke – maar niet de enige - garantie tegen een eenzijdige visie en een te grote machtsconcentratie in handen van één persoon. Zoals uit hoofdstuk 4 volgt hebben alle ZBO's uit de Handvestgroep waarmee het COA zich vergelijkt, een meerhoofdige leiding. Bij verzelfstandigde organisaties lijkt dat in het algemeen de regel te zijn, en is in ieder geval een goed uitgangspunt. Een meerhoofdige leiding draagt er toe bij dat toezichthouders verschillende aanspreekpunten hebben, zodat monopolisering van informatie minder gemakkelijk is. Bovendien vermindert zij de kwetsbaarheid van de organisatie doordat bij afwezigheid gemakkelijker in vervanging kan worden voorzien, en bij vertrek de waarneming en eventueel opvolging eenvoudiger te regelen is.

²⁴⁸ Goed bestuur tussen publiek en privaat, Ontwikkelingen in bestuur, beleid en regelgeving. Algemene Rekenkamer, oktober 2006.

²⁴⁹ Dit staat los van de discussie die gevoerd is tijdens de behandeling van de WNT in de Tweede Kamer over de bezoldiging van toezichthouders en de wettelijke bepaling die opgenomen is in de Wet Bestuur en Toezicht inzake de maximering van het aantal toezichthoudende functies (bij hoofdzakelijk privaatrechtelijke rechtspersonen), in aansluiting op het Amendement Irrgang.

²⁵⁰ <http://commissiecorporategovernance.nl/Taakopdracht>

Een meerhoofdig bestuur zou tegelijkertijd tot een vereenvoudiging van de huidige bestuursstructuur moeten leiden: te overwegen valt om dan de directieraad, die nu onder de directeur staat, af te schaffen. De taken van de algemeen directeur en van de directeuren zouden dan bij de driehoofdige raad van bestuur belegd kunnen worden.

Een vereenvoudiging van de organisatiestructuur en – inrichting

In aansluiting op hetgeen bij de conclusies weergegeven is over de COA-organisatie (waaronder het grote aantal stafdirecties, het gebrek aan transparantie in de besluitvorming en het beperkte mandaat bij directieuren) acht de Commissie het van belang om de COA-organisatie sterk te vereenvoudigen. Deze vereenvoudiging ligt in het verlengde van de aanbeveling om de topstructuur aan te passen.

Dus niet alleen het aantal stafdirecties dient te worden beperkt (en daarmee de grote mate aan overhead op het hoofdkantoor teruggedrongen), ook de inrichting van de organisatie dient te worden vereenvoudigd. De bestaande besluitvormingsprocessen zijn te complex, ondoorzichtig en vergen teveel tijd. Dit alles wordt mede veroorzaakt door een gebrek aan mandaat en vertrouwen bij het zittende management. Al met al dient de organisatie weer gericht te zijn op het realiseren van beleidsdoelstellingen ('het publieke belang') en in veel mindere mate op de COA-organisatie als doel op zich ('het organisatiebelang').

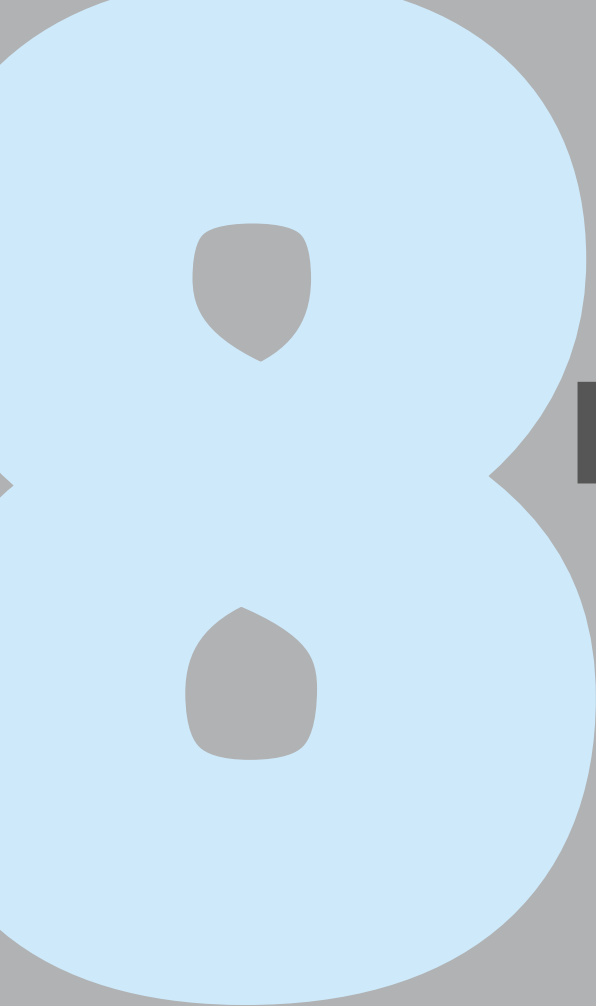
De borging van (meer) transparantie en vertrouwen binnen de organisatie

De Commissie beveelt aan de huidige klachtenregelingen bij het COA te versimpelen en te uniformeren. Voornaamste doel zou moeten zijn de klachtenregelingen begrijpelijker te laten zijn voor de medewerkers. Verder zou het COA meer aandacht moeten besteden aan bekendmaking van de (inhoud van de) klachtenregelingen, zodat medewerkers weten bij wie zij met welke klacht terecht kunnen. Ook kan de Commissie zich voorstellen dat de werking van de klachtenregelingen met enige regelmaat wordt geëvalueerd. Tot slot beveelt de Commissie aan dat de functie van vertrouwenspersoon niet meer bij de functie 'Hoofd Audit' wordt belegd, maar bij een persoon die volledig onafhankelijk is gepositioneerd ten opzichte van het (hogere) management van het COA.

De Commissie beveelt aan dat het COA met enige regelmaat een medewerkerstevredenheidsonderzoek laat uitvoeren, waarbij aandacht besteed wordt aan de vraag hoe de 'werkvloer' aankijkt tegen het gehele – in plaats van een deel van het - management van de organisatie.

De Commissie beveelt aan dat het hogere management van het COA verder werkt aan de verbinding met de werkvloer. Daarvoor is het nodig dat de medewerkers het hogere management weer gaan vertrouwen. Een van de stappen die het hogere management in de ogen van de Commissie zou moeten zetten, is dat zij de binnen het COA met elkaar afgesproken waarden gaan naleven. Ook dient het hogere management het goede voorbeeld te geven.

Tenslotte beveelt de Commissie aan dat meer vertrouwen en mandaat wordt gegeven aan de managers en medewerkers van het COA, zodat meer en meer gebruik kan worden gemaakt van de al aanwezige kennis en capaciteiten binnen het COA. Bijkomend voordeel daarvan is dat in de toekomst mogelijk minder gebruik hoeft te worden gemaakt van externen.



Bijlagen

BIJLAGE 1 INSTELLINGSBESLUIT COMMISSIE



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

De ministervoor Immigratie en Asiel,

Gelet op artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

PRIO

Datum
25 november 2011

Ons kenmerk
2011-2000502255

besluit

Artikel 1 Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. de Minister: de Minister voor Immigratie en Asiel;
- b. de Commissie: de Commissie van onderzoek Centraal Orgaan opvang asielzoekers.

Artikel 2 Instelling en opdracht

Er is een onafhankelijke commissie die tot taak heeft onderzoek te doen naar het functioneren van het COA gericht op het werkklimaat, de bestuursstructuur en de gang van zaken rondom de salariering van de directieleden van het COA. Daarnaast heeft de commissie als taak om aanbevelingen te doen over maatregelen die genomen kunnen worden indien verbeteringen nodig en mogelijk zijn voor een optimaal functioneren van het COA als onderdeel van de vreemdelingenketen.

Artikel 3 Leden

Als leden van de commissie worden benoemd:

- mevrouw drs. J. Rijdsdijk;
- de heer prof. mr. dr. M. Scheltema.

Artikel 4 Secretariaat

1. De Commissie heeft een secretaris.
2. De secretaris is voor zijn werkzaamheden verantwoording schuldig aan de Commissie.

Artikel 5 Onderzoek

1. De commissie richt het onderzoek naar eigen inzicht in.
2. De leden van de commissie kunnen zich binnen het kader van de taak van de commissie rechtstreeks wenden tot alle instanties en personen die aan het uitvoeren van haar taak een bijdrage kunnen leveren.

Artikel 6 Vertrouwelijkheid

1. De Commissie zal met de informatie en reacties die zij in het kader van het onderzoek rechtstreeks of via derden ontvangt, vertrouwelijk omgaan. Indien medewerkers van het COA, van het ministerie van BZK of van het ministerie van V&J of andere betrokkenen worden gehoord draagt de Commissie er zorg voor dat dit in volledige vertrouwelijkheid gebeurt.



2. De Commissie legt in een protocol vast op welke wijze de vertrouwelijkheid geborgd wordt.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op gegevens en inlichtingen die reeds anderszins openbaar zijn gemaakt.

Datum
25 november 2011

Ons kenmerk
2011-2000502255

Artikel 7 Rapport

1. De Commissie brengt haar rapport uit aan de Minister.
2. Indien de Minister of de Commissie dit zelf wenselijk acht, brengt de Commissie een tussenrapport uit.
3. Na het uitbrengen van het rapport is de Commissie opgeheven.

Artikel 8 Vergoeding

De leden van de Commissie ontvangen een vaste vergoeding per maand, waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op het maximum van schaal 18 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit burgerlijke rijksambtenaren 1984 en de arbeidsduurfactor op 20 uur per week.

Artikel 9 Archivering

De archiefbescheiden van de Commissie worden na haar opheffing of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 10 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst, en werkt terug tot en met 1 november 2011.

Artikel 11 Citeertitel

Dit besluit kan worden aangehaald als: Instellingsbesluit commissie van onderzoek Centraal Orgaan opvang asielzoekers.

Dit besluit zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 25 november 2011

De minister voor Immigratie en Asiel,

G.B.M. Leers



Datum
25 november 2011

Ons kenmerk
2011-2000502255

TOELICHTING

Aanleiding voor het instellen van de Commissie is het in opspraak raken van het COA voor wat betreft werkklimaat en bestuurscultuur.

Voor de onderzoekopdracht en voor de achtergrond van de keuze voor de leden van de Commissie verwijs ik naar mijn brief van 11 oktober 2011 aan de Tweede Kamer.

Naast de secretaris staat de Commissie een extern onderzoeksbureau ter beschikking dat in opdracht van de Commissie werkzaamheden verricht.

De Commissie legt in een protocol vast op welke wijze de vertrouwelijkheid van het horen van medewerkers en van de wijze van rapporteren hierover geborgd wordt.

Met de Commissie zijn afspraken gemaakt over de planning van het opleveren van concept- en eindrapportages.

De minister voor Immigratie en Asiel,

G.B.M. Leers

BIJLAGE 2 OPDRACHT MINISTER AAN COMMISSIE



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De commissie van onderzoek Centraal Orgaan opvang asielzoekers

PRIO

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
W. Sutherland

T (070) 426 75 25

Kenmerk
2011-2000497697

Datum 25 november 2011
Betreft onderzoeksopdracht

Geachte Commissie,

Met mijn brief van 30 september 2011 heb ik de Tweede Kamer meegedeeld dat ik een onafhankelijk onderzoek zal laten verrichten naar het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COA). In mijn brief aan de Tweede Kamer van 11 oktober 2011 heb ik de onderzoeksvragen aangegeven die ik graag beantwoord wil zien in het onderzoek naar het werkklimaat en de bestuursstructuur van het COA. In het besluit tot instelling van uw Commissie zijn deze onderzoeksvragen vertaald naar een onderzoeksopdracht aan uw Commissie. Onder verwijzing naar de brief aan de Tweede Kamer van 11 oktober 2011 en naar het instellingsbesluit van uw Commissie, verleen ik u de volgende onderzoeksopdracht.

1.
Het verrichten van een onderzoek naar het functioneren van het COA gericht op het werkklimaat, de bestuursstructuur en de gang van zaken rondom de salariering van de directieleden van het COA.

Met het onderzoek wordt inzichtelijk gemaakt:

- in hoeverre de bij het ZBO betrokken actoren waaronder mevrouw Albayrak, de Raad van Toezicht, de Ondernemingsraad en het departement hebben gehandeld naar de uitgangspunten die voortvloeien uit "good public governance" c.q. hun rol adequaat hebben ingevuld, met name ten aanzien van het werkklimaat en de bestuursstructuur.
- of gebruik is gemaakt van de bestaande klachtmogelijkheden binnen het COA en zo niet, wat daar de redenen van zijn.
- welke actoren, in welke rol en in welke periode verantwoordelijk waren voor de bezoldiging van mevrouw Albayrak.

2.
Het doen van aanbevelingen over maatregelen die genomen kunnen worden indien verbeteringen nodig en mogelijk zijn voor een optimaal functioneren van het COA als onderdeel van de vreemdelingenketen.

In het onderzoek wordt aandacht besteed aan de hieronder per deelgebied geformuleerde vragen.



- **Cultuur**
 - Hoe kunnen de cultuur, het werkklimaat en de bestuursstijl binnen het COA gekenmerkt worden? Is er sprake van een angstcultuur? Waaruit wordt dit afgeleid?
 - Is de mobiliteit in de top van het COA te relateren aan voorgaande vragen?
 - Hoe is de integriteit binnen de organisatie geborgd en welke procedures zijn hiervoor ingericht?
 - Hoe functioneert het interne en externe klachtrecht van het COA?
 - In welke mate en waar zijn klachten over het werkklimaat aangekaart en op welke wijze is hierop gereageerd door de verantwoordelijke functionarissen?
 - Zijn er verbeteringen mogelijk in de opzet en werking van het klachtrecht van het COA? Zo ja, welke?
 - Hoe is de samenwerking tussen de bestuurder van het COA en de medezeggenschap?
 - Wat is de rol van de Raad van Toezicht in deze (geweest)?
 - Hoe kan, indien dat nodig blijkt te zijn, de bedrijfscultuur in de toekomst geoptimaliseerd worden?

- **Structuur**
 - Hoe ziet de formele bestuursstructuur en (juridische) positionering van het COA er uit? Wat zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de eerder genoemde bij het ZBO betrokken actoren (mevrouw Albayrak, de Raad van Toezicht, de Ondernemingsraad en het departement)?
 - Welk bestuurlijk en juridisch kader is van toepassing? Hoe kan dit gekenmerkt worden en hoe heeft dit zich ontwikkeld, in het bijzonder in het licht van de recent in werking getreden kaderwet ZBO's en de mede daarop gebaseerde gewijzigde wet COA?
 - In welke mate en tegen welke voorwaarden liet de directie van het COA zich ondersteunen door de inhuur van externe partijen?
 - Hoe heeft het departement haar rollen als opdrachtgever en eigenaar vervuld ten opzichte van het COA als zelfstandig bestuursorgaan, en ten opzichte van de Raad van Toezicht, zowel waar het gaat om het punt van de bezoldiging van mevrouw Albayrak alsook waar het gaat om de taakuitvoering van het COA.?
 - Op welke wijze dragen de huidige structuur en positionering bij aan een heldere (bestuurlijke) informatievoorziening aan de minister en tussen de partners in de vreemdelingenketen?
 - Hoe is de aard en kwaliteit van de informatievoorziening van het COA en Raad van Toezicht naar het departement geweest, onder meer waar het gaat om de capaciteit aan opvangplekken? Is het departement accuraat geïnformeerd over de ontwikkelingen in de capaciteit bij het COA?
 - Beïnvloeden de huidige bestuursstructuur, inclusief de status als ZBO, en positionering de effectiviteit en efficiëntie van het COA en zo ja, op welke wijze?
 - Biedt de huidige bestuursstructuur, inclusief de status als ZBO, voldoende sturingsmogelijkheden voor de minister?

- **Salariëring**
 - Hoe is het verloop geweest van het salaris van mevrouw Albayrak vanaf het moment dat zij directeur werd van het COA, en hoe heeft de discussie over het onder de Balkenende-norm houden/brengen van dit loon zich in deze periode onder de verschillende verantwoordelijke bewindspersonen ontwikkeld? Het onderzoek dient inzichtelijk te maken welke actoren, in

Datum
25 november 2011
Kenmerk
2011-2000497697



- welke rol en in welke periode verantwoordelijk waren voor de bezoldiging van mevrouw Albayrak en welke besluiten zij daarover genomen hebben.
- o Hoe is het verloop geweest in de salariëring van de overige leden van de directie van het COA en wie besliste daarover?

Datum
25 november 2011
Kenmerk
2011-2000497697

• **Toekomst**

- o Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de cultuur en structuur van de organisatie van opvang van asielzoekers te versterken? Tot welke aanbevelingen voor de informatievoorziening aan en sturingsmogelijkheden van de minister leidt dat?
- o Welke aanbevelingen kunnen tegen de achtergrond van de hierboven bedoelde cultuur en structuur en vanuit het COA worden gedaan om de samenwerking met de andere organisaties in de vreemdelingenketen te versterken?

Het opdrachtgeverschap van het onderzoek is in mijn handen. De Secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties treedt op als gedelegeerd opdrachtgever. Uw Commissie is verantwoordelijk voor een onafhankelijke uitvoering van het onderzoek.

Uw Commissie wordt ondersteund door een secretaris en heeft de beschikking over secretariële ondersteuning. Een externe dienstverlener geeft onder aansturing van uw Commissie uitvoering aan het onderzoek. Deze onderzoekers rapporteren aan uw Commissie. Voor wat betreft de planning van het opleveren van concept- en eindrapportages zijn reeds separaat afspraken met uw Commissie gemaakt.

Ik wens uw Commissie veel wijsheid bij de werkzaamheden en ik zie uw rapport met aandacht tegemoet.

De minister voor Immigratie en Asiel,



G.B.M. Leers

BIJLAGE 3 LIJST MET CATEGORIEËN GESPROKEN PERSONEN

Lijst met categorieën personen waarmee een gesprek is gevoerd¹

(vml.) bewindspersonen	4
(vml.) leden van het Bestuur/Raad van Toezicht i.o.	9
directeuren (inclusief algemeen directeur)	8
vml. directeuren	17
medewerkers COA	18
(vml.) medewerkers COA	2
medezeggenschap	8
medewerkers ministerie BZK en Justitie	15
ketenpartners	3
externe adviseurs en trainers	4
klachtencommissies en vertrouwenspersonen	6
Totaal²	94

¹ Met sommige personen is meer dan eenmaal gesproken.

² Exclusief twaalf verdiepende gesprekken n.a.v. enquête en veertien telefonische gesprekken n.a.v. de website.

BIJLAGE 4: ENQUÊTE

Leiderschapsstijl & organisatiecultuur bij het COA

UITKOMSTEN VAN DE ENQUÊTE
EN DE VERDIEPENDE INTERVIEWS ONDER
COA-MEDEWERKERS

FEITENBIJLAGE

1

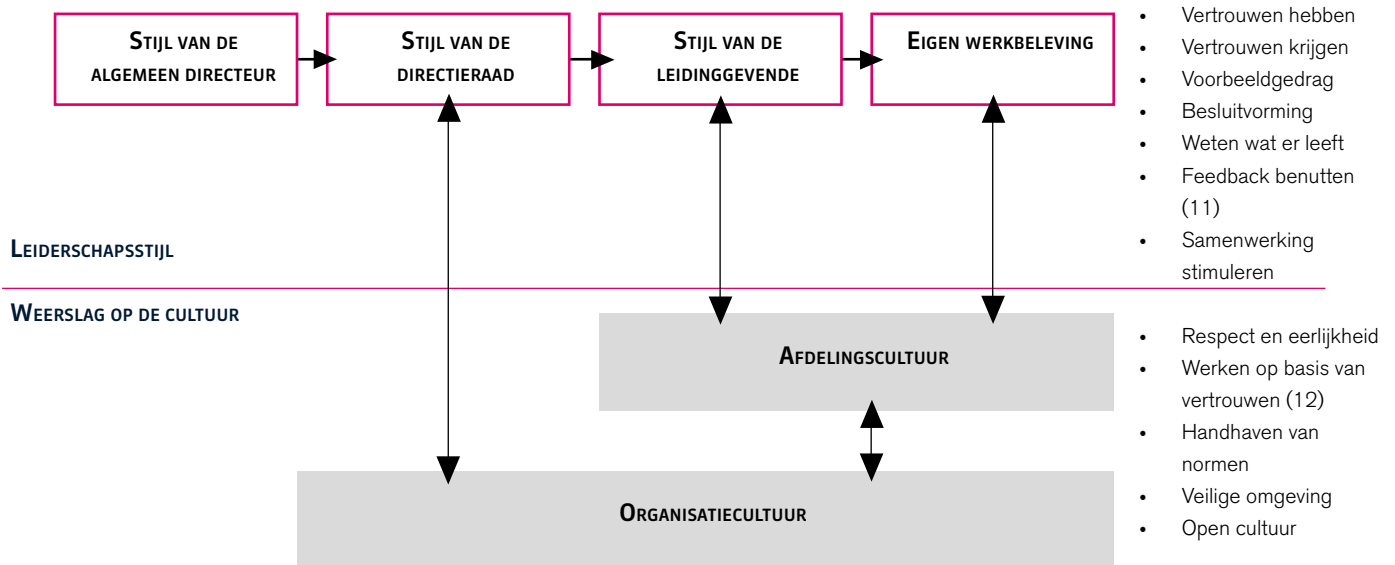
Toelichting op het onderzoek

ONDERLIGGEND KADER

RELATIES TUSSEN LEIDERSCHAPSSTIJL EN CULTUUR OP VERSCHILLENDE NIVEAUS

- Er bestaat veel onderzoek naar de effecten van cultuur op betrokkenheid en prestaties van medewerkers. Een cultuur waarin autonomie, ontwikkeling en samenwerking belangrijk zijn resulteert in betere prestaties van medewerkers [1]. Dit vraagt om het krijgen en geven van vertrouwen door medewerkers en leidinggevendenden.
- De kaders van de organisatiecultuur worden in belangrijke mate geschapen door het gedrag van de directie en van de direct leidinggevende [2, 3]. Voorbeeldgedrag van mensen in managementrollen leidt tot betrokkenheid en trots bij medewerkers [4, 5, 6].
- Organisationscultuur wordt gemaakt door de individuen in de organisatie, en tegelijkertijd passen individuen hun gedrag aan op de cultuur [7, 8, 9, 10].
- De figuur op de volgende pagina geeft een samenvatting van de relatie tussen leiderschapsstijlen en cultuur. Daarnaast geeft de figuur een overzicht van de wijze waarop leiderschapsstijlen en cultuur worden beïnvloed door de stijl van de bestuursvoorzitter.

