



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

ODA-toerekening eerstejaarsopvang asielzoekers uit DAC-landen

Colofon

Titel	ODA-toerekening eerstejaarsopvang asielzoekers uit DAC-landen
Uitgebracht aan	Directeur-Generaal Internationale Samenwerking van het ministerie van BHOS en de Directeur-Generaal Migratie van het ministerie van J&V
Datum	22 november2021
Kenmerk	2021-0000235464(A)
Referentienummer	2021-BUZ-003

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Samenvatting—5

1 Inleiding—6

- 1.1 Aanleiding onderzoek en opdrachtgever—6
- 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen—6
- 1.3 Object van onderzoek, afbakening en referentiekader—8
- 1.4 Leeswijzer—8

2 Bevindingen—10

- 2.1 Het in de ODA-sheet over 2020 opgenomen toerekeningsmodel is conform de gemaakte afspraken—10
 - 2.1.1 De ODA-sheet: De opbouw van de toerekening zoals die uit de ODA-sheet blijkt, past bij de afgesproken toerekeningssystematiek—10
 - 2.1.2 De ODA-sheet: De in de ODA-sheet opgenomen algoritmen zijn in overeenstemming met de afspraken—10
 - 2.1.3 De ODA-sheet: De toegerekende bedragen sluiten aan op het onderliggend toerekeningsmodel—10
 - 2.1.4 De ODA-sheet: De input die gebruikt is voor de ODA-sheet is te herleiden naar de brondocumentatie—10
 - 2.1.5 Bronnen: Het Excel-bestand maakt voor de P- en Q- gegevens gebruik van een aantal bronnen—10
 - 2.1.6 De prijzen in de ODA-sheet komen overeen met de afgesproken prijzen voor de periode 2020—11
 - 2.1.7 De overeengekomen jaarlijkse indexering van de vaste prijzen is verwerkt in het rekenmodel—11
 - 2.1.8 De gegevens uit de ODA-sheet sluiten aan op de bezettingsaantallen uit het Ketenbreed Management-informatiesysteem (KMI+) en de Nidos- administratie van Justitie en Veiligheid—11
 - 2.1.9 De uit KMI+ afkomstige bezettingsaantallen zijn op een ordelijke en controleerbare manier tot stand gekomen: de bezettingsaantallen zijn te herleiden tot hun bronnen en de binnen KMI+ uitgevoerde bewerkingen op deze brongegevens zijn in overeenstemming met de afspraken—11
 - 2.1.10 Er zijn geen kosten voor leegstand binnen bestelling—12
 - 2.1.11 In relatie tot Onderwijs: Het bedrag van de onderwijs-toerekening in het toerekeningsmodel sluit aan op de gemaakte afspraken—12
 - 2.1.12 In relatie tot Overige kosten (rechtsbijstand, tolken IND en voorlichting VWN): De overige kosten zijn conform de afgesproken systematiek opgenomen in de ODA-sheet—13
- 2.2 Het beheer van de ODA-sheet—13
 - 2.2.1 De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals deze rond de totstandkoming van de ODA-sheet zijn belegd, zijn niet afzonderlijk beschreven en gecommuniceerd—13
 - 2.2.2 Om de kwaliteit van de ODA-sheet te borgen vindt een beperkte toets plaats en wordt de basis voor toerekening bevroren—13
 - 2.2.3 Vanuit de bronnen worden gegevens zowel handmatig als digitaal ingevoerd—14
 - 2.2.4 Er zijn geen wijzigingen in de gemaakte afspraken geweest—14
- 2.3 De ODA kostprijzen en de algemene COA kostprijzen—14

3	Aanbevelingen—16
4	Verantwoording onderzoek—17
4.1	Verrichte Werkzaamheden—17
4.2	Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging—17
4.3	Verspreiding rapport—17
5	Ondertekening—18
6	Bijlage 1: Cijferopstelling toerekening—19
7	Bijlage 2: Managementreactie—21

