# Ministerie van Justitie DGWIAV

Eindrapportage kostprijsonderzoek IND

Partners in Sport

ERNST & YOUNG
*Quality In Everything We Do*

9542-0000000

# Inhoudsopgave


| | | |
|---|---|---|
| **1** | **Managementsamenvatting** | **1** |
| **2** | **Inleiding, achtergrond en vraagstelling** | **3** |
| 2.1 | Inleiding | 3 |
| 2.2 | Achtergrond | 3 |
| 2.3 | Vraagstelling | 4 |
| **3** | **Uitvoering onderzoek** | **6** |
| 3.1 | Inleiding | 6 |
| 3.2 | Fase 1: voorbereiding van het onderzoek | 6 |
| 3.3 | Fase 2: uitvoering van het onderzoek | 6 |
| 3.4 | Fase 3: eindrapportage | 7 |
| **4** | **Beantwoording onderzoeksvragen** | **8** |
| 4.1 | Inleiding | 8 |
| 4.2 | Kostprijsmodel | 8 |
| 4.3 | Onderzoeksvraag 1 toetsing nacalculatie | 9 |
| 4.3.1 | Inleiding | 9 |
| 4.3.2 | Functiehuis en procesbeschrijvingen | 9 |
| 4.3.3 | Kwaliteit van de nacalculatie | 12 |
| 4.3.4 | Indirecte kosten | 15 |
| 4.3.5 | Incidentele kosten | 16 |
| 4.4 | Onderzoeksvraag 2 toetsing kostprijsmodel en bekostigingsafspraken | 17 |
| 4.4.1 | Inleiding | 17 |
| 4.4.2 | Functie en procesbeschrijvingen | 17 |
| 4.4.3 | Bekostigingsafspraken | 18 |
| 4.4.4 | Outputbekostiging 2008 | 21 |
| 4.4.5 | Ontwikkelingen IND | 21 |
| **5** | **Verschillenanalyse kostprijzen en realisatie 2007** | **23** |
| 5.1 | Aanpak verschillenanalyse | 23 |
| 5.2 | Analyse van de directe kosten | 24 |
| 5.3 | Analyse van de indirecte kosten | 27 |
| **6** | **Conclusies en aanbevelingen** | **28** |
| 6.1 | Inleiding | 28 |
| 6.2 | Conclusie | 28 |
| 6.3 | Aanbevelingen | 30 |


## Bijlagen


Documentatie en interviews / functiehuis

| Versienr. | Datum | Status | Aan |
|---|---|---|---|
| *4.0* | *11 maart 2009* | Finaal document | Stuurgroep onderzoek |

# 1 Managementsamenvatting

***Probleem, vraagstelling en doelstelling van het onderzoek***

Uit de beoordeling van de nacalculatie van de IND over 2007 en 2008 blijkt, dat de gerealiseerde prijzen per product fors hoger liggen dan de in 2004 genormeerde kostprijzen. Dit verstoort mogelijk het structurele kostenniveau en heeft geresulteerd in een materiële overschrijding van het budget voor 2007 en 2008.

Ernst & Young is verzocht om twee vragen te onderzoeken.

- Is de nacalculatie van voldoende kwaliteit?
- Zijn het kostprijsmodel en de bekostigingsafspraken werkbaar voor de periode 2008-2011?

Op grond van de resultaten van het beoogde onderzoek moet het volgende worden bereikt:

- Vaststellen van herijkte kostprijzen voor de periode 2008 - 2011.
- Vaststellen van bekostigingsafspraken voor de periode 2008 - 2011.
- Bijstelling van de begroting 2009 en opstellen van de begroting 2010, op basis van realistische kostprijzen, productieaantallen en legesinkomsten, in onderling verband.

***Beantwoording van de onderzoeksvragen***

*Vraag 1: Kwaliteit van de nacalculatie*

De nacalculatie over 2007 en 2008 is rekenkundig juist uitgevoerd. Ernst & Young constateert dat er een aantal verbeteringen kunnen worden aangebracht.

De rapportage over de nacalculatie zou meer inzicht moeten bieden in achterliggende oorzaken van de opgetreden verschillen tussen de begroting en de realisatie. De leesbaarheid van de rapportage is te verbeteren. Hierbij valt te denken aan een meer passend detailniveau en een managementsamenvatting. Deze rapportage bevat een samenvatting van de nacalculatie op hoofdlijnen ter illustratie. Tenslotte is gebleken dat de opdrachtgevers Justitie en Financiën en de IND een onvoldoende gedeeld referentiekader hebben ten aanzien van de organisatie en opbouw van het kostprijsmodel van de IND.

*Vraag 2: werkbaarheid kostprijsmodel en bekostigingsafspraken*

De uitkomsten van het kostprijsmodel zijn onvoldoende actueel en representatief voor 2008 - 2011. De bekostigingsafspraken zijn op grote lijnen werkbaar mits onderliggend kostprijsmodel en normenset worden herzien en een gedeeld referentiekader is opgebouwd (zie vraag 1).

*Aanvullende observaties*

De beantwoording van de onderzoeksvragen lost de problematiek rondom de bekostiging van de IND niet op. De interne en externe begrotingscyclus lopen uit elkaar. Deze ontkoppeling resulteert in het feit dat de aansluiting op en de naleving van de bekostigingsafspraken onvoldoende zijn geborgd via de interne begroting en daaraan verbonden sturing. Voor het boekjaar 2009 wordt er een tekort van € 90 miljoen geschat (raming IND).

De betrokken partijen (ministerie van Justitie, ministerie van Financiën, en IND) hebben moeite met de juiste invulling van het opdrachtgeverschap en het opdrachtnemerschap (althans in relatie tot de bekostiging cq financiering van IND).

*Aanbevelingen*
Om uit de impasse rondom de financiering van IND te geraken stelt Ernst & Young acties gefaseerd volgens een 'drietrapsraket' voor.

*Acties voorafgaande aan de voorjaarsnota van 2009*
- Het verrichten van een nacalculatie op de realisatie van boekjaar 2008 (reeds uitgevoerd).
- Het opstellen van een prognose voor 2009 op basis van de nacalculatie van de realisatie van boekjaar 2008 en de gewijzigde inzichten.
- Het identificeren van de verschillen tussen het budget voor 2009 en de prognose voor 2009.
- Het mogelijk bijstellen van het budget en/of het uitvoeringsprogramma van de IND voor 2009.

*Verbeteringen in 2009*
- Het realiseren van aansluiting tussen de interne- en externe begrotingscyclus waarbij de interne begrotingscyclus de basis vormt voor de externe begroting.
- Het doorontwikkelen van een kostprijsmodel (dat gebaseerd is op activiteiten en ) waarbij de normen een goede weerspiegeling geven van de werkelijkheid.
- Het creëren van wederzijds begrip voor de kostentoerekening en bekostiging van de IND (uitwerken / aanscherpen spelregels en rollen).
- Het opstellen van een gedragen begroting voor 2010 op basis van nacalculatie 2009 (year to date), prognose 2009 en verwachte wijzigingen 2010 (uitgangspunt hierbij is dat interne- en externe begroting aansluiten).

*Aanbevelingen 2010-2011:*
- Het toepassen van het kostprijsmodel bij uitvoeringstoetsen en business cases voor projecten en programma's.
- Het herdefiniëren van de begrippen directe- en indirecte kosten in het kostprijsmodel om meer aansluiting te maken bij veel gebruikte definities en daardoor een vergelijk te kunnen maken met andere organisaties (in het publieke domein).
- Het onderhoud van de normenset koppelen aan de AO.
- Het implementeren van een professionele activity based cost management tool.
- Het herdefiniëren van de productportfolio.
- Het verbeteren van de (cost) managementinformatievoorziening.

# 2 Inleiding, achtergrond en vraagstelling

## 2.1 *Inleiding*

In hoofdstuk 2 van het rapport worden de achtergrond en de vraagstelling van het onderzoek weergegeven.

## 2.2 *Achtergrond*

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid in Nederland. Dat houdt in dat de IND alle aanvragen beoordeelt van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden. De IND is een onderdeel van het ministerie van Justitie en treedt op namens de minister en de staatssecretaris van Justitie.

De IND is een procesgestuurde organisatie. Er zijn vijf processen in de primaire uitvoering te onderkennen, namelijk:

- Asiel: asielaanvragen behandelen voor het verkrijgen van asiel.
- Naturalisatie: aanvragen behandelen voor het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit.
- Regulier: aanvragen behandelen voor reguliere verblijfsvergunningen voor wonen en werken in Nederland.
- Voorbereiding Terugkeer: voorbereiding terugkeer van uitgeprocedeerde vreemdelingen.
- Procesvertegenwoordiging: de staatssecretaris van Justitie vertegenwoordigen in rechtszaken over beslissingen van de IND.

### *Inkadering en perspectief*

De IND is een baten-lastendienst. De Regeling baten-lastendiensten 2007 stelt als instellingsvoorwaarde (art. 2), dat er een kostprijsmodel is, dat de koppeling legt tussen producten en kosten. Over de bekostiging stelt deze regeling het volgende: baten-lastendiensten ontvangen, op basis van de met de opdrachtgever(s) van de baten-lastendienst gemaakte prijs-, hoeveelheid- en kwaliteitsafspraken, bijdragen voor de door hen gerealiseerde productie.

Op basis van deze bepalingen beschikt de IND over een kostprijsmodel en zijn tussen IND en moederdepartement afspraken gemaakt over outputbekostiging en -afrekening.

De Algemene Rekenkamer (AR) heeft in 2005 een rapport uitgebracht over haar onderzoek naar de IND. In dat rapport stelt de AR dat IND weliswaar een kostprijsmodel heeft ingevoerd, maar nog niet over betrouwbare realisatiecijfers over de kostprijzen beschikt, waardoor analyses nog niet mogelijk zijn. De AR beveelt aan om z.s.m. tijdschrijven in te voeren en de kostprijzen na te calculeren (TK 30240 nr. 2, blz. 64 en 88). De IND heeft deze aanbevelingen overgenomen. Tijdschrijven is ingevoerd en nacalculaties worden uitgevoerd.

De IND bevindt zich in een periode van grote ontwikkelingen. Allereerst zijn er de "gebruikelijke" grote fluctuaties in de instroom van asielzoekers en het aanbod van reguliere vergunningsaanvragen. Daarboven komen de recente wijzigingen in politieke prioriteiten en beleid (o.a. pardonregeling, Modern Migratiebeleid). Ten slotte loopt het project IND bij de Tijd, met o.a. de ontwikkeling van het nieuwe ICT systeem INDIGO. Deze ontwikkelingen hebben grote gevolgen op de productie en bedrijfsvoering van de IND en daarmee ook op de begroting en de kostprijzen. Naar verwachting vindt de invoering van INDIGO en Modern Migratiebeleid plaats in de periode tot 2011. Het onderzoek richt zich op de toepassing van kostprijzen en outputbekostiging in de tussenliggende jaren.

### *Nacalculatie 2007*

Uit de beoordeling van de nacalculatie van de IND over 2007 blijkt, dat de gerealiseerde prijzen per product fors hoger liggen dan de in 2004 genormeerde kostprijzen. Vooral om twee redenen: ten eerste gebruikt IND meer tijd voor de vervaardiging van een product dan in de kostprijs is voorzien. Ten tweede werken incidentele kosten uit 2007 gedeeltelijk door in de voor 2008 voorgestelde kostprijzen, die immers gebaseerd zijn op de nacalculatie 2007. Dit verstoort mogelijk het structurele kostenniveau.

## 2.3 *Vraagstelling*

### *Doelstelling Kostprijsonderzoek*

Op grond van de resultaten van het beoogde onderzoek moet het volgende worden bereikt:
- Vaststellen van herijkte kostprijzen voor de periode 2008 - 2011.
- Vaststellen van bekostigingsafspraken voor de periode 2008 - 2011.
- Bijstelling van de begroting 2009 en opstellen van de begroting 2010, op basis van realistische kostprijzen, productieaantallen en legesinkomsten, in onderling verband.

De IND meent dat een normeringonderzoek daarbij op dit moment niet de oplossing is. Het kost teveel tijd en is een te grote belasting voor de IND. IND is een arbeidsintensief bedrijf. De factor arbeid maakt een belangrijk deel uit van het kostprijsmodel: kwalitatief (het functiehuis) en kwantitatief (de bestede tijd per functiegroep). Een andere belangrijke factor zijn de indirecte kosten (o.a. overhead). In de opzet van het onderzoek wordt geconcentreerd op de factor arbeid en de indirecte kosten.

Het onderzoek kijkt ten eerste terug op voorgaande jaren, namelijk op de kwaliteit van de nacalculatie en richt zich vervolgens op de komende jaren: de houdbaarheid van het kostprijsmodel en de bijbehorende bekostigingsafspraken voor de periode 2008 - 2011, als volgt:

**Hoofdvraag 1: Toetsing van de nacalculatie op de volgende aspecten:**
- Het functiehuis: hoe verhoudt de huidige opbouw van de formatie zich tot het functiehuis waarop in 2004 het kostprijsmodel is gebaseerd? Wat is het financiële effect op de kostprijs van eventuele afwijkingen?
- In hoeverre zijn de bij de opstelling van het kostprijsmodel gehanteerde procesbeschrijvingen nog actueel (globaal onderzoek, geen complete doorlichting van de AO)?

- De nacalculatie: geef een expertoordeel van de kwaliteit van de nacalculatie en het rapport daarover. Het tijdschrijven: de nacalculatie is gebaseerd op tijdschrijven door het primaire proces IND: ondersteuners die registreren op niveau van hoofdproducten en beslissers die registreren op niveau van subproducten. Circa 95% van de functies die directe kosten maken, heeft in 2007 tijdgeschreven. Is de methodiek en kwaliteit van het tijdschrijven voldoende voor een betrouwbare nacalculatie?
- Indirecte kosten: op welke manier zijn de indirecte kosten aan de producten toegerekend? Komt dat overeen met de toerekeningsmethoden die bij vaststelling van het kostprijsmodel is afgesproken? Hoe verhoudt het percentage indirecte kosten zich met die van vergelijkbare organisaties?
- Doorwerking van incidentele kosten in de kostprijs: wat is de aard en de omvang van de incidentele kosten? Geef een oordeel over de doorwerking ervan in kostprijzen voor komende jaren.

