

Handvestgroep Publiek Verantwoorden

Verslag van de visitatie van het
Centraal Orgaan opvang asielzoekers

september 2002

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Achtergrond	1
1.2	Werkwijze	2
1.3	Opzet rapportage	3
2	Algemene observaties	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Observaties	4
3	Transparantie	6
3.1	Definitie	6
3.2	Zelfevaluatie	6
3.3	Observaties	6
4	Kwaliteit	8
4.1	Definitie	8
4.2	Zelfevaluatie	8
4.3	Observaties	8
5	Prijs/prestatie	10
5.1	Definitie	10
5.2	Zelfevaluatie	10
5.3	Observaties	10
6	Responsief handelen en participatie	12
6.1	Definitie	12
6.2	Zelfevaluatie	13
6.3	Observaties	13

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In november 2000 heeft een aantal zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), waaronder het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), het Handvest Publieke Verantwoording ondertekend. In dit Handvest geven de deelnemende ZBO's aan dat ze zich niet willen beperken tot het afleggen van verantwoording die nodig is voor uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar zich ook publiek willen verantwoorden voor hun handelen en voor de kwaliteit van de dienstverlening.

De beginselen uit het Handvest zijn geconcretiseerd in het zogeheten "Tastbaar Arrangement". Het arrangement voorziet in een instrument waarmee organisaties hun relatieve positie kunnen bepalen. Publiek Verantwoorden wordt hierin opgevat als leerproces en veronderstelt een maatstaf die recht doet aan het ontwikkelperspectief van de organisaties in hun specifieke maatschappelijke omgeving.

Dit leerproces start met een zelfevaluatie door het ZBO. Deze zelfevaluatie omvat een positiebepaling voor vier thema's, te weten:

- kwaliteit: het informeren van de omgeving over kwaliteitseisen, uitkomsten van kwaliteitsmetingen en het functioneren van het kwaliteitssysteem;
- prijs/prestatie: het beoordelen en toetsen of producten, diensten en dienstverlening worden geleverd volgens de specificaties en tegen de afgesproken prijs/prestatieverhouding;
- responsief handelen en participatie, inhoudende:
 - het actief betrekken van de omgeving bij de ontwikkeling van de organisatie en de kwaliteit van de diensten en de dienstverlening;
 - het openstaan voor de (beleids)wensen van de politieke principaal t.a.v. het beleidssysteem;
 - het openstaan voor ontwikkelingen in de samenleving en die effectief en doelmatig vertalen in maatschappelijke doelstellingen en daarover verantwoording afleggen;
- transparantie: het actief inzicht verschaffen in de inrichting van de organisatie, de werkzaamheden, de verdeling van verantwoordelijkheden, doelstellingen en beleid, aangegane verplichtingen, voornemens, handelen en presteren.

Het COA heeft bij het scoren in de zelfevaluatie gebruik gemaakt van de kleuren van verkeerslichten: rood, oranje en groen. De score rood betekent hierbij een onvoldoende. Er zijn bijvoorbeeld geen instrumenten beschikbaar. De score oranje in deze stoplichtmethodiek geeft aan dat er wel inspanningen zijn (geweest), maar dat dit nog niet heeft geleid tot het gewenste resultaat. Er zijn bijvoorbeeld wel instrumenten ontwikkeld, maar ze worden nog niet systematisch gebruikt. Oranje is de kleur voor 'op weg naar

groen'. Bij de score groen wordt voldoende tot goed invulling gegeven aan de indicator. Hierbij is het vooral zorg groen te behouden. Het COA heeft per indicator in de zelfevaluatie alleen volle kleuren gebruikt, bij de totaalscore per thema zijn ook de combinaties rood/oranje en oranje/groen gehanteerd. Dit benadrukt de glijdende schaal en geeft tevens de groeirichting aan.

