



# Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Eindrapportage Onderzoek Financieringsystematiek  
Centraal Orgaan opvang asielzoekers

## Inhoudsopgave

<b>0</b>	<b>Leeswijzer</b>	<b>2</b>
<b>1</b>	<b>Managementsamenvatting</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Inleiding, achtergrond en onderzoeksvragen</b>	<b>9</b>
2.1	Inleiding	9
2.2	Achtergrond	9
2.3	Onderzoeksvragen	11
<b>3</b>	<b>Plan van aanpak</b>	<b>12</b>
3.1	Inleiding	12
3.2	Uitvoering plan van aanpak	12
3.3	Overig	13
<b>4</b>	<b>Beantwoording onderzoeksvraag m.b.t. financieringssystematiek</b>	<b>14</b>
4.1	Inleiding	14
4.2	Doelmatigheid en flexibiliteit financieringssystematiek	14
4.3	Fysieke reserve	19
4.4	Risicoverdeling	19
<b>5</b>	<b>Beantwoording onderzoeksvraag m.b.t. kostprijs</b>	<b>22</b>
5.1	Inleiding	22
5.2	Kostprijs	22
5.3	Staffelprijs en overhead	26
5.4	Kostendragers	29

## Bijlagen

Bijlage I: Ontvangen en geraadpleegde documentatie

Bijlage II: Samenstelling stuurgroep en werkgroep

Bijlage III: Indeling van de functietypes per categorie

Versienr.	Datum	Status	Aan
2.0	21 december 2011	Finaal document	Opdrachtgever

**Ernst & Young Nederland LLP**

Wassenaarseweg 80  
2596 CZ Den Haag  
Postbus 90636  
2509 LP Den Haag

Tel.: 088 - 4071000

Fax: 088 - 4074187

[www.ey.nl](http://www.ey.nl)

**VERTROUWELIJK**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
t.a.v. mevrouw R.M. van Erp  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

Den Haag, 21 december 2011

Betreft: **Aanbieding eindrapportage 'Onderzoek financieringssystematiek COA'**

Geachte mevrouw Van Erp,

Hierbij bieden we u het rapport 'Eindrapportage Onderzoek Financieringssystematiek Centraal Orgaan opvang asielzoekers' aan. Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek dat Ernst & Young in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft uitgevoerd.

De onderzoekswerkzaamheden zijn verricht in de periode van half oktober 2011 t/m half december 2011. De onderzoekswerkzaamheden hebben onder meer bestaan uit het evalueren van de huidige financieringssystematiek en het beoordelen van de kostprijzen.

Wij bedanken de vertegenwoordigers van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Financiën voor hun medewerking en openheid gedurende het onderzoek.

Wij hopen dat dit rapport een positieve bijdrage levert aan de verdere ontwikkeling van de samenwerking tussen Centraal Orgaan opvang asielzoekers en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën.

Met vriendelijke groet,  
Ernst & Young Advisory

Drs. C.A. van Holten

Drs. J.W. Pauw

## 0 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 0 bevat de leeswijzer van het rapport.
- In hoofdstuk 1 is de managementsamenvatting opgenomen.
- Hoofdstuk 2 van het rapport omvat de achtergrond en de onderzoeksvraag.
- In hoofdstuk 3 wordt een toelichting gegeven op de uitvoering van het onderzoek.
- In hoofdstuk 4 wordt de onderzoeksvraag met betrekking tot de financieringssystematiek beantwoord.
- In hoofdstuk 5 wordt de onderzoeksvraag met betrekking tot de kostprijzen beantwoord.

# 1 Managementsamenvatting

## Inleiding

Ernst & Young heeft in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) onderzoek gedaan naar de financieringssystematiek van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).

In dit rapport worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Is de financieringssystematiek van het COA nog adequaat in deze tijd van lage aantallen asielzoekers?
2. Een oordeel over de hoogte van de kostprijs per asielzoeker en de toerekening naar kostendrager.

## Beantwoording onderzoeksvragen

In de managementsamenvatting worden de (hoofd)onderzoeksvragen beantwoord. In hoofdstuk 4 en 5 van dit rapport wordt antwoord gegeven op de subvragen die zijn afgeleid van de hoofdvragen.

### *Hoofdvraag 1:*

*Is de financieringssystematiek van het COA nog adequaat in deze tijd van lage aantallen asielzoekers?*

### Antwoord:

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag wordt onderscheid gemaakt tussen de opzet van de financieringssystematiek, de invulling van de financieringssystematiek en de toepassing van de financieringssystematiek. Van een goed werkende financieringssystematiek is sprake wanneer alle drie de aspecten (opzet, invulling en toepassing) op een juiste wijze worden ingevuld.

De opzet van de financieringssystematiek beoordelen wij als voldoende flexibel en doelmatig, ook in het licht van de huidige aantallen, gegeven de keuze om COA de opdracht te geven om opvangcapaciteit te leveren, maar past in onvoldoende mate bij de kerntaken van COA, zijnde het opvangen en plaatsen van asielzoekers. Het hanteren van capaciteitsplaatsen als opdracht vergt een precieze raming van het aantal asielzoekers door de opdrachtgever gerelateerd aan de opvangmodaliteiten van COA. COA heeft de facto beter inzicht in de ontwikkeling van de aantallen per opvangmodaliteit. De onderzoekers stellen voor om de opdracht aan COA te formuleren in de vorm van een bestelling van asielzoekers in plaats van capaciteitsplaatsen. Bij het operationaliseren van de financieringsrelatie dienen afspraken te worden gemaakt over de verhouding van asielzoekers over de modaliteiten. Daarmee wordt rechtgedaan aan de aard van COA als uitvoeringsorganisatie en ontstaat er een meer evenwichtige risicoverdeling.

Ten aanzien van de invulling van de financieringssystematiek geven wij in het kader van deze onderzoeksvraag geen oordeel over de absolute waarden van de onderdelen van financieringssystematiek. De toepassing van de financieringssystematiek effectueert de financiële sturingsrelatie tussen de eigenaar en opdrachtgever en de uitvoerder. Er kan worden gesteld dat er in de afgelopen jaren in grote lijnen formeel conform de opzet van de financieringssystematiek is gehandeld.

Ten aanzien van de informatieverstrekking concluderen de onderzoekers dat enerzijds beperkte afspraken zijn gemaakt voor het verlenen van inzicht in het opereren van COA (Regeling Informatieverstrekking COA 2006) en anderzijds dat aanvullende informatieverzoeken moeizaam werden beantwoord door COA.

Concluderend kan worden gesteld dat de financieringssystematiek de afgelopen jaren niet op alle onderdelen voldoende heeft gefunctioneerd. De opzet ervan was voldoende flexibel en doelmatig gegeven de keuze om COA de opdracht te geven om opvangcapaciteit te leveren, over de invulling ervan kan in het korte tijdsbestek van het onderzoek geen oordeel worden gegeven, en de toepassing van de systematiek behoeft verbetering.

Om de doelmatigheid en de flexibiliteit van de financieringssystematiek van COA te vergroten stellen wij het volgende voor:

- In december 2011 een traject te starten waarin de huidige financieringssystematiek wordt herzien zodat er in de loop van 2012 aan de hand van de herziene financieringssystematiek bestellingen voor 2013 kunnen worden gedaan. De doorlooptijd van een dergelijk traject wordt geraamd op 6 maanden (onderwerpen onder andere: scoping, kostendragers, kostprijscalculatie, nacalculatie 2011, financieringssystematiek en informatievoorziening). De financieringssystematiek is een samenhangend geheel en wijzigingen werken integraal door in de gehele systematiek. Bij een aanpassing van een deel van de systematiek moet de gehele systematiek opnieuw worden beschouwd.
- De meest relevante beslispunten ten aanzien van de verbetering van de financieringssystematiek zijn de volgende:
  - Het herzien van de kostendrager capaciteitsplaatsen: bijvoorbeeld het bestellen in aantallen asielzoekers in plaats van het bestellen van capaciteitsplaatsen om recht te doen aan de aard en de opdracht van een uitvoeringsorganisatie.
  - Het herzien van de overlegstructuur tussen eigenaar, opdrachtgever, Raad van Toezicht en COA in combinatie met het meer inhoud en transparantie geven aan de bedrijfsvoering en de raming van de aantallen aan de hand van een rolling forecast.
  - Het herzien van de afbestelprocedure: het verder uitwerken van de afbestelprocedure (zowel procesmatig als ook inhoudelijk).
  - Het herzien van de volledige jaarlijkse indexering, het budgethouderschap van de programmakosten van de Regelingen en de kosten voor gezondheidszorg.
  - Het herzien van de periode en de systematiek van herijking van de kostprijzen (geen automatische toekenning van het kostenniveau van COA in de kostprijzen van de realisatie).
  - Het bezien van de definitie van extreme groei en krimp, de tarieven van de optie en te lage bestelling.
  - Het bezien van de aanwending van 20% van het positieve bedrijfsresultaat van COA.
  - Het doorvoeren van additionele prikkels ten behoeve van de verbetering van doelmatigheid van COA.
- Het eenduidig benoemen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (rollen), de onderliggende procedures (zowel aan de kant van COA (inclusief Raad van Toezicht) als aan de kant van de eigenaar en opdrachtgever) en de verdeling van de risico's vanuit het perspectief van de financieringsrelatie.

Voor het uitvoeringsjaar 2012 stellen wij voor om aan de hand van de bestaande financieringssysteem de bestelling 2012 te handhaven.

*Hoofdvraag 2:*

*Geef een oordeel over de hoogte van de kostprijs per asielzoeker en de toerekening naar kostendrager.*

**Antwoord:**

Om een uitspraak te kunnen doen over de hoogte van de kostprijs en de toerekening naar kostendrager hebben de onderzoekers in de tabel op de volgende pagina de categorale kostprijs berekend van een asielzoeker over de jaren 2009 (22.643 asielzoekers) en 2010 (22.303 asielzoekers). De tabel bevat alleen de kosten en geen opbrengsten.

