Onderzoek naar de bekostigings-systematiek van IND

Conceptrapportage
18 oktober 2024

pwc

Disclaimer

Oktober 2024

Deze rapportage is geschreven onder verantwoordelijkheid van Selwyn Moons (Partner) en onder leiding van Sander van Veldhuizen (Partner). Dit rapport 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 rapport 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 rapport 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 het rapport en de bijbehorende managementsamenvatting 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 rapport en de bijbehorende managementsamenvatting alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) het rapport worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	04
Aanleiding, onderzoeksvragen en scope	07
Huidige bekostigingssystematiek en ervaren knelpunten	09
Voorstel voor alternatieve bekostigingssystematiek	16
Operationalisatie voorgestelde bekostigingssystematiek	19
Vaststellen basisproductie (uitstroom van zaken/dossiers)	26
Bijlage: Onderliggende analyses	29
Bijlage: Overige	39

Managementsamenvatting (1/3)

Aanleiding
Zowel de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) als opdrachtnemer, als het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) als opdrachtgever, eigenaar en financierende partij ervaren knelpunten in de bekostiging van de IND. Hiertoe zijn al meerdere onderzoeken uitgevoerd naar de relatie tussen productie en financiering, evenals de knelpunten in de verantwoording binnen de driehoek.

Vanuit deze achtergrond heeft de IND PwC in juni 2024 gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de huidige bekostigingssystematiek en advies te geven over een alternatieve bekostigingssystematiek die beter aansluit bij de dynamiek in de asielketen. Hierbij staan de door de IND geformuleerde onderzoeksvragen centraal, te weten:

1. Wat zijn de knelpunten in de huidige bekostigingssystematiek?
2. Wat zijn de oorzaken van de verschillende knelpunten in de huidige bekostigingssystematiek?
3. Hoe ziet een alternatieve bekostigingssystematiek eruit?

Het onderzoek richt zich primair op het geven van een advies over de bekostigingssystematiek van de IND, passend binnen comptabele wet- en regelgeving. Dit betekent dat andere (sturings- en productiviteits-) vraagstukken buiten scope van het onderzoek vallen.

Daarbij heeft het in dit rapport gepresenteerde advies draagvlak vanuit alle partijen binnen de driehoek, inclusief de directie FEZ van JenV.

Knelpunten en oorzaken daarvan in de huidige bekostigingssystematiek
Onderzoeksvraag 1 en 2 zijn beantwoord aan de hand van (i) het in kaart brengen van zowel de knelpunten als (ii) de oorzaken van deze knelpunten in de huidige bekostigingssystematiek.

De huidige bekostigingssystematiek sluit onvoldoende aan bij de productie-uitdagingen waar de IND voor staat
Productie van de IND wordt afgerekend op geproduceerde uitstroom. De driehoek heeft te maken met fluctuaties in de instroom en daarmee een veranderende productieopgave die met name betrekking hebben op het asieldomein. Dit leidt in de praktijk tot twee problemen: (i) dekken van prijsopdrijvende factoren in de huidige productie en (ii) kosten die samenhangen met opschalen overtreffen werkaanbod bij de IND.

Omdat de fluctuaties van de instroom bepalend zijn voor wat de IND (op een moment in de tijd) in productie moet nemen, heeft PwC aan de hand van (openbare) data de fluctuaties van instroom geanalyseerd. Dit heeft geresulteerd in de volgende conclusies:

1. Totale werkinstroom van de IND is volatiel vanwege de correlatie tussen het aantal asielaanvragen met de intensiteit van conflicten in de wereld
Uit analyses is gebleken dat de intensiteit van conflicten in de wereld voornamelijk grote invloed heeft op de werkinstroom van asiel, in vergelijking met de werkinstroom van naturalisatie en regulier. De werkinstroom van asiel is hierdoor onvoorspelbaar in termen van omvang en samenstelling, evenals in termen van complexiteit en bewerkelijkheid van de verwerking van aanvragen.

De onvoorspelbaarheid van de asielinstroom wordt met name veroorzaakt door grote onvoorspelbare pieken die op bepaalde momenten in de tijd twee tot drie keer hoger zijn dan de basisinstroom. Dit vraagt een jaarlijkse productieopschaling van 200-300%, die niet realistisch is om van een organisatie te verwachten.

Managementsamenvatting (2/3)

Instroom van naturalisatieverzoeken reageert met vertraging op de asielinstroom. Dit betekent dat de naturalisatie-instroom voorspelbaarder en makkelijker op te vangen is binnen de bedrijfsvoering van de IND.

Afgelopen twee decennia is een trendmatige groei zichtbaar in de instroom van reguliere verzoeken, die verklaard kan worden door de toename van het aantal arbeids- en studiemigranten.

2. Totale werkinstroom van de IND overstijgt de maximale productieopschaling en leidt tot kosten die niet worden gedekt door de financiering
Uit analyses is gebleken dat sinds 2017 de werkinstroom structureel hoger is dan de gerealiseerde productie in uren. Vanaf 2020 is een trendmatige groei van ~17% in de werkinstroom te zien, terwijl de gerealiseerde productie vanaf dat moment vertraagt.

De huidige p*q-bekostigingssystematiek, waarbij de financiële afrekening gebaseerd is op de gerealiseerde productie, werkt niet goed wanneer productiecapaciteit niet snel genoeg kan reageren op de vraag. Dit blijkt ook uit een tijdreeksanalyse (lagged correlation), waarin het aanpassingsvermogen van de productiecapaciteit van de IND is onderzocht. De aanlooptijd om de productie op te schalen bij een piek in de asielinstroom varieert hierin van 2 tot 8 maanden. Voor Naturalisatie is deze aanlooptijd 1 maand en voor regulier instroom lijkt op basis van historische data geen aanlooptijd nodig.

Uit deze bevindingen blijkt dat bij de per definitie beperkte productiecapaciteit van de IND, een toename in de instroom, niet leidt tot een voorspelbare en daarmee doelmatig planbare productievraag gecombineerd met een helder opschalingspad. Dit heeft als gevolg dat de werkvoorraad blijft groeien, wat in ieder geval leidt tot kosten voor het voorraadbeheer. Hierdoor ontstaan verschillen tussen de geschatte en daadwerkelijke kosten.

Als gevolg van een toenemende instroom en voorraadvorming, stijgen de gemiddelde kosten van een asielaanvraag sneller dan de productie en zijn de marginale kosten (de kosten van een individueel dossier asiel) steeds minder constant en voorspelbaar. Dit betekent dat in de huidige situatie, namelijk een hogere instroom dan uitstroom, de bekostigingssystematiek in combinatie met de productieomgeving van de IND het effect hebben dat de IND voor elke extra eenheid productie financieel tekort komt.

Bovenstaande oorzaken van knelpunten laten zien dat de productie-uitdagingen voor de IND dynamischer zijn dan de huidige bekostigingssystematiek van de IND faciliteert.

Voorstel voor alternatieve bekostigingssystematiek

Een alternatieve bekostigingssystematiek onderscheidt vier situaties die twee stabiele blokken van bekostiging definieren en moet hiermee zorgen voor (i) voorspelbare en doelmatig planbare productievraag, (ii) voorzien van een helder opschalingspad en (iii) maatwerk in situaties waarin een hogere productie noodzakelijk is, maar dit bedrijfsmatig niet haalbaar is.

De vier verschillende situaties zijn: stabiele instroom en productie (situatie I), toename in instroom en productie binnen bandbreedte (situatie II), piek in instroom (situatie III) en herstel naar standaard instroom (situatie IV).

Voor situatie I en II geldt een stabiele financiering, gebaseerd op de vastgestelde basisinstroom tot een maximale opschalingscapaciteit van ~9%, die wordt afgerekend tegen een integrale kostprijs.

Voor situatie III en IV, waarbij een hogere productie (boven ~9%) wordt gevraagd van de organisatie, gelden maatwerkoplossingen die de driehoek vaststelt en voorziet van prestatiebekostiging.

Managementsamenvatting (3/3)

Operationalisatie van de voorgestelde bekostigingssystematiek
In dit rapport wordt naast een voorstel voor een alternatieve bekostigingssystematiek, ook een uitwerking gegeven van hoe de voorgestelde bekostigingssystematiek door de driehoek kan worden vormgegeven in de praktijk.

Hiertoe geeft dit rapport een uitwerking op hoofdlijnen van:

(i) De jaarlijks terugkerende begrotingscyclus bij de voorgestelde bekostigingssystematiek;

(ii) De rolverdeling binnen de driehoek bij de voorgestelde bekostigingssystematiek. Daarbij zijn de principes zoals die in het huidige sturingsmodel van JenV zijn vastgelegd gehanteerd;

(iii) De taken en verantwoordelijkheden van de spelers binnen de driehoek, conform de Regeling agentschappen, en de daarbij behorende acties;

(iv) De rolverdeling binnen de driehoek in de vier geschetste situaties die de productievraag van de IND omschrijven (deze rolverdeling kan als ondersteuning dienen bij het vaststellen van een meerjarige afsprakenset voor financiering), en;

(v) Het vaststellen van de basisproductie door de driehoek, waarbij twee scenario's worden gegeven voor de verwachte basisinstroom.

In dit rapport doen wij de volgende aanbevelingen om de operationalisatie van de alternatieve bekostigingssystematiek succesvol toe te passen in de praktijk:

- *De voorgestelde bekostigingssystematiek past binnen de huidige begrotingscyclus. Dit betekent dat de dialoog voor het maken van meerjarige afspraken binnen de driehoek start op t-2, waarbij op t-1 de afspraken nog kunnen worden bijgesteld en de afsprakenset definitief is gemaakt op t.*
- *De voorgestelde bekostigingssystematiek leunt op het bestaande driehoeksmodel van JenV voor de inkleuring van de opdrachtgevers-, eigenaars- en opdrachtnemersrol. Om het driehoeksmodel succesvol te laten functioneren, is het essentieel dat alle spelers in de driehoek zich houden aan de rollen geformuleerd in het sturingsmodel.*
- *Om de vastgestelde afsprakenset na te komen, is het belangrijk dat de spelers binnen de driehoek hun kerntaken, conform de Regeling agentschappen, uitvoeren en de bijbehorende acties ondernemen.*
- *De afwijkmogelijkheden van gevraagde productie neemt af naarmate het productiejaar nadert. Het is daarom van belang om te starten met het maken van zakelijke afspraken op t-2 waardoor de afsprakenset definitief is op t. Dit zorgt ervoor dat de IND voldoende tijd heeft om de afsprakenset zo efficiënt mogelijk in te regelen in haar bedrijfsvoering. Wijzigingen in de afsprakenset na t, resulteren in inefficiënties in de bedrijfsvoering van de IND en daarmee oplopende kosten.*

1

Aanleiding, onderzoeksvragen en scope

Aanleiding, onderzoeksvragen en scope

Aanleiding

De IND is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en is verantwoordelijk voor de behandeling van aanvragen voor mensen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden.

De afgelopen jaren zijn er rond de manier van bekostigen van de IND verschillende vraagstukken ontstaan vanuit zowel de IND als opdrachtnemende organisatie, als vanuit JenV als opdrachtgever en financierende partij. De huidige bekostiging is gebaseerd op een inschattting van de verwachte productievolume bij de IND, die twee jaar vooruit wordt gemaakt. Vervolgens vindt de afrekening plaats op basis van de feitelijk productie zoals gerealiseerd in het productiejaar. Deze werkwijze is qua cyclus grotendeels vergelijkbaar met "offerte processen" die andere uitvoerende instellingen onder het rijk, zoals bijvoorbeeld RVO en NVWA hanteren. Echter de productieomgeving, en incidentele (meer) opgaven van de IND zijn meer volatiel.

Daarnaast hebben verschillende instanties, waaronder de Rekenkamer[1] en externe adviseur EY[2], gewezen op knelpunten met betrekking tot de relatie tussen productie en (financiering), evenals knelpunten in de verantwoording van de bekostiging binnen de driehoek. Deze factoren hebben geleid tot een uitvraag om de bekostigingssystematiek tegen het licht te houden met als doel te komen tot een systematiek die voor alle spelers in de driehoek (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) beter werkbaar en meer toegesneden is op de dynamiek in het asieldomein.

Onderzoeksvragen

De driehoek van opdrachtgever DGM, opdrachtnemer IND en eigenaar DEA en de directie FEZ van het ministerie van JenV hebben PwC gevraagd advies te geven over een bekostigingssystematiek die resulteert in een meerjarige stabiele financiering voor de IND. Met stabiele financiering wordt in dit geval ‘financiering zonder grote schokken’ bedoeld[2]. Hiertoe zijn drie onderzoeksvragen aan PwC gesteld:

1. Wat zijn de knelpunten in de huidige bekostigingssystematiek?
2. Wat zijn de oorzaken van de verschillende knelpunten in de huidige bekostigingssystematiek?
3. Hoe ziet een alternatieve bekostigingssystematiek eruit?

Scope

Het onderzoek richt zich op het verstrekken van een advies over de bekostigingssystematiek van de IND. Dit betekent dat:

- Het onderzoek is gebaseerd op door de IND beschikbaar gestelde data en documentatie (grotendeels over de periode 2017-2023) aangevuld met data vanuit DGM en publieke databronnen (CBS en OESO);
- Het advies over de bekostigingssystematiek past binnen comptabele wet- en regelgeving, de geadviseerde bekostigingssystematiek in een zo klein mogelijk financieel resultaat voor de IND resulteert, de geadviseerde bekostigingssystematiek rekening houdt met tijdig op- en afschalen van de IND en bijdraagt aan de balans tussen de opgave en capaciteit van de IND;
- Het onderzoek zich richt op de bekostigingssystematiek van de IND; andere (sturings)vraagstukken vallen buiten scope van het onderzoek, en;
- Het onderzoek als uitgangspunt heeft dat de rollen binnen de driehoek, zoals dit in de Regeling agentschappen staat beschreven, worden toegepast door de driehoek.[4]

[1]Algemene Rekenkamer, 2023: In 2019 was er 25% extra budget nodig, in 2020 22%, in 2021 16% en in 2022 12%. In de jaren 2019-2022 had de IND op diverse momenten te weinig geld en personeel om de instroom van asiel-, verblijfs- en naturalisatieaanvragen te tekorten bij de IND worden hersteld, zorgen tekorten bij de IND tot oplopende wachttijden bij asielaanvragen, Verantwoordingsonderzoek, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Rapport bij het Jaarverslag 2022 (link); [2]Ey-rapport: eindrapportage doorlichting IND, 2021; [3]Regeling agentschappen, 2024.

2

Huidige bekostigings-systematiek en ervaren knelpunten

A. Huidige bekostigingssystematiek
B. Knelpunten

Driekwart van de IND begroting is direct gekoppeld aan de productie die de IND in het jaar weet te realiseren

Huidige bekostigingssystematiek

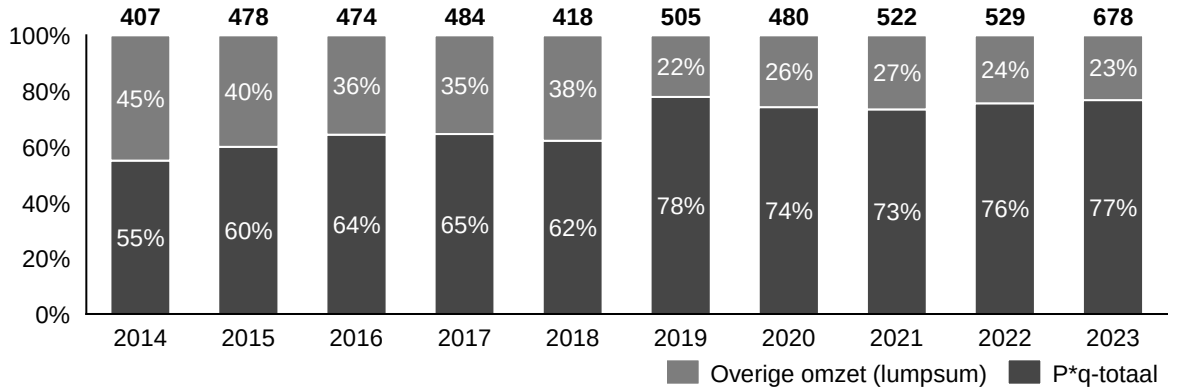
De huidige bekostiging van de IND is gebaseerd op de afrekening van de daadwerkelijke productie, waarbij conform het agentschapsmodel van het Ministerie van Financiën[1], via bekostiging een productieprikkel is ingebouwd. De bijdrage van de minister van JenV voor de IND bestaat momenteel voor ~75% uit p*q-financiering en voor ~25% uit lumpsumfinanciering voor kosten voor huisvesting, werkplekken en ICT.

De afrekening van de productie vindt plaats op basis van de daadwerkelijk geleverde prestatie op het niveau van hoofdproducten. De bekostiging van de IND is hiermee direct gekoppeld aan de uitstroom van producten. In de praktijk houdt de bedrijfsvoering verband met zowel de in- als de uitstroom. Door fluctuaties in de instroom (qua aantallen of samenstelling) ontstaan werkzaamheden die niet voorzien zijn in de producten van de IND, zoals het bijhouden van voorraad en/of zwaardere zaken, en dus bij oplevering van de productie aan het einde van de rit niet worden afgerekend. Anders gezegd, deze werkzaamheden zijn niet doorvertaald naar het kostprijsmodel en lopen daardoor niet mee in de p*q bekostiging. Bovendien dekken afrekeningen achteraf de daadwerkelijke kosten niet volledig.