Nadat de zelfevaluatie is afgerond bezoekt een onafhankelijk Visitatiecollege het ZBO. Het College beoordeelt op basis van het arrangement de ontwikkeling van het ZBO ten opzichte van de waarden uit het Handvest, waarbij de zelfevaluatie als vertrekpunt wordt gehanteerd. Tevens adviseert het College het ZBO over de gewenste leercurve. Het Visitatiecollege vormt zich een oordeel op basis van de verkregen informatie en spreekt zich in zijn aanbevelingen uit over de gewenste leercurve, rekening houdend met een noodzakelijk evenwicht in de ontwikkeling van het ZBO. Het College richt zich in zijn aanbevelingen in het bijzonder op de relaties en mogelijke discrepanties in de instrumentatie en operationalisering van de thema's uit het Handvest.

In mei 2002 heeft een eerste visitatie plaatsgevonden bij het COA. Het onderliggende rapport bevat de bevindingen van het Visitatiecollege.

1.2 Werkwijze

Om te komen tot deze rapportage heeft het Visitatiecollege een groot aantal documenten bestudeerd en gesproken met vertegenwoordigers en partners van het COA, te weten met:

- Bestuursleden;
- De hoofddirectie;
- Leden van de directieraad (regiodirecteuren en een vertegenwoordiger van de concerndirectie Verwerving, Vastgoed en Plaatsing);
- Clusterdirecteuren;
- Medewerkers van de directies Financiën en Internal Audit;
- Vertegenwoordigers van de Ondernemingsraad;
- Communicatiemedewerkers;
- Vertegenwoordigers van gemeente en politie;
- Vertegenwoordigers van Vluchtelingenwerk Nederland en de Stichting Nidos;
- Gasten.

Deze gesprekken hebben plaatsgevonden op 1 mei 2002. Daaraan voorafgaand heeft het Visitatiecollege twee gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie.

Het Visitatiecollege heeft zijn eerste voorlopige observaties aan het einde van de dag teruggekoppeld aan bestuur en hoofddirectie van het COA, alsmede aan andere geïnteresseerden waarmee op 1 mei is gesproken. Vervolgens is de onderliggende rapportage opgesteld. Deze is voor wederhoor aan het COA voorgelegd. De opmerkingen

van het COA zijn in de definitieve rapportage verwerkt, althans voorzover het Visitatiecollege de opmerkingen kan onderschrijven.

1.3 Opzet rapportage

Het rapport kent een opbouw waarbij grotendeels aansluiting is gezocht bij de thematiek van het Handvest Publiek Verantwoorden, dat wil zeggen, dat achtereenvolgens op de thema's transparantie, kwaliteit, prijs/prestatie en responsiviteit wordt ingegaan. Per hoofdstuk wordt allereerst een definitie gegeven van het thema en worden de indicatoren benoemd, vervolgens wordt kort aangegeven hoe het COA zichzelf in de zelfevaluatie op het thema heeft gescoord, waarbij wordt verwezen naar de score uit de hierboven uiteengezette stoplichtmethodiek die het COA heeft gehanteerd. Daarna volgen de observaties van het Visitatiecollege (inclusief suggesties voor verbeteringen). Alvorens deze themagewijze observaties te behandelen, geeft het Visitatiecollege eerst een aantal algemene observaties die in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

2 Algemene observaties

2.1 Inleiding

Het Visitatiecollege verricht zijn werkzaamheden op basis van de thematiek van het Tastbaar Arrangement. De observaties van het College zijn dan ook goeddeels ondergebracht in deze thematische indeling. Het Visitatiecollege heeft daarnaast ook zaken waargenomen die niet in deze thematiek onder te brengen zijn. Deze meer algemene observaties komen in dit hoofdstuk aan de orde.

2.2 Observaties

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. De ontwikkeling van de relatie met de totale populatie betreft een aspect van publieke verantwoording.

Het Visitatiecollege heeft weinig inzicht gekregen in de wijze waarop de zelfevaluatie tot stand is gekomen. De rol van een externe adviseur c.q. schrijver en de wijze van aansturing door het COA zijn niet schriftelijk verantwoord. Naar het oordeel van het Visitatiecollege hoort juist het proces van totstandkoming van de zelfevaluatie uitdrukkelijk te zijn beschreven. De inbreng van de gehele organisatie lijkt beperkt te zijn. Ook het verspreidingsbeleid van de zelfevaluatie is onhelder en lijkt weinig systematisch. Een aantal interne gesprekspartners van het Visitatiecollege had bijvoorbeeld de zelfevaluatie niet ontvangen.