**Hoofdvraag 2: Toetsing van het kostprijsmodel en de (concept) bekostigingsafspraken,** met als hoofdvraag: zijn het kostprijsmodel en de bekostigingsafspraken nog voldoende actueel en representatief om deze te blijven hanteren in de periode 2008 - 2011, in afwachting van o.a. de implementatie van INDIGO en Modern Migratiebeleid (ca. 2011)?

Aspecten zijn o.a.:

- Het functiehuis en de procesbeschrijvingen: zijn deze nog bruikbaar voor de komende jaren voor berekening van de kostprijzen?
- De tijdsnormen: de kostprijs is gebaseerd op tijdsnormen die deels al in de jaren '90 zijn ontwikkeld en sindsdien niet zijn herijkt. Hoe representatief zijn deze normen nog? Wat betekent dat voor de houdbaarheid van dit model in de komende jaren?
- In 2007 is een nieuwe set van bekostigingsafspraken opgesteld door de IND en het moederdepartement. Deze hebben betrekking op de opstelling van de begroting, tussentijdse bijstellingen en de afrekening na afloop van het jaar. Zijn deze afspraken werkbaar? Wat zijn de effecten als deze afspraken worden toegepast op de begrotingen van en de afrekeningen over 2006 en 2007? Is een vergelijking te maken met afspraken van andere baten/lastendiensten en zo ja, volgen hier verbeterpunten uit? Zijn bekostigingsafspraken voldoende toegesneden op de grote dynamiek in productieaantallen (bijv. grote schommelingen in de instroom asielzoekers) en de financiële gevolgen daarvan?
- Wat zijn, gegeven de onderzoeksbevindingen, de mogelijkheden en beperkingen voor toepassing van outputbekostiging over 2008?
- INDIGO en Modern Migratiebeleid worden vanaf 2008 geleidelijk geïmplementeerd. Dat zal effect hebben op de kosten van de IND. Is het kostprijsmodel voldoende toegesneden om de financiële gevolgen daarvan voor- en nacalculatorisch te kunnen bepalen?

# 3 Uitvoering onderzoek

## 3.1 *Inleiding*

In hoofdstuk 3 van dit rapport is de uitvoering van het onderzoek beschreven. Het onderzoek is gefaseerd uitgevoerd waarbij intensief is samengewerkt met de werkgroep van het onderzoek en de IND. De voortgang van het onderzoek is afgestemd met de stuurgroep en de stuurgroep heeft de eindrapportage van het onderzoek vastgesteld.

## 3.2 *Fase 1: voorbereiding van het onderzoek*

In de voorbereidende fase van het onderzoek zijn naast de projectmatige aspecten (bijvoorbeeld de samenstelling van de werkgroep en de stuurgroep van het onderzoek) ook de meer inhoudelijke aspecten van het onderzoek (bijvoorbeeld de detaillering van het plan van aanpak en het referentiekader van het onderzoek) nader uitgewerkt. Eind oktober 2008 is er met de werkgroep van het onderzoek een inductiesessie uitgevoerd waarin zowel de projectmatige aanpak als ook de inhoudelijke aspecten ten aanzien van financiering en bekostiging van de IND nader zijn besproken. In de werkgroep van het onderzoek is vertegenwoordiging aanwezig van de IND, het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie (DFEZ en DVB). Daarnaast zijn er ter voorbereiding op de uitvoering van het onderzoek nog individuele gesprekken gevoerd met de leden van de werkgroep. Tenslotte is het plan van aanpak voor het onderzoek op 3 november 2008 gepresenteerd aan de stuurgroep van het onderzoek.

## 3.3 *Fase 2: uitvoering van het onderzoek*

Om de kwaliteit van de nacalculatie te beoordelen zijn de onderstaande activiteiten uitgevoerd door de adviseurs van Ernst & Young.

Bij de aanvang van het onderzoek is een analyse gemaakt van de diensten/producten catalogus, de uitvoeringsprocessen en de inzet mensen en bedrijfsmiddelen. Vervolgens is een analyse gemaakt van de uitvoeringsprocessen van de IND. Er is globaal onderzocht in hoeverre de huidige opzet van de administratieve organisatie (AO) aansluit bij de daadwerkelijke uitvoering van de processen en daarmee een juiste basis vormt voor het kostprijsmodel. Een andere relevante component is de factor arbeid. Vanuit de AO, het huidige kostprijsmodel (gebaseerd op functiehuis 2004 / plan 2005) en de huidige bezetting (formatie) is de opbouw van de huidige bezetting (formatie) afgezet tegen de situatie van 2004 (plan 2005). Deze analyse omvat kwantitatieve aspecten (samenstelling en financiële consequenties) en kwalitatieve aspecten (kwaliteit uitvoering).

Naast de opbouw van het functiehuis speelt natuurlijk de daadwerkelijke inzet van de factor arbeid een belangrijke rol. Ernst & Young heeft onderzocht of de huidige manier van tijdschrijven de juiste input levert voor de nacalculatie (methode en kwaliteit). Er wordt geen uitspraak gedaan over de rechtmatigheid van tijdschrijven (buiten de scope van het onderzoek), al hoewel dit natuurlijk wel een relevant aspect is van de nacalculatie. Vervolgens is er een analyse gemaakt van de toerekening van de indirecte kosten. Ernst & Young heeft vastgesteld of de daadwerkelijke toerekening van de indirecte kosten overeenkomt met de toerekeningsmethoden die bij de vaststelling van het kostprijsmodel zijn afgesproken.

Tenslotte is er een analyse gemaakt van de incidentele kosten en de mogelijke doorwerking hiervan in de kostprijs. De aard en de omvang van de incidentele kosten is vastgesteld. Vervolgens is de doorwerking van deze kosten in de kostprijzen voor de komende jaren bepaald aan de hand van het (huidige) kostprijsmodel.

Voor de toetsing van het kostprijsmodel en de bekostigingsafspraken zijn de volgende activiteiten door de adviseurs van Ernst & Young:

- Om de robuustheid en de toepasbaarheid van het kostprijsmodel en de bekostigingsafspraken te kunnen bepalen is er een impactanalyse uitgevoerd op het kostprijsmodel in de volle breedte voor wat betreft de toekomstige ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de implementatie van INDIGO en de uitvoering van het Modern Migratiebeleid.
- Vervolgens is er een analyse uitgevoerd op de nieuwe set van bekostigingsafspraken. Om een goed beeld te kunnen vormen van de werkbaarheid, de robuustheid en de relevantie van deze bekostigingsafspraken is het volgende uitgevoerd:
- Het 'back testen' van de bekostigingsafspraken op de begrotingen en afrekeningen over 2006 en 2007. De testen zijn uitgevoerd aan de hand van het huidige kostprijsmodel of in een simulatieomgeving van Ernst & Young.
- Het maken van een vergelijk met andere baten-lasten diensten uit het Nederlandse publieke domein. Ernst & Young heeft een beperkte vergelijking gemaakt met andere baten-lasten diensten om de mogelijke verbeterpunten nader te duiden.
- Het analyseren van de bekostigingsafspraken op grote schommelingen in de productievolumes. De financiële consequenties van grote schommelingen in de productievolumes zijn doorgerekend.

## 3.4 *Fase 3: eindrapportage*

In de laatste fase is de eindrapportage van het onderzoek opgesteld. Het concept van de eindrapportage is in eerste instantie besproken met de stuurgroep. De stuurgroep heeft getoetst of in het concept van het eindrapport de onderzoeksvragen afdoende worden beantwoord. Vervolgens is de eindrapportage gepresenteerd aan de opdrachtgever en daarmee formeel vastgesteld.

Deze opdracht en de hierbij behorende werkzaamheden zijn niet uitgevoerd in het kader van een controle- of beoordelingsopdracht en derhalve kan geen zekerheid worden verstrekt omtrent de getrouwheid van de financiële informatie, anders dan ter zake van de aspecten, welke door ons zijn onderzocht en waarover wordt gerapporteerd. In het kader van dit onderzoek hebben wij derhalve geen reperformance of testwerk verricht teneinde vast te stellen dat de weergegeven gegevens aansluiten met onderliggende data.

# 4 Beantwoording onderzoeksvragen

## 4.1 *Inleiding*

In hoofdstuk 4 van deze rapportage worden de onderzoeksvragen beantwoord. In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk wordt een korte toelichting gegeven op de opzet van het kostprijsmodel van de IND. In de tweede volgende paragrafen worden de (hoofd) onderzoeksvragen beantwoord waarbij eerst de onderzoeksvraag wordt beantwoord en er vervolgens een verdere toelichting wordt gegeven.

## 4.2 *Kostprijsmodel*

De IND heeft eind 2004 (document Instellingsvoorwaarde 4 Kostprijsmodel, 19 november 2004) een kostprijsmodel ontwikkeld waarin een koppeling is gelegd tussen de geïdentificeerde producten en diensten enerzijds en de aan perioden toegerekende kosten anderzijds.

Het kostprijsmodel is opgebouwd uit de volgende elementen:
- De directe en de indirecte kosten.
- Een toedeling van deze kosten naar de processen (=hoofdproducten) op basis van de kostenplaatsenmethode.
- Een verdeling van de indirecte kosten op basis van verdeelsleutels naar de processen.
- Een vaststelling van een kostprijs per uur per proces.
- Een vaststelling van de kostprijs per product door het vermenigvuldigen van de uren per product met de kostprijs per uur per proces.

Bij de kostentoerekening zijn een tweetal rubriceringen van belang:
- Rubricering van (hoofd) kostenplaatsen naar directe en indirecte kosten. De directe kosten zijn kosten die een oorzakelijk en meetbaar verband houden met producten en diensten. Indirecte kosten zijn kosten die niet rechtstreeks naar een product of dienst kunnen worden toegerekend.
- Rubricering naar vaste en variabele kosten: De vaste kosten zijn kosten die in een bepaalde periode niet veranderen bij een wijziging van de bedrijfsdrukte. De variabele kosten reageren op een wijziging in de productieomvang.

Bij de toepassing van de kostenplaatsenmethode worden de directe kosten rechtstreeks toegerekend aan het product of dienst. De indirecte kosten worden toegerekend op basis van verdeelsleutels, die zijn vastgesteld aan de hand van een analyse van de bedrijfsprocessen.

De kosten in het kostprijsmodel van de IND worden bepaald door de productie te vermenigvuldigen met de kostprijs van de producten. De benodigde capaciteit wordt berekend door de productieaantallen uit de meerjarenplanning af te zetten tegen de normeringen. Deze capaciteit wordt vervolgens aangevuld met capaciteit voor staf en ondersteuning. Aan de hand van het kostprijsmodel worden de kosten verdeeld over de 4 hoofdproducten. Deze verdeling resulteert in een uurprijs per hoofdproduct die wordt gebruikt om de integrale kostprijs per product te berekenen.

De volgende uitgangspunten worden hierbij gehanteerd:

- De directe kosten van de processen Asiel, Regulier, Naturalisatie en Terugkeer worden één op één toegerekend aan het desbetreffende hoofdproduct. De directe kosten van het proces Procesvertegenwoordiging (PV) worden verdeeld over de 4 hoofdproducten op basis van de directe PV uren. De directe kosten van de procesorganisatie op het hoofdkantoor worden verdeeld op basis van de IND brede directe PV uren.
- De directe programmakosten worden toegerekend aan het hoofdproduct waar deze kosten door worden veroorzaakt.
- De indirecte kosten worden aan de hand van verdeelsleutels verdeeld over twee of meerdere hoofdproducten.
- De kosten van de staforganisatie (hoofdkantoor) worden verdeeld op basis van de IND brede uren. De kosten van de ondersteunende afdelingen op de locaties worden verdeeld op basis van de locatiebrede directe uren.
- De kosten die samenhangen met de inning van de legesopbrengsten worden specifiek toegerekend aan het hoofdproduct Regulier.
- De locaties die specifiek voor één product worden ingezet worden direct toegerekend aan het hoofdproduct. De overige gebouwen worden als indirecte kosten beschouwd en verdeeld op basis van de locatiegebonden directe uren (gebouwen staf PV en GCKAO op basis van IND brede directe uren).
- Bij de projecten worden de kosten van de projecten direct toegerekend aan het hoofdproduct (specifiek voor één proces / product) of verdeeld (niet specifiek) op basis van de IND brede directe uren.
- De ICT kosten (organisatie) worden verdeeld op basis van de IND brede directe uren.

Na de verdeling van de indirecte kosten over de hoofdproducten wordt per proces een uurprijs berekend door de totale kosten per proces te delen door het aantal directe uren per proces. Door deze uurprijs te vermenigvuldigen met de genormeerde tijd per product kan een kostprijs per product worden berekend.

## 4.3 *Onderzoeksvraag 1 toetsing nacalculatie*

### 4.3.1 Inleiding

De onderzoeksvragen met betrekking tot de toetsing van de nacalculatie hebben betrekking op de kwaliteit van de nacalculatie van de IND. In het onderzoek is de kwaliteit van de nacalculatie getoetst op de aansluiting op het functiehuis (formatie), de administratieve organisatie, het tijdschrijven, de toerekening van de indirecte kosten en de doorrekening van de incidentele kosten. In paragraaf 4.3 van dit rapport wordt per onderzoeksaspect - deelvraag een nadere uitwerking gegeven.

### 4.3.2 Functiehuis en procesbeschrijvingen

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is uitgegaan van het principe dat kosten worden veroorzaakt door de inzet (processen) van middelen (mensen en bedrijfsmiddelen). Voor de beoordeling van de nacalculatie is het daarom relevant om een nadere analyse te maken van het functiehuis en de procesbeschrijvingen (administratieve organisatie).

Onderstaand worden deze verder uitgewerkt.

**Functiehuis**
*Onderzoeksvraag:*
Hoe verhoudt de huidige opbouw van de formatie zich tot het functiehuis waarop in 2004 het kostprijsmodel is gebaseerd? Wat is het financiële effect op de kostprijs van eventuele afwijkingen?

*Antwoord:*
De wijziging van het functiehuis op basis van de verdeling van de aantallen over de schalen is minimaal waardoor de financiële effecten als gevolg van eventuele afwijkingen ook minimaal zijn.

