

1. Inleiding

Per 1 juli 2015 is de raad van toezicht van het COA opgeheven. Dit betekent dat het toezicht¹ op het zbo COA geheel bij (formeel) de minister van VenJ, ondersteund door het departement, komt te liggen. Daarom is er een nieuw toezichtarrangement opgesteld.

Het toezicht op het COA, zoals hier beschreven, moet niet worden verward met het toezicht door de Inspectie VenJ en andere inspecties. In de kaderstellende visie op toezicht van het kabinet (uit 2005) is onderscheid gemaakt tussen uitvoeringstoezicht (het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties) en nalevingstoezicht (toezicht op de handelingen van burgers en bedrijven). Een aantal inspecties, onder andere de Inspectie VenJ en de Inspectie SZW (de vroegere Arbeidsinspectie), voert het nalevingstoezicht op het COA uit. Zij controleren of het COA voldoet aan de eisen uit diverse wetten. Het hier beschreven toezicht betreft het uitvoeringstoezicht door de minister van VenJ.

De resultaten uit onderzoeken van de verschillende inspecties worden besproken door het bestuur van het COA. Het bestuur van het COA beoordeelt daarbij welke uitkomsten inhoudelijk gedeeld en/of besproken moeten worden met de toezichthouder op het departement.

2. Visie op toezicht COA

“Toezicht vanuit vertrouwen met een open en transparante basishouding”

Het zbo COA is verantwoordelijk voor het op een doelmatige en rechtmatige wijze invulling geven aan haar wettelijke taak, zoals opgenomen in de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (artikel 3). Dit betreft de materiële en immateriële opvang van asielzoekers, het plaatsen van asielzoekers in een opvangvoorziening, het plaatsen van asielzoekers in gemeentelijke opvangplaatsen, alsmede het betalen van bijdragen aan de desbetreffende gemeenten ten behoeve van de kosten van deze opvang en werkzaamheden met betrekking tot bemiddeling bij de uitstroom van verblijfsgerechtigden. Het COA opereert daarbij transparant.

3. Uitgangspunten toezicht op COA

De taakuitvoering van het COA staat centraal. Het COA voert haar taken uit op basis van de Wet COA. Bij de invulling van het toezicht op het COA hanteert VenJ een aantal uitgangspunten op basis waarvan de contacten tussen het departement en het COA vorm worden gegeven. Die uitgangspunten voor de toezichtsverantwoordelijkheid zijn:

1. De verantwoordelijkheid en de bevoegdheden van de minister van VenJ voor het COA staan centraal.

De basis van het toezicht op het zbo COA betreft de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die de minister heeft gekregen in de wet- en regelgeving, meer specifiek de kaderwet zbo's en de Wet COA. In bijlage 1 zijn deze verantwoordelijkheden en bevoegdheden opgenomen.

De verantwoordelijkheden en bevoegdheden richten zich op een (kwalitatief) goede publieke

¹ In dit toezichtarrangement wordt alleen de term toezichthouder gebruikt. In principe is er bij een zbo geen eigenaar, omdat er sprake is van een zelfstandig bestuursorgaan met een wettelijke taak. De rol van toezichthouder van een zbo komt grotendeels overeen met de rol van eigenaar bij een agentschap. Daar waar er toch wordt gesproken over de eigenaar van een zbo, wordt de toezichthouder bedoeld.

- taakuitoefening (rechtmatig en doelmatig) en op de continuïteit van de taakuitvoering van het COA en het daarover op transparante wijze verantwoording afleggen.
2. COA zorgt ervoor dat de minister zich altijd kan verantwoorden over de uitvoering van de publieke taak.
 3. VenJ en COA dragen samen zorg voor externe transparantie: politiek en samenleving moeten er vertrouwen in kunnen stellen dat signalen over (problemen in) de taakuitvoering van COA onversneden de politiek en samenleving bereiken. Dit vraagt om heldere taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
 4. Toezicht wordt onafhankelijk², transparant en professioneel ingericht. Dat betekent dat de toezichthouder onafhankelijk van de onder toezicht staande partij of anderen, objectief feitenonderzoek kan uitvoeren en op basis daarvan tot een oordeel moet kunnen komen.
 5. Daartoe wordt toezicht onderscheiden van besturing. Dat wordt gewaarborgd door binnen het ministerie van VenJ voor COA de rol van toezichthouder te scheiden van de rol van opdrachtgever.
 6. Toezicht vindt plaats op basis van vertrouwen en samenwerking. Waarbij VenJ kiest voor een model van 'checks and balances'.
 7. Het toezicht wordt selectief ingericht, daar waar mogelijk wordt stapeling van toezicht en dubbelwerk voorkomen. De toezichthouder vertrouwt op de interne beheersing van het COA en betreft de resultaten van horizontale verantwoording in de oordeelsvorming.
 8. De toezichthouder dient het algemeen belang en de beleidsdoelstellingen van VenJ in het bijzonder.
 9. Rechtmatigheid en doelmatigheid staan centraal. Integriteit, soberheid en het tonen van (maatschappelijk) voorbeeldgedrag staan voorop.