Het Visitatiecollege heeft moeten constateren dat er grote verschillen van inzicht bestaan tussen verschillende functionarissen over de kwalificaties in onderdelen van het rapport. Op die punten van de zelfevaluatie bestaat binnen het COA geen eenheid van opvatting. Dat is een punt van zorg. Verbeteringen zijn alleen in voldoende mate door te voeren

wanneer diagnoses binnen de organisatie worden gedeeld. Daaraan moet meer aandacht worden besteed.

Ten aanzien van de zelfevaluatie betreurt het Visitatiecollege dat er slechts weinig aandacht is besteed aan de instrumenten die het COA hanteert om invulling te geven aan de thematiek. Per thema bevat het arrangement een groot aantal indicatoren uitgewerkt in operationalisering. Het College kan niet anders concluderen dat er onvoldoende expliciete aandacht is besteed aan het wel of niet voorkomen van deze operationalisering binnen het COA. In een volgende evaluatie kan het COA hier winst behalen.

In het verlengde hiervan heeft het Visitatiecollege de indruk gekregen dat uitvoering van het Handvest Publiek Verantwoorden niet tot een zelfstandig beleid heeft geleid: de thema's worden niet in het kader van het Handvest structureel behandeld in de organisatie. Het omgekeerde vindt plaats: reeds genomen initiatieven worden onder de thematiek van het Handvest gebracht. Hier is op zich niets op tegen, mits de thema's voldoende aandacht krijgen in (meerjaren)beleidsplannen, kaderbrieven en dergelijke. Het Visitatiecollege vreest dat anders het denken over publiek verantwoord te weinig wordt geborgd binnen de organisatie en het beleid.

Het Visitatiecollege is overigens van oordeel dat het COA terecht een volwaardig lid is van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden. Echter, verbeteringen zijn wel mogelijk om beter invulling aan publiek verantwoord te geven.

Het Visitatiecollege heeft kennis genomen van de ambities van het COA op het terrein van INK en van publiek verantwoord. Deze ambities zijn groot: het COA wil grote stappen zetten om in de komende jaren veranderingen door te voeren. Het College vraagt zich sterk af of het COA niet teveel hooi op de vork neemt. De organisatie heeft recent ingrijpende veranderingen meegemaakt, waarbij de reorganisatie en het bijkomen van nieuwe taken (met name in het kader van het terugkeerbeleid) het meest in het oog springen. Van organisatie en de medewerkers kan makkelijk teveel worden gevraagd. Het Visitatiecollege beveelt het COA dan ook sterk aan om nieuwe veranderingen goed in de tijd te zetten en te prioriteren. Het Visitatiecollege maakt deze opmerking alleen en uitsluitend, omdat het COA zelf voornoemde ambities heeft geformuleerd in zijn zelfevaluatie. Daardoor behoort het Visitatiecollege het aggregaat van deze ambities als onderdeel van het extern door het COA gepresenteerde beeld mede in beschouwing te nemen. In dit kader beveelt het Visitatiecollege ook het COA aan om als onderdeel van zijn leercurve snel scenario's te ontwikkelen met het oog op de komende krimp. Responsiviteit zou vergen dat snel wordt gereageerd op gewijzigde regelgeving.

3 Transparantie

3.1 Definitie

Transparantie: het actief inzicht verschaffen in inrichting van de organisatie, de werkzaamheden, de verdeling van verantwoordelijkheden, doelstellingen en beleid, aangegane verplichtingen, voornemens handelen en presteren.

Dit is in het Tastbaar Arrangement uitgewerkt in drie indicatoren, te weten:

- voldoen aan de eisen uit wetten, regelingen, protocollen en contracten;
- op verzoek informatie verschaffen;
- omgeving pro-actief informeren.

3.2 Zelfevaluatie

Het COA ziet zichzelf, zo blijkt uit de zelfevaluatie, als een transparante organisatie. Er is, zo concludeert COA, nog wel winst te behalen, bijvoorbeeld in het pro-actief 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.

3.3 Observaties

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 pro-actieve 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.