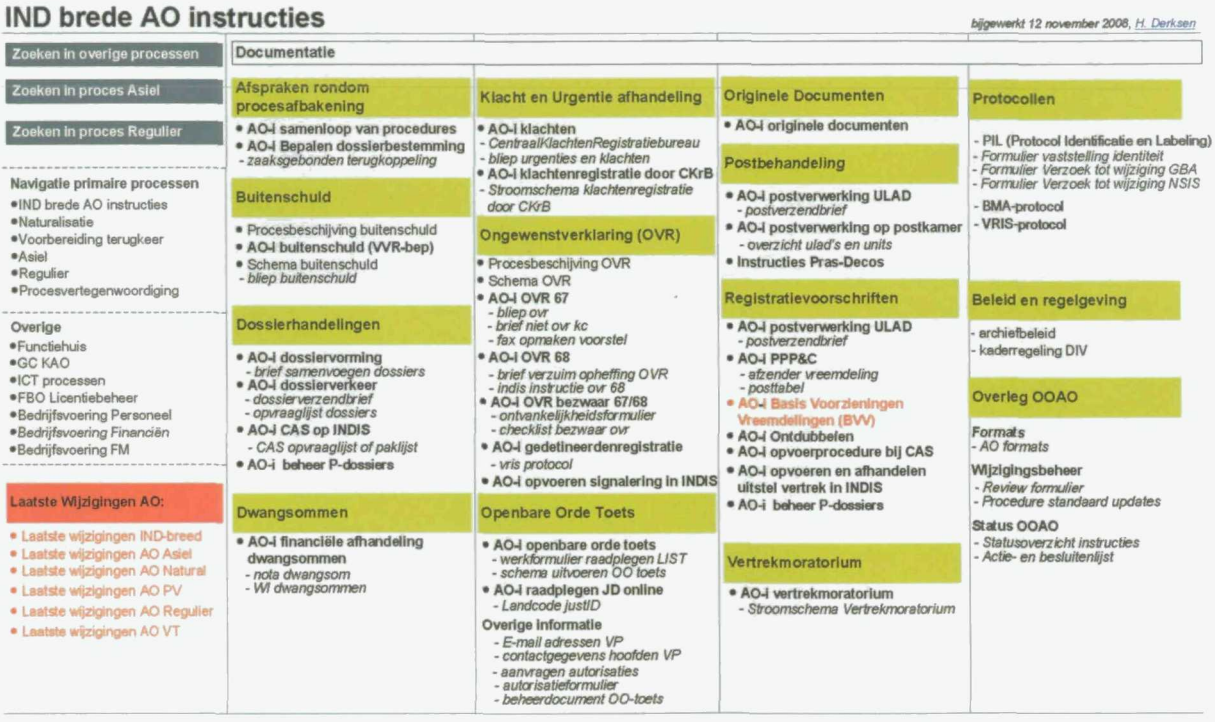
*Toelichting:*
Tussen 2005 en 2007 is de opbouw van het functiehuis gecorrigeerd voor de ontvlechting van Terugkeer nauwelijks gewijzigd. In deze periode is het aantal FTE's gedaald met 52. De gemiddelde schaal voor zowel bezetting als formatie laat een minimale daling zien. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het verschil tussen het functiehuis van 2005 en 2007 minimaal is. Omdat de wijziging van het functiehuis minimaal is, is het financiële effect van deze wijziging nihil.

Ten opzichte van 2005 zijn er wel loon en prijseffecten opgetreden. Deze effecten zijn niet verwerkt in de kostprijzen en veroorzaken daardoor een verschil in de geplande en gerealiseerde kosten. Om het financiële effect hiervan te bepalen hebben wij de FTE'en per schaal vermenigvuldigd met het gemiddelde loon per schaal. Het gemiddelde loon (inclusief de wijziging van het functiehuis) bij de IND is tussen 2005 en 2007 gestegen van € 34.384 naar € 37.102. Een stijging van 6,9% conform de stijging van de ambtenarensalarissen volgens de CAO. Op basis van de concept jaarrapportage (personeelskosten € 220 miljoen) zou het totaaleffect ongeveer € 14 miljoen zijn. Deze stijging van de ambtenarensalarissen is niet verwerkt in het kostprijsmodel voor de jaren 2006 en 2007. Een toelichting op de berekeningen is te vinden in bijlage II.

**Procesbeschrijvingen**
*Onderzoeksvraag:*
In hoeverre zijn de bij de opstelling van het kostprijsmodel gehanteerde procesbeschrijvingen nog actueel (globaal onderzoek, geen complete doorlichting van de AO)?

*Antwoord:*
De procesbeschrijvingen die bij de opstelling van het kostprijsmodel zijn gehanteerd, zijn niet actueel. De procesbeschrijvingen (AO) voor zover onderzocht zijn op zich actueel, maar niet direct gekoppeld aan het kostprijsmodel met als gevolg dat de wijzigingen in de uitvoering van de primaire processen niet juist, volledig en tijdig worden verwerkt.

*Toelichting:*
De AO is de verantwoordelijkheid van het lijnmanagement en heeft in principe een houdbaarheid van een jaar. Van elke AO beschrijving wordt elk jaar gecontroleerd of deze nog geldig is en al dan niet aangepast dient te worden. Twee maanden voordat de houdbaarheidstermijn afloopt kan een verzoek of voorstel tot revisie worden ingediend. Ook zijn er beheerders (materiedeskundigen) aangewezen (zij zijn onderdeel van de processen) die tussentijds de noodzaak tot aanpassing kunnen aangeven. Of dit ook daadwerkelijk plaats vindt, is afhankelijk van de procesbeheerder. Ernst & Young heeft geconstateerd dat sommige AO beschrijvingen in het systeem (zie onderstaand schema) voorzien zijn van een vervaldatum en sommige AO beschrijvingen niet.




Een aantal projecten heeft recentelijk geleid tot (grote) wijzigingen in de AO. Voorbeelden hiervan zijn: Transitie VT-taken (taken overgedragen naar staande processen), Openbare ordetoets (2005), loketten (FO sinds een jaar), Ontvlechting Terugkeer en Vertrek en Speciale regelingen. Ook nieuwe ontwikkelingen hebben impact op de AO. Zo zullen vooral bij Regulier als gevolg van MOMI en INDIGO AO's verdwijnen of aangepast dienen te worden.

In de AO van de IND is geen tijdsnormering opgenomen. De medewerkers van de IND schrijven via het tijdschrijfsysteem de uren direct op product- en projectcodes die weer gekoppeld zijn aan kostenplaatsen. Het huidige kostprijsmodel van de IND is kostenplaatsengeoriënteerd en niet gebaseerd op processen en activiteiten. Er is dus geen directe relatie tussen de uitvoering van de activiteiten en het kostprijsmodel. Als gevolg hiervan worden wijzigingen in de uitvoering van de processen niet automatisch doorgevoerd in het kostprijsmodel.

In het verleden heeft de IND wel getracht de relatie tussen de AO en het kostprijsmodel 'handmatig' te bewaken. Echter na het vertrek van de verantwoordelijke medewerker binnen de afdeling AO is er geen verder gevolg aangegeven.

Verder merken wij op dat de processen binnen de IND op het laagste uitvoeringsniveau aan de hand van werkinstructies centraal zijn vastgelegd door de afdeling AO. Bovenliggende niveaus van procesbeschrijvingen ontbreken meestal. Om een directe relatie te kunnen leggen tussen de primaire uitvoering en het kostprijsmodel moeten er procesbeschrijvingen worden opgesteld op een hoger niveau (globale processchema's) met bijbehorende normenset.

### 4.3.3 Kwaliteit van de nacalculatie

*Onderzoeksvraag:*
Geef een expertoordeel van de kwaliteit van de nacalculatie en het rapport daarover?

*Antwoord:*
Ernst & Young heeft een alternatieve calculatie op basis van dezelfde dataset uitgevoerd en komt tot de conclusie dat de resultaten van de nacalculatie van de IND overeenkomen met die van Ernst & Young en er geen materiële verschillen zijn geconstateerd. De alternatieve calculatie van Ernst & Young is gevalideerd en daarmee is de feitelijke juistheid van de nacalculatie van de IND vastgesteld. De gekozen methodiek van de IND biedt echter onvoldoende inzicht in de achterliggende oorzaken van (het niveau van) de kosten. De methode van tijdschrijven zoals gehanteerd voor de beslissers, uitgaande van een juiste registratie, voldoet voor een betrouwbare nacalculatie

*Toelichting algemeen:*
De kwaliteit van de nacalculatie wordt beoordeeld aan de hand van een expertoordeel van de nacalculatie en de rapportage daarover en een analyse van het tijdschrijven. Het onderzoek heeft zich gericht op de analyse van de verwerking van de basisgegevens, zoals deze aan het projectteam ter beschikking zijn gesteld. De kwaliteit van de input heeft geen deel uitgemaakt van het onderzoek.

Het projectteam heeft aan de hand van de input een alternatieve calculatie gemaakt en komt tot de conclusie dat gegeven de input en de beschreven calculatieregels, de uitkomsten van de nacalculatie 2007 geen materiële verschillen laten zien met de alternatieve calculatie van Ernst & Young.

De gekozen methodiek biedt echter weinig inzicht in de achterliggende oorzaken van (het niveau van) de kosten. Opgemerkt moet worden dat het de bedoeling was om in korte tijd een op extern gerichte analyse op hoofdlijnen te verkrijgen. Het beperkte inzicht komt mede tot uitdrukking in een relatief lastig te interpreteren rapportage, waarbij de verschillenanalyse op een relatief laag detailniveau wordt beschreven. De rapportage vereist een relatief diepgaande kennis van (de opbouw van) het model en de IND organisatie, waardoor het rapport voor een buitenstaander lastig te beoordelen is.

Voor het beoordelen van de kwaliteit van het tijdschrijven is een verbandscontrole gedaan t.a.v. de dekking van de beschikbare uren van het proces Asiel in 2007. Uit de analyse is gebleken dat 99% van de uren van de beslissers gedekt is.

*Toelichting op het expertoordeel van de nacalculatie en de rapportage:*
Op basis van de instellingsvoorwaarden heeft IND in 2004 een kostprijsmodel gerealiseerd ter onderbouwing van de financiering van de organisatie. Op basis van het Algemene Rekenkamerrapport uit 2005, waarin de AR constateerde dat de IND geen nacalculatie uitvoert, is in 2005, 2006 en 2007 een nacalculatie gemaakt. Naar aanleiding van de financiële problematiek is voor de voorjaarsnota 2008 versneld een nacalculatie met een analyse op hoofdlijnen gemaakt. Deze analyse is gericht op extern gebruik. In 2008 is een start gemaakt met het gebruik van de inzichten uit de nacalculatie voor de interne organisatie.

Ernst & Young heeft aan de hand van de calculatieregels een alternatieve calculatieomgeving opgesteld. Om tot een oordeel van over de nacalculatie van de IND te komen zijn de verschillen tussen de uitkomsten per eindproduct geanalyseerd. Gegeven de input en de afgesproken calculatieregels kan worden geconcludeerd dat de nacalculaties van de IND geen materiële verschillen laten zien met de alternatieve calculaties van Ernst & Young. De verschillen beperken zich tot kleine afrondingsverschillen en al dan niet herverdeling van (beperkte) kosten.

Binnen de scope van het onderzoek is een oordeel gevormd over de kwaliteit van de calculatie. Een validatie van de aangeleverde gegevens (zoals kosten en geschreven tijd etc.) ligt buiten de scope van het onderzoek.

Ten aanzien van de opzet van het model doet Ernst & Young de onderstaande observaties:
- Het model is relatief weinig informatief ten aanzien van de causaliteit en de dynamiek van de kosten. Bij het realiseren van het model is als uitgangspunt de calculatie van de kostprijs gehanteerd. Het rapporteren van onderliggende informatie van de calculatie is met het huidige model niet mogelijk.
- Het IND model bevat relatief veel indirecte kosten. De directe kosten in het IND model maken 40 % van het totaal van de kosten uit. Het model verdeelt de 60 % indirecte kosten grotendeels aan de hand van de verhouding van de directe uren per product. Hierbij wordt opgemerkt dat:
  - Het is onzeker of de indirecte kosten een causale relatie hebben met de directe uren.
  - Grote veranderingen in de verdeling van de directe kosten over de producten (zoals bij de uitvlechting van Terugkeer) leiden tot andere verdeling van de indirecte kosten en daarmee tot veranderingen van de kostprijzen.
- Het onderscheid tussen directe en indirecte kosten is niet gelijk aan het onderscheid tussen productieve en niet-productieve kosten. Het onderscheid tussen directe en indirecte kosten wordt bepaald of de kosten van een kostenplaats rechtstreeks aan een hoofdproduct zijn te relateren.
  - Overhead die één op één te relateren is met een hoofdproduct, bijvoorbeeld de procesdirectie, wordt als directe kosten gelabeld.
  - Productieve kosten, bijvoorbeeld de kosten voor Procesvertegenwoordiging, worden verdeeld naar de hoofdproducten en krijgen een indirect label.

- De incidentele kosten maken geen deel uit van de kostprijscalculatie. De kosten die bij de nacalculatie worden gebruikt, zijn geschoond voor incidentele kosten.
  - Deze verdeling compliceert een (snelle) verbandcontrole en vereist een nadere uitleg als de uitkomsten uit het model gerelateerd moeten worden aan andere informatie, zoals de jaarrekening. Hierbij wordt opgemerkt dat:
  - Eventuele fouten in de afsplitsing van de incidentele kosten, zijn niet goed te volgen.
- De IND heeft relatief veel (eind)producten. Waardoor het lastig kan zijn om hoofd- en bijzaken bij de analyse van verschillen te scheiden. Daarnaast is de vraag of alle producten informatief zijn. Het model is gerealiseerd in een spreadsheetomgeving (MS-Excel). Een met een spreadsheet gerealiseerd model is relatief snel gebouwd, maar is vaak lastig te onderhouden, aan te passen en bovendien relatief foutgevoelig. Een spreadsheet gebaseerd model is geschikt voor een proeftuin, maar zou bij langdurig en intensief gebruik vervangen kunnen worden door een professioneel cost managementsysteem.

*Toelichting op de kwaliteit van de rapportage:*
De IND constateert verschillen tussen plan en realisatie primair langs twee assen, te weten: de verbruikte tijd en de gerealiseerde kostprijs. Het rapport beschrijft voor alle subproducten de verschillen tussen geplande en gerealiseerde kostprijs. In het rapport wordt beperkt ingegaan op de oorzaken van de verschillen. Het gebrek aan nader inzicht is een logisch gevolg van de doorvertaling van de inzichten uit het model in de interne IND organisatie. De rapportage over de nacalculatie over 2007 veronderstelt een behoorlijk gedetailleerd inzicht in de IND organisatie en de werking van het kostprijsmodel.

