Immigratie- en Naturalisatiedienst

Eindrapportage kostprijsonderzoek

Partners in Sport

ERNST & YOUNG
Quality In Everything We Do

Inhoudsopgave

1	**Managementsamenvatting**	1
2	**Inleiding, achtergrond en vraagstelling**	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Achtergrond	5
2.3	Vraagstelling	6
3	**Uitvoering onderzoek**	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Fase 1: typering model en actualisering normenset	9
3.3	Fase 2: ontwikkeling model, normenset en bekostigingsafspraken	10
3.4	Fase 3: eindrapportage	13
3.5	Projectorganisatie	13
4	**Beantwoording onderzoeksvragen fase 1**	15
4.1	Inleiding	15
4.2	Onderzoeksvraag 1 typering kostprijsmodel	15
4.3	Onderzoeksvraag 2 normenset	17
4.4	Besluitvorming Stuurgroep fase 1	19
5	**Kostprijsmodel IND**	21
5.1	Inleiding	21
5.2	Methodiek kostprijsberekening	21
5.3	Opzet kostprijsmodel	22
5.3.1	Inleiding	22
5.3.2	Kostensoorten kostprijsmodel	23
5.3.3	Resources kostprijsmodel	23
5.3.4	Activiteiten kostprijsmodel	24
5.3.5	Producten kostprijsmodel	26
6	**Model data**	28
6.1	Inleiding	28
6.2	Methodiek data mapping	28
6.3	Opzet data mapping	28
6.4	Gehanteerde calculatiestappen	29
7	**Bekostigingsafspraken IND**	31
7.1	Inleiding	31
7.2	Opzet bekostigingsafspraken	31
8	**Conclusies en aanbevelingen**	34
8.1	Inleiding	34

8.2 Conclusie 34
8.3 Aanbevelingen 35

Bijlagen

Bijlage 1: Documentatie en interviews
Bijlage 2: Samenstelling stuurgroep en werkgroep onderzoek
Bijlage 3: Inventarisatie kostprijsmethodieken en normering
Bijlage 4: Overzicht opzet kostprijsmodel (opgenomen in separaat document)
Bijlage 5: Model data mapping (opgenomen in separaat document)
Bijlage 6: Overzicht tarieven
Bijlage 7: Overzicht validatie onderzoeksdata

1 Managementsamenvatting

Inleiding

Ernst & Young heeft in de tweede helft 2009 in opdracht van het ministerie van Justitie een kostprijsonderzoek bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) uitgevoerd waarbij de volgende doelstellingen dienen te worden gerealiseerd:

- Het vaststellen en implementeren (d.w.z. een aanzet geven voor de aansluiting op de IND systemen en de verankering in de sturing) van een nieuw kostprijsmodel.
- Het vaststellen van een nieuwe normenset dat de basis vormt voor de herijkte kostprijzen voor de periode 2010 - 2011.
- Het vaststellen van bekostigingsafspraken voor de periode 2010 - 2011.

Het onderzoek is gefaseerd uitgevoerd waarbij in fase 1 van het onderzoek antwoord is gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

1 Welk type kostprijsmodel biedt de beste ondersteuning aan de (financiële) sturing van de IND?
2 Wat is de meest efficiënte wijze om een actuele en gevalideerde normenset op te stellen?

Na beantwoording van de onderzoeksvragen in de eerste fase is de tweede fase van het onderzoek gericht op de ontwikkeling en de implementatie van een nieuw kostprijsmodel, het opstellen van een nieuwe normenset als basis voor de herijking van de kostprijzen van de IND en het opstellen van de bekostigingsafspraken.

Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is projectmatig uitgevoerd met een stuurgroep en een werkgroep waarin de verschillende stakeholders van het onderzoek (ministerie van Justitie, ministerie van Financiën, IND) en Ernst & Young zijn vertegenwoordigd. In de uitvoering van het onderzoek heeft frequent afstemming plaatsgevonden tussen de stuurgroep, de werkgroep en de adviseurs van Ernst & Young middels gesprekken, bijeenkomsten en gezamenlijke workshops. De leden van de werkgroep hebben de leden van de stuurgroep geïnformeerd en geadviseerd. De stuurgroep heeft besloten om de bezuiningsoperatie buiten de ontwikkeling van het kostprijsmodel te houden om te komen tot een objectieve *as-is benadering* van de huidige situatie. Tenslotte merken wij op dat het herziene kostprijsmodel gebaseerd is op het (toekomstige) generieke behandelproces van de IND.

Fase 1 onderzoek

Ten aanzien van de beantwoording van onderzoeksvraag 1 uit fase 1,
Welk type kostprijsmodel biedt de beste ondersteuning aan de (financiële) sturing van de IND?
heeft Ernst & Young geadviseerd het huidige kostprijsmodel door te ontwikkelen naar een pragmatisch activiteitengeoriënteerd Activity Based Costing model waarin zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de reeds bestaande organisatorische- en financiële structuren en data.

Ten aanzien van de beantwoording van onderzoeksvraag 2 uit fase 1
Wat is de meest efficiënte wijze om een actuele en gevalideerde normenset op te stellen?
heeft Ernst & Young geadviseerd een as-is normering te hanteren aan de hand van de realisatie, de zogenaamde actuals.

Het advies van Ernst & Young met betrekking tot de onderzoeksvragen uit fase 1 van het onderzoek is door de stuurgroep van het project overgenomen en vastgesteld.
Activity Based Costing vormt het uitgangspunt voor het nieuwe kostprijsmodel en de (as-is) normering wordt bepaald aan de hand van de realisatie over de periode januari tot en met augustus 2009.

Fase 2 onderzoek

De stuurgroep van het onderzoek heeft het kostprijsmodel, de herijking van de normen en de bekostigingsafspraken vastgesteld en hiermee zijn de doelstellingen van het onderzoek gerealiseerd.

Het kostprijsmodel geeft een goed inzicht in de kostentoerekening als gevolg van de inzet van mensen en middelen waarbij de kostentoerekening is gebaseerd op het (toekomstige) generieke behandelproces. Daarnaast is het kostprijsmodel een sturingsinstrument voor de verschillende managementlagen binnen de IND en kunnen wijzigingen in de uitvoering zowel voorcalculatorisch als nacalculatorisch worden bepaald. Op basis van het vernieuwde kostprijsmodel zijn normen afgeleid voor de herijking van de kostprijzen voor de periode 2010-2011. Deze normen zijn gebaseerd op de realisatie van 2008 en 2009. Vervolgens zijn deze normen afgestemd met het lijnmanagement van de IND aan de hand van interviews en workshops. De bezuinigingsmaatregelen zijn als gevolg van de objectieve as-is benadering nog niet verdisconteerd in de normenset. Tenslotte zijn de uitgangspunten voor de bekostigingsafspraken 2010-2011 vastgesteld.

Nadere toelichting op bovenstaande betreft de volgende punten:
- Het herziene kostprijsmodel dat nu per december 2009 is opgeleverd, is een eerste versie in een MS-Access/MS-Excel omgeving. Het kostprijsmodel is gebaseerd op het (toekomstige) generieke behandelproces van de IND en dient verder te worden afgestemd en fijn geslepen te worden met de IND organisatie (met name op het operationele unitniveau).
- Voor wat betreft de normenset is gebruik gemaakt van de gegevens van de realisatie uit 2008 en deels 2009. De IND organisatie is momenteel volop in beweging waardoor een periodieke actualisatie van het kostprijsmodel randvoorwaardelijk is geworden.
- Ten aanzien van de bekostigingsafspraken zijn duidelijke uitgangspunten gedefinieerd waarbij er enerzijds wordt begroot en verantwoord op basis van integrale kostprijzen en productie (outputfinanciering conform de instellingsvoorwaarden van baten-lastendiensten) en anderzijds aanvullende afspraken worden gemaakt voor de niet-productiegebonden kosten (op basis van jaarplannen voor huisvesting, ICT, staf en projecten).
- Daarnaast wordt er een vaste verdeling voor de kostentoerekening afgesproken voor Asiel en Regulier (inclusief Naturalisatie). De bekostigingsafspraken moeten de komende weken nader worden gekwantificeerd door de werkgroep van het onderzoek voor wat betreft de bandbreedte van de productie (Q).

Verder merken wij op dat het tijdschrijven geen voorwaarde is om het nieuwe kostprijsmodel te kunnen onderhouden. Wel zal voor de externe verantwoording van projecten en de inzet van EU middelen, aan (een vorm van) tijdverantwoording gedaan moeten worden. Afgesproken wordt dat de IND, indien zij afstapt van het tijdschrijven, moet zorgdragen voor een alternatieve methodiek dit wordt afgestemd met de opdrachtgever (DG WIAV) en de ARK en onder de veronderstelling dat deze alternatieve methodiek tijdig operationeel is.

Aanbevelingen

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

Aanbevelingen voor 2009 en het eerste kwartaal 2010 (korte termijn)

- Het verder afstemmen van het kostprijsmodel met het lijnmanagement van de IND aan de hand van interviews en workshops.
- Het kwantificeren en afstemmen van de bekostigingsafspraken met de ministeries van Justitie en Financiën. Daarnaast moeten er nog specifieke afspraken worden over de bandbreedte van de productie (Q).
- Het opstellen van een gedragen begroting voor 2010 op basis van de nacalculatie 2009 (year to date), prognose 2009 en verwachte wijzigingen 2010 (uitgangspunt hierbij is dat interne- en externe begroting sluiten).
- 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.
- Het doorrekenen van scenario's en het bepalen van de gevoeligheden van de parameters in de uitvoering (draaiknoppen). Voorbeeld hiervan is het laten oplopen van de voorraden waarbij de streeftermijn van de IND maximaal de wettelijke termijn kan naderen als gevolg van de Wet Dwangsom (met de eigenaar / opdrachtgever worden nog nadere afspraken gemaakt).
- Het verbeteren van de (cost) managementinformatievoorziening.

Aanbevelingen voor 2010 volgend op de korte termijnacties

- Het toepassen van het kostprijsmodel op uitvoeringstoetsen en business cases voor projecten en programma's.
- Het herdefiniëren van de informatiepiramide.
- Het herdefiniëren van de productportfolio.
- Het gebruik van het kostprijsmodel voor interne benchmark doeleinden om te komen tot continue procesverbetering.

Aanbevelingen 2011

- Het implementeren van een professionele Activity Based Costing management tool.
- De mogelijkheden onderzoeken om het kostprijsmodel te koppelen aan INDIGO voor een eenduidige grondslag en real time dataverwerking.

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 en kent vijf (hoofd)processen:
- Asiel: asielaanvragen behandelen: luisteren, onderzoeken, beslissen.
- 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.

De uitvoering van het vreemdelingenbeleid is gericht op een vlotte en correcte behandeling. Om dat te bereiken, heeft de IND drie prioriteiten geformuleerd en de organisatie aangepast, zijnde:
- Van buiten naar binnen werken. Vreemdeling en maatschappij ('de omgeving') vormen het bestaansrecht van de organisatie. Daarom moet de IND bereikbaar zijn. Wie ons nodig heeft, kan ons snel vinden.
- Werken aan resultaat. De IND haalt de wettelijke beslistermijnen en werkt aan steeds kortere doorlooptijden.
- Werken met mensen. De IND moet alle zeilen bijzetten om de doelstellingen te halen.