Alvorens dit gesprek aan te gaan doet het COA er goed aan voor zichzelf het begrip 'ketenpartner' inhoud te geven. Het lijkt op dit moment niet duidelijk wat onder het begrip ketenpartners moet worden gevat en wie zichzelf wel of niet als ketenpartner ziet.

Het voortduren van de onduidelijkheid over de invulling van het ketenpartnerbegrip alsmede over de aard van de relatie kan mogelijkerwijs in de toekomst schadelijk zijn voor het functioneren van het COA.

Voorts heeft het Visitatiecollege gemerkt dat de recente organisatiewijzigingen de transparantie van de organisatie niet ten goede zijn gekomen. De introductie van de figuur

van regiodirecteur alsmede de onduidelijkheid over de bevoegdheden van de clusterdirecteur in relatie tot de concerndirecties hebben ertoe geleid dat partners nog steeds zoekende zijn naar het juiste aanspreekpunt in bepaalde kwesties. En soms ook niet begrijpen dat ze bij een bepaald loket niet terecht kunnen. Bij wijze van voorbeeld: gemeenten menen dat ze over alles zaken kunnen doen met de clusterdirecteur. Deze kan in die zin worden opgevat als de front office van het COA. Echter, dit krijgt onvoldoende vorm omdat over een aantal onderwerpen zaken moeten worden gedaan met concerndirecties. Het COA heeft goed beschouwd gedeeltelijk gezichtsverlies geleden, in de zin dat de eenduidigheid van het gezicht van de organisatie in de regio verloren is gegaan.

De reorganisatie heeft ook tot gevolg gehad dat gasten van het COA een grotere afstand tot de organisatie zijn gaan ervaren. Daar waar voorheen directe informatie verkregen werd van de centrumdirecteur, wordt men nu geconfronteerd met een situatie waarbij de afstand naar beslisbevoegden groot is geworden.

Het Visitatiecollege treedt niet in de juistheid van de beslissing om voor deze organisatiestructuur te kiezen. Daarvoor heeft het College te weinig zicht op de argumenten om voor een extra managementlaag te kiezen in plaats van een constructie waarbij bijvoorbeeld de hoofddirectie is uitgebreid en die rechtstreeks de clusterdirecteuren aan te laten sturen. Wel constateert het College dat het COA er goed aan doet om de verschillende functionarissen duidelijker te positioneren en dit ook kenbaar te maken bij de partners.

Transparantie krijgt mede gestalte via de gekozen organisatie(-wijzigingen) en daarmee zijn de mogelijkheden tot externe verantwoording verbonden met organisatieproblematiek.

4 Kwaliteit

4.1 Definitie

Kwaliteit: het informeren van de omgeving over kwaliteitseisen, uitkomsten van kwaliteitsmetingen en het functioneren van het kwaliteitssysteem.

Indicatoren zijn:

- de door het COA geformuleerde kwaliteitseisen zijn openbaar;
- het COA heeft voor alle producten, diensten en dienstverlening externe kwaliteitseisen geformuleerd;
- de resultaten van externe kwaliteitseisen zijn openbaar;
- voor producten, diensten en dienstverlening waarvoor externe kwaliteitseisen zijn geformuleerd, zijn (op basis van kwaliteitsmetingen) ontwikkeldoelstellingen geformuleerd.

4.2 Zelfevaluatie

Het COA geeft in de zelfevaluatie aan dat op dit thema van het publiek verantwoord verbeteren 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.

4.3 Observaties

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 bevoegenheid niet automatisch samen te hangen met een kwaliteitsopvatting. Het Visitatiecollege heeft over deze opvatting geen informatie ter beschikking.

Anders is het over de mogelijkheden om publieke verantwoording af te leggen over de kwaliteit van de dienstverlening. Het Visitatiecollege heeft geconstateerd dat het COA nog worstelt met de vraag hoe producten gedefinieerd moeten worden en welke kwaliteitseisen hieraan gesteld dienen te worden.