*Toelichting op het tijdschrijven:*
De IND is naar aanleiding van een rapport van de AR gestart met de registratie van tijd door middel van tijdschrijven. De werknemers van de IND bij het primaire proces moeten tijdschrijven. Beslissers schrijven tijd op eindproduct (laagste) niveau en ondersteuners schrijven tijd op subproduct niveau. Het is voor werknemers niet mogelijk om op een ander proces te schrijven dan het proces waarvoor ze werkzaam zijn. Een medewerker van Regulier kan geen uren schrijven op het proces van Asiel en andersom. Indien een medewerker uit het primaire proces uren maakt voor activiteiten anders dan de producten dan worden deze uren niet aan de productie toegerekend. Om een nacalculatorische kostprijs per eindproduct te maken, schat IND de uren van de ondersteuners per eindproduct in op basis van de normatieve verhouding van de eindproducten per subproduct.

Voor de uitvoering van het onderzoek is een analyse gemaakt van urenregistratie in ST!P uit 2007 voor het hoofdproduct Asiel. Deze gegevens betreffen het urenschrijven voor Beslissers. Naast de uren per eindproduct worden ook uren verantwoord op een aantal niet productieve uurcodes.

De kwaliteit van het tijdschrijven wordt bepaald door de complete verantwoording van de gerealiseerde uren en van de juistheid van de registratie. De juistheid, volledigheid en tijdigheid van de registratie is in het onderzoek niet getoetst.

Op basis van de analyse voor Asiel ligt de compleetheid van het tijdschrijven op ongeveer 99% van de beschikbare tijd.

| | Realisatie 2007 | | Bron |
|---|---|---|---|
| Beslissers Asiel | 413 | Gemiddelde bezetting | Nacalculatie 2007 |
| Geschreven uren | 735.775 | | STIP 2007 |
| Gemiddeld aantal uren / FTE | 1.781 | Bruto beschikbaar op basis van 36-urige werkweek : 1.807 | 220 werkbare dagen* 7,2 uur per dag |

De methode zoals gehanteerd voor de beslissers, uitgaande van een juiste registratie voldoet voor een betrouwbare nacalculatie.

Zonder aanvullende toets op de onderverdeling van de gerealiseerde tijd naar eindproducten vanuit subproducten is het tijdschrijven van de ondersteuners slechts indicatief. Om tot een voldoende niveau voor een betrouwbare nacalculatie te komen, is een aanvullende analyse wenselijk.

### 4.3.4 Indirecte kosten

*Onderzoeksvraag:*
Op welke manier zijn de indirecte kosten aan de producten toegerekend? Komt dat overeen met de toerekeningsmethoden die bij vaststelling van het kostprijsmodel is afgesproken? Hoe verhoudt het percentage indirecte kosten zich met die van vergelijkbare organisaties?

*Antwoord:*
De beschrijving van de verwerking van de indirecte kosten in het kostprijsmodel is conform de in paragraaf 4.2 beschreven verwerking van indirecte kosten zoals deze is geformuleerd in 2004 bij de vaststelling van het kostprijsmodel. De enige afwijking is dat in de nacalculatie de werkelijk gebruikte uren worden gebruikt bij het berekenen van de kostprijs in plaats van de genormeerde uren. Dit maakt het mogelijk om verschillen aan de hand van de benodigde tijd te verklaren. Doordat de IND afwijkende definities hanteert voor directe en indirecte kosten is het lastig een vergelijk te maken met andere organisaties.

*Toelichting:*
De indirecte kosten van de IND worden als volgt in de nacalculatie verdeeld over de verschillende processen.

- De kosten van de staforganisatie (hoofdkantoor), de ICT organisatie, IND brede projecten, de gebouwen van de staf procesvertegenwoordiging en de staf GCKAO worden over de verschillende hoofdproducten verdeeld op basis van een percentage. Dit percentage wordt berekend door het aantal directe uren die voor één hoofdproduct gemaakt zijn te delen door het totale aantal directe uren gemaakt door de IND.
- De indirecte kosten die gemaakt worden op de verschillende locaties van de IND worden verdeeld over de hoofdproducten op basis van een percentage. Dit percentage wordt berekend door het aantal directe uren dat aan één hoofdproduct op een locatie is besteed te delen door het totaal van het aantal directe uren die gemaakt zijn op de betreffende locatie.
- De kosten die samenhangen met de inning van leges worden in zijn geheel toegerekend aan het hoofdproduct Regulier.
- Gebouwen die specifiek voor één hoofdproduct worden ingezet worden volledig toegerekend aan dit hoofdproduct.

Naast de indirecte kosten zijn er ook directe programmakosten en directe procesvertegenwoordigingskosten. Deze worden verdeeld over de verschillende hoofdproducten:

- De directe kosten van procesvertegenwoordiging worden verdeeld over de verschillende hoofdproducten op basis van een percentage. Dit percentage wordt berekend door het aantal directe uren besteed bij procesvertegenwoordiging aan één van de hoofdproducten te delen door het totale aantal directe uren gemaakt bij procesvertegenwoordiging.
- De directe programmakosten voor het bureau documenten worden verdeeld over de hoofdproducten op basis van een percentage. Dit percentage wordt berekend door het aantal documenten vervaardigd voor één hoofdproduct te delen door het totale aantal vervaardigde documenten.

Nadat de indirecte kosten zijn verdeeld over de verschillende processen wordt het totale aantal kosten per proces berekend. De totale kosten per proces worden gedeeld door het aantal directe uren per proces om zo tot een uurtarief te komen. Dit uurtarief wordt gebruikt om op basis van gebruikte uren per product een kostprijs te berekenen.

### 4.3.5 Incidentele kosten

*Onderzoeksvraag:*
Wat is de aard en de omvang van de incidentele kosten? Geef een oordeel over de doorwerking ervan in kostprijzen voor komende jaren.

*Antwoord:*
De incidentele kosten voor worden nu door de IND buiten de kostprijscalculatie gelaten, omdat deze niet op basis van outputbekostiging worden gefinancierd. Zolang deze incidentele kosten buiten het kostprijsmodel worden gelaten heeft het geen gevolgen voor de kostprijzen.

*Toelichting:*
Incidentele kosten zijn kosten die niet tot de reguliere bedrijfsvoering kunnen worden gerekend. Voorbeelden hiervan zijn reorganisaties en bijzondere 'grote' verbeterprojecten. Voor de situatie bij de IND houdt dit in dat gewone interne projecten tot de reguliere bedrijfsvoering worden gerekend. Bijzondere extra taken of grote verandertrajecten die de IND uitvoert worden niet tot de bedrijfsvoering gerekend.

Sommige activiteiten van IND hebben een projectmatig karakter. IND beschouwt deze kosten als structurele kosten. De kosten voor deze projectmatig uitgevoerde activiteiten maken derhalve deel uit van de kostprijscalculatie.

## 4.4 *Onderzoeksvraag 2 toetsing kostprijsmodel en bekostigingsafspraken*

### 4.4.1 Inleiding

De onderzoeksvraag 2 heeft betrekking op de toetsing van het kostprijsmodel en de (concept) bekostigingsafspraken, met als hoofdvraag: zijn het kostprijsmodel en de bekostigingsafspraken nog voldoende actueel en representatief om deze te blijven hanteren in de periode 2008 - 2011, in afwachting van o.a. de implementatie van INDIGO en Modern Migratiebeleid (ca. 2011) In paragraaf 4.4 van dit rapport wordt per onderzoeksaspect - deelvraag een nadere uitwerking gegeven.

### 4.4.2 Functie en procesbeschrijvingen

#### 4.4.2.1 *Functiehuis*

*Onderzoeksvraag:*
Zijn het functiehuis en de procesbeschrijvingen nog bruikbaar voor de komende jaren voor berekening van de kostprijzen?

*Antwoord:*
De invoering van de vernieuwingsprogramma's gedurende de periode 2008 - 2011 hebben gevolgen voor de gewenste opbouw van het functiehuis van de IND waardoor het huidige functiehuis niet langer bruikbaar is voor de berekening van de kostprijzen.

*Toelichting:*
Het huidige functiehuis verschilt minimaal met het functiehuis dat gebruikt is bij het opstellen van het kostprijsmodel (gecorrigeerd voor de ontvlechting van Terugkeer) zoals besproken in paragraaf 4.3.2. De invoering van de vernieuwingsprogramma's gedurende de periode 2008 - 2011 hebben gevolgen voor de gewenste opbouw van het functiehuis van de IND. De IND heeft bijvoorbeeld een nieuwe functie gecreëerd voor beslissers die relatief eenvoudige beslissingen nemen. Deze 'nieuwe' beslissers zitten in een lagere schaal dan de beslissers die voorheen deze relatief eenvoudige beslissingen namen. Tevens worden delen van INDIGO voor 2011 geïmplementeerd waardoor processen gedigitaliseerd worden en een aantal medewerkers in de meer ondersteunende functies verdwijnen. Gevolg is dat de opbouw van het functiehuis zal wijzigen en het huidige functiehuis niet langer bruikbaar is voor de berekening van de kostprijzen.

Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat de IND te maken heeft met de huidige samenstelling van het functiehuis en de gewenste toekomstige samenstelling van het functiehuis. Het transformeren van de huidige samenstelling van het functiehuis naar de toekomstige gewenste samenstelling van het functiehuis is een proces dat door de IND nauwgezet moet worden gemanaged en waarbij een volledige aansluiting in de tijd waarschijnlijk een utopie zal blijken zijn. De bestaande blauwdrukken van de toekomstige gewenste situatie van de IND geven handvatten voor de transformatie van het functiehuis. Echter bij de bekostiging van de IND zal dus rekening moeten worden gehouden met een tijdelijk onvolledige aansluiting in het functiehuis.

#### 4.4.2.2 *Procesbeschrijvingen en tijdnormen*

*Onderzoeksvraag:*
De kostprijs is gebaseerd op tijdsnormen die deels al in de jaren '90 zijn ontwikkeld en sindsdien niet zijn herijkt. Hoe representatief zijn deze normen nog? Wat betekent dat voor de houdbaarheid van dit model in de komende jaren?

*Antwoord:*
Door het ontbreken van een directe 'bewaakte' relatie (juistheid, volledigheid en tijdigheid) tussen de AO en het kostprijsmodel kan worden geconcludeerd dat de huidige AO niet bruikbaar is voor het berekenen van de kostprijzen voor de periode 2008 - 2011. De tijdsnormen die gebruikt zijn voor de berekening van de kostprijzen zijn niet meer geldig en dus zijn deze normen niet meer bruikbaar voor de berekening van de kostprijzen.

*Toelichting:*
Zoals al eerder opgemerkt in dit rapport is er geen volledige directe relatie tussen de uitvoering van de processen en de opzet van het kostprijsmodel omdat het huidige kostprijsmodel kostenplaatsengeoriënteerd is. De IND heeft in het verleden wel getracht om de relatie tussen de processen (AO) en het kostprijsmodel 'handmatig' te bewaken, hetgeen echter niet structureel in de tijd gelukt is. De tijdnormen die in het kostprijsmodel worden gebruikt zijn gebaseerd op processen die sinds de invoering van het kostprijsmodel zijn gewijzigd. Voorbeelden van veranderingen zijn Transitie VT-taken, Openbare ordetoets, loketten en Speciale regelingen.

### 4.4.3 Bekostigingsafspraken

*Onderzoeksvraag:*
In 2007 is een nieuwe set van bekostigingsafspraken opgesteld door de IND en het moederdepartement. Deze hebben betrekking op de opstelling van de begroting, tussentijdse bijstellingen en de afrekening na afloop van het jaar. Zijn deze afspraken werkbaar? Wat zijn de effecten als deze afspraken worden toegepast op de begrotingen van en de afrekeningen over 2006 en 2007? Is een vergelijking te maken met afspraken van andere baten/lastendiensten en zo ja, volgen hier verbeterpunten uit? Zijn bekostigingsafspraken voldoende toegesneden op de grote dynamiek in productieaantallen (bijv. grote schommelingen in de instroom asielzoekers) en de financiële gevolgen daarvan?

*Antwoord:*
De bekostigingsafspraken, zoals opgenomen in het voorstel van de IND uit 2007, lijken werkbaar, mits voldaan wordt aan een aantal nog niet gerealiseerde randvoorwaarden. Allereerst moeten de kostprijzen representatief en realistisch zijn. Bovendien is het van belang dat de IND gezamenlijk met de ministeries van Justitie en Financiën tot een werkwijze komt hoe om te gaan met gewijzigde inzichten en verschillenanalyses. In deze gezamenlijkheid moeten de plannen, de (tussentijdse) realisaties en de prognoses worden meegenomen en wordt het kostprijsmodel en de bekostigingsafspraken meer ingebed in de feitelijke uitvoering. Dit biedt de IND en haar opdrachtgever en financier de mogelijkheid om gezamenlijk weloverwogen keuzes te maken. Bovendien wordt de voorspelbaarheid van de bedrijfsvoering van de IND vergroot. Tenslotte moeten de externe en interne P&C cyclus van de IND in lijn met elkaar worden gebracht.

De verbeterpunten die zijn afgeleid van andere baten-lastendiensten hebben betrekking op de complexiteitreductie van het kostprijsmodel (focus op relevantie en gebaseerd op activiteiten), het toepassen van het kostprijsmodel op de interne- en externe begrotingscyclus, het toepassen van het kostprijsmodel op uitvoeringstoetsen en business cases voor projecten en programma's, het herijken van normen op basis van realisaties en het organiseren van expertmeetings met de opdrachtgever en de opdrachtnemer.

De bekostigingsafspraken zijn voldoende toegesneden op de dynamiek van de productieaantallen. Echter bij extreme schommelingen (in het bijzonder bij vraagterugval) ontstaan er materiële verschillen tussen de financiering (output) en de daadwerkelijke kosten waarbij de financiering plaats vindt op basis van de gemaakte afspraken met de doorrekening van de variabele kosten bij minder productie. Wij merken hierbij op dat vrijwel ieder model lastig houdbaar is bij extreme omstandigheden.

*Toelichting op de werkbaarheid van de afspraken:*
De bekostigingsafspraken voor de IND berusten op een aantal algemene uitgangspunten en een aantal specifieke uitgangspunten. De algemene uitgangspunten hebben betrekking op onder andere het onderscheid naar hoofdproducten (Asiel, Regulier, Naturalisatie en Terugkeer), de uitsplitsing van hoofdproducten naar subproducten, de financiering op subproductniveau en inputfinanciering van activiteiten en projecten zoals Terrorisme en het project IND bij de Tijd.

