Implementatie stabiele financiering IND

Definitieve versie

10 oktober 2025
2025-P4Q0/SM/MF/VD

Over dit rapport

Reikwijdte en Proces	Toelichting
Beschikbare informatie *Beperkt* *Uitgebreid*	• Alle informatie in dit document is gebaseerd op een documentstudie van interne stukken van de IND, aangevuld met bottom-up inzichten uit werksessies met primaire directies binnen de organisatie en gesprekken gevoerd met directeuren uit de bestuurlijke driehoek, de directie FEZ en het accountteam (afgevaardigden van de bestuurlijke driehoek en FEZ).
Kwaliteit van informatie *Beperkt* *Goed*	• De verstrekte informatie heeft ons in staat gesteld op hoofdlijnen inzicht te krijgen in de huidige bekostiging en financiële verantwoording om de lastenniveaus op hoofdlijnen te reconstrueren. Echter voor diepgaander en meer gedetailleerd inzicht is noodzakelijk om aansluiting te maken met de feitelijke productieprocessen binnen de IND. Daartoe zijn aanvullende validatiesessies met betrokken directies vereist.
Diepgang van de analyse *Beperkt* *Goed*	• Alle analyses in dit document betreffen een inschatting op basis van een top-down benadering, waarbij de focus ligt op beschikbaarheid van middelen. Deze top-downbenadering is getoetst op robuustheid via een bottom-up analyse, waarmee circa 86% van de kosten is onderbouwd. PwC verstrekt dit document uitsluitend voor indicatieve doeleinden en aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid voor afwijkingen ten opzichte van de werkelijke kosten die voortvloeien uit het gebruik van deze informatie. Het is de verantwoordelijkheid van de gebruikers om de begroting verder uit te werken, aanvullende gegevens te verzamelen en controle uit te voeren op de relevatie en nauwkeurigheid voor hun specifieke situatie.

Inhoudsopgave

1	Achtergrond en aanleiding opdracht	
2	Scenario’s basisinstroom	Besluitpunt 1
3	Lastenontwikkeling en integrale kostprijs	Besluitpunt 1
4	Productiecapaciteit en impact begroting	Besluitpunt 1
5	Voorstel doelmatigheidsafspraken	Besluitpunt 2
6	Voorstel maatwerkafspraken	Besluitpunt 3
7	**P&C begrotingscyclus** *(volledige uitwerking in separaat bestand)*	Besluitpunt 4

1

Achtergrond en aanleiding

Dit project richt zich primair op de voorbereidende stappen voor implementatie van het eerder vastgestelde advies in het PwC-rapport

Achtergrond

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) is een baten-lastenagentschap van het Ministerie van Asiel en Migratie. De huidige bekostiging van de IND is gebaseerd op de afrekening van de daadwerkelijke productie van asiel- en naturalisatieaanvragen. Momenteel bestaat de financiering uit ~75% p*q-financiering en ~25% lumpsumfinanciering. De IND ervaart fluctuaties in de instroom van asielzoekers, die worden beïnvloed door externe factoren zoals oorlogen en pandemieën. Deze fluctuaties resulteren in een veranderende productieopgave, wat in de praktijk resulteert in knelpunten in de huidige bekostiging.

In de periode juli-oktober 2024 heeft PwC in opdracht van de eigenaarsdriehoek JenV onderzoek gedaan naar de huidige bekostigingssystematiek van de IND. Het rapport van dit onderzoek is op 28 oktober door de bestuurlijke driehoek, inclusief Financieel-Economische Zaken en JenV vastgesteld. Onderdeel van dit rapport is een advies over een alternatieve bekostigingssystematiek, bestaande uit twee stabiele blokken van bekostiging: i) een stabiele financiering voor basisproductie en opschalingspad (maximaal ~9%) en ii) maatwerkoplossingen voor de productieopgave daarboven.

Aanleiding onderzoek

In mei 2025 is PwC door de IND gevraagd om op basis van het vastgestelde advies in het PwC-rapport, de bestuurlijke driehoek te begeleiden bij de implementatie van de voorgestelde bekostigingssystematiek en tevens een uitwerking te geven van de vormgeving van de bekostigingssystematiek door de bestuurlijke driehoek in de praktijk. Om te komen tot dit resultaat heeft PwC in voorliggend rapport onderstaande producten uitgewerkt:

- P&C-begrotingscyclus;
- Scenario's voor het vaststellen van de basisinstroom;
- Integrale kostprijs benaderd aan de hand van drie verschillende methodieken en een inschatting van het effect op de huidige en toekomstige begroting;
- Huidige productiecapaciteit van de IND en benodigde productiecapaciteit voor het verwerken van de vastgestelde basisinstroom en de werkvoorraad in het reguliere proces;
- Voorstel voor doelmatigheidsafspraken en;
- Voorstel voor maatwerkafspraken.

In het directeurenoverleg van 17 september 2025[2] heeft de IND een oplegnotitie met besluitvormingspunten ingebracht, op basis waarvan de hierboven beschreven producten zijn vastgesteld. Een belangrijke kanttekening bij deze besluitvorming is dat de keuze voor het scenario voor de basisinstroom bepalend is voor de noodzakelijke stabiele productiecapaciteit en de daarbij behorende integrale kostprijs. De keuze voor het scenario voor de basisinstroom is bepalend voor de uitwerking van de integrale kostprijs en de productiecapaciteit. De huidige berekeningen zijn gebaseerd op scenario B, wat door de IND, en MPP-team is benoemd tot het preferente scenario. Indien in een later stadium wordt besloten om uit te gaan van een ander instroomscenario (bv. vanwege de invoering van het migratiepact of op basis van toekomstige veranderingen in wet- en regelgeving), zullen de onderliggende analyses en ramingen van kostprijs en capaciteit dienovereenkomstig moeten worden aangepast.

Scope

Dit rapport richt zich primair op de voorbereidende stappen voor implementatie van het eerder vastgestelde advies in het PwC-rapport van oktober 2024[1]. Dit betekent dat andere (sturings)vraagstukken buiten scope vallen. Analyses in dit rapport zijn gebaseerd op door de IND beschikbaar gestelde data en documentatie (over de periode 2017-2024).

[1]PwC-rapportage onderzoek naar de bekostigingssystematiek van de IND, oktober 2024;
[2]Aanwezig: directeuren DEA, DGM, IND en FEZ en accountteam.

De in dit rapport gepresenteerde producten zijn zorgvuldig besproken en afgestemd in verschillende gremia

Afstemming gedurende onderzoeksperiode

De resultaten in dit rapport zijn zorgvuldig besproken in verschillende gremia, op verschillende momenten in de tijd. In onderstaande tabel is i) type contactmoment, ii) frequentie en iii) inhoud van het overleg weergegeven.

Naast dat (tussen)resultaten zijn afgestemd met verschillende formele gremia, zijn resultaten ook gevalideerd in vier verschillende werksessies met afgevaardigde van de primaire directies (concerncontrollers, business controllers en productie-regie): Juridische Zaken (JZ), Regulier en Naturalisatie (RVN), Asiel en Beschermen (A&B) en Dienstverlenen (DV).

Ter borging van de aansluiting tussen instroomprognoses, en de analyses ten behoeve van het vaststellen van de basisinstroom, zijn twee werksessies georganiseerd met het MPP-team. Tijdens deze sessies zijn de drie verschillende scenario's gevalideerd, inclusief de bijbehorende afwegingen per scenario. Tevens zijn de relevante timing en input voor de P&C-begrotingscyclus vastgesteld.

Verspreiding

Op 10 oktober 2025 is de definitieve rapportage (2025-P4Q0) opgeleverd aan de opdrachtgever en de betrokkenen binnen het directeurenoverleg van dit onderzoek. De conceptversie van de rapportage is op 15 september verstrekt aan dezelfde geadresseerden. De feedback, zoals besproken tijdens het directeurenoverleg van 18 september, is verwerkt in de finale versie van het rapport.

Type contactmoment	Frequentie	Inhoud
Voortgangsoverleggen met de IND	Wekelijks	• Statusupdates over de voortgang van het project, te ondernemen stappen, informatie- en dataverzoeken en planning
Voortgangsoverleggen met het accountteam (afgevaardigde van de bestuurlijke driehoek en FEZ)	Tweewekelijks	• Toelichting op de verschillende analyses voor het berekenen van de integrale kostprijs en de doorvertaling naar de productiecapaciteit en de begroting • Opstellen van de P&C-begrotingscyclus
Voorbereidende 1-1 overleggen met directeuren (DEA, IND, DGM en FEZ)	Twee overleggen per speler in de driehoek: één ter voorbespreking van de tussenresultaten en één ter voorbespreking eindproducten	• Voorbespreken tussenresultaten • Voorbespreken eindproducten
Directeurenoverleggen met de bestuurlijke driehoek, FEZ en het accountteam	Twee overleggen: één ter bespreking tussenresultaten en één ter bespreking eindproduct.	• Presenteren van de tussenresultaten • Presenteren van de eindproducten

2

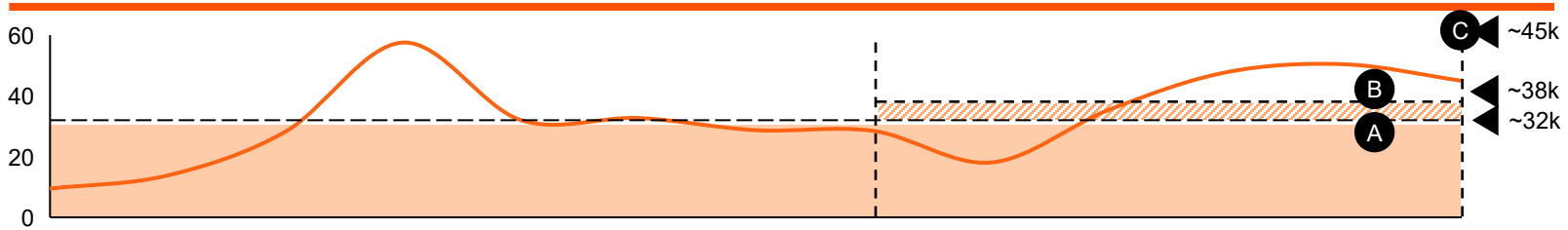
Scenario’s basisinstroom

Verschillende scenario's voor het vaststellen van de basisinstroom zijn uitgewerkt – een laag (a), midden (b) en hoog (c) scenario

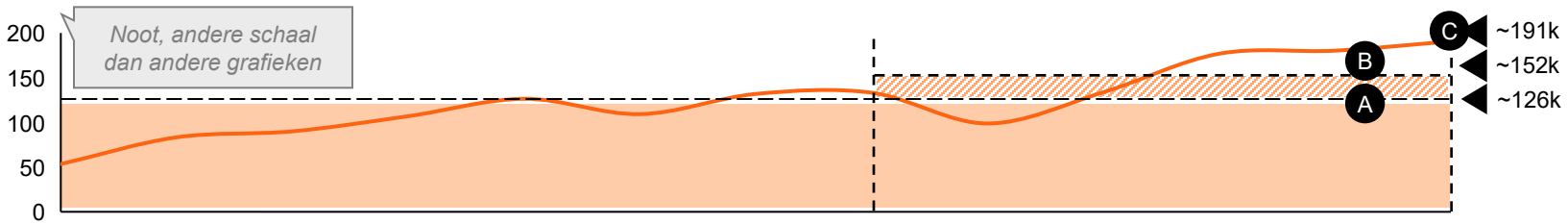
*Het **migratiepact** kan impact hebben op de instroomaantallen, maar omvang en aard hangt af van verdere operationalisatie van het pact. Het migratiepact is niet verwerkt in de scenario's. Instroomprognoses, en daarmee de opdracht aan de IND, moet herzien worden indien het pact in werking treedt.*

In de uitwerking van de analyses in dit document is scenario b doorgerekend. **Dit niveau ligt lager dan het instroomniveau '24**