Het COA voert hierover discussie met het ministerie van Justitie, die lijkt te verzanden omdat er een wereld van perceptieverschillen lijkt te zijn over invulling van allerlei algemene (en vage) kwaliteitsbegrippen zoals leefbaarheid, veiligheid en privacy. Het beeld is bij het Visitatiecollege ontstaan dat het COA thans de neiging heeft om bij Justitie de vraag neer te leggen aan welke kwaliteitseisen de producten zouden moeten voldoen omdat het COA de bereidheid lijkt te hebben de kostprijs door het departement te laten bepalen en daarvan de kwaliteitscriteria af te leiden. Het COA, als de deskundige

organisatie bij uitstek, dient de discussie naar zich toe te trekken en voorstellen te formuleren aan welke kwaliteitseisen de producten en dienstverlening moeten voldoen. Op basis van te bereiken overeenstemming over de kwaliteitseisen dient vervolgens de kostprijs te worden bepaald. Hierbij dient het ministerie aan te geven of het akkoord gaat met de begrippen en de daarbij passende voorgestelde kwaliteitsniveaus. Het Visitatiecollege vindt deze laatste variant meer wenselijk en ook meer recht doen aan de gewenste verhouding tussen departement en het COA. In de huidige methodiek, waarbij de bal bij Justitie wordt neergelegd, lijkt de harmonie in de relatie met het ministerie de voorrang te krijgen boven de kwaliteit van de definiëring van producten.

Zonder een nauwkeurige definiëring van producten en daaraan gekoppelde kwaliteitseisen is het niet alleen moeilijk om er verantwoording over af te leggen, het brengt het COA ook in een moeilijke positie. Het COA bevindt zich dan niet in de situatie waarin ze kritische signalen op het functioneren kan pareren met een verwijzing naar de productbepaling en het bijbehorende kwaliteitsniveau.

5 Prijs/prestatie

5.1 Definitie

Definitie: het beoordelen en toetsen of producten, diensten en dienstverlening worden geleverd volgens de specificaties en tegen de afgesproken prijs/prestatieverhouding.

Dit is uitgewerkt in de volgende indicatoren:

- een systeem is beschikbaar met informatie over de levering conform de specificaties en de afgesproken prijs/prestatieverhouding op basis waarvan een oordeel kan worden gegeven;
- op basis van de beschikbare informatie voert het COA zelf een toets uit naar de levering conform de specificaties en de afgesproken prijs/prestatieverhouding;
- het oordeel van het COA inzake de levering conform de specificaties en de afgesproken prijs/prestatieverhouding wordt extern getoetst.

5.2 Zelfevaluatie

Op dit thema scoort het COA zichzelf in de 'stoplichtmethodiek' oranje. Er is nog geen toetsing mogelijk of producten en diensten te leveren volgens de specificaties en de afgesproken prijs/prestatieverhouding.

5.3 Observaties

Het Visitatiecollege heeft slechts een beperkt beeld gekregen van de mate waarin het COA op dit thema scoort en beperkt zich daarom ook tot enkele opmerkingen.

Het gegeven dat het COA afgelopen jaar veel discussie heeft gehad met het ministerie van Justitie over de begroting, is in het licht van politieke wenselijkheden versus de door het COA gepercipieerde realiteit te begrijpen. Het is echter wel zorgelijk dat het ministerie en het COA over een dergelijk belangrijke zaak zoveel discussie moeten voeren, hetgeen voor het eerst dit jaar zelfs geresulteerd heeft in een formeel bezwaar van het COA tegen de beslissing van de staatssecretaris over de vaststelling van de begroting. In hoofdstuk 6 wordt nader op deze verhouding tussen departement en COA ingegaan.

Voorts werkt de huidige systematiek waarbij de financiële relaties tussen ministerie van Financiën en ministerie van Justitie, tussen ministerie van Justitie en COA en tussen COA concerndirecties en de clusterdirecties verschillend vorm zijn gegeven, er niet aan mee dat er een goede en eenduidige verantwoording kan worden afgelegd over prijs/prestatieverhouding. De kans is groot dat het ergens in de beschreven keten mis gaat, waardoor er 'ontevredenheid' over de prijs/prestatieverhouding ontstaat. Waarbij het Visitatiecollege zich bovendien afvraagt volgens welke methode het COA zich publiekelijk wil verantwoorden in het kader van het Handvest.