Er zijn specifieke afspraken voorgesteld met betrekking tot onder andere de kostprijs en de kostprijssystematiek. De kostprijssystematiek wordt in principe voor 3 jaar vastgesteld. In deze periode wordt het stelsel van afspraken en definities die ten grondslag aan het kostprijsmodel. De kostprijzen worden voor een periode van 1 jaar vastgesteld. Indien de prijzen stabiel blijken te zijn kan deze termijn worden opgerekt naar 3 jaar. De kostprijzen zijn gebaseerd op een genormeerde inzet van middelen per product. Bij minderproductie gelden lagere percentages van de kostprijs als variabel dan bij meerproductie omdat het lastig is voor de IND om de bestaande capaciteit op korte termijn in te krimpen (kostenelasticiteit). Deze percentages gaan op indien de totale productie van het hoofdproduct in het uitvoeringsjaar binnen een bandbreedte van 10% blijft. Buiten deze bandbreedte gelden de integrale kostprijzen. Tevens is het niet mogelijk om bijvoorbeeld minderproductie van bijvoorbeeld Asiel te compenseren met meerproductie bij Regulier.

Daarnaast zijn er nog specifieke afspraken gemaakt met betrekking tot productie, kwaliteit, risicoreserve en taak- en bijstellingen. Uitgangspunt voor een evenwichtige bedrijfsvoering is dat de cumulatie van de output- en inputfinanciering (bekostiging) gelijk is aan de interne begrotingscyclus van de IND. De praktijk van de afgelopen jaren heeft uitgewezen dat de interne begroting los is komen te staan van de externe begroting waardoor er materiële verschillen (tekorten) zijn ontstaan. Bij het interne begrotingstraject worden de budgetten opgebouwd op basis van productie en ten opzichte van 2005 bijgestelde normen terwijl bij het externe begrotingstraject vorm wordt gegeven aan de hand van de bekostigingsafspraken. De interne budgetopbouw staat los van het kostprijsmodel dat wordt gebruikt voor de onderbouwing van de externe budgetaanvraag.

Daarnaast kan worden geconcludeerd dat de kostprijzen die worden gebruikt voor de onderbouwing van de externe budgetaanvraag niet juist zijn. Dit kan worden verklaard van uit het feit dat bij aanvang van het gebruik van het kostprijsmodel al deels van verouderde normen gebruik is gemaakt en dat de kostprijzen niet zijn aangepast aan de veranderde omstandigheden terwijl er wel majeure wijzigingen in de primaire processen (uitvoering) zijn doorgevoerd. De combinatie van een interne budgetopbouw en een externe budgetaanvraag op basis van een niet goed onderhouden kostprijsmodel heeft geleid tot materiële tekorten bij de IND. Ter indicatie: voor 2009 verwacht de IND een begrotingstekort van meer dan EUR 90 miljoen.

Toelichting op vergelijk met andere baten-lastendiensten:
Veel baten-lastendiensten in het Nederlandse publieke domein worstelen met de instellingsvoorwaarden. Met name het geven van een goede invulling aan de sturingsrelatie (managementafspraken), de implementatie van een kostprijsmodel, het doelmatiger werken, het actief toepassen van risicomanagement (sturing en beheersing) en de afstemming van de interne- en externe begrotingscyclus blijken in de praktijk lastig te realiseren.

Op verzoek van de werkgroep van dit onderzoek is er op hoofdlijnen een vergelijk gemaakt met het Centraalorgaan Opvang Asielzoekers (COA). In vergelijking met de financierings-afspraken die gemaakt zijn tussen het ministerie van Justitie en het COA en die van de IND zijn enkele verschillen:

- Het COA hanteert geen integrale kostprijzen maar een gescheiden afrekening van de overhead.
- Het COA maakt gebruik van gestaffelde kostprijzen. Bij een ander productieniveau gelden andere kostprijzen.
- In de afspraken zijn niet alleen de kostenprijzen opgenomen maar ook de kostenveroorzakers. Kostenveroorzakers zijn bijvoorbeeld aantal asielzoekers, locaties etc. Niet alleen productieaantallen.
- Jaarlijkse indexatie van de kostprijs.
- In de afspraken is het verband beschreven tussen het beleid en de producten en activiteiten van het COA.

De onderdelen van de financieringsafspraken van het COA die voor de IND een toegevoegde waarde zouden komen deels naar voren in de aanbevelingen in paragraaf 6.3.

Binnen de scope van dit onderzoek is gebleken dat de IND in ieder geval ook worstelt met de implementatie van het kostprijsmodel en de afstemming van de interne- en externe begrotingscyclus.

De verbeterpunten die zijn afgeleid van andere baten-lastendiensten hebben betrekking op de complexiteitsreductie van het kostprijsmodel (focus op relevantie en gebaseerd op activiteiten), het toepassen van het kostprijsmodel op de interne- en externe begrotingscyclus, het toepassen van het kostprijsmodel op uitvoeringstoetsen en business cases voor projecten en programma's, het herijken van normen op basis van realisaties en het organiseren van expertmeetings met de opdrachtgever en de opdrachtnemer. In hoofdstuk 6.3 van dit rapport worden deze aanbevelingen nader uitgewerkt.

*Toelichting op de dynamiek van de bekostigingsafspraken:*
De bekostiging van de IND vindt voornamelijk plaats op basis van outputfinanciering waarbij afspraken worden gemaakt over de kostprijs (P) en de productie (Q). De bekostiging van de IND wordt berekend op basis van normale productie en de vastgestelde kostprijs op het niveau van subproduct. Op het moment dat de ingekochte productie stijgt ten opzichte van de vastgestelde meerjarige productie, wordt de hogere productie ingekocht tegen het variabele deel van de integrale kostprijs. Bij daling van de ingekochte productie wordt de lagere productie verrekend tegen het variabele deel van de integrale kostprijs[1].

De afrekening vindt plaats op subproductniveau en de verschillen in de gerealiseerde kostprijs en de vastgestelde kostprijs zijn lopende het uitvoeringsjaar voor rekening van de IND. Indien in het uitvoeringsjaar verwijtbaar minder is geproduceerd dan begroot wordt de gerealiseerde productie verrekend tegen de integrale kostprijs. Indien in het uitvoeringsjaar niet verwijtbaar minder is geproduceerd dan begroot worden de variabele kosten vergoed op basis van de gerealiseerde productie en de vaste kosten vergoed op basis van de begrote productie.

De bekostigingsafspraken zijn voldoende toegesneden op de dynamiek van de productieaantallen. Echter bij extreme schommelingen (in het bijzonder bij vraagterugval) ontstaan er materiële verschillen tussen de financiering (output) en de daadwerkelijke kosten waarbij de financiering plaats vindt op basis van de gemaakte afspraken met de doorrekening van de variabele kosten bij minder productie. Wij merken hierbij op dat vrijwel model lastig houdbaar is bij extreme omstandigheden.

### 4.4.4 Outputbekostiging 2008

*Onderzoeksvraag:*
Wat zijn, gegeven de onderzoeksbevindingen, de mogelijkheden en beperkingen voor toepassing van outputbekostiging over 2008?

*Antwoord:*
Voor 2008 is het niet mogelijk de IND te bekostigen op basis van de gerealiseerde output doordat de interne en de externe begroting materieel afwijken. Gevolg is dat de gemaakte kosten niet te koppelen zijn aan vooraf opgestelde begroting op basis van de geldende kostprijzen en de verwachte productie. Het is niet duidelijk welke set kostprijzen gebruikt moet worden voor outputbekostiging. De kostprijzen die zijn afgesproken in 2004 zijn gebaseerd op tijdsnormen die gewijzigd zijn in de afgelopen jaren of in 2004 niet juist waren en daardoor niet bruikbaar. Over het gebruik van een andere set kostprijzen zijn geen afspraken gemaakt tussen de IND, Justitie en Financiën

### 4.4.5 Ontwikkelingen IND

*Onderzoeksvraag:*
INDIGO en Modern Migratiebeleid worden vanaf 2008 geleidelijk geïmplementeerd. Dat zal effect hebben op de kosten van de IND. Is het kostprijsmodel voldoende toegesneden om de financiële gevolgen daarvan voor- en nacalculatorisch te kunnen bepalen?

---

[1] Financieringsafspraken IND 20 juni 2007.

*Antwoord:*
Zowel INDIGO als Modern Migratiebeleid worden vanaf 2008 geleidelijk geïmplementeerd. Omdat hiermee de primaire processen van de IND de komende jaren majeure veranderingen ondergaan zullen deze ontwikkelingen ook consequenties hebben voor het kostenniveau van de IND. Het huidige kostprijsmodel is onvoldoende toegesneden om de financiële gevolgen daarvan voor- en nacalculatorisch te kunnen bepalen.

*Toelichting:*
De IND is de afgelopen jaren flink door elkaar geschud. Ingrijpende veranderingen hebben plaatsgevonden en vinden nog plaats. In 2006 is een aantal wensen gerealiseerd: het wegwerken van achterstanden, een verbeterde bereikbaarheid en een daling van het aantal klachten zijn daarvan voorbeelden.

De IND heeft onder andere als reactie op de uitkomsten van het rekenkamerrapport een vernieuwingsprogramma in gang gezet, IND bij de Tijd[2] genaamd. Dit programma is gestart (2006) om de dienstverlening van de IND te verbeteren. De kaderstellende projecten Informatievoorziening, Personeelsontwikkeling en Dienstverlening hebben eind 2006 hun rapporten opgeleverd. Deze hebben in onderlinge samenhang bezien: het dienstverleningsconcept, de benodigde informatievoorziening en de personele en organisatorische consequenties beschreven. Voor alle drie de onderwerpen zijn in 2007 vervolgtrajecten ingezet. Het dienstverleningsconcept is opgepakt in projecten en door de staande organisatie. Het vormt tevens de basis voor het nieuwe Arbeidsorganisatiemodel (AOM).

De in het project 'Informatievoorziening' ontwikkelde architectuur is leidend gemaakt door het opvolgend project 'Informatievoorziening en herontwerp processen'. De eerste fase van dit project is met de aanbesteding voor het nieuwe informatiesysteem INDIGO, begin 2008 afgerond. De resultaten van het project 'Personeelsontwikkeling' zijn opgepakt en uitgewerkt in drie veranderlijnen en totaal 10 personeelsprojecten. Resultaten waren het herontwerp van het nieuwe AOM en het mede op basis daarvan vaststellen van de personele gevolgen in kwalitatieve en kwantitatieve zin en de visie op mobiliteit en het bijbehorende instrumentarium. De resultaten zijn in januari 2008 aan de Ondernemingsraad ter advisering voorgelegd. Op 27 maart 2008 hebben HIND en de OR, overeenstemming bereikt over het AOM en is het Sociaal Convenant deel 2 ondertekend.

Naast het bovengenoemde vernieuwingsprogramma heeft de IND ook te maken met de modernisering van het migratiebeleid. Het moderne migratiebeleid zal meer gebaseerd zijn op de behoefte aan migranten die in de Nederlandse samenleving bestaat. Zo komt er een talentenregeling op basis van een puntensysteem voor innovatieve ondernemers, zelfstandige onderzoekers of creatieve toptalenten en wordt er een nieuwe niet-verlengbare vergunning voor de duur van één jaar geïntroduceerd ten behoeve van tijdelijke arbeid zoals seizoensarbeid. Een modern migratiebeleid moet ook efficiënt en effectief uitgevoerd kunnen worden. Daarom moeten de toelatingsprocedures worden versneld en vereenvoudigd, onder meer door centralisatie van de behandeling van verblijfsaanvragen en digitalisering en vereenvoudiging van aanvraagprocedures.

---

[2] IND bij de Tijd is de paraplu voor alle grote vernieuwingsprojecten (inclusief INDIGO).

# 5 Verschillenanalyse kostprijzen en realisatie 2007 en 2008

Op verzoek van de werkgroep heeft Ernst & Young verschillenanalyse gemaakt tussen het basiskostprijs model en de nacalculatie van 2007 en 2008. Het doel van deze analyse is aan te geven op welke onderdelen (hoofdproducten en/of indirecte kosten) de kosten afwijken van de basisafspraken van het kostprijsmodel 2007 en 2008. De analyse is een eerste stap in het aanpakken van de budgetoverschrijdingen van de IND.

## 5.1 *Aanpak verschillenanalyse*

De verschillenanalyse heeft betrekking op de periode plan 2005 in relatie tot de realisatie van 2007 en 2008. Om tot een vergelijking van de kosten te komen worden de volgende deelaspecten beschouwd:

- Van de directe kosten voor Asiel, Naturalisatie en Regulier wordt vastgesteld wat de afwijking is van de gerealiseerde kosten in 2007 en 2008 ten opzichte van de verwachte kosten in 2007 en 2008 op basis van gerealiseerde productieaantallen en afgesproken kostenprijzen (kostprijsniveau 2005).
- Van de indirecte kosten voor overhead, staf en steundiensten wordt vastgesteld wat de financiële afwijking is per (hoofd)kostenplaats.

De onderdelen Terugkeer, Procesvertegenwoordiging en Bureau Documenten worden op hoofdlijnen beschouwd. Voor Terugkeer verstoort de ontvlechting naar de dienst Terugkeer de trend te zeer om tot een gedegen analyse te komen. Voor Procesvertegenwoordiging is in de Ernst & Young analyseomgeving de kwantitatieve analyse niet meer zichtbaar te maken.

De (eind)producten van de IND zijn tussen 2005 en 2008 geherdefinieerd. Door deze verandering zijn de modellen niet zondermeer vergelijkbaar. Om tot vergelijkbare gegevens gekomen zijn de eindproducten 2005 gekoppeld aan de producten van 2007 en 2008.