Bronvermeldingen zijn gespecificeerd op pagina 8.



EEN SELECTIE UIT DE GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- [1] E. Appelbaum, et al. Manufacturing Advantage: Why High Performance Work Systems Pay Off (2000).
- [2] T. R. Tyler. The Group Engagement Model: Procedural Justice, Social Identity, and Cooperative Behavior (2003).
- [3] K. L. Dirks, Trust in leadership: Meta-analytic findings and implications for research and practice (2002).
- [4] H. C. Koh. The link between organizational ethics and job satisfaction (2001).
- [5] J. R. Katzenbach. Why Pride Matters More Than Money (2003).
- [6] J. R. Katzenbach. Pride: a strategic asset (2003).
- [7] L. Sharp Paine. Managing for Organizational Integrity (1994).
- [8] S. L. Grover, The Truth, the Whole Truth, and Nothing but the Truth: The Causes and Management of Workplace Lying (2005).
- [9] R. R. Sims. The institutionalization of organizational ethics (1991).
- [10] H. R. Smith, A. B. Carroll. Organizational Ethics: A Stacked Deck (1984).
- [11] M. London. Feedback orientation, feedback culture, and the longitudinal performance management process (2002).
- [12] J. H. Davis et al. The trusted general manager and business unit performance: empirical evidence of a competitive advantage (2000).

TOTSTANDKOMING VAN DE VRAGENLIJST

- Voor ieder van de in de figuur genoemde constructen hebben we één of meer vragen in de vragenlijst opgenomen.
- We hebben gebruik gemaakt van bestaande vragenlijsten om de huidige vragenlijst op te baseren, waaronder:
 - De enquête organisatieontwikkeling COA (Ordina).
 - Het Berenschot Continu Medewerkers Motivatie Onderzoek (CMMO).
 - Het Berenschot Luister! Onderzoek voor medewerkersmotivatie.
 - De Berenschot High Performance Workforce Quick Scan.
 - De Berenschot integriteitsscan.

VERGELIJKINGEN

De resultaten van de enquête geven antwoord op de vraag hoe medewerkers van het COA de cultuur van het COA beoordelen. Bovendien geven de medewerkers hun oordelen over de leiderschapsstijl van hun direct leidinggevende, de directieraad en de algemeen directeur. Het gaat steeds om de percepties van medewerkers.

De volgende interne en externe vergelijkingen geven verdieping aan het oordeel over de cultuur:

- Een vergelijking van verschillende functieschaalniveaus binnen het COA.
- Een vergelijking van verschillende directies binnen het COA en tussen Rijswijk en de locaties.
- Een vergelijking met een referentiegroep (overheidsorganisatie gedurende ingrijpende reorganisatie).
- Een vergelijking tussen de uitkomsten van de Ordina-enquête en de Berenschot-enquête.

AFNAME VAN DE ENQUÊTE

- NETQ is ons enquête-systeem. Voor het afnemen van de COA-enquête is een versleutelde verbinding gebruikt.
- De vragenlijst is getoetst bij de OR en een contactpersoon bij het COA op correcte werking, taalgebruik, etc.
- COA heeft de e-mailadressen van medewerkers aangeleverd. Alle medewerkers die per 1 december 2011 in actieve dienst waren hebben een uitnodiging ontvangen.
- NETQ heeft de uitnodigingen verstuurd. Alle respondenten ontvingen een e-mail met daarin een persoonlijke link. Dankzij deze persoonlijke link is het mogelijk om de vragenlijst af te sluiten en op een later tijdstip verder te gaan.
- De vragenlijst stond open van 7 december 2011 tot 21 december 2011. Analyse van de gegevens is gestart op 2 januari 2012.
- Voor de analyse van de gegevens is gebruik gemaakt van Excel en SPSS.
- Er zijn geen rapportages over groepen met minder dan 15 respondenten.
- Berenschot staat garant voor de vertrouwelijke behandeling van de uitkomsten.

AFNAME VAN DE VERDIEPENDE INTERVIEWS

- We hebben in Rijswijk (Centraal bureau) en op twee locaties in totaal 16 interviews afgenomen om de resultaten van de enquête beter te kunnen interpreteren.
- Deelnemers voor de interviews zijn op willekeurige wijze door de computer geselecteerd. Eerst zijn op willekeurige wijze de locaties bepaald. Vervolgens zijn alle medewerkers in Rijswijk en op deze locaties gesorteerd op een willekeurig toegewezen nummer. Potentiële respondenten zijn op volgorde benaderd voor een afspraak op een van te voren vastgestelde dag.
- Interviews zijn steeds afgenomen door paren van onderzoekers.
- Het interview startte steeds met het voorlezen van een vaste tekst over doel en vertrouwelijkheid van het gesprek. Het interview had een semi-gestructureerd karakter en volgde de lijn van de vragen uit de enquête.

SPECIFIEKE COA-KENMERKEN

Het COA kent specifieke kenmerken die van invloed zijn op de cultuur. Hieronder volgt een opsomming van deze kenmerken en de wijze waarop wij met deze kenmerken om gaan in deze rapportage.

DE TRANSITIE NAAR EEN KLEINERE ORGANISATIE (KRIMP)

- Uit wetenschappelijke literatuur blijkt dat krimp (downsizing) gevolgen heeft voor medewerkers die bij de organisatie blijven. De wetenschappelijke literatuur suggereert bovendien dat de wijze waarop de reorganisatie wordt uitgevoerd deze effecten kan verkleinen. [o.a. B.J. Petzall et al., Another Side to Downsizing: Survivors' Behavior en Self-Affirmation (2000), B.C. Luthans & S.M. Sommer, The Impact of Downsizing in Workplace Attitudes: Differing Reactions of Managers en Staff in a Health Care Organization, D.S. Bright, The Amplifying and Buffering Effects of Vortuousness in Downsized Organizations (2006)]
- In de interviews hebben we steeds gevraagd wat de mening is van de respondenten over de relatie tussen de krimp en sociale onveiligheid.

DE TRANSITIE NAAR EEN ZAKELIJKERE ORGANISATIE

- Het COA maakt een transitie door naar een zakelijkere organisatie.
- Inhoudelijk betekent verzakelijking dat er meer gestuurd wordt en dat activiteiten meer getoetst worden tegen de beoogde resultaten.
- Verzakelijking vraagt om een veranderende opstelling van leidinggevenden. We hebben, vooral in de interviews, antwoorden steeds getoetst tegen deze achtergrond. Daartoe hebben wij geïnterviewden steeds gevraagd of zij de wijze van sturing die zij ervaren passend vinden voor verzakelijking.

DE DECENTRALE ORGANISATIEVORM

- Het COA is een sterk gedecentraliseerde organisatie. De aard van de werkzaamheden verschilt sterk tussen Rijswijk en de locaties.
- In organisaties waar het primaire proces fysiek op afstand staat van de staven zijn in onze ervaring potentieel grote culturele verschillen tussen centraal niveau en locaties.
- In deze rapportage maken we daarom zo veel mogelijk onderscheid tussen Rijswijk en de locaties.

2

Respons en kenmerken van de respondenten

TOTALE RESPONS

- In totaal heeft 71% van de genodigden aan de enquête deel genomen.
- 1.176 respondenten is de vragenlijst begonnen, 1.031 hebben de vragenlijst voltooid. Ingevulde vragen van niet-voltooiden vragenlijsten zijn in de analyse geïncorporeerd.
- De respons is hoog, en ruim voldoende voor het doen van representatieve uitspraken over het COA.

RESPONS PER ORGANISATIE-EENHEID

Directie	Uitgenodigd	Ingevuld	Respons
Auditdienst	12	7*	58%
Directie Beleid & Juridische Zaken	30	25	83%
Directie Huisvesting	94	74	79%
Directie Management Services	314	225	72%
Directie Opvang	1.135	788	69%
Directie Strategie & Bestuur	32	22	69%
Directie Sturing, Control & Finance	12	11*	92%
Directie Vastgoed & Capaciteit	25	21	84%
(geen directie bekend)		3	
Totaal	1.654	1.176	71%

* In deze enquête staan geen gemiddelden van groepen met minder dan 15 respondenten.

RESPONS PER SALARISSCHAAL

Salarisschaal	Uitgenodigd	Ingevuld	Respons
03+-4	176	114	65%
04+	28	17	61%
5	423	292	69%
05+	62	46	74%
6	407	254	62%
06+	29	18	62%
7	163	125	77%
07+	27	22	81%
8	103	78	76%
08+	17	15	88%
9	118	101	86%
09+	16	15	94%
10	42	38	90%
10+	9	8*	89%
11-12+	32	27	84%
(geen salarisschaal bekend)		6*	

* In deze enquête staan geen gemiddelden van groepen met minder dan 15 respondenten. Sommige schalen zijn gegroepeerd.

3

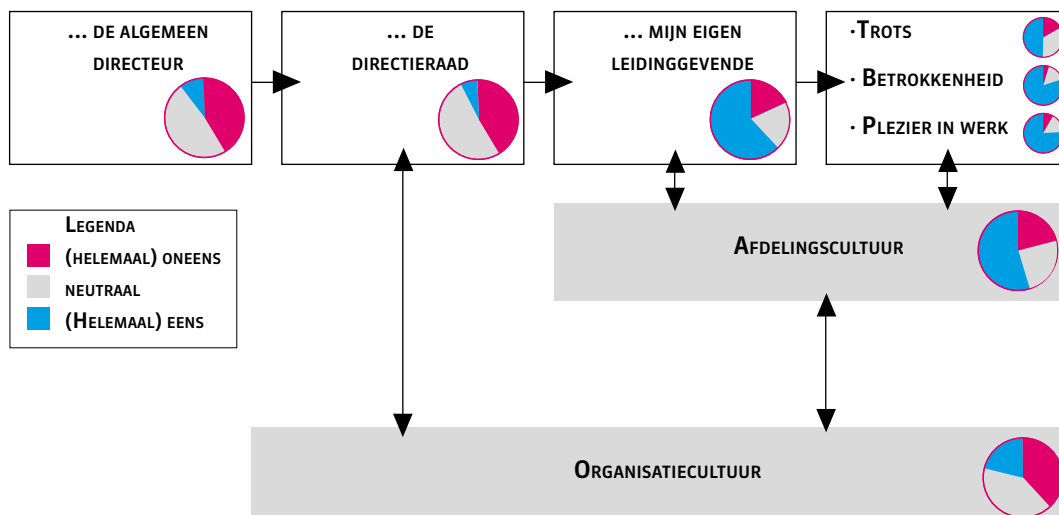
Resultaten

TOELICHTING OP DE SAMENVATTING

- De grafieken zijn een overzicht van de antwoorden op de algemene vragen ("Alles overwegend ben ik tevreden over...").
- Voor het overzicht zijn de categorieën "Helemaal eens" en "Eens" samengevoegd. Dat geldt ook voor "Helemaal oneens" en "Oneens".

SAMENVATTING VAN DE ALGEMENE VRAGEN

"ALLES OVERWEGEND BEN IK TEVREDEN OVER..."



CONCLUSIES

- Medewerkers oordelen positief over hun werk (trots, betrokkenheid en plezier). Uit statistische analyse van de data weten wij dat trots van medewerkers vooral samenhangt met tevredenheid over de cultuur bij het COA. Plezier in het werk hangt vooral samen met (1) de tevredenheid over de eigen leidinggevende, (2) de tevredenheid over de eigen afdelingscultuur en (3) de tevredenheid over de organisatiecultuur.
- Medewerkers zijn behoorlijk tevreden over de eigen leidinggevende.
- Men is over de directie en de algemeen directeur vaker ontevreden dan tevreden. Bovendien oordelen veel medewerkers neutraal over deze onderwerpen. Uit statistische analyse weten we dat deze ontevredenheid over de directieraad samenhangt met (1) de mate waarin de directieraad niet het goede voorbeeld geeft, (2) de mate waarin de directieraad geen gevoel van veiligheid stimuleert en (3) het gebrek aan vertrouwen in de directieraad.
- Medewerkers zijn behoorlijk tevreden over de cultuur op de eigen afdeling. Uit statistische analyse weten wij dat het oordeel over de afdelingscultuur positief is als (1) de cultuur een gevoel van veiligheid geeft en (2) men elkaar eerlijk en met respect behandelt.
- Over de organisatiecultuur van het COA breed is men ontevreden. De ontevredenheid over de organisatiecultuur hangt samen met (1) het gebrek aan een gevoel van veiligheid dat de cultuur geeft en (2) het gebrek aan openheid en transparantie.
- De resultaten van verzakelijking op de cultuur schatten wij, op basis van de interviews, niet groot in.

ANGST, VERTROUWEN EN VEILIGHEID

TOELICHTING




Wij hebben het woord “angstcultuur” niet in de vragenlijst gebruikt. We hebben aspecten van een angstcultuur bevraagd om zo een beter beeld te krijgen van de cultuur bij het COA.

De vragenlijst biedt de volgende constructen voor het meten van angst:

- Vertrouwen krijgen en geven;
- Onderling wantrouwen;
- Veiligheid;
- Open en transparante cultuur;
- Hiërarchische cultuur.

RESULTATEN

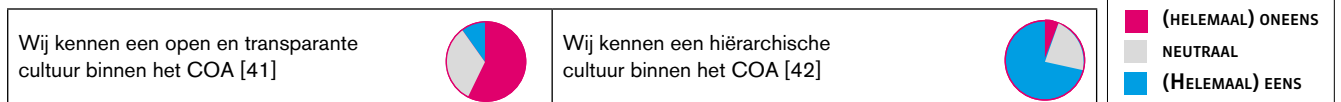
Ik vertrouw mijn leidinggevende [4]	In onze afdeling is er onderling wantrouwen [26] <i>* Let op de schaal: blauw is negatief</i>
Mijn leidinggevende laat zien dat hij/zij mij vertrouwt [5]	Onze afdeling geeft mij een gevoel van veiligheid [32]
De directieraad is te vertrouwen [12]	In onze organisatie is er onderling wantrouwen [35] <i>* Let op de schaal: blauw is negatief</i>
De algemeen directeur is te vertrouwen [13]	Onze organisatie geeft mij een gevoel van veiligheid [43]
De directieraad stimuleert een gevoel van veiligheid in onze organisatie [21]	

LEGENDA	
	(HELEMAAL) ONEENS
	NEUTRAAL
	(HELEMAAL) EENS

CONCLUSIES

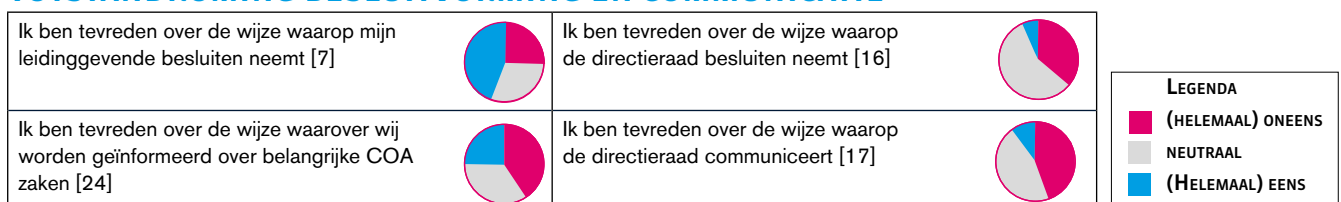
- De eigen leidinggevende wordt vertrouwd en geeft vertrouwen aan zijn/haar medewerkers.
- Over de directieraad en de algemeen directeur wordt vaak neutraal geoordeeld. Uit interviews op locaties blijkt dat de afstand tussen de directie en medewerkers op de locaties vaak te groot is om hierover uitspraken te kunnen doen. Meer medewerkers vertrouwen de directieraad en de algemeen directeur niet dan wel.
- Bij medewerkers is veel sprake van onderling wantrouwen.
- De directieraad stimuleert geen gevoel van veiligheid. Bovendien is het aandeel mensen dat de organisatie als niet veilig beoordeelt groot.
- De geïnterviewden geven aan dat krimp een "fact of life" is van het werken bij het COA en dat dat wat hen betreft geen effecten op de cultuur of sfeer in het team heeft. Zij geven expliciet aan dat zij zich kunnen voorstellen dat krimp leidt tot sociale onveiligheid bij het COA, maar dat dat voor henzelf niet het geval is en dat zij dat ook bij hun collega's niet herkennen.

TYPERING VAN DE CULTUUR DOOR COA MEDEWERKERS



- Respondenten vinden de cultuur bij het COA niet open en transparant. Dit is bovendien van invloed op de totale ontevredenheid over de cultuur bij het COA.
- De cultuur wordt getypeerd als hiërarchisch, maar dat heeft geen invloed op de tevredenheid over de cultuur (uit statistische analyse blijkt er geen verband te zijn).

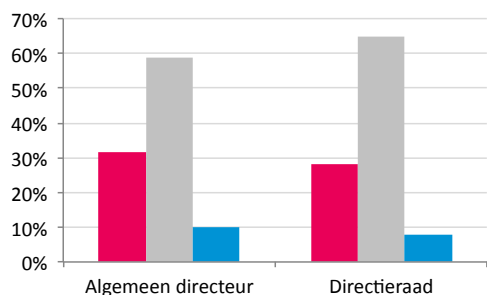
TOTSTANDKOMING BESLUITVORMING EN COMMUNICATIE



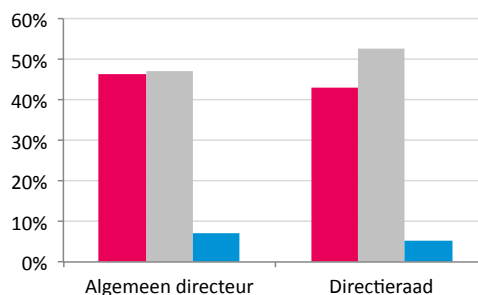
- Bijna de helft van de medewerkers is tevreden over de eigen leidinggevende.
- Respondenten zijn ofwel kritisch ofwel neutraal over de wijze waarop de directieraad besluiten neemt. Een interpretatie is dat de afstand van de locaties tot de directieraad groot is.
- Communicatie wordt negatief beoordeeld.

ONDSCHIED TUSSEN DIRECTIE EN ALGEMEEN DIRECTEUR

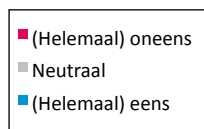
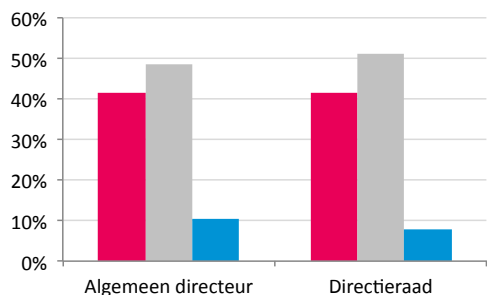
De ... is te vertrouwen



De ... geeft het goede voorbeeld



Alles overwegend ben ik tevreden over ...

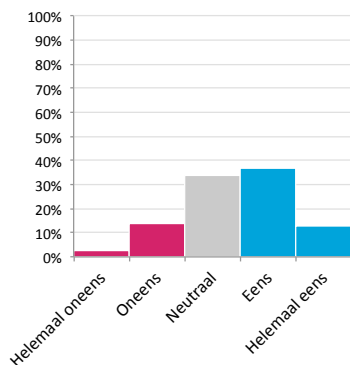


- Over de directieraad oordeelt men vaker neutraal, vooral op de vraag of zij te vertrouwen is.
- Meer dan 40% is ontevreden over directieraad en algemeen directeur en vindt dat zij niet het goede voorbeeld geven.