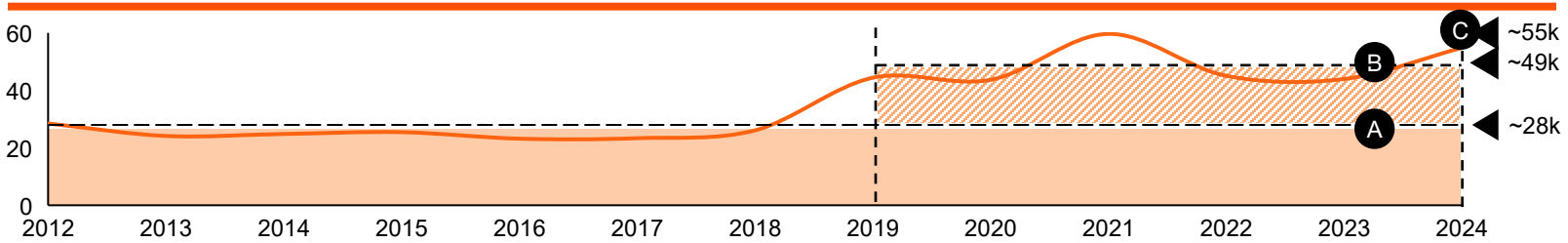
Basisinstroom asiel | *In duizend vreemdelingen*



Basisinstroom regulier | *In duizend vreemdelingen*



Basisinstroom naturalisatie | *In duizend vreemdelingen*



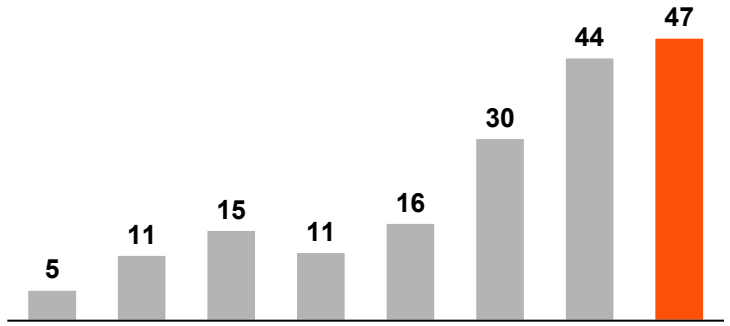
Toelichting

- **Laag scenario (a) -** Het gebruikmaken van langjarige reeksen geeft een betrouwbare indicatie van de basisinstroom mits er geen grote trendwijzigingen zijn. Vanaf 2019-2020 is echter een duidelijke stijging in het aantal asielaanvragen waarneembaar die zich tot en met 2023 voortzet.
- **Midden scenario (b) –** Langjarige trends laten een grotere stijging van instroom zien in de afgelopen vijf jaar. Het zou daarom logisch zijn om de basisinstroom vast te stellen op basis van de gemiddelde instroom over deze periode.[1] *Dit scenario sluit volgens experts van APM en IND het beste aan op de huidige productie-uitdagingen waar de IND voor staat en is daardoor als voorkeursscenario gekozen en toegepast in de uitwerking van onderliggende pagina's.*[2]
- **Hoog scenario (c) –** een mogelijke benadering is om het huidige instroomniveau van 2024 als basisinstroom te nemen en de langetermijntrend door te trekken.

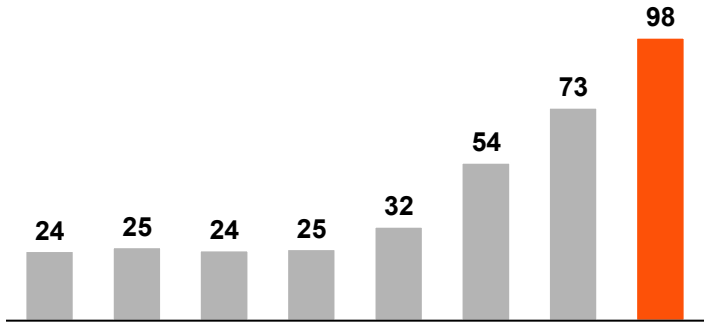
1) in deze instroomcijfers zijn de corona-effecten opgenomen, aangezien in 2021 sprake is van een inhaalslag als gevolg van de pandemie die in 2020 plaatsvond; 2) De overwegingen voor de keuze van dit scenario zijn zorgvuldig afgestemd met APM, IND en het accountteam; 3) De driehoek kan de MPP-instroomramingen achteraf gemakkelijk omzetten van producten naar vreemdelingen door 'eerste aanleg' producten op te tellen

IND heeft een werkvoorraad van ~47k vreemdelingen asiel, ~98k regulier en ~17k naturalisatie

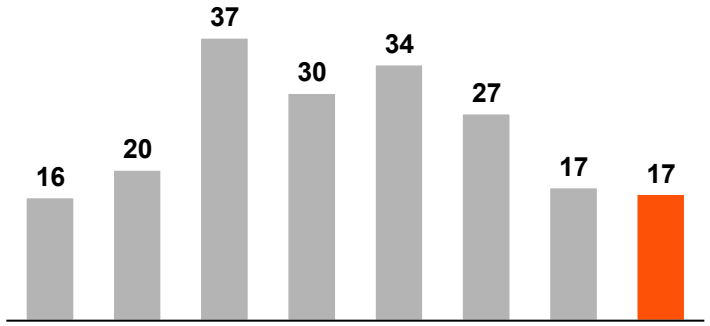
Werkvoorraad asiel | *in duizend vreemdelingen*



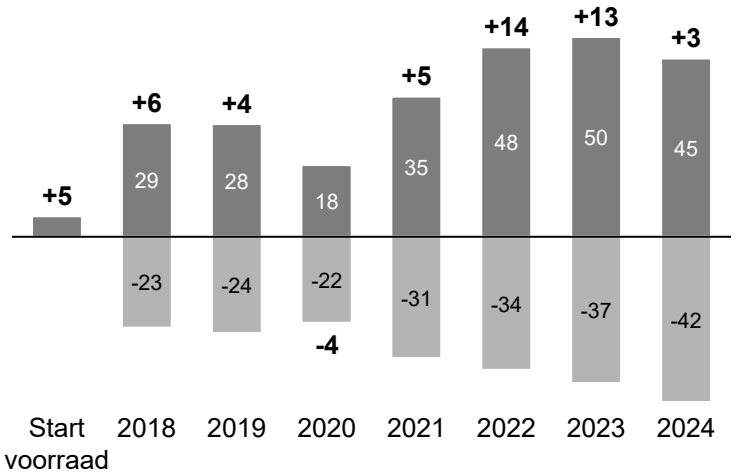
Werkvoorraad regulier | *in duizend vreemdelingen*



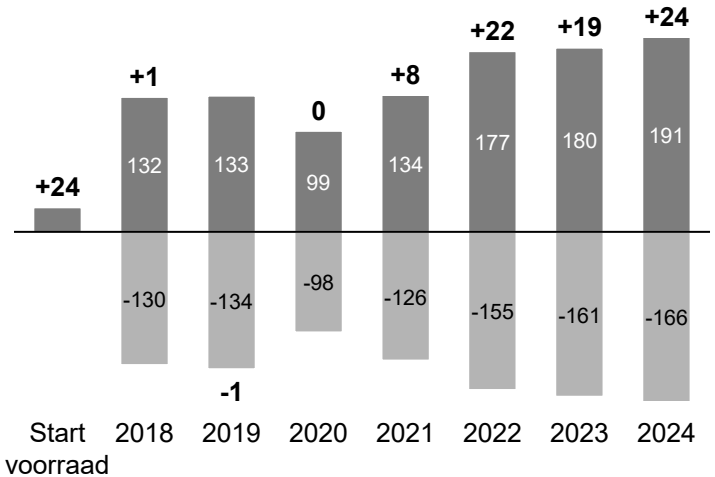
Werkvoorraad naturalisatie | *in duizend vreemdelingen*



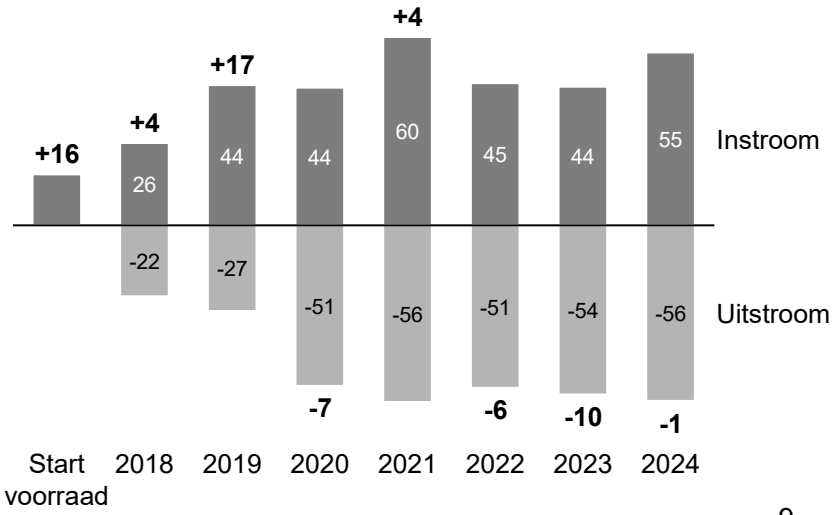
In- en uitstroom asiel | *in duizend vreemdelingen*



In- en uitstroom regulier | *in duizend vreemdelingen*



In- en uitstroom naturalisatie | *in duizend vreemdelingen*



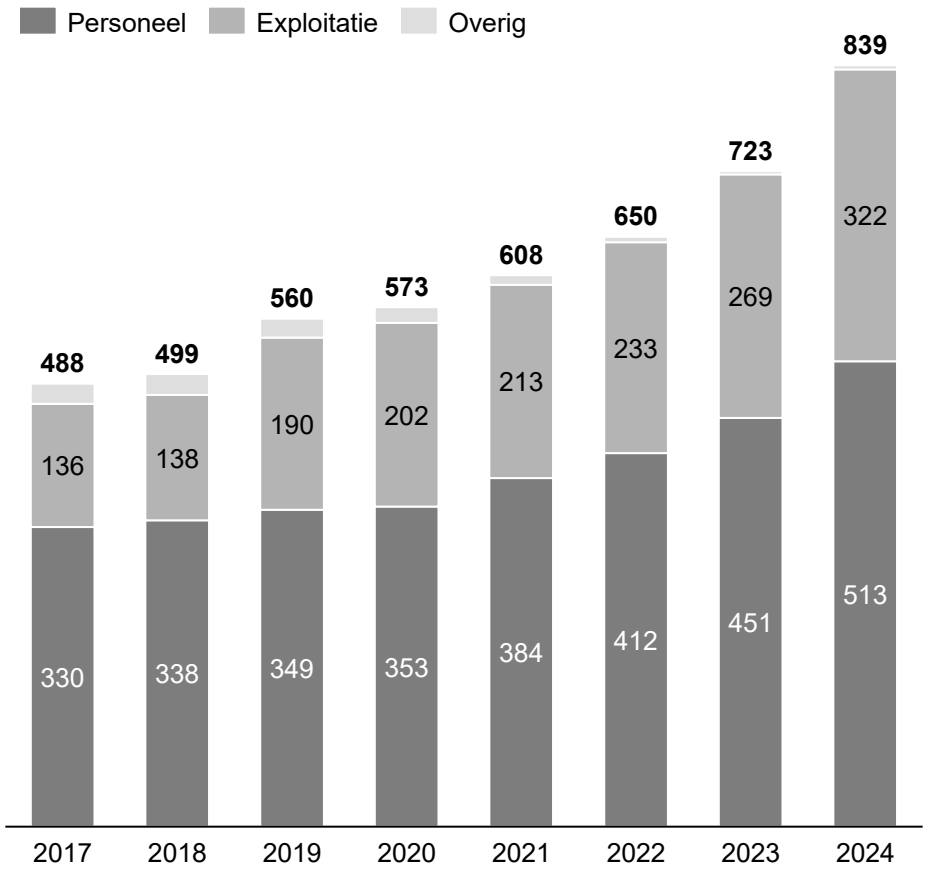
Bron: IND data met eerste aanvragen in- en uitstroom