In het derde kwartaal van 2008 is er bij de IND een kostprijsonderzoek uitgevoerd dat begin 2009 is afgerond. Onderzoek betrof enerzijds de door de IND uitgevoerde nacalculatie over de jaren 2007 en 2008 en anderzijds de kwaliteit en de werkbaarheid van het huidige kostprijsmodel en de bekostigingsafspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Resultaat van het onderzoek is dat beide nacalculaties rekenkundig juist zijn bevonden, maar dat de nacalculatie meer inzicht zou kunnen bieden in de oorzaken van afwijkingen. Daarnaast is geconstateerd dat het huidige kostprijsmodel onvoldoende actueel en representatief is voor de periode 2008 - 2011. Volgend op de resultaten uit het onderzoek is een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn gericht op de korte termijn (2009), de termijn volgend op de korte termijnacties en de middellange termijn (2010 - 2011).

De aanbevelingen voor de korte termijn zijn (in aanloop op de begrotingsvoorbereiding 2010) deels uitgevoerd. Deze nota richt zich op de uitvoering van de aanbevelingen voor de korte en middellange termijn.

2.3 *Vraagstelling*

Samen met DFEZ, DG-control van het ministerie van Justitie en IRF van het ministerie van Financiën is afgesproken dat bij de IND een (vervolg)kostprijsonderzoek wordt uitgevoerd waarin de aanbevelingen uit het eerste kostprijsonderzoek worden uitgewerkt.

Hierbij moet het volgende worden bereikt:
- Vaststellen en implementeren (d.w.z. een aanzet geven voor de aansluiting op de IND systemen en de verankering in de sturing) van een nieuw kostprijsmodel.
- Vaststellen van een nieuwe normenset dat de basis vormt voor de herijkte kostprijzen voor de periode 2010 - 2011.
- Vaststellen van bekostigingsafspraken voor de periode 2010 - 2011.

Eerste fase

Het onderzoeksvoorstel bestaat uit twee fasen. De eerste fase is gericht op de bepaling van de fundamenten van het kostprijsmodel. In deze eerste fase worden de volgende 2 onderzoeksvragen beantwoord:

Vraag 1 (fase 1)
Welk type kostprijsmodel biedt de beste ondersteuning aan de (financiële) sturing van de IND?

Op dit moment wordt gebruik gemaakt van een kostprijsmodel dat is ingericht naar kostenplaatsen. In het voornoemde kostprijsonderzoek is de aanbeveling opgenomen om een kostprijsmodel te ontwikkelen dat op activiteiten is gebaseerd. Beantwoording van de eerste onderzoeksvraag moet duidelijk maken welke meerwaarde een op activiteiten gebaseerd model de IND (en de DGWIAV, DFEZ en Financiën) biedt in de (financiële) sturing van de organisatie. Bij voorkeur wordt bij de beantwoording van deze vraag tevens een vergelijking gemaakt met 'best practices' binnen de Rijksoverheid.

Bij het opstellen van een nieuw model moet worden overwogen of dit kan worden gerealiseerd door aanpassingen in het huidige model. Het van de grond af opbouwen van een geheel nieuw model heeft immers consequenties op de doorlooptijd van het onderzoek. Verder moet vooraf inzichtelijk worden gemaakt wat de consequenties zijn van de implementatie van een nieuw model en wat de impact is op de huidige manier van registreren (financiële administratie, productie, tijdsregistratie).

Vraag 2 (fase 2)
Wat is de meest efficiënte wijze om een actuele en gevalideerde normenset op te stellen?

Dit gebruik makend van de reeds voorhanden zijnde realisatiegegevens (nacalculaties) over 2007 en 2008 en gegeven de fase van de vernieuwing waarin de IND zich momenteel bevindt.

Tweede fase

Na beantwoording van de onderzoeksvragen in de eerste fase is de tweede fase gericht op de ontwikkeling en de implementatie (een eerste aanzet) van een nieuw kostprijsmodel, het opstellen van een nieuwe normenset als basis voor de herijking van de IND kostprijzen en het opstellen van de bekostigingsafspraken. Hieronder zijn genoemde 3 onderwerpen verder uitgewerkt.

1. Ontwikkeling en implementatie van een nieuw kostprijsmodel

Hierbij zijn de volgende aspecten van belang:

Algemeen:
- Het nieuwe kostprijsmodel moet tijdig gereed zijn en snel geïmplementeerd kunnen worden.
- Het nieuwe kostprijsmodel moet beter aansluiten bij de realiteit en minder afwijkingen tot gevolg hebben.

Flexibiliteit:
- Er moet een koppeling tussen procesinrichting en het kostprijsmodel worden aangebracht zodat voorcalculatorisch en nacalculatorisch inzichtelijk kan worden gemaakt wat de consequenties zijn voor de kostprijzen en de normenset bij wijzigingen in het werkproces.
- Het kostprijsmodel moet toekomstgericht worden opgebouwd gelet op de ontwikkelingen van INDIGO en de implementatie van modern migratiebeleid (MoMi) en de verbeterde asielprocedure.

Sturing:
- Het kostprijsmodel moet een sturingsinstrument zijn voor de verschillende managementniveaus binnen de IND en tussen de IND en opdrachtgever, eigenaar en financiën.
- Herdefiniëren van de begrippen directe en indirecte kosten in het kostprijsmodel.
- Informatiewaarde/transparantie.
- Het kostprijsmodel moet de gewenste informatie voor de IND en de opdrachtgever, eigenaar en financiën opleveren.

Eenvoud:
- De nacalculatie moet op eenvoudige wijze kunnen worden uitgevoerd. Deze moet zowel gericht zijn op de realisatie als op een doorvertaling naar de toekomst.

2. Opstellen van normenset als basis voor de herijking van de kostprijzen

Bij de bepaling van een nieuwe normenset zijn de volgende aspecten van belang:

- De realisatiegegevens over de jaren 2007 en 2008 worden bij de opstelling van de normenset betrokken.
- Aangezien deze gegevens beschikbaar zijn en gelet op alle ontwikkelingen binnen de IND (implementatie INDIGO, modern migratiebeleid en de verbeterde asielprocedure) ligt een grootschalig normeringonderzoek niet voor de hand.
- Validatie van de gegevens kan - indien daartoe aanleiding is en op beperkte schaal - worden aangevuld met een specifieke, gerichte toetsing in de praktijk.
- Bij de herijking van de kostprijzen worden de huidige financiële problematiek en de besparingsmaatregelen betrokken.

3. Opstellen van bekostigingsafspraken

Om invulling te kunnen geven aan het samenstel van kostprijsmodel, normenset, kostprijzen en financiering/bekostiging van de IND is het van belang dat afspraken worden opgesteld voor de bekostiging. Hierbij zijn de volgende aspecten van belang:

- In het voorgaande kostprijsonderzoek is geconcludeerd dat de huidige afspraken op grote lijnen werkbare afspraken bevatten. Daarbij is de aanbeveling gedaan om onderscheid te maken tussen bekostiging van productie en overige activiteiten (o.a. projecten).
- De afspraken moeten zijn toegespitst op de vaste en variabele kostenstructuur van de IND (asiel en regulier) als weerspiegeling op de sturing.
- De bekostigingsafspraken moeten in samenhang met het kostprijsmodel worden opgesteld.

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 stuurgroep, de werkgroep van het onderzoek en de IND. De voortgang van het onderzoek is afgestemd met de werkgroep en de stuurgroep en de stuurgroep heeft de eindrapportage van het onderzoek vastgesteld.

3.2 *Fase 1: typering model en actualisering normenset*

Fase 1 van het onderzoek is gericht op de bepaling van de fundamenten van het kostprijsmodel waarin de vragen moeten worden beantwoord ten aanzien de typering van het kostprijsmodel en het actualiseren en valideren van de normenset.

Onderzoeksvraag 1

Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag uit fase 1 (Welk type kostprijsmodel biedt de beste ondersteuning aan de (financiële) sturing van de IND?) zijn de volgende analyses/verkenningen gemaakt/gedaan:

- Een nadere analyse van de huidige en toekomstige (financiële) sturing van de IND.
- Een verkenning naar alternatieve kostprijsmodellen en best practices.
- Een impactanalyse van de verschillende alternatieve kostprijsmodellen.

Om de eerste onderzoeksvraag uit fase 1 te kunnen beantwoorden is het van groot belang een eenduidig beeld te hebben van de (financiële) sturing van de IND. Aan de hand van desk research en een aantal interviews met de betrokken partijen (IND, opdrachtgever en financiers) is de huidige (financiële) sturing en toekomstige (financiële) sturing in kaart gebracht.

Het hebben van een kostprijsmodel dat een transparante en betrouwbare relatie legt tussen producten/diensten en de toerekening van kosten is een instellingsvoorwaarde voor de IND als baten-lasten dienst. Om een volledig en objectief beeld te krijgen van de verschillende methoden van kostentoerekening is een verkenning naar alternatieve kostprijsmodellen (van deelcalculatie tot Activity Based Costing)en best practices in het publieke domein uitgevoerd. Aan de hand van desk research zijn deze alternatieve kostprijsmodellen (en deelvarianten) en best practices in kaart gebracht.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag 1 wordt de (financiële) sturing van de IND afgezet tegen de alternatieve kostprijsmodellen waarbij de opzet, het bestaan en de werking van het huidige kostprijsmodel, dat gebaseerd is op de kostenplaatsenmethode, als referentiekader gebruikt. Aan de hand van desk research is er een impactanalyse op de alternatieve kostprijsmodellen uitgevoerd.

Het resultaat is de vastlegging van een impactanalyse van de alternatieve kostprijsmodellen op basis waarvan de stuurgroep een weloverwogen beslissing heeft genomen ten aanzien de verdere ontwikkeling van het kostprijsmodel van de IND.

Onderzoeksvraag 2

Voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag uit fase 1 (Wat is de meest efficiënte wijze om een actuele en gevalideerde normenset op te stellen?) zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Een nadere analyse van de huidige normenset.
- Een verkenning naar alternatieven en best practices.
- Een impactanalyse van de verschillende alternatieven.

Om de tweede onderzoeksvraag uit fase 1 te kunnen beantwoorden is het van groot belang om een nadere analyse uit te voeren op de huidige normenset. Ernst & Young heeft een gegevensuitvraag opgesteld waarin alle relevante gegevens (en onderliggende documentatie) met betrekking tot de huidige normenset (opzet, bestaan en werking) zijn opgenomen. De adviseurs van Ernst & Young hebben vervolgens deze normenset verder geanalyseerd en de kenmerken gemodelleerd.

Aan de hand van desk research is een impactanalyse op de alternatieven uitgevoerd. In overleg met de opdrachtgever is een beperkt aantal varianten vervolgens meer gedetailleerd uitgewerkt. Om deze nadere uitwerking meer inhoud te geven zijn er interviews afgenomen met medewerkers van de IND.

Het resultaat is de vastlegging van de impactanalyse van de alternatieve methodieken voor normering op basis waarvan de stuurgroep een weloverwogen beslissing heeft genomen ten aanzien de verdere ontwikkeling van de normenset van de IND.

3.3 *Fase 2: ontwikkeling model, normenset en bekostigingsafspraken*

Fase 2 van het onderzoek is gericht op de ontwikkeling en de invoering van een nieuw kostprijsmodel, het opstellen van een nieuwe normenset als basis voor de herijking van de IND kostprijzen en het opstellen van de bekostigingsafspraken.

In fase 2 van het onderzoek zijn drie werkstromen onderkend die onderlinge afhankelijkheden kennen en deels parallel zijn uitgevoerd:

- Werkstroom 1: Ontwikkeling en implementatie van een nieuw kostprijsmodel.
- Werkstroom 2: Opstellen normenset.
- Werkstroom 3: Opstellen van bekostigingsafspraken.

Werkstroom 1: Ontwikkelen conceptueel model

Bij de ontwikkeling van het conceptuele kostprijsmodel zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Het vaststellen van de te modelleren elementen: kostensoorten, kostenplaatsen, de resources (zoals functies, M2 en werkplekken), proceselementen (zoals hoofdprocesstappen, halfproducten en activiteiten) en productelementen.