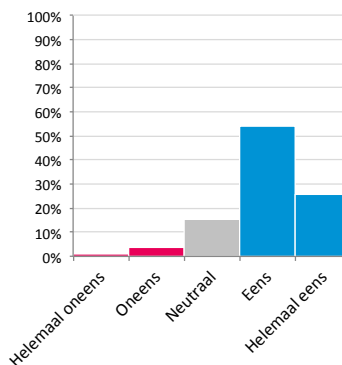
FREQUENTIEVERDELINGEN ALLE RESULTATEN; ALLE ANTWOORDEN OP COA-NIVEAU

ERVARING VAN HET EIGEN WERK

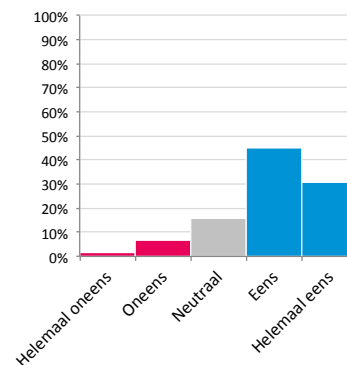
Ik ben er trots op te kunnen vertellen dat ik bij het COA werk [1]



Ik voel me betrokken bij het reilen en zeilen van het COA [2]

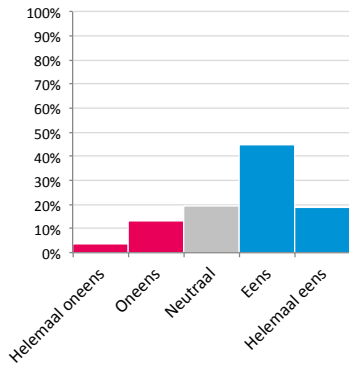


Ik ga met plezier naar mijn werk [3]

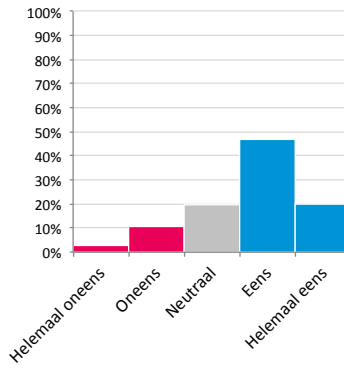


DE EIGEN LEIDINGGEVENDE

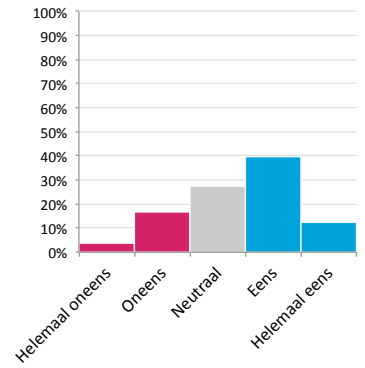
Ik vertrouw mijn leidinggevende [4]



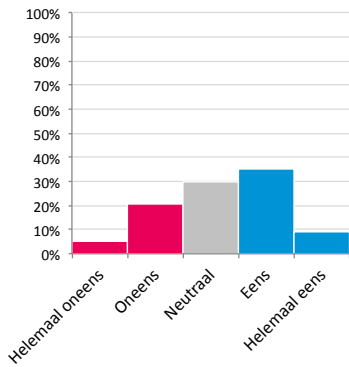
Mijn leidinggevende laat zien dat hij/zij mij vertrouwt [5]



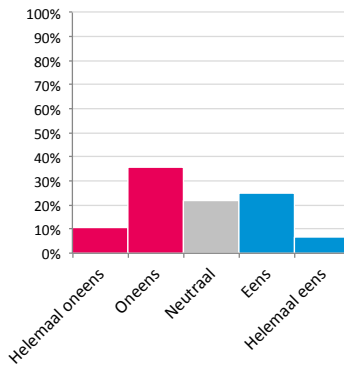
Mijn leidinggevende geeft het goede voorbeeld [6]



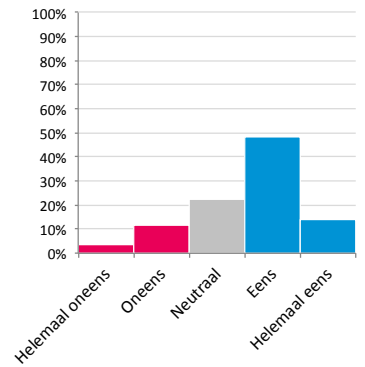
Ik ben tevreden over de wijze waarop mijn leidinggevende besluiten neemt [7]



Mijn leidinggevende heeft onvoldoende beeld van wat er leeft op de werkvloer [8] *

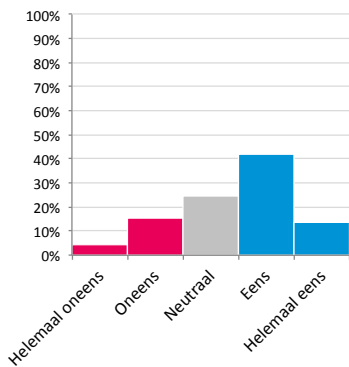


Mijn leidinggevende luistert naar wat ik te zeggen heb en doet daar waar mogelijk ook iets mee [9]

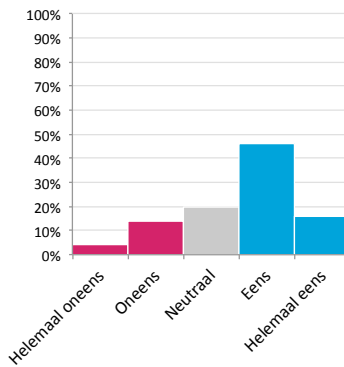


* Let op de schaal: blauw is negatief

Mijn leidinggevende stimuleert samenwerking met woord en daad [10]

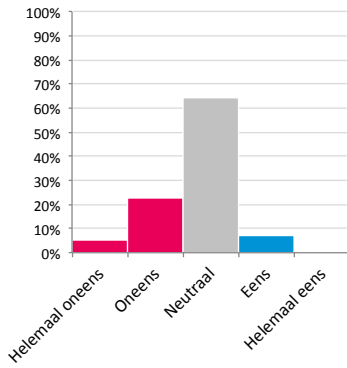


Alles overwegend ben ik tevreden over mijn leidinggevende [11]

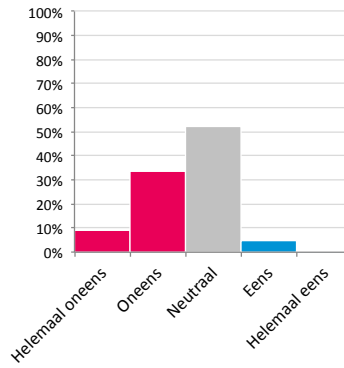


DE DIRECTIERAAD

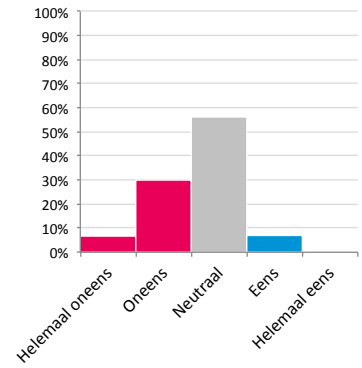
De directieraad is te vertrouwen [12]



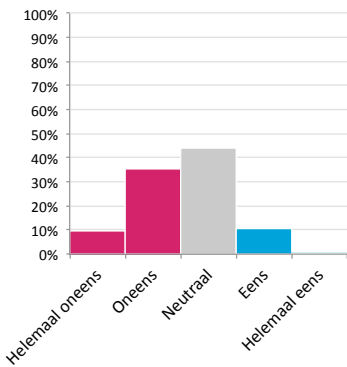
De directieraad geeft het goede voorbeeld [14]



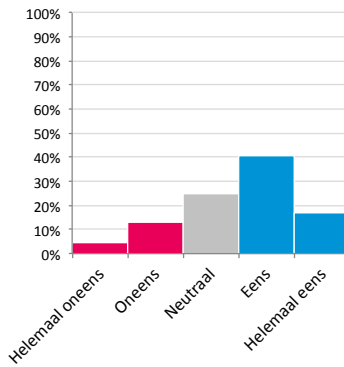
Ik ben tevreden over de wijze waarop de directieraad besluiten neemt [16]



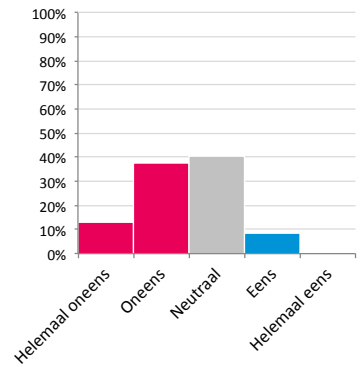
Ik ben tevreden over de wijze waarop de directieraad communiceert [17]



De directieraad heeft onvoldoende beeld van wat er leeft op de werkvloer [18] *

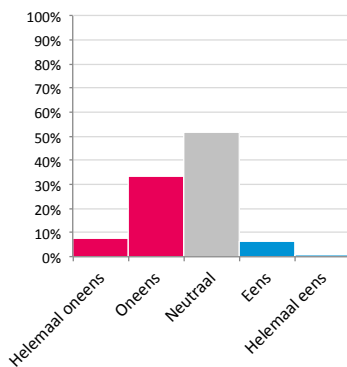


De directieraad is toegankelijk voor medewerkers [19]

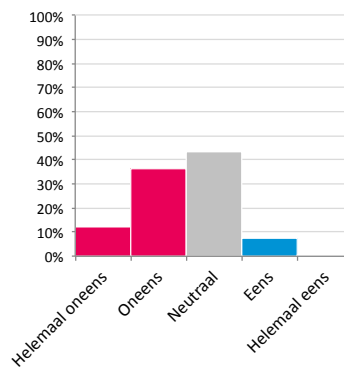


* Let op de schaal: blauw is negatief

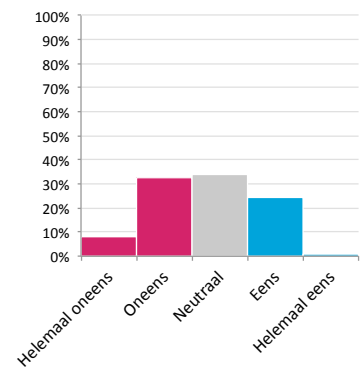
De directieraad stimuleert samenwerking met woord en daad [20]



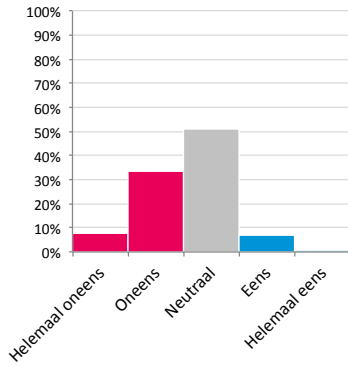
De directieraad stimuleert een gevoel van veiligheid in onze organisatie [21]



Ik ben tevreden over de wijze waarop wij worden geïnformeerd over belangrijke COA zaken [24]

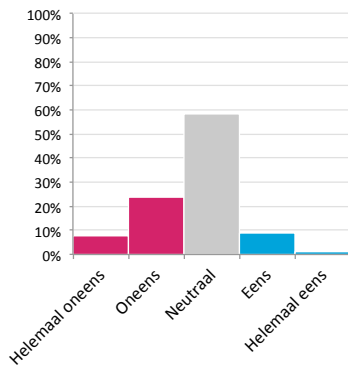


Alles overwegend ben ik tevreden over de directieraad van het COA [22]

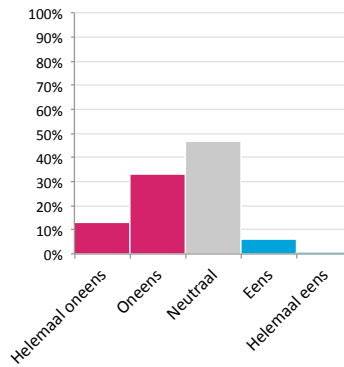


DE ALGEMEEN DIRECTEUR

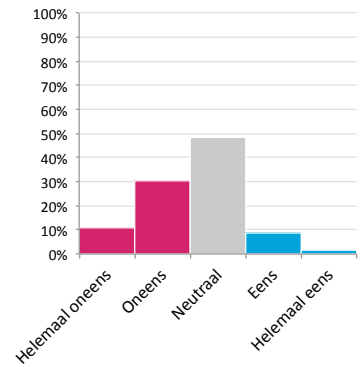
De algemeen directeur is te vertrouwen [13]



De algemeen directeur geeft het goede voorbeeld [15]

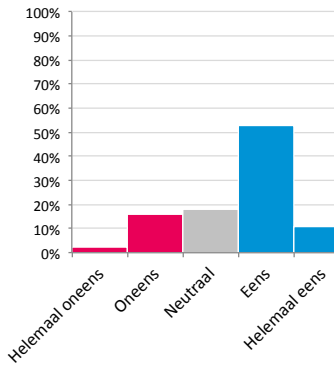


Alles overwegend ben ik tevreden over de algemeen directeur [23]

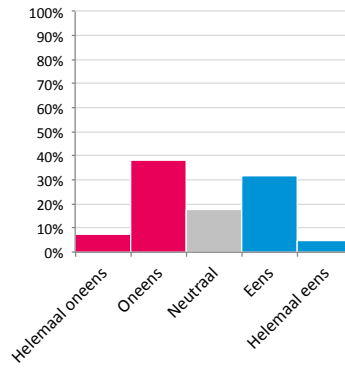


AFDELINGSCULTUUR

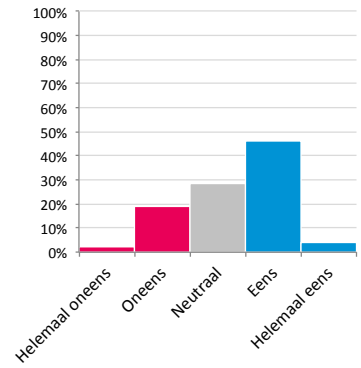
In onze afdeling behandelen wij elkaar eerlijk en met respect [25]



In onze afdeling is er onderling wantrouwen [26]*

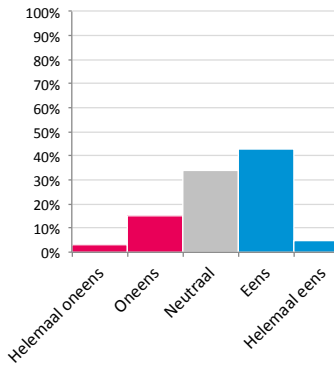


In onze afdeling houden wij ons aan de afspraken [27]

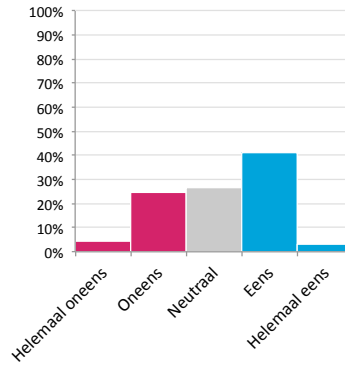


* Let op de schaal: blauw is negatief

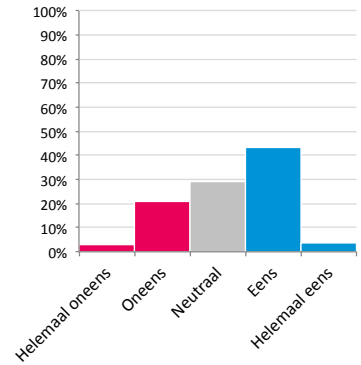
In onze afdeling wordt onethisch gedrag aangepakt of bestraft [28]



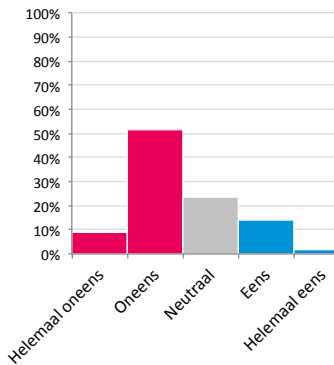
In onze afdeling worden gemaakte fouten openlijk toegegeven en besproken [29]



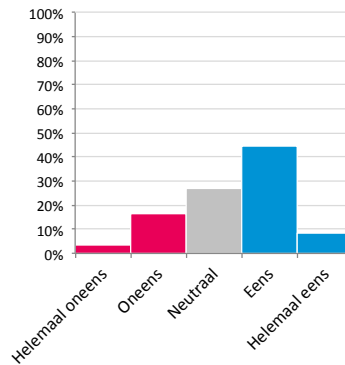
In onze afdeling spreken medewerkers elkaar op gedrag aan [30]



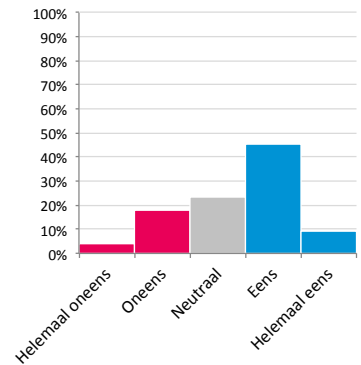
In onze afdeling zijn problemen en conflicten niet bespreekbaar [31]*



Onze afdeling geeft mij een gevoel van veiligheid [32]



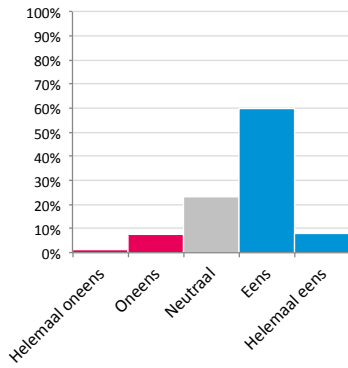
Alles overwegend ben ik tevreden over de cultuur binnen onze afdeling [33]



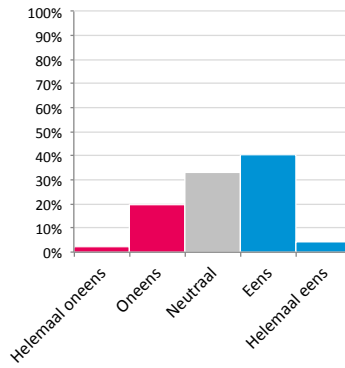
* Let op de schaal: blauw is negatief

ORGANISATIECULTUUR

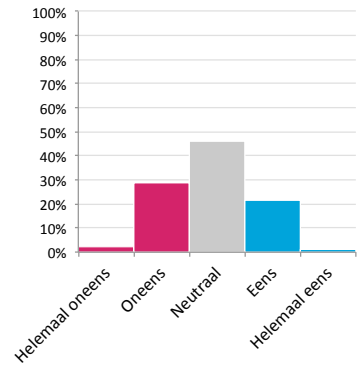
Ik word door collega's eerlijk en met respect behandeld [34]



In onze organisatie is er onderling wantrouwen [35] *

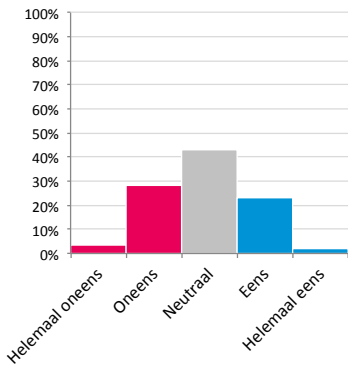


In onze organisatie houden wij ons aan de afspraken [36]

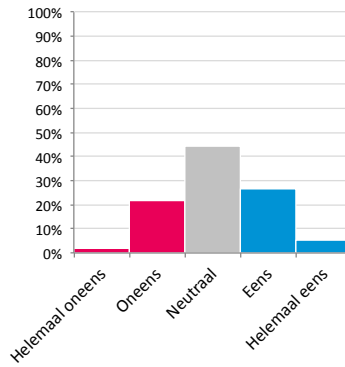


* Let op de schaal: blauw is negatief

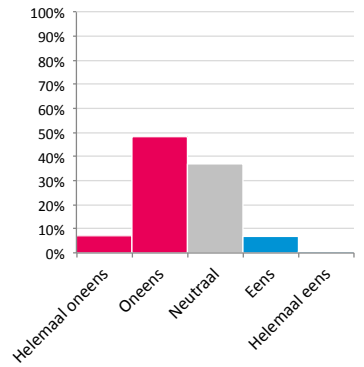
Onethisch gedrag wordt aangepakt of bestraft in onze organisatie [37]



Ik heb de indruk dat mensen die gedragsnormen overtreden vooruit komen in onze organisatie [38] *

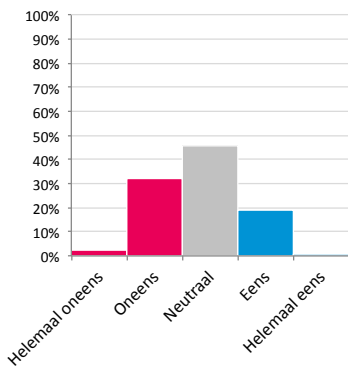


In onze organisatie worden gemaakte fouten openlijk toegegeven en besproken [39]

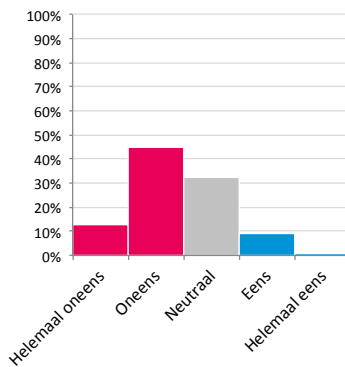


* Let op de schaal: blauw is negatief

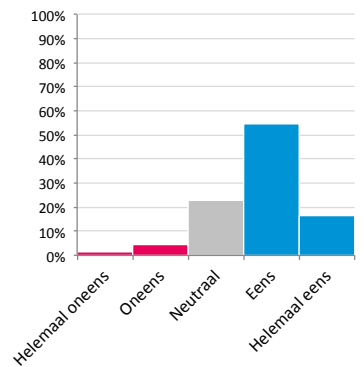
Binnen onze organisatie spreken medewerkers elkaar op gedrag aan [40]



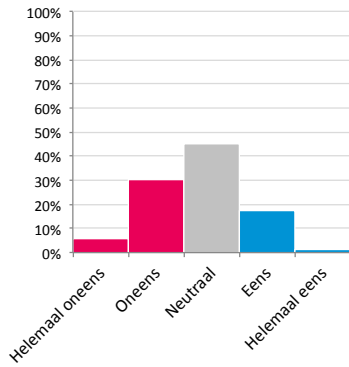
Wij kennen een open en transparante cultuur binnen het COA [41]



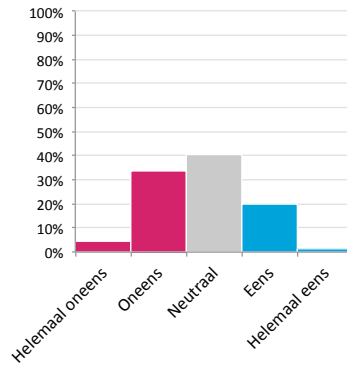
Wij kennen een hiërarchische cultuur binnen het COA [42]



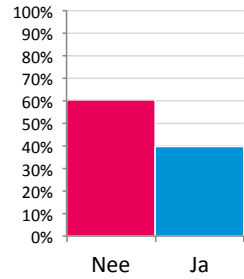
Onze organisatie geeft mij een gevoel van veiligheid [43]



Alles overwegend ben ik tevreden over de cultuur bij het COA [44]

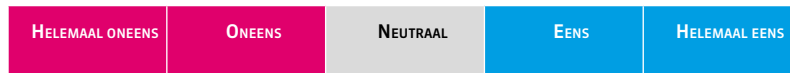


Ik ken collega's die zonder aanwijsbare reden op een zijspoor zijn gezet [45]



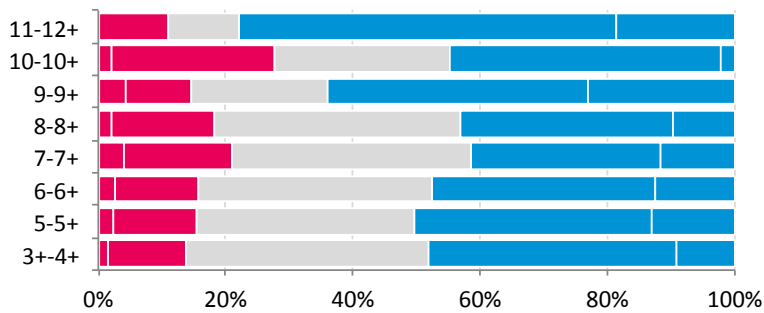
ANALYSES PER SALARISSCHAAL

LEGENDA

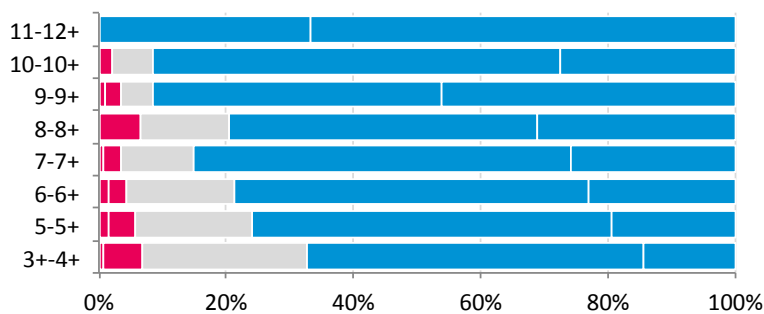


“ALLES OVERWEGEND BEN IK TEVREDEN OVER...”