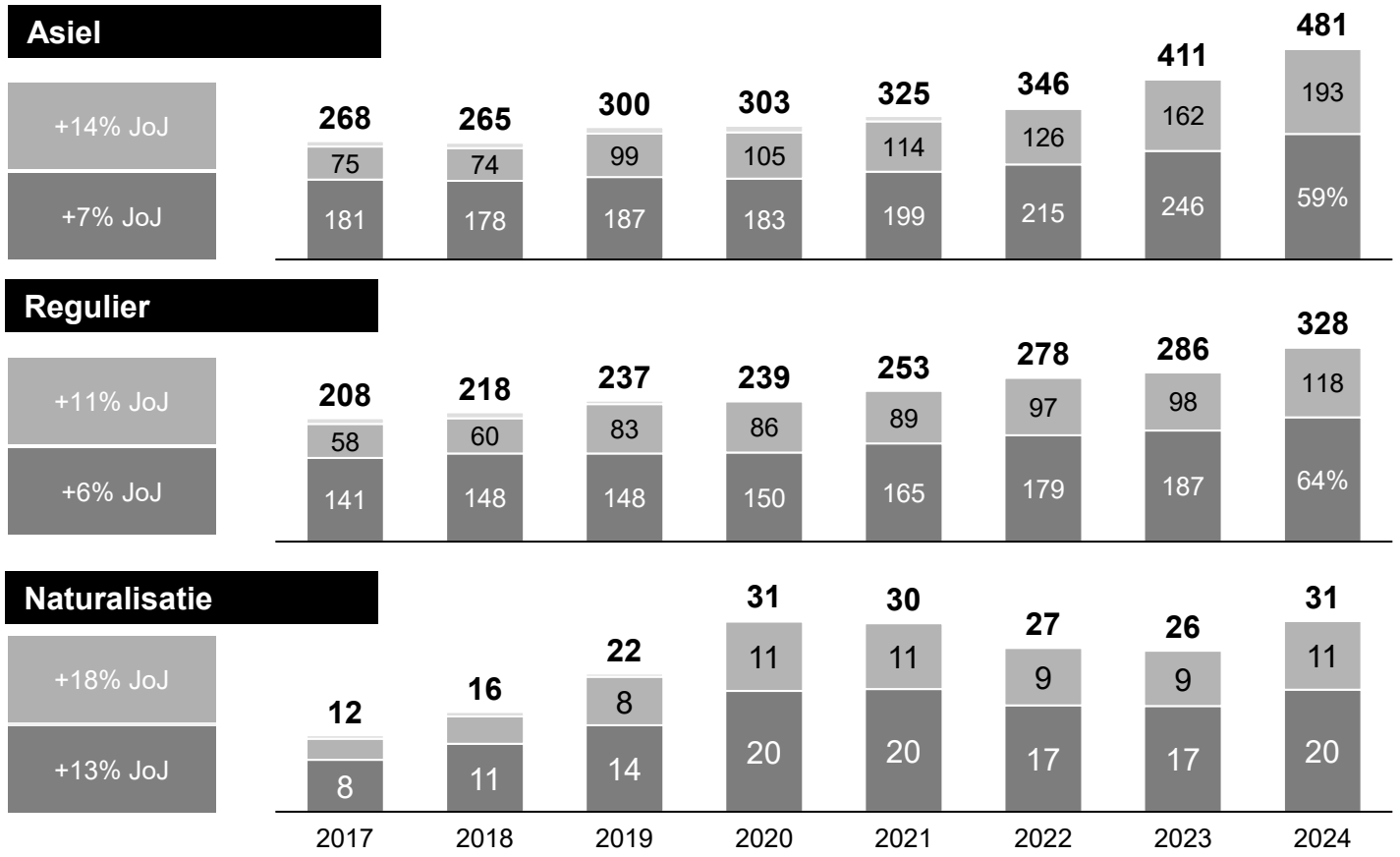
3

Lasten-ontwikkelingen en integrale kostprijs

Lastenstijging vooral gedreven door exploitatielasten over de volle breedte, en in latere jaren ook door personeelslasten

Lastenontwikkeling – personeel, exploitatie en overig
In € miljoen, prijspeil '24



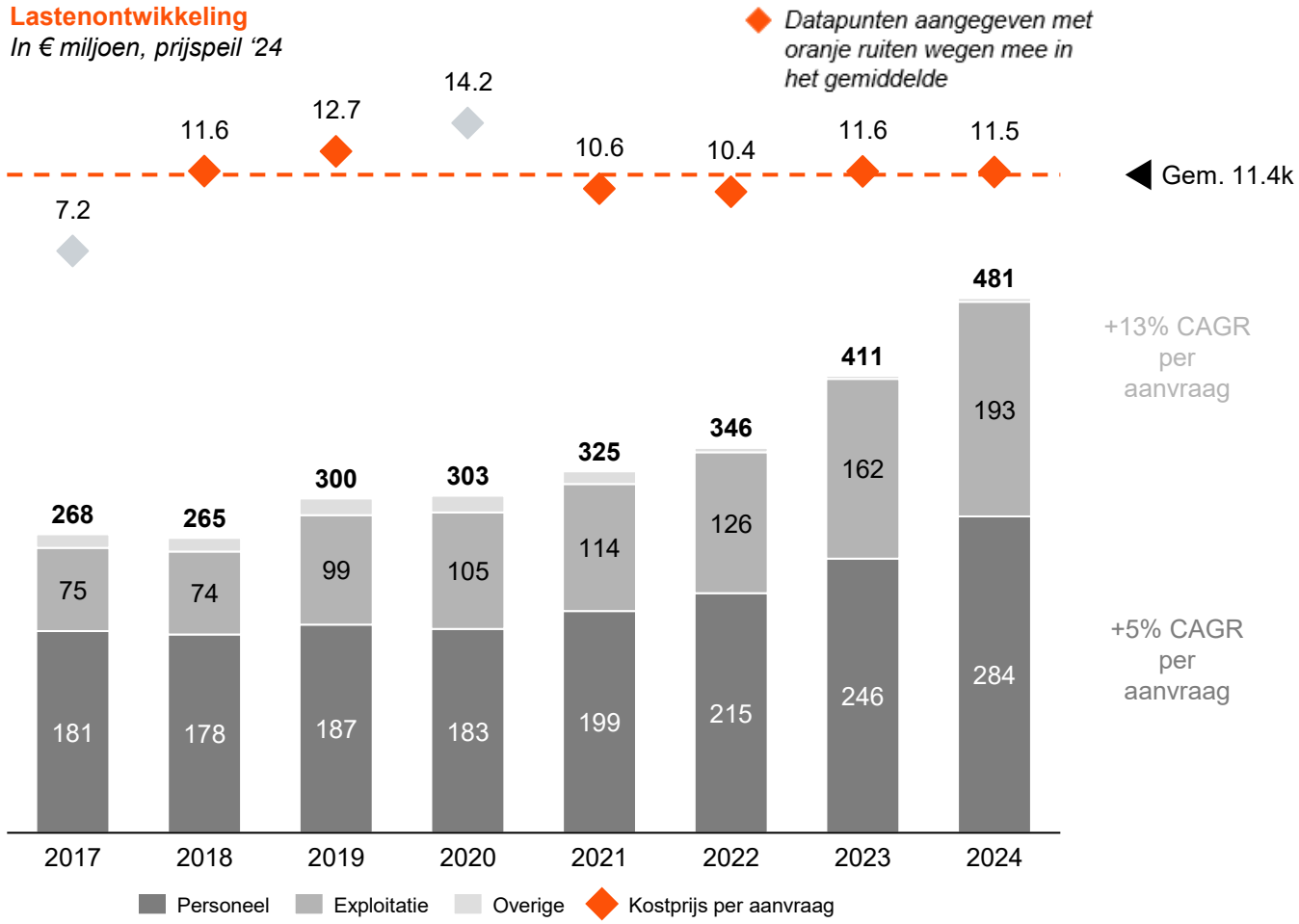


Bekostiging van midden scenario (38k vreemdelingen) kost €428 mln – grootste kostendrijvers zijn met name tolken en vertalers en automatisering en kantoor