- Het vaststellen van de verbanden tussen de te modelleren elementen: in samenspraak met de IND organisatie het bepalen van de verbanden tussen de te modelleren elementen. Hierbij zijn de kostensoorten gerelateerd aan de middelen en de functies aan de verschillende (deel)producten. Deze verbanden heten in cost management termen drivers en worden getoetst ten aanzien van causaliteit, kwantificeerbaarheid en beschikbaarheid. Causaliteit staat voor de oorzakelijkheid van het verband. Kwantificeerbaarheid staat voor de cijfermatige waarde van de driver. En tenslotte is de driver getoetst ten aanzien van de beschikbaarheid in de administratie.

Na de vaststelling van het conceptuele kostprijs model is door Ernst & Young een prototype gerealiseerd:
- Het vaststellen en inrichten van de technische omgeving.
- Het definiëren van modellagen aan de hand van het conceptueel model.
- Het opstellen van een allocatieschema.
- Het feitelijk realiseren van het model.
- Het technisch testen.

De volgende activiteiten zijn door Ernst & Young uitgevoerd:
- Het opladen van de normenset en andere modelgegevens.
- Het doorrekenen van de gegevens.
- Het analyseren van de uitkomsten.
- Het valideren van de uitkomsten.
- Het bijstellen van het model, de normenset en/of de overige gegevens.

Na het testen en het valideren van het kostprijsmodel is het model gedocumenteerd.

Werkstroom 2: Opstellen normenset

Bij werkstroom 2 van fase 2 van het onderzoek is de normenset herijkt. Uitgangspunt voor aanvang van het opstellen van de normenset is het dat conceptuele kostprijsmodel is vastgesteld.

De volgende activiteiten worden uitgevoerd in werkstroom 2:
- Ontwikkelen basis normenset.
- Relateren gegevens.
- Opstellen herziene normenset.

Ernst & Young heeft een gegevensuitvraag opgesteld waarin financiële gegevens, productie (productiemodellen) en personele gegevens (tijdschrijven)voor onder andere de hoofdproducten asiel, regulier, naturalisatie en terugkeer zijn opgenomen. Bij de personele gegevens is naast de tijdschrijfgegevens ook de formatie van de verschillende organisatieonderdelen en de managementcontracten opgevraagd. De gegevensaanvraag is vervolgens besproken met de medewerkers van IND om te komen tot een eenduidige aanlevering.

Bij het relateren van de gegevens zijn in het bijzonder de productiegegevens en de personele gegevens, zowel formatie- en bezetting als tijdschrijfgegevens, op (hoofd)proces- en productniveau op een causale wijze aan elkaar gerelateerd conform het conceptueel model.

Aan de hand van desk research (ondersteund door een MS-Office model) zijn de productiegegevens gekoppeld aan de personele gegevens. Deze koppeling is modelmatig tot stand gebracht door de tijdschrijfgegevens en de formatie van de verschillende onderdelen te gebruiken. Hierbij zijn een aantal aannames gedaan ten aanzien van bijvoorbeeld proces-vertegenwoordiging, staf en overhead, ICT en Locale Diensten Centra. Daarnaast is gebruik gemaakt van de managementcontracten omdat deze managementcontracten inzicht geven in de verwachte productie en de daarbij behorende formatie.

Vervolgens zijn er interviews afgenomen met medewerkers van de IND om de impact van de ontwikkelingen in de uitvoering op de korte termijn (bijvoorbeeld invoering INDIGO en/of wijzigingen in wet- en regelgeving) in kaart te brengen. Tenslotte is het relateren van de gegevens gevalideerd door de medewerkers van de IND (inhoudelijk en procesmatig) en heeft Ernst & Young een plausibiliteitcontrole en een totaalcontrole (vierkantstelling) uit op de uitkomsten uitgevoerd. Uitgangspunt hierbij is dat de gegevens uit de nacalculatie en de realisatie 2009 het beeld geven van de huidige 'as-is' situatie. De normen uit deze 'as-is' situatie wijken materieel van de huidige normenset (Kostprijsonderzoek 2008). Dit wordt verklaard uit het feit dat de normenset de afgelopen jaren onvoldoende is onderhouden.

Het valideren van de basisnormenset borgt de feitelijke representativiteit van de normenset voor de uitvoering van de IND, de hanteerbaarheid van de normenset voor de interne- en externe control cycli en het commitment van de lijn en de opdrachtgever en financiers van de IND.

In deze fase zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:
- Het valideren van de normenset met het lijnmanagement van de IND.
- Het valideren van de normenset met de werkgroep van het onderzoek.
- Het valideren van de normenset met de Hoofddirectie en Control (met name staf, steun en overhead).

In de laatste fase van werkstroom 2 is de normenset vastgesteld door de stuurgroep van het onderzoek.

Werkstroom 3: Opstellen bekostigingsafspraken

Bij werkstroom 3 zijn de bekostigingsafspraken opgesteld en vastgesteld. Gedurende het onderzoek zijn er een aantal expertmeetings georganiseerd voor de werkgroep en interviews afgenomen met de leden van de werkgroep.

De volgende activiteiten zijn uitgevoerd in deze fase:
- Het inventariseren van de beschikbare afspraken.
- Het inventariseren van wensen en eisen ten aanzien van de bekostigingsafspraken.
- Het opstellen van de bekostigingsafspraken.
- Het vaststellen van de bekostigingsafspraken.

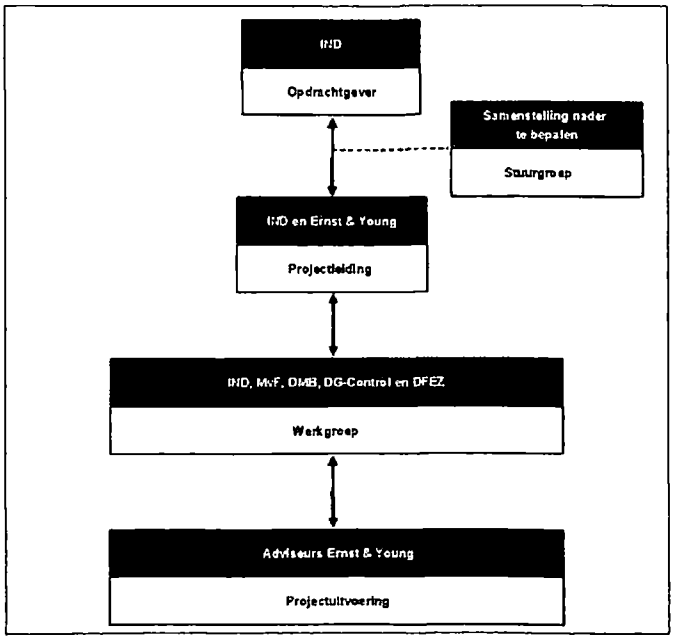
3.4 *Fase 3: eindrapportage*

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.

3.5 *Projectorganisatie*

Onderstaand is de projectorganisatie schematisch weergegeven.



In de projectorganisatie zijn de volgende rollen te onderkennen:
- De opdrachtgever: DG- WIAV Ministerie van Justitie, gedelegeerd opdrachtgever H-IND, CIO, .
- De stuurgroep: de stuurgroep wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter . De stuurgroep komt periodiek bijeen, keurt de onderzoeksresultaten goed en fungeert zonodig als eerste escalatieniveau (zie bijlage 2).
- De werkgroep: vertegenwoordigers van IND, MvF, DMB, DG-control en DFEZ (zie bijlage 2).
- Projectleiding: de projectleiding wordt verzorgd door de IND, . Ernst & Young heeft een eigen externe projectleider gekoppeld aan de interne projectleider van de IND.
- Projectuitvoering: de cost management adviseurs van Ernst & Young.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek heeft de stuurgroep de volgende besluiten genomen die van invloed zijn geweest op de resultaten van het onderzoek:

Algemeen:
- De bezuiningsoperatie waarmee de IND nu van doen heeft staat buiten de scope van de ontwikkeling van het as-is kostprijsmodel.

Fase 1:
- De Activity Based Costing methodiek vormt het uitgangspunt voor de ontwikkeling van het nieuwe kostprijsmodel.
- De normenset wordt herzien op basis van een as-is normering aan de hand van de realisatie.

Fase 2:
- De registratie en calculatie in het kostprijsmodel vindt plaats op het laagste unit niveau in de IND organisatie.
- Bekostigingsafspraken: productiegebonden kosten op basis van outputfinanciering (= 50%), niet productiegebonden kosten op basis van inputfinanciering (jaarplannen voor huisvesting, ICT, staf en projecten = 50%)voor de periode 2010-2013 en een vaste verhouding de verrekening Asiel en niet Asiel.
- Tijdschrijven is geen voorwaarde om het nieuwe kostprijsmodel te kunnen onderhouden. Wel zal voor de externe verantwoording van projecten en de inzet van EU middelen, aan (een vorm van) tijdverantwoording gedaan moeten worden. Afgesproken wordt dat de IND, indien zij afstapt van het tijdschrijven, zorg moet dragen voor een alternatieve methodiek en, dat dit gecommuniceerd wordt met de opdrachtgever (DG WIAV) en de ARK en dat deze alternatieve methodiek tijdig operationeel is.

4 Beantwoording onderzoeksvragen fase 1

4.1 *Inleiding*

In hoofdstuk 4 van deze rapportage worden de onderzoeksvragen uit fase 1 van het onderzoek beantwoord. In fase 1 van het onderzoek zijn de volgende twee onderzoeksvragen beantwoord:

- Vraag 1: Welk type kostprijsmodel biedt de beste ondersteuning aan de (financiële) sturing van de IND?
- Vraag 2: Wat is de meest efficiënte wijze om een actuele en gevalideerde normenset op te stellen?

4.2 *Onderzoeksvraag 1 typering kostprijsmodel*

Aan de hand van interviews is er een beeld gevormd van de (financiële) sturing van de IND. De interviews zijn afgenomen met de leden van de werkgroep en medewerkers van de IND (zie bijlage 1).

Vanuit deze interviews zijn de volgende verwachtingen ten aanzien van het kostprijsmodel afgeleid:

- Het model calculeert de kosten van een beperkt aantal producten waarover bekostigingsafspraken worden gemaakt.
- De voorkeur van alle partijen gaat uit naar kostprijzen die 100% variabel zijn met de volumes van de producten.
- Volumes worden gepland in MPP. De producten sluiten aan bij MPP.
- De kostprijzen moeten in combinatie met de productie volumes leiden tot een begroting van de IND binnen het budgettaire kader.
- Om de redelijkheid van de kostprijzen te kunnen beoordelen moet het model kunnen 'openklappen':
  - Het model moet inzicht bieden in de onderliggende kosten bepalende elementen.
  - De onderliggende elementen moeten beoordeeld en besproken kunnen worden.

Daarnaast zijn er nog de volgende complicerende factoren te onderkennen:

- Een model met alleen integrale kostprijzen doet geen recht aan variabiliteit van de kosten in een budgetperiode.
  - Kosten voor bijvoorbeeld huisvesting, systemen en overhead worden niet / deels beïnvloed door output, maar vergen aanvullende afspraken.
  - Integrale kostprijzen bieden een goed startpunt voor de begroting. De bekostigingsafspraken zullen voorzien in aanvullende afspraken ten aanzien van de elasticiteit van niet productie gedreven kosten.
  - Bij kostenreductie taakstellingen kan dat leiden tot specifieke aanvullende afspraken.
- De kostprijzen uit dit onderzoek zullen naar verwachting niet binnen het budgettaire kader uitkomen.
  - De IND heeft de afgelopen jaren de budgettaire kaders (fors) overschreden. De verwachting is dat dit (deels) is geïnstitutionaliseerd in de werkprocessen.
  - Voor verandering van de werkprocessen is gerichte actie nodig.
  - Bekostigingsafspraken moeten voorzien in top down verwerking van het kader.