Vanaf 2019 zijn een deel van de huisvestingskosten en de kosten voor de werkplekken in de kostprijzen opgenomen en maken zij niet langer deel uit van de lumpsum. De opbouw van de baten vanuit het departement in termen van p*q en lumpsum is weergegeven in figuur 1.

Figuur 1. Baten vanuit departement uitgesplitst naar lumpsum en p*q ('14-'23)[2]
in prijspeil '23 € mln

*Vanaf 2019 is trendbreuk zichtbaar waarbij de lumpsumbijdrage daalt; reden hiervoor is dat de kosten voor huisvesting en werkplekken vanaf 2019 in de kostprijzen zijn opgenomen. Voor 2019 was het aandeel lumpsum en p*q vrij constant, gemiddelde verhouding van ~74% p*q en ~26% lumpsum.*



[1]Agentschapsmodel Ministerie van Financiën vanuit Regeling agentschappen, 2018;(link);
[2]Opdrachtbrieven kostprijzen 2014-2023

Huidige bekostigingssystematiek sluit onvoldoende aan bij de uitdagingen waarvoor de IND staat

Knelpunten

Binnen reguliere- en naturalisatieverzoeken, waarbij sprake is van een voorspelbare werkinstroom, werkt de standaard p*q-bekostiging zoals bedoeld is vanuit de Regeling agentschappen. Echter worden de spelers in de driehoek, JenV en de IND, geconfronteerd met fluctuaties in de instroom die betrekking hebben op het asieldomein, welke in de praktijk leiden tot twee problemen in de bekostigingssystematiek:

1. Dekken van prijsopdrijvende factoren in de huidige productie
   De hoogte en samenstelling van de instroom van asielaanvragen is volatiel, lastig te voorspellen in termen van omvang en samenstelling, en ligt buiten de invloedsfeer van de IND en het ministerie van JenV. Zowel de IND als het ministerie van JenV hebben geen invloed op de toe- of afname van de instroom, alsmede de samenstelling van de instroom. De huidige bekostigingssystematiek houdt met deze niet-beïnvloedbare kenmerken van de instroom geen rekening en zorgt via het ritme van de begrotingscyclus voor een timingsverschil in bekostiging van productie en het moment waarop deze productie nodig is. Immers, de voorjaarsnota in jaar t-1 bepaalt (in grote lijnen) het beschikbare financiële kader voor de opdrachtgever en daarmee voor de IND voor jaar t. In het najaar van jaar t-1 wordt de MPP herijkt en op basis daarvan wordt de definitieve begroting voor jaar t opgesteld. Wanneer op basis van het MPP en de daaruit voortvloeinde begroting blijkt dat extra investeringen benodigd zijn, is in de praktijk het bij voorjaarsnota vastgestelde financiële kader doorgaans leidend. Extra investeringen lopen dan mee in de voorjaarsnota in jaar t en komen daarmee vertraagd tot uitvoering in jaar t+1.
2. Kosten die samenhangen met opschalen overtreffen werkaanbod bij de IND
   Het aanpassingsvermogen van de productiecapaciteit van de IND lijnt niet één-op-één op met de pieken in het aantal asielaanvragen in de praktijk. Dit onderzoek laat zien dat de IND in staat is gebleken om bij hoge pieken in instroom tot maximaal ~9% in productie op te schalen, terwijl de jaarlijkse instroom toenam met ~11%. De aanpassing van de productiecapaciteit komt in de praktijk met een gemiddelde vertraging van 2 tot 8 maanden tot stand, onder andere omdat het uitbreiden van productiecapaciteit opleiden van nieuwe medewerkers vergt. Naast dat opleiden tijd kost, kan de IND in het opleidingsjaar minder zaken verwerken, doordat nieuwe medewerkers niet meteen beslissingsbevoegd zijn en hun opleiding (deels) wordt verzorgd door ervaren krachten.[1] De kosten die de IND hiervoor maakt lopen niet synchroon met de baten omdat de IND wordt bekostigd op basis van verwerkte aanvragen. De afgelopen vijf jaar hebben meerdere pieken in instroom achter elkaar, samen met de vertraging in opschaling geresulteerd in voorraadopbouw. Als gevolg hiervan nam de gemiddelde kostprijs van asielaanvragen toe, terwijl kosten voor voorraadbeheer niet meelopen in de bekostiging.

Naast bovengenoemde feitelijke knelpunten kunnen veranderende wet- en regelgeving en politieke keuzes deze knelpunten verergeren danwel verminderen.[2]

Op de volgende pagina's zijn de oorzaken achter de knelpunten uitgediept aan de hand van openbare databronnen (CBS en OESO) en de door de IND aangeleverde data.

[1]EY, 2021, Eindrapportage doorlichting IND: Verbetermogelijkheden IND met specifieke aandacht voor het asielproces; [2] IND, 2024, Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven (link)

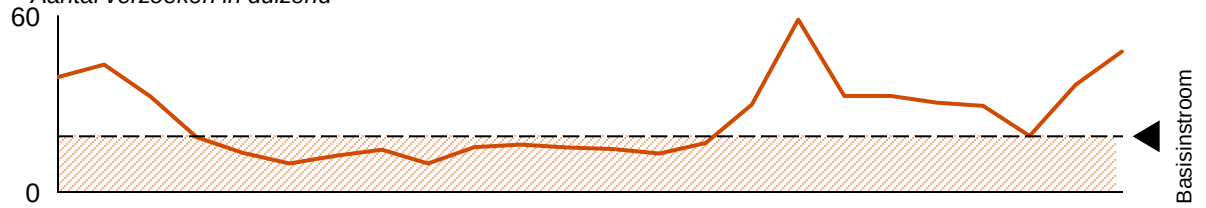
Oorzaak knelpunt 1: Totale werkinstroom is volatiel, want het aantal asielaanvragen is sterk gecorreleerd met de intensiteit van conflicten in de wereld

De opgave van de IND betreft het verwerken van alle inkomende asiel-, reguliere- en naturalisatieaanvragen. De totale werkinstroom van de IND is volatiel omdat het aantal inkomende asielaanvragen op jaarbasis gecorreleerd is met de intensiteit van conflicten in landen van herkomst, zoals Syrie in 2014/15, Afghanistan in 2021 en Oekraine in 2022 (figuur 2). De instroom van naturalisatieverzoeken reageert met een aantal jaar vertraging op de asielinstroom en daarmee zijn naturalisatieverzoeken makkelijker op te vangen binnen de bedrijfsvoering van de IND. De voorspelbaarheid wordt in figuur 3 geïllustreerd doordat de piek in eerste asielinstroom bijna één-op-één met enige jaren vertraging echoot in de instroom van naturalisatieverzoeken.

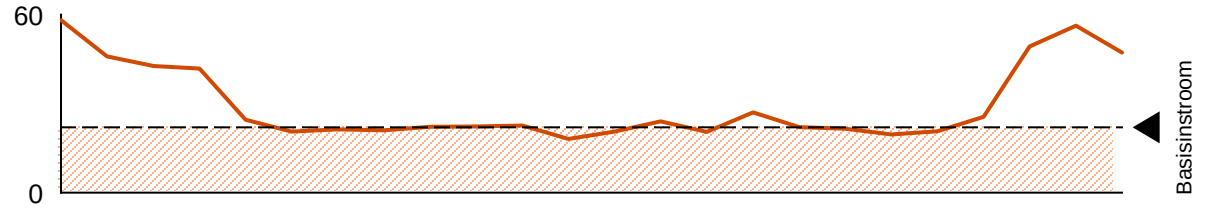
De instroom aan reguliere verzoeken heeft de laatste twee decennia een trendmatige groei laten zien (figuur 4) door een groei in reguliere verzoeken met het migratiedoel arbeid en studie.

De volatiliteit van de werkstroom asiel vertaalt zich in de praktijk in onvoorspelbaarheid in termen van omvang en samenstelling, alsook in termen van complexiteit en bewerkelijkheid van de verwerking van de aanvraag. De huidige bekostigingssystematiek houdt met deze niet-beïnvloedbare kenmerken van de instroom geen rekening en zorgt via het ritme van de begrotingscyclus voor een timingsverschil in bekostiging van productie en het moment waarop deze productie nodig is. Immers, de voorjaarsnota in jaar t-1 bepaalt (in grote lijnen) het beschikbare financiële kader voor de opdrachtgever en daarmee voor de IND voor jaar t. In het najaar van jaar t-1 wordt de MPP herijkt en op basis daarvan wordt de definitieve begroting voor jaar t opgesteld. Wanneer op basis van het MPP en de daaruit voortvloeinde begroting blijkt dat extra investeringen benodigd zijn, is in de praktijk het bij voorjaarsnota vastgestelde financiële kader doorgaans leidend. Extra investeringen lopen dan mee in de voorjaarsnota in jaar t en komen daarmee vertraagd tot uitvoering in jaar t+1. Verschillen in ingeschatte en benodigde productiecapaciteit kunnen daardoor ook leiden tot verschillen in geraamde en gerealiseerde kosten.

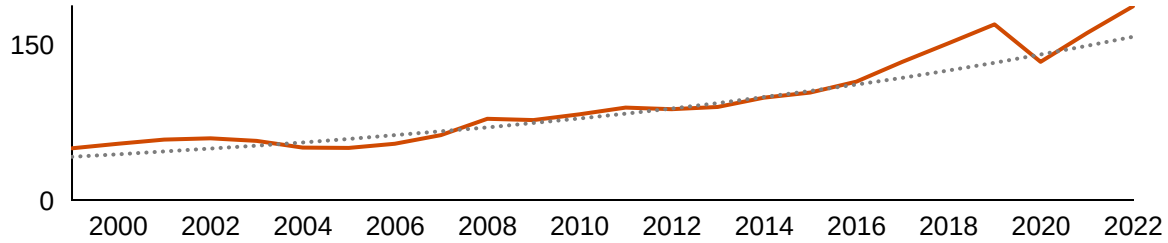
Figuur 2. Asiel (eerste en herhaal) en nareizigers verzoeken (1999-2022)[1]
Aantal verzoeken in duizend



Figuur 3. Naturalisatieverzoeken (1999-2022)[1]
Aantal verzoeken in duizend



Figuur 4. Reguliere verzoeken (1999-2022)[1]
Aantal verzoeken in duizendtallen, trendlijn



[1]*De door IND beschikbaar gestelde data beperkt zich tot de periode 2017-2023 en is daarom aangevuld met data van asielverzoeken van het CBS over de periode 1999-2022 (2023); bijlage I geeft een mapping van de IND-data (2017-2022) op de gebruikte CBS-data.*

Oorzaak knelpunt 2: Werkinstroom overtreft de productieopschaling en dit leidt tot kosten die niet worden gedekt door de financiering (1/2)

Sinds 2017 is de werkinstroom structureel hoger dan de gerealiseerde productie in uren, zie figuur 5. De werkinstroom na het coronajaar 2020 groeit trendmatig door met ~17% per jaar, terwijl de gerealiseerde productie in uren vertraagt tussen 2021 en 2022 en daarna trendmatig op een iets lager groeipad komt dan de werkinstroom. Tabel 1 laat zien dat de gemiddelde gerealiseerde opschaling van de IND van de afgelopen jaren ~9% per jaar voor productie in uren en ~8% per jaar in fte betreft. De hogere productiegroei in 2023 is te herleiden naar project Bespoediging Afdoening Asiel (BAA) waarin projectmatig is ingezet op de efficiente afhandeling van asielaanvragen van Syriërs en Jemenieten die (ingevolge het gevoerde land gebonden beleid) snel voor inwilliging in aanmerking komen. De gemiddelde opschaling in fte ligt in lijn met de PwC benchmark waarin de gemiddelde gerealiseerde opschaling van vergelijkbare uitvoeringsorganisaties over de periode 2015-2022 ~6% betreft.[1]

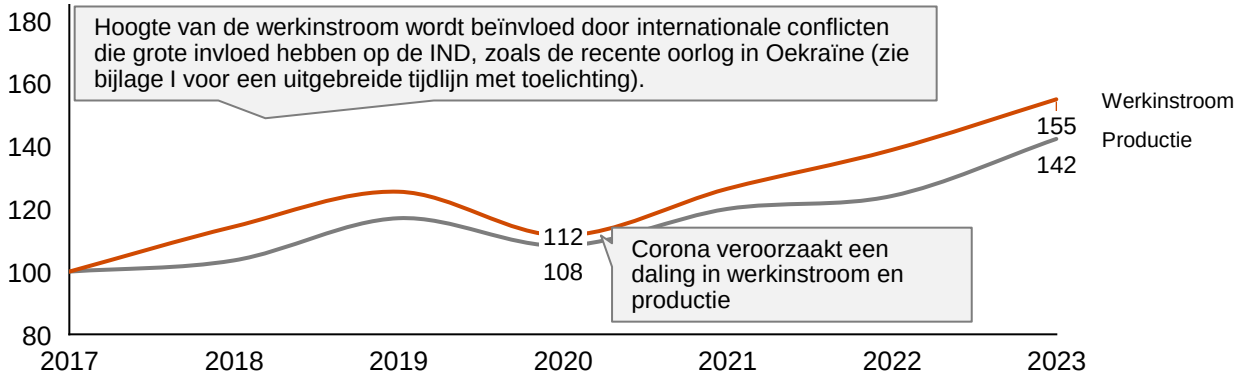
Een p*q bekostigingssystematiek met afrekening op basis van gerealiseerde productie werkt qua financiële afrekening goed als de op- en afschaling van productiecapaciteit snel reageert op de vraag (ie, hogere q). In de praktijk heeft een opschaling van de productiecapaciteit van de IND in geval van een hogere q (en omgedraaid bij een lagere q) tijd nodig, onder meer vanwege het moeten opleiden en inwerken van nieuwe medewerkers horen en beslissen.[1] Een tijdreeksanalyse (lagged correlation) laat zien dat de aanlooptijd om de productie op te schalen voor asiel 2-8 maanden, voor naturalisatie 1 maand en voor regulier 0 maanden is (zie bijlage II).

Deze bevindingen laten zien dat de huidige bekostigingssystematiek van de IND bij de historische toename van de instroom niet leidt tot een voorspelbare, en daarmee doelmatig planbare productievraag, gecombineerd met een helder opschalingspad. Ook betekent dit dat er werkvoorraad zal blijven worden gevormd, hetgeen kosten voor het voorraadbeheer met zich meebrengt en daarmee dus ook verschillen in geraamde en gerealiseerde kosten.

Tabel 1. Ontwikkeling capaciteit en productie (18-23)[2]
JoJ in %

JoJ mutaties (In %)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018-2023
Productie (in uur)	0	0%	10%	10%	8%	6%	15%	***9%***
Capaciteit (in fte)	0	-2%	12%	10%	10%	7%	11%	***8%***
	basis							gemiddeld

Figuur 5. Ontwikkeling werkinstroom en productie[2]
2017=100, aantal (gewogen voor tijd) producten



[1]Vergelijkbare uitvoeringsorganisaties die zijn meegenomen in de berekening zijn: o.a. CBR, RDW, DJI, RIVM, DUO en COA. [2]Kostprijs calculatiemodel (2017-2023), Externe (maandelijkse) verantwoording in-, uit- en doorstroom (2014-2016), Instroom (2017-2023), productietabellen (2017-2023)

Oorzaak knelpunt 2: Werkinstroom overtreft de productieopschaling en dit leidt tot kosten die niet worden gedekt door de financiering (2/2)

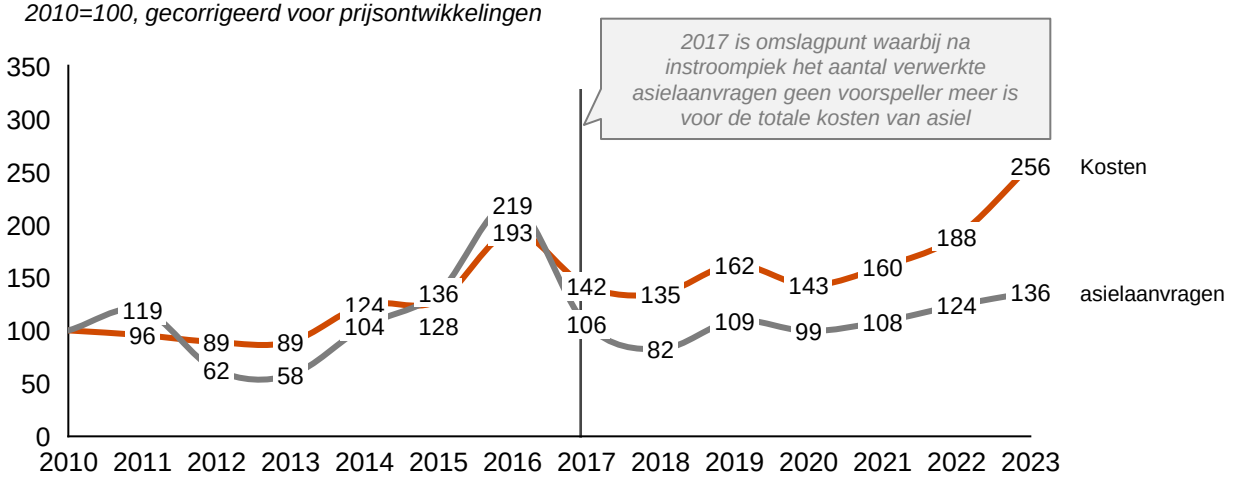
Bij een toenemende instroom en voorraadvorming staan, door druk van opschaling, kostenpatronen voor productie steeds minder in verband met de extra productie. Zo stijgen de gemiddelde kosten per asielaanvraag na de instroompiek in 2016 harder dan de productie en blijkt het aantal verwerkte asielaanvragen niet langer een accurate voorspeller meer te zijn voor de kosten (figuur 6).