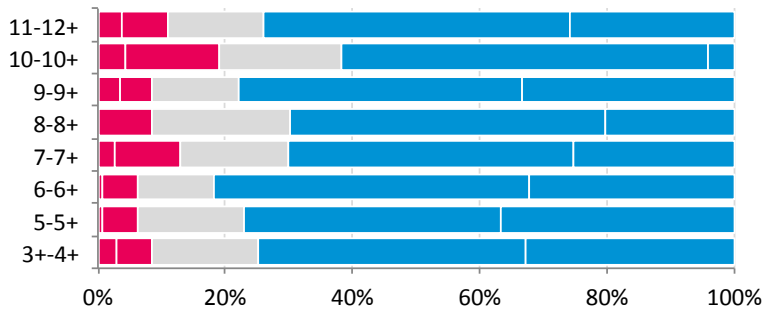
Ik ben er trots op te kunnen vertellen dat ik bij het COA werk



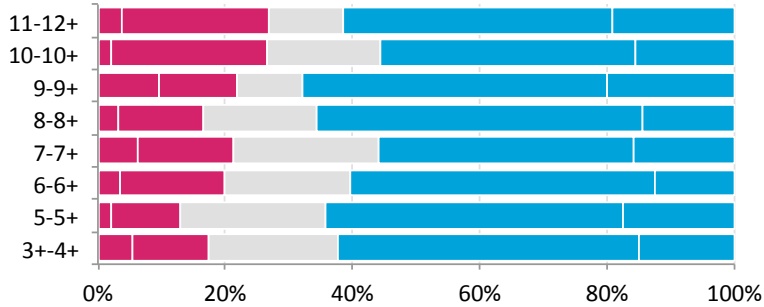
Ik voel me betrokken bij het reilen en zeilen van het COA



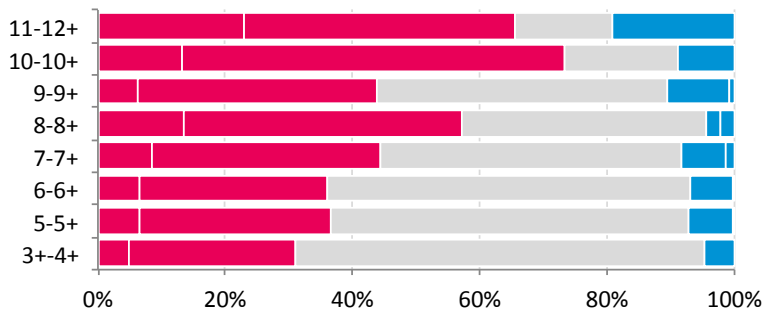
Ik ga met plezier naar mijn werk



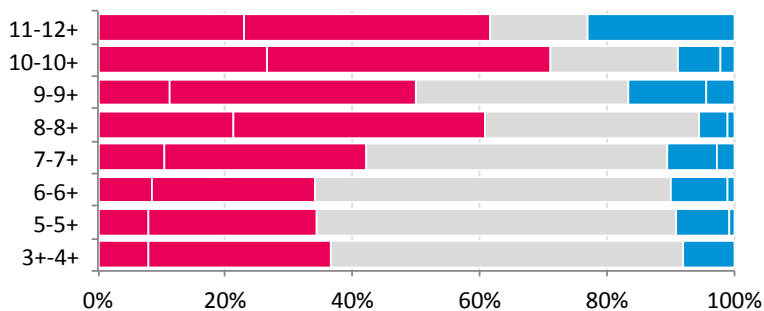
Alles overwegend ben ik tevreden over mijn leidinggevende



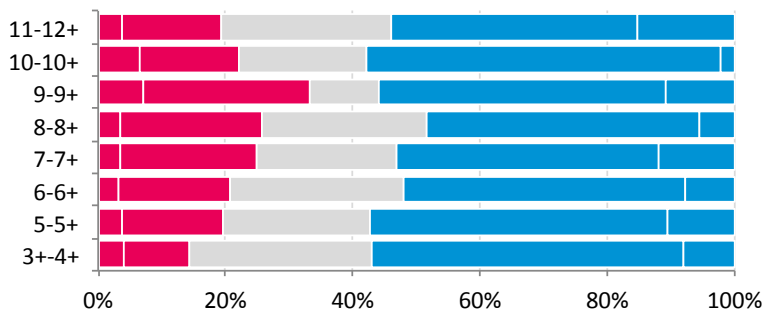
Alles overwegend ben ik tevreden over de directieraad van het COA



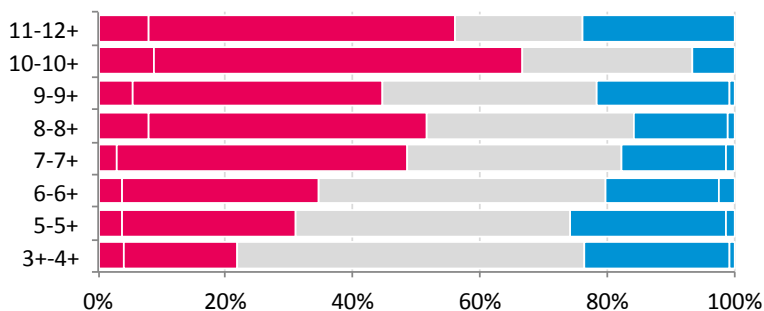
Alles overwegend ben ik tevreden over de algemeen directeur



Alles overwegend ben ik tevreden over de cultuur binnen onze afdeling



Alles overwegend ben ik tevreden over de cultuur bij het COA



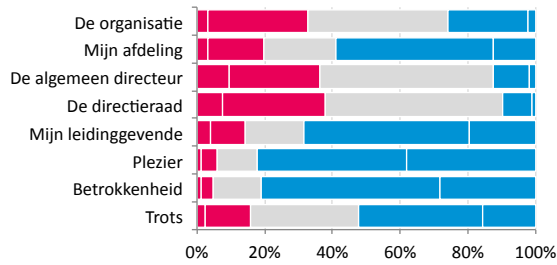
CONCLUSIES

- Betrokkenheid is iets groter voor medewerkers op hogere salarisschalen.
- De tevredenheid over de directieraad en de algemeen directeur is lager op hogere salarisschalen.
- Tevredenheid over de cultuur bij het COA is lager op hogere salarisschalen.
- De groep 9-9+ lijkt steeds iets af te wijken van de algemene lijn. Deze groep bestaat voor ongeveer de helft uit locatiemanagers en voor de andere helft uit adviseurs en projectleiders (werkzaam in Rijswijk).
- Medewerkers op hogere salarisschalen hebben meer te maken met de directie of zitten in de directie. Het beeld dat medewerkers die dicht bij de directie staan minder tevreden zijn over leiderschap en cultuur wordt ondersteund door de interviews en de resultaten van de enquête.

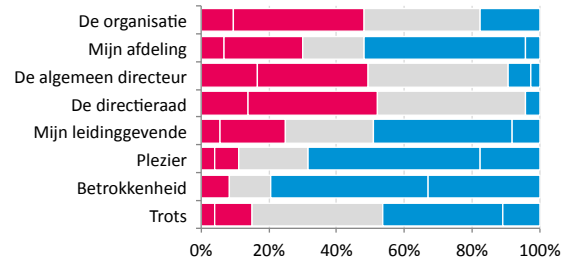
VERGELIJKINGEN TUSSEN DIRECTIES

“ALLES OVERWEGEND BEN IK TEVREDEN OVER...”

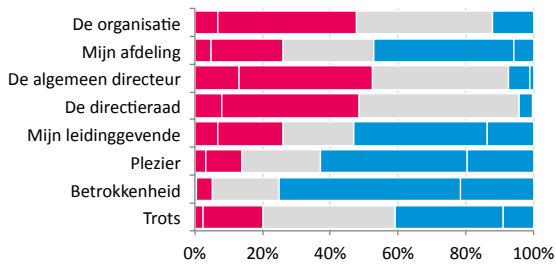
Directie Opvang



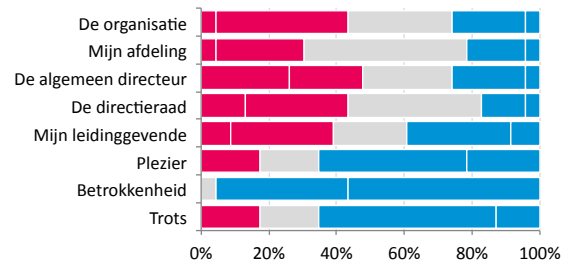
Directie Huisvesting



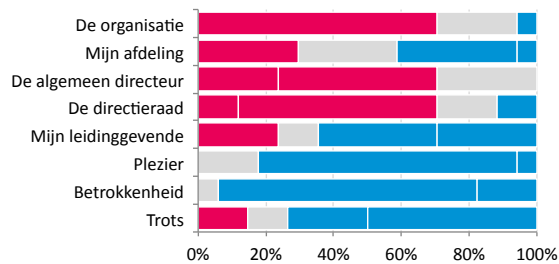
Directie Management Services



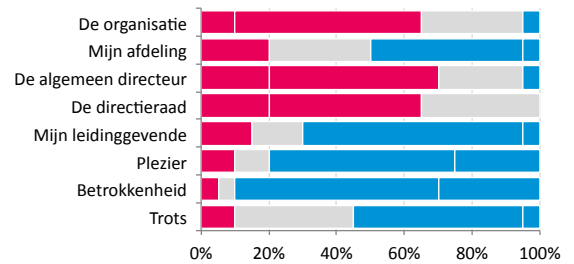
Directie Strategie & Bestuur



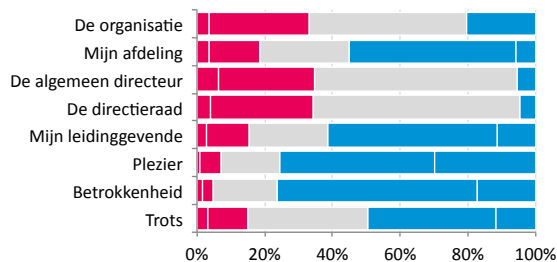
Directie Vastgoed & Capaciteit



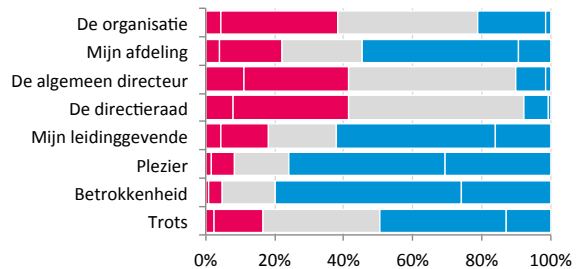
Directie Beleid & Juridische Zk



Niet ingevuld



COA gemiddeld



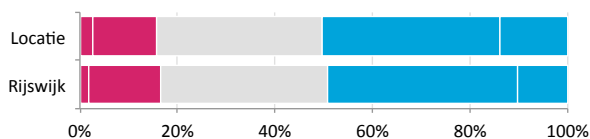
CONCLUSIES

- De directies corresponderen niet in alle gevallen één-op-één met het onderscheid tussen Rijswijk en de locaties.
- Medewerkers van de directie Opvang zijn het meest tevreden over de cultuur van de organisatie, medewerkers van de directies Vastgoed & Capaciteit en Beleid & Juridische Zaken het minst.
- Medewerkers van de directies Vastgoed & Capaciteit en Beleid & Juridische Zaken zijn het minst tevreden over de directieraad en de algemeen directeur.
- Het meest tevreden over de cultuur op hun afdeling zijn de medewerkers van de directie Opvang.
- Medewerkers van Opvang, Beleid & Juridische Zaken en Vastgoed & Capaciteit oordelen het meest positief over hun leidinggevenden.
- Medewerkers die er voor gekozen hebben hun directie niet in te vullen oordelen niet anders dan het COA-gemiddelde.

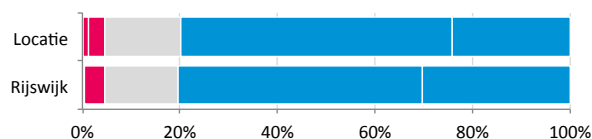
RIJSWIJK VERSUS LOCATIES

“ALLES OVERWEGEND BEN IK TEVREDEN OVER...”

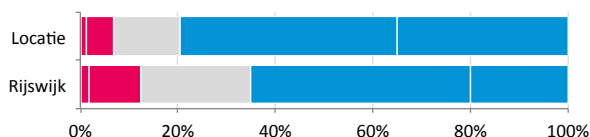
Ik ben er trots op te kunnen vertellen dat ik bij het COA werk



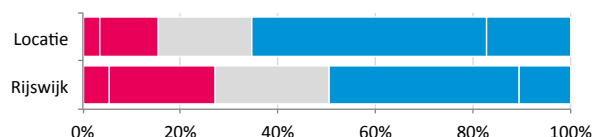
Ik voel me betrokken bij het reilen en zeilen van het COA



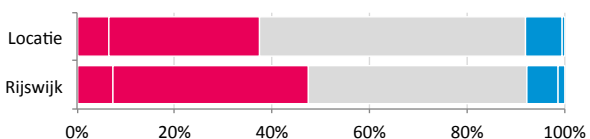
Ik ga met plezier naar mijn werk



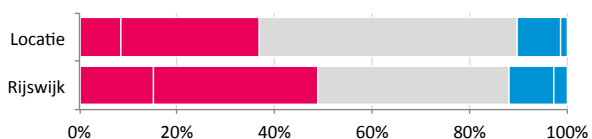
Alles overwegend ben ik tevreden over mijn leidinggevende



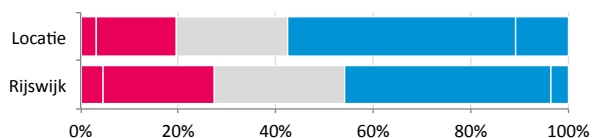
Alles overwegend ben ik tevreden over de directieraad van het COA



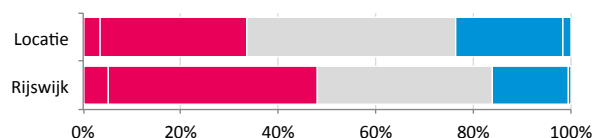
Alles overwegend ben ik tevreden over de algemeen directeur



Alles overwegend ben ik tevreden over de cultuur binnen onze afdeling



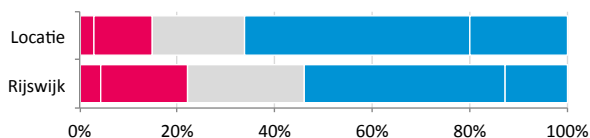
Alles overwegend ben ik tevreden over de cultuur bij het COA



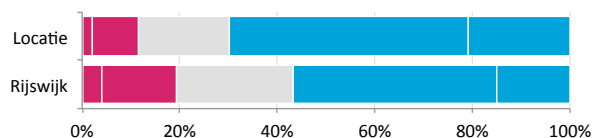
CONCLUSIES

- Trots en betrokkenheid verschillen weinig tussen Rijswijk en de locaties. Medewerkers in Rijswijk gaan minder vaak met plezier naar hun werk.
- Medewerkers in Rijswijk zijn minder vaak tevreden over hun directe leidinggevende.
- Bijna de helft van de medewerkers in Rijswijk is ontevreden over de directieraad en de algemeen directeur. Dit aandeel is kleiner op de locaties, zij oordelen vaker neutraal over deze onderwerpen.
- Medewerkers in Rijswijk zijn vaker ontevreden over de cultuur op hun afdeling dan medewerkers op locaties. De helft van de medewerkers in Rijswijk is ontevreden over de cultuur bij het COA.

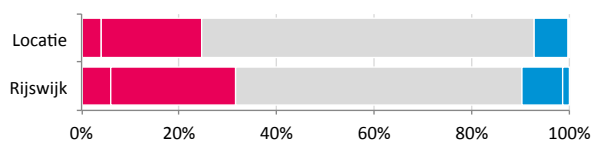
Ik vertrouw mijn leidinggevende



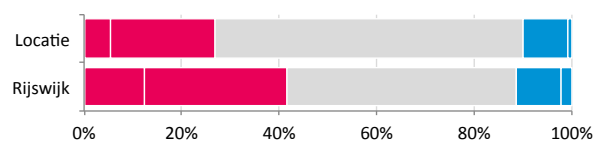
Mijn leidinggevende laat zien dat hij/zij mij vertrouwt



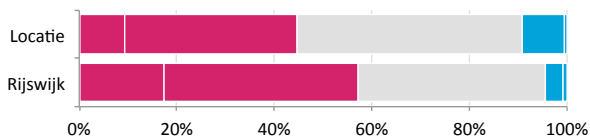
De directieraad is te vertrouwen



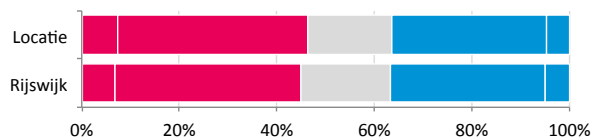
De algemeen directeur is te vertrouwen



De directieraad stimuleert een gevoel van veiligheid in onze organisatie

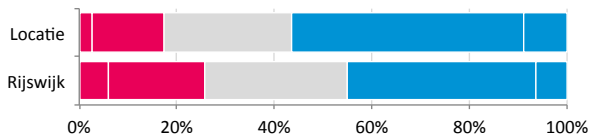


In onze afdeling is er onderling wantrouwen

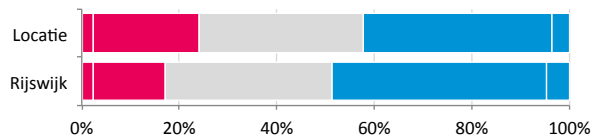


** let op blauw is negatief*

Onze afdeling geeft mij een gevoel van veiligheid

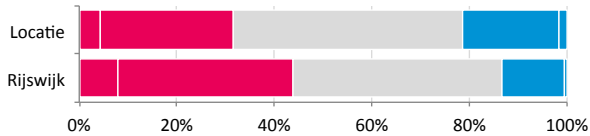


In onze organisatie is er onderling wantrouwen

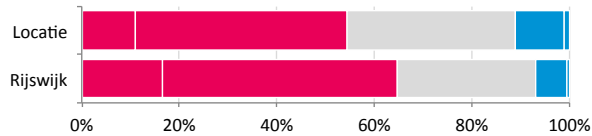


** let op blauw is negatief*

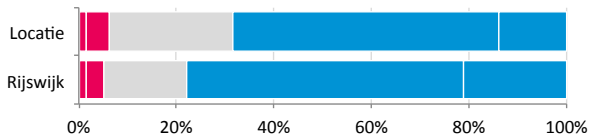
Onze organisatie geeft mij een gevoel van veiligheid



Wij kennen een open en transparante cultuur binnen het COA



Wij kennen een hiërarchische cultuur binnen het COA



CONCLUSIES

- Meer dan 40% van de medewerkers in Rijswijk vertrouwt de algemeen directeur niet. De directieraad wordt in 30% van de gevallen niet vertrouwd. Op de locaties oordeelt men neutraler over deze onderwerpen dan in Rijswijk.
- Meer dan 55% van de medewerkers in Rijswijk vindt dat de directieraad geen gevoel van veiligheid stimuleert. Op de locaties is dat percentage lager (meer dan 40%).
- Meer dan een derde van de medewerkers ervaart wantrouwen op de afdeling. Dit aandeel is groter wanneer medewerkers oordelen over de gehele organisatie. In Rijswijk zegt bijna de helft dat er sprake is van onderling wantrouwen in de organisatie.
- Meer dan 40% van de medewerkers in Rijswijk geeft aan dat de organisatie ze geen gevoel van veiligheid geeft. Op de locaties is dit minder.
- Meer dan de helft van de medewerkers vindt dat het COA geen open en transparante organisatie is.
- De interviews en de enquête geven beiden aan dat sociale onveiligheid in Rijswijk meer wordt ervaren dan op locaties.

4

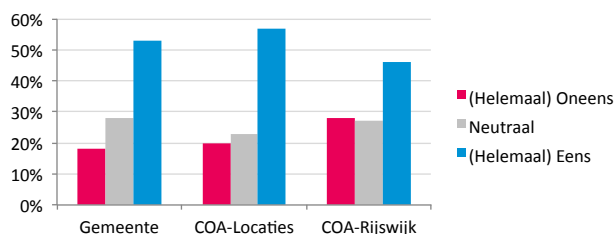
Externe vergelijkingen

VERGELIJKING MET EEN REFERENTIEGROEP

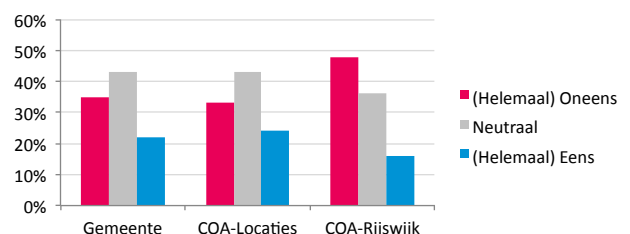
VERGELIJKING DOEL EN METHODE

- Berenschot heeft beschikking over een dataset met daarin deels vergelijkbare vragen. De dataset is afkomstig van een gemeente gedurende een reorganisatie. Het onderzoek werd uitgevoerd om te dienen als nulmeting: de situatie werd door betrokkenen als “zeer negatief” ervaren. Met deze nulmeting konden effecten van ontwikkelingsspanningen worden beoordeeld.
- De vragenlijst bevat een gedeeltelijke overlap. In het referentiemateriaal zaten geen vragen over sociale onveiligheid. Wel werden meningen over leiderschap en cultuur gevraagd.
- De gebruikte schaal was identiek aan het huidige onderzoek. In de rapportage zijn steeds “(helemaal) oneens” en “(helemaal) eens” samengenomen. Datzelfde geldt voor “(helemaal) eens” en “eens”. Dezelfde bewerking hebben wij daarom toegepast op de COA-data.