– Een kostprijsonderzoek op basis van het budgettaire kader komt feitelijk neer op het inrichten van een reductieprogramma. Dit betekent een risico voor de inhoudelijke kwaliteit, het tijdpad en resultaat.

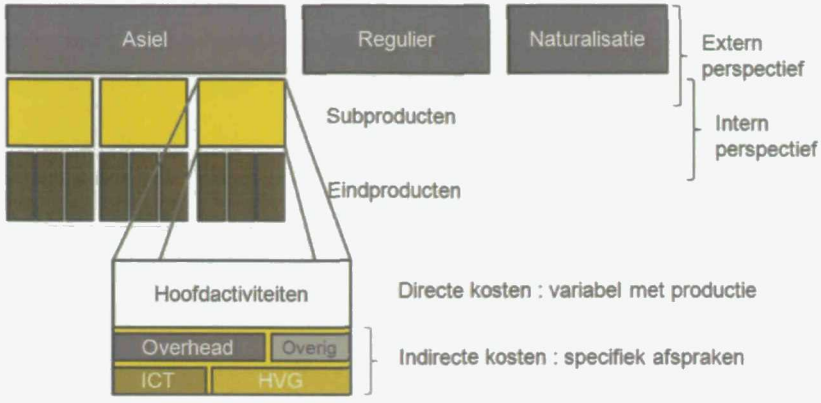
Aan de hand van desk research is er een impactanalyse uitgevoerd op de alternatieve kostprijsmodellen (zie ook bijlage 3). Onderstaand worden de uitkomsten schematisch weergegeven.

		Delingscalculatie		Opslagmethode	
		Score	Toelichting	Score	Toelichting
Kwaliteit	Causaliteit van kosten	--	Onbekend, afhankelijk van adminsitratie	-	Veronderstelt relatie directe en indirecte kosten
	Besturingsgericht	--	Te besturen elementen maken geen deel uit van het model	--	Geschikt bij relatief lage indirect
	Robuustheid	--	Geen verandering in model. Kostenontwikkeling agv organisatieverandering kan zeer beperkt worden geduid	-	Beperkte verandering model. Veranderingen in de directe kosten kunnen slechts financieel voor directe kosten worden geduid
	Herkenbaarheid resultaten in de organisatie	--	Resultaat van model moeilijk te interpreteren voor betrokkenen	--	Resultaat van model moeilijk te interpreteren voor betrokkenen
	Aggregeerbaarheid	0	Producten aggregeerbaar	0	Producten aggregeerbaar
Inzicht	Redelijkheid van kosten	--	Uitkomst niet goed nader te duiden	-	Inzicht in toewijzing directe kosten, beoordeling vereis modelkennis
	Verbeterpotentieel / management beslissingen	--	Uitkomst niet goed nader te duiden	-	Kostenniveau is bekend, geen onderliggende causaliteit
	Effecten van verandering inschatten	--	Past niet in methode	--	Past niet in methode
Impact	Implementatie impact	++	Technische invoering, nauwelijks impact op de organisatie	+	Onderzoek naar directe kosten nodig, impact vooral op financiële afdeling
	Beheer impact	++	Volgend op adminstriatei, nauwelijks impact	+	Impact vooral op fin afdeling bij bewaking adminstratie en waarnodig aanpassing model
	Administratieve impact	++	Geen	+	Zeer beperkt

		Kostenplaatsen methode		ABC methode	
		Score	Toelichting	Score	Toelichting
Kwaliteit	Causaliteit van kosten	+	Afhankelijk van kwaliteit van de sleutels	++	Inzicht in het niveau van de kosten en de veroorzakers (drivers)
	Besturingsgericht	+	Kostenplaatsen geraleerd aan vevrantwoordelijk manager	++	Model geeft inzicht in procesonderdelen waar ingrijpen gewenst is
	Robuustheid	0	Aanpassingen aan kostenplaatsen en sleutels, kostenontwikkeling als gevolg van verandering geduid naar kostenplaatsen, beperkt inzicht in achterliggende verandering	+	Verwerken veranderingen in model noodzakelijk. Inzicht in kostenontwikkeling en achterliggende oorzaak, wel
	Herkenbaarheid resultaten in de organisatie	-	Inzicht vereist kennis van rekenregels en kostenstructuur in de administratie.	++	Model elementen (ihbz activiteiten) zijn herkenbaar.
	Aggregeerbaarheid	+	Producten en kostenplaasten aggregeerbaar	++	Producten, activteiten en kosten agregeerbaar.
Inzicht	Redelijkheid van kosten	0	Inzicht in kosten per product, onderliggende calculaties en kennis van model zijn nodig voor beoordeling redelijkheid van de kosten	++	Causale opbouw van de kosten tonen niveau van de kosten in combinatie met opbouw van op zich zelf herkenbare modelelementen
	Verbeterpotentieel / management beslissingen	0	Kostenniveau is bekend, geen onderliggende causaliteit	++	Causale opbouw van de kosten tonen niveau van de kosten in combinatie met opbouw van op zich zelf herkenbare modelelementen
	Effecten van verandering inschatten	0	Businesscases op basis van grove parameters t.a.v. efficiency / normering	++	Mogelijk tot opbouw van businesscase met model elemten
Impact	Implementatie impact	-	Onderzoek naar sleutels is nodig. Normering op basis van organsatie onderzoek	--	Financiële afdeling en lijnorganisatie realiseren model gezamenlijk
	Beheer impact	-	Volgens sleutels en normen	-	Blijvend onderhoud is nodig als gevolg van geplande en ongeplande ontwikkeling van de organisatie
	Administratieve impact	+	Beperkte impact	+	Laten aansluiten bij bestaande adminstratie

Ernst & Young adviseert de IND het huidige kostprijsmodel door te ontwikkelen naar een pragmatisch activiteitengeoriënteerd Activity Based Costing model waarin zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de reeds bestaande organisatorische- en financiële structuren en data.

Onderstaand wordt de conceptuele opbouw van het kostprijsmodel schematisch weergegeven.



Hierbij zijn de volgende uitgangspunten gedefinieerd:
- Het basis model is opgebouwd uit aggregeerbare producten. De externe bekostigingsafspraken worden gemaakt op het hoogste aggregatieniveau. Het midden- en het laagste aggregatieniveau zijn voor de interne begroting en verantwoording. Het externe perspectief sluit volledig aan op het interne perspectief.
- Er wordt onderscheid gemaakt tussen productie en niet-productie gebonden kosten waarbij de directe kosten een hoge mate van variabiliteit met de productie hebben en voor de indirecte kosten specifieke afspraken worden gemaakt.

Het voorgestelde activiteitengeoriënteerde ABC model is een logische opvolger van het huidige kostenplaatsengeoriënteerde kostprijsmodel.

4.3 *Onderzoeksvraag 2 normenset*

Voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag uit fase 1 (Wat is de meest efficiënte wijze om een actuele en gevalideerde normenset op te stellen?) is een nadere analyse van de huidige normenset uitgevoerd, een verkenning naar alternatieven en best practices gedaan en een impactanalyse van de verschillende alternatieven uitgevoerd.

Vanuit deze interviews zijn de volgende verwachtingen ten aanzien van de normenset afgeleid:
- Het model moet gebruikt kunnen worden voor de externe cyclus en de interne cyclus van de IND.
- De externe afspraken zijn kaderstellend voor de interne cyclus.
- De gehanteerde normen moeten representatief zijn voor en gebruikt worden bij de feitelijke uitvoering van de IND.
- Normenset moet hanteerbaar zijn bij de huidige IND organisatie en aan te passen zijn aan vernieuwde IND organisatie.

Aan de hand van desk research is er een impactanalyse uitgevoerd op de alternatieve methodieken voor normering (zie ook bijlage 3). Onderstaand worden de uitkomsten weergegeven.

Inventarisatie en impactanalyse methodieken normering:

Meten / klokken (huidige omgeving of proefstraat):
- Is expliciet in opdracht buiten scope van de opdracht gelaten, mede gezien de verwachte veranderingen in de organisatie.
- Niet passend in de beschikbare doorlooptijd.
- Grote impact op de organisatie.
- INDIGO per 1 december 2009.

Simulatie:
- Niet passend in de beschikbare doorlooptijd.
- INDIGO per 1 december 2009.

Vaststellen aan de hand van actuals (huidige situatie):
- Vierkantstelling in gerealiseerde periode borgt koppeling met de feitelijke uitvoering.
- Detailniveau laten passen bij wensen ten aanzien van inzichten in het model.
- Baseline voor ontwikkeling.
- Haalbaar in huidige tijdlijn.
- Commitment in de lijn.

Ernst & Young adviseert de IND een as-is normering te hanteren aan de hand van de realisatie (actuals).

Onderstaand wordt een verdere uitwerking gegeven aan de opzet van de normering voor het herziene kostprijsmodel van de IND:

Direct personeel normeren op (hoofd)activiteiten IND conform het generieke behandelproces vanuit INDIGO.
- Vastleggen van de huidige capaciteit en output:
  - As-Is capaciteitsinzet.
  - Inclusief inefficiënties.
  - Inzet van FTEn per functie op hoofdactiviteiten.
- Lijnmanagement IND kent capaciteit toe.
  - Commitment ten aanzien van normering van de lijn is essentieel voor koppeling externe en interne cyclus.
  - Uit te voeren in beschikbare doorlooptijd, biedt voldoende inzicht en is relatief stabiel t.a.v. verwachte organisatie ontwikkeling.
- Indirect productie-gerelateerd personeel normeren op basis van direct personeel: Normering indirect productie-gerelateerd personeel op basis van bijvoorbeeld span of control.
- Indirect personeel op basis van feitelijke inzet.

Overige kosten:
- Vaststellen van normen voor huisvesting, kantoorautomatisering en data/telecom.
- Vaststellen van elasticiteit.
- Vaststellen van niveau van de vaste kosten voor systemen en overige kosten.

Reguliere kosten aanvullen met projecten:
- Personeel: In verband met vierkantstelling totaal personeel.
- Overige kosten.

4.4 *Besluitvorming Stuurgroep fase 1*

Het advies van Ernst & Young met betrekking tot de onderzoeksvragen uit fase 1 van het onderzoek is door de stuurgroep van het project overgenomen en vastgesteld (stuurgroepvergadering 14 juli 2009).

De Activity Based Costing methodiek vormt het uitgangspunt voor het nieuwe model

Aanvullend op het algemene uitgangspunt geldt dat:
- SAP (financiële administratie) is de basis voor te hanteren kosten in het model.
- De urenregistratie wordt gekoppeld aan vierkantstelling van personele bezetting.
- Kostprijzen worden extracomptabel (buiten de boekhouding) berekend.
- Koppeling aan productniveau en generiek behandelproces.
- Doorontwikkeling is noodzaak, na project is het model naar verwachting voor 90-95% gereed.
- In oktober is het prototype gereed (MS Office omgeving).
- Voorkeur voor een beter beheersbaar / beveiligd pakket aansluiten bij de Oracle omgeving die november 2010 binnen heel Justitie wordt uitgerold.
- Hoe om te gaan met afwijkingen (m.n. in de Q) zal worden meegenomen in de bekostigingsafspraken?
- Manier van bekostigen moet aansluiten bij de taken die de IND uitvoert.
- Het model moet dan ook zo transparant zijn dat nadere analyse mogelijk is.
- Aanvullend worden bekostigingsafspraken gemaakt over bijvoorbeeld de egalisatiereserve, hoe om te gaan met de wisselende aanbodcijfers en specifiek de kosten die niet variabele zijn, specifieke omstandigheden IND (AC locaties, help- en infodesk), hoe omgaan met beleidswijzigingen, legesinkomsten, projecten etc.
- Indien mogelijk volgen afspraken over de invulling van het opdrachtgeverschap van DG WIAV (kwaliteitseisen ten aanzien van de dienstverlening van de IND, meedenkende uitvoeringsdienst).
- Het model sluit zo dicht mogelijk aan bij de huidige hoofdactiviteiten en registraties van de IND.
- Wel waken voor behoud van eenvoud: les uit het verleden is dat een te complexe en te technische invulling van ABC vaker is voorgekomen.