De verdeling van directe en indirecte kosten over de hoofdproducten staat weergeven in de onderstaande tabel.

| | | Kosten € x 1.000 | | |
|---|---|---|---|---|
| **Type** | **Hoofdproduct** | **Jaarplan 2005** | **Realisatie 2007** | **Realisatie 2008** |
| Direct | Asiel | 74.383 | 61.784 | 73.466 |
| | Naturalisatie | 5.876 | 5.931 | 7.035 |
| | Regulier | 64.840 | 72.898 | 78.040 |
| | Terugkeer | 61.581 | 13.959 | 11.557 |
| **Totaal direct** | | **206.681** | **154.572** | **170.097** |
| Indirect | Asiel | 38.698 | 41.216 | 57.976 |
| | Naturalisatie | 3.823 | 9.532 | 11.463 |
| | Regulier | 52.378 | 74.091 | 78.667 |
| | Terugkeer | 27.343 | 16.210 | 12.312 |
| **Totaal indirect** | | **122.242** | **141.049** | **160.417** |
| **Totaal** | | **328.923** | **295.621** | **330.514** |

## 5.2 *Analyse van de directe kosten*

De directe kosten worden in deze analyse 100 % variabel verondersteld met het productieniveau. Dit betekent dat als de productie aantallen bijvoorbeeld met 50% dalen, dat de directe kosten voor het product halveren. In de praktijk is deze variabiliteit niet realistisch, gezien de normale beperkingen in de kostenelasticiteit.

Onderstaande tabel bevat de directe kosten nader uitgesplitst naar de hoofdproducten. In deze opstelling zijn de kosten voor Terugkeer, Procesvertegenwoordiging (PV) en Bureau documenten apart gezet van de directe productie kosten voor Asiel, Naturalisatie en Regulier.

Uit tabel blijkt dat de totale directe kosten in de realisatie 2007 € 52 miljoen lager zijn dan in het jaarplan 2005. Dit kan grotendeels worden toegeschreven aan de ontvlechting van terugkeer met een netto verschil van € 47,5 miljoen. De directe kosten in de realisatie 2008 liggen € 15,5 miljoen boven de kosten van de realisatie 2007.

| | Kosten € x 1.000 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Jaarplan 2005 | Realisatie 2007 | Realisatie 2008 | Verschil 2007-2005 | Verschil 2008-2005 | Verschil 2008-2007 |
| Asiel | 64.914 | 53.932 | 67.215 | -10.982 | 2.301 | 13.283 |
| Naturalisatie | 5.876 | 5.913 | 7.016 | 37 | 1.140 | 1.103 |
| Regulier | 47.836 | 59.116 | 64.429 | 11.280 | 16.593 | 5.313 |
| **Totaal binnen scope** | **118.626** | **118.962** | **138.660** | **336** | **20.034** | **19.699** |
| | | | | | | |
| Terugkeer | 54.763 | 7.167 | 5.488 | -47.596 | -49.275 | -1.678 |
| PV | 29.152 | 25.557 | 22.908 | -3.595 | -6.244 | -2.649 |
| Documenten | 4.140 | 2.887 | 3.041 | -1.253 | -1.099 | 154 |
| | | | | | | |
| **Totaal directe kosten** | **206.681** | **154.572** | **170.097** | **-52.109** | **-36.584** | **15.525** |

Daarnaast is opvallend dat bij de realisatie 2007 de directe kosten voor de uitvoering van Asiel, Naturalisatie en Regulier gezamenlijk op nagenoeg hetzelfde niveau is gebleven.

Om een oordeel te kunnen geven over het niveau van de kosten zijn de verwachte uren 2007 en 2008 op basis van het verschil in productie per hoofdproduct berekend. De verwachte uren zijn bepaald door de (normatieve) uren per product uit het jaarplan 2005 aan te passen met het productieverschil over 2005, 2007 en 2008.

| Verwachting 2007 | Uren x 1.000 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Jaarplan 2005 | Verwachte 2007 | Realisatie 2007 | Afwijking van norm | % afwijking van norm |
| Asiel | 617 | 429 | 488 | 59 | 14% |
| Naturalisatie | 78 | 53 | 123 | 70 | 130% |
| Regulier | 844 | 902 | 856 | -46 | -5% |
| | | | | | |
| Totaal | 1.539 | 1.384 | 1.467 | 83 | 6% |

Uit bovenstaande opstelling van de uren blijkt dat de IND in 2007 voor Asiel en Naturalisatie meer uren heeft geschreven dan op basis van de normen van 2005 verwacht wordt. De uren voor Regulier liggen iets onder het verwachte niveau. In totaal wijkt de IND in 2007 6% af van de verwachte uren. Binnen de scope van dit onderzoek is geen nader onderzoek verricht naar de oorzaak van deze afwijkingen. De afwijking is een bevestiging van het feit dat de normen die ten grondslag liggen aan het basis kostprijsmodel 2005 niet in lijn zijn met de feitelijke uitvoering bij de IND.

| Verwachting 2008 | Uren x 1.000 | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Jaarplan 2005 | Realisa-tie 2007 | Verwacht 2008 o.b.v. jaarplan 2005 | Verwacht 2008 o.b.v. realisatie 2007 | Realisatie 2008 | Afwijking norm | % afwijking van norm | Afwijking van realisatie 2007 | % afwijking van realisatie 2007 |
| Asiel | 617 | 488 | 321 | 354 | 652 | 331 | 103% | 298 | 84% |
| Naturalisatie | 78 | 123 | 67 | 134 | 128 | 62 | 93% | -5 | -4% |
| Regulier | 844 | 856 | 644 | 765 | 768 | 124 | 19% | 2 | 0% |
| | | | | | | | | | |
| Totaal | 1.539 | 1.467 | 1.031 | 1.253 | 1.548 | 517 | 50% | 295 | 24% |

In 2008 blijkt de afwijking van het jaarplan 2005 in totaal 50%. Asiel en Naturalisatie wijken rond de 100% af van de norm. Opvallend is dat op Asiel ook 84% meer uren geschreven zijn dan op basis van de realisatie 2007 verwacht kan worden. De afwijking ten opzichte van 2007 is des te opvallender omdat ook in 2007 Asiel boven het afgesproken niveau is uitgevoerd.

Door de uren te vermenigvuldigen met de kostprijs per uur uit het jaarplan 2005, kunnen de verwachte kosten per hoofdproduct worden bepaald. Het verschil tussen de werkelijk gerealiseerde kosten en de verwachte kosten is het totaal prijsverschil.

| | € x 1.000 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Jaarplan 2005 | Realisatie 2007 | Realisatie 2008 | Verschil 2007-2005 | Verschil 2008-2005 | Verschil 2008-2007 |
| Asiel | 64.914 | 53.932 | 67.215 | -10.982 | 2.301 | 13.283 |
| Naturalisatie | 5.876 | 5.913 | 7.016 | 37 | 1.140 | 1.103 |
| Regulier | 47.836 | 59.116 | 64.429 | 11.280 | 16.593 | 5.313 |
| | | | | | | |
| **Totaal** | **118.626** | 118.962 | 138.660 | 336 | 20.034 | 19.699 |

| | Verwachte kosten € x 1.000 | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2007 | | | 2008 o.b.v. 2005 | | | 2008 o.b.v. 2007 | | |
| | Verwacht | Prijsverschil | Verwacht/ realisatie | Verwacht | Prijsverschil | verwacht/ realisatie | Verwacht | Prijs- verschil | Verwacht/ realisatie |
| Asiel | 45.077 | 8.855 | 84% | 33.751 | 33.464 | 50% | 39.102 | 28.114 | 58% |
| Naturalisatie | 4.040 | 1.874 | 68% | 5.045 | 1.971 | 72% | 6.426 | 590 | 92% |
| Regulier | 51.141 | 7.975 | 87% | 36.489 | 27.941 | 57% | 52.848 | 11.581 | 82% |
| | | | | | | | | | |
| **Totaal** | 100.258 | 18.704 | 84% | 75.285 | 63.376 | 54% | 98.375 | 40.285 | 71% |

Uit de analyse van de verwachte kosten blijkt dat in 2007 de directe kosten van de IND voor Asiel, Naturalisatie en Regulier voor zo'n 84% verklaard kunnen worden op basis van de productie. Het prijsverschil is een totaal effect van kostenverschillen (bijvoorbeeld: loon/prijs effecten), wijzigingen in de tijdsnormering, netto beschikbare uren per FTE etc.

De prijsverschillen in 2007 zijn niet in lijn met de afwijkingen van de uren ten opzichte van de normen. Zo worden de volgens de geschreven tijd gerealiseerde efficiëntie voordelen bij Regulier financieel teniet gedaan. Ook bij deze opstelling valt op dat de kosten van 2008 ten opzichte van 2007 op een fors hoger niveau liggen.

De kosten voor Terugkeer, Procesvertegenwoordiging en bureau Documenten zijn in 2007 in vergelijking met het jaarplan 2005 gedaald. Voor Terugkeer is dit te verklaren uit de ontvlechting naar de dienst Terugkeer. Naar PV en Documenten is geen nader onderzoek gedaan (zie onderstaande tabel).

| | € x 1.000 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Jaarplan 2005 | Realisatie 2007 | Realisatie 2008 | Verschil 2007-2005 | Verschil 2008-2005 | Verschil 2008-2007 |
| Terugkeer | 54.763 | 7.167 | 5.488 | -47.596 | -49.275 | -1.678 |
| PV | 29.152 | 25.557 | 22.908 | -3.595 | -6.244 | -2.649 |
| Documenten | 4.140 | 2.887 | 3.041 | -1.253 | -1.099 | 154 |
| | | | | | | |
| **Totaal** | 88.055 | 35.611 | 31.437 | -52.444 | -56.618 | -4.173 |

## 5.3 *Analyse van de indirecte kosten*

De totale indirecte kosten zijn in de realisatie 2008 zo'n € 38 miljoen hoger dan in het plan 2005. Om hier een nadere duiding aan te geven zijn de kosten uit plan 2005 en realisatie 2007 en 2008 per (hoofd)kostenplaats tegen elkaar uitgezet in onderstaande tabel.

| | € x 1.000.000 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Hoofdkostenplaats** | Jaarplan 2005 | Realisatie 2007 | Realisatie 2008 | Verschil 2007-2005 | Verschil 2008-2005 | Verschil 2008-2007 |
| GC KAO - Projecten | - | 1,1 | 1,8 | 1,1 | 1,8 | 0,7 |
| GCKAO | 8,5 | 13,4 | 16,6 | 4,9 | 8,1 | 3,2 |
| HD/BOH/IND Breed | 2,4 | 2,9 | 2,8 | 0,5 | 0,5 | -0,1 |
| IND breed - Projecten | 8,9 | 0,4 | 0,5 | -8,5 | -8,4 | 0,1 |
| IND projecten specifieke financiering | - | 0,5 | 0,1 | 0,5 | 0,1 | -0,4 |
| LDC | 64,0 | 52,9 | 61,1 | -11,1 | -2,9 | 8,2 |
| Lokaal Diensten Centrum - Projecten | - | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | -0,1 |
| Organisatie ICT | 21,1 | 39,8 | 42,7 | 18,7 | 21,6 | 2,9 |
| Projecten GC ICT | - | 1,3 | 0,6 | 1,3 | 0,6 | -0,6 |
| Speciale Regeling | - | 0,7 | 3,6 | 0,7 | 3,6 | 2,9 |
| Stafdirectie - Projecten | - | 3,3 | 2,7 | 3,3 | 2,7 | -0,6 |
| Stafdirecties | 17,4 | 24,7 | 27,8 | 7,4 | 10,4 | 3,0 |
| | | | | | | |
| **Totaal** | **122,2** | **141,0** | **160,4** | **18,8** | **38,2** | **19,4** |

Het blijkt lastig een lijn te zien in de verschillen die ontstaan per kostenplaats. De verschillen ontstaan door verschuivingen, projecten en herinrichtingen.

Opvallende zaken zijn in ieder geval de verdubbeling van de totale ICT kosten van 2005 tot 2008 met een netto effect van ongeveer € 20 miljoen. De kosten voor de IND-brede projecten in het plan 2005 hadden grotendeels betrekking op ICT projecten. Een deel van de kostenstijging bij ICT heeft te maken met het verschuiven van de ICT-kosten van de IND-brede projecten naar ICT. Dit betekent dat de netto stijging van de ICT kosten ongeveer € 11,5 miljoen bedraagt.

| | € x 1.000.000 | | |
|---|---|---|---|
| | Verschil 2007-2005 | Verschil 2008-2005 | Verschil 2008-2007 |
| GCKAO | 5,9 | 9,9 | 4,0 |
| IND brede projecten | -8,5 | -8,4 | 0,1 |
| LDC | -11,0 | -2,8 | 8,1 |
| ICT | 20,0 | 22,2 | 2,2 |
| Stafdirectie | 10,7 | 13,1 | 2,5 |
| Overig | 1,7 | 4,1 | 2,4 |
| | | | |
| **Totaal** | **18,8** | **38,2** | **19,4** |

# 6 Conclusies en aanbevelingen

## 6.1 *Inleiding*

In hoofdstuk 6 van dit rapport worden de conclusies en de aanbevelingen gegeven. De conclusies hebben betrekking op de beantwoording van de hoofdvragen van dit onderzoek.

## 6.2 *Conclusie*

De eerste onderzoeksvraag heeft betrekking op de kwaliteit van de nacalculatie van de processen Asiel, Regulier, Naturalisatie en Procesvertegenwoordiging[3]. Het doel van deze nacalculatie is inzicht krijgen in de ontwikkeling van de kostprijzen, het herijken van de kostprijzen voor 2008, het bepalen van de claim voor de begrotingsvoorbereiding 2010 en het verbeteren van de brongegevens.

*Conclusie:*

- Ernst & Young heeft een alternatieve calculatie op basis van dezelfde dataset uitgevoerd en komt tot de conclusie dat de resultaten van de nacalculatie van de IND over 2007 en 2008 overeenkomen met die van Ernst & Young en er geen materiële verschillen zijn geconstateerd. De alternatieve calculatie van Ernst & Young is gevalideerd en daarmee is de rekenkundige juistheid van de nacalculatie van de IND vastgesteld.
- Het functiehuis is in de periode 2005 - 2007 nauwelijks gewijzigd. De gemiddelde schaal voor zowel bezetting als formatie laat een minimale daling zien waardoor het financiële effect als gevolg van de wijziging van het functiehuis op de kostprijs nihil is.
- Het huidige kostprijsmodel van de IND is kostenplaatsengeoriënteerd en niet gebaseerd op processen en activiteiten. Er is dus geen directe relatie tussen de uitvoering van de activiteiten en het kostprijsmodel. Als gevolg hiervan worden wijzigingen in de uitvoering van de processen wel vastgelegd in de AO maar niet automatisch doorgevoerd in het kostprijsmodel. Het huidige kostprijsmodel van de IND is niet actueel, maar gebaseerd op verouderde processen en normen.
- De toerekening van de indirecte kosten vindt plaats conform de toerekeningsmethoden die zijn afgesproken bij de vaststelling van het kostprijsmodel. De IND hanteert een afwijkende definitie voor indirecte kosten waardoor een vergelijk met andere organisaties in het publieke domein lastig te maken is.
- De incidentele kosten worden door de IND buiten de kostprijscalculatie gelaten, omdat deze niet op basis van outputbekostiging worden gefinancierd. Zolang deze incidentele kosten buiten het kostprijsmodel worden gelaten heeft het geen gevolgen voor de kostprijzen.