Kostensoorten gemiddeld per asielzoeker	Realisatie 2009 €	Realisatie 2010 €	Terugrekening kostensoorten o.b.v. beschikte aantallen 2011
Personeel	€ 5.637	€ 5.303	€ 6.008
Materieel	€ 8.403	€ 8.397	€ 7.452
Rente en Afschrijving	€ 1.035	€ 1.152	€ 1.364
Gezondheidszorg	€ 4.441	€ 4.480	€ 5.028
Programmakosten	€ 2.692	€ 2.963	€ 2.879
Onverwerkte taakstelling	€ -	€ -	€ -1.040
<b>Gemiddelde kosten per asielzoeker (4)</b>	<b>€ 22.209</b>	<b>€ 22.294</b>	<b>€ 21.692</b>

Om een oordeel te geven over de overhead, is een beschouwing gemaakt van de verhouding overhead FTE in het personeelsbestand van COA. Bij de vergelijking met andere organisaties maken we gebruik van de benchmark van Berenschot (periode 2005-2011) waarin FTE overhead wordt afgezet tegen totaal FTE.

Uitgaande van de toepassing van de stringente definitie van overhead omvat de overhead van COA 605 FTE (457 FTE indirect personeel + 148 FTE indirect uitvoering gerelateerd, zie bijlage III). Deze 605 overhead FTE vormen 34,5% van het totaal FTE van COA (1.756 FTE inclusief externen).

In de benchmark worden overhead FTE afgezet tegen FTE totaal en bedraagt de gemiddelde overhead van ZBO's 28,5% en van agentschappen 22,3%. COA zit bij een stringente toepassing van de definitie van overhead met een overhead percentage van 34,5% ruim boven het gemiddelde overhead percentage van ZBO's en agentschappen. Bij een voorgenomen overheadreductie van 40% op de huidige situatie (bezetting 1.756 FTE, 605 overhead FTE) zou de overhead in FTE dalen tot 24% van het totaal FTE. Daarmee komt COA onder het gemiddelde van de overhead voor ZBO's. Bij een overheadreductie van 24,2% op de huidige situatie (bezetting 1.756 FTE, 605 overhead FTE) komt COA uit op het gemiddelde van de overhead uit de benchmark voor ZBO's. De onderzoekers doen hierbij geen uitspraak over de optimale omvang van de overhead van COA.

De onderzoekers kunnen geen volledig oordeel geven over de hoogte van de kostprijs van COA. Met betrekking tot de component overhead kan worden gesteld dat COA in de huidige situatie meer FTE in de overhead heeft dan het gemiddelde van de benchmark van ZBO organisaties. Voor de beoordeling van de overige componenten van de kostprijs is het lastig om vergelijkbare organisaties te vinden vanwege het unieke karakter van COA.

Daarnaast is de onderzoekers gevraagd kostprijzen te berekenen voor minder dan 15.000 asielzoekers. In de onderstaande tabel worden de berekende kostprijzen van de producten van COA weergegeven bij staffels oplopend van 10.000 tot en met 20.000.

Producten	Staffel 10.000	Staffel 12.000	Staffel 14.000	Staffel 15.000	Staffel 20.000
Wonen/diensten asielzoekers	€ 8.743	€ 8.351	€ 8.071	€ 8.041	€ 7.727
Wonen/diensten amv	€ 25.046	€ 24.649	€ 24.366	€ 21.431	€ 21.089
Kleinschalige opvang amv / POL AMV	€ 38.570	€ 38.570	€ 38.570	€ 38.570	€ 38.570
KWEG-KWE	€ 32.568	€ 32.568	€ 32.568	€ 32.568	€ 32.568
Wonen/diensten Centrale ontvangst locatie (COL)	€ 18.106	€ 17.893	€ 17.741	€ 17.338	€ 17.229
Wonen/diensten Proces opvanglocatie (POL)	€ 12.493	€ 12.101	€ 11.821	€ 11.600	€ 11.286
Beschermde opvang risicogroepen AMV	€ 69.582	€ 69.582	€ 69.582	€ 69.582	€ 69.582
Wonen/diensten geplaatsten (AMG) / ZZA	€ 6.069	€ 5.621	€ 5.299	€ 5.209	€ 4.827
Wonen/diensten VBL	€ 9.387	€ 8.995	€ 8.715	€ 8.685	€ 8.371
Wonen/diensten PIT/IBW/AMOG	€ 56.870	€ 56.478	€ 56.198	€ 56.168	€ 55.854
Uitgenodigde vluchtelingen	€ 3.885	€ 3.885	€ 3.885	€ 3.885	€ 3.885
Structurele capaciteit	€ 4.219	€ 4.045	€ 3.922	€ 3.917	€ 3.740
Buffercapaciteit, opschakelplekken	€ 1.251	€ 1.251	€ 1.251	€ 1.251	€ 1.251
Buffercapaciteit, directe plekken	€ 6.737	€ 6.737	€ 6.737	€ 6.737	€ 6.737
Flexibele capaciteit	€ 4.405	€ 4.405	€ 4.405	€ 4.405	€ 4.405
Opties op capaciteit	€ 1.734	€ 1.677	€ 1.636	€ 1.632	€ 1.583
Amv - capaciteit	€ 5.403	€ 5.224	€ 5.096	€ 5.120	€ 4.956
Toegankelijkheid van reguliere zorg	€ 1.239	€ 1.183	€ 1.141	€ 1.140	€ 1.073
Publieke gezondheidszorg	€ 696	€ 663	€ 638	€ 645	€ 604
Medische verstrekkingen aan asielzoekers	€ 3.739	€ 3.735	€ 3.733	€ 3.732	€ 3.727
Uitvoering RVA (incl. ZZA)	€ 62	€ 62	€ 62	€ 62	€ 64
Uitvoering REBA	€ 6	€ 6	€ 6	€ 6	€ 6
Uitvoering Faciliteitenbesluit	€ 23	€ 20	€ 18	€ 17	€ 14
Uitvoering RVB	€ 2.422	€ 2.439	€ 2.454	€ 2.472	€ 2.553



In de onderstaande tabel worden de berekende kostprijzen van de uitvoering van de regelingen van COA weergegeven.

Kosten uitvoering regelingen	Staffel 10.000	Staffel 12.000	Staffel 14.000	Staffel 15.000	Staffel 20.000
RVA	€ 2.810	€ 2.810	€ 2.810	€ 2.810	€ 2.810
REBA	€ 17-	€ 17-	€ 17-	€ 17-	€ 17-
Faciliteitenbesluit	€ 105	€ 105	€ 105	€ 105	€ 105
ZZA	€ 407	€ 407	€ 407	€ 407	€ 407
RVB	€ 7.776	€ 7.776	€ 7.776	€ 7.776	€ 7.776
R&D- beleidsvoorbereiding (per CP)	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Toeslag voor meerwerk	€ 3.468	€ 3.354	€ 3.272	€ 3.264	€ 3.166

Bij een kleiner COA hoort een lagere absolute omvang van de overhead. Op basis van een lineaire extrapolatie is een doorrekening gemaakt van het aantal overhead FTE op het totaal FTE van COA.

Hierbij is het gemiddelde uit de benchmark voor ZBO organisaties combinatie met de stringente definitie van overhead gebruikt als ijkpunt. Deze lineaire extrapolatie kent een aantal beperkingen ten aanzien van de variabiliteit van de medewerkers met de productieomvang en de verhouding directe en indirecte medewerkers. De doorrekening geeft een indicatie van de omvang van de overhead in FTE bij de verschillende staffels waarbij een ijkpunt van de overhead in FTE van 28,5% is gehanteerd.

In de onderstaande tabel is een indicatieve doorrekening van de noodzakelijke overhead van COA opgenomen.

Indicatieve doorrekening noodzakelijke overhead COA	Productie 10.000	Productie 12.000	Productie 14.000	Productie 15.000	Huidige samenstelling bij productie van 21.546
<b>Overhead 34,5% (huidige situatie COA)</b>					
Directe FTE op basis productie	534	641	748	802	1.152
Huidige overhead (34,5%)	281	337	393	421	605
<b>Totaal FTE</b>	<b>815</b>	<b>978</b>	<b>1.142</b>	<b>1.223</b>	<b>1.757</b>
<b>Overhead 28,5% (gemiddelde benchmark ZBO)</b>					
Directe FTE op basis productie	534	641	748	802	1.152
Overhead FTE ijkpunt 28,5%	213	256	298	320	459
<b>Totaal FTE</b>	<b>747</b>	<b>897</b>	<b>1.046</b>	<b>1.121</b>	<b>1.610</b>

De onderzoekers kunnen geen uitspraak over doen over het zelfstandig bestaan van COA op basis van de omvang van de overhead van COA. In de huidige situatie met een productie van 21.546 heeft 1.757 FTE in dienst. Bij een productie van 10.000 met een ijkpunt van 28,5% overhead zou COA uiteindelijk moeten teruggaan naar 747 FTE. Hiermee blijft COA een ZBO van een behoorlijke omvang met voldoende basis om de overhead te dekken. Het ministerie laat onderzoek verrichten naar verdere samenwerking in de keten om synergievoordelen en kwaliteitsverbeteringen te realiseren.

## 2 Inleiding, achtergrond en onderzoeksvragen

### 2.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 van het rapport worden de achtergrond en de vraagstelling van het onderzoek weergegeven. De twee centrale onderzoeksvragen zijn verder uitgewerkt in een aantal deelvragen die in dit rapport worden beantwoord.

### 2.2 Achtergrond

COA is als onderdeel van de asielketen en als zelfstandig bestuursorgaan resultaat verantwoordelijk voor het uitvoeren van de aan haar toevertrouwde taken. In de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers zijn de taken van COA beschreven. In deze wet is ook aangegeven dat de Minister van Justitie (DGVZ is in augustus 2010 overgegaan naar BZK). COA kan opdragen andere taken uit te voeren, gerelateerd aan de opvang van asielzoekers of aan andere categorieën vreemdelingen.

De belangrijkste ketenpartners van COA zijn de Immigratie en Naturalisatie Dienst, Vreemdelingenpolitie, SRA, VWN, de Raad voor de Rechtspraak, de Raad van State, de gemeenten, DT&V en NIDOS.

De missie van COA is om een humaan en waardig eerste verblijf voor wisselende aantallen asielzoekers die naar Nederland komen te organiseren, met inachtneming van hun eigen verantwoordelijkheid. Dit dient op zo'n manier te gebeuren dat hun komst en eerste verblijf hanteerbaar zijn voor overheid en samenleving. De primaire taak van COA is om zorg te dragen voor het huisvesten van asielzoekers in opvangvoorzieningen, het handhaven van de leefbaarheid in de opvangvoorzieningen, het rechtmatig uitvoeren van materiële verstrekkingen aan asielzoekers en het activeren van asielzoekers.