Samenvatting

Voor de kostentoerekening van de eerstejaarsopvang asielzoekers, die ten laste van het ODA-budget¹ gebracht worden, maakt de directie Financieel Economische Zaken van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, gebruik van een Excelbestand. In dit bestand is de zogenoemde "ODA-sheet" opgenomen, waarin de kosten vermeld staan die aan het ODA-budget worden toegerekend. Wij hebben onderzocht of de totstandkoming van de ODA-sheet voor kalenderjaar 2020 in overeenstemming is met de afspraken die daarover tussen de ministeries van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en Justitie en Veiligheid, gemaakt zijn.

Ons onderzoek geeft de volgende hoofdbevinding.

Wij stellen vast dat de aan ODA over 2020 toegerekende kosten, zoals opgenomen in de ODA-sheet over 2020 (zie bijlage), conform de gemaakte afspraken tot stand zijn gekomen.

Het onderzoek geeft aanleiding tot de volgende aanbevelingen.

Om te borgen dat ook toekomstige toerekeningen conform de gemaakte afspraken uitgevoerd worden moet het Excelbestand waarmee de toerekeningen berekend worden beveiligd worden tegen ongewilde mutaties in de rekenformules of brongegevens.

Daarnaast moeten aanvullende afspraken expliciet worden vastgelegd. Voor enkele afspraken is dat niet expliciet gebeurd. Het transparant maken van gebruikte bronnen en de wijze waarop de kwaliteit daarvan is beoordeeld, biedt ruimte voor verbetering.

¹ Official Development Assistance (ODA), zie paragraaf 1.1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek en opdrachtgever

In het Development Assistance Committee (DAC) van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) geldt sinds de jaren '80 de afspraak dat DAC-lidstaten (waarvan Nederland als lidstaat vertegenwoordigd is) de kosten voor de eerstejaars opvang van vluchtelingen in eigen land kunnen rapporteren als Official Development Assistance (ODA).

In lijn met deze internationale afspraak rapporteert Nederland de kosten voor de eerstejaars asielopvang van asielzoekers uit DAC-landen jaarlijks als ODA aan het OESO-DAC: de zogeheten ODA-toerekening. Deze uitgaven tellen daardoor mee in de Nederlandse ODA-prestatie, die jaarlijks wordt vastgesteld. De ODA-prestatie laat zien welk percentage van het bruto nationaal inkomen (BNI) een land besteedt aan ontwikkelingssamenwerking.

Om de onderlinge vergelijkbaarheid van asieltoerekeningen van OESO-DAC-lidstaten te vergroten, is het OESO-DAC-secretariaat in samenwerking met de leden in 2016 een traject gestart om tot een verbeterd rapportageformat te komen (guidelines for reporting in-donor-refugee costs).

Dit traject mondde uit in een verduidelijkte richtlijn, die in 2017 is vastgesteld. In de verduidelijkte OESO-DAC-richtlijn staat welke kostensoorten wel en niet vallen onder 'all direct expenses for temporary sustenance'

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking coördineert de Rijksbrede inzet van ODA-middelen en is verantwoordelijk voor de jaarlijkse ODA-rapportage aan het OESO-DAC.

Naast de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS), zijn de ministeries van Justitie en Veiligheid (J&V) en Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (OCW) betrokken bij de eerstejaarsopvang van asielzoekers. Conform de richtlijnen van het OESO DAC worden uitgaven die ten laste gebracht worden op de begroting van de betreffende ministeries ten behoeve van de opvang van asielzoekers toegerekend aan ODA-middelen. Hiertoe stelt J&V jaarlijks een voorstel voor budgetverrekening op, de zogenoemde ODA-sheet, waarin de uitgaven van J&V én van OC&W zijn opgenomen die verrekend wordt met het ODA budget.