Deepdive asiel

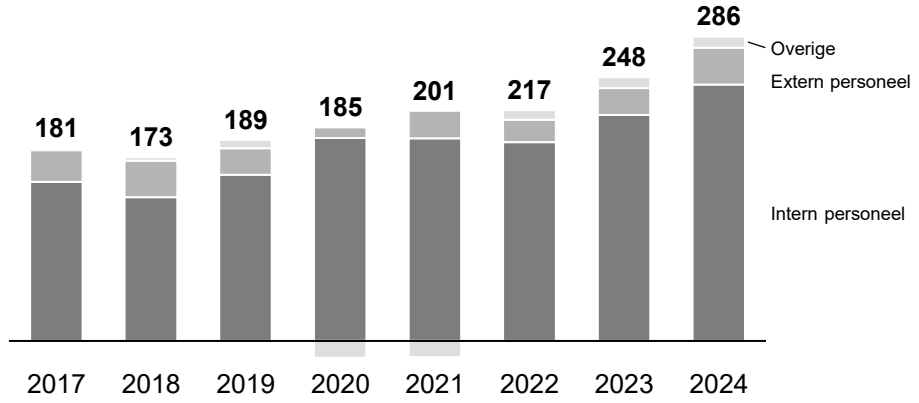
Lastenontwikkeling

In € miljoen, prijspeil '24



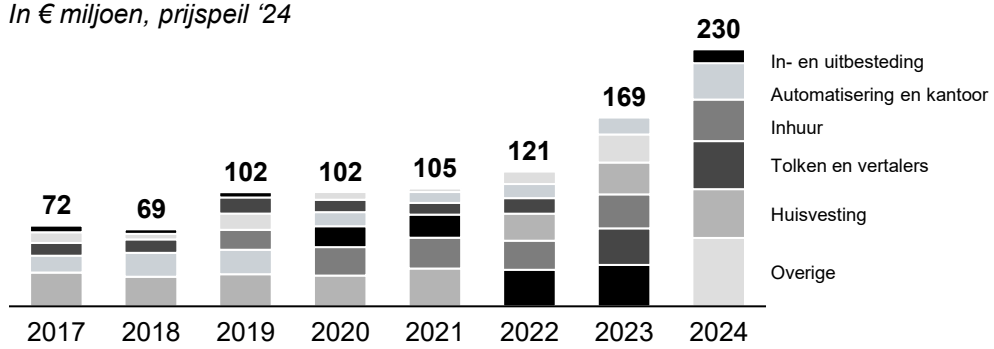
Personeelslasten

In € miljoen, prijspeil '24



Exploitatielasten

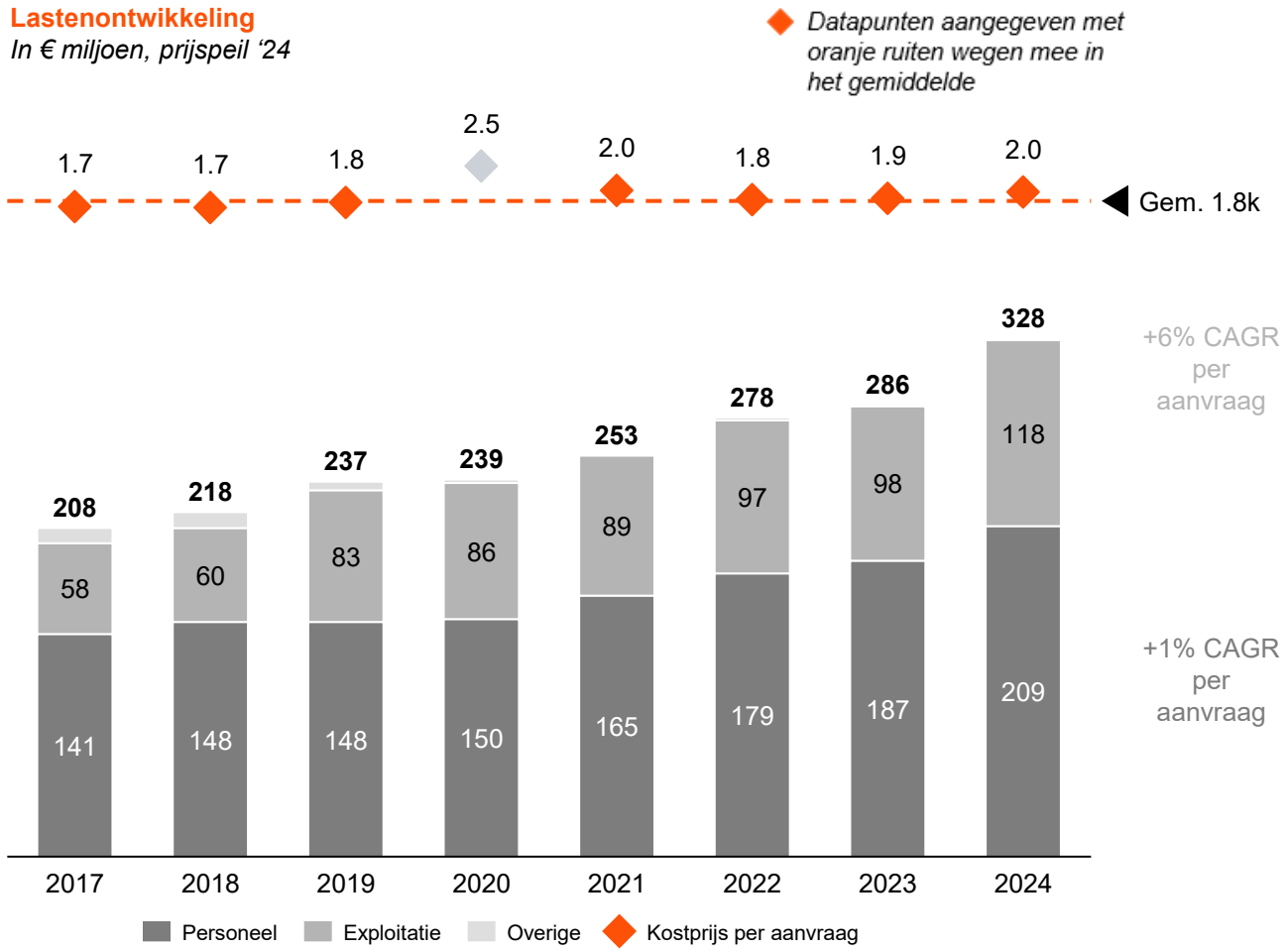
In € miljoen, prijspeil '24



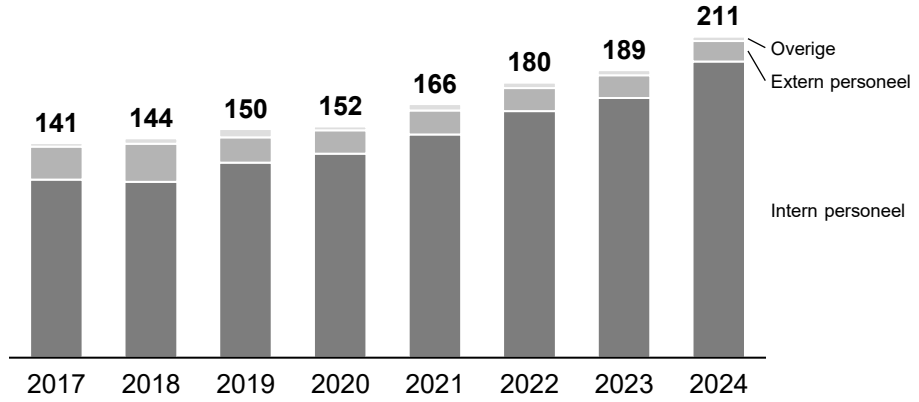
Bekostiging van midden scenario (152k vreemdelingen) kost €278 mln – grootste kostendrijvers zijn in- en uitbesteding en automatisering en kantoor

Deepdive regulier

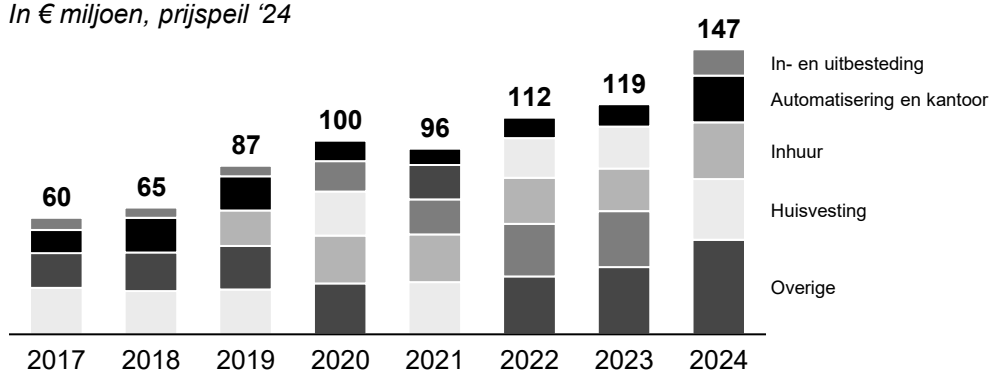
Lastenontwikkeling
In € miljoen, prijspeil '24



Personeelslasten
In € miljoen, prijspeil '24



Exploitatielasten
In € miljoen, prijspeil '24

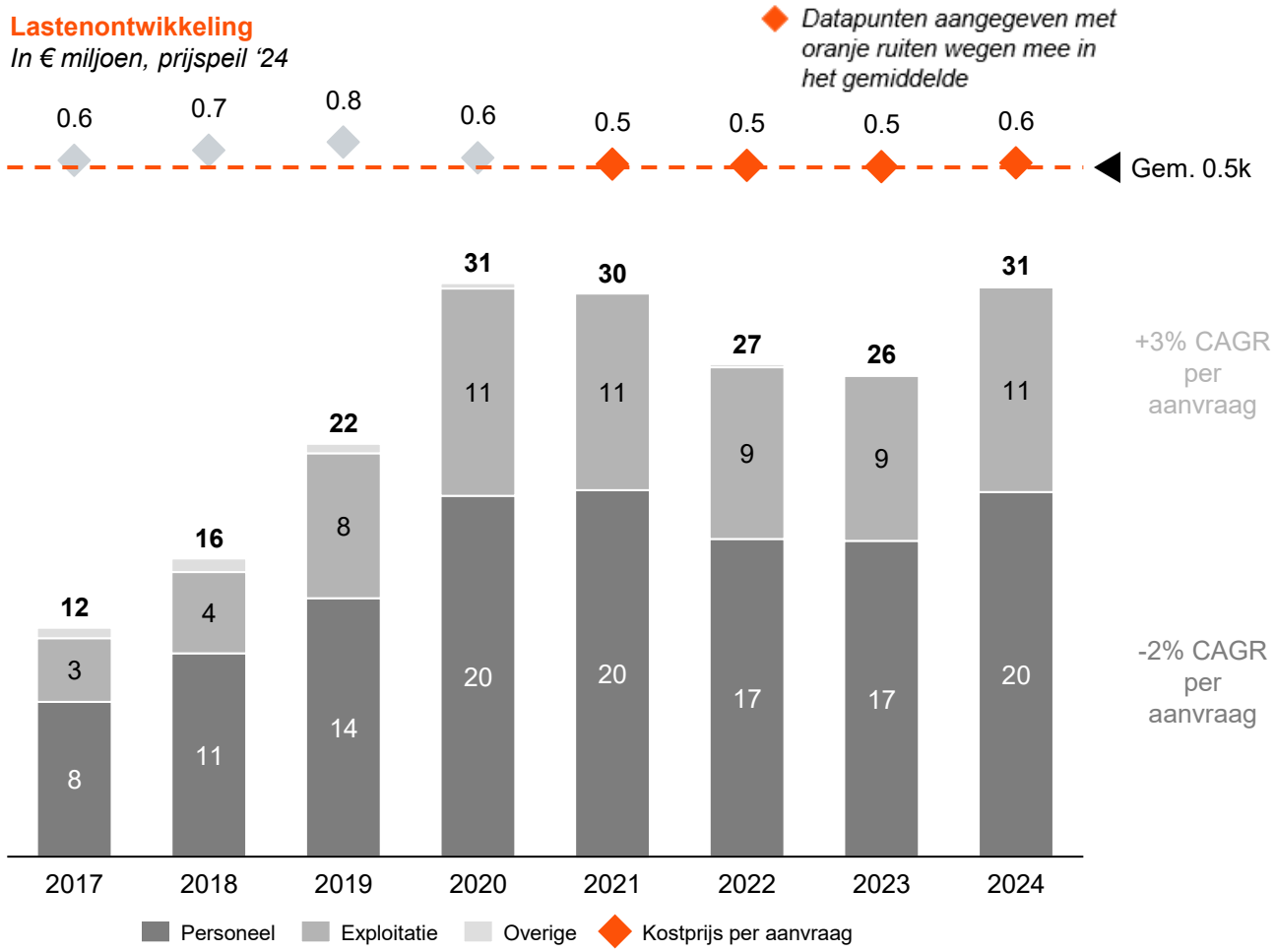


Bekostiging van midden scenario (49k vreemdelingen) kost €29 mln – grootste kostendrijvers zijn in- en uitbesteding en automatisering en kantoor