#### **Producten uit de productenklapper**

Vanuit de primaire taak van COA zijn de productgroepen en producten van het COA afgeleid. Om zorg te dragen voor het huisvesten van asielzoekers is de productgroep Huisvesten ontwikkeld. Voor de taak handhaven van de leefbaarheid en het activeren van asielzoekers is de productgroep Opvangen ontwikkeld, onderverdeeld in wonen en diensten. Voor het rechtmatig uitvoeren van materiële verstrekkingen aan asielzoekers is de productgroep Uitvoeren Regelingen ontwikkeld. COA heeft ook de taak zorg te dragen voor een ziektekostenvergoeding voor asielzoekers. Omdat over gezondheidszorg afspraken zijn gemaakt over het aanbieden van reguliere gezondheidszorg, is hiervoor een aparte productgroep ontwikkeld. Voor de specifieke overige taken is de productgroep Overig ontwikkeld.

#### **Kostprijsystematiek**

Het vertrekpunt voor de financieringsrelatie tussen BZK en COA wordt gevormd door enerzijds de productenklapper, die een verband legt tussen de beleidswensen van het ministerie en de producten die COA levert en anderzijds door het kostprijsmodel, waarin het ministerie en COA overeen zijn gekomen wat de integrale kostprijs is van elk van de door COA geleverde producten.

Het COA biedt aan de opdrachtgever producten aan uit de productgroepen: Opvangen, Huisvesten, Uitvoeren regelingen, Gezondheidszorg en Overig. Voor de productgroep huisvesten zijn additionele afspraken gemaakt. Daar wordt onderscheid gemaakt tussen structurele en flexibele capaciteit. Ten aanzien van structurele capaciteit geldt dat de afspraken een onbeperkte looptijd hebben. Ten aanzien van flexibele capaciteit geldt dat daar de normale jaarlijkse offerteprocedure voor geldt. De totale structurele capaciteit bestaat uit structurele AMV capaciteit en structurele overige capaciteit.

Voor producten die als verrekeneenheid capaciteitsplaatsen hebben gelden de prijzen uit het kostprijsmodel. Daarnaast kunnen extra kosten worden gemaakt indien sprake is van extreme groei of extreme krimp.

### **Groei- en krimpsystematiek**

Het ministerie van BZK (opdrachtgever) en COA contracteren voor het grootste deel de levering van (huisvestings-)producten. Binnen de (huisvestings-)producten wordt onderscheid gemaakt tussen structurele en flexibele capaciteit. De structurele capaciteit is de minimale ondergrens van capaciteit die de opdrachtgever altijd nodig denkt te hebben. Afspraken over structurele capaciteit hebben een onbeperkte looptijd. Indien de opdrachtgever een lager aantal structurele capaciteitsplaatsen bestelt komen de kosten van deze krimp voor rekening van de opdrachtgever. Indien de opdrachtgever een hoger aantal structurele capaciteitsplaatsen bestelt geldt een levertijd van 18 maanden.

Afspraken over flexibele capaciteit hebben een looptijd van 1 jaar. Om te voorkomen dat het COA van het ene jaar op het andere jaar voor een onmogelijke opgave wordt gesteld zijn spelregels afgesproken over het maximale aantal capaciteitsplaatsen dat de flexibele voorraad mag groeien of krimpen. Het risico van extreme krimp en groei (> 10%) ligt bij de opdrachtgever, het risico van normale krimp ligt bij COA. Indien er sprake is van extreme krimp of groei zal COA in haar offerte een inschatting maken van de kosten die voor rekening van de opdrachtgever komen. De extra kosten worden uiteindelijk afgerekend op realisatiebasis. Bij extreme krimp of groei zullen de kosten van die krimp/ groei tussen de opdrachtgever en COA worden verdeeld op basis van het aantal te krimpen/ groeien capaciteitsplaatsen, rekening houdend met de 10% grens (pro rato methode). De kosten van bezettingsverlies zijn voor rekening van COA.

Het is de verantwoordelijkheid van COA om te bepalen welke locaties in geval van krimp in aanmerking komen om gesloten c.q. verlengd te worden. Door de manier waarop de kostenverdeling tussen het ministerie en COA zal plaatsvinden heeft COA voldoende prikkels om de kosten zo laag mogelijk te houden. Immers, COA wil de krimpkosten (omdat deze naar rato worden verdeeld) en het bezettingsverlies zo laag mogelijk houden. Het ministerie kan daarnaast de werkelijke krimpkosten toetsen aan de afspraken omtrent de vermogenssystematiek. Tot slot heeft COA een prikkel doordat het COA zal pogen een positief resultaat te behalen waarvan (onder voorwaarden) 20% mag worden aangewend voor beleidsintensivering.

De financiering van COA door het ministerie van BZK vindt plaats op basis van een outputgericht sturingsmodel. COA is nu veel kleiner dan jaren geleden en op dit moment daalt de bezetting in de COA opvang met ca. 400 asielzoekers per maand. Deze daling kent twee oorzaken: de asielinstroom is laag, en de uitstroom uit COA is (o.a. vanwege de versnelde uitplaatsing van statushouders en een hoger aantal mensen dat vertrekt) hoog. De huidige financieringssysteem is opgezet in 2004, n.a.v. het IBO-COA. Vraag is of deze systematiek nog steeds adequaat is en of de huidige kostprijs plausibel is.

### 2.3 Onderzoeksvragen

De opdrachtgever van het onderzoek heeft de volgende twee hoofdonderzoeksvragen gedefinieerd, namelijk

1. Is de financieringssysteem van het COA nog adequaat in deze tijd van lage aantallen asielzoekers?
2. Een oordeel over de hoogte van de kostprijs per asielzoeker en de toerekening naar kostendrager.

Daarnaast zijn de volgende subvragen door de opdrachtgever geformuleerd:

1. Is de financieringssysteem van het COA nog adequaat in deze tijd van lage aantallen asielzoekers?
  - a. Is de huidige financieringssysteem flexibel genoeg om op doelmatige wijze (onverwachte) stijgingen en dalingen van de asielbezetting op te vangen? Hoe kunnen de doelmatigheid en flexibiliteit van de financieringssysteem worden vergroot?
  - b. Is het vanuit bedrijfsmatig oogpunt verstandig om een fysieke reserve aan te houden? Zo ja, hoe zou deze eruit moeten zien?
  - c. Behoeft de verdeling van (financiële) risico's tussen het COA en het ministerie van BZK aanpassing? Kunnen de risico's meer evenredig worden verdeeld? Heeft het COA een maximale prikkel om daar waar het COA op kosten kan sturen zo efficiënt mogelijk te werk te gaan, voor het COA en voor de vreemdelingenketen als geheel?
2. Een oordeel over de hoogte van de kostprijs per asielzoeker.
  - a. Een oordeel over de hoogte van de kostprijs, uitgesplitst naar overhead en overige componenten. Voor dit oordeel kan gebruik gemaakt worden van onderzoeksmateriaal vanuit de recente herijking van de kostprijzen.
  - b. Hoe hoog zou de kostprijs minimaal moeten zijn, indien het COA kleiner wordt dan 15.000 asielzoekers (op dit moment de laagste staffelgrens)? Wat betekent een kleiner COA voor de noodzakelijke overhead?
  - c. Een oordeel over de wenselijkheid van het handhaven van de huidige kostdragers en mogelijke alternatieven daarvoor.

### **3 Plan van aanpak**

#### **3.1 Inleiding**

In hoofdstuk 3 van dit rapport is de uitvoering van het onderzoek beschreven. Het onderzoek is gefaseerd uitgevoerd waarbij intensief is samengewerkt met vertegenwoordigers van het ministerie van BZK, het ministerie van Financiën en COA.

#### **3.2 Uitvoering plan van aanpak**

Het onderzoek is conform het plan van aanpak gefaseerd uitgevoerd.

De volgende fasen zijn te onderkennen in de uitvoering van het onderzoek:

Start van het onderzoek:

Aan het begin van het onderzoek is een 'kickoff' bijeenkomst gehouden met de stuurgroep en de werkgroep van het onderzoek. Tijdens deze bijeenkomsten zijn afspraken gemaakt over de verdere uitvoering van het onderzoek.

Beantwoording onderzoeksvragen:

In deze fase van het onderzoek zijn de onderzoeksvragen beantwoord aan de hand van documentstudie, interviews, bijeenkomsten van de werkgroep en bijeenkomsten van de stuurgroep van het onderzoek. In de werkgroep heeft feitelijke afstemming plaatsgevonden met betrekking tot de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Opstellen eindrapportage:

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

Het onderzoek is projectmatig uitgevoerd en in de projectorganisatie zijn de volgende rollen onderkend:

- De opdrachtgever: de Secretaris-Generaal van het ministerie van BZK.
- De stuurgroep: SG, DGVZ, DFEZ, Ernst & Young (informanten: COA en ministerie van Financiën/IRF).
- De werkgroep: medewerkers van de ministeries van BZK, Veiligheid & Justitie en Financiën, medewerkers COA en Ernst & Young.
- Projectleiding: externe projectleider van Ernst & Young.
- Projectuitvoering: de adviseurs van Ernst & Young.

### **3.3 Overig**

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

Indien en voor zover u op grond van de wet- en/of regelgeving gehouden bent ons rapport aan derden (waaronder de leden van de Tweede Kamer) te openbaren of indien het u anderszins is toegestaan ons rapport te openbaren, dient u het rapport als geheel te openbaren en niet in delen. Indien u aldus het rapport aan derden openbaart dient u deze derden erop te wijzen dat zij het rapport in zijn geheel dienen te beschouwen.

## **4 Beantwoording onderzoeksvraag m.b.t. financieringssystematiek**

### **4.1 Inleiding**

In hoofdstuk 4 en 5 van dit rapport beantwoorden wij de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 4 wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag of de huidige financieringssystematiek van COA nog adequaat is in deze tijd van lage aantallen asielzoekers. Deze hoofdvraag is opgedeeld in een drietal subvragen met betrekking doelmatigheid en flexibiliteit, de fysieke buffer en de verdeling van de risico's. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk worden deze deelvragen en de hoofdvraag beantwoord.

### **4.2 Doelmatigheid en flexibiliteit financieringssystematiek**

Onderzoeksvraag 1A:

Is de huidige financieringssystematiek flexibel genoeg om op doelmatige wijze (onverwachte) stijgingen en dalingen van de asielbezetting op te vangen? Hoe kunnen de doelmatigheid en flexibiliteit van de financieringssystematiek worden vergroot?