Daarnaast ontwikkelen de marginale kosten (ie de kosten die gepaard gaan met het produceren van één extra product) zich in de periode 2014 tot en met 2023 steeds minder voorspelbaar in relatie tot de gerealiseerde extra productie. Hierbij stijgen de marginale kosten in de laatste jaren harder dan de gerealiseerde extra productie die daarmee gepaard gaat. Verklaringen voor toenemende marginale kosten zijn het opleiden van nieuwe medewerkers (deels door ervaren medewerkers), een afnemende ervaringsgraad van medewerkers,[1] en (daardoor) het aanhouden en beheren van een grote werkvoorraad.

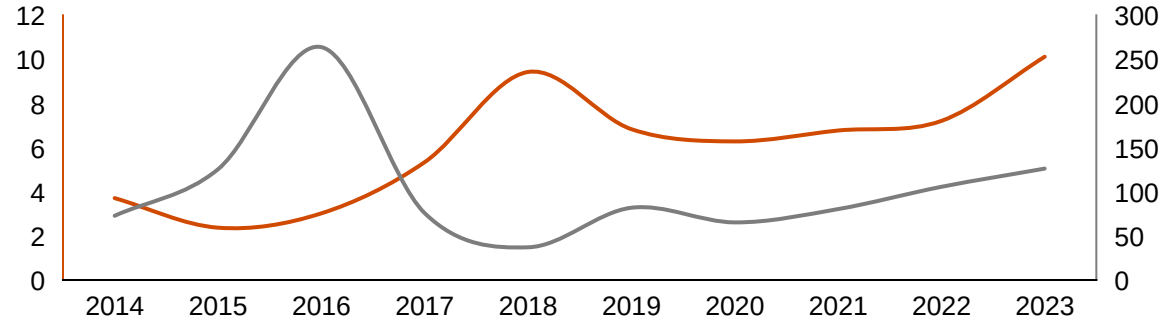
Bij een p*q bekostigingssystematiek met afrekening op basis van gerealiseerde productie holt een marginale kostenontwikkeling zoals in figuur 7 weergegeven een organisatie financieel uit bij elke extra productie-eenheid die zij verwerkt.

Figuur 6. Ontwikkeling kosten vs. asielaanvragen ('10-'23)[2]

2010=100, gecorrigeerd voor prijsontwikkelingen



Figuur 7. Ontwikkeling marginale kostprijs vs. extra productie asiel ('12-23)[1]



[1] 2021, Eindrapportage doorlichting IND: Verbetermogelijkheden IND met specifieke aandacht voor het asielproces; [2] OESO, maandelijkse asielverzoeken (2008-2023), Budgetrapportages directie Asiel (2010-2017) en maandrapportages (2017-2023)

Conclusie: De productie-uitdagingen voor de IND zijn dynamischer dan de huidige bekostigingssystematiek van de IND faciliteert

Conclusie onderzoeksvragen 1 en 2

P*q-bekostiging werkt goed bij redelijk voorspelbare en redelijk stabiele productie. In die situaties geeft de p*q-bekostigingssystematiek een doelmatige prijs voor de opdrachtgever, en is geborgd dat de opdrachtnemer betaald wordt voor de diensten en/of geleverde producten. In die situatie werkt de standaard cyclus van de vraaginschatting naar producten en diensten, en de prijs waarvoor deze producten en diensten kunnen worden geleverd, goed.

De omgeving waarin de IND zich bevindt wijkt af van de omstandigheden waarin de p*q-bekostiging functioneert zoals beoogd. Dit is met name het geval voor de afhandeling van eerste asielaanvragen. Het jaarlijkse aantal asielaanvragen is sterk gekoppeld aan de intensiteit van conflicten in bepaalde landen van herkomst, en daarmee volatiel en onvoorspelbaar in termen van omvang en samenstelling. Het aantal asielaanvragen dat de IND jaarlijks moet afhandelen kan noch door beleid, noch door de eigenaar, noch door de opdrachtgever worden beïnvloed. Tegelijkertijd zorgen grote fluctuaties in het aantal asielaanvragen over de tijd voor:

1. Schokken in gevraagde productiecapaciteit om deze aanvragen af te handelen die in de praktijk niet op te vangen zijn;
2. Verschillen in ingeschatte productiecapaciteit en benodigde productiecapaciteit, en daarmee ook verschillen in geraamde en gerealiseerde kosten, en;
3. Een sterk afwijkende ontwikkeling van marginale kosten voor extra productie, door druk van opschaling voor de IND.

Kortom zijn de productie-uitdagingen voor de IND dynamischer dan de huidige bekostigingssystematiek van de IND faciliteert. Zowel p als q wijken daardoor in de praktijk af van de inschattingen vooraf.

Een alternatieve meerjarige en stabiele bekostigingssystematiek zal deze problemen moeten wegnemen. Deze stabiele bekostigingssystematiek moet zorgen voor:

- Een voorspelbare (en daarmee doelmatig planbare) productievraag;
- Een helder opschalingspad, en;
- Maatwerk in situaties waarin een hogere productie noodzakelijk is, maar dit bedrijfsmatig niet haalbaar is.

[1]*Hierbij leidden conflicten in regio's zoals het Midden-Oosten en de Hoorn van Afrika tot een groot aantal asielaanvragen, terwijl conflicten in Sub-Sahara Afrika dat nauwelijks deden (CPB, 2024; Lucassen, 2018)*

3

Voorstel voor alternatieve bekostigings-systematiek

Alternatieve bekostingssystematiek onderscheidt vier situaties die twee stabiele blokken van bekostiging definieren

Oplossingen

Een stabiele bekostigingssystematiek moet zorgen voor een voorspelbare en doelmatig planbare productievraag en maatwerk als feitelijk een hogere productie noodzakelijk is maar bedrijfsmatig niet te leveren valt. De systematiek werkt daarom met een bekostiging die aansluit bij de situatie van productie zoals die op dat moment geldt in de asielketen. Vier standaar situaties kunnen zich voordoen:

I. Stabiele instroom en productie – de instroom is gelijk aan de productie zoals deze ook is afgesproken in de opdrachtbrief;

II. Toename instroom en productie binnen bandbreedte – de instroom is hoger dan de productie, waarbij IND in staat is om met maximaal ~9% op te schalen met een vertraging van 2-8 maanden, om deze instroom weg te kunnen werken;

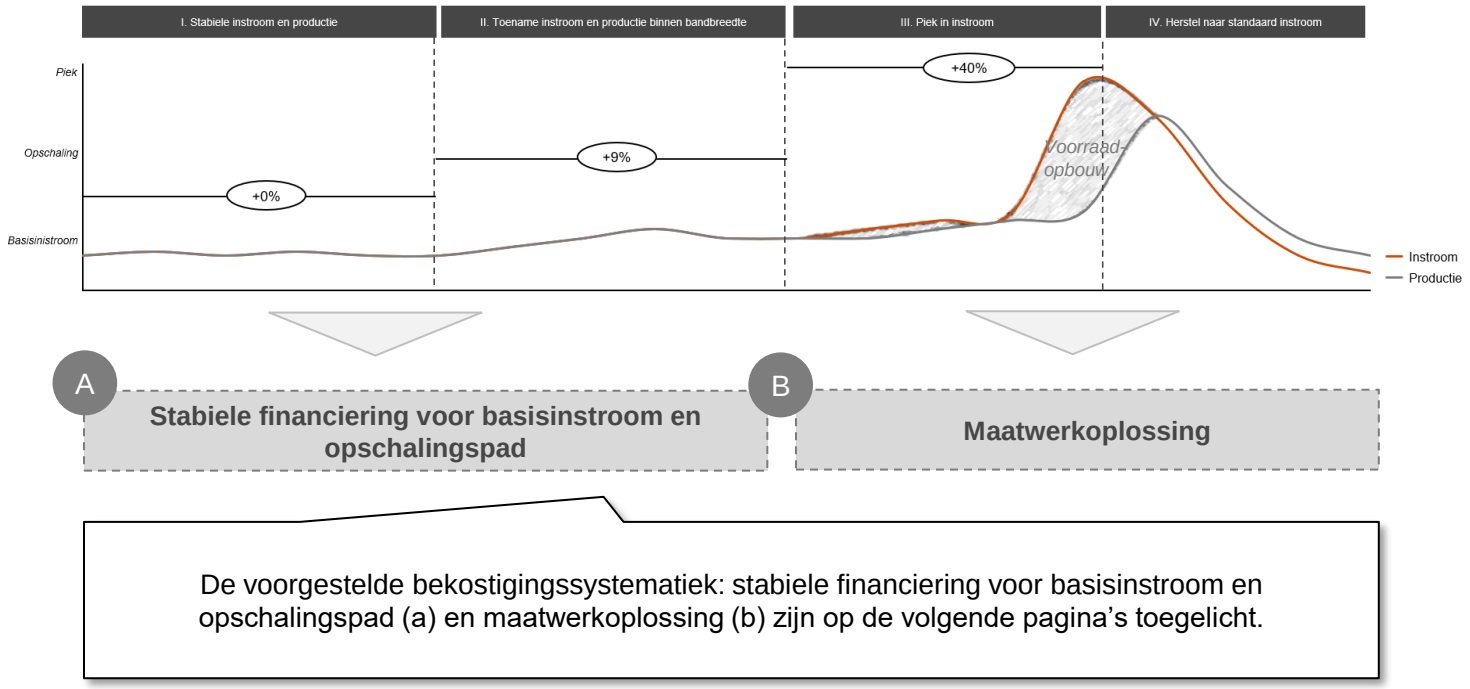
III. Piek in instroom – de instroom overstijgt de maakbaarheid van de productieopgave van de IND;

IV. Herstel naar standaard instroom – als gevolg van een piek(en) instroom ontstaat voorraadvorming, die op een moment in de tijd weggewerkt moet worden om weer terug te zijn op niveau van basisinstroom;

Van deze situaties kunnen er twee worden opgelost binnen de dangeldende standaard bedrijfsvoering, wat betekent dat ze passen bij een voorspelbare en doelmatig planbare productievraag. In de andere twee situaties is de productievraag hoger dan de IND bedrijfsmatig kan leveren en hiermee liggen deze situaties *buiten de maakbaarheid van de productieopgave van de IND*.

Een belangrijke randvoorwaarde is dat de IND in staat moet zijn haar beschikbare capaciteit in te schatten en weet wat haar personeel kan produceren. Bijlage III laat zien dat de IND op het totaal van de organisatie goed in staat is dat te doen.

Figuur 8. Fictieve Illustratie van de vier verschillende situaties

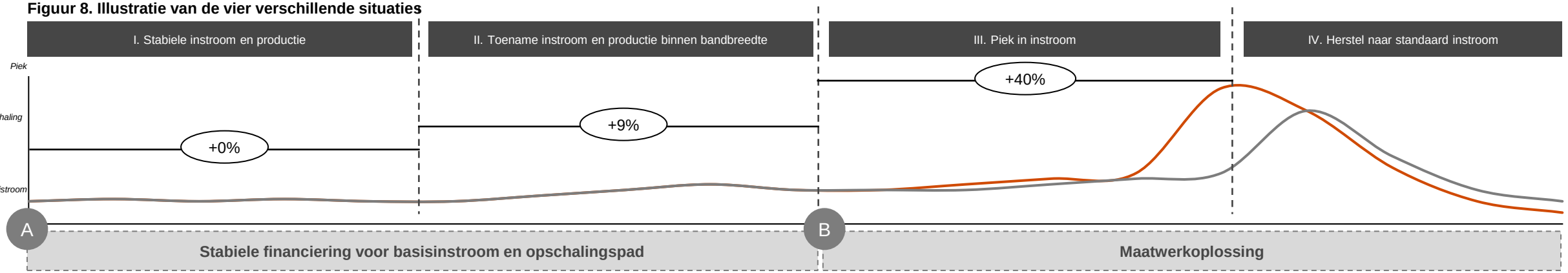


De voorgestelde bekostigingssystematiek: stabiele financiering voor basisinstroom en opschalingspad (a) en maatwerkoplossing (b) zijn op de volgende pagina's toegelicht.

Alternatieve bekostigingssystematiek: twee stabiele blokken van financiering geeft de driehoek zicht op de kosten van de te verwachten in- en uitstroom

Oplossingen

Figuur 8. Illustratie van de vier verschillende situaties



De bekostiging in situatie I en II betreft een structurele reeks behorend bij de productiecapaciteit bij een vastgestelde basiswerkinstroom. Deze structurele reeks is zero-based en aan de hand van een integrale kostprijs opgebouwd. Bovenop de structurele reeks wordt een maximale opschalingscapaciteit van ~9% gezet, die wordt afgerekend tegen de integrale kostprijs. De volgende acties moeten genomen worden om in de toekomst deze standaardfinanciering te bewerkstelligen:

a. Vaststellen basis werkinstroom op het niveau van asiel, naturalisatie en reguliere verzoeken. De driehoek bepaalt de basiswerkinstroom (q) en de IND de bijbehorende productiecapaciteit.
b. Zero-based opbouwen van de begroting behorende bij de basisinstroom volgens het zero-based principe, met een daarbij passende integrale kostprijs, en voorzien van doelmatigheidsafspraken.
c. Productieopschaling tot maximaal ~9% wordt verrekend tegen een integrale kostprijs.

Situatie III en IV betreffen situaties waarin een hogere productie (boven ~9%) gevraagd wordt van de organisatie die zij in de huidige bedrijfsvoering niet kan leveren en die daarmee dus *buiten de maakbaarheid* van de productieopgave van de IND liggen. Voor deze reeks geldt daarom een maatwerkoplossing die de driehoek vaststelt en voorziet van prestatiebekostiging. Onderdeel hiervan is dan ook *voorraadwegwerking (herstel naar standaard instroom) en kosten van voorraadbeheer.*

4

Operationalisatie voorgestelde bekostigings-systematiek

Operationalisatie van de voorgestelde bekostigingssystematiek in de praktijk

Operationalisatie

In voorgaand hoofdstuk is aangegeven hoe een alternatieve bekostigingssystematiek voor de IND er op hoofdlijnen uitziet.

Om de driehoek handvaten te geven hoe de uitwerking van de voorgestelde bekostigingssystematiek zich kan vertalen naar de praktijk, geven wij in ieder geval een operationalisatie op hoofdlijnen van:

- De jaarlijks terugkerende begrotingscyclus bij de bekostigingssystematiek;
- De rolverdeling binnen de driehoek bij de voorgestelde bekostigingssystematiek. Daarbij hanteren wij de principes zoals die in het huidige sturingsmodel van JenV zijn vastgelegd[1];
- De taken en verantwoordelijkheden van de spelers binnen de driehoek, conform de Regeling agentschappen, en de daarbij behorende acties;
- De rolverdeling binnen de driehoek in de vier geschetste situaties die de productieopgave van de IND beschrijven. Hierbij geven we een beschrijving van de verantwoordelijkheden van elke speler binnen de driehoek. Deze rolverdeling kan als ondersteuning dienen bij het vaststellen van een meerjarige afsprakenset voor financiering van de IND, en;
- Het vaststellen van de basisproductie door de driehoek, waarbij twee scenario's worden gegeven voor de verwachte basisinstroom.

Op de volgende pagina's is de operationalisatie van bovenstaande onderwerpen toegelicht.