[3] Document IND Kostprijs 2007 nacalculatie.

Samengevat kan worden geconcludeerd dat de nacalculatie van de IND feitelijk juist is uitgevoerd maar er wel een aantal potentiële verbeteringen kunnen worden aangebracht. Deze potentiële verbeteringen zijn in de volgende paragraaf nader uitgewerkt in de vorm van aanbevelingen.

De tweede onderzoeksvraag heeft betrekking op de houdbaarheid en de robuustheid van het kostprijsmodel en de bekostigingsafspraken voor de periode 2008 - 2011.

*Conclusie:*

- Het huidige kostprijsmodel heeft in het verleden niet goed gefunctioneerd (periode 2005 - 2008) en voor het komende jaar 2009 wordt een materieel tekort geschat van meer dan € 90 mln (raming IND). Het kostprijsmodel en de daarmee samenhangende bekostigingsafspraken zijn niet voldoende actueel en representatief om deze te blijven hanteren voor de periode 2008 - 2011.
- De invoering van onder andere INDIGO en Modern Migratiebeleid hebben een materiële impact op de samenstelling van het functiehuis waardoor het huidige functiehuis niet langer bruikbaar is voor de berekening van de kostprijzen. De procesbeschrijvingen zijn voor het leeuwendeel actueel en de IND heeft inmiddels blauwdrukken voor de processen ten aanzien van de gewenste situatie.
- De huidige normenset is niet voldoende actueel en representatief om deze te blijven hanteren voor de periode 2008 - 2011.
- De set van bekostigingsafspraken tussen de IND en de moederdepartement[4] bevat op zich op grote lijnen werkbare afspraken. Het toepassen van deze afspraken op de begrotingen van 2006 en 2007 heeft weinig zin omdat de kostprijzen onvoldoende actueel en representatief zijn. In de volgende paragraaf van dit hoofdstuk is een aantal verbeterpunten (aanbevelingen) opgenomen die deels zijn afgeleid van ervaringen bij andere baten/lasten diensten in het (Nederlandse) publieke domein.
- De toepassing van outputbekostiging voor de processen Asiel, Regulier, Naturalisatie en Procesvertegenwoordiging voor 2008 is niet mogelijk omdat de huidige normenset onvoldoende actueel en representatief is, waardoor de interne begrotingscyclus (bottom up) sterk afwijkt de externe begrotingscyclus (productie X kostprijs).
- Zowel INDIGO als Modern Migratiebeleid worden vanaf 2008 geleidelijk geïmplementeerd. Omdat de primaire processen van de IND de komende jaren majeure veranderingen ondergaan zullen deze ontwikkelingen ook consequenties hebben voor het kostenniveau van de IND. Het huidige kostprijsmodel is onvoldoende toegesneden om de financiële gevolgen daarvan voor- en nacalculatorisch te kunnen bepalen.

Samengevat kan worden geconcludeerd dat het huidige kostprijsmodel en de bekostigingsafspraken onvoldoende actueel en representatief zijn voor de periode 2008 - 2011. De interne- en externe begrotingscyclus lopen uit elkaar en voor het boekjaar 2009 wordt er een materieel tekort van € 90 miljoen geschat (raming IND). In de volgende paragraaf zijn een aantal aanbevelingen opgenomen voor de verbetering van de opzet en de werking van het kostprijsmodel en de bekostigingsafspraken.

[4] Document Financieringsafspraken IND, versie 20 juni 2007.

## 6.3 *Aanbevelingen*

Onderstaand worden de aanbevelingen weergegeven. Deze aanbevelingen vallen binnen de scope van het onderzoek, staan niet los van elkaar en zijn in de tijd weergegeven waarbij onderscheid is gemaakt naar 2009 en de periode 2010-2011.

Aanbevelingen voor 2009 (korte termijn):

- Het verrichten van een nacalculatie op de realisatie van boekjaar 2008 (reeds uitgevoerd).
- Het opstellen van een prognose voor 2009 op basis van de nacalculatie van de realisatie van boekjaar 2008 en de gewijzigde inzichten.
- Het identificeren van de verschillen tussen het budget voor 2009 en de prognose voor 2009.
- Het mogelijk bijstellen van het budget en/of het uitvoeringsprogramma van de IND voor 2009.
- Het opstellen van de voorjaarsnota voor 2010 aan de hand van (bijgestelde) budget 2009, de prognose voor 2009 en de verwachtingen ten aanzien van 2010 (productie, wijziging wet- en regelgeving, prijspeilontwikkeling etc).
- Het starten van een project voor het ontwikkelen en implementeren van een nieuwe bekostigingssystematiek.

Aanbevelingen voor 2009 volgend op korte termijnacties:

- Het creëren van wederzijds begrip voor de kostentoerekening en bekostiging van de IND. Wij stellen voor om periodieke expertmeetings te organiseren waarin de opdrachtgevers en financiers (Justitie en Financiën) en de opdrachtnemer (IND) om de tafel gaan zitten om inhoudelijk en procedureel te werken aan de implementatie van de nieuwe bekostigingssystematiek van de IND. Deze expertmeetings zouden kunnen plaatsvinden in een laboratoriumachtige omgeving waardoor naast de inhoudelijke- en procedurele aspecten ook de financiële consequenties van de huidige - en toekomstige ontwikkelingen nader kunnen worden geduid (causaliteit en dynamiek).
- Het implementeren van een kostprijsmodel dat gebaseerd is op activiteiten en waarbij de normen een goede weerspiegeling geven van de werkelijkheid. De werking van een (activiteitengeoriënteerd) kostprijsmodel hangt nauw samen met de validiteit van de normenset. Om te komen tot een normenset die een goede afspiegeling geeft van de werkelijkheid moet er een activiteitenanalyse worden uitgevoerd waarbij gebruik kan worden gemaakt van onder andere de tijdschrijfgegevens en de realisaties (actuals).
- Het realiseren van aansluiting tussen de interne- en externe begrotingscyclus waarbij de interne begrotingscyclus de basis vormt voor de externe begroting. De interne begrotingscyclus wordt bottom up opgebouwd op basis van het organisatiebrede kostprijsmodel. Vervolgens vindt er tijdens de externe begrotingscyclus afstemming plaats met de ministeries van Justitie en Financiën waarbij de consequenties direct worden vertaald naar de interne IND afspraken. Dit voorkomt dat er licht ontstaat tussen de interne- en externe begroting.
- Het opstellen van een gedragen begroting voor 2010 op basis van nacalculatie 2009 (year to date), prognose 2009 en verwachte wijzigingen 2010 (uitgangspunt hierbij is dat interne- en externe begroting sluiten).

- In de bekostigingsrelatie tussen IND en moederdepartement (c.q. opdrachtgevers) onderscheid te maken tussen bekostiging van de productie en bekostiging van overige activiteiten (incidentele activiteiten en projecten).

Aanbevelingen 2010-2011:

- Het toepassen van het kostprijsmodel op uitvoeringstoetsen en business cases voor projecten en programma's. Het ultieme doel van de toepassing van een activiteitengeoriënteerd kostprijsmodel is dat er op het uitvoeringsniveau in de organisatie een weloverwogen beslissing wordt genomen ten aanzien van de inzet van de middelen (capaciteitsmanagement). Het kostprijsmodel moet dan organisatiebreed worden ingezet op zowel de uitvoering van de primaire processen als ook de uitvoeringstoetsen en business cases voor projecten en programma's. Wij stellen voor om het kostprijsmodel gefaseerd organisatiebreed te implementeren en onderdeel te laten zijn van alle uitvoeringstoetsen en business cases. Hiermee wordt de uniformiteit ten aanzien kostentoerekening en bekostiging in de IND organisatie geborgd.
- Het herdefiniëren van de productportfolio. De huidige productportfolio omvat relatief veel (kleine) producten waarvan een deel varianten zijn van de bestaande (hoofd)producten. Wij stellen voor om een beperkt aantal producten te definiëren (lees clusteren) op het strategische niveau voor bijvoorbeeld de afstemming (budgettering en verantwoording) met de opdrachtgevers. Op tactisch- en operationeel niveau kan er waarschijnlijk een beperkte clustering (wettelijke verplichtingen) worden uitgevoerd en wordt de meer gedetailleerde informatie gebruikt voor de interne bedrijfsvoering van de IND. Daarnaast is er altijd de mogelijkheid om specifieke vragen van de opdrachtgevers op tactisch- en operationeel productniveau te beantwoorden. Het begroten en verantwoorden op strategisch productniveau geeft de IND de ruimte om de eigen bedrijfsvoering te optimaliseren.
- Het herdefiniëren van de begrippen directe- en indirecte kosten in het kostprijsmodel om meer aansluiting te maken bij veel gebruikte definities en daardoor een vergelijk te kunnen maken met andere organisaties (in het publieke domein).
- Het implementeren van een professionele activity based cost management tool . Een professioneel cost managementsysteem biedt in het bijzonder voordelen op het gebied van specifieke cost management *functionaliteit* (algoritmes), distributie, connectivity, beheer, robuustheid (integriteit data) en beveiliging. Uitgangspunt hierbij is dat de gehele organisatie gebruik gaat maken van één cost managementsysteem ten behoeve van de (operationele) interne sturing en externe verantwoording. Hiermee wordt de uniformiteit binnen de organisatie voor wat betreft cost management, uitvoeringstoetsen, productcatalogus en van toepassing zijnde managementinformatie geborgd.
- Het verbeteren van de (cost) managementinformatievoorziening. Bij het aan elkaar koppelen van de interne sturing en de externe verantwoording wordt operationele informatie gekoppeld aan financiële informatie. Een krachtig managementinformatie systeem kan deze processen goed ondersteunen en daar waar mogelijk automatiseren waardoor er sneller, doelmatiger, gericht en betrouwbaar managementinformatie kan worden gegenereerd.
- Het heroverwegen van het tijdschrijven. De IND is een uitvoeringsorganisatie van grotendeels massaprocessen waarvan de tijdsbesteding per activiteit redelijk nauwkeurig kan worden bepaald aan de hand van werklastmetingen, zoeklichtonderzoeken of schattingen van het lijnmanagement. Als de IND er voor opteert om het tijdschrijven

toch door te zetten, stellen wij voor om ook daadwerkelijk 100% van de tijd te registeren zodat er een volledig beeld ontstaat.

- Het onderhoud van de normenset koppelen aan de AO. Zoals eerder aangegeven wordt de werking van een kostprijsmodel grotendeels bepaald door de validiteit van de normenset. Wij stellen voor om het onderhoud van de normenset te koppelen aan het onderhoud van de AO en integraal op te nemen in de AO. Hiermee wordt het onderhoud van de normenset een verantwoordelijkheid van het lijnmanagement van de IND en geen losstaande exercitie van de financiële kolom van de IND. Aanvullend op het onderhoud van de AO stellen wij voor om periodiek de normen te herijken aan de hand van realisaties (actuals) en voorgenomen wijzigingen in de uitvoering van de primaire processen. Daarnaast kunnen er gericht zoeklichtonderzoeken worden uitgevoerd voor specifieke organisatieonderdelen of (primaire) processen.

De bovengenoemde aanbevelingen staan zoals eerder gememoreerd niet los van elkaar. Wij stellen voor om een project te definiëren waarin de aanbevelingen in onderlinge samenhang zijn opgenomen en in de tijd worden uitgezet.

# Documentatie en interviews

De onderstaande tabel bevat de brondocumenten van het onderzoek.

| | Document | Datum / versie |
|---|---|---|
| 1. | Jaarrekening Immigratie- en Naturalisatiedienst 2007 | 24/01/08 v0.1 |
| 2. | Instellingsvoorwaarde 4 kostprijsmodel | 19/11/04 |
| 3. | Nacalculatie 2007 | 28/02/08 |
| 4. | Rapport AR Waar blijft de tijd? TK 30240 | 15/09/05 |
| 5. | Nacalculatie 2006 | 21/11/08 |
| 6. | Nacalculatie 2005 | 21/11/08 |
| 7. | 2005 - Formatie en Bezetting 2005.xls | 21/11/08 |
| 8. | 2006 - Formatie en Bezetting 2006.xls | 21/11/08 |
| 9. | 2007 - Formatie en Bezetting 2007.xls | 21/11/08 |
| 10. | STIPMARAP 2006.xls | 1/12/08 |
| 11. | STIPMARAP 2007.xls | 1/12/08 |
| 12. | Blauwdruk Modern Migratiebeleid | 27/06/08 |
| 13. | INDIGO Plateau 1 | 27/02/08 |
| 14. | Financieringsafspraken IND | 20/06/07 |
| 15. | Personeelsplanning 'Kunnen rekenen aan de Vernieuwing' | 18/04/08 |
| 16. | BBRA 2007 | 1/1/2007 |
| 17. | BBRA 2003 | 1/5/2003 |

De onderstaande tabel bevat de namen van de geïnterviewden.

| | Naam - functie | Datum interview |
|---|---|---|
| 1. | Martijn van der Plas | 5/11, 10/11, 18/11, 10/12, 19/12/08 |
| 2. | | 1/12/08 |
| 3. | | 1/12/08 |
| 4. | | 10/11/08 |
| 5. | | 25/11/08 |
| 6. | | 25/11/08 |
| 7. | | 17/11/08 |
| 8. | | 19/12/08 |
| 9. | | |
| 10. | | |

**Bijlage 1**

De onderstaande tabel bevat een overzicht van de bijeenkomsten.

| | Bijeenkomst | Datum |
|---|---|---|
| 1. | Werkgroep inductiesessie | 29/10/2008 |
| 2. | Werkgroep 2de bijeenkomst | 26/11/2008 |
| 3. | Werkgroep 3de bijeenkomst | 08/01/2009 |
| 4. | Werkgroep 4de bijeenkomst | 27/1/2009 |
| 5. | Stuurgroep: plan van aanpak | 3/11/2008 |
| 6. | Stuurgroep: voortgang | 1/12/2008 |
| 7. | Stuurgroep: afronding | 12/01/2009 |
| 8. | IND impactanalyse | 26/11/2008 |
| 9. | | |
| 10. | | |