Onderstaand een samenvatting van de beantwoording van de onderzoeksvraag 1A. Daarna volgt een nadere uitwerking van de beantwoording van de onderzoeksvraag.

#### **Samenvatting beantwoording onderzoeksvraag 1A**

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag wordt onderscheid gemaakt tussen de opzet van de financieringssystematiek, de invulling van de financieringssystematiek en de toepassing van de financieringssystematiek. Van een goed werkende financieringssystematiek is sprake wanneer alle drie de aspecten (opzet, invulling en toepassing) op een juiste wijze worden ingevuld.

De opzet van de financieringssystematiek beoordelen wij als voldoende flexibel en doelmatig, ook in het licht van de huidige aantallen, gegeven de keuze om COA de opdracht te geven om opvangcapaciteit te leveren, maar past in onvoldoende mate bij de kerntaken van COA, zijnde het opvangen en plaatsen van asielzoekers. Het hanteren van capaciteitsplaatsen als opdracht vergt een precieze raming van het aantal asielzoekers door de opdrachtgever gerelateerd aan de opvangmodaliteiten van COA. COA heeft de facto beter inzicht in de ontwikkeling van de aantallen per opvangmodaliteit. De onderzoekers stellen voor om de opdracht aan COA te formuleren in de vorm van een bestelling van asielzoekers in plaats van capaciteitsplaatsen. Bij het operationaliseren van de financieringsrelatie dienen afspraken te worden gemaakt over de verhouding van asielzoekers over de modaliteiten. Daarmee wordt rechtgedaan aan de aard van COA als uitvoeringsorganisatie en ontstaat er een meer evenwichtige risicoverdeling.

Ten aanzien van de invulling van de financieringssystematiek geven wij in het kader van deze onderzoeksvraag geen oordeel over de absolute waarden van de onderdelen van financieringssystematiek. De toepassing van de financieringssystematiek effectueert de financiële sturingsrelatie tussen de eigenaar en opdrachtgever en de uitvoerder. Er kan worden gesteld dat er in de afgelopen jaren in grote lijnen formeel conform de opzet van de financieringssystematiek is gehandeld.



Ten aanzien van de informatieverstrekking concluderen de onderzoekers dat enerzijds beperkte afspraken zijn gemaakt voor het verlenen van inzicht in het opereren van COA (Regeling Informatieverstrekking COA 2006) en anderzijds dat aanvullende informatieverzoeken moeizaam werden beantwoord door COA.

Concluderend kan worden gesteld dat de financieringssystematiek de afgelopen jaren niet op alle onderdelen voldoende heeft gefunctioneerd. De opzet ervan was voldoende flexibel en doelmatig gegeven de keuze om COA de opdracht te geven om opvangcapaciteit te leveren, over de invulling ervan kan in het korte tijdsbestek van het onderzoek geen oordeel worden gegeven, en de toepassing van de systematiek behoeft verbetering.

Om de doelmatigheid en de flexibiliteit van de financieringssystematiek van COA te vergroten stellen wij het volgende voor:

- In december 2011 een traject te starten waarin de huidige financieringssystematiek wordt herzien zodat er in de loop van 2012 aan de hand van de herziene financieringssystematiek bestellingen voor 2013 kunnen worden gedaan. De doorlooptijd van een dergelijk traject wordt geraamd op 6 maanden (onderwerpen onder andere: scoping, kostendragers, kostprijscalculatie, nacalculatie 2011, financieringssystematiek en informatievoorziening). De financieringssystematiek is een samenhangend geheel en wijzigingen werken integraal door in de gehele systematiek. Bij een aanpassing van een deel van de systematiek moet de gehele systematiek opnieuw worden beschouwd.
- De meest relevante beslispunten ten aanzien van de verbetering van de financieringssystematiek zijn de volgende:
  - Het herzien van de kostendrager capaciteitsplaatsen: bijvoorbeeld het bestellen in aantallen asielzoekers in plaats van het bestellen van capaciteitsplaatsen om recht te doen aan de aard en de opdracht van een uitvoeringsorganisatie.
  - Het herzien van de overlegstructuur tussen eigenaar, opdrachtgever, Raad van Toezicht en COA in combinatie met het meer inhoud en transparantie geven aan de bedrijfsvoering en de raming van de aantallen aan de hand van een rolling forecast.
  - Het herzien van de afbestelprocedure: het verder uitwerken van de afbestelprocedure (zowel procesmatig als ook inhoudelijk).
  - Het herzien van de volledige jaarlijkse indexering, het budgethouderschap van de programmakosten van de Regelingen en de kosten voor gezondheidszorg.
  - Het bezien van de definitie van extreme groei en krimp, de tarieven van de optie en te lage bestelling en de periode / systematiek van herijking van de kostprijzen (geen automatische toekenning van het kostenniveau van COA in de kostprijzen van de realisatie).
- Het eenduidig benoemen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (rollen), de onderliggende procedures (zowel aan de kant van COA (inclusief Raad van Toezicht) als aan de kant van de eigenaar en opdrachtgever) en de verdeling van de risico's vanuit het perspectief van de financieringsrelatie.

Voor het uitvoeringsjaar 2012 stellen wij voor om aan de hand van de bestaande financieringssystematiek de bestelling 2012 te handhaven.

### **Nadere uitwerking beantwoording onderzoeksvraag 1A**

De financieringssysteem van COA bestaat uit meer dan de formele vastlegging van de afspraken in het Integraal Document 2010 en de hieraan gerelateerde Productklapper. Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag wordt onderscheid gemaakt tussen de opzet van de financieringssysteem, de invulling van de financieringssysteem en de toepassing van de financieringssysteem. Van een goed werkende financieringssysteem is sprake wanneer alle drie de aspecten (opzet, invulling en toepassing) op een juiste wijze worden ingevuld. Onderstaand wordt per aspect van de financieringssysteem een nadere toelichting gegeven.

#### **Opzet financieringssysteem**

De artikelen en bijlagen uit het Integraal Document 2010 vormen gezamenlijk de opzet van de financieringssysteem van COA. Het Integraal Document 2010 beschrijft de sturingsrelatie en de elementen van sturing vanuit het perspectief van de opdrachtgever - COA en de eigenaar - COA. De opzet van de financieringssysteem beoordelen wij als voldoende flexibel en doelmatig, gegeven de keuze om COA de opdracht te geven om opvangcapaciteit te leveren. Er zijn een aantal beslispunten ter verbetering van de financieringssysteem gedefinieerd. Wij merken hierbij op dat iedere financieringssysteem moeite heeft met extreme stijgingen en dalingen. Daarnaast zijn er een aantal beslispunten met betrekking tot de verbetering van de opzet van de financieringssysteem onderkend.

Deze beslispunten ter verbetering van de opzet van de financieringssysteem hebben betrekking op onder andere het volgende:

- Het herzien van de huidige kostendragers: de producten met betrekking tot Opvang, Huisvesten en deels Gezondheidszorg en Uitvoeren Regelingen hebben capaciteitsplaatsen of een andere vorm van capaciteit als kostendrager. Het managen van capaciteit is een typisch uitvoeringsvraagstuk. Vanuit het perspectief van de opdrachtgever is het daarmee meer logisch om te bestellen in aantallen asielzoekers in plaats van capaciteitsplaatsen.
- Het herzien van de overlegstructuur tussen eigenaar, opdrachtgever, Raad van Toezicht en COA in combinatie met het meer inhoud geven aan het bedrijfsvoeringsplan (incl. begrotingsvoorschriften) en het bedrijfsvoeringsverslag (incl. nacalculatie en verschillenanalyse P en Q): het overleg tussen de eigenaar en opdrachtgever en COA zou frequenter kunnen plaats vinden en meer inhoudelijk van aard kunnen zijn (terugkijken op de realisatie en vooruitkijken aan de hand van een rolling forecast). Daarnaast zouden de rollen van de eigenaar, de opdrachtgever, de Raad van Toezicht en COA duidelijker kunnen worden gedefinieerd. In het licht van het herzien van de financieringsrelatie is het tevens opportuun om de rollen van de stakeholders tegen het licht te houden. Hier op aansluitend zou de Regeling Informatieverstrekking COA moeten worden geactualiseerd.
- Het herzien van de afbestelprocedure: het verder uitwerken van de afbestelprocedure (zowel procesmatig als ook inhoudelijk).

- Het herzien van de volledige jaarlijkse indexering: in het Integraal Document 2010 is een artikel opgenomen met betrekking tot een jaarlijkse volledige indexering voor loon, prijs, bouwkosten en ziektekosten. Ten aanzien van de indexering kan worden gesteld dat moet worden gezien of de automatische volledige jaarlijkse indexering volledig dient te worden vergoed door het ministerie van BZK. Aan het begin van het jaar moeten er afspraken met COA worden gemaakt over het mogelijk uitkeren van LPO en hoe COA dit gaat opvangen in de vorm van efficiëntiekorting (eigenaar) of nadere afspraken over de te leveren kwaliteit (opdrachtgever).
- Het herzien van de budgethouder van de programmakosten van de Regelingen en de kosten voor gezondheidszorg: momenteel is COA budgethouder van de programmakosten van de Regelingen en de kosten voor gezondheidszorg. Bij de uitvoering van de Regelingen en de gezondheidszorg heeft COA in hoofdlijnen een 'doorgeef' functie en zou het budgethouderschap bij het ministerie van BZK moeten liggen.
- Het herzien van de toevoeging R&D budget aan de kostprijzen: om een goed beeld te krijgen van de doelmatigheid van een organisatie is het van belang om zo zuiver als mogelijk causale (oorzakelijke) kostprijzen te bepalen die geschoond zijn van allerlei toevoegingen die geen relatie hebben met de uitvoering. Daarnaast is het van belang om een duidelijk beeld te hebben van de (R&D) projecten in de organisatie.
- Het bezien van de aanwending van 20% van het positieve bedrijfsresultaat: COA mag 20% van het positieve bedrijfsresultaat inzetten voor het realiseren van plannen die bijdragen aan de doelstelling van COA. In het licht van de huidige ontwikkelingen in de publieke sector kan worden afgevraagd of een dergelijke afspraak nog gewenst is.