[1] *Toelichting IND bekostigingsmodel, 2023*

Voorgestelde bekostigingssystematiek past binnen huidige begrotingscyclus - maken van meerjarige afspraken start op t-2

De begrotingscyclus is het belangrijkste financiële proces onder de bekostigings-systematiek. In dat proces hoort naast het voorbereiden van de begroting en het feitelijk toekennen van middelen ook de verantwoording. Binnen de voorgestelde bekostigingssystematiek is het belangrijk dat iedere speler in de driehoek zijn eigen rol pakt zodat er voorspelbaarheid van de kaders ontstaat voor zowel het departement als de IND. In de praktijk ziet dit er als volgt uit:

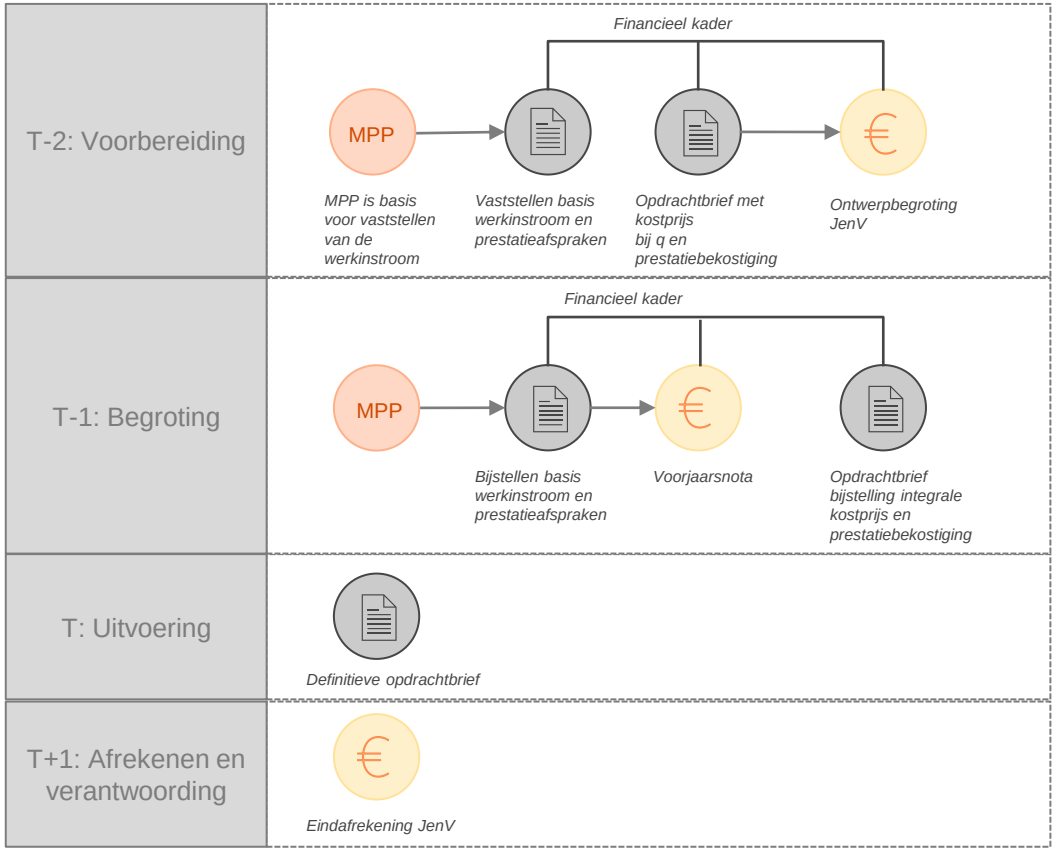
T-2: voorbereiding – starten van het dialoog waarbij de driehoek aan de hand van de MPP-raming de basisinstroom en een daarbij behorende kostprijs vaststelt. Voor de resterende productieopgave maakt de driehoek maatwerkafspraken en stelt een bijbehorende bekostiging vast. De hoogte van de basisinstroom heeft direct invloed op de hoogte van de productie waarop prestatieafspraken van toepassing zijn. DGM en IND leggen deze afspraken vast in een opdrachtbrief en deze dient als input voor de ontwerpbegroting (met meerjarenreeksen) van JenV.

T-1: begroting – bijstellen van de basisinstroom op basis van de MPP-raming, en daarmee de prestatieafspraken en bijbehorende bekostiging. Bijstelling van deze afspraken dient als input voor de voorjaarsnota, en daarmee leggen DGM en de IND deze input vast in een nieuwe opdrachtbrief. Dit resulteert in een sluitende begroting voor t in het voorjaar, en deze wordt definitet gemaakt in de miljoenenota. Indien in augustus een nieuwe MPP-raming beschikbaar is, dan worden alleen de prestatieafspraken en bijbehorende bekostiging bijgesteld.

T: uitvoering – opstellen van een definitieve afsprakenset, waarin de basisinstroom en daarmee ook de prestatieafspraken en bekostiging zijn vastgezet. Deze afsprakenset is input voor de door DGM en IND op te stellen opdrachtbrief.

T+1: afrekenen en verantwoording – afrekening op basis van de definitieve afsprakenset en verantwoording door de IND hierover binnen de driehoek.

Figuur 9. Begrotingscyclus voor het maken van meerjarige afspraken



Voorgestelde bekostigingssystematiek leunt voor inkleuring van opdrachtgevers-, eigenaars- en opdrachtnemersrol op bestaande driehoeksmodel JenV

De rolinvulling binnen het bekostigingssysteem volgt rollen (en taken) zoals vastgelegd in de sturingsfilosofie van JenV. Het driehoeksmodel is gebaseerd op het maken van zakelijke afspraken (middels een opdrachtbrief). Het succes hangt op de rolinvulling zodat alle te wegen punten bij de opdrachtbrief (beleidswensen, maakbaarheid in de uitovering en doelmatige uitvoering) voldoende worden ingebracht en gewogen.

De afspraken moeten SMART zijn geformuleerd. Alle spelers binnen de driehoek, zijnde DGM, DEA en de IND, houden zich aan de afspraken die zijn vastgesteld in de afsprakenset, en houden daarbij zicht op de afgesproken (productie)doelstellingen en de te behalen resultaten.

Binnen de driehoek is DGM verantwoordelijk voor een passende opdrachtformulering, met een concrete omschrijving van het gewenste resultaat. Daarbij betrekken zij de opdrachtnemer tijdig bij onvoorziene ontwikkelingen die invloed hebben op de opdracht. In gezamenlijkheid met de IND stellen zij kpi's en rapportage-afspraken op die resulteren in een opdrachtbrief.

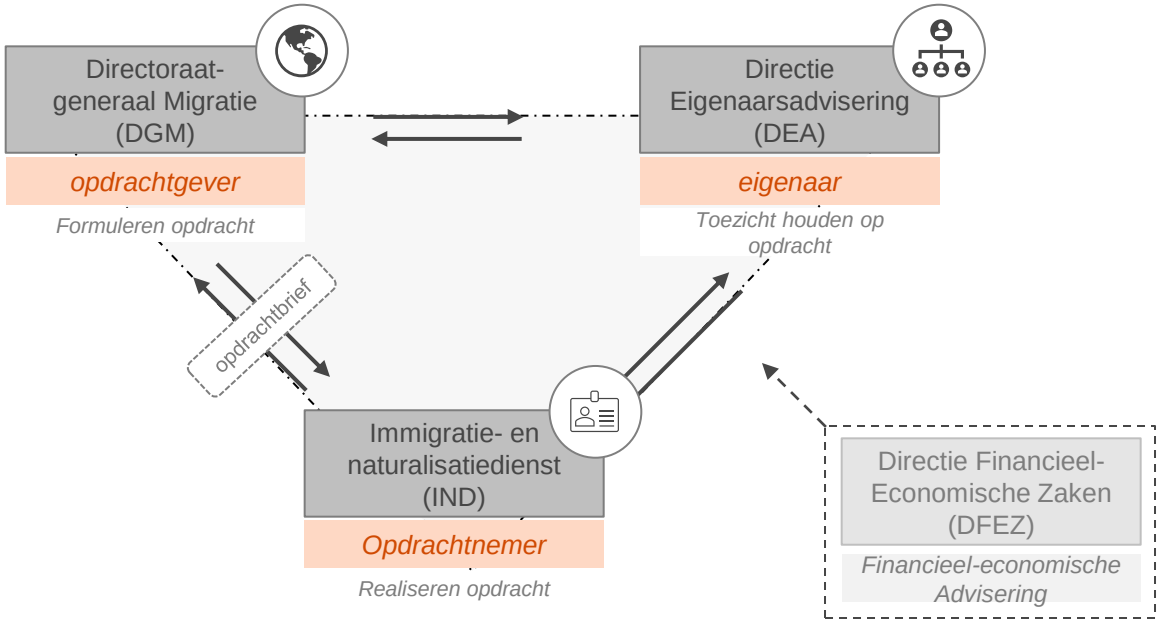
IND is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor het doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren van de opdracht. Daarbij betrekken zij de opdrachtgever bij onvoorziene ontwikkelingen die invloed hebben op de opdracht. Als laatste zijn zij verantwoordelijk voor het financieel en materieel beheer van de interne organisatie.

DEA houdt als eigenaar binnen de driehoek toezicht op de gestelde kaders van de afsprakenset; indien afspraken niet worden nagekomen heeft DEA de verantwoordelijkheid om hierop in te grijpen.

Daarbij is zij verantwoordelijk voor de inrichting van het sturingsmodel, bewaken van de continuïteit van het agentschap op lange termijn en toetsen van de begroting, tarieven en de jaarrekening.

DFEZ is als financieel economische adviseur verantwoordelijk voor de financiële dekking van de IND. Zij stelt kaders op die resulteren in een passende begroting voor de IND en is daarbij verantwoordelijk voor de financiële infrastructuur.[1]

Figuur 10. Ambtelijke driehoek en financieel-economische advisering



[1] *Toelichting IND bekostigingsmodel, 2023*

Om de nieuwe systematiek van bekostigen voor alle spelers in de driehoek te laten werken, is het essentieel dat de spelers in de driehoek hun kerntaken invullen

Immigratie- en naturalisatiedienst (IND)

IND heeft als opdrachtnemer de volgende kerntaken:

1. Beoordelen of prestaties en resultaten zoals geformuleerd door DGM uitvoerbaar zijn en wat mogelijk is binnen de voorgestelde budgettaire kaders. Uitvoeringskosten dienen daarbij binnen de afgesproken randvoorwaarden, inclusief budgettaire kaders, te blijven;
2. Het tijdig betrekken van DGM indien zich onvoorziene ontwikkelingen voordoen die van invloed zijn op de uitvoering. DGM kan met behulp van deze informatie besluiten om de gewenste prestaties al dan niet aan te passen. *Actie* is nodig op het inrichten van een proces voor het opvangen van deze onvoorziene omstandigheden.
3. Het waarborgen van een *doelmatige, rechtmatige en professionele* uitvoering van de overeengekomen prestaties. *Actie* is nodig op het verbeteren van de informatiehuishouding, zodat de IND zich kan commiteren aan de doelstellingen en daarover kan rapporteren, en;
4. Het doorontwikkelen en verbeteren van de kwaliteit van de financiële en administratieve informatie.

Directoraat-generaal Migratie (DGM)

DGM heeft als opdrachtgever de volgende kerntaken:

1. Formuleren van een concrete omschrijving van de gewenste prestaties en het gewenste resultaat. Hierbij is afbakening noodzakelijk zodat de IND kan aangeven of de gewenste prestaties en het resultaat uitvoerbaar zijn. De focus moet worden verlegd van korte termijn sturing op producten naar meer lange termijn sturing op hoofdproductniveau asiel, naturalisatie en regulier (en enkel de producten die invloed hebben op ketenpartners zoals COA) om zo ook IND bedrijfsmatig in haar verantwoordelijkheid te laten;
2. Het tijdig betrekken van de IND bij voorgenomen beleidswijzigingen, zodat de IND zich daaraan gezamenlijk met DGM kan aanpassen, en;
3. Het in afstemming met de IND opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken, zodat DGM de uitvoering van de opdracht kan monitoren.

Directie Eigenaarsadvisering (DEA)

DEA heeft als eigenaar de volgende kerntaken:

1. Toezicht houden op het beleid en op de algemene gang van zaken binnen de IND;
2. Zorgdragen voor kwalitatief goede systemen voor het toezicht op budgettaire kaders, de continuïteit van de IND en de kwaliteit van haar producten;
3. Toetsen en vaststellen van jaarlijkse tarieven, begrotingen, jaarplannen, leenaanvragen en jaarverslagen;
4. *Eindverantwoordelijke* voor de wijze waarop de governance wordt vormgegeven binnen de vereisten van de Regeling agentschappen en toezicht houden op een goede werking van de governance in de praktijk. Deze goede werking is niet alleen afhankelijk van de inrichting maar ook van houding en gedrag van alle betrokken partijen. *Actie* is nodig op het overdragen van de rolonderscheiding van de verschillende spelers binnen de driehoek en;
5. Goedkeuren van de financiering en verslaglegging en het dragen van de financiële gevolgen. DEA is verantwoordelijk voor de waarborging van de continuïteit van de IND en het voorkomen van financiële tegenvallers die de continuïteit van de IND in gevaar brengen.

Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ)

DFEZ heeft als financieel-economisch adviseur van de driehoek de volgende kerntaken:

1. Toezicht houden op de uitvoering van het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe gevoerde administraties;
2. Het signaleren, coördineren en eventueel escaleren van financiële risico's die zich voordoen binnen de IND;
3. Toetsen en beoordelen van het jaarverslag aan de rijksbegrotingsvoorschriften en het financieel jaarverslag aan de Regeling agentschappen, en;
4. Ondersteuning bieden bij de toezichtstaak van DEA.

[1]Regeling agentschappen van de Minister van Financiën: houdende regels over de instelling, de inrichting en het beheer van agentschappen, 2024;
[2]Agentschapsdoorlichting Rijksvastgoedbedrijf, 2016-2020 (link).

Afwijkmogelijkheden van gevraagde productie neemt af naarmate het productiejaar nadert

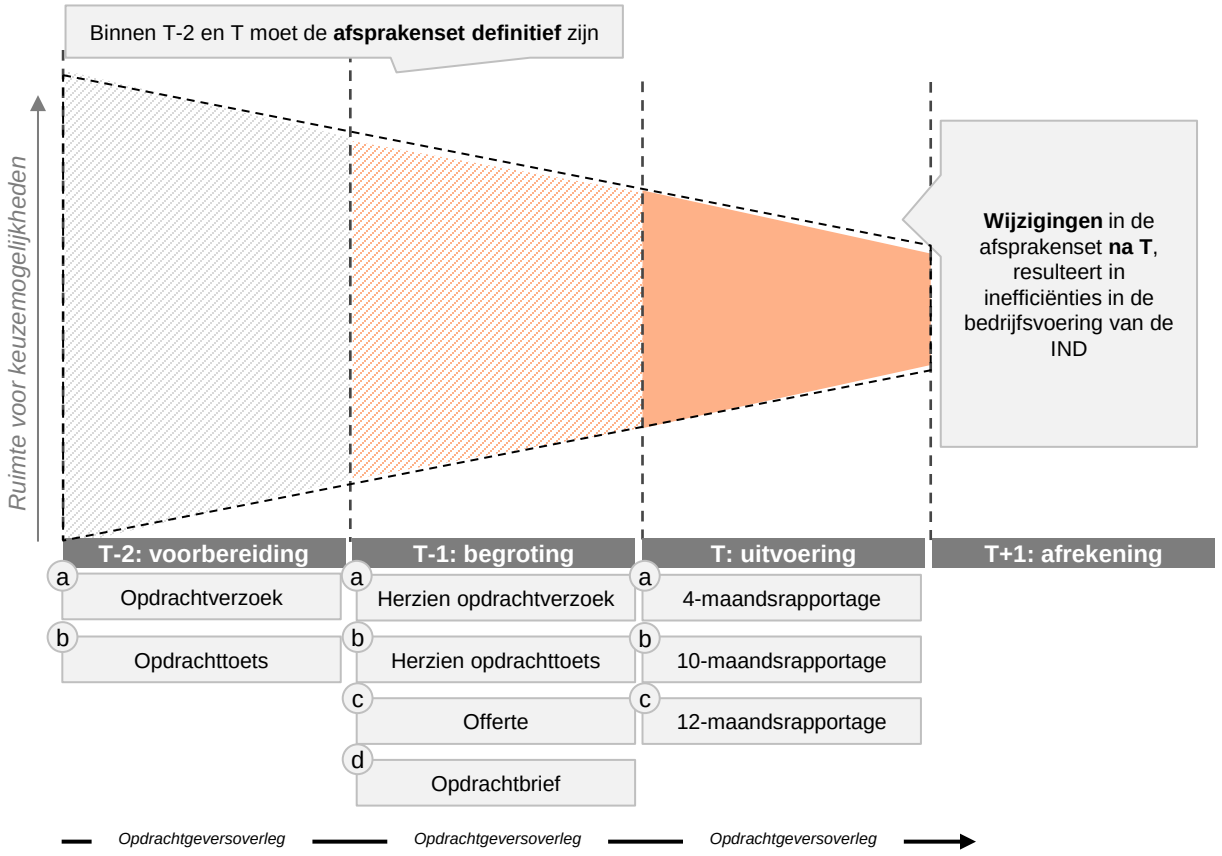
Op t-2 zakelijke afspraken maken zorgt ervoor dat de IND voldoende tijd heeft om de afspraken in de afsprakenset zo efficiënt mogelijk in de bedrijfsvoering in te regelen.

Dit betekent dat de driehoek op t-2 het dialoog over de afsprakenset start, waarbij op hoofdproductniveau voor asiel, naturalisatie en regulier én producten die prioritair zijn de productie wordt uitgevraagd. Voorbereidende activiteiten die worden genomen in de driehoek op t-2 zijn het opstellen van een opdrachtverzoek en opdrachttoets.