Het COA is recent 'onderworpen' aan een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO). Hierin is een systematiek voorgesteld om te komen tot kostprijzen voor producten en dienstverlening. Het proces om hiertoe te komen is moeizaam verlopen. Ook het vervolgproces (implementatie van de resultaten) lijkt allesbehalve voortvarend te lopen. De verschillende betrokken partijen wijzen hierbij naar elkaar als schuldige van het langzame proces. Het Visitatiecollege kan en wil zich hierover niet uitspreken. Wel acht het Visitatiecollege het wenselijk dat er snel een vervolg wordt gegeven aan het IBO. Een nauwkeurige bepaling van producten en dienstverlening, het daaraan verbinden van kwaliteitseisen, hetgeen resulteert in een kostprijs, is een bijna noodzakelijke voorwaarde om goed zicht te hebben op prijs/prestatieverhouding en om deze goed te kunnen toetsen. Het is daarmee ook een voorwaarde om op een goede manier verantwoording af te leggen.

6 Responsief handelen en participatie

6.1 Definitie

Responsief handelen en participatie: het actief betrekken van de omgeving bij de ontwikkeling van de organisatie en de kwaliteit van de diensten en de dienstverlening; het openstaan voor de (beleids)wensen van de politieke principaal t.a.v. het beleidssysteem; het openstaan voor ontwikkelingen in de samenleving die effectief en doelmatig vertalen in maatschappelijke doelstellingen en daarover verantwoording afleggen.

Door het COA is in de zelfevaluatie een vierdeling gemaakt naar gasten, gemeenten, gemeenschap en politieke principaal. Concreet in indicatoren betekent dit voor gasten:

- gestructureerd en regulier informeren van de gasten;
- gasten gestructureerd en regulier vragen om een oordeel;
- als organisatie oordeel van gasten gestructureerd en regulier vertalen in ontwikkelingsdoelstellingen;
- in overleg met gasten regulier en gestructureerd ontwikkelingsdoelstellingen formuleren;
- gasten beslissen, binnen de door de wetgever bepaalde grenzen, mee over ontwikkelingsdoelstellingen.

Voor gemeenten worden dezelfde indicatoren gehanteerd.

Voor de gemeenschap gebruikt het COA de indicatoren:

- het COA heeft een functie gecreëerd gericht op het verkrijgen van informatie over ontwikkelingen in de samenleving;
- het COA vertaalt de ontwikkelingen in de samenleving in de eigen doelstellingen;
- het COA levert een bijdrage aan de realisatie van maatschappelijke doelstellingen;
- het COA vertaalt ontwikkelingen in de samenleving op een effectieve en doelmatige wijze in maatschappelijke doelstellingen;
- het COA legt publiekelijk verantwoording af over de eigen effectiviteit en doelmatigheid in bovengenoemde fasen.

Ten aanzien van het gezag kent het COA de volgende indicatoren:

- het COA heeft een functie gecreëerd voor de vertaling van de beleidsagenda van de politiek verantwoordelijke in doelen voor de eigen organisatie;
- het COA kan de agenda van de politiek verantwoordelijke voor (die dienstverlening door) het COA op redelijke termijn realiseren;
- Het COA draagt pro-actief bij aan de agenda van de politiek verantwoordelijke voor (de dienstverlening door) het COA;
- het COA draagt pro-actief bij aan de beleidsagenda van de politie verantwoordelijke voor het gehele beleidssysteem;

- het COA verantwoordt zich over de effectiviteit en doelmatigheid van bovengenoemde fasen.

6.2 Zelfevaluatie

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.

6.3 Observaties

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. Het verdient naar de stellige overtuiging van het Visitatiecollege aanbeveling dat het ministerie en het COA een metagesprek aangaan over de aard van de relatie, zonder autonomie te verliezen.

In dit verband beveelt het Visitatiecollege ook aan om de functie van het bestuur aan een nader onderzoek te onderwerpen. Er wordt reeds door het COA nagedacht om deze om te vormen tot een Raad van Toezicht. De relatie tot de te vormen Raad van Toezicht en de andere 'toezichthouder' (de minister) is nog erg onduidelijk. Die onduidelijkheid compliceert verantwoording. In de huidige constellatie lijkt het bestuur er vooral op gericht te zijn om ongewenste invloeden van buiten te elimineren. Het Visitatiecollege vindt dit begrijpelijk en eerbaar, maar vraagt zich wel af of het functioneel is. De verhouding met Justitie is al complex, het verdient daarom aanbeveling dat dit toporgaan van het COA een meer bemiddelende rol speelt. Een rol die juist nodig is omdat het ministerie van Justitie te weinig invulling geeft aan het feit dat het COA een zelfstandig bestuursorgaan is.