De Directeur-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) van het ministerie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) en de Directeur-Generaal Migratie (DGM) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) hebben de ADR gevraagd onderzoek te doen naar de totstandkoming van de kostentoerekening van de opvang eerstejaarsasielzoekers, die ten laste van het ODA-budget gebracht wordt.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De aan ODA toegerekende bedragen moeten op een ordelijke manier en in overeenstemming met de afspraken tussen BHOS en J&V⁶ tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat deze bedragen herleidbaar zijn tot hun brongegevens én dat de betrouwbaarheid van deze brongegevens vastgesteld kan worden.

Doel van het onderzoek is aanbevelingen te doen ter verbetering van het proces waarbinnen de aan ODA toegerekende gerealiseerde kosten tot stand komen.

De centrale onderzoeksvraag luidt: "*Zijn de aan ODA toegerekende gerealiseerde kosten, zoals opgenomen in de ODA-sheet over 2020, conform de gemaakte afspraken tot stand gekomen en welke aanpassingen zijn gewenst in dit totstandkomingsproces om de kwaliteit van de ODA-sheet te vergroten?*".

Om de centrale vraag te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

1. Is het in de ODA-sheet over 2020 opgenomen toerekeningsmodel conform de gemaakte afspraken?

De ODA-sheet

- 1.1. Past de opbouw van de toerekening zoals uit de ODA-sheet blijkt, bij de afgesproken toerekeningssystematiek?
- 1.2. Zijn de in de ODA-sheet opgenomen algoritmen² in overeenstemming met de afspraken?
- 1.3. Sluiten de toegerekende bedragen aan op het onderliggend toerekeningsmodel?
- 1.4. Is de input die gebruikt is voor de ODA-sheet te herleiden naar de brondocumentatie?

Bronnen

- 1.5. Uit welke bronnen (intern en extern) ontvangt het Excel-bestand de P- en Q-gegevens?

In relatie tot COA, Nidos en Leegstand binnen bestelling

- 1.5.1. Stemmen de prijzen in de ODA-sheet overeen met de overeengekomen vaste prijzen voor de periode 2020?
- 1.5.2. Is de overeengekomen jaarlijkse indexering van de vaste prijzen verwerkt in het rekenmodel?
- 1.5.3. Sluiten de gegevens uit de ODA-sheet aan op de bezettingsaantallen uit het Ketenbreed Management-informatiesysteem (KMI+) en de Nidos- administratie van Justitie en Veiligheid?
- 1.5.4. Zijn de uit KMI+ afkomstige bezettingsaantallen op een ordelijke en controleerbare manier tot stand gekomen: zijn de bezettingsaantallen te herleiden tot hun bronnen en zijn de binnen KMI+ uitgevoerde bewerkingen op deze brongegevens in overeenstemming met de afspraken?
- 1.5.5. Zijn de gerealiseerde kosten van leegstand binnen de ODA-sheet conform de afgesproken systematiek toegerekend aan ODA?

In relatie tot Onderwijs

- 1.5.6. Sluit het bedrag van de onderwijstoerekening in het toerekeningsmodel aan op de gemaakte afspraken?

In relatie tot Overige kosten (rechtsbijstand, tolken IND en voorlichting VWN)

- 1.5.7. Zijn de overige kosten conform de afgesproken systematiek opgenomen in de ODA-sheet?

2. Hoe is het beheer van de ODA-sheet georganiseerd?
 - 2.1. Hoe zijn de taken, de verantwoordelijkheden en bevoegdheden rond de totstandkoming van de ODA-sheet belegd, beschreven en gecommuniceerd?
 - 2.2. Welke beheersings- en beveiligingsmaatregelen zijn getroffen om de kwaliteit van de ODA-sheet te borgen?
 - 2.3. Op welke wijze en in welke vorm worden vanuit de bronnen gegevens aangeleverd?
 - 2.4. Zijn wijzigingen in de gemaakte afspraken geautoriseerd door betrokken partijen en verwerkt in het toerekeningsmodel van de ODA-sheet?
 - 2.5. Zijn wijzigingen besproken en geaccordeerd in de tussen J&V en BHOS afgesproken overlegstructuur?