### **Invulling van de financieringssystematiek**

De invulling van de systematiek heeft met name betrekking op de (absolute) waarden van de onderdelen van de financieringssystematiek. In het kader van dit onderzoek hebben wij geen oordeel gevormd over de absolute waarden van deze onderdelen. Bij een herziening van de opzet van de financieringssystematiek is het van belang om tevens de absolute waarden van de onderdelen vast te stellen.

De volgende beslispunten zijn te onderkennen met betrekking tot de invulling van de financieringssystematiek, namelijk:

- Het herzien van de staffels en de bandbreedte van de staffels (nu staffel vanaf 15.000 en een bandbreedte van 2.500): bij een verdere daling van de benodigde capaciteit van COA zakt het productieniveau onder het niveau van de laagste staffel. Daarnaast wordt er momenteel gerekend met staffels van 2.500. Gegeven de nieuwe situatie van COA (lagere aantallen en kleinere organisatie) en de mogelijke herziening van de financieringssystematiek is het opportuun om de omvang van de staffels te herzien en de staffelprijs vast te stellen voor een lagere productie.
- Het herzien van de kostprijzen: momenteel worden de kostprijzen iedere drie jaar herijkt. Gegeven de nieuwe situatie van COA (lagere aantallen en kleinere organisatie) en de mogelijke herziening van de financieringssystematiek is het opportuun om de kostprijzen te beschouwen aan de hand van een jaarlijkse nacalculatie en verschillenanalyse. Materiële afwijking tussen de geldende kostprijzen en de gerealiseerde kosten kan aanleiding voor herijking van de kostprijzen.
- Het bezien van de definitie van extreme groei en krimp: momenteel wordt extreme groei en krimp gedefinieerd als groei of krimp in opvangcapaciteit in enig jaar van meer dan 10%.

In het licht van de nieuwe situatie van COA (lagere aantallen en kleinere organisatie) en de mogelijke herziening van de financieringssystematiek is het opportuun om de definitie van extreme groei en krimp te herzien.

- Het bezien van het tarief van de optie: momenteel wordt er een tarief gerekend van 12% van de kostprijzen van de totale opvang voor het gebruik van een optie. Gegeven de nieuwe situatie van COA (lagere aantallen en kleinere organisatie) en de mogelijke herziening van de financieringssystematiek is het opportuun om het tarief van de optie te herzien.
- Het bezien van het tarief van de te lage bestelling: momenteel wordt er een toeslag gerekend van 24% op de kostprijzen van de totale opvang voor een te lage bestelling. In het licht van de nieuwe situatie van COA (lagere aantallen en kleinere organisatie) en de mogelijke herziening van de financieringssystematiek is het opportuun om het tarief van de te lage bestelling in relatie tot de levertijden te herzien.

### **Toepassing van de financieringssystematiek**

De opzet en de invulling van de financieringssystematiek bepaalt het kader van de financiële sturingsrelatie tussen de eigenaar, de opdrachtgever en de uitvoerder. De toepassingswijze van de financieringssystematiek bepaalt de effectiviteit van de sturingsrelatie tussen de eigenaar, de opdrachtgever en de uitvoerder. Er kan worden gesteld dat er in de afgelopen jaren in grote lijnen formeel conform de opzet van de financieringssystematiek is gehandeld. Ten aanzien van de informatieverstrekking concluderen de onderzoekers dat enerzijds beperkte afspraken zijn gemaakt voor het verlenen van inzicht in het opereren van COA (Regeling Informatieverstrekking COA 2006) en anderzijds dat aanvullende informatieverzoeken moeizaam werden beantwoord door COA.

Er zijn een aantal beslispunten ter verbetering van de toepassing van de financieringssystematiek te onderkennen, namelijk:

- Het herzien van de procedure voor de raming van de aantallen zodat zowel tijdens de offerteprocedure als ook gedurende het uitvoeringsjaar de aantallen kunnen worden bijgesteld aan de hand van een rolling forecast voor de ontwikkeling van de aantallen.
- Het herzien van het gebruik van opties, buffercapaciteit en bezettingspercentage: bij het herzien van de financieringssystematiek dient ook te worden nagedacht over de toepassing van de instrumenten optie en buffer en het bezettingspercentage in relatie tot de verantwoordelijkheid van het managen van capaciteit door COA.
- Het herzien van de inhoudelijkheid van het overleg ten aanzien van onder andere de uitvoering van de wettelijke taken en de bedrijfsvoering van COA: het overleg tussen de eigenaar, opdrachtgever en COA moet meer inhoudelijk worden ten aanzien van onder andere de uitvoering van de wettelijke taken en de efficiëntie van de bedrijfsvoering.

### 4.3 *Fysieke reserve*

Onderzoeksvraag 1B:

Is het vanuit bedrijfsmatig oogpunt verstandig om een fysieke reserve aan te houden? Zo ja, hoe zou deze eruit moeten zien?

Antwoord:

COA heeft de plicht om te leveren en daarmee moet er in enige vorm een fysieke reserve aanwezig zijn. Een reserve kan financieel en of fysiek aard zijn.

In het geval van een fysieke reserve zou het beheer hiervan bij COA moeten liggen. In de huidige situatie van de laagste aantallen asielzoekers in het bestaan van COA, worden de grenzen van de structurele capaciteit bereikt. In het licht van de huidige financieringsafspraken stellen wij voor om voor 2012 geen (structurele) capaciteit af te bouwen en een buffer te hanteren die qua omvang het verschil tussen de huidig beschikbare en de benodigde capaciteit vormt. Wij stellen voor om de huidige bestelling voor 2012 te handhaven en een nader onderzoek te verrichten naar de inzet van buffercapaciteit met directe plekken waarin inzicht wordt verkregen en afspraken worden gemaakt over de samenstelling van de capaciteit en dienstverlening en het hieraan gerelateerde tarief van COA.

In het geval van een financiële reserve lijkt het opportuun om deze reserve bij het ministerie van BZK te beleggen om de risico's in de keten te kunnen spreiden aan de hand van bijvoorbeeld een schommelfonds. Een schommelfonds is een voorziening om onder andere tegenvallers in de ontwikkeling van de aantallen op te vangen.

### 4.4 *Risicoverdeling*

Vraag 1C:

Behoeft de verdeling van (financiële) risico's tussen het COA en het ministerie van BZK aanpassing? Kunnen de risico's meer evenredig worden verdeeld? Heeft het COA een maximale prikkel om daar waar het COA op kosten kan sturen zo efficiënt mogelijk te werk te gaan, voor het COA en voor de vreemdelingenketen als geheel?

Antwoord:

In het Integraal Document 2010 is een risicoverdeling opgenomen waarin de 'operationele' risico's bij COA liggen (boekwaarde, terugbrengen oude staat, rentefluctuaties, onderhoud, capaciteit, groei en krimp binnen de afspraken, efficiëntie, aansprakelijkheid en bezetting), het prijsrisico en de veranderende wet- en regelgeving een gedeeld risico is (afhankelijk van de afspraken) en de risico's ten aanzien van groei en krimp buiten de afspraken en de hoge of te lage bestelling bij het ministerie van BZK liggen.

De risicoverdeling uit het Integraal Document 2010 is in hoofdlijnen een evenwichtige risicoverdeling waarin de risico's worden neergelegd bij de partijen die deze risico's het best zouden moeten kunnen mitigeren.

Het volgende wordt hierbij opgemerkt:

- Het risico van een te hoge of te lage bestelling ligt volledig bij het ministerie van BZK. Wij stellen voor om dit risico bij het ministerie van BZK te laten (opdrachtgever en regisseur over de keten) en er alles aan te doen om in gezamenlijkheid te komen tot een zo nauwkeurig mogelijke bestelling (in aantallen asielzoekers) te komen. Hierbij treden eigenaar, opdrachtgever en COA (en mogelijk andere ketenpartners) periodiek in overleg om te komen tot een 'juiste' bestelling (in aantallen asielzoekers) aan de hand van een rolling forecast waarin de ontwikkelingen bij COA en waar mogelijk in de keten nauwgezet en integraal worden beschouwd. Daarnaast zou de procedure met betrekking tot afbestelling (inclusief onderliggende spelregels en verrekening) worden herzien.
- Ten aanzien van het prijsrisico kan worden gesteld dat moet worden gezien of de automatische volledige jaarlijkse indexering volledig dient te worden vergoed door het ministerie van BZK. Aan het begin van het jaar kunnen er afspraken met COA worden gemaakt over het mogelijk uitkeren van LPO en hoe COA dit gaat opvangen. Bijvoorbeeld in de vorm van efficiëntiekorting (eigenaar) of nadere afspraken over de te leveren kwaliteit (opdrachtgever).
- Het risico ten aanzien van veranderende wet- en regelgeving (specifiek) is een risico voor het ministerie van BZK waarbij wij voorstellen om een gezamenlijke uitvoeringstoets te verrichten waarin de consequenties integraal voor COA worden beschouwd. Met integraal wordt bedoeld het beschouwen van de intensiveringen en extensiveringen voor de gehele uitvoering van COA en niet slechts op onderdelen (inclusief verwerking in de financieringssystematiek).
- Voor wat betreft extreme groei en krimp stellen wij voor om in gezamenlijkheid tot het 'beste' scenario te komen waarbij de bandbreedtes worden herijkt op de nieuwe situatie van een kleiner COA. Het risico van extreme groei en krimp zou ons inziens bij BZK moeten blijven liggen.
- Bij een herziening van de financieringssystematiek is het bezien van de risicoverdeling tussen de eigenaar, de opdrachtgever en COA randvoorwaardelijk.

In de huidige financieringssystematiek zijn prikkels opgenomen om de kostenefficiëntie te stimuleren (20% regeling positieve bedrijfsresultaat / groei en krimp binnen afspraken). Daarnaast vormt de outputfinanciering op zich natuurlijk ook een prikkel voor kostenefficiëntie.

Wij stellen additionele prikkels ten aanzien van de doelmatigheid voor waarbij het uitgangspunt is het continu verbeteren van de doelmatigheid en de kwaliteit van de uitvoering (in afstemming met eigenaar en opdrachtgever):

- Bezien en vaststellen van afspraken met betrekking tot de inzet van het instrument benchmarking (waaronder de Rijksbrede Benchmark en andere benchmarks voor de primaire, secundaire en ondersteunende processen). Bij de inzet van het instrument benchmarking wordt COA vergeleken op verschillende aspecten met andere (uitvoerings)organisaties. Hiermee kan zowel de relatieve positie van COA als ook de ontwikkeling van COA in de tijd worden gevolgd.
- Herzien en vaststellen van afspraken met betrekking tot de ontwikkeling van de prijzen (historisch verloop) en uitvoeringstoetsen (afweging prijs - kwaliteitsniveau uitvoering). Het is voor de opdrachtgever van groot belang om een weloverwogen afweging te kunnen

maken tussen beleidsvoornemens (intensiveringen en extensiveringen) en de kosten die hiermee gepaard gaan.