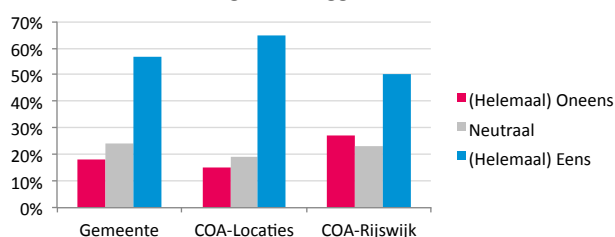
Alles overwegend ben ik tevreden over de cultuur binnen mijn afdeling



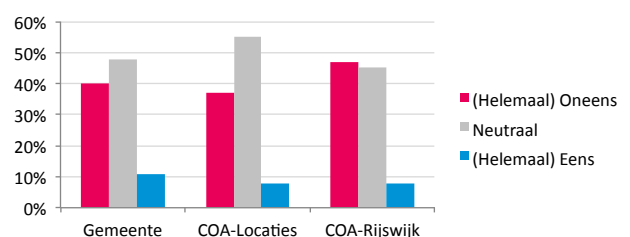
Alles overwegend ben ik tevreden over de cultuur binnen mijn organisatie



Alles overwegend ben ik tevreden over mijn eigen leidinggevende



Alles overwegend ben ik tevreden over het directieteam/directieraad



CONCLUSIES

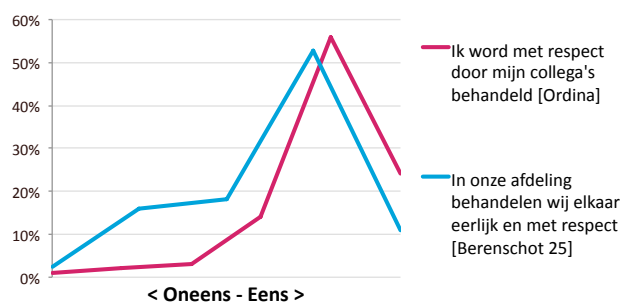
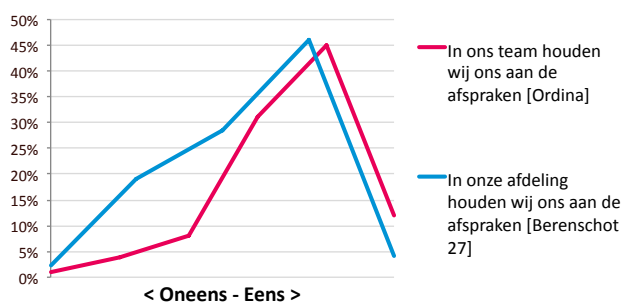
- De gemeente is een referentiegroep waar de cultuur als zeer negatief werd ervaren.
- Uit de resultaten blijkt dat medewerkers op de locaties vaak positiever en medewerkers in Rijswijk vaak negatiever oordelen dan de referentiegroep. Uitzondering is de afdelingscultuur. Over de afdelingscultuur oordelen medewerkers op locaties en in Rijswijk negatiever dan in de referentiegroep.
- De organisatiecultuur wordt door medewerkers in Rijswijk ten opzichte van de referentiegroep als zeer negatief ervaren. De organisatiecultuur beoordeeld door medewerkers op locaties wijkt minder af van de referentiegroep en de meningen zijn vaak positiever. Alles overwegend is 48% van de medewerkers in Rijswijk ontevreden over de cultuur in de organisatie. Dat is 13%punt en 37% meer dan in de referentiegroep.

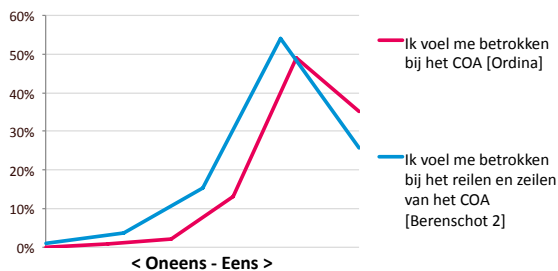
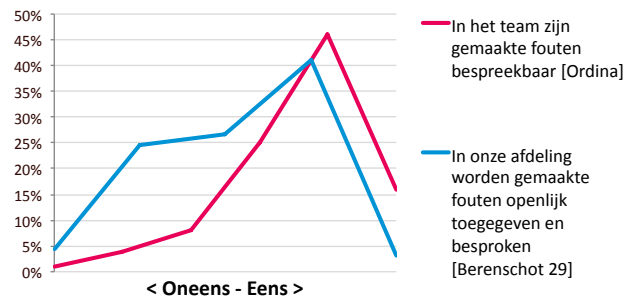
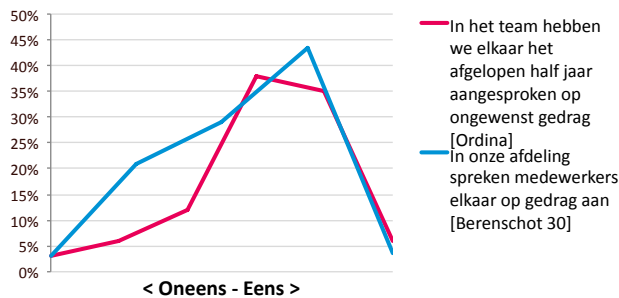
VERGELIJKING MET HET ORDINA ONDERZOEK

VERGELIJKING DOEL EN METHODE

- Het Ordina-onderzoek is een meerjaren-onderzoek uitgevoerd in het kader van een organisatie-ontwikkeltraject. Het onderzoek dient om de resultaten van het traject inzichtelijk te maken.
- Het Ordina-onderzoek richt zich sterk op het eigen functioneren en het functioneren van directe collega's. Oordelen over de directieraad of de organisatiecultuur zijn niet in de vragenlijst opgenomen.
- Uit antwoorden op onze open vragen en in de interviews blijkt dat eerdere enquêtes niet altijd vertrouwd werden door medewerkers (antwoorden herleidbaar tot de persoon, manipulatie van uitkomsten). Het Ordina-onderzoek is hierin bij naam genoemd.
- Het Ordina-onderzoek en de huidige enquête hebben een aantal vragen gemeen omdat wij het Ordina-onderzoek gebruikt hebben bij het genereren van de huidige vragenlijst.
- In het Ordina-onderzoek zijn sommige constructen anders geoperationaliseerd. Onder het thema "Veiligheid" kent het Ordina-onderzoek de volgende stellingen (alleen de stellingen vanuit het "ander"-perspectief zijn afgebeeld):
 - Ik word met respect door mijn collega's behandeld.
 - Het afgelopen half jaar heb ik van mijn collega's feedback ontvangen.
 - De feedback die ik krijg wordt altijd zorgvuldig gebracht.
 - In het team hebben we elkaar het afgelopen jaar aangesproken op ongewenst gedrag.
 - In het team zijn gemaakte fouten bespreekbaar.
 - Binnen mijn team luisteren we naar en tonen we begrip voor elkaar.
 - Collega's uit mijn team kunnen problemen en moeilijke kwesties (op het werk) met mij bespreken.
 - Mijn teamgenoten vragen aan mij feedback over hun functioneren.
- Het Ordina-onderzoek kent een zespuntsschaal, en de huidige enquête kent een vijfpuntsschaal. Daarom hebben wij gebruik gemaakt van lijngrafieken en hebben wij de uitkomsten over elkaar heen geprojecteerd.

VERGELIJKING OVEREENKOMSTIGE VRAGEN





CONCLUSIES

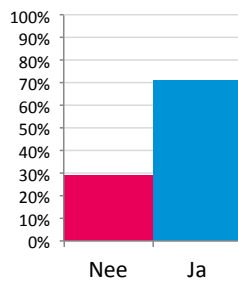
- Het Ordina-onderzoek is een meerjaren-onderzoek uitgevoerd in het kader van een organisatie-ontwikkeltraject. Het Ordina-onderzoek richt zich daarmee ook sterk op het eigen functioneren en het functioneren van directe collega's. Oordelen over de directieraad of de organisatiecultuur zijn niet in de vragenlijst opgenomen.
- Het Ordina-onderzoek en het huidige onderzoek zijn goed te vergelijken op het niveau van de medewerker en zijn/haar directe omgeving. Op het niveau van de organisatiecultuur of leiderschapsstijlen is vergelijken niet mogelijk omdat deze vragen niet in het Ordina-onderzoek zijn opgenomen.
- Daar waar uitkomsten te vergelijken zijn, valt op dat de uitkomsten redelijk op elkaar lijken, maar dat respondenten in het huidige onderzoek iets negatiever oordelen dan in het Ordina-onderzoek. Oorzaken kunnen liggen in het gebruik van een andere schaal (Ordina gebruikt een 6-puntsschaal en Berenschot een 5-puntsschaal) en in de effecten van de negatieve media-aandacht op de oordelen van medewerkers.

5

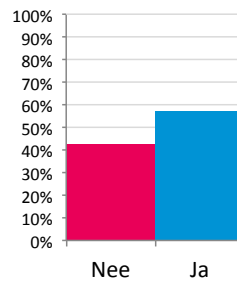
Analyse ervaring klachten- systematiek

UITKOMSTEN VRAGEN OVER DE KLACHTENSYSTEMATIEK

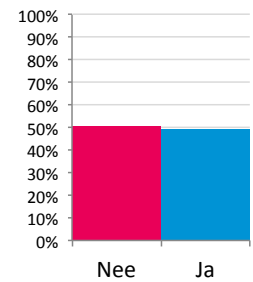
Ik weet waar ik binnen de organisatie terecht kan met klachten over ongewenst gedrag (seksuele intimidatie, pesten, agressie en geweld, discriminatie [46]



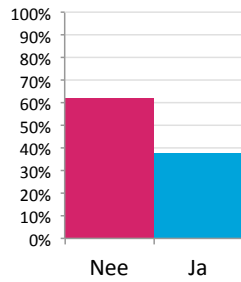
Ik weet waar ik binnen de organisatie terecht kan met klachten over onjuiste behandeling of bejegening (anders dan ...) [47]



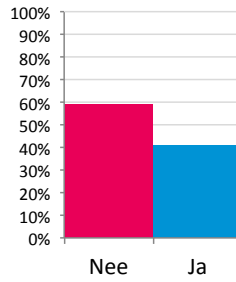
Ik weet waar ik binnen de organisatie terecht kan met meldingen over niet integer gedrag [48]



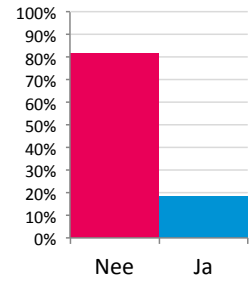
Ik ben bekend met de Klachtenregeling ongewenst gedrag [49]



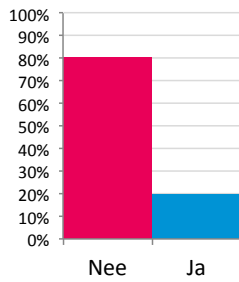
Ik ben bekend met de Algemene klachtenregeling [50]



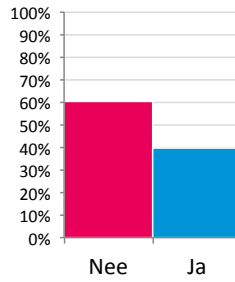
Ik ben bekend met het Protocol integriteitsinbreuk bedrijfsvoering [51]



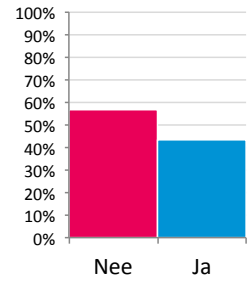
Ik ben bekend met de Klokkenuidersregeling [52]



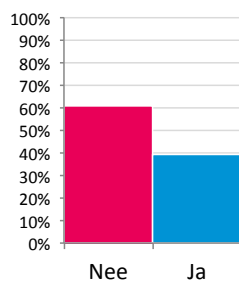
Ik ken collega's die zonder aanwijsbare reden op een zijspoor zijn gezet [45]



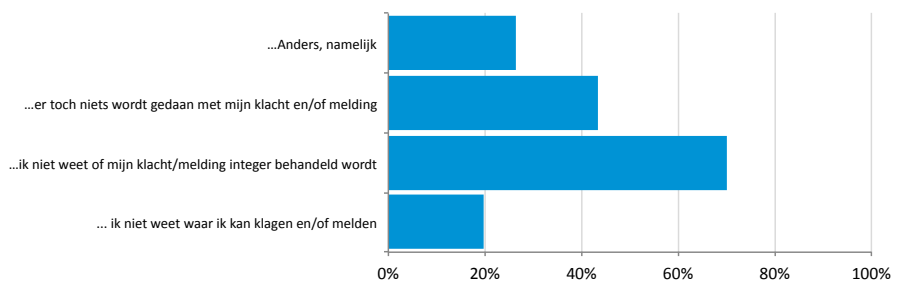
Alles bij elkaar vind ik de klachtensystematiek duidelijk [59]



Ik ervaar een belemmering om een klacht en/of melding in te dienen. [53]



Ik ervaar een belemmering om een klacht en/of melding in te dienen, omdat...



CONCLUSIES KLACHTENSYSTEMATIEK

- Een (kleine) meerderheid van de respondenten weet waar zij terecht kunnen met een klacht/melding.
- De meerderheid van de respondenten is niet bekend met de regelingen.
- Een meerderheid vindt de klachtensystematiek onduidelijk.
- Ruim een derde van de respondenten ervaart een belemmering om een klacht in te dienen, met name omdat men niet zeker weet of de klacht/melding integer behandeld wordt (70%).

REACTIES IN HET OPEN KADER

- 107 respondenten hebben het open kader gebruikt om uit te leggen waarom zij een belemmering ervaren om te klagen.
- 10 respondenten zeggen dat er toch niets met hun klacht gebeurt.
- 74 respondenten zijn bang voor de gevolgen.
- 4 respondenten gaven aan niet te weten hoe te klagen.
- 19 respondenten gaven een ander antwoord.

EEN SELECTIE UIT DE REACTIES IN HET OPEN KADER

- “De klachtenregeling is windowdressing. Vertrouwenspersoon is zelf een van de directeuren.”
- “De vrees dat de bal terugkaatst als de klacht iemand raakt uit de inner circle, danwel dat strategische belangen zwaarder wegen dan mijn probleem, en ik mij vervolgens onmogelijk maak.”
- “Deze in het verleden uiteindelijk bij de Algemeen Directeur terechtkwamen.”
- “Er een dossier opgebouwd van mij kan worden met ontslag als doel.”
- “Hoofd Internal Audit waar de klacht ingediend moet worden is ook onderdeel van de directieraad.”
- “Klachten kwamen uiteindelijk terecht op het bureau van de geschorste voorzitter.”
- “Vertrouwenspersoon is lid van de directieraad en ook hij heeft de brief ondertekend waarin wordt aangegeven achter de (geschorste) bestuursvoorzitter te staan.”

6

Rode draden in de reacties in het open kader

BLOEMLEZING UIT DE REACTIES GEGEVEN IN HET OPEN KADER

TROTS, BETROKKENHEID EN PLEZIER

- “Ik ga met plezier naar mijn werk en ben heel tevreden op de manier waarop mijn leidinggevende omgaat met ons. De communicatie met Rijswijk vind ik onvoldoende. Er bestaat een kloof tussen Rijswijk en de locaties.”
- “Tot dit jaar was ik er op trots op voor het COA te werken: een organisatie die zich bezig was te ontwikkelen. Nu blijkt dat het een “wassen neus” was: gebakken lucht, een schijnveiligheid. Ik ben erg teleurgesteld. Veel geldverspilling.”

VEILIGHEID EN ANGSTCULTUUR

- “Angstcultuur komt niet alleen door de huidige algemeen directeur maar ook door andere leidinggeven- den die hun machtspositie op niet integere wijze gebruikt hebben, en daar lang ongestraft mee wegwamen.”
- “Ik ben op zoek naar andere baan, binnen COA is je leven niet zeker.”
- “Bij het invullen van ook deze enquête bekruipt me bij de laatste vragen toch het gevoel dat het op deze manier terug te herleiden is tot mijzelf. Dat is geen fijn idee, en daardoor misschien wel de beste illustra- tie van wat er allemaal speelt.”
- “Doordat nu meerdere personen naar buiten treden over de angstcultuur binnen de COA is mijn angst ook verdwenen om mijn onveiligheid kenbaar te maken.”
- “Hopelijk wordt deze info niet tegen mij gebruikt. Ik heb het wel ingevuld om zo te proberen iets te veranderen maar ik ben wel het vertrouwen verloren in leidinggeven- den. In de beginjaren bij het COA was dat wel anders; menselijker...”

VERANDERING

- “Alles blijft bij het oude, de dragers van de oude cultuur veranderen van kleur en gaan gewoon weer rustig verder onder een nieuwe aanvoerder.”
- “COA is een continue veranderende organisatie die afhankelijk is van het politieke klimaat en ook met de in-en uitstroom. Soms heb je het wel gehad met elke keer die veranderingen...”

- “Ik wil graag mijn werktijd besteden aan de functie die ik heb en voel me steeds enorm afgeleid door alle perikelen, ik hoop dat er snel rust komt in de organisatie ondanks krimp/bezuinigingen.”

CULTUUR

- “Het is hier een corrupte bende. Racisme op de werkvloer, en illegale praktijken zijn regel. Wie niet meedoet gaat eruit, wie er wat van zegt wordt afgemaakt. Onder collega’s is het net een populariteitswedstrijd, en er worden constant zondebokken aangewezen.”

DE VRAGENLIJST

- “De vragen over de directie zijn natuurlijk niet na te gaan voor mij. Ik ken niemand van hen. Ik zou niet weten wie welke functie heeft, laat staan hoe zij die invullen.”
- “Fijn dat deze enquête er is. jammer dat het zo kort is. hopelijk kunnen jullie er objectief naar kijken en praten jullie waar het de uitkomsten betreft straks niet naar de mond van het COA.”
- “Heel goed dat er eindelijk een keer enquête is die je eerlijk in kunt vullen!”

KLACHTENSYSTEMATIEK

- “De klachtensystematiek is duidelijk. Dat betekent, dat alles georganiseerd is, maar ik heb geen vertrouwen in de personen, die de klachten af moeten handelen.”
- “Ik heb contact opgenomen met vertrouwenspersoon maar die gaf aan dat het allemaal aan mij lag.”

STATISTIEKEN OVER DE REACTIES GEGEVEN IN HET OPEN KADER

Het open kader is benut door 243 respondenten (21%). In onderstaande tabel staan de tellingen per reactie geclusterd:

Aanbod om nader contact op te nemen	6
Achtergrondinformatie over COA	18
Niet-relevante opmerkingen	9
Opmerking over de cultuur	42
Opmerking over de vragenlijst	32
Opmerking over cultuur Centraal/Decentraal	19
Overige opmerkingen	33
Uitleg bij antwoorden op de vragenlijst	53
Voorbeelden/meldingen van zaken	31

CONCLUSIES

- De reacties gegeven in het open kader zijn sterk in lijn met de antwoorden op de gesloten vragen.
- Een aantal respondenten gebruikt het kader om aan te geven met plezier bij het COA te werken.
- Veel reacties gaan over het gevoel van onveiligheid. Vaak neemt dit de vorm aan van een verzoek tot of twijfel aan vertrouwelijke behandeling/anonimiteit van de antwoorden.
- Respondenten geven aan dat de klachtensystematiek op papier klopt, maar dat de klachten niet vertrouwelijk behandeld worden (de vertrouwenspersoon zit in de directie, de klachten komen terecht bij de verkeerde mensen).

7

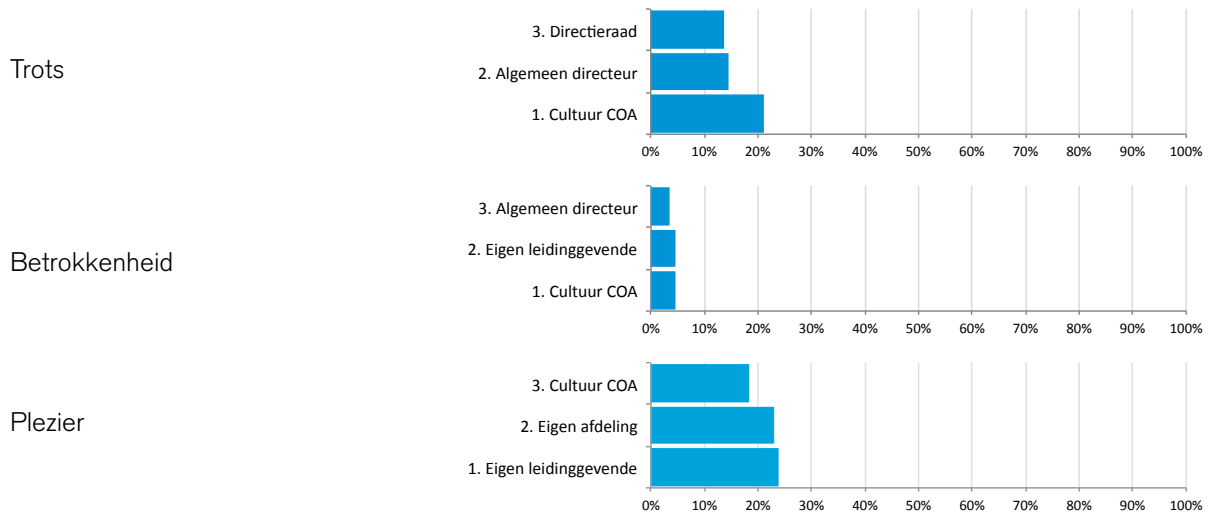
Bijlagen bij enquête

BELANGRIJKE FACTOREN VOOR TEVREDENHEID OVER LEIDERSCHAP EN CULTUUR

METHODE

- In de onderstaande grafieken staan belangrijke factoren voor tevredenheid over leiderschap en cultuur.
- Door het berekenen van correlaties tussen de algemene vragen (“Alles overwegend ben ik tevreden over...”) en de andere vragen, krijgen we inzicht in de factoren die belangrijk zijn voor de tevredenheid over leiderschap en cultuur.
- Correlaties geven inzicht in de mate waarin scores elkaar voorspellen. Ze geven geen inzicht in de oorzakelijke verbanden. In deze rapportage gebruiken we kwadraten van correlaties (R^2) als indicatie voor verklaarde variantie: de mate waarin variatie in de antwoorden samenhangt met de variatie in een ander antwoord.
- Een hoge R^2 betekent dat de algemene tevredenheid veel gemeen heeft met de factor.