De kostprijzen worden in het project bepaald "as is". Dit wil zeggen dat de werkelijke kosten van de IND als uitgangspunten voor de kostprijzen gelden.

Aanvullend op het algemene uitgangspunt geldt dat:

- Uitgangspunt zijn de gerealiseerde kosten over 2008. Waarbij 2009 als referentie geldt
- Hiermee wordt voorkomen dat kostprijzen onrealistisch zijn.
- De discussie over kostenbesparende maatregelen loopt parallel aan de ontwikkeling van het kostprijsmodel, en valt buiten de scope van het project en de ontwikkeling van het kostprijsmodel.

Voor wat betreft de normering een as-is normering te hanteren aan de hand van de realisatie (actuals).

5 Kostprijsmodel IND

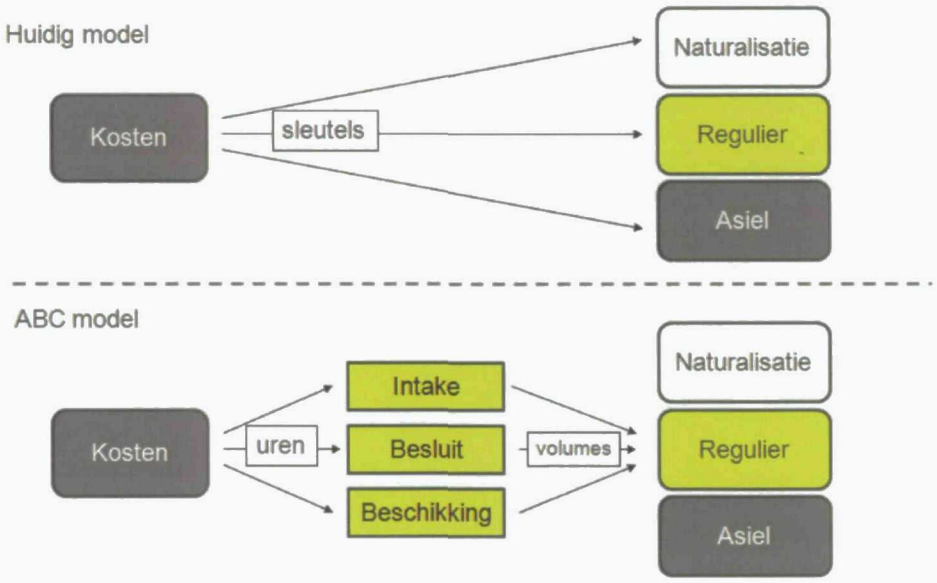
5.1 *Inleiding*

In dit hoofdstuk wordt nadere uitwerking gegeven van het activiteitengeoriënteerde kostprijsmodel van de IND waarbij onderscheid wordt gemaakt naar methodiek, naar model en naar data-element.

5.2 *Methodiek kostprijsberekening*

Zoals reeds eerder beschreven in hoofdstuk 4 van deze rapportage dient het nieuwe kostprijsmodel van de IND gebaseerd te zijn op activiteiten in plaats van het huidige kostenplaatsgeoriënteerde model.

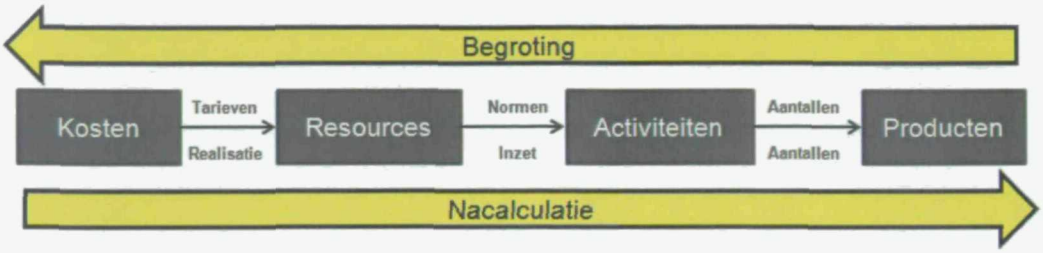
Onderstaand worden beide methodieken schematisch weergegeven.



In het huidige kostenplaatsgeoriënteerde kostprijsmodel worden de kosten aan de hand van verdeelsleutels, die gebaseerd zijn op de directe uren, toegerekend aan de hoofdprocessen. Een dergelijke methodiek werkt goed in een stabiele en voorspelbare omgeving waarbij de verdeelsleutel een normatief karakter heeft dat goed aansluit bij de daadwerkelijke realisatie van de kosten.

De IND acteert in een dynamische en politiekgedreven omgeving waarin de toerekening van kosten op basis van activiteiten (lees op basis van de inzet van middelen) het best aansluit bij de realisatie van de kosten. Immers de eigenaar en opdrachtgever van de IND bepaalt aan de hand van het beleid de inzet van de middelen van de IND.

In onderstaand schema wordt de relatie neergezet tussen de kosten en de uiteindelijke productie conform de ABC methodiek.



Onderstaand een toelichting op het schema:
- Kosten worden veroorzaakt door de inzet van mensen en middelen voor het verrichten van activiteiten. Aan de inzet van mensen en middelen zijn tarieven gekoppeld om een financiële doorrekening te kunnen maken.
- Mensen en middelen worden ingezet om activiteiten te verrichten om de productie van diensten en producten te kunnen realiseren.
- Vanuit de verrichting van de activiteiten worden de producten en diensten gerealiseerd.
- Bij het opstellen van de begroting wordt bottom up via de aantallen producten, de normatieve inzet van mensen en middelen en de tarieven voor de inzet van mensen en middelen het uiteindelijke kostenniveau bepaald.
- Bij de nacalculatie wordt het gerealiseerde kostenniveau teruggerekend naar de aantallen diensten en producten.

In de volgende paragraaf van dit hoofdstuk wordt de daadwerkelijke opzet van het kostprijsmodel nader uitgewerkt.

5.3 *Opzet kostprijsmodel*

5.3.1 Inleiding

In het ABC kostprijsmodel van de IND zijn de volgende elementen te onderkennen:
- De kostensoorten
- De resources
- De activiteiten
- De producten

In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk worden de elementen van het kostprijsmodel verder uitgewerkt.

5.3.2 Kostensoorten kostprijsmodel

Het kostprijsmodel is gestructureerd naar kostensoorten en organisatieonderdelen.

In het kostprijsmodel worden de volgende kostensoorten onderkend:
- Direct Personeel.
- Huisvesting.
- Indirect Personeel.
- Indirect Productiegerelateerd Personeel.
- Overige kosten.
- Specifieke proceskosten.

In het kostprijsmodel worden de volgende organisatieonderdelen onderkend (zie bijlage 4):
- Locatie
- Unit

5.3.3 Resources kostprijsmodel

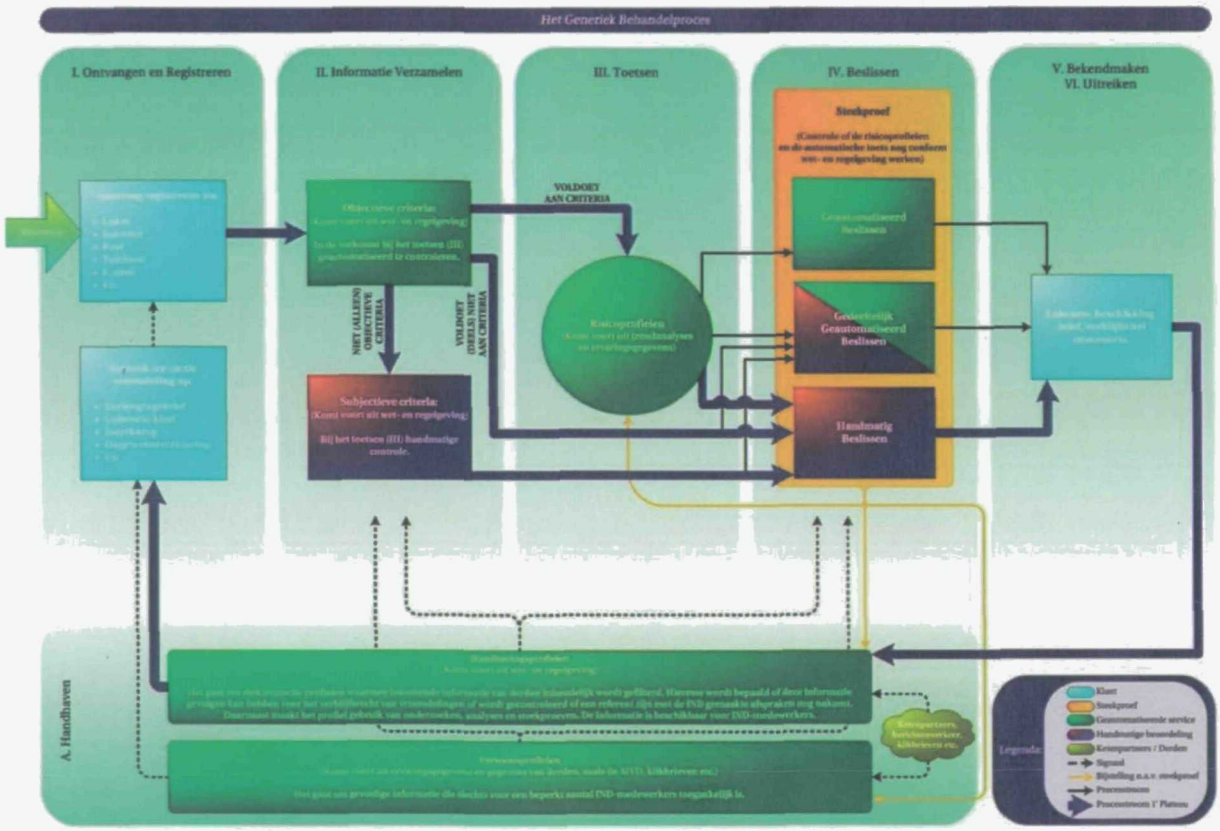
Het kostprijsmodel is tevens gestructureerd naar de resources. Hierbij worden de medewerkers van de IND als volgt getypeerd:
- Direct personeel: de medewerkers van de IND die betrokken zijn in het primaire uitvoeringsproces van de IND.
- Indirect productief personeel: de medewerkers van de IND die betrokken in het secundaire uitvoeringsproces van de IND.
- Indirect personeel: de medewerkers van de IND die betrokken zijn in de ondersteunende processen van de IND.

In de database van het kostprijsmodel worden de volgende functies onderkend:
- (Plaatsvervangend) unit manager.
- Asiel Medewerker.
- Asiel Ondersteuner.
- Behandelaar.
- Beslisser.
- Documentenonderzoekers.
- Loketmedewerkers.
- Medewerker Ondersteuning.
- medewerker Telefonie.
- Senior Behandelaar.
- Senior Beslisser.
- Senior Medewerker Ondersteuning.
- Senior Ondersteuner.
- Overig Personeel.