Deepdive naturalisatie

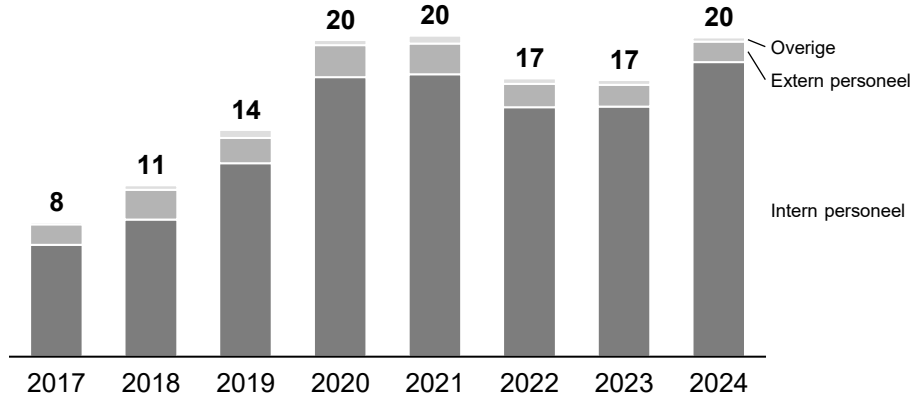
Lastenontwikkeling

In € miljoen, prijspeil '24



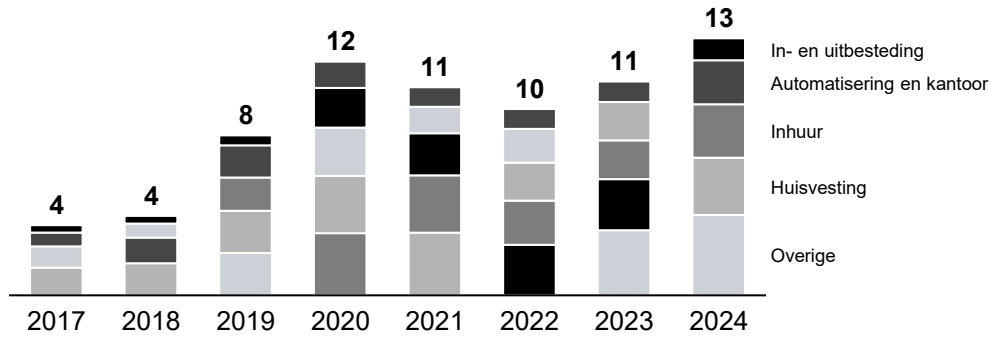
Personeelslasten

In € miljoen, prijspeil '24



Exploitatielasten

In € miljoen, prijspeil '24

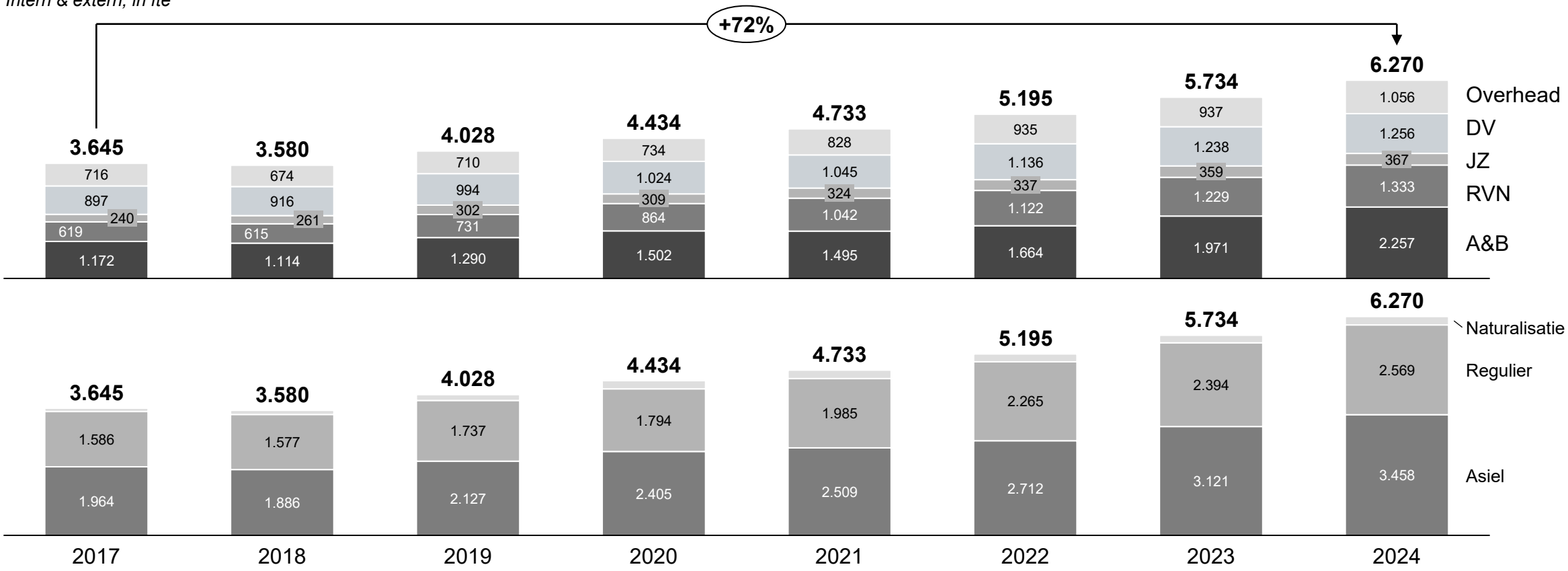


4

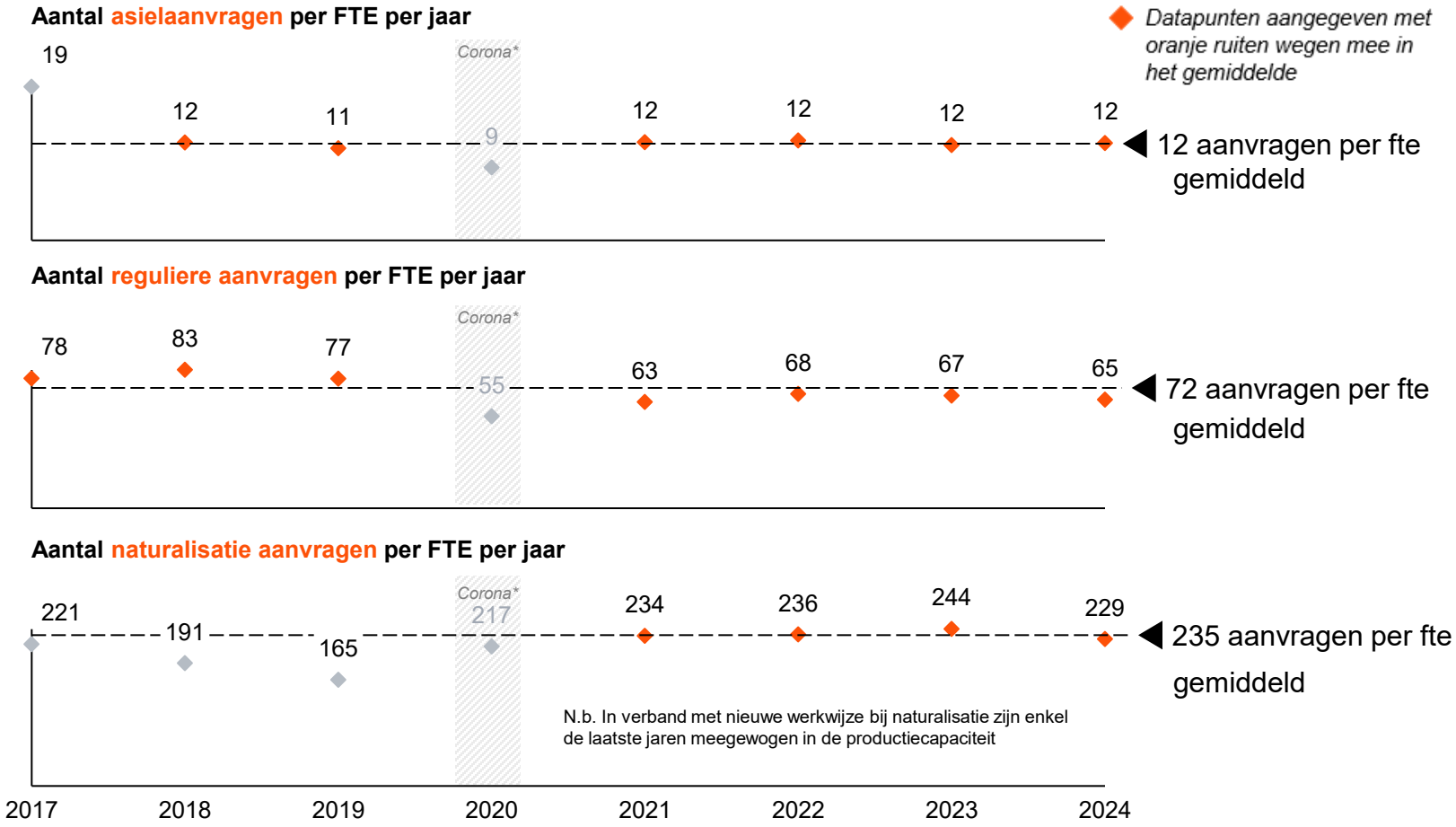
Productiecapaciteit en impact begroting

IND's formatie is gestegen van 3,6k fte in '17 naar 6,2k fte in '24 – asiel en regulier maken het gros van de formatie uit

Formatie
Intern & extern, in fte



Met de huidige formatie kan de IND 41k asielaanvragen, 184k reguliere aanvragen en 57k naturalisatie-aanvragen per jaar afhandelen



Uitgaande van het huidige aantal van 3.458 FTE resulteert dit in een huidige productiecapaciteit van **~41k asielaanvragen per jaar**

Uitgaande van het huidige aantal van 2.569 FTE resulteert dit in een huidige productiecapaciteit van **~184k reguliere aanvragen per jaar**

Uitgaande van het huidige aantal van 243 FTE resulteert dit in een huidige productiecapaciteit van **~57k naturalisatie aanvragen per jaar**

* Corona resulteerde in niet representatieve getallen en is daarom geëxcludeerd uit de berekeningen

Een scenario analyse voor wegwerken bestaande voorraad toont noodzaak tot lange termijn voortzetten huidige formatie

De berekening veronderstelt dat de bestaande werkvoorraad wordt verwerkt binnen de reguliere procedure (zonder maatwerkproductieproces en/of proces volgens het migratiepact) – een mogelijkheid kan echter ook zijn om maatwerkafspraken te maken om de werkvoorraad apart te financieren. Dit heeft impact op de benodigde formatie.

Scenario basisinstroom + Formatie wegwerken werkvoorraad = Benodigde formatie *(midden scenario)*

Asiel

Scenario	Basisinstroom	Basisformatie
Laag	32k vreemdelingen	2.671 fte
Midden	**38k vreemdelingen**	**3.126 fte**
Hoog	45k vreemdelingen	3.648 fte

Benodigde formatie voorraad	Duur wegwerken voorraad
	Laag: 5,0 jaar
~47k vreemdelingen > 3.940 fte	**Midden: 11,9 jaar**
	Hoog: Meer capaciteit benodigd

Regulier

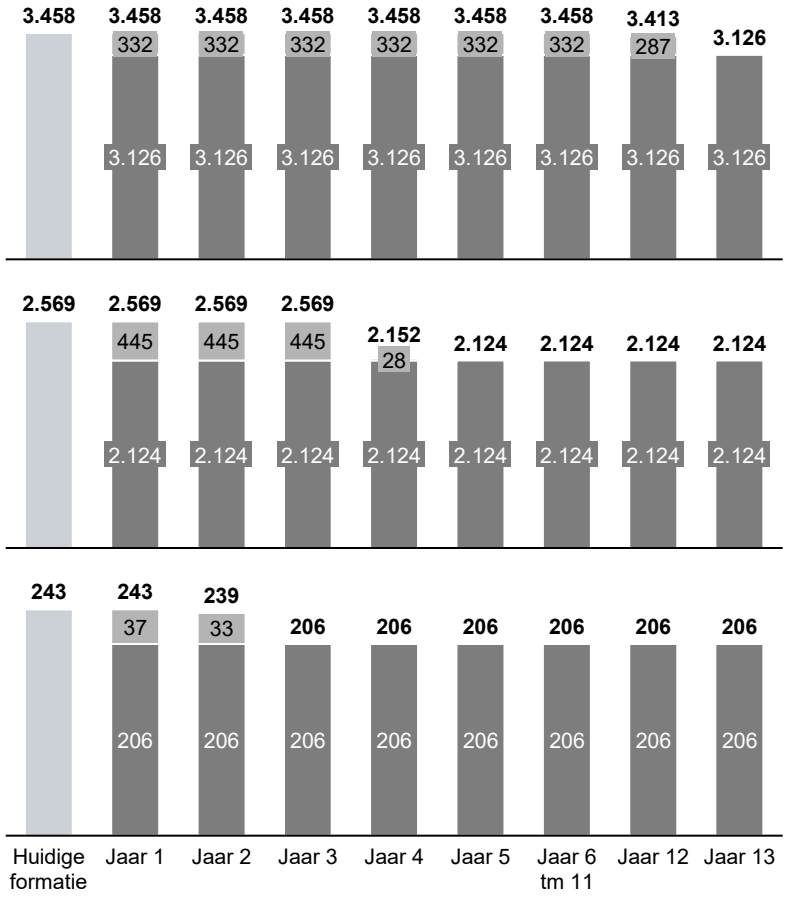
Scenario	Basisinstroom	Basisformatie
Laag	126k vreemdelingen	1.764 fte
Midden	**152k vreemdelingen**	**2.124 fte**
Hoog	191k vreemdelingen	2.660 fte

Benodigde formatie voorraad	Duur wegwerken voorraad
	Laag: 1,7 jaar
~98k vreemdelingen > 1.362 fte	**Midden: 3,1 jaar**
	Hoog: Meer capaciteit benodigd

Naturalisatie

Scenario	Basisinstroom	Basisformatie
Laag	28k vreemdelingen	121 fte
Midden	**49k vreemdelingen**	**206 fte**
Hoog	55k vreemdelingen	232 fte

Benodigde formatie voorraad	Duur wegwerken voorraad
	Laag: 0,6 jaar
~17k vreemdelingen > 70 fte	**Midden: 1,9 jaar**
	Hoog: 6,5 jaar

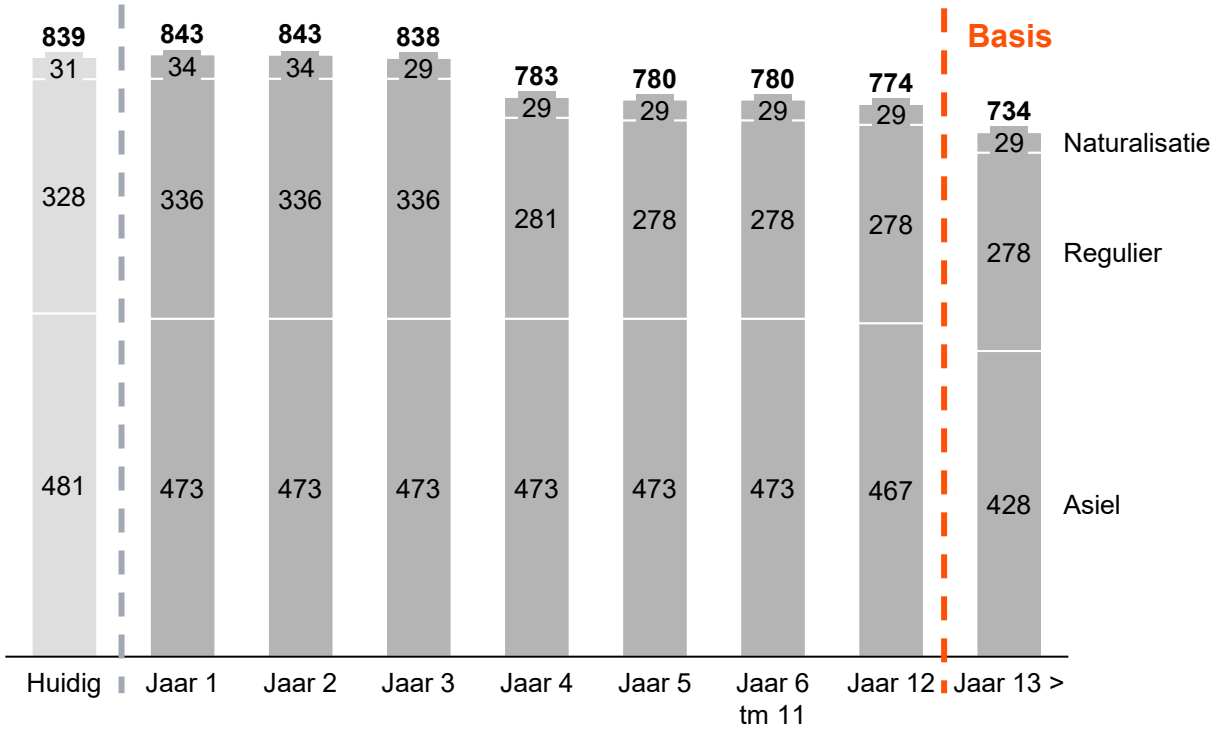


In midden scenario is de begroting in het eerste jaar ~€843 mln. en loopt na een aantal jaar terug naar een structureel niveau van ~€734 mln.