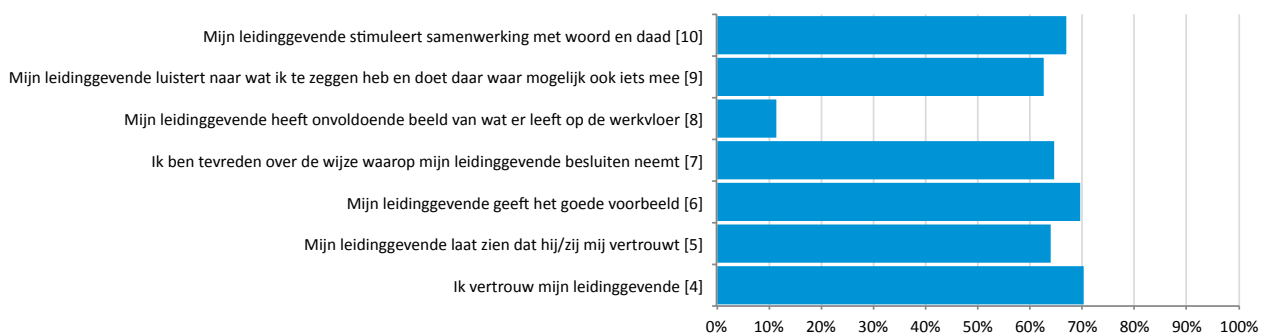
DE ERVARING VAN HET EIGEN WERK, TOP-3



In bovenstaande grafieken is af te lezen welke factoren veel gemeen hebben met trots, betrokkenheid en plezier van medewerkers. Alleen de top-3 is afgebeeld. Uit de resultaten blijkt dat de trots van de medewerkers het meest gemeen heeft met organisatie-brede factoren. Plezier in het werk heeft veel te maken met cultuur en de eigen leidinggevende. Betrokkenheid correspondeert niet met door ons gestelde vragen.

DE EIGEN LEIDINGGEVENDE

Uit eerdere resultaten bleek al dat de tevredenheid over de eigen leidinggevende hoog is. Uit deze verbanden blijkt welke factoren belangrijk zijn voor deze hoge tevredenheid. Alleen de vraag "Mijn leidinggevende heeft onvoldoende beeld van wat er leeft op de werkvloer" heeft weinig gemeen met de algemene tevredenheid over de eigen leidinggevende.

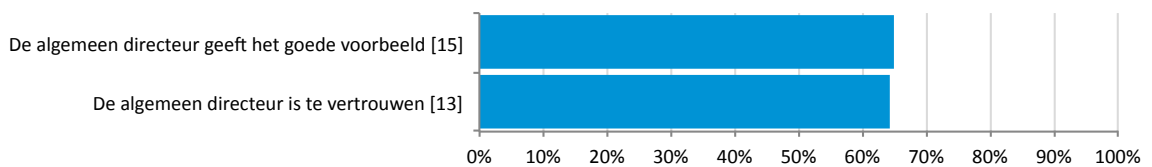


DE DIRECTIERAAD



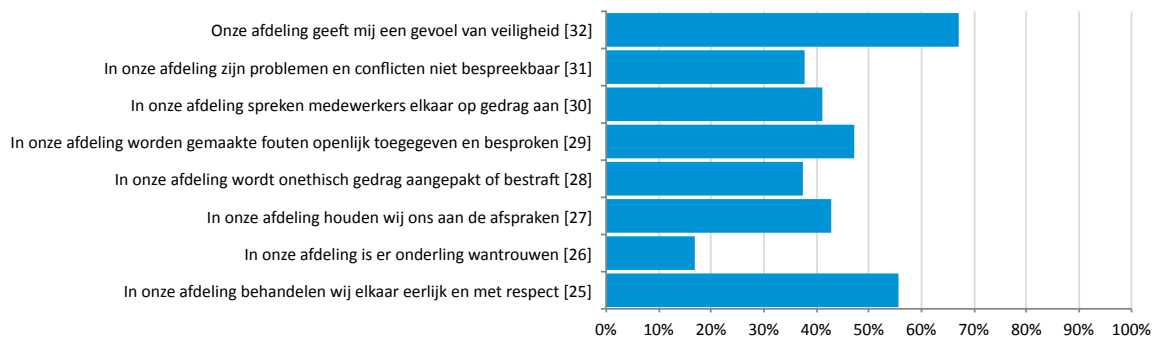
In bovenstaande grafiek is af te lezen welke factoren belangrijk zijn voor de tevredenheid over de directieraad. Veiligheid en het goede voorbeeld geven hebben het meest gemeen met algehele tevredenheid. Weten wat er op de werkvloer leeft lijkt niet van invloed te zijn op algehele tevredenheid. Deze observatie deden we al eerder voor de eigen leidinggevende.

DE ALGEMEEN DIRECTEUR



Over de algemeen directeur zijn minder vragen gesteld. Zowel het goede voorbeeld geven als vertrouwen in de algemeen directeur zijn belangrijk voor algehele tevredenheid over de algemeen directeur.

DE AFDELINGSCULTUUR



Veiligheid, eerlijkheid en respect zijn belangrijk voor het oordeel over de afdelingscultuur. Opvallend is dat het eerder genoemde wantrouwen geen grote invloed heeft op de tevredenheid over de cultuur.

DE ORGANISATIECULTUUR



De belangrijkste factoren voor tevredenheid over de organisatiecultuur is het gevoel van veiligheid, openheid en transparantie. Hoewel de cultuur van COA als hiërarchisch wordt aangeduid, is dit niet van grote invloed op de tevredenheid over de cultuur.

VRAGENLIJST

1. Ik ben er trots op te kunnen vertellen dat ik bij het COA werk.
2. Ik voel me betrokken bij het reilen en zeilen van het COA.
3. Ik ga met plezier naar mijn werk.
4. Ik vertrouw mijn leidinggevende.
5. Mijn leidinggevende laat zien dat hij/zij mij vertrouwt.
6. Mijn leidinggevende geeft het goede voorbeeld.
7. Ik ben tevreden over de wijze waarop mijn leidinggevende besluiten neemt.
8. Mijn leidinggevende heeft onvoldoende beeld van wat er leeft op de werkvloer.
9. Mijn leidinggevende luistert naar wat ik te zeggen heb en doet daar waar mogelijk ook iets mee.
10. Mijn leidinggevende stimuleert samenwerking met woord en daad.
11. Alles overwegend ben ik tevreden over mijn leidinggevende.
12. De directieraad is te vertrouwen.
13. De algemeen directeur is te vertrouwen.
14. De directieraad geeft het goede voorbeeld.
15. De algemeen directeur geeft het goede voorbeeld.
16. Ik ben tevreden over de wijze waarop de directieraad besluiten neemt.
17. Ik ben tevreden over de wijze waarop de directieraad communiceert.
18. De directieraad heeft onvoldoende beeld van wat er leeft op de werkvloer.
19. De directieraad is toegankelijk voor medewerkers.
20. De directieraad stimuleert samenwerking met woord en daad.
21. De directieraad stimuleert een gevoel van veiligheid in onze organisatie.
22. Alles overwegend ben ik tevreden over de directieraad van het COA.
23. Alles overwegend ben ik tevreden over de algemeen directeur.
24. Ik ben tevreden over de wijze waarover wij worden geïnformeerd over belangrijke COA zaken.
25. In onze afdeling behandelen wij elkaar eerlijk en met respect.
26. In onze afdeling is er onderling wantrouwen.
27. In onze afdeling houden wij ons aan de afspraken.
28. In onze afdeling wordt onethisch gedrag aangepakt of bestraft.
29. In onze afdeling worden gemaakte fouten openlijk toegegeven en besproken.
30. In onze afdeling spreken medewerkers elkaar op gedrag aan.
31. In onze afdeling zijn problemen en conflicten niet bespreekbaar.
32. Onze afdeling geeft mij een gevoel van veiligheid.
33. Alles overwegend ben ik tevreden over de cultuur binnen onze afdeling.
34. Ik word door collega's eerlijk en met respect behandeld.
35. In onze organisatie is er onderling wantrouwen.
36. In onze organisatie houden wij ons aan de afspraken.
37. Onethisch gedrag wordt aangepakt of bestraft in onze organisatie.
38. Ik heb de indruk dat mensen die gedragsnormen overtreden vooruit komen in onze organisatie.
39. In onze organisatie worden gemaakte fouten openlijk toegegeven en besproken.
40. Binnen onze organisatie spreken medewerkers elkaar op gedrag aan.
41. Wij kennen een open en transparante cultuur binnen het COA.
42. Wij kennen een hiërarchische cultuur binnen het COA.
43. Onze organisatie geeft mij een gevoel van veiligheid.
44. Alles overwegend ben ik tevreden over de cultuur bij het COA.
45. Ik ken collega's die zonder aanwijsbare reden op een zijspoor zijn gezet.
46. Ik weet waar ik binnen de organisatie terecht kan met klachten over ongewenst gedrag (seksuele intimidatie, pesten, agressie en geweld, discriminatie).
47. Ik weet waar ik binnen de organisatie terecht kan met klachten over onjuiste behandeling of bejegening (anders dan seksuele intimidatie, pesten, agressie en geweld, discriminatie).
48. Ik weet waar ik binnen de organisatie terecht kan met meldingen over niet integer gedrag.
49. Ik ben bekend met de Klachtenregeling ongewenst gedrag.
50. Ik ben bekend met de Algemene klachtenregeling.

51. Ik ben bekend met het Protocol integriteitsinbreuk bedrijfsvoering.
52. Ik ben bekend met de Klokkenuidersregeling.
53. Ik ervaar een belemmering om een klacht en/of melding in te dienen.
 - a. Wat is uw functie?
 - b. Wat is uw schaal?
 - c. Op welke directie werkt u?
 - d. Op welke locatie werkt u?
 - e. Op welke afdeling werkt u?
 - f. Welke afdeling binnen de Afdeling Data Services bent u werkzaam?
 - g. In welk jaar bent u bij het COA begonnen?
 - h. U kunt onderstaand kader gebruiken voor eventuele aanvullingen en/of toelichting op de door u gegeven antwoorden.

BIJLAGE 5 FEITENRELAAS DISCUSSIE SALARIS IN RELATIE TOT BALKENENDE NORM (2011)

Januari tot en met april

Naar aanleiding van de voordracht uit december 2010 stelt het departement per mail²⁵¹ aan het COA enige vragen over het voorgedragen bestuur. Gevraagd wordt of de bezoldiging van het tweede bestuurslid voldoet aan de Balkenende norm. De vraag wordt niet beantwoord omdat eind januari dit tweede bestuurslid zich terugtrekt als kandidaat-bestuurslid.

De DG Vreemdelingenzaken vraagt aan juridische zaken advies over wat te doen in de nieuwe setting met de bezoldiging van de algemeen directeur COA die boven de Balkenende norm uitstijgt. Het advies luidt²⁵² om de voordracht van de Raad van Toezicht te benutten om de bezoldiging in overeenstemming te brengen met de Balkenende norm. Dit op basis van de volgende argumenten:

- Aan de Tweede Kamer is toegezegd (maart 2010) dat de bezoldiging van de voorzitter van het bestuur van het COA onder de Balkenende norm blijft.
- Het wetsvoorstel WNT, dat in januari 2011 bij de Tweede Kamer is ingediend, is van toepassing op ZBO's. Er is voorzien in overgangsrecht, maar als nu een bezoldiging boven de normen uit het wetsvoorstel wordt overeengekomen, kan een conformering aan de wet te zijner tijd niet meer worden afgedwongen. Van het wetsvoorstel gaat een signaalwerking uit, de wens tot aanpassing van de bezoldiging van de algemeen directeur COA kan voor het COA dus niet onverwacht komen.
- Er is een nieuwe beginsituatie, omdat nu de minister de benoeming en bezoldiging van de voorzitter van het bestuur vaststelt.²⁵³

De vice-voorzitter Raad van Toezicht adviseert in een mailtje aan mevrouw Albayrak om een brief van de Raad van Toezicht aan de minister op te stellen²⁵⁴. 'Geef bij het bruto jaarsalaris alleen het totaalbedrag op (12 maanden plus vakantie-uitkering plus eindejaarsuitkering) Maak duidelijk dat de compensatie fiscale bijtelling auto moeilijk als loon gezien kan worden (je strijkt er immers niets van op; je rijdt de auto alleen zakelijk). Ik vrees dat je dat punt niet kunt inzetten tegenover punt 4 van de conceptwet. Wijs in de brief nog niet op de overgangsbepaling uit de wet, houdt dat achter de hand. Wijs er wel op dat je salaris bevroren is. Laat KPMG verklaren dat de inhoud van de brief klopt'.²⁵⁵

In 2011 laat het COA zich op meerdere momenten over de invoering van de WNT in relatie tot de bezoldiging adviseren door twee advocaten.

Volgens een advies van de advocaat aan het COA interpreteert het COA de WNT correct (dus de som van de beloning en de onkostenvergoeding valt hoger uit dan het wettelijk maximum, maar dit wordt gecompenseerd door de lagere werkgeversbijdrage in het pensioen en dat is toegestaan). Voor wat betreft de compensatie fiscale bijtelling dienstauto wordt ingeschat (het betreft immers nog een wetsvoorstel), nu het COA aangeeft dat mevrouw Albayrak de dienstauto niet privé gebruikt, de dienstauto niet zal meetellen bij de berekening van de bezoldiging.²⁵⁶

Er wordt binnen het COA een nieuwe voordrachtsbrief aan de minister opgesteld. De brief van 9 december 2010 wordt daarmee ingetrokken. Als bestuursvoorzitter wordt met terugwerkende kracht per 1 januari 2011

²⁵¹ Mail d.d. 21 januari 2011 van ambtenaar A (BZK) aan de directeur S,C en F (COA).

²⁵² Interne nota JAZ aan DGVZ d.d. 01 februari 2011 over de bezoldiging van de algemeen directeur COA.

²⁵³ In deze nota wordt steeds de term 'bestuur' gebruikt waar 'raad van bestuur' is bedoeld.

²⁵⁴ Deze mail wordt in het arrest van het Gerechtshof aangehaald als een voorbeeld van de actieve steun die Albayrak kreeg van de Raad van Toezicht i.o. bij het 'Balkenende-proof maken' van haar arbeidsvoorwaarden.

²⁵⁵ Mail d.d. 23 februari 2011 van vice-voorzitter Raad van Toezicht (Besemer) aan mw. Albayrak.

²⁵⁶ Advies per mail van advocaat aan COA, d.d. 8 maart 2011.

mevrouw Albayrak voorgedragen. Voor de bezoldiging wordt voorgesteld de vigerende arbeidsvoorwaarden te handhaven. In de brief wordt gesproken over een brutosalaris van € 189.792,49. Onderaan de brief staat dat deze niet verzonden is, maar als concept aan de vergadering van de Raad van Toezicht op 14 maart is overhandigd.²⁵⁷

In de maanden daarna worden er enkele conceptbrieven per mail gewisseld tussen Raad van Toezicht en mevrouw Albayrak.

Gesprek op 10 mei

Op 10 mei 2011 vindt er een gesprek plaats tussen het departement en mevrouw Albayrak, met als doel het bieden van ondersteuning bij het aanpassen van het salaris van mevrouw Albayrak aan de Balkenende norm. Mevrouw Albayrak laat daar een salarisoverzicht zien en geeft aan van mening te zijn dat ze eigenlijk al onder de norm valt.

Het overzicht vermeldt dat volgens de criteria van de wet met betrekking tot de bezoldiging topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector de volgende punten gelden:

Een maximale beloning (peiljaar 2010) van 187.340,- te vermeerderen met:

- Werkgeversdeel van de verplichte sociale verzekeringspremies;
- Belastbare onkostenvergoeding van 7.559,- en
- Een gemaximeerde werkgeversbijdrage aan beloning betaalbaar op termijn van € 28.767,-.

Er is pas sprake van overschrijding van het bezoldigingsmaximum indien de bezoldiging meer bedraagt dan de som van de verschillende elementen.

Vervolgens wordt de bezoldiging (2011) van de bestuursvoorzitter COA uiteengezet:

Bruto jaarsalaris	€ 189.792,49
Werkgeversdeel verplichte sociale verzekeringen	€ 23.871,54
Onkostenvergoeding	€ 5.624,74
Werkgeversbijdrage beloning betaalbaar op termijn	€ 22.706,00

Het overzicht vermeldt voorts dat buiten de bezoldiging is gehouden de compensatie voor de fiscale bijtelling van de auto ad € 23.790,12. De bestuursvoorzitter gebruikt de auto slechts voor zakelijk gebruik en heeft geen financieel voordeel van de compensatie. De compensatie kan daarom niet meegerekend worden bij de berekening van de bezoldiging. Verder staat vermeld dat het salaris is bevroren²⁵⁸.

Het departement constateert dat het salaris op grond van dat overzicht ruim boven de norm ligt, wat hoofdzakelijk gelegen lijkt te zijn in de compensatie voor de fiscale bijtelling van de auto. Omdat zij verklaart de auto niet privé te gebruiken wordt haar geadviseerd direct contact op te nemen met de belastingdienst en een verklaring 'geen privégebruik auto' aan te vragen.²⁵⁹

²⁵⁷ Tegenover de Commissie heeft de voorzitter Raad van Toezicht verklaard van mening te zijn dat de brief naar het departement is gegaan. Van departementszijde is, ook door de Minister, aangegeven dat deze brief niet bekend is en niet ontvangen. De Commissie heeft de brief niet aangetroffen in de dossiers van BZK.

²⁵⁸ Het arrest van het Gerechtshof (januari 2012) vermeldt dat de WNT de uitdrukkelijke bepaling (art 2.3) bevat dat ingeval van een parttime dienstverband er moet worden herrekend naar een fulltime dienstverband. Voor het COA is, aldus het arrest, de CAO Welzijn van toepassing en deze gaat uit van 36 uur per week. Sedert 2005 heeft Albayrak een aanstelling van 40 uur per week. Bij de notitie is het jaarsalaris van Albayrak vermeld nadat dit is herrekend naar voormelde 36 uur. Het arrest stelt voorts dat tussen partijen niet (meer) ter discussie staat dat het in de notitie vermelde bedrag van € 189.792,49 overeenstemt met het aldus herrekkende contractuele salaris, inclusief vakantie- en eindejaarsuitkering (op basis van 40 uur is dat € 210.880,54).

²⁵⁹ Intern, ondertekend, gespreksverslag d.d. 10 mei 2011 van ministerie BZK.

Ook wordt afgesproken dat mevrouw Albayrak haar salarisoverzicht nog per mail doet toekomen.

Er wordt intern teruggekoppeld aan de Secretaris-generaal van BZK²⁶⁰ dat het departement ervan uitgaat dat 'de zaak eenvoudig opgelost kan worden, zonder dat mevrouw Albayrak daar materieel onder lijdt. De oplossing is gelegen in de manier waarop met de dienstauto wordt omgegaan'. Albayrak gebruikt deze auto niet privé, zo wordt gesteld, maar heeft hier nooit een verklaring voor bij de belastingdienst aangevraagd, 'Deze slaat haar dus aan voor privégebruik en telt een deel van de waarde van de auto op bij haar belastbaar inkomen. Om deze reden wordt Albayrak gecompenseerd door haar werkgever, wat haar formele inkomen verder verhoogt. Albayrak was niet op de hoogte van alternatieven. Het idee is nu om een verklaring bij de belastingdienst aan te vragen voor het niet privégebruik. Daardoor kan de compensatie komen te vervallen. Verder lijkt er nog een kleine verschuiving mogelijk van brutosalaris naar onkostenvergoeding. Wanneer deze zaken anders geregeld worden, valt het totale inkomen onder de Balkenende norm'.

Twee dagen na het gesprek mailt mevrouw Albayrak aan het departement het overzicht van haar salaris in relatie tot de geldende normering²⁶¹. Naar aanleiding van die mail belt de waarnemend DG Vreemdelingenzaken mevrouw Albayrak met het verzoek om de salarisstroom. Albayrak reageert boos en verwijt haar een gebrek aan vertrouwen²⁶². Afgesproken wordt dat de BZK-adviseurs naar het COA kunnen gaan om inzage te krijgen en advies uit te brengen. De waarnemend DG Vreemdelingenzaken zal de voorzitter Raad van Toezicht informeren over het adviestraject.

Juni, juli

Vervolgens gaan, na afstemming met de voorzitter Raad van Toezicht²⁶³ de adviseurs van BZK aan de slag om te kunnen adviseren bij het aanpassen van het salaris van de algemeen directeur COA aan de Balkenende norm.

Op 20 juli stuurt het departement vervolgens een handreiking c.q. advies naar het COA, ten behoeve van de Raad van Toezicht. Daarin wordt een maandsalaris genoemd, op basis van een 38 uren werkweek²⁶⁴, van € 12.965 euro bruto, inclusief representatiekosten van € 533,-. Vanwege vakanties wordt het advies pas eind augustus binnen het COA opgepakt.

Augustus

Volgens het departement wordt er vanaf 22 augustus gerappelleerd bij de voorzitter Raad van Toezicht en mevrouw Albayrak om de voordracht met de juiste salariscomponent te kunnen ontvangen²⁶⁵. Op 31 augustus vindt er een gesprek plaats tussen de DG Vreemdelingenzaken en de voorzitter Raad van Toezicht²⁶⁶. Uit de notitie voorafgaand aan dit gesprek²⁶⁷ blijkt dat daar o.a. gesproken gaat worden over de salaris-elementen die een nieuw aanstellingsbesluit voor mevrouw Albayrak moet bevatten. Als deze elementen worden overgenomen, komt de bezoldiging binnen de Balkenende norm (de norm uit de Wopt).

Naar aanleiding van een vraag van het COA over de van toepassing zijnde arbeidsvoorwaarden onder de aangepaste wet COA laat de advocaat op 12 september weten dat noch de Kaderwet, noch de wet COA antwoord geven op de vraag welke arbeidsvoorwaarden voor de bestuursvoorzitter hebben te gelden. Het staat volgens de advocaat de minister vrij om de bezoldiging conform de huidige arbeidsvoorwaarden vast te stellen, mits dit binnen de grenzen van het wetsvoorstel WNT valt, waarop immers wordt vooruit gelopen.

²⁶⁰ Mail d.d. 10 mei 2011 van Directeur PRIO aan de Secretaris-Generaal van BZK.

²⁶¹ Mail d.d. 12 mei 2011 van mevrouw Albayrak aan Directeur PRIO. Het betreft hetzelfde overzicht dat in het gesprek van 10 mei is overlegd.

²⁶² Dit staat vermeld in een intern, ondertekend, gespreksverslag d.d. 12 mei 2011 van ministerie BZK.

²⁶³ Afstemming vindt pas plaats (door vakantie en ziekte) op 22 juni 2011.