3. Welke (kost)prijzen zijn voor 2020 afgesproken voor reguliere asielzoekers en voor AMV's (alleenstaande minderjarige vreemdelingen) voor de toerekening aan

² Onder algoritmen wordt in dit verband verstaan alle in Excel gebruikte formules en rekenregels.

ODA en wat is de kostprijs zoals die door COA gehanteerd wordt bij andere doorberekeningen aan J&V in 2020?

4. Welke verbetermogelijkheden zijn er ter vergroting van de kwaliteit van de aan ODA toegerekende bedragen.
 - 4.1. Indien niet aan de afspraken is voldaan, of niet geheel, wat is daarvan het risico en welke actie zou ondernomen moeten worden?
 - 4.2. Geeft ons onderzoek bevindingen met betrekking tot de kwaliteit van de toegerekende bedragen en welke acties zouden ondernomen moeten worden?
 - 4.3. Welke andere aanbevelingen met betrekking tot de totstandkoming van de ODA-sheet kunnen gedaan worden?

1.3 Object van onderzoek, afbakening en referentiekader

Object

Object van onderzoek is de "ODA-sheet" over 2020. De ODA-sheet bestaat uit het overzicht van toegerekende bedragen en het Excel-bestand waarin het ODA-toerekeningsmodel met de onderbouwing van de verschillende kostencomponenten is uitgewerkt (de zogenoemde ODA-sheet met bijlagen). De ODA-sheet is het kostenoverzicht dat als input dient voor de begrotingsmutaties van BHOS en J&V. Het onderzoek strekt zich uit tot de voor de invoervariabelen gebruikte externe documenten. Het onderzoek richt zich op de toerekening van de kosten van de eerstejaarsopvang van asielzoekers aan ODA over het kalenderjaar 2020.

Afbakening

De ODA-sheet wordt opgesteld door het Directoraat-Generaal Migratie (DGM) en de Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) van het ministerie van J&V op basis van informatie van onder andere het COA, de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), het Nidos, het Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) en OCW.

De organisaties die informatie leveren aan J&V worden door ons niet rechtstreeks benaderd voor dit onderzoek. Contacten met deze organisaties, indien nodig voor ons onderzoek, lopen via de contactpersoon van J&V. Zoals hierboven aangegeven onderzoeken wij wel de wijze waarop J&V de kwaliteit van de aangeleverde informatie borgt.

Referentiekader

Als referentiekader worden de afspraken en de werkwijze uit het afspraken document gehanteerd. Daarnaast is als referentiekader gebruikt:

- Rapport De Jong "herijking van de ODA-toerekening voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers", d.d. 2 oktober 2018 van ABDTopConsultant.
- ADR Onderzoeksrapport "Follow-up totstandkomingsproces ODA-aantallen 2020", d.d. 24 februari 2021.
- Besluitvormingsmemorandum bij voorjaarsbesluitvorming ministerraad 26 april 2019.
- Verduidelijkte OESO-DAC-richtlijnen voor de toerekening van eerstejaarsopvang.
- Nadere voorschriften controle- en overige standaarden (NV COS) van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA).
- Grondbeginselen Administratieve Organisatie en Interne Beheersing.

1.4 Leeswijzer

De bevindingen en aanbevelingen die in dit rapport zijn beschreven zijn gebaseerd op het onderzoek dat heeft plaatsgevonden in de periode tot en met 31 juli 2021. Hoofdstuk 2 geeft antwoord op de centrale vraag en de daaruit afgeleide deelvragen. Vervolgens beschrijven wij in hoofdstuk 3 de aanbevelingen die bij kunnen dragen om de kwaliteit van het totstandkomingsproces van de ODA-sheet te vergroten.

Hoofdstuk 4 bevat de verantwoording van het onderzoek. Hierin zijn onder andere de afbakening van het onderzoek en de aandachtspunten bij het verzamelen van de informatie beschreven.