5.3.4 Activiteiten kostprijsmodel

De processen en activiteiten in het kostprijsmodel zijn gebaseerd op het generieke behandelproces dat momenteel wordt geïmplementeerd bij de IND.

Onderstaand een schematisch overzicht van het generieke behandelproces van de IND.



Vanuit het generieke behandelproces van de IND zijn de volgende processen onderkend:

- Asiel.
- GC-KAO.
- Naturalisatie.
- PV.
- Regulier Economisch.
- Regulier Sociaal.

In het proces Asiel zijn de activiteiten opgenomen:

- Bekend maken & Uitreiken.
- Beroep.
- Beslissen.
- Bezwaar.
- Handhaving.
- Management & support.

- Ontvangen & registreren.
- Projecten extern.
- Projecten intern.
- Toetsen.
- Verstrekken klantinformatie.
- Verwerken klachten.
- Verzamelen informatie.

In het proces GC-KAO is de volgende activiteit opgenomen:
- KAO.

In het proces Naturalisatie zijn de volgende activiteiten opgenomen:
- Bekend maken & Uitreiken.
- Beroep.
- Beslissen.
- Bezwaar.
- Handhaving.
- Management & support.
- Ontvangen & registreren.
- Projecten intern.
- Toetsen.
- Verstrekken klantinformatie
- Verwerken klachten.
- Verzamelen informatie.

In het proces PV zijn de volgende activiteiten opgenomen:
- Ontvangen & registreren (Ulad).
- Analyse verweer / zienswijze.
- Resumptie.
- Zitting.
- Zitting (Ulad).
- Uitspraak- analyse.
- Afsluiten (Ulad).
- Terugkoppeling VP/Kmar/DT&V.

In het proces Regulier Economisch zijn de volgende activiteiten opgenomen:
- Bekend maken & Uitreiken.
- Beslissen.
- Bezwaar.
- Management & support.
- Ontvangen & registreren.
- Projecten extern.
- Projecten intern.
- Verstrekken klantinformatie.
- Verwerken klachten.
- Verzamelen informatie.

In het proces Regulier Sociaal zijn de volgende activiteiten opgenomen:
- Artikel 64.
- Bekend maken & Uitreiken.
- Beslissen.
- Bezwaar.
- Management & support.
- Ontvangen & registreren.
- Projecten extern.
- Projecten intern.
- Verstrekken klantinformatie.
- Verwerken klachten.
- Verzamelen informatie.

De opzet van de processen en de onderliggende activiteiten zijn gezamenlijk gedefinieerd met de accountteams en het lijnmanagement van de IND in een aantal workshops en individuele gesprekken.

5.3.5 Producten kostprijsmodel

In het kostprijsmodel zijn de volgende producten opgenomen:
- Asiel beslis AC.
- Asiel beslis OC.
- Asiel bezwaar.
- Bezwaar-MVV.
- Bezwaar-Visum.
- Dublin.
- Fraude onderzoeken.
- MVV Arbeid.
- MVV Gezinshereniging/vorming.
- MVV Kennismigranten.
- MVV Overig.
- MVV Studie.
- MVV Uitwisseling.
- MVV-EU/EER-onderdanen.
- Naturalisatie Beroep.
- Naturalisatie Bezwaar.
- Overige Verzoeken.
- Projecten.
- Verzoeken.
- VVA (on)bep.
- VVR.
- VVR overig-intrekking.
- VVR overig-omwisseling.
- VVR overig-vermissing.
- VVR vervolg-Onbepaalde tijd.
- VVR vervolg-Verlenging.
- VVR vervolg-Wijziging beperking.
- VVRMM Arbeid.

- VVRMM Gezinshereniging/vorming.
- VVRMM Kennismigranten.
- VVRMM Overig.
- VVRMM Studie
- VVRMM Uitwisseling.
- VVR-overig-OVR.
- VVRZM Arbeid.
- VVRZM EU.
- VVRZM Gezinshereniging/vorming.
- VVRZM Kennismigranten.
- VVRZM Overig.
- VVRZM Uitwisseling.

De producten zijn gezamenlijk gedefinieerd met de accountteams en het lijnmanagement van de IND in een aantal workshops en individuele gesprekken. In bijlage 4 zijn de producten in een overzicht gerelateerd aan de directies.

De producten kunnen worden geclusterd naar een hoger niveau. In de database van het kostprijsmodel zijn de producten op het laagste niveau opgenomen.

6 Model data

6.1 *Inleiding*

In dit hoofdstuk wordt nadere uitwerking gegeven van de model data, de methodiek van de mappings en het niveau in de organisatie waarop de mappings zijn gemaakt.

6.2 *Methodiek data mapping*

Om het model herkenbaar te maken voor het lijnmanagement van de IND zijn de verschillende datasets, financieel, HR, productie en tijdschrijven, aan elkaar gekoppeld op unitniveau. Door deze koppeling op unitniveau is het mogelijk om een normenset op te stellen op unitniveau welke herkenbaar zijn voor de lijnmanagers. De mappings zijn gevalideerd door de verschillende procesdirecties van de IND.

Voor de verdeling van FTE'en naar producten en kosten naar de FTE'en is gekozen voor een methodiek die het beste aansluit bij de huidige as-is situatie van de IND.

6.3 *Opzet data mapping*

De verschillende datasets zijn aan elkaar gekoppeld op unitniveau. Hierdoor is per productieve unit zichtbaar hoeveel producten de unit heeft geproduceerd, het aantal FTE'en per functie dat hiervoor is ingezet, welke activiteiten door deze FTE'en zijn uitgevoerd en het aantal kosten dat voor de producten is gemaakt.

Indikking functies

Voor de overzichtelijkheid van het model zijn de verschillende functies binnen in zowel de tijdschrijf- als de HR data IND ingedikt tot acht functies. Op basis van de functiebenaming, locatie en de unit waar de persoon werkzaam is één van de functies gekoppeld aan de persoon.

Tijdschrijven

De IND schrijft sinds 2005 tijd. De tijdschrijfcodes zijn gekoppeld aan een activiteit van het kostprijsmodel. Verlof, ziekte, studie en interne overleggen zijn niet gekoppeld aan een activiteit. Op basis van de relatieve verdeling van de geschreven tijd van een functie per unit is het aantal FTE'en van de unit verdeeld over de activiteiten.

Activiteiten naar producten

Om de activiteiten aan de producten toe te kunnen rekenen is het van belang te weten hoe vaak een activiteit wordt uitgevoerd voor een bepaald product en hoe lang deze activiteit duurt voor het betreffende product. Het verzamelen van informatie voor de verblijfvergunning van een au pair zal bijvoorbeeld meer tijd in beslag nemen dan bijvoorbeeld een kenniswerker die voor een multinational in Nederland komt werken. Per product is een weging meegegeven op basis van gerealiseerde tijd per product over 2008 om de ingezette FTE'en over de producten te verdelen.

Voor de gerealiseerde tijd per product als verdeelsleutel is gekozen omdat dit de meeste representatieve data is die op het moment van de ontwikkeling van het kostprijsmodel beschikbaar is. De verdeling van de bezetting op een unit naar de verschillende activiteiten is voorgelegd aan de lijnmanager van de unit. De lijnmanagers hebben de mogelijkheid gehad om wijzigingen aan te brengen in deze verdeling. Deze wijzigingen zijn verwerkt in het kostprijsmodel en de normenset.

Producten

De IND hanteert intern een productcatalogus met een groot aantal verschillende producten. In het model zijn voor de eenvoud van het model producten geclusterd op subproductniveau. Gevolg hiervan is dat als de verhouding tussen de eindproducten die onder het subproduct liggen verandert dit gevolgen kan voor de normering en de kostprijs van het betreffende subproduct.

Loonkosten naar FTE'en

De loonkosten van het personeel dat op een unit werkzaam is, is verdeeld over de FTE'en op basis van de schaal van de betreffende functie. Elke FTE op een unit is vermenigvuldigd met het rijksbrede gemiddelde salaris van de betreffende schaal. Op basis van deze weging zijn de loonkosten op de unit verdeeld over de FTE'en op de unit.

Opzet normenset

De in de vorige paragraaf beschreven mappings resulteren in normering van de inzet van functies op activiteiten voor de gerealiseerde productie van de eerste acht maanden van 2009. De normenset is zo opgebouwd dat de normen op procesniveau afgebroken kunnen worden tot normen per unit. Per unit is genormeerd hoeveel FTE van een functie ingezet mag worden op een activiteit per type product. Op basis van de verwachte productie is vooraf te bepalen hoeveel FTE'en van een functie ingezet zal op de unit.

KAO

KAO is verdeeld aan de hand van de ingeschatte tijdsbesteding voor de processen Asiel, Regulier, Naturalisatie, externe partijen (m.n. gemeenten) en staf.

6.4 *Gehanteerde calculatiestappen*

De feitelijke toerekening van de kosten vindt plaats door de onderstaande calculatie te doorlopen:

1. Het model berekent de kosten per Functie door de personele kosten toe te wijzen aan de functies gewogen naar de bezetting in FTE gewogen met de functiewaardering (schaal).
2. De inzet van het personeel per unit is de sleutel voor de vaststelling van de personele kosten per activiteit.
3. De kosten van activiteiten worden verdeeld naar de producten van de unit op basis van het productievolume, de frequentie en de weging van het product. De kosten van een product zijn afhankelijk van de productie (hoe meer producten, hoe meer activiteiten uitgevoerd moeten worden), het aantal keer dat een activiteit wordt uitgevoerd per eenheid product (de frequentie) en de relatieve zwaarte van het product ten opzichte van de andere door de unit geleverde producten.
   Het uitgangspunt in het model is dat de frequenties in principe de waarde 1 hebben.

Voor de weging is de feitelijke ureninzet per product uit de nacalculatie over 2008 gehanteerd.

4 De activiteit "Management & Support" is wordt toegewezen aan de producten van de unit, op basis van de toerekening van direct personeel per product.

5 De personeelskosten van de ULAD's worden toegewezen aan de hand van de inzet van direct personeel per locatie, directie en product.

6 Voor KAO zijn specifiek verdelingen van units naar procesdirecties vastgesteld. Deze sleutels worden gehanteerd als eerste verdeelsleutel naar de directies. De toerekening aan de producten vindt plaats aan de hand van de inzet van direct personeel per product van de primaire productie eenheden.

7 Van de overgebleven niet productieve units worden de kosten verdeeld aan de hand van de IND brede inzet van personeel per product.

8 Van alle units worden de overige kostensoorten (huisvesting, automatisering, processpecifieke kosten en overige kosten) worden per unit toegerekend conform de toerekening van personeel van de unit per product.