# Functiehuis

Bij de eerste implementatie van het kostprijsmodel is gebruik gemaakt van de gegevens van boekjaar 2005. Bij de vergelijking van de formatie en het functiehuis is daarom gekozen voor de boekjaren 2005, 2006 en 2007. In de onderstaande tabel wordt de formatie en de daadwerkelijke bezetting van de IND in de jaren 2005, 2006 en 2007 weergegeven.

| Afdeling | Formatie 05 | Bezetting 05 | Formatie 06 | Bezetting 06 | Formatie 07 | Bezetting 07 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Asiel | 691 | 698 | 751 | 760 | 669 | 696 |
| Regulier | 1.152 | 1.152 | 1.236 | 1.175 | 1.328 | 1.240 |
| Naturalisatie | 97 | 103 | 114 | 113 | 121 | 125 |
| Terugkeer | 412 | 390 | 470 | 431 | 124 | 136 |
| Procesvertegenwoordiging | 466 | 440 | 410 | 397 | 423 | 365 |
| Kennis, advies en ontwikkeling | 131 | 132 | 138 | 137 | 166 | 166 |
| ICT | 179 | 146 | 195 | 153 | 200 | 150 |
| Bureau ondersteuning | 45 | 45 | 45 | 42 | 41 | 41 |
| Personeel, organisatie, informatie | 88 | 107 | 120 | 112 | 148 | 126 |
| Lokaal diensten centrum | 237 | 233 | 233 | 227 | 231 | 232 |
| Staf directie uitvoeringsbeleid | 86 | 83 | 88 | 85 | | |
| Middelen en control | | | 55 | 50 | 54 | 45 |
| Proces en informatiemanagement | | | 12 | 7 | 28 | 16 |
| **Totaal** | **3.584** | **3.529** | **3.867** | **3.689** | **3.533** | **3.338** |
| | | | | | | |
| ***Verschil formatie-bezetting*** | **55** | | **178** | | **194** | |

Uit de bovenstaande tabel kan worden afgeleid dat de formatie (het aantal FTE op basis van de budgetaanvraag) in de jaren 2005, 2006 en 2007 hoger ligt dan de daadwerkelijke bezetting. In de onderstaande tabel is een vergelijk gemaakt van de verschillende boekjaren waarbij de formatie en bezetting van het proces Terugkeer er uit is gehaald. Het proces Terugkeer is in januari 2007 grotendeels afgestoten aan de Dienst Terugkeer & Vertrek.

Bijlage 2

| Afdeling | Formatie 05 | Bezetting 05 | Formatie 06 | Bezetting 06 | Formatie 07 | Bezetting 07 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Asiel | 691 | 698 | 751 | 760 | 669 | 696 |
| Regulier | 1.152 | 1.152 | 1.236 | 1.175 | 1.328 | 1.240 |
| Naturalisatie | 97 | 103 | 114 | 113 | 121 | 125 |
| Procesvertegenwoordiging | 466 | 440 | 410 | 397 | 423 | 365 |
| Kennis, advies en ontwikkeling | 131 | 132 | 138 | 137 | 166 | 166 |
| ICT | 179 | 146 | 195 | 153 | 200 | 150 |
| Bureau ondersteuning | 45 | 45 | 45 | 42 | 41 | 41 |
| Personeel, organisatie, informatie | 88 | 107 | 120 | 112 | 148 | 126 |
| Lokaal diensten centrum | 237 | 233 | 233 | 227 | 231 | 232 |
| Staf directie uitvoeringsbeleid | 86 | 83 | 88 | 85 | | |
| Middelen en control | | | 55 | 50 | 54 | 45 |
| Proces en informatiemanagement | | | 12 | 7 | 28 | 16 |
| **Totaal** | **3.172** | **3.139** | **3.397** | **3.258** | **3.409** | **3.202** |
| | | | | | | |
| **Verschil formatie-bezetting** | **33** | | **140** | | **206** | |

*Verschillen in formatie in de boekjaren 2005, 2006 en 2007:*

- Tussen 2005 en 2006 is te zien dat het totale aantal FTE's met 282 FTE groeit (zonder Terugkeer 225 FTE).
- Tussen 2006 en 2007 is te zien dat het totale aantal FTE's met 334 FTE daalt. Deze daling wordt in zijn geheel veroorzaakt door het afstoten van het proces Terugkeer. Echter wanneer Terugkeer buitenbeschouwing wordt gelaten is er juist sprake van een stijging van 12 FTE.
- Tussen 2005 en 2007 daalt het aantal FTE met 52 FTE. Echter wanneer Terugkeer buitenbeschouwing wordt gelaten is er sprake van een stijging van 236 FTE.

*Verschillen in bezetting in de boekjaren 2005, 2006 en 2007:*

- Tussen 2005 en 2006 is de bezetting met 159 FTE gestegen. Dit is lager dan de stijging van de formatie in dezelfde periode.
- Tussen 2006 en 2007 laat de bezetting een daling zien van 350 FTE, Deze daling wordt voor 296 FTE veroorzaakt door het afstoten van het proces Terugkeer.
- Tussen 2005 en 2007 stijgt de bezetting als Terugkeer buiten beschouwing wordt gelaten in de analyse met 63 FTE.

**Bijlage 2**

In de onderstaande tabel wordt de inschaling van de medewerkers van de IND in de boekjaren 2005, 2006 en 2007 weergegeven.

| Schaal | Formatie 2005 | Formatie 2006 | Formatie 2007 |
|---|---|---|---|
| 0 | 5 | 14 | 42 |
| 2 | 0 | 0 | 0 |
| 3 | 34 | 30 | 30 |
| 4 | 9 | 8 | 8 |
| 5 | 5 | 8 | 7 |
| 6 | 780 | 508 | 434 |
| 7 | 393 | 248 | 229 |
| 8 | 97 | 99 | 103 |
| 9 | 142 | 154 | 145 |
| 10 | 1.266 | 802 | 552 |
| 11 | 488 | 448 | 410 |
| 12 | 210 | 179 | 155 |
| 13 | 108 | 88 | 72 |
| 14 | 14 | 10 | 8 |
| 15 | 8 | 9 | 7 |
| 16 | 4 | 3 | 2 |
| 17 | 1 | 1 | 1 |
| 18 | 2 | 2 | 1 |
| | 27 | 1.259 | 1.328 |
| **Totaal** | **3.593** | **3.870** | **3.534** |

**Bijlage 2**

In de onderstaande tabel zijn de formaties van 2005 en 2007 opgenomen. De formatie van 2006 ontbreekt omdat voor Regulier geen formatie op schaalniveau beschikbaar was.

| Schaal | Formatie 2005 | Formatie 2007 |
|---|---|---|
| 0 | 5.00 | 50.77 |
| 2 | 0.00 | |
| 3 | 34.00 | 29.90 |
| 4 | 8.85 | 8.10 |
| 5 | 4.95 | 6.57 |
| 6 | 779.84 | 758.58 |
| 7 | 392.66 | 446.81 |
| 8 | 97.50 | 108.56 |
| 9 | 141.55 | 179.92 |
| 10 | 1,265.78 | 1,030.73 |
| 11 | 488.40 | 500.00 |
| 12 | 210.25 | 195.65 |
| 13 | 108.15 | 96.70 |
| 14 | 14.00 | 11.00 |
| 15 | 7.90 | 7.90 |
| 16 | 4.00 | 3.00 |
| 17 | 1.00 | 1.00 |
| 18 | 1.60 | 1.00 |
| | 27.10 | 0.00 |
| **Totaal** | **3,592.53** | **3,436.19** |
| | | |
| **Gemiddeld** | **9.00** | **8.89** |

De gemiddelde schaal is berekend op basis van de schalen 2 t/m 18. De gemiddelde schaal van de formatie laat een daling zien tussen 2005 en 2007 van 1,2%.

**Bijlage 2**

Ten aanzien van de bezetting is hier onder de gemiddelde bezetting van de IND weergegeven zonder Regulier omdat voor 2007 de gemiddelde bezetting niet beschikbaar is.

| Schaal | Bezetting 2005 | Bezetting 2006 | Bezetting 2007 |
|---|---|---|---|
| 0 | 6.41 | 7.43 | 21.93 |
| 2 | 0.23 | 0.90 | |
| 3 | 32.54 | 31.78 | 35.87 |
| 4 | 5.70 | 4.43 | 3.67 |
| 5 | 5.51 | 7.10 | 3.71 |
| 6 | 512.55 | 555.38 | 468.29 |
| 7 | 229.73 | 235.86 | 198.54 |
| 8 | 86.02 | 100.44 | 98.00 |
| 9 | 122.72 | 124.69 | 132.18 |
| 10 | 705.67 | 719.62 | 503.99 |
| 11 | 367.38 | 422.94 | 391.42 |
| 12 | 148.06 | 154.14 | 132.34 |
| 13 | 84.74 | 82.94 | 73.30 |
| 14 | 11.48 | 10.32 | 7.51 |
| 15 | 6.90 | 8.53 | 6.16 |
| 16 | 3.34 | 2.20 | 2.00 |
| 17 | 1.00 | 1.00 | 1.00 |
| 18 | 2.52 | 2.10 | 1.00 |
| | 53.78 | 40.88 | 14.28 |
| **Totaal** | **2,386.27** | **2,512.68** | **2,095.19** |
| | | | |
| **Totaal schaal 2 t/m 18** | **2,326.08** | **2,464.37** | **2,058.98** |
| **Gemiddelde schaal 2 t/m 18** | **9.02** | **9.01** | **8.97** |

In de bovenstaande tabel is te zien dat de gemiddelde schaal van de IND zonder Regulier daalt van 9,02 naar 8,97. Dit is een daling van 0,6%. In onderstaande tabel is de procentuele aandeel van de schaal in het totaal weergegeven. Uit de tabel is af te lezen dat het aandeel van een schaal in het totaal nauwelijks veranderd.

Bijlage 2

Procentuele verdeling FTE per schaal

| Schaal | 2005 | 2007 |
|---|---|---|
| 0 | 0.14% | 1.48% |
| 2 | 0.00% | 0.00% |
| 3 | 0.95% | 0.87% |
| 4 | 0.25% | 0.24% |
| 5 | 0.14% | 0.19% |
| 6 | 21.71% | 22.08% |
| 7 | 10.93% | 13.00% |
| 8 | 2.71% | 3.16% |
| 9 | 3.94% | 5.24% |
| 10 | 35.23% | 30.00% |
| 11 | 13.59% | 14.55% |
| 12 | 5.85% | 5.69% |
| 13 | 3.01% | 2.81% |
| 14 | 0.39% | 0.32% |
| 15 | 0.22% | 0.23% |
| 16 | 0.11% | 0.09% |
| 17 | 0.03% | 0.03% |
| 18 | 0.04% | 0.03% |
| - | 0.75% | 0.00% |

Tussen 2005 en 2007 is de opbouw van het functiehuis nauwelijks gewijzigd. De gemiddelde schaal voor zowel bezetting als formatie laat een minimale daling zien. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het verschil tussen het functiehuis van 2005 en 2007 minimaal is. Omdat de wijziging van het functiehuis minimaal is, is het financiële effect van deze wijziging nihil. Echter stijgt jaarlijks het salaris van een ambtenaar. Om het financiële effect hiervan te bepalen heeft Ernst & Young de FTE'en per schaal vermenigvuldigd met het gemiddelde loon per schaal. Het gemiddelde loon (inclusief de wijziging van het functiehuis) bij de IND is tussen 2005 en 2007 gestegen van € 34.384 naar € 37.102. Een stijging van 6,9% conform de stijging van de ambtenarensalarissen volgens de CAO. Deze stijging van de ambtenarensalarissen is niet verwerkt in het kostprijsmodel voor de jaren 2006 en 2007.

**Bijlage 2**

Stijging ambtenaren salarissen

| | Formatie | | Gemiddelde Schaal (€) | | Loonkosten per Schaal (€) | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Schaal** | 2005 | 2007 | 2005 | 2007 | 2005 | 2007 |
| | | | | | | |
| Schaal 2 | 0.00 | | 19,671.47 | 21,736.16 | 0 | 0 |
| Schaal 3 | 34.00 | 29.90 | 21,083.52 | 23,209.59 | 716,840 | 693,967 |
| Schaal 4 | 8.85 | 8.10 | 22,419.50 | 24,603.68 | 198,413 | 199,290 |
| Schaal 5 | 4.95 | 6.57 | 23,552.21 | 25,785.57 | 116,583 | 169,325 |
| Schaal 6 | 779.84 | 758.58 | 25,043.32 | 27,341.54 | 19,529,742 | 20,740,838 |
| Schaal 7 | 392.66 | 446.81 | 27,797.45 | 30,215.30 | 10,914,947 | 13,500,497 |
| Schaal 8 | 97.50 | 108.56 | 30,855.43 | 33,406.25 | 3,008,301 | 3,626,694 |
| Schaal 9 | 141.55 | 179.92 | 34,207.98 | 36,904.46 | 4,842,140 | 6,639,728 |
| Schaal 10 | 1,265.78 | 1,030.73 | 36,139.22 | 38,919.62 | 45,744,301 | 40,115,754 |
| Schaal 11 | 488.40 | 500.00 | 42,005.95 | 45,041.34 | 20,515,707 | 22,520,672 |
| Schaal 12 | 210.25 | 195.65 | 48,413.31 | 51,727.19 | 10,178,899 | 10,120,426 |
| Schaal 13 | 108.15 | 96.70 | 54,207.27 | 57,772.95 | 5,862,517 | 5,586,644 |
| Schaal 14 | 14.00 | 11.00 | 60,553.85 | 64,395.36 | 847,754 | 708,349 |
| Schaal 15 | 7.90 | 7.90 | 67,453.17 | 71,594.49 | 532,880 | 565,597 |
| Schaal 16 | 4.00 | 3.00 | 73,289.58 | 78,907.65 | 293,158 | 236,723 |
| Schaal 17 | 1.00 | 1.00 | 81,467.27 | 86,217.63 | 81,467 | 86,218 |
| Schaal 18 | 1.60 | 1.00 | 88,797.84 | 93,866.74 | 142,077 | 93,867 |
| | 32.1 | 50.77 | | | | |
| | | | | | | |
| **Totaal** | **3592.525** | **3436.19** | | | 123,525,726 | 125,604,589 |
| | | | | | | |
| **Gemid. Salaris (€)** | | | | | 34.694,10 | 37.101,59 |