2 Bevindingen

2.1 **Het in de ODA-sheet over 2020 opgenomen toerekeningsmodel is conform de gemaakte afspraken**

De toerekeningssystematiek in de ODA-sheet over 2020 (bekend als Excel-sheet Toerekening eerstejaarsasiel aan ODA) is behoudens een kleine aanpassing in de afspraken conform de afspraken in het document "afspraken en werkwijze ODA-toerekening eerstejaarsasiel d.d. 25 maart 2021".

2.1.1 *De ODA-sheet: De opbouw van de toerekening zoals die uit de ODA-sheet blijkt, past bij de afgesproken toerekeningssystematiek*

Naar aanleiding van een eerdere audit (zie voetnoot 5) heeft een overleg met de drie stakeholders (BHOS, Financiën en J&V) plaatsgevonden. Doel van het overleg was om afspraken te maken die moesten leiden tot een gezamenlijke gedragen werkwijze van de ODA-toerekening eerstejaarsasiel. Op 25 maart 2021 is een document tot stand gekomen waarin een format is opgenomen. In dit format zijn de diverse componenten ten behoeve van de toerekening eerstejaarsasiel aan ODA opgenomen en beschreven hoe deze componenten gezamenlijk het bedrag vormen dat uiteindelijk verrekend moet worden met BHOS.

De ODA-sheet 2020 is conform het afgesproken format opgesteld waarbij een kleine aanpassing bij een van de componenten is doorgevoerd, met betrekking tot de verblijfsduur in maanden bij Nidos³. Gerekend wordt met een gemiddelde verblijfsduur voor Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's) bij Nidos van 10 maanden. De afspraak hierover is niet expliciet vastgelegd.

2.1.2 *De ODA-sheet: De in de ODA-sheet opgenomen algoritmen⁴ zijn in overeenstemming met de afspraken*

De in de ODA-sheet 2020 gehanteerde algoritmen sluiten, behoudens een kleine aanpassing, aan op die van het afspraken document (zie 2.1.1).

2.1.3 *De ODA-sheet: De toegerekende bedragen sluiten aan op het onderliggend toerekeningsmodel*

In de ODA-sheet 2020 is per component een totaal toe te rekenen bedrag berekend. Deze diverse totaal toe te rekenen bedragen vormen het bedrag dat verrekend wordt met BHOS.

2.1.4 *De ODA-sheet: De input die gebruikt is voor de ODA-sheet is te herleiden naar de brondocumentatie*

In de ODA-sheet 2020 is de input die gebruikt wordt bij de toerekening, te herleiden naar de brondocumenten, met uitzondering van de verblijfsduur in maanden van de AMV's jonger dan 15 jaar (afpraak hierover is niet vastgelegd, zie 2.1.1).

2.1.5 *Bronnen: Het Excel-bestand maakt voor de P- en Q- gegevens gebruik van een aantal bronnen*

De ODA-bezetting (Q) die gehanteerd is voor de berekening van het totaal aan COA kosten alsmede voor de berekening van de voogdijkosten voor AMV's op COA-locaties, is afkomstig uit het KMI+ rapport 2020. Het aantal AMV's bij Nidos jonger dan 15 jaar is separaat met een email door Nidos opgegeven. De prijzen van component Nidos (Voogdij AMV bij COA, AMV ouder dan 15 jaar en AMV jonger dan 15 jaar) zijn afkomstig uit het afspraken document (prijzen jaar 2019) vermeerderd met de indexcijfers CPB van 2020.

³ Nidos komt van het Grieks en betekent Nest. Een veilig onderkomen voor minderjarigen.

⁴ Onder algoritmen wordt in dit verband verstaan alle in Excel gebruikte formules en rekenregels.

De overige kosten zijn herleidbaar uit het jaarverslag van JenV. Met betrekking tot de onderwijskosten is gekozen voor een vast bedrag. De onderwijskosten zijn opgenomen in het document Afspraken en werkwijze ODA-toerekening eerstejaarsasiel d.d. 25 maart 2021.