- Het invoeren van een methodiek voor continue verbetering (bijvoorbeeld Lean Six Sigma). In het bijzonder gezien de monopoliepositie ten aanzien van de uitvoering van de wettelijke taken mag van een uitvoeringsorganisatie worden verwacht dat er continue verbetering van kwaliteit en doelmatigheid van de uitvoering wordt nagestreefd.
- Het initiëren van een gezamenlijk laboratorium (expert meetings) van opdrachtgever, eigenaar en COA waarbij de inhoudelijke uitvoering van processen wordt gekoppeld aan de financiering en de bekostiging. Hiermee wordt enerzijds een platform geboden voor de inhoudelijke relatie tussen de betrokken partijen, het verrichten van uitvoeringstoetsen en de herziening van de financieringssystematiek. De frequentie van de bijeenkomsten van het gezamenlijk laboratorium verder laten afhangen van de ontwikkelingen.
- Het versterken van de ketensturing door additionele doelmatigheidsprikkels in samenhang bij de verschillende partijen in de keten te definiëren.

## 5 Beantwoording onderzoeksvraag m.b.t. kostprijs

### 5.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 wordt zover als mogelijk een oordeel gegeven over de hoogte van de kostprijs per asielzoeker. Deze hoofdvraag is opgedeeld in een drietal subvragen met betrekking tot de hoogte van de kostprijs, de noodzakelijke overhead en de wenselijkheid van het handhaven van de huidige kostendragers. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk worden deze deelvragen en de hoofdvraag beantwoord.

### 5.2 Kostprijs

Vraag 2A:

Geef een oordeel over de hoogte van de kostprijs, uitgesplitst naar overhead en overige componenten. Voor dit oordeel kan gebruik gemaakt worden van onderzoeksmateriaal vanuit de recente herijking van de kostprijzen.

Antwoord:

Het vormen van een oordeel over de hoogte van de kostprijs per asielzoeker en de omvang van de overhead en andere componenten, vereist inzichten in de kosten per asielzoeker en de opbouw van de kostprijs in onderliggende kostensoorten.

De kosten van COA en de opbouw van de kostprijzen zoals opgenomen in het Integraal Document 2010, omvatten verschillende onderdelen van de totale kosten die COA maakt voor de opvang van asielzoekers. De verschillende producten (wonen/diensten, capaciteit, gezondheidszorg en regelingen), moeten worden gecombineerd tot een totale kostprijs per asielzoeker.

Om de hoogte van de kostprijs te kunnen beoordelen, is inzicht nodig in het type kosten dat COA maakt per asielzoeker. In het kader van het onderzoek worden de kostensoorten die COA hanteert in het kostprijsmodel gebruikt, te weten:

- Personeel.
- Materieel.
- Rente en Afschrijving.
- Zorgkosten.
- Programmakosten regelingen.
- Nog in te vullen maatregelen (bijstelling van de prijs a.g.v. afgesproken taakstellingen)

Voor een benadering van de kosten per kostensoort is gebruik gemaakt van de realisaties 2009 en 2010 uit de jaarrekening 2010, de opbouw van het kostenmodel 2011 en een terugrekening van de kosten per kostensoort op basis van de beschikte aantallen 2011.



Onderstaand een overzicht van de categorale kostenverdeling en de kostprijs.

Kostensoorten totale kosten	Realisatie 2009 € x 1000 (1)	Realisatie 2010 € x 1000 (1)	Terugrekening kostensoorten o.b.v. beschikte aantallen en subsidiebeschikking 2011 € x 1000 (2)
Personeel	€ 127.647	€ 118.274	€ 121.333
Materieel	€ 190.259	€ 187.275	€ 150.491
Rente en Afschrijving	€ 23.443	€ 25.682	€ 27.553
Gezondheidszorg	€ 100.554	€ 99.910	€ 101.542
Programmakosten	€ 60.966	€ 66.085	€ 58.143
Onverwerkte taakstelling			€ -20.999
<b>Totale kosten (1)</b>	<b>€ 502.869</b>	<b>€ 497.226</b>	<b>€ 438.062</b>
<b>Gemiddeld aantal asielzoekers (3)</b>	<b>22.643</b>	<b>22.303</b>	<b>20.195</b>
Kostensoorten gemiddeld per asielzoeker	Realisatie 2009 €	Realisatie 2010 €	Terugrekening kostensoorten o.b.v. beschikte aantallen €
Personeel	€ 5.637	€ 5.303	€ 6.008
Materieel	€ 8.403	€ 8.397	€ 7.452
Rente en Afschrijving	€ 1.035	€ 1.152	€ 1.364
Gezondheidszorg	€ 4.441	€ 4.480	€ 5.028
Programmakosten	€ 2.692	€ 2.963	€ 2.879
Onverwerkte taakstelling	€ -	€ -	€ -1.040
<b>Gemiddelde kosten per asielzoeker (4)</b>	<b>€ 22.209</b>	<b>€ 22.294</b>	<b>€ 21.692</b>
Percentuele opbouw gemiddeld per asielzoeker	Realisatie 2009 % van totale kosten	Realisatie 2010 % van totale kosten	Terugrekening kostensoorten o.b.v. beschikte aantallen % van totale kosten
Personeel	25%	24%	28%
Materieel	38%	38%	34%
Rente en Afschrijving	5%	5%	6%
Gezondheidszorg	20%	20%	23%
Programmakosten	12%	13%	13%
Onverwerkte taakstelling	0%	0%	-5%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

1. Bron: Jaarrekening COA 2010, kosten omvatten totale kosten COA inclusief taken voor ex-VVTV en directie I en II en de kosten waarvoor baten ontvangen worden zoals vrijval egaliseringsreserves, Europese subsidie's etc.

2. Bron: Terugrekening kosten per kostensoort op basis van beschikte aantallen door COA

3. Bron: Bezetting 2010 en 2009 obv van opgave COA

4. Kostprijs per asielzoeker wijken af van rapportages COA, omdat totale kosten COA zijn opgenomen (zie ook noot 1)

In het overzicht op de voorgaande pagina zijn de kosten per kostencategorie weergegeven waarbij onderscheid is gemaakt naar personeel, gezondheidszorg, rente en afschrijving, materieel, programmakosten en nog in te vullen maatregelen. De gemiddelde kosten per asielzoeker zijn berekend door de kosten te delen door de gemiddelde bezetting (van capaciteitsplaatsen) over de beschouwde perioden. In de tabel worden de totale kosten per kostensoort weergegeven, vervolgens de gemiddelde kosten per asielzoeker en tenslotte de relatieve verhouding van de kostensoorten.

De beschouwde perioden zijn de realisatie 2009 en 2010 en de kosten teruggerekend vanuit de beschikte volumes 2011 uitgevoerd door COA. Voor een beschouwing van de overhead per asielzoeker is het van belang de kostensoort personeel te verdelen in overhead en uitvoerend personeel.

COA heeft aangegeven dat bij de herijking van de kostprijzen de financiële parameters zijn herijkt en de onderliggende bedrijfsvoeringparameters (tijdsnormen, functietypering etc) niet zijn aangepast. Gegeven deze constatering achten we een beschouwing van de overhead op basis van het model niet als representatief.

Om een oordeel te geven over de overhead, is een beschouwing gemaakt van de verhouding overhead in het personeelsbestand van COA. Bij de vergelijking met andere organisaties maken we onder andere gebruik van de benchmark van Berenschot (periode 2005-2011) waarin FTE overhead wordt afgezet tegen totaal FTE. Bij de toepassing van deze benchmark wordt een stringente definitie van overhead gebruikt. Overhead omvat directie, lijnmanagement, personeel en organisatie, informatisering en automatisering, financiën en control, juridische zaken, bestuurszaken en bestuursondersteuning, communicatie en kwaliteitszorg, facilitaire dienst en de secretariaten in het 'primaire proces'. Het gaat hierbij zowel om de centrale als de decentrale overheadafdelingen.

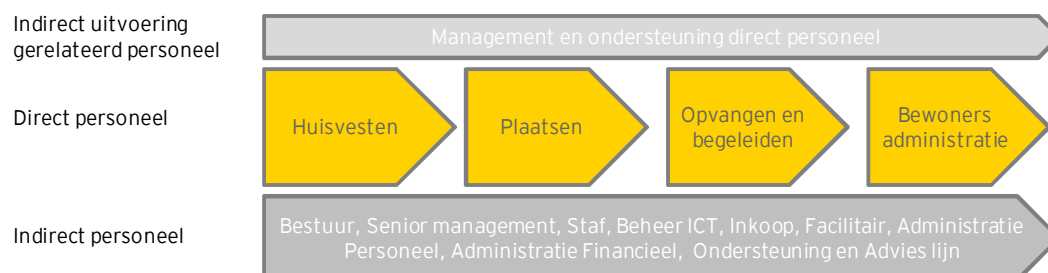
Voor de vergelijking met de benchmark hebben de onderzoekers onderscheid gemaakt naar direct productief personeel, indirect uitvoering gerelateerd personeel en indirect personeel. Daarbij zijn de FTE's die ingezet zijn voor de plaatsing, opvang en begeleiding, huisvesting en bewonersadministratie gelabeld als 'direct personeel'.

De medewerkers van de Bewonersadministratie zijn voor de uitvoering van de Regelingen gelabeld als 'direct personeel' en voor de administratieve taken als gevolg van de uitvoering van de Regelingen ligt het meer voor de hand deze taken te labelen als 'indirect personeel'. Nader onderzoek moet de verhouding tussen de directe en de indirecte werkzaamheden van de medewerkers van de Bewonersadministratie verder verduidelijken. In dit onderzoek zijn de medewerkers van de Bewonersadministratie gelabeld als 'direct personeel'.