Op t-1 wordt enkel nog de productie binnen de hoofdproductniveaus asiel, naturalisatie en regulier bijgesteld. Activiteiten die worden genomen en als input dienen voor de begroting zijn het herzien van het opdrachtverzoek, herzien van de opdrachttoets, het opstellen van een offerte en bijbehorende opdrachtbrief. Conclusie is dat binnen t-2 en t de afsprakenset definitief moet zijn om de processen op basis van de vastgestelde productie zo efficiënt mogelijk in de bedrijfsvoering in te regelen.

Naarmate het productiejaar t nadert, en wijzigingen plaatsvinden in de afsprakenset, wordt het voor DGM en DEA lastig om nog te sturen, omdat het beschikbare financiële kader al is vastgesteld. Wanneer blijkt dat extra investeringen benodigd zijn, komen deze vertraagd tot uitvoering. Daarbij wordt het voor de IND beperkt mogelijk om de gemaakte afspraken efficiënt in de bedrijfsvoering in te regelen. Als er na jaar t wijzigingen in de definitieve afsprakenset worden aangebracht, leidt dit tot inefficiënties in de bedrijfsvoering van de IND en daarbij oplopende kosten.

Figuur 11. Funnel efficiëntie inregelen processen bedrijfsvoering



[1]*Toelichting IND bekostigingsmodel, 2023*

Afhankelijk van de productieopgave van de IND zijn andere handelingen van elke speler in de driehoek vereist

Afhankelijk van de productieopgave en daarmee de situatie waarin de IND zich bevindt zijn andere handelingen van elke speler in de sturingsdriehoek vereist. Het verschil wordt bepaald door de situatie van de instroom en de mate dat de gevraagde opgave als gevolg van die instroom binnen of buiten de stabiele kaders valt.

Voor de situaties die passen binnen de voorspelbare en doelmatig planbare productievraag (situatie I en II) volgt de driehoek de rollen die zijn onderscheiden in de huidige sturingsdriehoek van JenV (zie pagina 25 pagina voor de toelichting). In de praktijk betekent dit dat:

- DGM als opdrachtgever een meerjarige opdracht en prestatie-indicatoren formuleert voor de vastgestelde basisinstroom op hoofdproductniveau asiel, regulier en naturalisatie en dit vastlegt in een opdrachtbrief. Daarbij is DGM verantwoordelijk voor de terugkoppeling van de consequenties van de gemaakte afspraken aan ketenpartners (o.a. COA).
- De IND als opdrachtnemer de afgesproken basisinstroom produceert binnen de gestelde prestatie- en doelmatigheidskaders en hierover verantwoording aflegt in de driehoek. Ontwikkelingen die invloed hebben op de opdracht stemt zij af in de driehoek.
- DEA als eigenaar toezicht houdt op de gestelde doelmatigheidsindicatoren en de bedrijfsvoering van de IND bewaakt; als eindverantwoordelijke voor het vormgeven van de governance zorgt zij ervoor dat zowel DGM als de IND zich houden aan de vastgestelde afsprakenset. Daarbij is het belangrijk dat zij ingrijpt indien de vastgestelde afspraken niet worden nagekomen.
- DFEZ als financieel adviseur toezicht houdt op de uitvoering van het begrotingsbeheer en financiële risico's die zich voordoen binnen de IND signaleert, coördineert en eventueel escaleert. Daarbij is DFEZ verantwoordelijk voor de financiering van de IND. Dit betekent dat zij een stabiele financiering voor de vastgestelde basisinstroom en opschaling in productie tot maximaal ~9% verstrekt

Voor de situaties waarin een hogere productie wordt gevraagd dan de IND bedrijfsmatig kan leveren (situatie III en IV) hanteert de driehoek een open vraagstelling en bespreekt zij maatwerkoplossingen om de druk op de bedrijfsvoering van de IND te verlagen. Dit is een bekend fenomeen binnen ZBO"s en agentschappen, waarbij productiewensen buiten het reguliere kader worden opgelost. Voorbeelden hiervan zijn de specialties regeling voor RVB, aanvullende offertetrajecten bij RVO en het omgaan met zij-invliegers bij IenW. Daarbij geldt ook dat de omvang van 'specials' ca. 20-30% is ten opzichte van de reguliere productie. De hoogte van de omvang van specials is daarbij afhankelijk van de gekozen basisinstroom waarvan de keuze bij de IND ligt.[2] Door deze bandbreedte te hanteren voor de omvang van specials, wordt gezorgd dat de begrote baten en lasten beter op elkaar aansluiten. Op basis van deze regelingen ligt de volgende rolverdeling voor de hand:

- De IND formuleert als opdrachtnemer maatwerkoplossingen die bijdragen aan het verwerken van de pieken in instroom en passen binnen het dangeldene beleidskader. Deze legt zij voor aan de driehoek.
- DGM formuleert als opdrachtgever een opdracht om de hoge instroom weg te werken. Daarnaast beoordeelt zij hoe de voorgestelde oplossingen passen binnen het huidige beleidskader en daarmee het hoofdlijnenakkoord. Indien mogelijk past zij het beleid aan om uitvoerbaarheid voor de IND te borgen. Zij legt de geformuleerde opdracht vast in een opdrachtbrief en is verantwoordelijk voor de terugkoppeling van de consequenties van de gemaakte afspraken aan ketenpartners (o.a. COA).
- DEA als eigenaar toezicht houdt op de maatwerkafspraken binnen de gestelde doelmatigheidsindicatoren en de bedrijfsvoering van de IND bewaakt; zij zorgt dat zowel DGM als IND zich houden aan de vastgestelde afsprakenset en grijpt in indien deze niet worden nagekomen.
- DFEZ houdt als financieel adviseur toezicht op de uitvoering van het begrotingsbeheer en signaleert, coördineert en eventueel escaleert financiële risico's die zich voordoen binnen de IND. Daarbij is DFEZ verantwoordelijk voor de financiering van de IND. Dit betekent dat zij een maatwerkfinanciering aan de IND verstrekt voor de vastgestelde maatwerkafspraken.

[1]Toelichting IND bekostigingsmodel, 2023; [2]Marktstrategie RVB 2021-2024 (link)

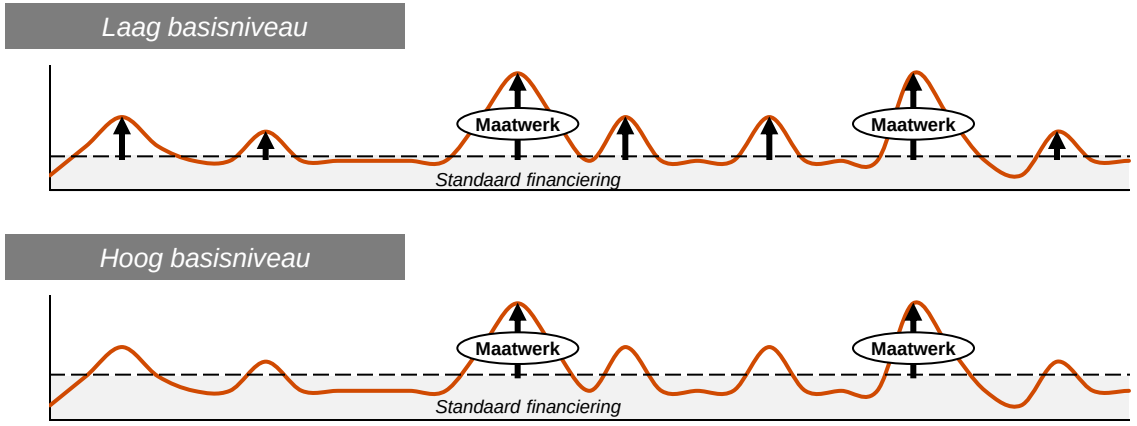
4

Vaststellen basis productie (uitstroom van zaken / dossiers)

De hoogte van de basisinstroom bepaalt de lange termijn opgave van af te wikkelen aanvragen door de IND. De instroom is daarmee een voorspeller van het benodigde basisproductieniveau

De nieuwe bekostigingssystematiek hangt in belangrijke mate op die keuze voor de basisinstroom van asiel naturalisatie en regulier. Voor de langetermijn stabiliteit is het relevant om op een moment in de toekomst te komen tot een redelijke verhouding tussen vaste productie en maatwerk. Wij kunnen ons in ieder geval twee scenario's voorstellen voor de te vragen basis productie voor asiel-, naturalisatie en regulier. Hiervoor is gebruik gemaakt van historische data van het CBS en ramingen van het CPB, actuele inzichten op basis van de MPP-ramingen en voorspellingen van migratiestromen.[1]

Figuur 12. Visualisatie hoogte basisinstroom en risico op maatwerk



Overwegingen keuze basisniveau

- *Hoogte van de basisinstroom* bepaalt de hoogte van de productie waar maatwerkoplossingen op van toepassing zijn. In praktijk betekent dit dat wanneer de driehoek kiest voor een laag basisniveau, het risico op maatwerkoplossingen groter wordt en daarmee de kosten oplopen. Wanneer de driehoek kiest voor een hoog basisniveau, neemt het risico op het toepassen van maatwerkoplossingen af. Een definitieve keuze over het basisniveau van de gewenste productie is aan de driehoek.
- *Passendheid in het huidige financiële kader* kan direct invloed hebben op de keuze voor de hoogte van het basisniveau. Toekomstig beleid van het kabinet is gericht op bezuinigingen binnen de asielketen. Naar verwachting zal hierdoor het aantal migranten dat naar Nederland komt de komende jaren afnemen, wat kan leiden tot een lagere werkinstroom voor de IND. Afhankelijk van deze ontwikkelingen zou de keuze voor een lager basisniveau logischer kunnen zijn.
- Voorgestelde methodiek geeft een procesoplossing voor maatwerk. Tegelijk leren ervaringscijfers dat de hoeveelheid maatwerk idealiter op lange termijn niet buitensporig groot is. Andere organisaties hebben meer invloed op omgevingsfactoren bij hun opgave waardoor omstandigheden van de IND in vergelijking met andere uitvoerders maar deels opgaat. Tegelijkertijd zit er productielogica in de balans van ongeveer 70% regulier werk ten opzichte van 30% specials/maatwerk zoals aangetroffen bij andere uitvoerende onderdelen van het rijk.

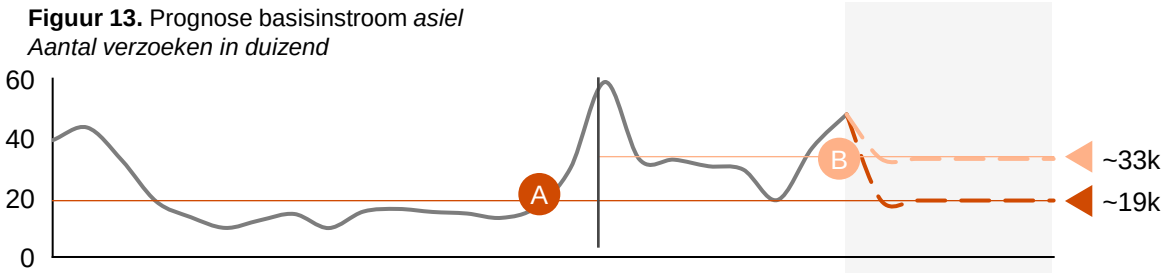
[1]CPB, Economische dynamiek en migratie, 2024 (link) CPB, Macro-economische verkenning 2025, 2024 (link); CBS-data van asiel- en naturalisatieverzoeken over de periode 1999-2022 en data over het aantal immigranten naar migratiedoel, 2023.

Basisinstroom voor asiel, naturalisatie en regulier is bepaald op basis van de verwachte instroom in twee scenario's: *een laag scenario (A) en een hoog scenario (B)*

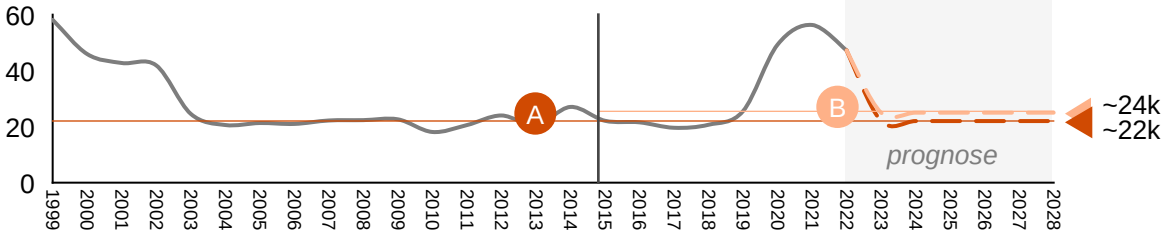
Asiel en naturalisatie

De basisinstroom van asiel kan worden bepaald op basis van lange reeksen historische data (scenario A).[1] Tegelijkertijd correleert de toename van asielaanvragen sterk met de intensiteit van conflicten in de wereld en deze correlatie neemt vanaf 2015 toe (scenario B). Voor naturalisatie is de basisinstroom op dezelfde manier bepaald, omdat de instroom van naturalisatie vertraagd reageert op de asielinstroom.

Figuur 13. Prognose basisinstroom *asiel*
Aantal verzoeken in duizend



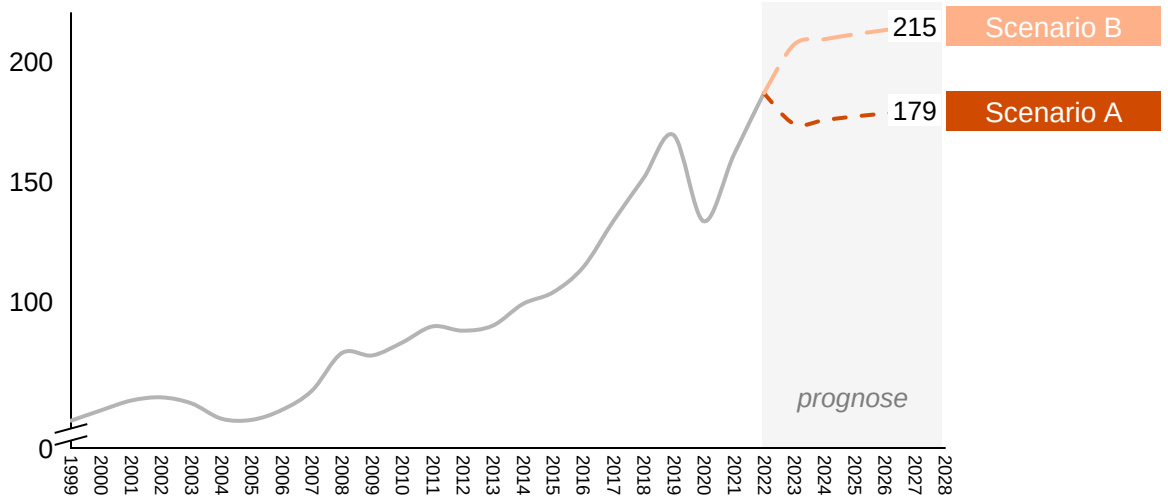
Figuur 14. Prognose basisinstroom *naturalisatie*
Aantal verzoeken in duizend



Regulier (arbeid, studie en gezin)

De instroom van regulier is de afgelopen jaren trendmatig gegroeid.[2] Dit kan met name verklaard worden door studie en arbeid. De relatie tussen openstaande vacatures en werkloze beroepsbevolking kan worden gebruikt om de basisinstroom voor regulier te bepalen.

Figuur 15. Prognose basisinstroom *regulier*
Aantal migranten in duizend



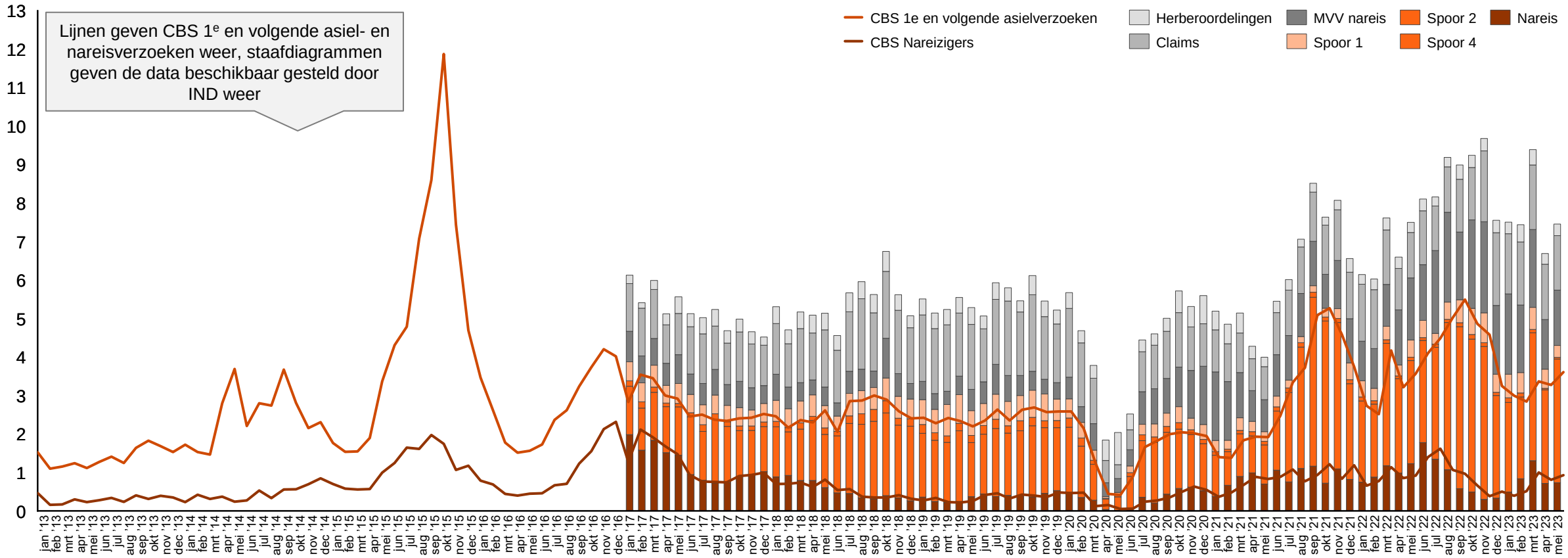
[1]CBS-data van asiel- en naturalisatieverzoeken over de periode 1999-2022, 2023; [2]CBS-data van het aantal immigranten naar migratiedoel, 2023; In bijlage IV zijn de prognoses voor asiel, naturalisatie en regulier (arbeid, studie en gezin) verder uitgewerkt en toegelicht. In bijlage V is de correlatie tussen vacatures en werkloze beroepsbevolking (arbeidsmarktkrapte) weergegeven.