2.1.6 De prijzen in de ODA-sheet komen overeen met de afgesproken prijzen voor de periode 2020

De kostprijs voor de toerekening aan ODA bestaat uit een aantal reguliere componenten en een aantal componenten voor de AMV's. Op basis daarvan is met de bezetting voor 2019 een gemiddelde ODA kostprijs Regulier van € 19.683 en een gemiddelde kostprijs AMV van € 57.517, per asielaanvrager, per jaar, bepaald. Conform afspraak is deze kostprijs, geïndexeerd, gebruikt voor 2020.

De voor ODA berekende prijs 2020 is daarbij gebaseerd op ODA kostprijzen voor 2019, vermeerderd met de afgesproken indexatie voor 2020. Met de verwachte bezetting voor 2019 resulteert dit in een gemiddelde ODA prijs voor 2020 van € 19.807 voor regulier en € 58.427 voor AMV.

2.1.7 De overeengekomen jaarlijkse indexering van de vaste prijzen is verwerkt in het rekenmodel

Zie antwoord bij 2.1.6. De toegepaste indexering is conform de afspraken en in overeenstemming met de door CBS en NVZ aangegeven indexering.

2.1.8 De gegevens uit de ODA-sheet sluiten aan op de bezettingsaantallen uit het Ketenbreed Management-informatiesysteem (KMI+) en de Nidos- administratie van Justitie en Veiligheid

Uit de ODA-sheet 2020 zijn de ODA-bezetting en bezetting Nidos, voorgedij AMV bij COA te herleiden uit de KMI+ rapportage. De bezetting Nidos voor AMV's jonger dan 15 jaar, die direct bij Nidos instromen (en dus niet bij COA verbleven), is door Nidos afzonderlijk opgegeven.

De KMI+ rapportage geeft echter ook een aantal van ca 28 AMV's jonger dan 15 jaar. Dit aantal is gebaseerd op de opgave van COA. Volgens geïnterviewde betreffen dit AMV's die bijvoorbeeld met een oom of tante of meerderjarige broer meereizen of voor wie niet direct een pleeggezin beschikbaar is, en daarom nog op een opvanglocatie van COA verblijven.

2.1.9 De uit KMI+ afkomstige bezettingsaantallen zijn op een ordelijke en controleerbare manier tot stand gekomen: de bezettingsaantallen zijn te herleiden tot hun bronnen en de binnen KMI+ uitgevoerde bewerkingen op deze brongegevens zijn in overeenstemming met de afspraken

Uit ons vorige onderzoek⁵ bleek reeds het volgende:

1. De uit KMI+ afkomstige bezettingsaantallen (opvangdagen) zijn op een ordelijke en controleerbare manier tot stand gekomen.
2. De uitgevoerde bewerkingen zijn in overeenstemming met de afspraken.
3. De berekeningsmethodiek voor de bezettingscijfers bij het COA en de criteria voor een asielprocedure bij de IND zijn eenduidig en vastgelegd in verschillende afspraken documenten. De rekenmethode voor de bezetting bij NIDOS is gebaseerd op de doorstroomcijfers van COA. De gegevens worden nog niet door NIDOS aangeleverd, omdat de wettelijke basis daarvoor ontbreekt.

⁵ Follow-up totstandkomingsproces ODA-aantallen 2020, 24 februari 2021, kenmerk 2021-0000034768

Daarom is er een werkwijze als work-around gecreëerd waarbij deze gegevens afgeleid worden uit de COA doorstroom cijfers. Deze werkwijze is afgestemd met de betrokken ketenpartners in de Technische werkgroep.