De 'Z' binnen de term ZBO is overigens een relatieve. Het veld waarbinnen het COA opereert is een zeer dynamisch veld, waarbij veel verlangd wordt van de verantwoordelijke bewindspersoon. Politieke realiteit kan botsen met de realiteit van het COA. Discussies over de begroting illustreren dit. Het COA moet er zich zeer wel van bewust zijn dat hierdoor de zelfstandigheid relatief is en dat de organisatie de dynamiek waarmee de principaal te maken heeft, gewetensvol moet uitvoeren. Overigens dient het ministerie van Justitie zich ook beter te realiseren dat het COA een ZBO is en zich daarnaar te gedragen,

en kan dit gegeven ook beter gebruiken in politieke discussies met bijvoorbeeld het parlement.

Bij andere partners (die te scharen zijn binnen de verdeling gemeenten en gemeenschap) bestaat niet het onmiddellijke beeld dat het COA bij de uitoefening van taken voldoende andere organisaties betreft. Organisaties worden nog wel eens verrast door maatregelen van het COA. Enerzijds wordt dit gezien als een gemiste kans: door vroegtijdig overleg kan de kwaliteit van de besluitvorming en de resultaten toenemen, anderzijds dienen partners in een te kort tijdsbestek zelf wijzigingen in bijvoorbeeld de bedrijfsvoering door te voeren. Tevens geven partners aan dat het COA nog wel eens te rigide met regels omgaat, terwijl er met enige flexibiliteit een beter resultaat kan worden bereikt voor alle partijen. De recente reorganisatie lijkt hier niet aan bijgedragen te hebben, partners ervaren deze als een bureaucratisering.

Het COA heeft in het basisdocument "In het hart van de samenleving" zichzelf gepositioneerd. Het geeft volgens het College een goede en duidelijke richting aan waarin het COA wil staan. Het Visitatiecollege ziet hier wel een potentiële spagaat voor het COA. Enerzijds de positionering 'in het hart van de samenleving', anderzijds de politieke dynamiek waarmee het COA te maken heeft en die veel vergt van de relatie met het ministerie van Justitie. Het COA moet zich goed bewust zijn van deze mogelijke spagaat en hier veel aandacht aan geven in de organisatie en de organisatorische vormgeving. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat gekeken moet worden naar de structuur van de communicatie. Communicatiemedewerkers in den lande kennen geen functionele lijn met het hoofd communicatie binnen de concernstaf. De laatste kan beter de implicaties van communicatieboodschappen voor de relatie met Justitie, de samenleving en de ketenpartners inschatten dan de medewerkers in het land. Het gevaar bestaat dat boodschappen van medewerkers uit het land de relatie met de partners verstoren, terwijl een functionele lijn dit had kunnen voorkomen. Dit vraagstuk is verbonden met het eerder punt rond de verhouding tussen front-office en back-office.

Tenslotte de participatie van gasten. Een zorgpunt in de zelfevaluatie van het COA: hier kan volgens de organisatie veel bereikt worden. Ook de observaties van het Visitatiecollege wijzen hierop. Met de organisatiewijziging lijkt de participatie van de gasten verminderd te zijn. Er is met het verdwijnen van de centrumdirecteur geen aanspreekpunt meer waar zaken mee kunnen worden gedaan. De gasten waarmee het Visitatiecollege heeft gesproken hebben zelfs aangegeven dat als gevolg van de reorganisatie de bewonersraad in hun centrum is verdwenen. Indien dit causale verband werkelijk aanwezig is, wordt dit betreurd door het College. Het verdient daarom aanbeveling dat het COA in de toekomst goed kijkt hoe de gasten beter betrokken kunnen worden bij het COA in de nieuwe structuur.