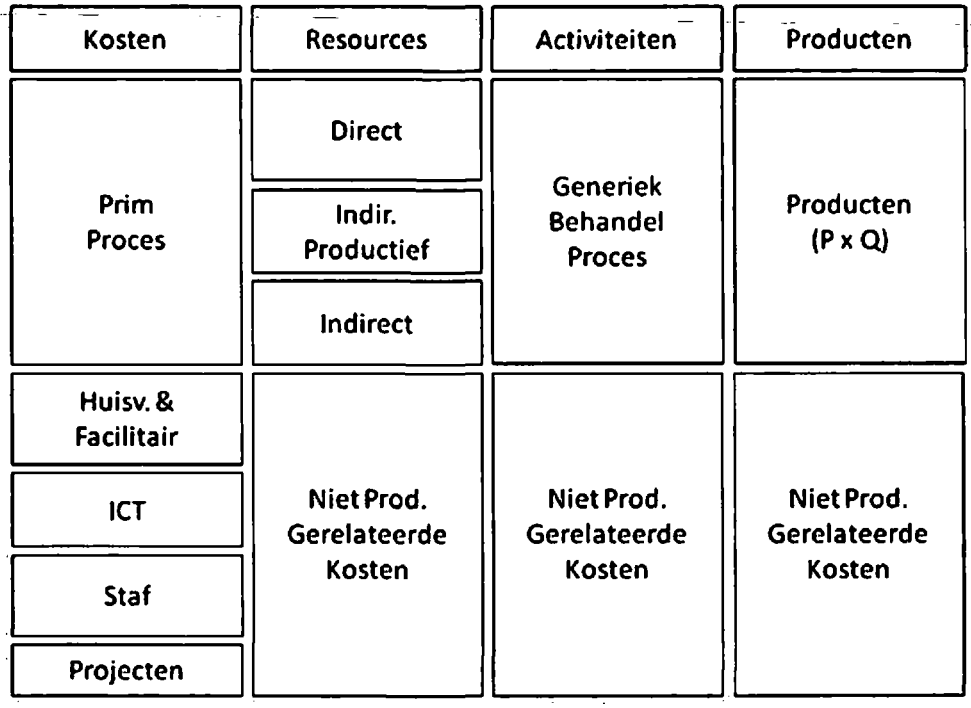
7 Bekostigingsafspraken IND

7.1 *Inleiding*

In hoofdstuk 7 van de rapportage is een eerste uitwerking van de bekostigingsafspraken opgenomen, bestaande uit uitgangspunten en deels een nadere uitwerking van deze uitgangspunten. De bekostigingsafspraken moeten de komende weken na de oplevering van de rapportage verder worden uitgewerkt en worden gekwantificeerd.

7.2 *Opzet bekostigingsafspraken*

De kern van het kostprijsmodel en de daaraan gerelateerde bekostigingsafspraken kunnen worden weergegeven aan de hand van onderstaand schema.



In het kostprijsmodel wordt de gerealiseerde kosten, via de verschillende functietypen in FTE, de stappen van het generieke behandelproces, toegerekend aan de producten van de IND.

Het kostprijsmodel bestaat samengevat uit twee delen. Een output gefinancierd deel (P x Q) en een deel dat op basis van jaarlijkse afspraken gefinancierd wordt.

In aanvulling op het kostprijsmodel zijn de volgende uitgangspunten gedefinieerd voor de bekostigingsafspraken:

1 Het uitgangspunt voor de bekostigingsafspraken is, dat er sprake is van outputfinanciering tegen een integrale kostprijs. Hiermee voldoet de IND aan de instellingsvoorwaarden voor baten-lastendiensten en kan de kostendekkendheid van de leges worden bepaald. Daarnaast worden er aanvullende bekostigingsafspraken gemaakt waarbij onderscheid is gemaakt tussen productiegebonden kosten en niet-productiegebonden kosten.
2 De productiegebonden kosten omvatten de kosten die gemaakt worden door de volgende IND directies: Asiel, Regulier Economisch, Regulier Sociaal, Naturalisatie, Procesvertegenwoordiging en Specialistische Diensten en Internationale Samenwerking (KAO).
3 De kosten van de overige IND directies, inclusief de IND brede kosten voor huisvesting en ICT, worden meegenomen in de jaarlijks te maken afspraken voor de niet-productie gebonden kosten. Hetzij onder Huisvesting & Facilitair, ICT, Staf of Projecten.
4 Voor de outputfinanciering geldt dat de IND en de opdrachtgever jaarlijks afspraken maken over de hoeveelheid (Q) en de integrale prijs (P).
5 De afrekening vindt plaats op basis van de vooraf afgesproken integrale prijs en de gerealiseerde Q.
6 Deze afspraak geldt binnen vooraf afgesproken marges van groei en krimp (*). De afspraken worden gemaakt met de eigenaar. Herziening van deze afspraken maakt onderdeel uit van de jaarplancyclus.
7 De afspraken over de Q worden gemaakt op het niveau van hoofdproduct. Dit zijn Asiel, Regulier Sociaal, regulier Economisch en Naturalisatie.
8 De IND is in staat op het niveau van subproduct, de plannen en verantwoording te onderbouwen en toe te lichten. In bijlage 4 zijn de subproducten opgenomen.
9 Voor de niet productie gerelateerde kosten geldt dat jaarlijkse afspraken gemaakt worden over de hoogte van deze kosten. De afspraak vooraf is tevens het bedrag van de afrekening en de verrekening in de integrale kostprijs.
10 Binnen de jaarlijkse afspraken over de niet productie gerelateerde kosten wordt een onderscheid gemaakt naar de hoogte van het bedrag dat asiel gerelateerd is en het bedrag dat niet asiel gerelateerd is.
11 Vooralsnog worden er geen specifieke afspraken gemaakt over de hoogte van het vermogen. Uitgangspunt zijn de geldende regels voor agentschappen. In deze regels is het vermogen van een agentschap gemaximeerd op 5% en geldt een ondergrens van 0%. Beide uitgangspunten gelden voor de IND.

(*) De marges van groei en krimp moeten in de werkgroep van het onderzoek in december 2009 worden bepaald. Deze marges kunnen worden bepaald door het uitvoeren van een gevoeligheidsanalyse in het kostprijsmodel en een analyse van de ontwikkeling van de kosten (met name de elasticiteit). Eventueel kan worden teruggevallen op de bestaande afspraken met betrekking tot groei en krimp.

De uitgangspunten ten aanzien van de bekostigingsafspraken resulteren in de onderstaande verdeling van de risico's.

Risico	Drager	Toelichting
Afwijking productmix	Departement	Jaarlijks te verwerken in de P- afspraken (o.b.v. Plan IND)
Loonkostenontwikkeling	IND	Algemene prijsfluctuaties via Rijksbrede indexering. Anders jaarlijks te verwerken in de afspraken (Plan IND)
Invoering wet Dwangsom	IND	De IND kan de bedragen beïnvloeden
Overige veranderingen wet- en regelgeving (wijzigingen product specificaties)	IND / Departement	Generiek besluit: IND Specifiek besluit: Justitie
Algemeen Prijsrisico	IND	Binnen de af te spreken grenzen is het prijsrisico voor de IND

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 *Inleiding*

In hoofdstuk 8 van dit rapport worden de conclusies en de aanbevelingen gegeven. De conclusies hebben betrekking op de beantwoording van de hoofdvragen van dit onderzoek.

8.2 *Conclusie*

De stuurgroep van het onderzoek heeft het kostprijsmodel, de herijking van de normen en de bekostigingsafspraken vastgesteld en hiermee zijn de doelstellingen van het onderzoek gerealiseerd.

Het kostprijsmodel geeft een goed inzicht in de kostentoerekening als gevolg van de inzet van mensen en middelen waarbij de kostentoerekening is gebaseerd op het (toekomstige) generieke behandelproces. Daarnaast is het kostprijsmodel een sturingsinstrument voor de verschillende managementniveaus binnen de IND en kunnen wijzigingen in de uitvoering zowel voorcalculatorisch als nacalculatorisch worden bepaald. Op basis van het vernieuwde kostprijsmodel zijn normen afgeleid voor de herijking van de kostprijzen voor de periode 2010-2011. Deze normen zijn gebaseerd op de realisatie van 2008 en 2009. Vervolgens zijn deze normen afgestemd met het lijnmanagement van de IND aan de hand van interviews en workshops. De bezuinigmaatregelen zijn als gevolg van de objectieve as-is benadering nog niet verdisconteerd in de normenset. Tenslotte zijn de uitgangspunten voor de bekostigings-afspraken 2010-2011 vastgesteld.

Bovenstaande dient wel verder te worden genuanceerd. Het herziene kostprijsmodel dat nu per november 2009 is opgeleverd, is een eerste versie in een MS-Access/MS-Excel omgeving. Het kostprijsmodel is gebaseerd op het (toekomstige) generieke behandelproces van de IND en dient verder te worden afgestemd (fijn slijpen) met de IND organisatie. Voor wat betreft de normenset is gebruik gemaakt van de gegevens van de realisatie uit 2008 en deels 2009. De IND organisatie is momenteel volop in beweging waardoor een periodieke actualisatie van het kostprijsmodel randvoorwaardelijk is geworden. Ten aanzien van de bekostigingsafspraken zijn duidelijke uitgangspunten gedefinieerd waarbij er naast de reguliere voorwaarden van een baten-lastendienst (outputfinanciering: integrale P * Q) aanvullende afspraken zijn gemaakt voor de productiegebonden kosten en de niet-productiegebonden kosten. Daarnaast wordt er een vaste verdeling voor de kostentoerekening afgesproken voor Asiel en Regulier (inclusief Naturalisatie). De bekostigingsafspraken moeten de komende weken nader worden gekwantificeerd voor wat betreft de bandbreedte van de productie (Q).

Verder merken wij op dat het tijdschrijven geen voorwaarde is om het nieuwe kostprijsmodel te kunnen onderhouden. Wel zal voor de externe verantwoording van projecten en de inzet van EU middelen, aan (een vorm van) tijdverantwoording gedaan moeten worden. Afgesproken wordt dat de IND, indien zij afstapt van het tijdschrijven, moet zorgdragen voor een alternatieve methodiek en, dat dit gecommuniceerd wordt met de opdrachtgever (DG WIAV) en de ARK en dat deze alternatieve methodiek tijdig operationeel is.

8.3 *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 en het eerste kwartaal 2010 (korte termijn):

- Het verder afstemmen van het kostprijsmodel met het lijnmanagement van de IND aan de hand van interviews en workshops. Doelstelling hiervan is het verder fijn slijpen van het model (bijvoorbeeld: de activiteiten uit het generieke behandelproces, de toerekening van kosten aan de directe fte's en de managementinformatie). Afgeleid hiervan is het model op het juiste niveau inzetten voor de operationele sturing van de IND organisatie.
- Het kwantificeren en afstemmen van de bekostigingsafspraken met de ministeries van Justitie en Financiën. Daarnaast moeten er nog specifieke afspraken worden gemaakt over de leges als onderdeel van de begroting en de rol die de eigenaar gaat vervullen (Leges worden gezien als inkomsten van de IND. Het risico op niet-inbaar zijn wordt expliciet door eigenaar gedragen. IND rapporteert over legesontwikkeling in de reguliere rapportagelijnen).
- Het opstellen van een gedragen begroting voor 2010 op basis van nacalculatie 2009 (year to date), prognose 2009 en verwachte wijzigingen 2011 (uitgangspunt hierbij is dat interne- en externe begroting sluiten).
- Het doorrekenen van scenario's en het bepalen van de gevoeligheden van de parameters in de uitvoering (draaiknoppen). Voorbeeld hiervan is het laten oplopen van de voorraden waarbij de streeftermijn van de IND maximaal de wettelijke termijn kan naderen als gevolg van de Wet Dwangsom.
- 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 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. Wij merken hierbij op dat tijdens de uitvoering van het onderzoek door Ernst & Young een eerste aanzet is gegeven tot de ontwikkeling van een datawarehouse om de gegevens uit de verschillende systemen aan elkaar te relateren (als gevolg van het ontbreken van een uniforme grondslag). Voor wat betreft de cost managementinformatie zou goed gebruik kunnen worden gemaakt van deze eerste aanzet voor een datawarehouse.
- Het blijvend 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 borging 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).

Aanbevelingen voor 2010 volgend op de korte termijnacties:

- 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. Hiermee wordt de uniformiteit ten aanzien kostentoerekening en bekostiging in de IND organisatie geborgd.
- Het herdefiniëren van de informatiepiramide. In de huidige situatie wordt er informatie op strategisch directie en operationeel lijnmanagement niveau gegenereerd. Er ontbreekt een tactisch niveau dat inzicht geeft in de uitvoering en de financiële consequenties hiervan op geclusterd unitniveau. De huidige managementinformatie op operationeel unitniveau is gegeven het groot aantal units voornamelijk relevant voor het directe lijnmanagement van die specifieke unit. Bij het definiëren van een tactisch niveau kunnen de verschillende informatiestromen (operationeel, financieel en HR) op elkaar worden aangesloten en krijgt het (senior) management relevante stuurinformatie op directieniveau.
- 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 gebruik van het kostprijsmodel voor interne benchmark doeleinden om te komen tot continue procesverbetering.