Bijlagen: onderliggende analyses

Bijlage I | Instroompatroon definieert aard van het werkaanbod IND

CBS data grotendeels representatief voor langjarig instroompatroon, mapping op IND data'17-'23 kan worden gebruikt om bijbehorende behandelcapaciteit te benaderen

Asiel (eerste en herhaal) en nareizigers verzoeken (2013-2023) | *Aantal verzoeken in duizend*

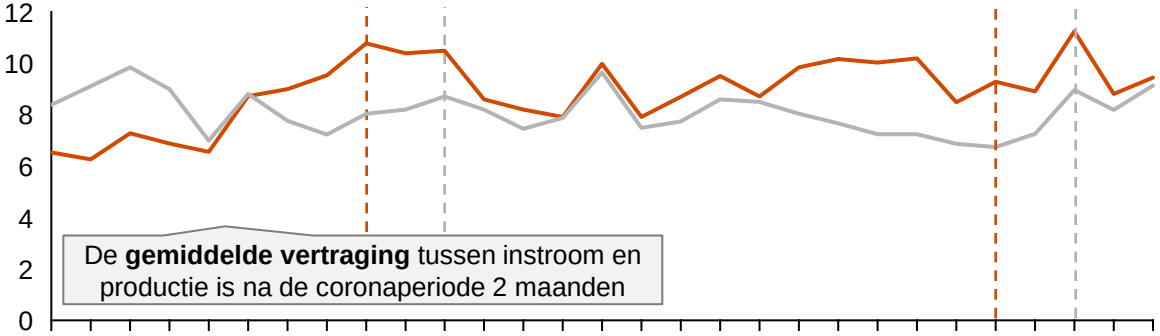


[1]CBS statistics, (maandelijkse) asielverzoeken 2013-2023 (2023); IND maandelijkse instroom 2017-2023 (tot en met mei).

Bijlage II | Tijdsreeksanalyse (lagged correlation) van de ontwikkeling in werkinstroom en productie laat een aanlooptijd in opschaling zien van 2-8 maanden voor *asiel*, 1 maand voor *naturalisatie* en 0 maanden voor *regulier*

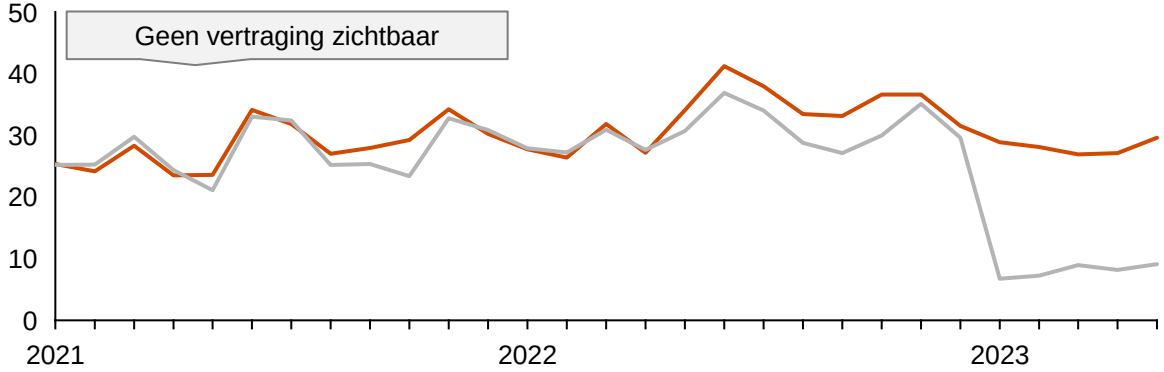
Ontwikkeling werkinstroom en productie van *asiel* ('21-'23)[1]

Aantal producten in duizend



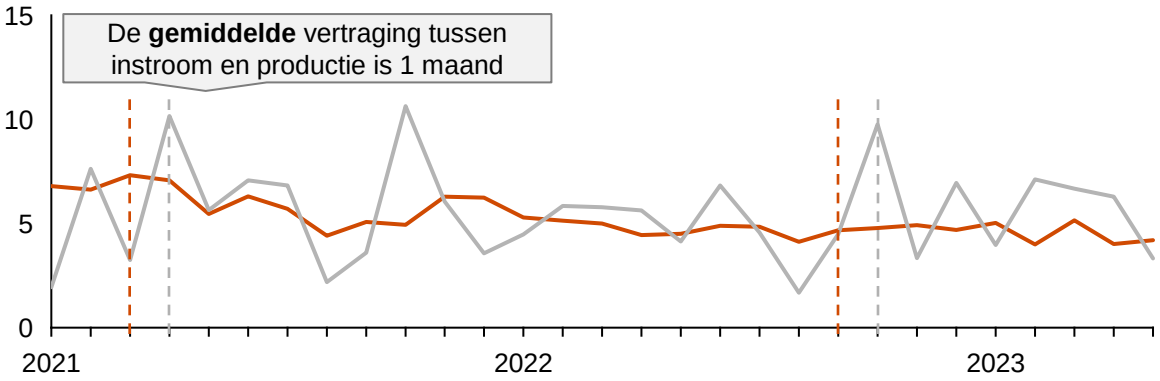
Ontwikkeling productie en instroom van *regulier* ('21-'23)[1]

Aantal producten in duizend



Ontwikkeling werkinstroom en productie van *naturalisatie* ('21-'23)[1]

Aantal producten in duizend

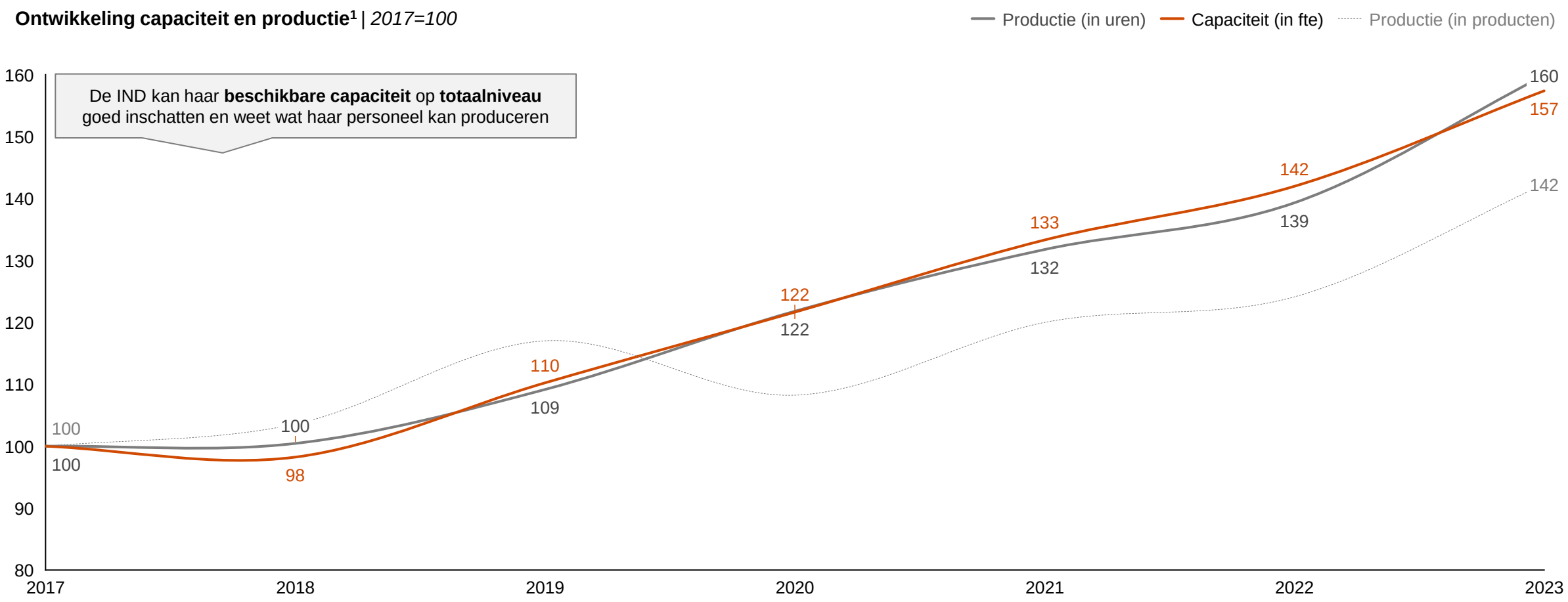


Op basis van de door IND beschikbaar gestelde data kan de snelheid van afschaling niet berekend worden. Ook is er geen openbare data beschikbaar om dit aan te tonen en/of te benaderen.

[1]Instroom 2017-2022, ontwikkeling fte 2017-2022.

Bijlage III | Bekostigingssystematiek stelt IND in staat om zelf te sturen op producten en prestaties, wat resulteert in een voorspelbare productietijd per product

Ontwikkeling capaciteit en productie[1] | *2017=100*



[1]Tijdschrijfonderzoeken Improven; FTE-ontwikkeling, 2017-2023; Kostprijs calculatiemodel, 2017-2023; Externe (maandelijkse) verantwoording in-, uit- en doorstroom 2014-2016; Instroom 2017-2023; productietabellen 2017-2023. Productie in uren is berekend op basis van de normtijden uit de kostprijs calculatiemodellen.

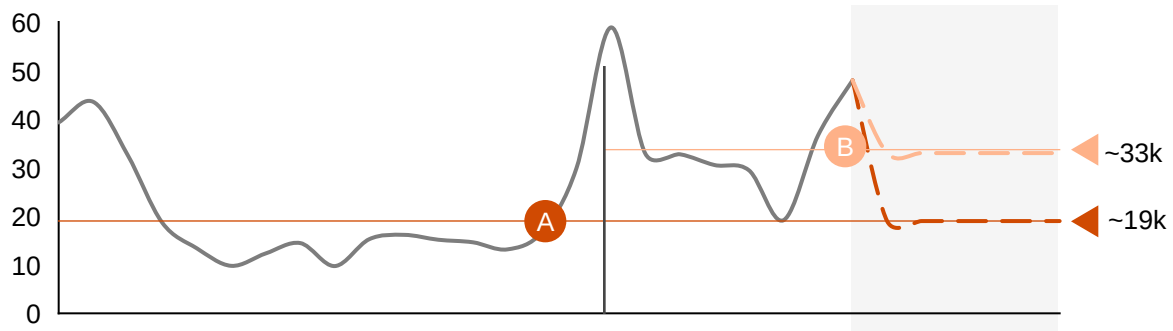
Bijlage IV | Twee scenario's voor de basisinstroom van *asiel* en *naturalisatie* gebaseerd op aanname van een structurele of tijdelijke trendbreuk vanaf '15

Asiel | Naturalisatie | Regulier

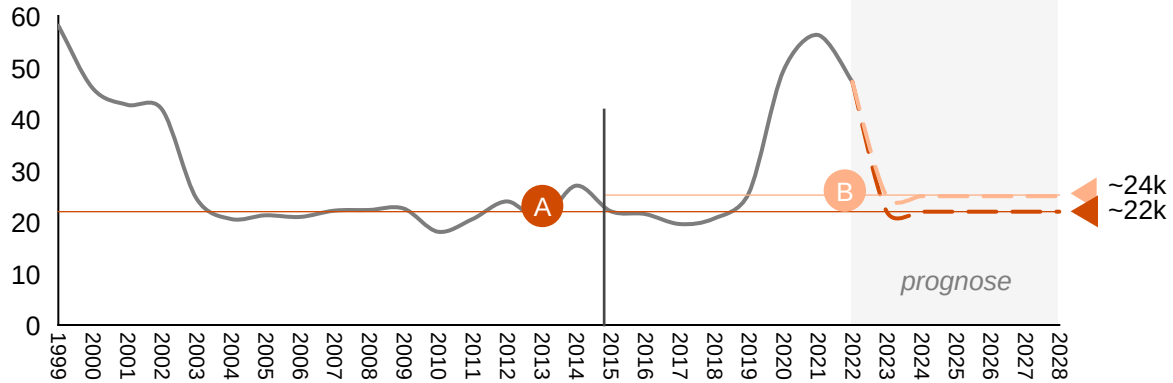
Het bepalen van de basisinstroom voor asiel en naturalisatie is gebaseerd op de aanname dat er een trendbreuk heeft plaatsgevonden vanaf 2015. Hieruit volgen twee scenario's. Keuze voor het basisniveau is ahankelijk van of deze trendbreuk tijdelijk of structureel is:

- Scenario A - lage basisinstroom
  Het eerste scenario gaat uit van de aanname dat de trendbreuk in 2015 tijdelijk is en daarmee de basisinstroom lager als gevolg van minder pieken in instroom over een langere periode van 1999-2022. In dit scenario is de basisinstroom voor asiel vastgesteld op ~19k voor naturalisatie op ~22k.
- Scenario B: hoge basisinstroom
  Het tweede scenario gaat uit van de aanname dat de trendbreuk in 2015 structureel is en daarmee de basisinstroom hoger als gevolg van meer conflicten die zorgen voor pieken in instroom over de periode 2015-2022. In dit scenario is de basisninstroom voor asiel vastgesteld op ~33k en voor naturalisatie op ~24k.

Prognose basisinstroom asiel[1] | *Aantal verzoeken in duizend*



Prognose basisinstroom naturalisatie[1] | *Aantal verzoeken in duizend*



[1]De door IND beschikbaar gestelde data beperkt zich tot de periode 2017-2023 en is daarom aangevuld met data van asielverzoeken van het CBS over de periode 1999-2022 (2023); bijlage I geeft een mapping van de IND-data (2017-2022) op de gebruikte CBS-data.

Bijlage IV | Twee scenario's voor de basisinstroom *arbeid* gebaseerd op de werkeloosheidsontwikkeling aangezien deze sterk samenhangt

Regulier | Arbeid | Gezin | Studie

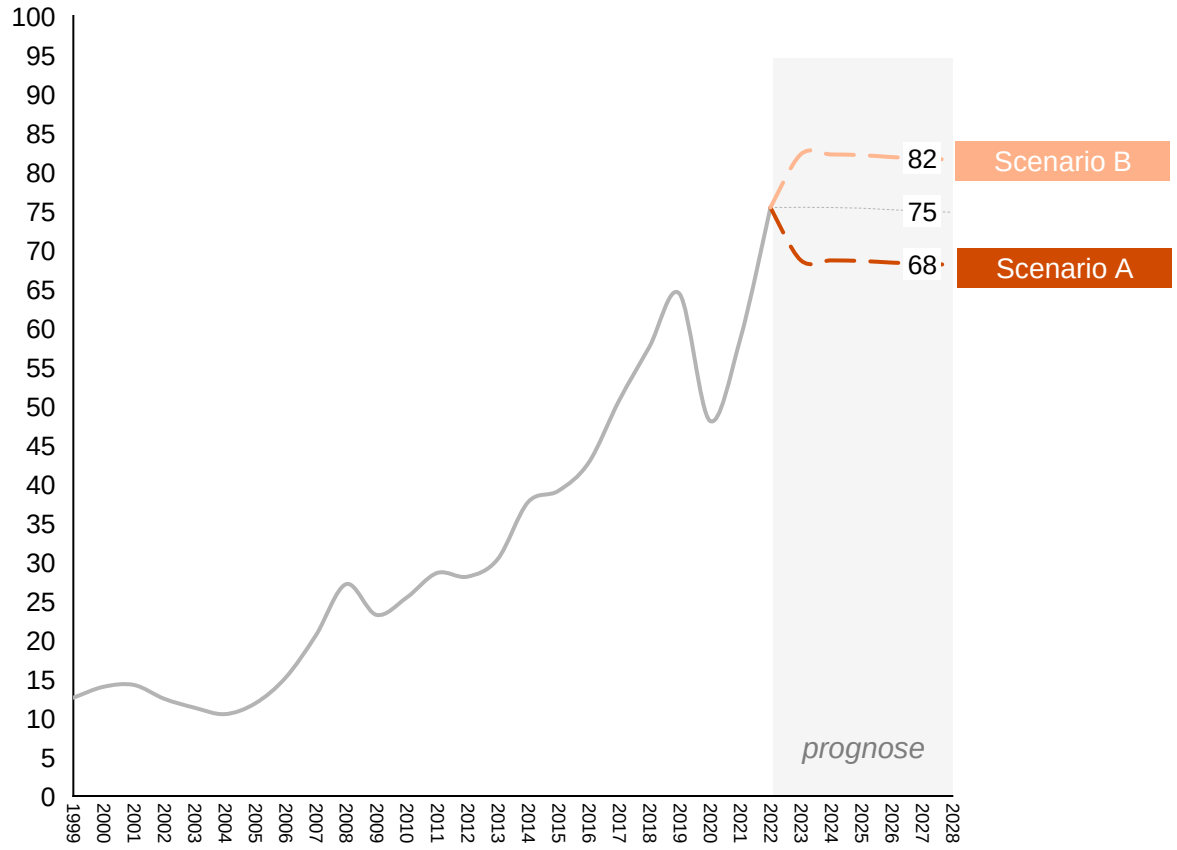
De basisinstroom van arbeidsmigranten is bepaald aan de hand van de relatie tussen het aantal openstaande vacatures en de werkeloze beroepsbevolking in Nederland (arbeidsmarktkrapte). Uit analyses blijkt daarbij ook dat er een duidelijke samenhang is tussen de constante stijging van het aantal arbeidsmigranten en een afname van het werkeloosheidspercentage in Nederland.[1] Bijlage V geeft een analyse van de correlatie tussen arbeidsmigranten en het werkeloosheidspercentage.