De Handvestgroep Publiek Verantwoorden bestaat (tijdens het verschijnen van deze rapportage) uit de volgende organisaties:

- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
- IB-Groep
- Kadaster
- RDW
- Staatsbosbeheer

Het Visitatiecollege, dat in opdracht van de Handvestgroep deze rapportage heeft opgesteld, bestaat uit:

- Vera Keur
- Hein van Oorschot
- Roel in 't Veld

Het College wordt ondersteund door twee secretarissen, te weten:

- Annette Koemans (RDW)
- Udo Oelen (Kadaster)

Voor meer informatie over deze rapportage of over de Handvestgroep Publiek Verantwoorden kunt u met één van de secretarissen contact opnemen. Hun telefoonnummers zijn 079-3458340 resp. 055-5285472.

Het Visitatiecollege Publiek Verantwoorden
t.a.v. de heer mr. U.H. Oelen
p/a Kadaster, Postbus 9046
7300 GH APELDOORN

15 november 2002
02d000152.jme
Reactie COA oordeel Visitatiecollege Publiek
Verantwoorden
Dhr. J. Medendorp
3727177
3727170

Geachte heer Oelen,

Bestuur en hoofddirectie van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) hebben kennis genomen van het oordeel dat het visitatiecollege Publiek Verantwoorden heeft ingenomen met betrekking tot de ontwikkeling van het COA op het terrein van het publiek verantwoorden.

Het leerproces dat met de ondertekening van het Handvest is ingezet, heeft, vooral door de zelfevaluatie maar ook door het oordeel van het college, concrete handvatten opgeleverd voor verhoging van onze kwaliteit van de verantwoording over onze dienstverlening.

In de periode die het COA nu ingaat, waarbij de omvang van het bedrijf drastisch zal worden verlaagd, blijft het buitengewoon belangrijk om deze kwaliteit als toetssteen te gebruiken. Ook de externe communicatie, het publiek verantwoorden, is voor onze doelgroepen: gasten, gemeente, gemeenschap en gezag juist in deze periode van groot belang.

Een aantal observaties van het visitatiecollege sterkt ons in het besef dat het COA daarbij op de juiste weg is.

Het COA heeft, volgens het college, 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.

Daarbij moet wel gesteld worden dat het COA niet simpelweg besluiten uitvoert, maar altijd de uitvoeringsconsequenties beoordeelt in het licht van een humane opvang van asielzoekers. Deze opvang is uitgesplitst in vier hoofdprocessen: de huisvesting van asielzoekers, het handhaven van de leefbaarheid in opvangcentra, het rechtmatig uitvoeren van verstrekkingen, en de activering van asielzoekers.

De transparantie van de organisatie kan verschillend beoordeeld worden, zo blijkt uit de visitatie. Wij beoordelen deze transparantie positief, maar onderkennen de noodzaak om permanent hieraan aandacht te besteden in het licht van de veranderende organisatiestructuur of gewijzigd opvangbeleid.

Ten aanzien van de kwaliteit van dienstverlening wordt opgemerkt dat het noodzakelijk is de producten en daarmee samenhangende kwaliteitseisen te definiëren. Het COA onderschrijft dit standpunt; in het zogenaamde interdepartementale beleidsonderzoek dat vorig jaar in ingezet en momenteel wordt geïmplementeerd, wordt dit in overleg met het ministerie van Justitie gedaan. Voor 2004 is het duidelijk welke producten, met welke kwaliteit tegen welke prijs geleverd zullen worden. Bij deze implementatie wordt derhalve ook de relatie tussen het COA en het ministerie van Justitie verduidelijkt. Hiermee is de observatie van het college dat er tussen partijen over en weer verschillende beelden en verwachtingen bestaan, reeds in een concrete actie uitgewerkt.

Tenslotte doet het ons veel deugd dat het COA, volgens het visitatiecollege, een organisatie is waar de medewerkers trots op zijn, waarvoor medewerkers graag willen werken en waar medewerkers een sterke binding mee hebben. Bestuur en hoofddirectie zullen alle energie aanwenden om dit in de toekomst vast te houden. De kwaliteit van de opvang van asielzoekers is daarmee zeer gediend.

Centraal Orgaan opvang asielzoekers
Namens het bestuur,

Mr. G.J. Wouters,
Algemeen directeur