Deze inschatting van de begroting omvat niet alle kosten. Berekening gaat ervanuit dat de werkvoorraad wordt afgehandeld binnen de standaard procedure en niet apart wordt bekostigd. De kosten voor eventuele dwangsommen die ontstaan door werkvoorraad in het reguliere proces weg te werken zijn niet opgenomen.

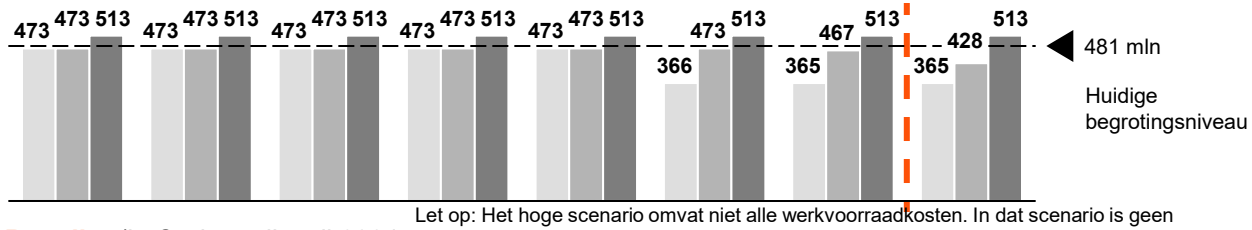
IND begroting | *midden scenario* (in € mln., prijspeil 2024)

Op dit moment voert de IND nadere cross-checks uit om te beoordelen of de voorgestelde productcategorieën (asiel, regulier en naturalisatie) voldoende aansluiten bij de productieprocessen, of dat een verdere uitsplitsing in één of twee aanvullende productsoorten op basis van productielogica wenselijk is. De verificatie van de productindeling wordt in overleg met de primaire directies verder uitgewerkt. Indien hieruit aanpassingen voortvloeien, zal de IND hierop terugkomen.



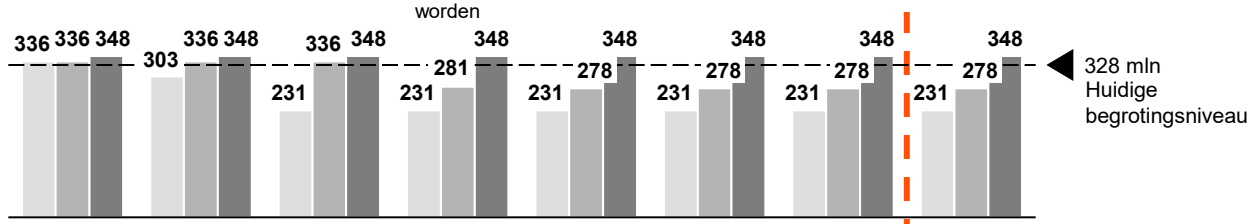
Asiel (in € mln., prijspeil 2024)

Let op: Het hoge scenario omvat niet alle werkvoorraadkosten. In dat scenario is geen capaciteit over die werkvoorraad kan wegwerken. Voor de vergelijkbaarheid met de andere scenario's zouden derhalve circa €540 mln voorraadkosten bij opgeteld moeten worden

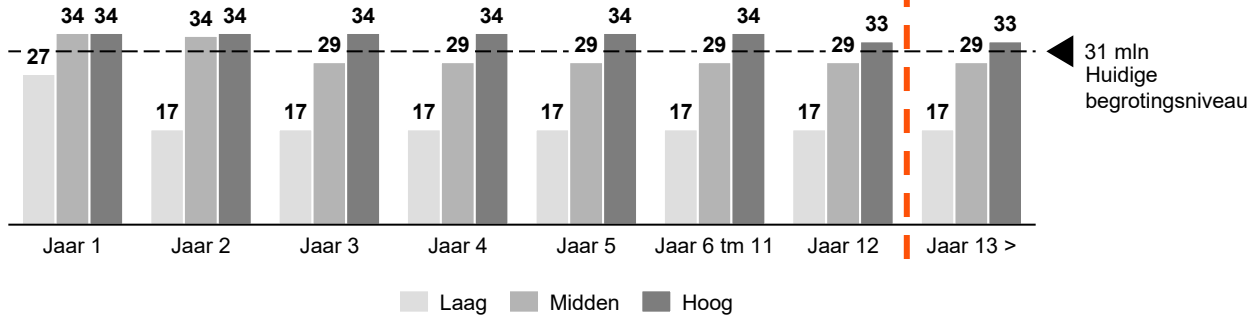


Regulier (in € mln., prijspeil 2024

Let op: Het hoge scenario omvat niet alle werkvoorraadkosten. In dat scenario is geen capaciteit over die voorraad kan wegwerken. Voor de vergelijkbaarheid met de andere scenario's zouden derhalve circa €140 mln werkvoorraadkosten bij opgeteld moeten worden



Naturalisatie (in € mln., prijspeil 2024)



Voorstel doelmatigheids-afspraken

De bestuurlijke driehoek stelt doelmatigheidsafspraken vast, waarover de IND verantwoording aflegt in de driehoek

Proces voor het maken en doorvoeren van doelmatigheidsafspraken

Het proces voor het maken en doorvoeren van doelmatigheidsafspraken dient mee te lopen in de reguliere P&C-cylcus

1 Opstellen van doelmatigheidsdoelstelling (meerjarig)

Vaststellen (meerjarige) doelmatigheidsdoelstelling. DGM legt vanuit het beschikbare financiële kader en beleidsprioriteiten, eventueel in overleg met ander leden van de driehoek, een doelmatigheidsdoelstelling aan de IND op. Binnen de Rijksoverheid is hiervoor een breed scala aan instrumentarium bekend, waaronder periodieke rapportages (en beleidsdoorlichtingen) en agentschapsdoorlichtingen. Daarnaast kan aansluiting worden gezocht bij initiatieven zoals ‘Ambitie 28’ door deze financieel door te vertalen in aangepaste kostprijzen en bijhorende doelmatigheidsindicatoren.

Uitvoeren impactanalyse of uitvoeringstoets. De IND voert een impactanalyse uit op capaciteit en productiviteit voor het behalen van de doelmatigheidsdoelstelling. IND stelt een uitvoeringstoets op.

2 Opstellen uitvoeringsplan

Opstellen uitvoeringsplan. De IND stelt een projectplan op voor het behalen van de doelmatigheidsdoelstelling. Onderdeel hiervan is:

- Onderliggende keuzes om de doelmatigheidsdoelstelling te behalen;
- Uitkomsten vanuit de impactanalyse, en;
- Gestelde tijdslijnen.

3 Besluitvorming in bestuurlijke driehoek en met het departement

Uitvoeringsplan voorleggen aan de bestuurlijke driehoek. De IND deelt het uitvoeringsplan met de bestuurlijke driehoek, zodat zij eventueel input kan leveren op de onderliggende keuzes en, in geval het een van de spelers raakt, akkoord kan geven op het plan.

Afstemmen uitvoeringsplan met het departement. Vanuit de lijnen binnen de bestuurlijke driehoek stemt de driehoek, waar nodig, ook af met het departement (JenV en Financiën).

Afstemmen uitvoeringsplan met de keten. De IND en DGM stemmen met de rest van de migratieketen af wat het effect is van de uitvoering van het plan op de keten (bv. COA en DTenV).

4 Uitvoering en verantwoording

Uitvoeren uitvoeringsplan. De IND voert het uitvoeringsplan uit volgens de gestelde afspraken.

Verantwoording van de IND aan de bestuurlijke driehoek

Afrekening vindt plaats op basis van de vooraf opgestelde doelmatigheidsdoelstelling en daarbij behorende kostprijs

De IND heeft in het kader van Ambitie 28 afgesproken om de productiviteit in 2028 te verhogen. Een hogere productiviteit heeft bij gelijkblijvende instroom invloed op de kosten en daarmee op de kostprijzen. Het ligt daarom voor de hand om deze ambitie te vertalen naar kostprijzen en bijbehorende doelmatigheidsdoelstellingen per jaar. De concrete invulling van Ambitie 28 is nog niet afgerond en valt buiten de scope van dit project. Daardoor kunnen op dit moment geen definitieve begrotingen en kostprijzen worden vastgesteld.

6

Voorstel voor maatwerkafspraken

Het proces voor het maken en doorvoeren van maatwerkafspraken dient mee te lopen in de reguliere P&C-cylcus

De driehoek heeft voor maatwerkproductie drie verschillende opties, die zij op t-2 voorlegt aan de bestuurlijke driehoek

Instroom		Optie	Toelichting
Instroom hoger dan basisproductie-capaciteit	1	**Werkvoorraad opbouwen** *(resulterend in dwangsommen)*	Wanneer de instroom hoger is dan de basis productiecapaciteit (buiten de bandbreedte van maximale opschaling van ~9% JoJ), is **keuze 1** om (bepaalde categorie) instroom te parkeren zodat **voorraad opbouwt**. Het resultaat hiervan is werkvoorraadopbouw en **dwangsommen** die aan de IND worden opgelegd. De IND heeft hiervoor een **dwangsommenmodel** ontwikkeld met een prognose, die zij gebruiken om op T-2 een aparte financiële voorziening op te stellen die meegenomen wordt in de voorbereiding van de begroting. In onderliggend document is dit dwangsommenmodel en bijbehorende uitgangspunten uitgewerkt.
	2	**Aparte financiering** *(voor homogene groep instroom[1])*	Wanneer de instroom hoger is dan de basisproductiecapaciteit (buiten de bandbreedte van maximale opschaling van ~9% JoJ), is **keuze 2** om een **speciale groep instroom** als apart (project) te financieren tegen een standaard integrale kostprijs. Eerder is dit gedaan voor homogene groepen, zoals aanvragen uit Oekraïne, Project BAA en Brexit. In onderliggend document zijn de reeds gedragen procesomschrijving hiervoor en twee voorbeeldcasussen uitgewerkt.
Instroom lager dan basisproductie-capaciteit	3	**Afschalen**	Wanneer de instroom van aanvragen lager is dan de basisproductiecapaciteit, is **keuze 3** voor de IND om de capaciteit af te schalen. De IND is in staat om de productie met maximaal ~9% af te schalen binnen een periode van 2-8 maanden. IND moet rekening houden dat afschaling binnen reguliere aanvragen eenvoudiger en sneller kan dan binnen asielaanvragen. Dit komt omdat medewerkers die asielaanvragen behandelen een langere opleidingsperiode nodig hebben. Het is van belang om inzicht te bieden in verschillende afschalingsscneario's. In onderliggend document zijn meerdere scenario's uitgewerkt, rekening gehouden met zowel langzame als snelle afschaling, afhankelijk van de situatie.