Vervolgens is het aantal arbeidsmigranten vastgesteld op basis van prognoses van het werkeloosheidspercentage over de periode 2025-2028. Deze prognoses laten zien dat naar verwachting het werkeloosheidspercentage zal toenemen, wat resulteert in een afname van het aantal arbeidsmigranten. Hieruit volgen twee scenario's:

- Scenario A – lage basisinstroom
  Op basis van de werkeloosheidsontwikkeling is in het eerste scenario het aantal arbeidsmigranten vastgesteld op ~68k.
- Scenario B – hoge basisinstroom
  Op basis van de werkeloosheidsontwikkeling is in het tweede scenario het aantal arbeidsmigranten vastgesteld op ~82k.

Bij het bepalen van de twee sceanrio's is rekening gehouden met een ~9% afwijking van het aantal arbeidsmigranten.

Prognose basisinstroom arbeidsmigranten | *Aantal arbeidsmigranten in duizend*



[1]CPB, Economische dynamiek en migratie, 2024 (link) CPB, Macro-economische verkenning 2025, 2024 (link) CBS-data over het aantal immigranten naar migratiedoel over de periode 1999-2022.

Bijlage IV | Twee scenario's voor de basisinstroom *gezin* zijn gebaseerd op de ontwikkeling van arbeidsmigratie, aangezien deze sterk samenhangt

Regulier | Arbeid | Gezin | Studie

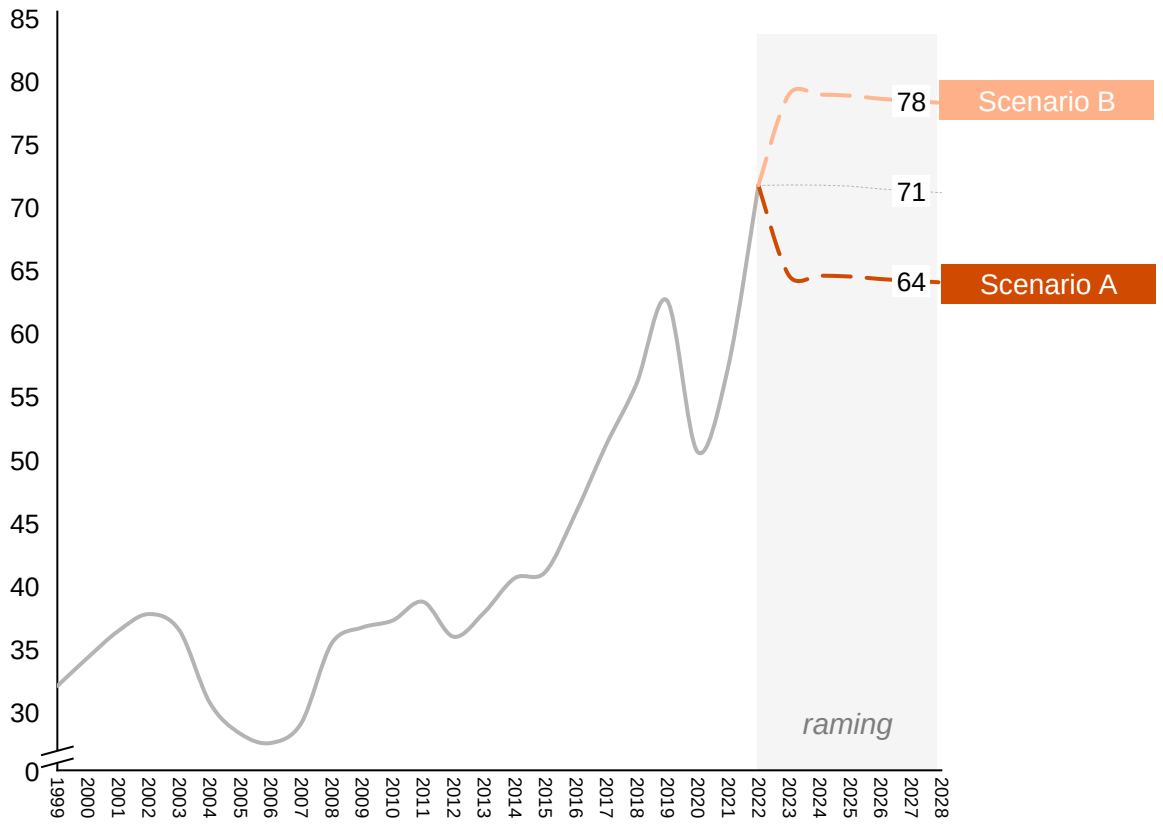
De basisinstroom van het aantal gezinsmigranten is gebaseerd op de ontwikkeling van arbeidsmigranten. Analyses en documentatie[1] laten een duidelijke samenhang zien tussen de constante stijging van het aantal arbeidsmigranten en de stijging van het aantal gezinsmigranten in Nederland. Bijlage V geeft een analyse van de correlatie tussen het aantal arbeids- en gezinsmigranten.

Vervolgens is het aantal gezinsmigranten vastgesteld op basis van prognoses over de ontwikkeling van de arbeidsmigratie over 2022-2028. Hieruit volgen twee scenarios:

- Scenario A – lage basisinstroom
  Op basis van de ontwikkeling van arbeidsmigratie is in het eerste scenario het aantal gezinsmigranten op ~64k vastgesteld.
- Scenario B – hoge basisinstroom
  Op basis van de ontwikkeling van arbeidsmigranten is in het tweede scenario het aantal gezinsmigranten op ~78k vastgesteld.

In de prognoses van de twee scenario's is rekening gehouden met ~9% afwijking van het aantal gezinsmigranten.

Prognose basisinstroom gezinsmigranten | *Aantal gezinsmigranten in duizend*



[1]CPB, Economische dynamiek en migratie, 2024 (link) CPB, Macro-economische verkenning 2025, 2024 (link) CBS-data over het aantal immigranten naar migratiedoel over de periode 1999-2022.

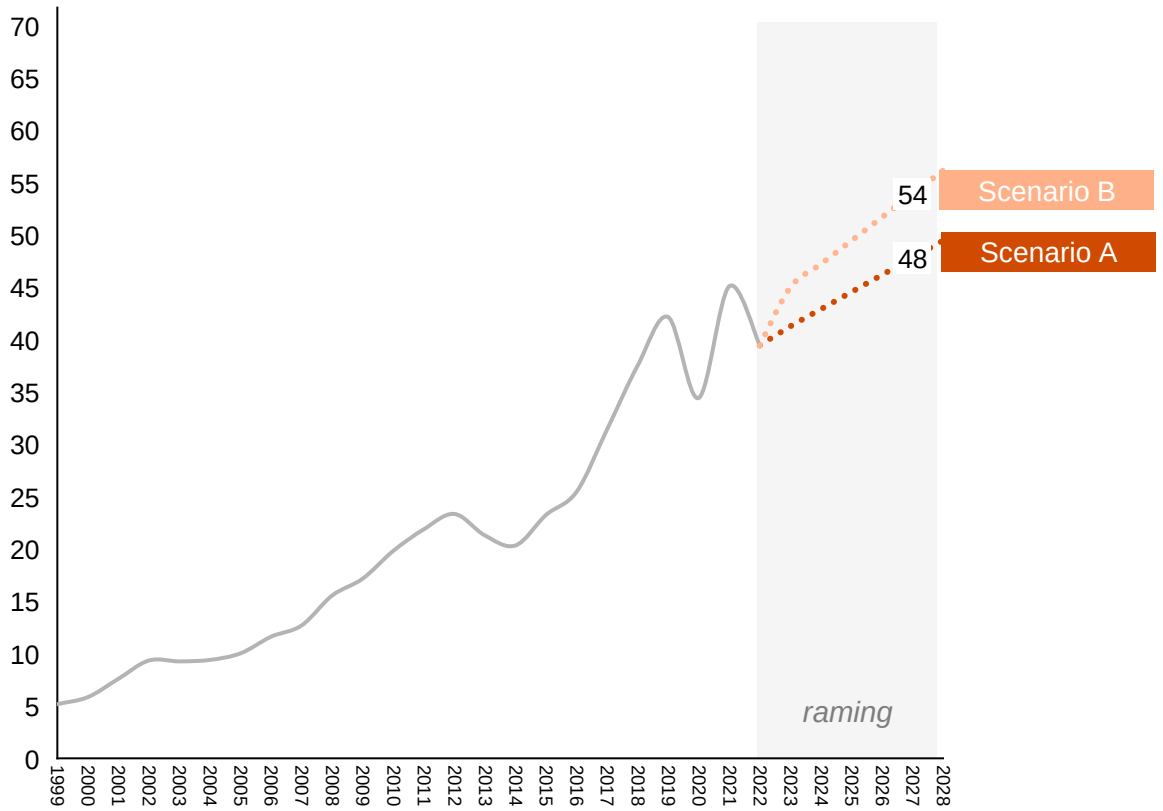
Bijlage IV | Twee scenario's voor de basisinstroom *studie* zijn gebaseerd op aanname van een structurele of tijdelijke trendbreuk in '22

Regulier | Arbeid | Gezin | Studie

De instroom van het aantal studiemigranten is bepaald gebaseerd op de aanname dat er een trendbreuk in 2022 heeft plaatsgevonden. Hieruit volgen twee scenario's. Keuze voor de basisinstroom is afhankelijk van of deze trendbreuk tijdelijk of structureel is:

- Scenario A – lage basisinstroom
  Het eerste scenario gaat uit van de aanname dat de trendbreuk in 2022 structureel is, waarbij het aantal studiemigranten is vastgesteld op ~48k.
- Scenario B – hoge basisinstroom
  Het tweede scenario gaat uit van de aanname dat de trendbreuk in 2022 tijdelijk is, waarbij het aantal studiemigranten is vastgesteld op ~54k.

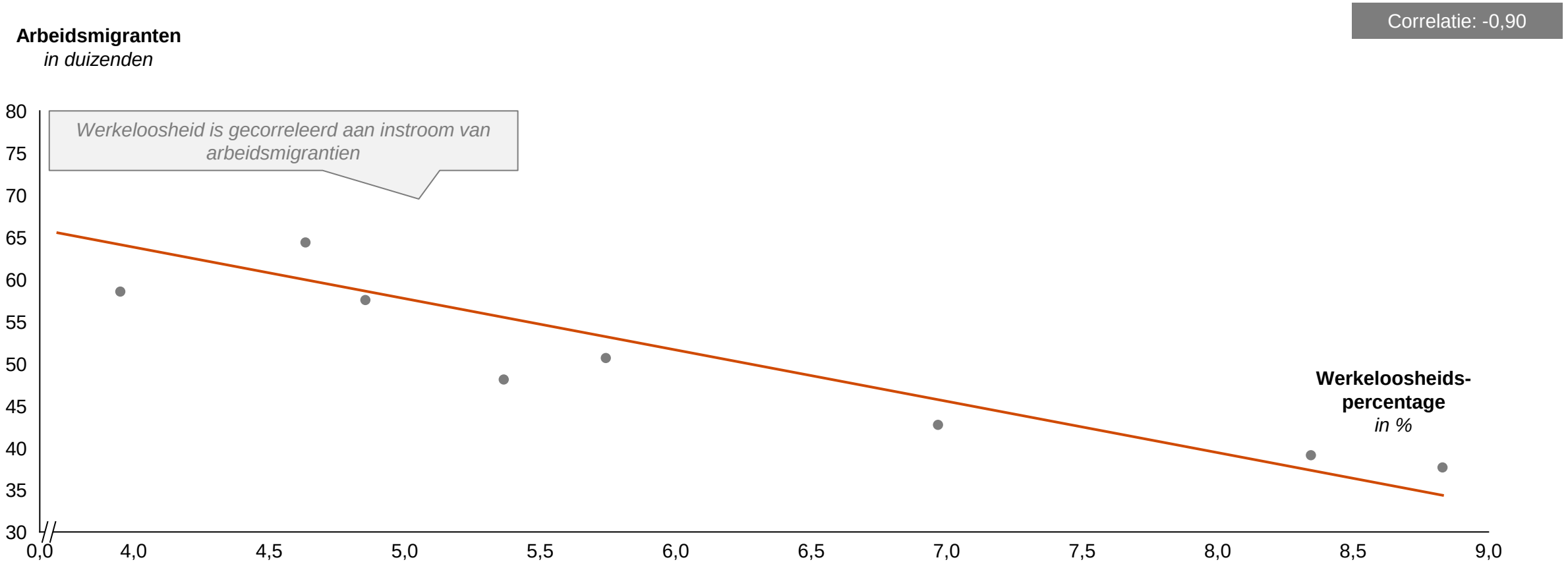
Prognose basisinstroom studiemigranten | Aantal studiemigranten in duizend



[1]CPB, Economische dynamiek en migratie, 2024 (link) CPB, Macro-economische verkenning 2025, 2024 (link) CBS-data over het aantal immigranten naar migratiedoel over de periode 1999-2022.