²⁶⁴ In de handreiking is gekozen voor een aanstelling van 38 uur, om zodoende tot een constructie te komen waarbij het inkomen onder de 130% norm (€ 187.340,-) gebracht kan worden. Uitgangspunt hierbij was dat een deel van de op dat moment gehanteerde arbeidstijd (40 uur) d.m.v. verlof en dus niet met salaris gecompenseerd zou hoeven worden.

²⁶⁵ Dit staat vermeld in een departementaal feitenrelaas.

²⁶⁶ Er is geen verslag van dit gesprek.

²⁶⁷ Interne notitie van DG control aan DG Vreemdelingenzaken.

Voor wat betreft de voordrachtbrief lijkt het de advocaat raadzaam niet alleen te vermelden dat de huidige arbeidsvoorwaarden onverkort van toepassing blijven, maar deze er ook expliciet in op te nemen. Dit ter voorkoming van eventuele discussies.

September²⁶⁸

8 september

Er komt een mail van de NOS bij het COA binnen, met als titel 'vragen voor mevrouw Albayrak'. In de mail kondigt de NOS aan te gaan berichten over de werksfeer bij het COA, speciaal op het hoofdkantoor in Rijswijk. Met de mail wordt het COA c.q. mevrouw Albayrak de gelegenheid gegeven haar visie op de zaak te geven. Tevens wordt een groot aantal concrete vragen gesteld.

12 september

Het COA beantwoordt deze vragen schriftelijk. Ten aanzien van het salaris vermeldt de brief:

Bruto jaarsalaris in 2011	€ 189.792,49
Werkgeversdeel sociale verzekeringen	€ 23.871,75
Onkostenvergoeding	€ 5.624,74
Werkgeversbijdrage beloning betaalbaar op termijn	€ 22.706,-
Totaal	€ 241.994,98

Deze bezoldiging blijft volgens de brief, door het afzien van de pensioenruimte en een lagere dan toegestane onkostenvergoeding, ruimschoots binnen de maximale bezoldiging.

Vervolgens staat vermeld dat de bestuursvoorzitter voor 2011 mogelijk een eenmalige compensatie van € 23.790,12 ontvangt vanwege een fiscale bijtelling van de dienstauto. 'Dit is een erfenis uit het verleden toen de bestuursvoorzitter een vergoeding ontving ter compensatie van de fiscale bijtelling voor privégebruik van de dienstauto. Omdat de dienstauto niet voor privédoeleinden werd gebruikt is deze fiscale bijtelling en de compensatie overbodig. In ieder geval vanaf 2012 kan de bijtelling en de compensatie komen te vervallen'.

Om 19.38 uur mailt directie Voorlichting aan de waarnemend DG Vreemdelingenzaken het PDF-bestand met de antwoorden van het COA aan de NOS. Daarbij merkt de voorlichter op: zelfs als je de compensatie van 23.790,- voor de fiscale bijtelling van de auto niet zou meerekenen- dat moet eigenlijk wel- zit mevrouw Albayrak boven zowel de Wopt-norm als boven de WNT-norm (maximering, de zgn. Balkenende-norm). Hij mailt daarbij een tabel die bij DGBK en bij de ABD is gecheckt.

Om 16.32 uur mailt de NOS in reactie op de COA-brief een aantal concrete nadere (vervolg)vragen. Dezelfde avond (22.21 uur) mailt de NOS nog eens enkele extra vragen. In deze laatstgenoemde mail verwijst de NOS naar de Wopt-norm en de brief van minister Donner aan de Tweede Kamer. De NOS stelt 'in de bijlage bij die brief staat de COA-bestuursvoorzitter bij de 'overschrijdingen' genoemd. De daarbij genoemde motivatie van de overschrijding sluit niet aan op de door het COA gegeven motivering voor de bezoldiging van mevrouw Albayrak (namelijk het anticiperen op de nieuwe wet)'.

13 september

Het COA reageert, wederom schriftelijk, op de aanvullende vragen. Voor wat betreft de bezoldiging vermeldt deze brief dat de bestuursvoorzitter per oktober 2004 is aangesteld. 'Op een later moment is de Balkenende norm in werking getreden. Lopende contracten zijn eerbiedigd. De bezoldiging van de bestuursvoorzitter is getoetst aan de WNT en voldoet daaraan'.

²⁶⁸ De informatie over de maand september is afkomstig uit documenten van BZK en van het COA, schriftelijke uitdraaiën van mailverkeer binnen het departement, mailverkeer binnen het COA en mailverkeer tussen departement en COA, een BZK-feitenrelaas ten behoeve van de Onderzoekscommissie, schriftelijke uitdraaiën van het sms-verkeer tussen de (waarnemend) DG Vreemdelingenzaken en mw. Albayrak, door geïnterviewden aangeleverde documenten en de uitspraak van het Gerechtshof 's-Gravenhage van 10 januari 2012.

Vervolgens staat er: 'Eén correctie op onze beantwoording van gisteren over de bezoldiging van de bestuursvoorzitter. Abusievelijk is gisteren het werkgeversdeel sociale lasten meegeteld. Dit moet buiten de berekening gehouden worden. Daarmee komt de bezoldiging uit op € 218.123,23. Dit bedrag ligt onder de WNT-norm'.

Bovenstaande correspondentie mailt mevrouw Albayrak op 14 september naar de leden van de Raad van Toezicht.

Om 11.42 uur stuurt het COA een mail naar BZK: Overeenkomstig de afspraak met Albayrak zend ik je hierbij de tekst over de bezoldiging van de bestuursvoorzitter COA, graag je reactie. De bijlage bevat het volgende:

Bruto jaarsalaris bedraagt € 189.792,49 (is inclusief vakantietoeslag en eindejaarsuitkering). Deze maximale beloning wordt vermeerderd met een onkostenvergoeding (€ 5.624,74) en werkgeversbijdrage beloning betaalbaar op termijn (€ 22.706,-).

De brief vermeldt voorts dat 'de bezoldiging ad € 218.123,23 blijft binnen de maximale bezoldiging van de WNT ad € 223.666,-. Daarbij is het verplichte werkgeversdeel soc. verzekeringen, conform de WNT, buiten beschouwing gelaten. Zij zijn geen onderdeel van het bezoldigingsmaximum uit de WNT'.

En verder: 'Buiten de bezoldiging is de compensatie die de voorzitter ontvangt voor de fiscale bijtelling van de auto ad € 23.790,12 gehouden. Zij gebruikt de auto slechts voor zakelijk gebruik en ze heeft geen financieel voordeel van de compensatie. Aangezien de dienstauto uitsluitend dient voor zakelijk gebruik telt deze niet mee bij de berekening van de bezoldiging onder de WNT. Inmiddels is de compensatie voor de fiscale bijtelling stopgezet en treedt het COA zo spoedig mogelijk met de belastingdienst in overleg over de vrijstelling van het privégebruik, dat er niet is, en de inrichting van de rittenadministratie'.

Vervolgens mailt het COA om 12.13 uur aan BZK: 'In aanvulling op mijn mail heb ik nog een aanvullende vraag. In de kamerstukken waarnaar de NOS verwijst, wordt de overschrijding van de Balkenende norm door de COA-bestuursvoorzitter verklaard vanuit de fiscale compensatie van de dienstauto. In de beantwoording gisteren van de vragen hebben we het over het anticiperen op de WNT. Het is van belang dat we in de beantwoording vanmiddag hier een sluitend antwoord op hebben. Ik verneem graag je suggesties'.

De voorlichter van Directie Voorlichting reageert (12.35 uur) intern op de (om 11.57 uur) doorgestuurde mail van het COA: 'Als dit klopt, waarom is dan gisteren aan de NOS het bedrag van 241.994 genoemd? Volgens mijn info moet het werkgeversdeel pensioenafdracht wel degelijk meegenomen worden'. Hij refereert aan een persbericht over het wetsvoorstel WNT: Het wetsvoorstel WNT kent drie beloningsregimes. In het eerste regime mag de beloning van bestuurders en hoogste leidinggevenden niet uitstijgen boven een beloningsmaximum, gebaseerd op 30 procent meer dan het bruto salaris van een minister. Dit komt neer op een bedrag van 187.340, vermeerderd met componenten voor onkostenvergoeding en het werkgeversdeel van het pensioen. Voor deze componenten wordt in het wetsontwerp uitgegaan van respectievelijk 7559 (onkostenvergoeding MP) en 28.767 (ABP-pensioenpremie bij 187.340). Verder merkt hij op: 'Eigenlijk hoort de compensatie voor de fiscale bijtelling er ook gewoon in te zitten. Maar ik kan mij een afwijkende presentatie wel voorstellen'.

Ambtenaar A. (BZK) stuurt om 14.36 uur de van het COA verkregen bijlage intern door naar een andere collega binnen BZK met het verzoek om te bekijken of de uitgangspunten kloppen en of de berekening klopt. Deze collega reageert al snel met: 'het totaal blijft dus onder de WNT-norm van 223. enz. De beloning (bruto jaarsalaris) overstijgt echter wel de 187.340. Mijn vraag is dan, mag dat? Ook als het totaal wel onder 223. enz blijft? Dit moet gecheckt worden bij een andere collega (C.). Als het antwoord dan ja is, dan kan ik op basis van deze info niet anders zeggen dan dat het ok is. Maar nogmaals ik ben geen WNT- of salarisexpert'.

Op 13 september stuurt mevrouw Albayrak een sms naar de waarnemend DGVZ waarin ze aangeeft dat de voordrachtsbrief klaar ligt. Omdat de voorzitter Raad van Toezicht het pas de volgende dag kan tekenen zal ze het de volgende dag laten bezorgen. De waarnemend DGVZ smst terug dat ze de brief nog dezelfde dag wil ontvangen.

14 september

De COA-voorlichter mailt naar BZK over de NOS. De voorlichter van BZK reageert daarop met: 'Ik zou i.v.m. publicatie op internet de mail van eergisteren opnieuw maken, maar dan een nieuwe pdf met bedrag van 218.123,23 erin i.p.v. 241. De mail van gisteren kan dan ook opnieuw, zonder de passage waarin het bedrag gecorrigeerd wordt'.

Op deze dag gaat er een interne Nota over de NOS-vragen naar minister Leers. Het COA is zelf verantwoordelijk voor de beantwoording van de vragen van de NOS. In de Nota wordt de minister geïnformeerd over zijn positionering t.o.v. het COA. Daarnaast wordt ingegaan op de belangrijkste onderwerpen waar de NOS zich op richt:

'De NOS heeft geïnformeerd naar het salaris en privégebruik dienstauto. Door COA is aangegeven dat het salaris van de bestuursvoorzitter voor 2011 onder de Balkenende-norm valt. Dit is conform uw wens. Eerder was dit niet het geval. Een punt van aandacht is de dienstauto van de bestuursvoorzitter. Er is in het verleden steeds een vergoeding verstrekt omdat er fiscale bijtelling plaatsvond. De bestuursvoorzitter heeft echter aangegeven dat de dienstauto niet voor privédoeleinden wordt gebruikt. Dit betekent dat de compensatie voor de bijtelling kan komen te vervallen. Of dit ook al kan in 2011 is nog niet zeker. In dat geval komt het salaris eenmalig nog een keer boven de Balkenende-norm uit. Van misbruik van de dienstauto door de bestuursvoorzitter lijkt overigens geen sprake. Conclusie: inkomen en dienstauto lijken publicitair geen heikel punt meer. De Raad van Toezicht heeft inmiddels een voordrachtsbrief overhandigd waarin een salaris wordt voorgesteld conform de Balkenende-norm en de auto wordt 'ontfiscaliseerd'.

De voorzitter Raad van Toezicht stelt in een voordrachtsbrief van 14 september voor aan de minister (n.a.v. een brief van de minister van 16 november 2010, waarin wordt gemeld dat de wet COA i.v.m. de Kaderwet binnenkort in werking treedt) om voor wat betreft de bezoldiging 'de vigerende arbeidsvoorwaarden in stand te laten blijven. Conform de afspraak wordt de bezoldiging binnen de WNT gehandhaafd. De thans geldende fiscale bijtelling van de dienstauto zal in overleg met de belastingdienst zo spoedig mogelijk worden afgeschaft'. In de bijlage van de brief zijn de volgende bedragen opgenomen:

Bruto jaarsalaris	€ 162.342,68
8% vakantietoeslags	€ 12.897,41
8,3% eindejaarsuitkering	€ 14.552,40
Onkostenvergoeding	€ 5.624,74
Werkgeversdeel verzekeringen	€ 23.871,57
Werkgeversdeel pensioen	€ 22.706,-
Zakelijk gebruik dienstauto zonder bijtelling	

Tegelijkertijd is er een vrijwel identieke voordrachtsbrief, d.d. 14 september, (zelfde kenmerknummer) waarin ten aanzien van de bezoldiging slechts wordt voorgesteld de vigerende arbeidsvoorwaarden te handhaven. De zinsneden over de WNT en fiscale bijtelling (zie hierboven) zijn niet opgenomen. Deze brief is bij afwezigheid van de voorzitter, getekend door de vice-voorzitter. Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat de brief die is ondertekend door de voorzitter is ontvangen bij BZK op 22 september. De brief ondertekend door de vice-voorzitter is door BZK ontvangen op 13 september.

Op 14 september mailt ambtenaar A. intern naar de ambtenaren B. en C.: 'Bijgaand treffen jullie aan de brief die wij gisteren ontvingen van de Raad van Toezicht van het COA. Zouden jullie hier een blik op willen werpen? Volgens mij kloppen de bedragen en blijft de bestuursvoorzitter hiermee binnen de norm'. Ambtenaar L. mailt terug: 'Ik ben het met je eens dat de bedragen lijken te kloppen, maar kan niet overzien wat de implicaties zijn van de toepasselijkheid van de CAO Welzijn en maatschappelijke dienstverlening. Als daar nog ergens emolumenten in verstopt zitten die worden getoucheerd, kan er zo maar sprake zijn van overschrijding van de ontwerp WNT. Ook moet duidelijk zijn dat het bedrag dat wordt genoemd aan werkgeversbijdrage pensioen niet ingehaald kan worden door de toepasselijkheid van regelingen van het Pensioenfonds Zorg & Welzijn'.

Deze tekst van ambtenaar C. mailt ambtenaar A. door naar de strategisch adviseur van het COA, met daarbij de vraag: Zou jij willen nagaan of er op dit punt problemen zijn te verwachten?

15 september

Ambtenaar A. mailt naar de waarnemend DG VZ dat hij zojuist met de strategisch adviseur COA heeft gesproken. 'De Raad van Toezicht zal de voordrachtbrief aanpassen en expliciet opnemen dat de Raad van Toezicht met voorgestelde beloning beoogt binnen de WNT norm te blijven. De nieuwe brief neemt Raad van Toezicht maandag a.s. mee naar het gesprek met de minister. Verder over de auto: gesprek met belastinginspecteur is aangevraagd. In ieder geval geregeld voor 2012. Mogelijk ook nog staartje 2011. Door compensatie 2011 komt de bestuursvoorzitter voor 2011 boven de WNT norm. Dit is echter eenmalig en vormde in het verleden ook een reden waarom de bestuursvoorzitter boven de Balkenende norm uitkwam. Beloning en auto lijken hiermee onder controle te zijn'.

18 september

Op deze dag wordt in het NOS journaal het uitgebreide item over het COA uitgezonden.

Het Gerechtshof stelt in januari 2012 in het arrest vast dat zowel de Raad van Toezicht COA als de minister I&A als de Ondernemingsraad COA zich vervolgens volledig achter mevrouw Albayrak scharen en aangeven de kritiek op haar niet te herkennen. Deze opstelling spoort, aldus het arrest, met het feit dat niet is weersproken dat mevrouw Albayrak bij het COA steeds uitstekend en naar volle tevredenheid heeft gefunctioneerd.

19 september

Op 19 september vindt er een bestuurlijk overleg plaats tussen minister en Raad van Toezicht. Uit het verslag blijkt dat de minister de Raad van Toezicht vraagt om helderheid over de rechtspositie van de bestuursvoorzitter COA. Volgens BZK wordt afgesproken dat, aangezien in de voordracht wordt gesproken van continuering van arbeidsvoorwaarden, de voordracht moet worden aangepast.

Afgesproken wordt dat een aangepast, door de voorzitter Raad van Toezicht ondertekende voordracht door de Raad van Toezicht in afschrift aan de minister wordt gezonden. Hierin wordt expliciet vermeld dat de bezoldiging van de bestuursvoorzitter met de nieuwe afspraken binnen de WNT-norm valt (actie: Raad van Toezicht). Over de defiscalisering van de dienstauto moet voor 2011 nog een afspraak worden gemaakt met de Belastinginspecteur (actie: Raad van Toezicht + bestuursvoorzitter COA). Om die reden zal nu worden verklaard dat de bezoldiging van de bestuursvoorzitter van het COA binnen de normen van het WNT *zal worden* (onderstreping volgens verslag) gebracht.

Dezelfde dag wordt er binnen het COA een (concept)brief opgesteld, gericht aan de minister, waarin een nadere uitleg wordt gegeven over de 'vigerende arbeidsvoorwaarden van de (toekomstige) bestuursvoorzitter'. De huidige arbeidsvoorwaarden, die onverkort van toepassing zijn, bestaan uit de volgende elementen:

Vervolgens wordt de bezoldiging gelegd naast de normering. De bezoldiging:

Bruto jaarsalaris bedraagt € 189.792,49 (is inclusief vakantietoeslag en eindejaarsuitkering). Deze maximale beloning wordt vermeerderd met een onkostenvergoeding (€ 5.624,74) en werkgeversbijdrage beloning betaalbaar op termijn (€ 22.706,-).

De brief vermeldt voorts dat de bezoldiging ad € 218.123,23 blijft binnen de maximale bezoldiging van de WNT ad € 223.666,-. Daarbij is het verplichte werkgeversdeel sociale verzekeringen ad € 23.871,57, conform de WNT, buiten beschouwing gelaten. Dit vormt geen onderdeel van het bezoldigingsmaximum uit de WNT.

En verder: 'Buiten de bezoldiging is ook de compensatie die de voorzitter ontvangt voor de fiscale bijtelling van de auto ad € 23.790,12 gehouden. De auto dient slechts voor zakelijk gebruik. De bestuursvoorzitter heeft geen financieel voordeel van de compensatie. Aangezien de dienstauto uitsluitend dient voor zakelijk gebruik telt deze niet mee bij de berekening van de bezoldiging onder de WNT. Het COA is momenteel in gesprek met de belastingadviseur over de vrijstelling van het privégebruik, dat er immers niet is, en de inrichting van de rittenadministratie'.

Deze conceptbrief is niet ondertekend en ook niet verstuurd.

20 september

Uit de schriftelijke verklaring van directeur Management Services COA blijkt dat mevrouw Albayrak aan hem vraagt een aantal zaken uit te zoeken, te weten:

- de autokosten voor de periode oktober / november / december 2011 en of het mogelijk is de dienstauto voor de resterende periode van het jaar niet te gebruiken en een alternatief daarvoor te bedenken;
- enkele vragen over haar salaris en de wijze van berekening, het ministerie had namelijk aangegeven dat het opgegeven salaris niet klopte met gegevens die in mei 2011 waren ontvangen.

Verder zegt hij: Ik heb vervolgens gesproken met medewerkers van Personeels- en Salarisadministratie en hen de aan mij gestelde vraag voorgelegd. In de loop van deze week koppelt zij aan mij terug dat het verschil in salaris, waar steeds over gesproken wordt, verklaarbaar was als gevolg van het feit dat Nurten Albayrak een aanstelling heeft van 40 uur in plaats van 36 uur. PSA gaat door met het opstellen van een juist salarisoverzicht.

Ambtenaar C. stuurt een mail naar ambtenaar A.: 'Vorige week hebben wij het uitvoerig over de bezoldiging van de COA-voorzitter gehad. Daarbij werd duidelijk dat zij binnen de WNT-norm van 223.666 wordt beloond, vanwege het feit dat vooral de te betalen werkgeversbijdrage pensioen lager uitvalt dan het in de WNT genoemde maximum. De beloningscomponent sec ligt daarbij ca 2000 boven de in de WNT genoemde van 187.340. Door het COA wordt nu naar buiten gebracht dat de beloning beneden de Balkenende norm blijft. Nu is de Balkenende norm een term die wij nooit gebruiken, omdat deze voor tweeërlei uitleg vatbaar is. Er wordt vooral 130% ministersalaris (187.340) mee bedoeld en soms de Wopt-norm (193.000). Je voelt het al, het loon blijft niet onder de grens van 187.340 en een suggestie door de woordvoerder gedaan dat dat wel zo is, brengt schade toe in dit dossier. Weet dat voor TMG-leden de grens van 187.340 een harde beloningsgrens is, waarboven niet beloond kan worden en waarvan minBZK heeft gezegd dat dat ook niet gebeurt. Gezien alle commotie en uitspraken in de media wil ik in overweging geven om het salaris van de COA bestuursvoorzitter terug te brengen tot 187.340 (incl vakantiegeld en EJU)'.

Ambtenaar A. mailt terug: 'Je hebt gelijk. Duidelijk is, ook bij Raad van Toezicht COA, dat eindresultaat moet zijn dat beloning van de bestuursvoorzitter niet boven welke norm dan ook valt. We willen op dit punt geen discussie meer. Wat nodig is om e.e.a. te realiseren gaat Raad van Toezicht doen'.

22 september

De strategisch adviseur COA stuurt per mail naar de leden van de Raad van Toezicht de concept-antwoorden op de Kamervragen PVV voor instemming. Hij vraagt de instemming op dezelfde dag aan te leveren. De bijlage bij deze mail bevat de volgende concept-antwoorden:

'Uit de financiële verantwoording van het COA over 2009 volgt dat de bestuursvoorzitter van het COA in dat jaar een inkomen had van ca € 273.000,-. Daarmee heeft de bestuursvoorzitter een inkomen boven de

Balkenendenorm. Het kabinet is van mening dat topfunctionarissen in de publieke sector niet meer mogen verdienen dan de maximale bezoldigingsnorm uit het wetsvoorstel inzake de normering van bezoldiging topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector (WNT). De beloning van topfunctionarissen in de publieke sector dienen hiermee in lijn te zijn. Tegelijkertijd dienen afspraken te worden nagekomen en te worden eerbiedigd. Vandaar dat ik de raad van toezicht in januari van dit jaar heb verzocht om het inkomen van de bestuursvoorzitter van het COA in lijn te brengen met de WNT, maar hen daar dit jaar voor te gunnen.