1) Een hoge instroompiek betreft bijna altijd een homogene groep

Optie 1 | De bestuurlijke driehoek bekostigt het opbouwen van werkvoorraad op basis van de uitkomsten van de modelmatige becijfering van voorraadkosten

Modelmatige becijfering voorraadkosten

IND beschikt over een modelmatige becijfering voor het ramen van de voorraadkosten**.** Dit model biedt een voorspelling van de verwachte dwangsommen[1] voor verschillende IND-producten: asiel (spoor 4, zij-instroom en Hasa) en nareis (MVV-nareis, Bezwaar nareis, MVV-TEV, GezHer 8 EVRM bij AMV). IND kijkt met dit model vijf jaar vooruit, waarmee zij aansluiten op de MPP-raming en de rijksbegrotingscyclus. Het dwangsommenmodel is opgebouwd uit twee variabelen (dwangsomprijs en werkvoorraad) wat resulteert in de verwachte dwangsommen:

Opbouw dwangsommenmodel

Uitgangspunt	Omschrijving
	Afstemming voorspellingen dwangsommen met de bestuurlijke driehoek en het departement. Het departement en de bestuurlijke driehoek zijn op de hoogte van de (technische) werking van het dwangsommenmodel, dat reeds in gebruik is en in bezit is van de IND. De IND deelt de prognoses van het dwangsommenmodel (output) via **tertaalrapportages** en **gezaghebbende rapportages** met het departement en de bestuurlijke driehoek.
T-2	**Jaarlijkse voorziening van dwangsommen[2].** Dwangsommen zijn geen onderdeel van de reguliere begroting. De IND beschouwt dwangsommen als een ‘apart project’ en stelt hiervoor jaarlijks een **financiële voorziening** op (conform wetgeving), die meegenomen wordt bij de **voorbereiding van de begroting**.
	Vergoeding van dwangsommen. De bestuurlijke driehoek heeft vastgesteld dat dwangsommen buiten de invloedsfeer van de IND vallen en dus niet ten koste mogen gaan van de begroting van de IND. Derhalve is door de bestuurlijke driehoek vastgesteld dat de financiering voor dwangsommen dan worden de **dwangsommen ingebracht tijdens de reguliere financiële besluitvormingsmomenten**: voorjaarsnota, augustusbesluitvorming en najaarsnota.[3]

1) Het model bevat op dit moment enkel de ramingen van dwangsommen. In de toekomst kan dit aangepast worden indien dat benodigd is; 2) De IND stelt zich recent op het standpunt dat zij een voorziening moeten vormen; 3) vastgesteld in de strategische sessie d.d. 8 april 2025

Optie 2 | De driehoek bekostigt homogene groep op basis van het uitvoeringsplan van de IND, en rekent af tegen vooraf vastgestelde kosten

Aparte financiering homogene groep

1 Uitvoeren Impactanalyse of uitvoeringstoets	2 Opstellen uitvoeringsplan	3 Besluitvorming in bestuurlijke driehoek en met het departement	4 Uitvoering en verantwoording
Vaststellen project en doelstelling. Homogene groep zaken voor maatwerkproductie en aparte financiering vaststellen. De bestuurlijke driehoek stelt de groep vast op basis van een *analyse van politieke context en ontwikkelingen* of de politiek maakt een besluit of beleidskeuze **Uitvoeren impactanalyse of uitvoeringstoets.** Vaststellen impact op en benodigde capaciteit inclusief gemiddelde integrale kostprijs voor het wegwerken van de homogene groep. Afhankelijk van de tijdslijnen stelt de IND een uitvoeringstoets op. *Rekenregel 1:* integrale kostprijs geldt. Dit betekent voor asiel **€11,4k**, voor regulier **€1,8k** en voor naturalisatie **€0,5k.** *Rekenregel 2:* Bij versneld afhandelen van een homogene groep kan gekozen worden om op te schalen door nieuw personeel aan te nemen. Opschalingskosten voor asiel betreft dan **~€103k** per fte (inclusief 15 maanden opleidingstijd), voor regulier **€41-81k** per fte (inclusief 6-12 maanden opleidingstijd) en voor naturalisatie **€41k** per fte (inclusief 6 maanden opleidingstijd).	**Opstellen uitvoeringsplan.** De IND stelt een projectplan op voor het afhandelen van de homogene groep zaken. Onderdeel hiervan is: • Uit te voeren activiteiten voor het afhandelen van de zaken; • Tijdslijnen waarbinnen de zaken worden afgehandeld; • De uitkomsten vanuit de impactanalyse op *capaciteit* en *gemiddelde kostprijs*, en; • Effecten op de huidige opdrachtverstrekking aan de IND, de productie en de huidige financiering.	**Uitvoeringsplan voorleggen aan de bestuurlijke driehoek.** De IND legt het uitvoeringsplan voor aan de bestuurlijke driehoek, zodat zij hier een besluit op kunnen nemen. **Afstemmen uitvoeringsplan met het departement.** Vanuit de lijnen binnen de bestuurlijke driehoek stemt de driehoek ook af met het departement (JenV en Financiën). **Afstemmen uitvoeringsplan met de keten.** De IND stemt met de rest van de migratieketen af wat het effect is van de uitvoering van het plan op de keten (bv. COA en DTenV).	**Uitvoeren uitvoeringsplan.** De IND voert het uitvoeringsplan uit volgens de gestelde afspraken. *Verantwoording* van de IND aan de bestuurlijke driehoek *Afrekening* vindt plaats op basis van het aantal geproduceerde eenheden (Q's) volgens de vooraf overeengekomen kostprijs (zoals vastgelegd in de rekenregels).
Het **resultaat** is een impactanalyse, verkenning of ex-ante uitvoeringstoets voor een apart project	Het **resultaat** is een – door de bestuurlijke driehoek – goedgekeurd uitvoeringsplan	Het **resultaat** is besluitvorming op de voorgestelde maatwerkproductie van een apart project	Het **resultaat** is een uitgevoerd project op basis van de afspraken en duidelijke verantwoording daarvan in de driehoek.

N.b. De kern van de opgave betreft het opstellen en realiseren van een plan om de productie-uitdaging aan te pakken. Het vinden van een passende oplossing vergt inhoudelijke afstemming en zorgvuldige uitvoering. De bekostiging maakt onderdeel uit van een vervolgfase in het proces en is in die zin minder complex, aangezien deze primair dient ter dekking van de gemaakte kosten.

Optie 3 | Natuurlijk verloop van het personeel van de IND maakt dat afschaling waarschijnlijk gemakkelijker gaat dan opschaling

Gemiddelde afschalingspercentage naar basisniveau[1] bij laag scenario instroom (a)[2]

	Basisinstroom	Huidige formatie	Benodigde formatie	Afschalings-percentage	Duur afschalen naar basisniveau
Asiel	32k	3.458 fte	2.671 fte	-29% totaal	5,0 jaar
Regulier	126k	2.569 fte	1.764 fte	-31% totaal	1,7 jaar
Naturalisatie	28k	243 fte	121 fte	-50% totaal	0,6 jaar
Totaal	186k	6.270 fte	4.556 fte	**-27% totaal**	**3,6 jaar**

Natuurlijke uitstroompercentages van formatie *(in %)*

Natuurlijke uitstroom	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**Gem.'18 -'24**
Uitstroom-percentage %	20%	16%	56%	44%	26%	28%	25%	**31%**

- In een scenario van **lage instroom** (het scenario waarin de afschaling het grootste is) dient de IND na een aantal jaar – na het wegwerken van de werkvoorraad – af te schalen naar het nieuwe basisformatie. Dit betreft een **afschaling van 27%** in totaal (n.b. deze afschaling staat los van eventuele dan benodigde maatwerkoplossingen).
- IND heeft een **gemiddelde natuurlijk uitstroom van 31%**, waardoor het mogelijk is om de formatie te verkleinen zonder extra kosten in situaties waar de instroom onder de huidige productiecapaciteit komt (scenario a, onder de aanname dat het om de 'gemiddelde' medewerker gaat).
- Indien IND toch verder dient af te schalen, of indien het natuurlijke verloop in de praktijk toch niet toereikend blijkt te zijn, heeft de IND de mogelijkheid om medewerkers te ontslaan. De IND betaalt dan een transitievergoeding op basis van het maandsalaris en duur van het dienstverband. De vergoeding is maximaal €98k per jaar en indien jaarsalaris >€98k maximaal 1 bruto jaarsalaris.[3]

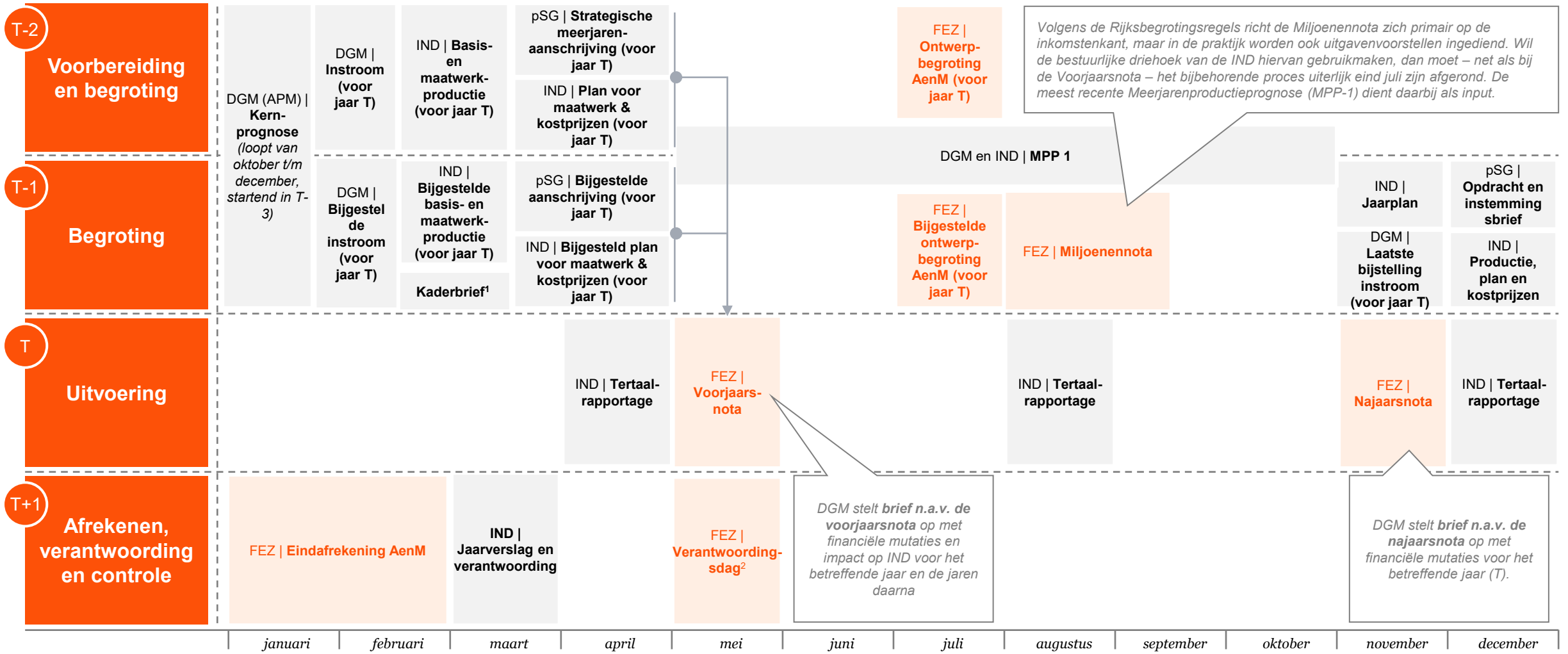
1) Betreft formatie exclusief eventuele maatwerkoplossingen (zoals werkvoorraad); 2) In dit overzicht is gekozen voor het laagste scenario omdat de afschaling dan het grootste is; 3) Rijksoverheid- transitievergoeding

7

P&C begrotingscyclus

P&C-begrotingscyclus uitgewerkt in de praktijk – het aanleveren van informatie start op t-2

P&C-begrotingscyclus



[1]In de Kaderbrief stelt het ministerie van Financiën jaarlijks eind maart of begin april de hoofdlijnen van de begroting samen met de uitgangspunten en kaders die gelden voor het opstellen van de begroting vast; [2]Vanaf 2000 worden jaarlijks op de derde woensdag in mei de jaarverslagen aan de Staten-Generaal aangeboden. *NB. interne P&C cyclus van de IND is geen onderdeel van dit onderzoek, aangezien dat een IND-interne organisatie-aangelegenheid is. Deze begrotingscyclus is afgestemd met het accountteam op 24 en 29 juli 2025. Wijzigingen die daarna hebben plaatsgevonden zijn niet meegenomen in deze P&C-begrotingscyclus.*

Oktober 2025

Dit document is geschreven onder verantwoordelijkheid van Selwyn Moons (Partner) en onder leiding van Sander van Veldhuizen (Partner). Dit document wordt u door hen aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het betreft dus geen document opgesteld door accountants. Wij hebben aangereikte informatie (zowel schriftelijk als mondeling) dan ook voor juist en volledig aangenomen en hier geen controle of andere vorm van toetsing op uitgevoerd. Voor vragen naar aanleiding van dit document kunt u contact opnemen met Sander van Veldhuizen via mail (sander.van.veldhuizen@pwc.com) of telefonisch (06 12 34 56 78).