Bijlage V | Stijging van het aantal arbeidsmigranten gaat gepaard met lage werkeloosheid in Nederland

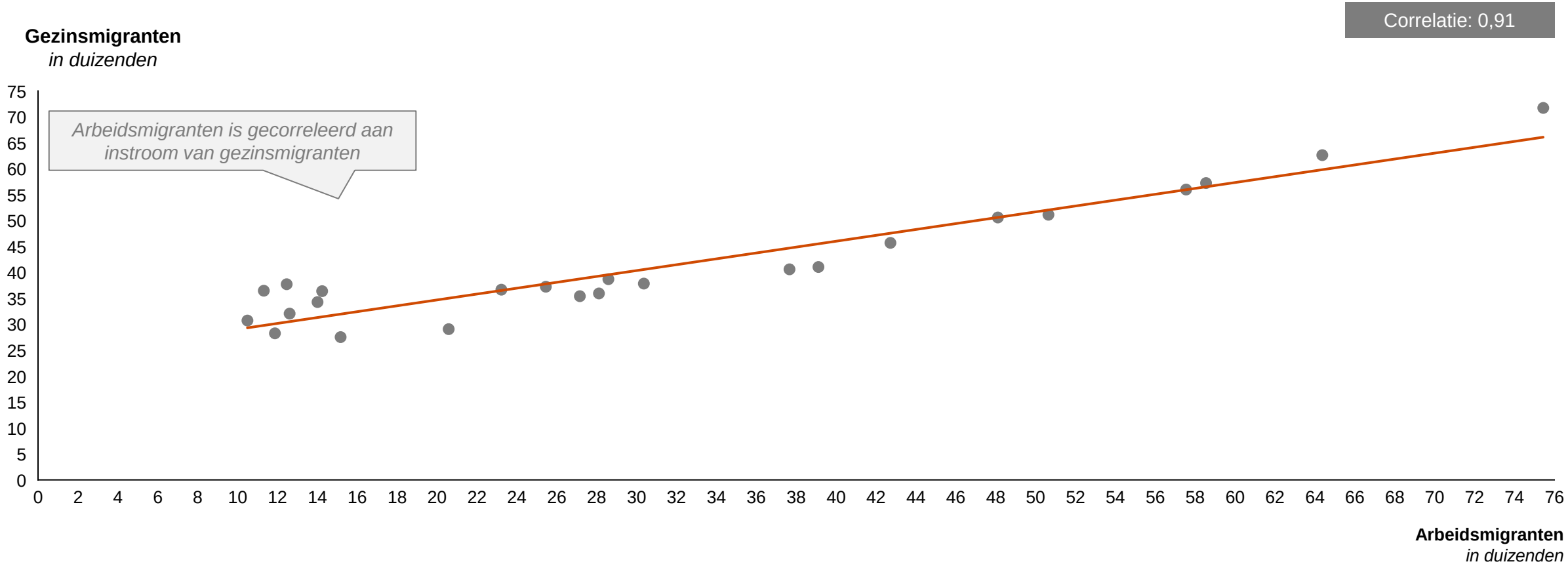
Relatie tussen de instroom van arbeidsmigranten en het werkeloosheidspercentage



[1]CPB, Economische dynamiek en migratie, 2024; CPB, Macro-economische verkenning 2025, 2024

Bijlage V | Toename van het aantal arbeidsmigranten gaat gepaard met toename van het aantal gezinsmigranten

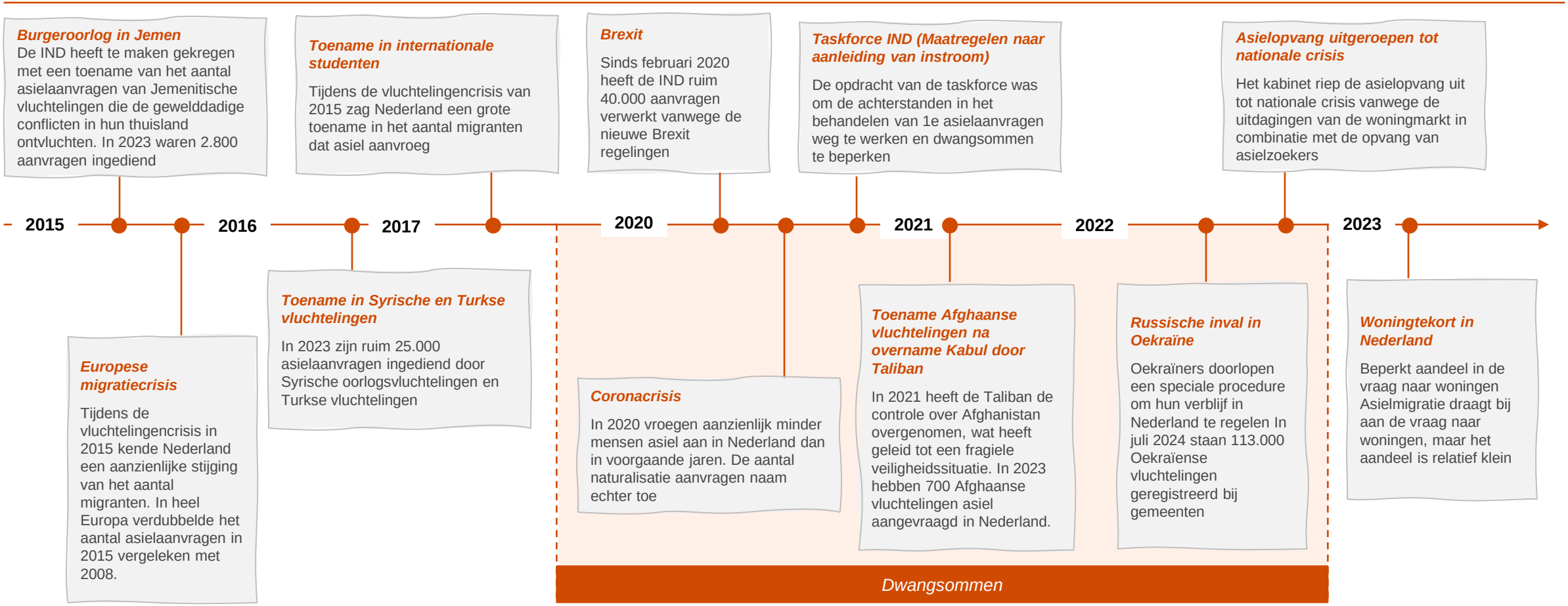
Relatie tussen het aantal arbeidsmigranten en gezinsmigranten



[1]CPB, Economische dynamiek en migratie, 2024; CPB, Macro-economische verkenning 2025, 2024

Bijlagen: Overige

Bijlage I | Instroom van IND wordt beïnvloed door externe ontwikkelingen; van 2015 tot heden hebben deze sterke invloed gehad op de opgave van de IND



Bijlage II | De afgelopen jaren zijn meerdere onderzoeken gedaan naar sturing en bekostigingssystematiek van de IND

1. In 2019 is door van Ojik en van Dijk een motie ingediend, waarin zij de regering verzoeken om een andere financieringssystematiek te onderzoeken, waarmee de stabiliteit van de capaciteit voor het tijdig beslissen op aanvragen bij de IND verbeterd kan worden. In de voorjaarsnota van 2019 is uitvoering gegeven aan deze motie door de structurele financiering vast te zetten op ca. 360 miljoen.
2. In januari 2020 heeft KPMG een onderzoek gedaan naar de sturing op cijfers binnen de IND; waarin de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van management- en stuurinformatie is geanalyseerd.
3. In juli 2020 heeft ABD TOPConsult een onderzoek gedaan naar de continuïteit en wendbaarheid van uitvoering voor goede dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen. In dit rapport zijn handelingsperspectieven voor duurzame verbetering aangereikt om kwetsbaarheden van de uitvoering en de politieke en bestuurlijke randvoorwaarden aan te pakken.
4. In december 2020 heeft IND een werkgroep aangesteld die een intern project deed om te komen tot een meer robuustere organisatie.
5. In mei 2021 heeft EY een rapport uitgebracht waarin zij de IND en de vreemdelingenketen hebben doorgelicht.
6. In juli 2021 heeft de IND een intern project opgezet FIRE (Focus en Inzicht met als doel Resultaat en Effect), met als doel om het financieel inzicht van de IND te versterken. Specifieke opdrachten waren o.a. inzicht in de meerjarenbegroting, het conceptueel model en opbouw van p*q en lumpsum en inzicht in het kostprijsmodel.
7. In november 2022 is door de IND een two-pager opgesteld, waarin de weg naar een stabiele financiering is beschreven (met daarin o.a. de huidige knelpunten en de vereisten van een stabiele financiering)
8. In juni 2023 is door de Inspectie Justitie en Veiligheid n.a.v. structurele problemen in de asielketen. In dit onderzoek delen zij de inzichten van een oriëntatie uitgevoerd naar de asielcrisis (heroriëntatie op het huidige asielbeleid en de inrichting van het asielstelsel).
9. In december 2023 is een intern onderzoek gedaan naar de toenemende complexiteit van het nemen van een asielbesluit.
10. In december 2023 is een intern onderzoek gedaan naar de strategische personeelsplanning
11. In februari 2024 is een intern onderzoek uitgevoerd naar de impact van de spreidingswet op de asielketen.

Bijlage III | Bestudeerde data

#	IND-data*		Openbare data
1	Calculatiemodel kostprijzen IND, 2016-2024	11	CBS statistics, Asielverzoeken, 1975-2023
2	Omzetontwikkeling FTE, 2017-2023	12	CBS statistics, Naturalisatieverzoeken, 1996-2022
3	Ontwikkeling FTE, 2017-2023	13	Rijksfinanciën jaarverslagen Immigratie-en naturalisatiedienst, 2013-2023
4	Ontwikkeling normtijden, 2018-2023	14	Agentschappen in beeld, 2009-2023
5	Instroom, 2017-2023	15	OESO, maandelijkse asielverzoeken, 2008-2023
6	Productietabellen, 2017-2023		
7	Externe (maandelijkse) verantwoording in-, uit- en doorstroom, 2014 –2016**		
8	Realisatiebestand (jaarrapportages), 2017-2023		
9	Budgetrapportages directie Asiel, 2010-2017		
10	Toelichting IND bekostigingsmodel, 2023		
11	Opdrachtbrieven kostprijzen 2014-2023		

**Data vóór 2017 bij IND opgevraagd; echter niet beschikbaar*
***Vóór 2017 waren de producten van de IND op een andere manier gecategoriseerd – daardoor zijn de aantallen vóór 2017 op productniveau niet te vergelijken met de aantallen na 2017.*

Bijlage IV | Aanwezigen gesprekken en directeurenoverleggen

#			
1	Directeur Bedrijfsvoering (BV) IND	10	Hoofd Analyse Proeftuin Migratieketen (APM)
2	Directeur Juridische Zaken (JZ) IND	11	Directeur Innovatie, Kennis en Strategie (X), JenV
3	Directeur Eigenaarsadvisering (DEA)	12	Financieel adviseur Innovatie, Kennis en Strategie (X), JenV
4	Directeur Regie Migratieketen (DGM)		
5	Directeur Financieel Economische Zaken (DFEZ)		
6	Financieel adviseur (DEA)		
7	Financieel adviseur (DFEZ)		
8	Financieel adviseur IND		
9	Financieel adviseur (DGM)		

Bijlage V | Producten en definitielijst (1/2)

#	Product	Definitie
1	Spoor 1 (Dublin claims)	Asielaanvragen van een vreemdeling die al een asielverzoek in een ander lidstaat heeft ingediend (of had kunnen indienen) of doorlopen, of daar al een visum heeft ontvangen.
2	Spoor 2 (Veiligelanders)	Asielaanvragen afkomstig uit een veilig land van herkomst of waarbij de vreemdeling al asielbescherming heeft gekregen in een andere lidstaat.
3	Spoor 4 (AA/VA)	Algemene en verlengde asielprocedures: binnen dit spoor wordt de algemene asielprocedure (AA) gevolgd, waarna een aanvraag kan worden verlengd (VA) in geval van ziekte of in afwachting van een tolk.
4	Asiel nareis	Aanvragen voor een verblijfsvergunning, die gezinsleden van personen met een verblijfsvergunning kunnen indienen.
5	Asiel verlengingen	Verzoek die een asielzoeker van wie zijn of haar asielprocedure nog niet is afgerond indient om legaal in Nederland te blijven tijdens de verdere afhandeling van het asielverzoek.
6	Claims	Verzoek die een vreemdeling indient om aanspraak te maken op bepaalde rechten of voorzieningen op het gebied van immigratie en verblijf in Nederland.
7	Asiel herbeoordelingen	Verzoek voor herbeoordeling van een zaak, die een asielverzoeker indient op een negatieve beslissing van zijn asielaanvraag.
8	(Hoger) Beroep Asiel	Procedure waarbij een asielzoeker in beroep gaat bij de rechtbank tegen een negatieve beslissing op zijn of haar asielverzoek; beoordeling op de rechtmatigheid van de eerdere beslissing door de raad van state.
9	Hoger Beroep Asiel Vreemdeling	
10	MVV – Nareis	Aanvraag van een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) voor gezinshereniging, die gezinsleden van vluchtelingen die in Nederland verblijven kunnen indienen.
11	TEV	Aanvraag tot toegang en verblijf gezinshereniging (tijdelijk verblijf in Nederland onder voorwaarden), wanneer een vreemdeling niet in aanmerking komt voor een reguliere verblijfsvergunning.
12	VVR 1a/ Wijziging beperking	Verzoek tot wijziging van verblijfsdoel of verblijfsbeperking door een vreemdeling met een verblijfsvergunning.
13	VVR Verlenging	Verzoek tot verlenging van de verblijfsvergunning door een vreemdeling met een verblijfsvergunning (met een beperkte geldigheidsduur)
14	VVR Onbep	Verzoek tot het omzetten van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd naar een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.
15	VVR intrekking	Procedure waarbij een verblijfsvergunning van een vreemdeling door de IND wordt ingetrokken.

Bijlage V | Producten en definitielijst (2/2)

#	Product	Definitie
16	Artikel 64	Procedure waarbij een vreemdeling die geen recht heeft op een verblijfsvergunning, tijdelijk wordt beschermd tegen uitzetting op basis van artikel 64 van de vreemdelingenwet.
17	(opheffen) OVR/inreisverbod	Procedure waarbij een inreisverbod of ongewenstverklaring wordt opgelegd aan een vreemdeling als gevolg van bijvoorbeeld strafrechtelijke veroordelingen. Als een vreemdeling van mening is dat het inreisverbod niet langer gerechtvaardigd is, kan hij een verzoek indienen om het verbod op te heffen.
18	Omwisseling, verv. En verm.	Procedure waarbij een vreemdeling een verblijfsdocument kan omwisselen, vervangen of vermist kan melden.
19	Bezwaar regulier	Procedure waarbij een vreemdeling (binnen een gesteld termijn) bezwaar maakt tegen een beslissing.
20	Erkenning, referent en toezicht	Verzoek tot erkenning van een referent, die een persoon indient en waarbij toezicht wordt gehouden op de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit deze erkenning.
21	Trajectcontrole Regulier	Procedure die de IND gedurende het traject van een verblijfsaanvraag uitvoert, om de voortgang en de juistheid van de verstrekte informatie te controleren.
22	Handhaving	Activiteiten en maatregelen die de IND neemt om de naleving van de vreemdelingenwetgeving te waarborgen en handhaven.
23	Visum	Procedure waarbij een vreemdeling een officieel document aanvraagt dat de vreemdeling toestemming geeft om Nederland binnen te komen en gedurende een bepaalde periode te verblijven (bedoeld voor vreemdelingen die niet de nationaliteit van EU-lidstaat hebben)
24	(Hoger) Beroep Regulier	Procedure waarbij een vreemdeling in hoger beroep gaat bij de rechtbank tegen een negatieve beslissing; beoordeling op de rechtmatigheid van de eerdere beslissing door de raad van state.
25	Hoger Beroep Reg Vreemdeling	
26	(Hoger) Beroep terug. Richtl.	Procedure waarbij een vreemdeling in hoger beroep gaat tegen een beslissing van de IND met betrekking tot een terugkeerbesluit op basis van de Terugkeerrichtlijn (terugsturen van vreemdelingen die zich illegaal in een EU-lidstaat bevinden).
27	Verzoek Naturalisatie	Procedure waarbij een vreemdeling een verzoek indient om genaturaliseerd te worden tot Nederlander.
28	Naturalisatie Bezwaar	Procedure waarbij een vreemdeling (binnen een gesteld termijn) bezwaar maakt tegen een beslissing met betrekking tot een naturalisatieverzoek.
29	(Hoger) Beroep (cassatie) nat.	Procedure waarbij een vreemdeling in hoger beroep gaat bij de rechtbank; beoordeling op de rechtmatigheid van de eerdere beslissing door de raad van state.
30	Ketenondersteuning	Ondersteunende activiteiten vanuit IND aan andere organisaties en ketenpartners die betrokken zijn bij het immigratie- en naturalisatieproces.

Capaciteitsuitwisseling tussen directies

#	Producten	Asiel en Bescherming (A&B)	Regulier Verblijf & Nederlan-derschap (RVN)	Juridische zaken (JZ)	Dienstverlening (DV)
1	Spoor 1	✓			✓
2	Spoor 2	✓			✓
3	Spoor 4	✓			✓
4	Asiel nareis	✓			✓
5	Claims	✓			✓
6	Asiel verlengingen		✓		✓
7	Asiel herberoordelingen	✓			✓
8	(Hoger) Beroep Asiel			✓	✓
9	Hoger Beroep Asiel Vreemdeling			✓	✓
10	MVV-nareis	✓			✓
11	TEV	✓	✓		✓
12	VVR1a/wijziging beperking		✓		✓
13	VVR verlenging		✓		✓
14	VVR onbeperkt		✓		✓
15	VVR intrekking		✓		✓

Capaciteitsuitwisseling tussen directies

#	Producten	Asiel en Bescherming (A&B)	Regulier Verblijf & Nederlan-derschap (RVN)	Juridische zaken (JZ)	Dienstverlening (DV)
16	Artikel 64				✓
17	(opheffen) OVR/inreisverbod	✓	✓		✓
18	Omwisseling, verv. En verm.		✓		✓
19	Bezwaar regulier	✓	✓		✓
20	Erkenning referent en toezicht				✓
21	Trajectcontrole regulier				✓
22	Handhaving				✓
23	Visum				✓
24	(hoger) beroep regulier			✓	✓
25	Hoger beroep regulier vreemdeling			✓	✓
26	(hoger) beroep terugkeer, richtl.			✓	✓
27	Verzoek naturalisatie		✓	✓	✓
28	Naturalisatie bezwaar		✓		✓
29	(Hoger) Beroep (Cassatie) Naturalisatie			✓	✓
30	Ketenondersteuning			✓	✓

Dank u wel

pwc.com

© 2024 PwC. All rights reserved. Not for further distribution without the permission of PwC. “PwC” refers to the network of member firms of PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL), or, as the context requires, individual member firms of the PwC network. Each member firm is a separate legal entity and does not act as agent of PwCIL or any other member firm. PwCIL does not provide any services to clients. PwCIL is not responsible or liable for the acts or omissions of any of its member firms nor can it control the exercise of their professional judgment or bind them in any way. No member firm is responsible or liable for the acts or omissions of any other member firm nor can it control the exercise of another member firm’s professional judgment or bind another member firm or PwCIL in any way.