Inmiddels heeft de raad van toezicht mij laten weten dat het inkomen van de bestuursvoorzitter van het COA binnen de maximale bezoldigingsgrens van de WNT valt. Aandachtspunt daarbij is nog wel de fiscale compensatie voor de dienstauto. Op verzoek van de raad van toezicht is de bestuursvoorzitter van het COA inmiddels in gesprek met belastingdeskundigen over de vrijstelling voor het privé-gebruik van de dienstauto en de bijbehorende rittenadministratie. Hiermee kan de fiscale compensatie komen te vervallen en blijft de bestuursvoorzitter van het COA onder de maximale bezoldigingsnorm van de WNT.

Het is correct dat door het COA in mei 2006 een dienstauto is besteld vanwege het onherstelbaar defect raken van de toenmalige dienstauto. Deze auto is weer afbesteld omdat na het aantreden van het Kabinet Balkenende III in juli 2006 er nieuwe normen voor het gebruik van dienstauto's werden afgesproken. Het COA wenst zich aan deze normen te houden.'

De minister I&A ontvangt op deze dag een interne Nota met betrekking tot een drietal COA-onderwerpen. Over de beloning van de bestuursvoorzitter bevat de nota (ingekort) de volgende tekst: De algemeen directeur COA wordt al een aantal jaren beloond boven de zogenaamde Balkenende norm (verwezen wordt naar een schematische bijlage, waarin de bezoldiging in de periode 2005-2010 staat genoemd. Het belastbaar loon betreft een 40-urig dienstverband (CAO Welzijn), inclusief fiscalisering bedrijfsauto). De hoogte van de beloning is daarom in het verleden diverse malen aan de orde gesteld. Met het oog op herbenoeming is de waarnemend DGVZ geadviseerd over de mogelijkheid de herbenoeming te benutten om de beloning onder de Balkenende norm te brengen. Hierover heeft de waarnemend DGVZ gesproken met de algemeen directeur COA. Vervolgens heeft de algemeen directeur COA een advocaat laten nagaan hoe haar beloning zich verhiel tot de WNT-norm. Overleg van 10 mei wordt genoemd. Vervolgens advies van directie PRIO en concept-aanstellingsbrief 20 juli 2011 opgesteld ten behoeve van de Raad van Toezicht. Hierop is door de Raad van Toezicht gereageerd met brief van 14 september. Als gevolg van diverse onduidelijkheden over de salarisopbouw en de tekst van de brief, is deze besproken in het bestuurlijk overleg met de Raad van Toezicht van 19 september jl. Vandaag is een aangepaste versie van de brief van de Raad van Toezicht ontvangen.

Op deze dag gaat er ook een interne Nota naar de waarnemend DGVZ, vergezeld van de door de voorzitter Raad van Toezicht ondertekende voordrachtsbrief (ontvangen op 22 september). De nota geeft aan: 'Op uw verzoek zijn de vandaag door de Raad van Toezicht van het COA, met het oog op de herbenoeming van de bestuursvoorzitter van het COA, aangeleverde salarisgegevens door DGABD, PRIO en APS beoordeeld op de vraag of de voorgestelde bezoldiging beneden de WNT-norm is. Dat blijkt het geval te zijn'.

Naar aanleiding van de voordrachtbrief mailt ambtenaar A. aan de waarnemend DGVZ: 'In de brief komt nog steeds de verwijzing naar de 'thans vigerende' c.q. 'thans geldende' arbeidsvoorwaarden terug. De vraag is waarom de Raad van Toezicht dit heeft laten staan. Natuurlijk is de brief slechts een voordracht en een voorstel en staat het ons daarom vrij hiervan af te wijken, anderzijds staat het natuurlijk beter wanneer de minister onverkort het voorstel van de Raad van Toezicht kan overnemen. Wat is wenselijk? Desgewenst ben ik graag bereid nogmaals met het COA te bellen en ze een tekstvoorstel te doen voor de brief, door alle onwenselijke passages te schrappen'.

23 september

De ABD mailt dat er geen paraaf komt op de nota. Wel geven ze een advies (zie hierna mail waarnemend DGVZ). Naar aanleiding van dit advies blijkt uit mailwisseling binnen BZK dat er een interne discussie is. Ambtenaar A. mailt: 'blijkbaar zit de pijn in de 187/189 discussie. Het COA heeft mij verzekerd dat 198 (opm.

Commissie: waarschijnlijk bedoelt hij 189) de norm is voor 2011, PRIO heeft dit volgens mij geaccepteerd. APB en APS blijven echter de norm voor 2010 (187) hanteren. Iemand moet gelijk hebben'.

De ABD mailt daarop: 'Waar 189.000 vandaan komt is mij een raadsel, dit s.v.p. bij COA navragen, dit moet wel opgehelderd. Maar een misverstand over de hoogte en strekking van een inkomensnorm komt niet als een verrassing'. Hij voegt een overzicht bij 'dat wellicht een stukje inzicht geeft in de complexiteit van het onderwerp inkomensnormen. De 130% norm voor 2010 is overigens dezelfde als voor 2011'.

Op deze dag krijgt de voorzitter Raad van Toezicht een mail van de waarnemend DGVZ m.b.t. nader advies inkomen. Het betreft een correctie op een eerder advies (dat luidde dat de componenten juist waren volgens de huidige normen). De ABD adviseert: verlaag de bezoldiging (salaris + VU + EJU) tot beneden € 187.340,-. Communiceer naar buiten dat mevrouw Albayrak onder de 'voor de publieke sector geldende maximale inkomensnorm' zit. En laat expliciete verwijzing naar WNT (wet geldt nog niet) en 'Balkenende norm' (is media-term en geen officieel BZK-begrip) los. Toelichting: de bezoldiging van Albayrak (salaris, VU en EJU) zoals vermeld in de ons toegestuurde nota, bedraagt € 189.792,42. Dat is hoger dan de voor de TMG gehanteerde norm van € 187.340,-.

Er gaat per fax en per mail een brief van de waarnemend DGVZ naar de voorzitter Raad van Toezicht. Deze brief betreft een bevestiging van enkele verzoeken van de minister om nadere informatie van de Raad van Toezicht. 'Het betreft een overzicht van de bezoldigingen van mevrouw Albayrak vanaf het moment van haar indiensttreding bij het COA tot 2005. Daarnaast wordt gevraagd om een visie op de salarisontwikkeling van mevrouw Albayrak gedurende de gehele periode dat zij bij het COA in dienst is, en in het bijzonder gedurende de periode vanaf 2005'. Gevraagd wordt om een reactie uiterlijk 26 september. Ook wordt verzocht om een afschrift van de thans geldende aanstelling van mevrouw Albayrak.

De voorzitter Raad van Toezicht stuurt de mail nog dezelfde avond door naar mevrouw Albayrak.

's Avonds (20.36 uur) sms't mevrouw Albayrak naar de waarnemend DGVZ dat zij de stukken van de Raad van Toezicht aan de minister heeft gekregen. Ze merkt op te zien dat het salarisbedrag het oude is. Ze vraagt of er niet een nieuwe versie moet komen met het aangepaste bedrag. Ze vraagt of de waarnemend DGVZ het opneemt met de voorzitter Raad van Toezicht. Als ze iets moet doen, vraagt ze laat het weten.

Volgens BZK belt de waarnemend DGVZ (20.47 uur) terug om te zeggen dat ze de voorzitter Raad van Toezicht nog niet heeft kunnen bereiken om te zeggen dat het salaris terug moet naar 187.340. Ze vraagt mevrouw Albayrak het salarisbedrag zo spoedig mogelijk kloppend te maken. Mevrouw Albayrak zegt toe dat meteen maandag te gaan regelen met P&O van het COA en dat ze dit afstemt met de voorzitter Raad van Toezicht en dat ze goed onder de norm wil gaan zitten. Ze zegt dat ze zal zorgen dat het snel rond komt.

24 september

De ABD mailt naar de waarnemend DGVZ dat het goed zijn de arbeidsvoorwaardenbrief van mevrouw Albayrak op te vragen. Ook vraagt hij aandacht voor het declaratiegedrag. De waarnemend DGVZ antwoordt dat de Raad van Toezicht hier aan zet is. De vraag naar salarisontwikkeling is uitgezet. Ambtenaar S. mailt daarop: 'een arbeidsvoorwaardenbrief of iets dergelijks hebben we nog NIET opgevraagd, wij hebben slechts gevraagd naar bezoldigingen.

26 september

Uit de schriftelijke verklaring van de directeur Management Services COA:

Ochtend voorafgaand aan de federatieraad:

- Op maandagmorgen 26 september heb ik met G. (p-adviseur) en de strategisch adviseur COA gedeeld dat de berekeningsfout met betrekking tot het salaris het gevolg was van de 36 / 40 uur aanstelling. G. gaf aan dat zij op de hoogte was van het gegeven dat Nurten Albayrak een overeenkomst had van 40 uur. Er ontstaat een discussie over het feit wie deze fout gemaakt kan hebben gemaakt. Het antwoord wordt niet gevonden.
- Nurten Albayrak vraagt mij om met spoed een opstelling te maken van de salariskosten vanaf 2007, waarbij alle kosten inzichtelijk worden gemaakt en gerelateerd aan de jaarpoging, de kosten van de auto dienen te worden meegenomen evenals; de eindejaarsuitkering, de jaarlijkse indexering rekening houdend met de vakantietoelagen en dat deze zijn gemuteerd (van 8 naar 8,3 % in 2010). Ik licht Nurten Albayrak in over het feit dat de berekeningsfout waarschijnlijk te maken heeft met het aspect 36 of 40 uur. Uit de bespreking blijkt dat in een brief van 12 mei 2011 van Nurten Albayrak naar de afdeling PRIO binnen BZK met een bijlage gedateerd 16/11/2010 gesproken wordt over een salaris gebaseerd op 36 uur. In de brief wordt echter niet vermeld wat de grondslag is van dit salaris (36 dan wel 40 uur). Hiervan geeft mevrouw Albayrak aan dat zij hier niets van wist en ervan uitging dat de verantwoordelijkheid met betrekking tot de juistheid van het genoemde bedrag lag bij degene die de brief hebben opgesteld. Het was haar duidelijk dat zij een aanstelling had van 40 uur, maar daar had zij de brief niet op gecontroleerd.

Op **26 september** (10.13 uur) stuurt de waarnemend DGVZ een sms naar mevrouw Albayrak waarin ze vraagt naar de precieze gegevens van de auto (type, kosten, kleur). Vervolgens een sms (12.06 uur) van de waarnemend DGVZ naar mevrouw Albayrak waarin ze vraagt of ze ook nog het pakketje inclusief salarisstrook van haar krijgt. Om (13.14 uur) een sms van mevrouw Albayrak naar de waarnemend DGVZ waarin ze aangeeft dat de auto een mercedes E klasse is, cuprietbruin 497, hij kost 89.650,66 met inruil van de vorige auto heeft hij 57.150,66 gekost. Daarna een sms (13.37 uur) van de waarnemend DGVZ naar mevrouw Albayrak: PS. De SG vroeg om de offerte van de auto. Tot straks! En een sms (13.47 uur) van mevrouw Albayrak naar de waarnemend DGVZ: Komt voor elkaar even voor de zekerheid; ik neem offerte auto, arbeidsovereenkomst en mutaties, en overzicht salarisontwikkeling mee. Akkoord mis ik iets bv salarisstrook of zo?? Een sms (13.55 uur) van de waarnemend DGVZ naar mevrouw Albayrak: inderdaad salarisstrook en stukken waarmee salarissprongen worden verklaard (bijv verslag bespreking RvT over salaris), zodat ook zichtbaar is wie wat wanneer heeft besloten. Tot slot een sms (14.05 uur) van mevrouw Albayrak naar de waarnemend DGVZ: oke tot zo.

Op **26 september** vindt er (15.00 uur) een gesprek plaats tussen de Secretaris-generaal BZK, de waarnemend DGVZ en mevrouw Albayrak. Volgens BZK stelt de Secretaris-generaal het op prijs dat mevrouw Albayrak nu haar stukken zal overleggen om het beeld scherp te krijgen rond de salarisontwikkeling en de dienstauto. De Secretaris-generaal vraagt hoe het precies zit met haar salaris, met de wel/niet bijtelling van de auto en of sprake is van wel/niet privé-gebruik. Mevrouw Albayrak overlegt haar salarisstrook, besluiten die zien op haar salarisontwikkeling en een schema met toelichting per sprong. Zij geeft aan de auto nimmer privé te gebruiken en dat dat ook nooit het geval is geweest. De Secretaris-generaal constateert dat op de salarisstrook zichtbaar is dat de bijtelling voor de auto € 1.982,51 per maand bedraagt. Dit bedrag is niet in het salaris gecompenseerd maar als harmonisatietoelage extra aan het maandsalaris toegevoegd.

De Secretaris-generaal rekent na bestudering van de aangeleverde documenten uit dat het salaris, inclusief vakantietoelage en eindejaarsuitkering, grofweg 210.000 euro per jaar bedraagt. Mevrouw Albayrak bevestigt dit. De waarnemend DG VZ reageert geschokt, immers mevrouw Albayrak heeft in mei nog gesteld dat het ging om 189.000 euro per jaar. Mevrouw Albayrak geeft aan ook verbaasd te zijn. Nadat zij tijdens het gesprek zegt een sms-berichtje te hebben verstuurd meldt zij dat zij bericht heeft ontvangen dat dit het verschil is tussen 36 en 40 uur qua aanstelling. Haar p-afdeling heeft een fout gemaakt. De Secretaris-generaal geeft daarop aan dat de normering topinkomens absoluut is, het aantal uren in de aanstelling is niet

relevant. Als de waarnemend DGVZ vervolgens refereert aan het gesprek in mei, waarin naar de salarisstrook is gevraagd maar Albayrak die toen niet wilde overleggen, zegt Albayrak nu dat dat dom was van haarzelf en dat ze zich onvoldoende heeft ingezet om mee te werken aan haar eigen benoeming als bestuursvoorzitter, dat ze het onvoldoende serieus heeft genomen.

Voor wat betreft de auto vertelt mevrouw Albayrak dat de afbestelde Audi was besteld door haar chauffeur samen met hoofd Inkoop omdat ook een andere ZBO zo'n auto had, dat zij de auto te duur vond en na de normering van Balkenende meteen heeft afbesteld.

Uit de schriftelijke verklaring van de directeur Management Services COA:

26 september 2011

(eind van de middag, telefonisch, na het overleg van Nurten Albayrak bij de minister)

Nurten Albayrak vraagt mij een overzicht samen te stellen van de vertrokken directeuren, de reden van vertrek, en de data waarop zij gekomen en vertrokken zijn. Dit moet op korte termijn beschikbaar zijn. Er is haast bij. Zij vraagt mij ook contact op te nemen met de contactpersoon van de ABD. Doel is om samen met hem een voorstel brief samen te stellen welke door de Raad van Toezicht kan worden getekend en waarin haar arbeidsvoorwaarden zodanig geregeld worden dat zij binnen de gestelde TPG norm kan blijven.

Op **26 september** stuurt mevrouw Albayrak een sms (16.58 uur) naar de waarnemend DGVZ: Ja, bedrag in de Brief is op basis van 36 uur. Tabel die nu voorligt klopt met jouw jaarpogave 2011. Jaarpogave 2011 komt op 18000. Rien. Vervolgens een sms (16.58 uur) van mevrouw Albayrak naar de waarnemend DGVZ: Kan ik je spreken ivm bijtelling. Sms (17.04 uur) van waarnemend DGVZ naar mevrouw Albayrak: Hoi tip is: gewoon belastingadviseur. Sterkte en groet. Sms (17.16 uur) van mevrouw Albayrak naar waarnemend DGVZ: Hoi heb net P.V. gesproken de urgentie aangegeven en dat het voor donderdag ieder geval duidelijk moet zijn. Hij begreep het en gaat er achteraan. Sms (19.34 uur) van mevrouw Albayrak naar waarnemend DGVZ: Hoi we wachten op akkoord voorzitter. Indien akkoord waar kan de chauffeur het brengen op kantoor? Sms (19.42 uur) van waarnemend DGVZ naar mevrouw Albayrak: ons kantoor we zijn er nog. Sms (19.51 uur) van mevrouw Albayrak naar waarnemend DGVZ: oke. Sms (21.23 uur) van waarnemend DGVZ naar mevrouw Albayrak: svp brief bezorgen bij W. op kantoor! Ze wachten er op groet, heb je zijn nr? Sms (21.25 uur) van mevrouw Albayrak naar waarnemend DGVZ: oke doe ik heb zijn nummer ga hem gelijk bellen fijne avond.

Op **26 september** reageert het COA/Raad van Toezicht schriftelijk op de uitzending van de NOS (op 18 september) met een brief naar de minister. In deze brief komt ook de bezoldiging aan de orde. Daarover vermeldt de brief: 'Bij de herbenoeming van de bestuursvoorzitter van het COA hebben wij de afspraak gemaakt dat de bezoldiging binnen de maximale inkomensnorm (€ 187.340,-) van de TMG rijk blijft. Conform met u gemaakte afspraken is de bezoldiging van de bestuursvoorzitter vanaf 1 januari 2011 vastgesteld op € 187.340,-. Buiten de bezoldiging is de compensatie die de voorzitter ontvangt voor de fiscale bijtelling van de auto gehouden. Per 1 oktober a.s. vervalt deze bijtelling'. *NB. Er zijn door de Commissie meerdere exemplaren van een conceptbrief in de dossiers aangetroffen, waarbij het bezoldigingsdeel nog even buiten de brief is gehouden. De complete brief is door BZK wel ontvangen, waarschijnlijk op 26/9, met ondertekening door Voorzitter Raad van Toezicht.*

Op **26 september** stuurt de strategisch adviseur COA een mail naar de leden van de Raad van Toezicht, met daarbij de definitieve versie van de brief aan de Minister en de beantwoording van de Kamervragen, zoals deze aan het departement zijn aangeboden. Het door het COA geformuleerde antwoord op de PVV-vraag (d.d. 19/9) naar de bezoldiging van de bestuursvoorzitter luidt:

'Met de RvT van het COA heb ik, in januari van dit jaar, bij de herbenoeming van de bestuursvoorzitter, de afspraak gemaakt dat de bezoldiging van de bestuursvoorzitter binnen de maximum inkomensnorm voor de TMG blijft. Conform de met mij gemaakte afspraken is de bezoldiging van de bestuursvoorzitter vanaf 1 januari 2011 vastgesteld op € 187.340,-. Buiten de bezoldiging van de bestuursvoorzitter van het COA is ook de compensatie die de voorzitter ontvangt voor de fiscale bijtelling van de auto gehouden. Deze

compensatie vervalt per 1 oktober 2011. Het bedrag van € 273.000,- is een weergave van de totale loonkosten waaronder het belastbaar loon en het werkgevers- en werknemersdeel van de pensioenpremies. Daarom is het niet juist om het bedrag van € 273.000,- als norm te gebruiken voor publieke sector geldende maximaal inkomensnorm voor TMG rijk. Het is correct dat door het COA in mei 2006 een dienstauto is besteld vanwege het onherstelbaar defect raken van de toenmalige dienstauto. Deze auto is weer afbesteld voordat de auto op kenteken kwam omdat na het aantreden van het kabinet Balkenende III in juli 2006 er nieuwe normen voor het gebruik van dienstauto's werden afgesproken. Het COA houdt zich aan deze normen'.

In de definitieve beantwoording aan de Kamer is deze beantwoording NIET overgenomen.

Uit de schriftelijke verklaring van de directeur Management Services COA:

26 september 2011 (eind van de middag en avond)

Nurten Albayrak vraagt mij hoeveel salaris zij in 2011 al heeft ontvangen. Zij wil ook weten hoe hoog het bedrag is dat zij nog maandelijks in 2011 zal ontvangen als het jaarsalaris zodanig wordt dat het totale jaarsalaris inclusief alle betalingen (eindejaarsuitkering, vakantietoelage, extra toelage) aan het einde van het jaar niet hoger komt dan de Balkende norm. Ik zeg haar toe dat ik hierover contact zal hebben met de strategisch adviseur en de ABD. Er moet een voorstel komen om een en ander in een brief te gieten die door de Raad van toezicht kan worden getekend. In de loop van deze avond samen met de strategisch adviseur intensief contact gehad met de ABD. Aan het einde van de avond vertrekt Nurten Albayrak met een concept brief naar Loek Hermans. Na het vertrek van Nurten Albayrak heb ik nog met de strategisch adviseur verder gesproken. Tijdens dit gesprek kwamen wij tot de ontdekking dat in de afspraken rondom de arbeidsovereenkomst van Nurten Albayrak ook een sterk afwijkende afspraak was gemaakt met betrekking tot de afkoopsom. Wij hebben toen afgesproken dat ik de volgende ochtend dit onderwerp ook nog met Nurten Albayrak zou bespreken.

Op **26 september** (22.33 uur) mailt ambtenaar D. de laatste versie concept-antwoorden Kamervragen naar diverse internen voor akkoord. 'Daarnaast het verzoek om de brief die wij heden ontvingen van Raad van Toezicht COA te beoordelen op met name de consistentie met het overheidsbeloningsbeleid'. (De brief willen ze meesturen met de antwoorden Kamervragen naar de Kamer).

27 september

Uit de schriftelijke verklaring van de directeur Management Services COA:

27 september 2011 (ochtend)

Omstreeks 07.30 uur gesproken met Nurten Albayrak over de afwijkende afkoopsom: 18 maanden in plaats van de gebruikelijke 6 maanden (geldende wet- en regelgeving in de CAO). Gesproken over de vraag of zij bereid was ook hier een deel van te laten vervallen. Nurten Albayrak gaf aan hiertoe bereid te zijn en dit wel terug te willen brengen. Nadat in de loop van de ochtend de "op non actief stelling" bekend werd, gaf zij aan dat alle gemaakte voorstellen (betreffende het gebruik van de dienstauto, haar salaris en de afkoopsom) van tafel waren en dat zij niets meer zou tekenen.

Uit een interne BZK-mailwisseling op **27 september** blijkt dat vastgesteld wordt dat de aanschaf van de Mercedes in 2009 niet volgens de rijksregels heeft plaatsgevonden. Er heeft geen toets plaatsgevonden destijds of deze auto past binnen de rijksnormeringen. Als dat wel had plaatsgevonden, dan zou de auto er niet aan hebben voldaan (30.000 te veel). Zelfs een bewindsliedenauto zou er niet in hebben gepast. Samenvattend: zowel procedureel als inhoudelijk is dit buiten de regels omgegaan.

Op 27 september wordt mevrouw Albayrak op non actief gesteld.