U blijft te allen tijde zelf volledig verantwoordelijk voor eventuele op het document gebaseerde besluitvorming en/of beslissing(en). PwC aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten door u en/of derden op basis van (de inhoud van) het rapport, en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins - af voor enig besluit en/of enige beslissing waaraan (de inhoud van) het rapport ten grondslag ligt.

Wij stellen dit document uitsluitend op voor u als opdrachtgever, in overeenstemming met de opdrachtbevestiging. Wij accepteren richting geen enkele andere partij aansprakelijkheid of zorgplicht op basis van de inhoud van ons rapport. De Immigratie- en Naturalisatiedienst vrijwaart PwC te allen tijde tegen vordering van derden die voortvloeien uit of samenhangen met door ons verrichte werkzaamheden in relatie tot De Immigratie- en Naturalisatiedienst, behoudens indien en voor zover sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van PwC.

In het geval u een verzoek ontvangt op grond van de Wet openbaarheid van overheid (hierna: “Woo verzoek”) ter zake van schriftelijke uitingen van PwC, verzoeken wij u ons hierover onverwijld (in ieder geval voorafgaand aan de te nemen beslissing op het Woo verzoek en derhalve voorafgaand aan eventuele openbaarmaking) schriftelijk informeren. In dat kader is het verzoek ons alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Woo verzoek te verstrekken. Daarbij stelt u ons in de gelegenheid om onze visie te geven op het Woo verzoek, vooruitlopend op de door u te nemen beslissing op het Woo verzoek.

Het document alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) het document worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.

A

Bijlage – methodiek

Verschillende benaderingen tonen grotendeels hetzelfde beeld wat betreft de hoogte van de kostprijzen, lastenniveaus en productiecapaciteit

In dit document presenteren we de gemiddelde van de de resultaten van methode 1, methode 2, en daarnaast methode 3, een bottom-up-benadering waarbij we vanuit inzichten uit de werksessies de integrale kostprijzen hebben gevalideerd. Toepassing van drie verschillende rekenmethodes toont aan dat er een **sterke mate van overeenstemming** bestaat tussen de resultaten van de methodes, waarmee de kostprijsberekening is gevalideerd.

Toelichting data-triangulatie

Data-triangulatie heeft plaatsgevonden door toepassing van drie verschillende methodieken.

Methode 1 – top-down benadering van kostprijsberekening op basis van Omzetverdeling

In deze methode is de kostprijs per producttype (asiel, regulier en naturalisatie) bepaald op basis van een top-downbenadering. Hierbij is uitgegaan van financiële omzetgegevens van Rijksfinanciën (moederdepartement) en de doelmatigheidsanalyses van de IND. De werkwijze bestaat uit de volgende stappen:

1. **Uitsplitsing van baten naar producttypen –** De jaarverslagen van de IND (waarin zij verantwoording aflegt aan het Rijk) geven zicht op de verkregen baten (omzet moederdepartement) van de IND op producttype asiel, regulier en naturalisatie.
2. **Bepaling van de omzetverhoudingen (p*q) –** Voor elk producttype is de verhouding van de omzet berekend ten opzichte van de totaal verkregen baten.
3. **Toewijzing van lasten op basis van omzetverhoudingen –** de berekende omzetverhoudingen zijn vervolgens gebruikt om de totale lasten, zoals opgenomen in de financiële rapportages van de IND, proportioneel toe te wijzen aan de drie producttypes.
4. **Berekening van de kostprijs –** Op basis van het toegewezen lastenniveau per producttype en de nacalculatorische (daadwerkelijk gerealiseerde) q's uit de doelmatigheidsanalyses, is de gemiddelde kostprijs per producttype berekend.

Methode 2 – Top-down benadering van kostprijsberekening op basis van productie-ontwikkeling en verdeelsleutels.

In deze methode is de kostprijs per producttype (asiel, regulier en naturalisatie) bepaald op basis van een top-downbenadering, waarbij de lasten van de primaire directies zijn toegerekend aan de verschillende producttypen op basis van verdeelsleutel die zijn afgeleid uit de productieontwikkeling. De werkwijze bestaat uit de volgende stappen:

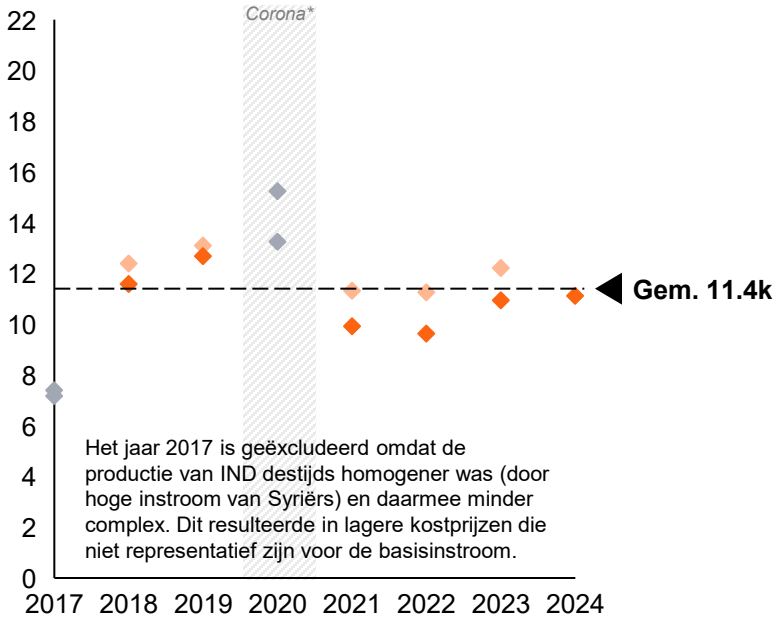
1. **Bepaling van productieverhoudingen op basis van productie-ontwikkeling** – De relatieve verdeling tussen producttypen asiel, regulier en naturalisatie is vastgesteld op basis van gerealiseerde uitstroom per producttype. Deze verhoudingen vormen de basis voor de toerekening van de lasten in de volgende stap.
2. **Toerekening van de lasten van primaire directies aan producttypen** – de in stap 1 bepaalde productverhoudingen zijn gebruikt om de lasten van de vier primaire directies binnen de IND toe te wijzen aan de producttypes. Dit is als volgt uitgewerkt:
   - **Directie asiel & Bescherming (A&B) –** de lasten van deze directie zijn volledig toegerekend aan het producttype asiel.
   - **Directie Regulier Vergunning en Naturalisatie (RVN) –** de lasten van RVN zijn proportioneel verdeeld over de producttypen regulier en naturalisatie conform hun respectievelijke productie-aandeel.
   - **Directie Juridische zaken (JZ) en Dienstverlenen (DV) –** de lasten van deze directies zijn proportioneel verdeeld over asiel, regulier en naturalisatie conform hun respectievelijke productie-aandeel.
- **Toerekening van overige lasten aan hoofdproducten** – de overige lasten zijn toegerekend aan de hoofdproducten naar rato van de personele lasten
- **Berekening kostprijs per producttype –** op basis van de aan elk producttype toegerekende lasten en de gerealiseerde uitstroom (op vreemdelingenniveau) is de gemiddelde kostprijs per producttype berekend.

Methode 3 – bottom-up inzichten verzamelen om de kostprijs te verfijnen

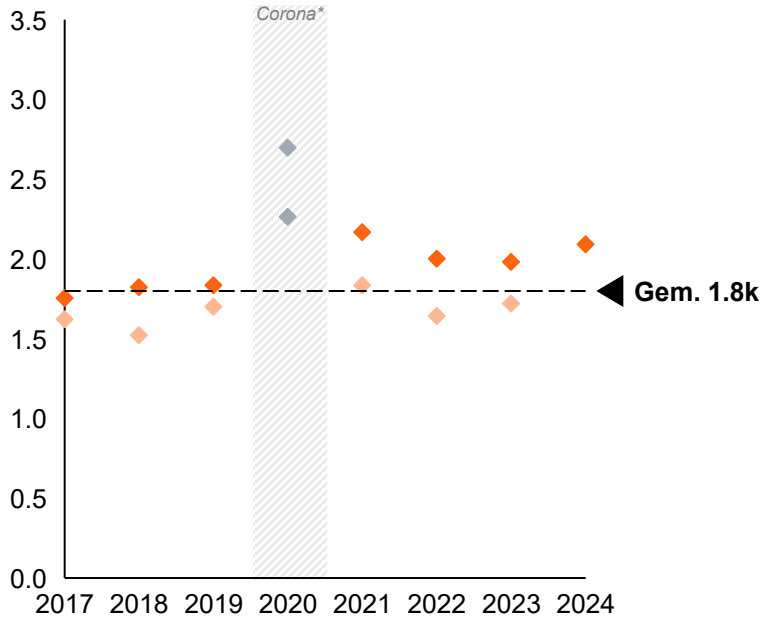
We hebben de integrale kostprijs voortkomend uit methode 1 en 2 verfijnd en gevalideerd aan de hand van vier verschillende werksessies met de directies A&B, JZ, RVN en DV. Het merendeel van de kosten (~86%) is herleidbaar en onderbouwd op basis van een bottom-up benadering.

Toepassing van de verschillende methodes geeft een geschatte gemiddelde kostprijs van €11,4k voor asiel, €1,8k voor regulier en €0,5k voor naturalisatie

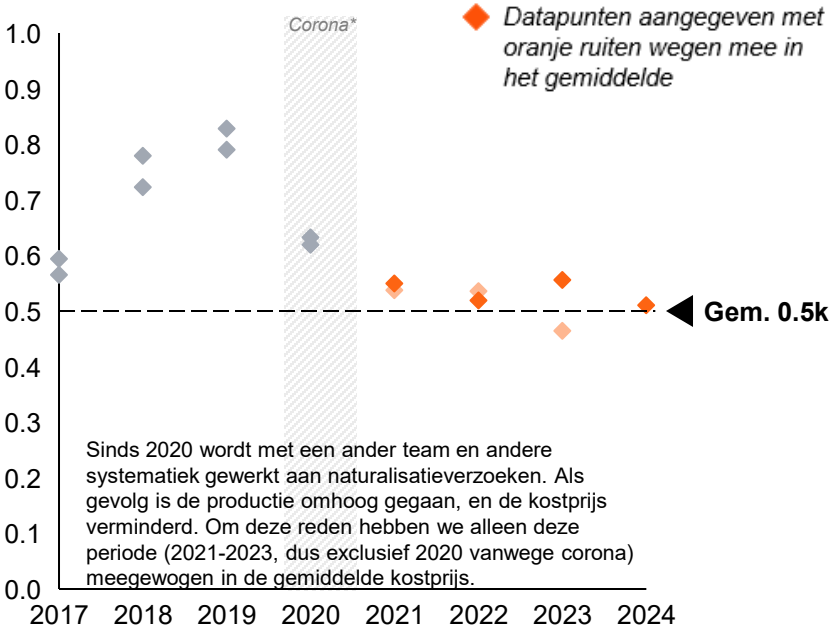
Integrale kostprijs per vreemdeling asiel aanvraag
In € duizend, prijspeil '24



Integrale kostprijs per vreemdeling reguliere aanvraag
In € duizend, prijspeil '24



Integrale kostprijs per vreemdeling naturalisatie aanvraag
In € duizend, prijspeil '24



Top-down methode 1 Top-down methode 2

Bottom-up: De kostprijs is grotendeels verklaarbaar op basis van bottom-up inzichten (~86% van de kosten dekkend). Toepassing van drie verschillende rekenmethodes toont aan dat er een **sterke mate van overeenstemming** bestaat tussen de resultaten van de methodes, waarmee de kostprijsberekening is gevalideerd.

* Corona resulteerde in niet representatieve getallen en is daarom geëxcludeerd uit de berekeningen