Direct management en ondersteuning zijn aan het direct personeel gerelateerd of opereren in secundaire processen en zijn toegekend aan de categorie 'indirect uitvoering gerelateerd personeel'. Alle overige functies zijn als 'indirect personeel' gelabeld<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Een gedetailleerde weergave van de indeling van de functietypes per categorie is opgenomen als bijlage III



Figuur 5-1 Indeling personeel COA

Bij het gebruik van de benchmark merken wij het volgende op:

- De uitkomsten van de benchmark zijn indicatief en een organisatie kan om goede redenen beter of slechter presteren dan het gemiddelde van de benchmark.
- De uitkomsten van de benchmark hangen nauw samen met de gebruikte definities. Met name de toepassing van de definitie van overhead kan tot verschil van inzicht leiden. In het onderzoek is omwille van de vergelijkbaarheid uitgegaan van de stringente definitie van overhead.

In de onderstaande tabel wordt de samenstelling van het personeelsbestand van COA per augustus 2011 weergegeven.

Personeel	Aantal FTE	%
Direct personeel	1.151	65,50%
Indirect uitvoering gerelateerd	148	8,5%
Overig indirect personeel	457	26,0%
<b>Totaal aantal personeel</b>	<b>1.756</b>	<b>100%</b>

Uitgaande van de toepassing van de stringente definitie van overhead omvat de overhead van COA 605 FTE (457 FTE indirect personeel + 148 FTE indirect uitvoering gerelateerd, zie bijlage III). Deze 605 overhead FTE vormen 34,5% van het totaal FTE van COA.

In de benchmark worden FTE overhead afgezet tegen FTE totaal en bedraagt de gemiddelde overhead van ZBO's 28,5% en van agentschappen 22,3%. COA zit met een overhead percentage van 34,5% ruim boven het gemiddelde overhead percentage van ZBO's en agentschappen. Bij een voorgenomen overheadreductie van 40% op de huidige situatie (bezetting 1.756 FTE, 605 overhead FTE) zou de overhead in FTE dalen tot 24% van het totaal FTE. Daarmee komt COA onder het gemiddelde van de overhead voor ZBO's. Bij een overheadreductie van 24,2% op de huidige situatie (bezetting 1.756 FTE, 605 overhead FTE) komt COA uit op het gemiddelde van de overhead uit de benchmark voor ZBO's. De onderzoekers doen hierbij geen uitspraak over de optimale omvang van de overhead van COA.

De onderzoekers kunnen geen volledig oordeel geven over de hoogte van de kostprijs van COA. Met betrekking tot de component overhead kan worden gesteld dat COA in de huidige situatie meer FTE in de overhead heeft zitten dan het gemiddelde van de benchmark van ZBO organisaties. Voor de beoordeling van de overige componenten van de kostprijs is het lastig om vergelijkbare organisaties te vinden vanwege het unieke karakter van COA.

### 5.3 *Staffelprijs en overhead*

Vraag 2B:

Hoe hoog zou de kostprijs minimaal moeten zijn, indien het COA kleiner wordt dan 15.000 asielzoekers (op dit moment de laagste staffelgrens)? Wat betekent een kleiner COA voor de noodzakelijke overhead?

Antwoord:

Om te komen tot de beantwoording van onderzoeksvraag 2B hebben de onderzoekers drie nieuwe prijsstaffels gedefinieerd, namelijk de staffel 10.000, de staffel 12.000 en de staffel 14.000.

Om de prijzen van de nieuwe staffels kunnen berekenen zijn er aannames gedaan omtrent de samenstelling van de capaciteit van COA.

In de onderstaande tabel wordt de samenstelling van de capaciteit bij de verschillende staffels weergegeven.

Capaciteit	Staffel 10.000	Staffel 12.000	Staffel 14.000
Asielzoekers	8.901	10.901	12.901
AMV (1.000 AMV's bij 91% bezetting)	1.099	1.099	1.099
Buffer (resultante tot 16.000 structureel)	6.000	4.000	2.000
Flexibel	-	-	-
<b>Totaal</b>	<b>16.000</b>	<b>16.000</b>	<b>16.000</b>

Er zijn drie prijsstaffels gedefinieerd uitgaande van 1.000 AMV's en een totaal structureel capaciteitsniveau van 16.000 binnen COA. De buffer wordt in deze opstelling gebruikt om het aantal capaciteitsplaatsen aan te vullen tot de structurele capaciteit van 16.000.

In de onderstaande tabel worden de berekende kostprijzen van de producten van COA weergegeven.

Producten	Staffel 10.000	Staffel 12.000	Staffel 14.000	Staffel 15.000	Staffel 20.000
Wonen/diensten asielzoekers	€ 8.743	€ 8.351	€ 8.071	€ 8.041	€ 7.727
Wonen/diensten amv	€ 25.046	€ 24.649	€ 24.366	€ 21.431	€ 21.089
Kleinschalige opvang amv / POL AMV	€ 38.570	€ 38.570	€ 38.570	€ 38.570	€ 38.570
KWEG-KWE	€ 32.568	€ 32.568	€ 32.568	€ 32.568	€ 32.568
Wonen/diensten Centrale ontvangst locatie (COL)	€ 18.106	€ 17.893	€ 17.741	€ 17.338	€ 17.229
Wonen/diensten Proces opvanglocatie (POL)	€ 12.493	€ 12.101	€ 11.821	€ 11.600	€ 11.286
Beschermde opvang risicogroepen AMV	€ 69.582	€ 69.582	€ 69.582	€ 69.582	€ 69.582
Wonen/diensten geplaatsten (AMG) / ZZA	€ 6.069	€ 5.621	€ 5.299	€ 5.209	€ 4.827
Wonen/diensten VBL	€ 9.387	€ 8.995	€ 8.715	€ 8.685	€ 8.371
Wonen/diensten PIT/IBW/AMOG	€ 56.870	€ 56.478	€ 56.198	€ 56.168	€ 55.854
Uitgenodigde vluchtelingen	€ 3.885	€ 3.885	€ 3.885	€ 3.885	€ 3.885
Structurele capaciteit	€ 4.219	€ 4.045	€ 3.922	€ 3.917	€ 3.740
Buffercapaciteit, opschakelplekken	€ 1.251	€ 1.251	€ 1.251	€ 1.251	€ 1.251
Buffercapaciteit, directe plekken	€ 6.737	€ 6.737	€ 6.737	€ 6.737	€ 6.737
Flexibele capaciteit	€ 4.405	€ 4.405	€ 4.405	€ 4.405	€ 4.405
Opties op capaciteit	€ 1.734	€ 1.677	€ 1.636	€ 1.632	€ 1.583
Amv - capaciteit	€ 5.403	€ 5.224	€ 5.096	€ 5.120	€ 4.956
Toegankelijkheid van reguliere zorg	€ 1.239	€ 1.183	€ 1.141	€ 1.140	€ 1.073
Publieke gezondheidszorg	€ 696	€ 663	€ 638	€ 645	€ 604
Medische verstrekkingen aan asielzoekers	€ 3.739	€ 3.735	€ 3.733	€ 3.732	€ 3.727
Uitvoering RVA (incl. ZZA)	€ 62	€ 62	€ 62	€ 62	€ 64
Uitvoering REBA	€ 6	€ 6	€ 6	€ 6	€ 6
Uitvoering Faciliteitenbesluit	€ 23	€ 20	€ 18	€ 17	€ 14
Uitvoering RVB	€ 2.422	€ 2.439	€ 2.454	€ 2.472	€ 2.553

De berekening van de kostprijzen voor de verschillende producten van COA in de bovenstaande tabel zijn gebaseerd op:

- Het kostprijsmodel van COA (versie 2011-11).
- De kostprijzen in de staffel van 15.000 en 20.000 zijn gebaseerd op het model (en wijken hiermee iets af van de beschikking).
- De kostprijs voor flexibele capaciteit is op basis van de staffel 20.000.
- De kostprijzen zijn exclusief additionele krimpkosten.

In de onderstaande tabel worden de berekende kostprijzen van de uitvoering van de regelingen van COA weergegeven.

Kosten uitvoering regelingen	Staffel 10.000	Staffel 12.000	Staffel 14.000	Staffel 15.000	Staffel 20.000
RVA	€ 2.810	€ 2.810	€ 2.810	€ 2.810	€ 2.810
REBA	€ 17-	€ 17-	€ 17-	€ 17-	€ 17-
Faciliteitenbesluit	€ 105	€ 105	€ 105	€ 105	€ 105
ZZA	€ 407	€ 407	€ 407	€ 407	€ 407
RVB	€ 7.776	€ 7.776	€ 7.776	€ 7.776	€ 7.776
R&D- beleidsvoorbereiding (per CP)	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Toeslag voor meerwerk	€ 3.468	€ 3.354	€ 3.272	€ 3.264	€ 3.166

Bij een kleiner COA hoort logischerwijs ook een lagere absolute omvang van de overhead van COA. In dit onderzoek wordt de noodzakelijke overhead gedefinieerd als de gemiddelde overhead van ZBO's uit de benchmark van Berenschot, zijnde 28,5% van de overhead FTE op het totaal FTE.

In de onderstaande tabel is een indicatieve doorrekening gemaakt van de noodzakelijke overhead bij verschillende productie aantallen. Als uitgangspunt is de personele bezetting van COA gehanteerd per augustus 2011, waarbij een opvangcapaciteit van 21.546 is beschikt (opgave COA). Op basis van de verhouding directe FTE's en opvangcapaciteit is een lineaire extrapolatie van de huidige situatie (stand augustus 2011) gemaakt naar de staffels 15.000 en lager. Daarbij is de aanname gehanteerd dat het direct personeel evenredig meebeweegt met de opvangcapaciteit. Vervolgens is aan de hand van het ZBO benchmark gemiddelde van 28,5% de omvang van de overhead bepaald. Daarbij is de aanname dat de relatieve omvang van de overhead meebeweegt met de omvang van het direct personeel.