4. Rapportagecyclus/informatieverstrekking

Het COA kent drie rapportagelijnen, met ieder een eigen planning en inhoud:

1. Ketenverantwoording: ketenjaarplan en -rapportages gezamenlijk met IND en DT&V;
2. COA integrale bedrijfsvoering;
3. Reguliere jaarverslaggeving (financiële jaarverantwoording).

Daarnaast informeert het bestuur de toezichthouder tussentijds over zaken die niet kunnen wachten op een tertaalrapportage.

1. Ketenverantwoording

Dit betreft de rapportages die IND, COA en DT&V gezamenlijk aanleveren aan de toezichthouder³ (en de opdrachtgever) ter bespreking in de p&c-cyclus van VenJ.

Bedrijfsvoeringinformatie COA wordt niet via deze rapportage geleverd. In deze rapportages worden de managementafspraken en de ketenbrede risico's meegenomen.

² Bij de uitgangspunten wordt rekening gehouden met de 6 principes van goed toezicht zoals opgenomen in de Kaderstellende visie op Toezicht uit 2005 (TK 2005-2006, 27.831, nr 15). De 6 principes zijn: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.

³ Eigenaar voor IND en DT&V

COA integrale tertaalrapportage

Per tertaal (uitgezonderd het 3e tertaal, want dan wordt de financiële verantwoording opgemaakt) wordt een rapportage aangeleverd aan de toezichthouder (en de opdrachtgever) die een afslag betreft van de interne, integrale bestuursrapportage.

De aanlevering van de gegevens volgt de p&c- kalender van het COA, welke is afgestemd op de deadlines in de p&c-cyclus van V&J.

2. Reguliere jaarverslaggeving

Dit blijft ongewijzigd en betreft de reguliere financiële verantwoording (jaarverslag en jaarrekening), inclusief accountantsverslag

In bijlage 4, informatieverstrekking, wordt nader ingegaan op de te leveren rapportages. Los van de rapportagecyclus geldt dat het COA en VenJ elkaar actief informeren indien er sprake is van bijzonderheden.

5. Normenkaders

Het COA volgt in zijn algemeenheid de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Er zijn drie kaders die hier nadrukkelijker worden genoemd, te weten:

1) Kader financieel beheer en toezicht op de semipublieke sector

Bij brief van 27 november 2013 van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer betreffende het financiële beheer en toezicht op de semipublieke sector wordt een normenkader voor deze sector voorgeschreven.

Het kader geeft richting aan de volgende onderwerpen:

- Meer toekomst- en risicogericht sturen en beheersen.
- Betere financiële "checks & balances" door het versterken van transparantie en kritisch vermogen binnen de organisatie.
- Meer transparantie over het "in control zijn" van het bestuur ten aanzien van het financieel beheer en geldende sectorcodes.
- Meer toekomstgerichte advisering van de controlerend accountant.

Het COA geeft aan bovenstaande punten inhoudelijk vorm en kan daar ook verantwoording over afleggen. In dit kader wordt eveneens gesproken over doelmatigheid.

2) Doelmatigheidskader

Volgens artikel 35 van de kaderwet zbo's dient de accountant een verslag bij de controleverklaring toe te voegen over de vraag of het beheer en de organisatie van het COA voldoen aan de eisen van doelmatigheid. Deze verplichting impliceert dat de organisatie over een toetsingskader dient te beschikken op basis waarvan zijzelf maar ook de accountant kan toetsen of de organisatie daadwerkelijk voldoet aan de eisen van doelmatigheid. Het bestuur COA heeft in 2015 een doelmatigheidskader vastgesteld en heeft de toetsingsinstrumenten die daarvoor nodig zijn geïmplementeerd, zodat er ook over doelmatigheid gestructureerd gerapporteerd kan worden. Logische rapportage momenten zijn bij de tertaalrapportages en in de financiële jaarverantwoording.

3) Rechtmatigheidskader

Het COA is gehouden aan alle rechtmatigheidseisen te voldoen die voortvloeien uit de vigerende wet- en regelgeving. Het COA is voornemens om het rechtmatigheidskader verder te expliciteren in 2017 en daar een integraal document voor op te stellen, zodat het rechtmatigheidsbegrip ook integraal beschikbaar is voor de toepassing en toetsing daarop binnen het COA.

6. **Werkgeversrol toezichthouder**

De leden van het bestuur worden benoemd voor vier jaren. De aftredende leden kunnen ten hoogste tweemaal worden herbenoemd.

De werkgeversrol van het bestuur is belegd bij de toezichthouder. De toezichthouder voert het functioneringsgesprek met de voorzitter en de leden van het bestuur.