Aanbevelingen 2011:

- 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.
- De mogelijkheden onderzoeken om het kostprijsmodel te koppelen aan INDIGO voor een eenduidige grondslag en real time dataverwerking.

Bijlage 1: Documentatie en interviews

De onderstaande tabel bevat de brondocumenten van het onderzoek.

	Document	Datum / versie
1.	090915 STIP YTD 0906.xls	15/09/2009
2.	2009.03.SAP Dump.xls	21/10/2009
3.	2009.04.SAP download v2.xls	21/10/2009
4.	2009.05.SAP download v2.xls	21/10/2009
5.	2009.06.SAP Dump.xls	21/10/2009
6.	2009.07.SAP Dump.xls	21/10/2009
7.	2009.08.SAP Dump.xls	21/10/2009
8.	datastructuur.mdb	30/10/2009
9.	Kopie van GembezettingAug-Jul-Jun - Unit 1 Zwolle	15/10/2009
10.	2009.10 SAP kp ks en orders.xls	04/11/2009
11.	tussentabellen.xls	29/10/2009
12.	Handleiding Overheidstarief 2009.pdf	03/11/2009
13.	Prognose 2009.08 verdeeld naar direct_indirect.xlsx	29/10/2009
14.	Stipcodes naar activiteiten.xls	15/09/2009
15.	Productiebestand jan09 tm aug09 verkort incl DBT.xls	02/10/2009
16.	Kostenplaatsen zonder OND.xls	04/11/2009
17.	STIPMARAP 2009	23/10/2009
18.	Naturalisatie locatie Hoofddorp.xls	06/11/2009
19.	Naturalisatie locatie Hoofddorp B.xls	06/11/2009
20.	Naturalisatie Locatie Rijswijk II.xls	06/11/2009
21.	Naturalisatie Locatie Rijswijk II .xls	06/11/2009
22.	Kostprijzen Format PV 2009-H1 versie definitief.xlsx	11/11/2009
23.	Verdeling capaciteit KAO.xlsx	11/11/2009
24.	Rekenmodel IND lokketten v.0.99.xls	04/11/2009
25.	Rekenmodel IND telefonie	04/11/2009

De onderstaande tabel bevat de namen van de geïnterviewden.

	Naam	Organisatie
1.	Willem van Heel	DFEZ Justitie
2.	Ceciel Turkenburg	DG Control Justitie
3.	David Abrahams	IRF Financiën
4.	Martijn van der Plas	IND
5.	Ard van Heijnigen	IND
6.	Accountteams procesdirecties	IND
7.	Unitmanagers	IND
8.	D. de Koning	IND
9.	Michiel Jansen	IND

De onderstaande tabel bevat een overzicht van de bijeenkomsten.

	Bijeenkomst	Datum
1.	Kick-off werkgroep	25 juni 2009
2.	Werkgroep	10 juli 2009
3.	Stuurgroep	14 juli 2009
4.	Werkgroep	18 augustus 2009
5.	Werkgroep	10 september 2009
6.	Stuurgroep	18 september 2009
7.	Werkgroep	1 oktober 2009
8.	Werkgroep	22 oktober 2009
9.	Stuurgroep	26 oktober 2009
10.	Werkgroep	10 november 2009
11.	Stuurgroep	13 november 2009

Bijlage 2: Samenstelling stuurgroep en werkgroep onderzoek

In de onderstaande tabel zijn de namen van de leden van de stuurgroep opgenomen.

	Naam	Organisatie
1.	(onafhankelijk voorzitter)	
	(secretaris stuurgroep)	IND
2.		Plv D- DMB Justitie
3.		D- DFEZ Justitie
4.		IRF Financiën
5.		IND CIO
6.		Ernst & Young

In de onderstaande tabel zijn de namen van de leden van de werkgroep opgenomen.

	Naam	Organisatie
1.		DFEZ Justitie
2.		DG Control Justitie
3.		DG Control Justitie
4.		IRF Financiën
5.		IND
6.		IND

Bijlage 3: Inventarisatie kostprijsmethodieken en normering

Onderstaand een toelichting op de verschillende methodieken van kostprijsberekening.

Inventarisatie methodieken kostprijsberekening

Delingscalculatie:
- De som van de kosten delen door de productie
- Eenvoud
- Gelijksoortige producten (één kostendrager)

Opslagmethode:
- Meerdere verschillende producten en inzicht in de verdeling van de kosten per product
- Onderscheid directe en indirecte kosten, en indirecte kosten hebben een lineair verband met directe kosten
- Eenvoud
- Nadelen: veronderstelde relatie directe en indirecte kosten, beperkt normatief karakter (realisatie vorig jaar) en niet toepasbaar bij hoge indirecte kosten

Kostenplaatsen methode:
- Directe kosten toerekenen aan het product, indirecte kosten toerekenen aan de hand van de kostenplaatsen (onafhankelijk van de directe kosten)
- Verdeelsleutels: op basis van analyse van de bedrijfsprocessen
- Voordelen: toepasbaar meerdere producten en normatief karakter verdeelsleutels
- Nadelen: bepaling verdeelsleutels, meer registratie

ABC methode:
- Directe kosten toerekenen aan het product, indirecte kosten toerekenen aan de hand van het daadwerkelijk verbruik (causaliteit)
- Toerekening op basis van activiteitenanalyse
- Kostenbronnen (cost pools): activiteiten met vergelijkbare kosten
- Kostenveroorzaker (cost drivers): op basis van capaciteitsbeslag worden kosten verbijzonderd via een activiteitentarief
- Voordelen: meest juiste berekening
- Nadelen: administratieve belasting

Samenvatting impactanalyse methodieken kostprijsberekening

Delingscalculatie:
- Zeer beperkte impact op de organisatie. Technische calculatie met zeer beperkte informatie vanuit de organisatie.
- Alleen toepasbaar bij één homogeen product.

Opslagmethode:
- Behoorlijk impact op de organisatie door onderzoek naar allocatie van directe kosten.
- Registratie ten behoeve van verdeling van directe kosten.
- Bv urenschrijven, volume registratie
- Nadelen: veronderstelde relatie directe en indirecte kosten, beperkt normatief karakter (realisatie vorig jaar) en niet toepasbaar bij hoge indirecte Kosten

Delingscalculatie:
- Zeer beperkte impact op de organisatie. Technische calculatie met zeer beperkte informatie vanuit de organisatie.
- Alleen toepasbaar bij één homogeen product.

Opslagmethode:
- Behoorlijk impact op de organisatie door onderzoek naar allocatie van directe kosten.
- Registratie ten behoeve van verdeling van directe kosten. Bv urenschrijven, volume registratie
- Nadelen: veronderstelde relatie directe en indirecte kosten, beperkt normatief karakter (realisatie vorig jaar) en niet toepasbaar bij hoge indirecte kosten

Inventarisatie en impactanalyse methodieken normering

Meten / klokken (huidige omgeving of proefstraat):
- Is expliciet in opdracht buiten scope van de opdracht gelaten, mede gezien de verwachte veranderingen in de organisatie.
- Niet passend in beschikbare doorlooptijd.
- Grote impact op de organisatie.
- INDIGO per 1 december 2009.

Simulatie:
- Niet passend in beschikbare doorlooptijd.
- INDIGO per 1 december 2009.

Vaststellen aan de hand van actuals (huidige situatie):
- Vierkantstelling in gerealiseerde periode borgt koppeling met de feitelijke uitvoering.
- Detailniveau laten passen bij wensen ten aanzien van inzichten in het model.
- Baseline voor ontwikkeling.
- Haalbaar in huidige tijdlijn.
- Commitment bij lijn.

Bijlage 4: Overzicht opzet kostprijsmodel

Bijlage 4 is vanwege de omvang een separaat document opgenomen.

Bijlage 5: Overzicht mapping model data

Bijlage 5 is vanwege de omvang een separaat document opgenomen.

Bijlage 6: Overzicht tarieven

Onderstaand een overzicht van de tarieven per salarisschaal voor 2009 (gebaseerd op handleiding overheidstarieven 2009).

loonschaal	salariskosten per mensjaar in Euro	overhead in Euro	totale kosten in Euro	*kostendekkend tarief per uur* in Euro	*kosten- plus tarief excl. btw* in Euro	*kosten-plus tarief incl. btw* in Euro
1	26.612	27.579	54.191	40	42	50
2	28.241	27.579	55.820	41	43	51
3	30.151	27.579	57.730	42	44	53
4	34.619	27.579	62.198	45	48	57
5	37.359	27.579	64.938	47	50	59
6	40.099	27.579	67.678	49	52	62
7	44.209	27.579	71.788	52	55	66
8	49.434	27.579	77.013	56	59	70
9	54.611	27.579	82.191	60	63	75
10	60.154	27.579	87.733	64	67	80
11	68.456	27.579	96.035	70	74	88
12	78.459	27.579	106.038	77	82	97
13	89.124	27.579	116.703	85	90	107
14	99.009	27.579	126.588	92	97	116
15	108.599	27.579	136.178	99	105	125
16	117.802	27.579	145.382	106	112	133
17	126.796	27.579	154.375	113	119	141
18	138.579	27.579	166.158	121	128	152

Voor iedere salarisschaal (schaal 1 tot en met 18) wordt een gemiddeld salariskostenbedrag berekend en geraamd voor het jaar 2009. Dit gemiddelde salariskostenbedrag per schaal is gebaseerd op een heel kalenderjaar voor een persoon met een volledige werktijd (d.w.z. een werktijd van 36 uur per week). In het onderzoek is uitsluitend gewerkt met de salariskosten per mensjaar in euro (tweede kolom van de tabel).

Bij de bepaling van de salariskosten, dat wil zeggen de kosten die het Rijk als werkgever maakt, worden de volgende kostencomponenten meegenomen:

- Bruto salaris.
- Vakantieuitkering.
- Eindejaarsuitkering.
- Door de werkgever te betalen premies voor ouderdoms- en nabestaandenpensioen, WAO, VUT,invaliditeitspensioen incl. het bovenwettelijke deel.
- Wachtgelden.

Bijlage 7: Overzicht validatie onderzoeksdata

Ernst & Young heeft de onderstaande onderzoeksdata gevalideerd. De validatie van de onderzoeksdata betreft het inhoudelijk afstemmen van de gebruikte onderzoeksdata van het kostprijsmodel met de IND. Er is geen accountantscontrole uitgevoerd door Ernst & Young op de aangeleverde onderzoeksdata.

Onderstaand een overzicht met betrekking tot de validatie van de onderzoeksdata.

Validatie	Wie	Wanneer
Verdeling van de bezetting naar activiteiten binnen de units	Unitmanagers IND	14 oktober t/m 4 november 2009
Labeling van tijdschrijfcodes naar activiteiten	Accountteams procesdirecties IND	15 oktober 2009
Indikking van de producten	Accountteams procesdirecties IND	15 oktober 2009
Activiteiten	Accountteams procesdirecties IND	9 oktober 2009
Mapping financiële data de naar units	Michiel Jansen	5 november 2009
Mapping HR-data naar de units	Michiel Jansen	5 november 2009
Mapping productiedata naar de units	Michiel Jansen	5 november 2009
Mapping tijdschrijfdata naar de units	Michiel Jansen	5 november 2009