Indicatieve doorrekening noodzakelijke overhead COA	Productie 10.000	Productie 12.000	Productie 14.000	Productie 15.000	Huidige samenstelling bij productie van 21.546
<b>Overhead 34,5% (huidige situatie COA)</b>					
Directe FTE op basis productie	534	641	748	802	1.152
Huidige overhead (34,5%)	281	337	393	421	605
<b>Totaal FTE</b>	815	978	1.142	1.223	1.757
<b>Overhead 28,5% (gemiddelde benchmark ZBO)</b>					
Directe FTE op basis productie	534	641	748	802	1.152
Overhead FTE ijkpunt 28,5%	213	256	298	320	459
<b>Totaal FTE</b>	747	897	1.046	1.121	1.610

De onderzoekers merken hierbij het volgende op:

- Bij de lineaire extrapolatie van de medewerkers is uitgegaan van een 100% variabiliteit van de medewerkers. In de praktijk blijkt deze variabiliteit lager te liggen en kost het meer tijd om de inzet van de medewerkers op niveau te krijgen en houden. Daarnaast is de inzet van indirect personeel niet 100% variabel met de productieomvang dan wel met de inzet van direct personeel. In de praktijk blijkt dat krimpende organisaties een relatief hogere overhead realiseren.
- Bij de doorrekening is uitgegaan van een ijkpunt voor de overhead van 28,5%, zijnde het gemiddelde voor overhead uit de benchmark voor ZBO organisaties.
- Daarnaast houdt deze extrapolatie geen rekening met de eventuele ondoelmatigheden in de organisatie.

De onderzoekers hebben op basis van het kostprijsmodel van COA indicatieve kostprijzen berekend voor de staffels 10.000, 12.000 en 14.000. Bij een kleiner COA hoort een lagere absolute omvang van de overhead. Op basis van een lineaire extrapolatie is een doorrekening gemaakt van het aantal overhead FTE op het totaal FTE van COA. Hierbij is gebruik gemaakt van een ijkpunt voor overhead, zijnde het gemiddelde uit de benchmark voor ZBO organisaties. Deze lineaire extrapolatie kent zoals eerder aangegeven een aantal beperkingen. De doorrekening geeft een indicatie van de omvang van overhead in FTE bij de verschillende staffels.

De onderzoekers kunnen geen uitspraak over doen over het zelfstandig bestaan van COA op basis van de omvang van de overhead van COA. In de huidige situatie met een productie van 21.546 heeft 1.757 FTE in dienst. Bij een productie van 10.000 met een ijkpunt van 28,5% overhead zou COA uiteindelijk moeten teruggaan naar 747 FTE. Hiermee blijft COA een ZBO van een behoorlijke omvang met voldoende basis om de overhead te dekken. Het ministerie laat onderzoek verrichten naar verdere samenwerking in de keten om synergievoordelen en kwaliteitsverbeteringen te realiseren.

## 5.4 Kostendragers

Vraag 2C:

Een oordeel over de wenselijkheid van het handhaven van de huidige kostendragers en mogelijke alternatieven daarvoor.

Antwoord:

De beantwoording van deze onderzoeksvraag is meegenomen in de beantwoording van onderzoeksvraag 1A.

De producten met betrekking tot Opvang, Huisvesten en deels Gezondheidszorg en Uitvoeren Regelingen hebben capaciteitsplaatsen of een andere vorm van capaciteit als kostendrager. Het managen van capaciteit is een typisch uitvoeringsvraagstuk. Vanuit het perspectief van de opdrachtgever is het daarmee meer logisch om te bestellen in aantallen asielzoekers in plaats van capaciteitsplaatsen. De kostendrager capaciteitsplaats zou ons inziens vervangen moeten worden door de kostendrager asielzoeker.

## Bijlage I: Ontvangen en geraadpleegde documenten

Bijlage I: Ontvangen documenten en geraadpleegde documenten	Datum
Subsidiebeschikking 2007	6-12-2007
Aanvullende beschikking 2007	30-05-2007
Aanvullende subsidiebeschikking 2007	14-12-2007
Afrekening opdrachtgever 2007	24-09-2008
Jaarverslag Raad van Toezicht i.o. 2007	2007
Jaarplan COA 2007	07-12-2006
Halfjaarrapportage 2007 opdrachtgever	05-09-2007
Maandrapportage COA december 2007	12-2007
Financiële verantwoording 2007	19-03-2008
Subsidiebeschikking 2008	17-12-2007
Afrekening 2008	12-10-2009
Financiële verantwoording 2008	17-04-2009
Halfjaarrapportage opdrachtgever 2008	04-09-2008
Maandrapportage COA december 2008	13-01-2009
Subsidiebeschikking 2009	19-12-2008
Herziene beschikking 2009	23-07-2009
Openstaande punten 2009	16-02-2010
Eindafrekening opdrachtgever 2009	04-10-2010
Halfjaarrapportage opdrachtgever 2009	07-09-2009
Halfjaarrapportage eigenaar 2011	13-09-2011
Financiële verantwoording 2009	17-03-2010
Overzicht bezetting 2009	04-12-2009
Halfjaarrapportage opdrachtgever 2009	07-09-2009
Subsidiebeschikking 2010	01-06-2010
Halfjaarrapportage eigenaar 2010	27-09-2010
Halfjaarrapportage opdrachtgever 2010	14-09-2010
Beschikking voor aanvullende subsidie 2010	16-12-2010
Bezwaar tegen beschikking 2010	12-07-2010
Vraag over beschikking 2010	10-06-2010
Bezwaar beschikking 2010	12-10-2010
Eindafrekening 2010	29-09-2011
Jaarplan COA 2010	26-11-2009
Maandrapportage COA december 2010	13-01-2011
Beschikking 2011	22-04-2011



Bijlage I: Ontvangen documenten en geraadpleegde documenten	Datum
Integraal Document 2010	15-11-2010
Aanvullende beschikking 2011	13-10-2011
Productklapper	15-11-2010
Halfjaarrapportage opdrachtgever 2011	14-09-2011
Financiële verantwoording 2010	14-03-2011
Ons bedrijf in beeld en woord	04-2011
COA jaarplan 2011	02-12-2010
Kostprijsmodel 2011-11-91-MEV	11-2011
Kostprijsmodel 2012-09-91	
111006 kostprijs AMGZZA.xlsx	06-10-2011
111006 Bufferprijzen 2012.xlsx	06-10-2011
111006 col.xlsx	06-10-2011
111006 kleinschalige opvang amv 2012.xlsx	06-10-2011
111006 UV 2012.xlsx	06-10-2011
Overzicht overhead 2008 totmet 2011.xlsx	
P&C-kalender 2011-3	
P&C instrumenten van het COA 20110314	14-03-2011
COA Outputfinanciering kostprijsmodel 2004	
Addendum bij ID bijlage 2 kostprijsmodel 2004	
Excel bijlage bij addendum kpmodeel staffels v1.xls	
HPPC-10-20 eindrapportage	
Notitie kostprijsanalyse 2007 t/m 2009 versie 4	19-05-2010
Toelichting methodiek kostprijsheerijking	14-07-2010
Begrotingsmodel 2011	
Handleiding begrotingsmodel versie 4	09-2009
Toerekeningmodel kostprijsnacalculatie 2007, 2008, 2009	19-04-2010
Overzicht externen	30-10-2011

## Bijlage II: samenstelling stuurgroep en werkgroep

Naam	Organisatie	Functie
<b>Stuurgroep</b>		
R.M. van Erp	Ministerie van BZK	Secretaris-Generaal BZK
L. Mulder	Ministerie van BZK	Directeur-Generaal Vreemdelingenzaken
H. Medema	Ministerie van BZK	Directeur Financieel Economische Zaken
A. Heemskerk - van Wetten	Ministerie van BZK	DG Controller
H. van Frankfoort	Ministerie van BZK	Strategisch adviseur Immigratie en Asiel
T. van Holten	Ernst & Young	Onderzoeker
H. Versteeg	Ernst & Young	Onderzoeker
J.W. Pauw	Ernst & Young	Onderzoeker
<b>Werkgroep</b>		
A. Heemskerk - van Wetten	Ministerie van BZK	DG Controller
H. van Frankfoort	Ministerie van BZK	Strategisch adviseur Immigratie en Asiel
M. Benarsie	Ministerie van BZK	Financieel economisch beleidsmedewerker
G. de Boer	Ministerie van V&J	Projectleider ministerie van V&J/PPAC
D. Abrahams	Ministerie van Financiën	Inspecteur IRF
M. Goebel	COA	Strategisch controller
J. Krijger	COA	Senior beleidsadviseur
G. Iraggi	COA	Controller
R. Sharma	COA	Controller
T. van Holten	Ernst & Young	Onderzoeker
D. Bakker	Ernst & Young	Onderzoeker
H. Versteeg	Ernst & Young	Onderzoeker

## Bijlage III: indeling van de functietypes per categorie

Direct	Afdeling	Indirect uitvoering gerelateerd	Indirect
2e kok	Opvang	accountmanager	accountmanager
casemanager	Opvang	adviseur uitvoering	adviseur BO
huismeester	Opvang	coördinator	Adviseur medezeggenschap
intaker amog	Opvang	coördinator amv-opvang	adviseur P&C
keukenassistent/schoonm	Opvang	communicatieadviseur	adviseur P&O
mdw ondersteuning A	Huisvesting, bewonersadministratie, plaatsing	jurist	algemeen directeur
mdw ondersteuning B	Huisvesting, plaatsing	Locatiemanager	ambtelijk secretaris or
medewerker amv-opvang	Opvang	managementassistent A	Auditor
medewerker goederenlogi	Huisvesting	manager	bedrijfsjournalist
opvangmedewerker amog	Opvang	manager diensten	bedrijfsjurist
opzichter	Huisvesting	mas A	beleidsadviseur
preventiemedewerker	Huisvesting	mdw ondersteuning A	beleidsmedewerker
programmabegeleider	Opvang	mdw ondersteuning B	Changemanager
projectleider huisvesting	Huisvesting	portefeuillemanager A	Clustermanager
senior medew. ondersteu	Bewonersadministratie	Portefeuillemanager B	coördinator
Werkvoorbereider	Huisvesting	projectmanager	concerndirecteur
woonbegeleider	Opvang	senior medew. ondersteu	concerninkoper
		teamhoofd	contentbeheerder
			controller
			Directeur
			directeur opvang
			directiesecretaresse
			directiesecretaris
			managementassistent B o
			manager
			mas A
			mas B
			mdw ondersteuning A
			mdw ondersteuning B
			mdw. funct. beheer info
			medew. logistieke infov
			medewerker facilitaire
			media woordvoerder
			onderhoudsprogrammeur
			Plaatsvervangend Direct
			projectleider
			redacteur
			secretaris
			Senior Auditor
			senior bedrijfsjurist
			senior beleidsadviseur
			senior medew. ondersteu
			Servicemanager
			stafmedew. facilitaire
			stafmedewerker
			strategisch adviseur
			strategisch controller
			systeembeheerder
			teamhoofd