De werkwijze Bureau ABD voor benoeming van leden raad van bestuur van zelfstandige bestuursorganen wordt gevolgd.

7. **Vertrouwensfunctie/integriteit**

Het COA draagt er zorg voor dat werknemers zonder gevaar voor hun rechtspositie de mogelijkheid hebben te goeder trouw te rapporteren over vermeende onregelmatigheden van algemene, operationele, financiële, tactische, strategische en politieke aard binnen het COA aan de voorzitter van het bestuur of aan een door hem aangewezen functionaris. Vermeende onregelmatigheden die het functioneren van de bestuurders betreffen kunnen worden gerapporteerd aan de toezichthouder.

8. **Overleg**

Er wordt een overlegstructuur ingericht, vanuit toezicht, die recht doet aan de vormgeving van het COA als zbo.

De overlegstructuur is opgenomen in bijlage 3.

De formele toezicht overleggen vinden plaats op twee niveaus:

- 1) Bestuurlijk tussen de minister van VenJ en het bestuur COA. Dit overleg vindt twee keer per jaar plaats.
- 2) Ambtelijk tussen toezichthouder en bestuur COA. Dit overleg vindt drie keer per jaar plaats aan de hand van de tertaalrapportages (en begroting en financiële verantwoording). Dit overleg wordt gecombineerd met het eigenaarsoverleg IND en DT&V en staat in principe los van de overleggen die er met COA gevoerd worden door het departement in de rol van opdrachtgever/ketenregisseur. Zonodig wordt apart overleg gevoerd tussen de ambtelijk toezichthouder en bestuur COA.

9. **Investerings en grote aanbestedingen**

Er is een categorie uitgaven van het COA waar vooraf goedkeuring van de toezichthouder binnen VenJ noodzakelijk is. Dit betreft de strategische aanbestedingen en de grotere investeringen.

Hierover geldt in principe de volgende afspraak:

Aanbestedingen:

Aanbestedingen behoeven in ieder geval de instemming van de toezichthouder als er sprake is van aanbestedingen met een voor het COA strategisch belang. Dit is ter weging van het bestuur, maar zal in ieder geval de aanbestedingen betreffen, waarvan de geschatte contractwaarde per jaar inclusief BTW het bedrag van € 20 miljoen overstijgt.

Investerings:

De investeringsbegroting, die jaarlijks door het bestuur ter instemming aan de toezichthouder wordt voorgelegd, geeft een meerjarenbeeld van de verwachte investeringen, inclusief de exploitatiekosten. Indien meerjarige exploitatieovereenkomsten en/of investeringen het geldelijk belang met een bedrag van € 10 miljoen inclusief BTW overstijgt, wordt deze investering apart ter instemming aan de toezichthouder voorgelegd. Bij een investering in een opvanglocatie wordt aan de toezichthouder een businesscase voorgelegd. Bij een businesscase (en de beoordeling hiervan door de toezichthouder) geldt als uitgangspunt de prijs van de component die hoort bij de betreffende investering (kern, flexibel lang / kort, noodopvang). In een algemene zin geldt dat de gemiddelde kostprijs huisvesting binnen de totale huisvestingsportefeuille niet wordt overschreden.

Noot: in het proces "voorleggen en toetsten investeringsvoorstellen" worden jaarlijks de kostprijzen geactualiseerd.

10. Wat mag COA van de toezichthouder verwachten

Naast alle eisen die aan het COA gesteld worden kan het COA ook de toezichthouder houden aan afspraken:

- De toezichthouder informeert het COA tijdig over zaken die het COA raken;
- De toezichthouder houdt zich aan de afgesproken termijnen voor het reageren op vragen/documenten;
- De toezichthouder is transparant over zijn afwegingen bij het nemen van beslissingen;
- De toezichthouder is beschikbaar voor COA om zaken te bespreken;
- Voor effectief toezicht is het van belang dat de toezichthouder zich voldoende op de hoogte stelt van het reilen en zeilen van de COA-organisatie, zonder schijn van inmenging. Dit houdt onder meer in dat de toezichthouder regelmatig een werkbezoek aan een COA-locatie brengt en in gesprek gaat met medewerkers;
- Tevens spreekt de toezichthouder jaarlijks met de ondernemingsraad over de algemene gang van zaken bij het COA. In onderlinge afstemming wordt gezien of (een lid van) het bestuur hierbij aanwezig is.

Bijlagen bij het toezichtsarrangement COA

1. Overzicht verantwoordelijkheden en bevoegdheden minister m.b.t. COA
2. Bekostigingsafspraken, inclusief productenklapper
3. Overlegstructuur
4. Informatieverstrekking

Den Haag, 3 april 2017

De directeur-generaal
Vreemdelingenzaken,

J.C. Goet

De directeur Regie
Vreemdelingenketen,

J. Kapteijns

De bestuursvoorzitter
COA,

G.J.C.M. Bakker