In de technische werkgroep zijn J&V, BHOS en Financiën vertegenwoordigd. In deze werkgroep worden vragen met betrekking tot de ODA-sheet en de budgettaire gevolgen besproken. Afspraken over handelswijze worden in de technische werkgroep voorbesproken en in het Hoofdenoverleg (eveneens BHOS, J&V en FIN) vastgesteld. De work-around is inmiddels in de ODA-KMI+ rapportage geïntegreerd.

De data analisten van de afdeling Analyse Proeftuin Migratieketen (APM), die de beheerders zijn van KMI+, voeren controles uit op de input van COA en IND door de output te verifiëren met de data die door de ketenpartners officieel gepubliceerd zijn. De gecontroleerde gegevens worden dan per mail verstrekt aan dFEZ van J&V.

De basisgegevens die afkomstig zijn van de ketenpartners IND en COA worden vanuit hun primaire systemen ingelezen in het KMI+ systeem. Met deze ketenpartners zijn afspraken gemaakt die de basis zijn voor de gegevensaanlevering voor de totstandkoming van de ODA-aantallen. Deze zijn voor de IND en COA opgenomen in de Gegevens Levering Overeenkomst (GLO). Het betreft hier een geautomatiseerd proces waarbij in een Business Intelligence (BI)-omgeving een standaard rapportage is ontwikkeld. Hierin zijn de overeengekomen componenten opgenomen. Ook wordt de onderbouwing van deze componenten weergegeven in de verschillende tabbladen van de KMI+ rapportage.

Er zijn geen rapportages bekend van de accountants van IND of COA waaruit de beoordeling van de kwaliteit van de aan KMI+ aangeleverde basisgegevens blijkt.

De plausibiliteit van de door IND en COA aangeleverde brongegevens wordt beoordeeld aan de hand van de door IND en COA officieel gepubliceerde cijfers, waarbij een afwijkingspercentage van maximaal 5% acceptabel wordt gevonden. Dit maakt de betrouwbaarheid van de inputgegevens onzeker. In ons vorige onderzoek (zie voetnoot 5) hebben we daarom aanbevolen om af te spreken welke onzekerheidsmarge acceptabel is.

In het vorige onderzoek van de ADR (zie voetnoot 5) is aangegeven:

- dat de brongegevens digitaal worden aangeleverd, volgens een formaat dat in een GLO is afgesproken
- dat op de aangeleverde bestanden controles plaats vinden door APM
- dat die controle ook beoordeeld is.

Door APM is aangegeven dat de rekenregels in KMI+ sinds ons vorig onderzoek, niet zijn gewijzigd.

Dit houdt in dat de aantallen die KMI+ voor de ODA-toerekening rapporteert, te herleiden zijn naar de brongegevens.

2.1.10 Er zijn geen kosten voor leegstand binnen bestelling

De leegstand is als aparte component opgenomen in het afsprakendocument. Afsgesproken is dat de kosten van leegstand (binnen bestelling) worden toegerekend aan de ODA. De bestelling van het aantal opvangjaren bedroeg, volgens de subsidiebeschikking voor 2020, 23.617 opvangjaren. KMI+ rapporteert dat het werkelijke aantal opvangjaren over 2020 27.509 bedroeg. Dit betekent dat er geen sprake is geweest van leegstand. In de ODA-sheet zijn deze kosten dan ook niet opgenomen.

2.1.11 In relatie tot Onderwijs: Het bedrag van de onderwijsstoerekening in het toerekeningsmodel sluit aan op de gemaakte afspraken

Conform het afsprakendocument is gekozen voor een meerjarige benadering waarbij het budget voor 2019 en 2020 is vastgesteld. In de ODA-sheet is het toe te rekenen bedrag zijnde € 45,7 mln opgenomen. Dit is conform het bedrag zoals overeengekomen in het afsprakendocument. De toelichtende onderbouwing die in de ODA-sheet is opgenomen sluit hier overigens niet bij aan, omdat bij die

onderbouwing van de werkelijke bezetting is uitgegaan. Dit leidt tot verwarring in de ODA-sheet. Voor de ODA-toerekening heeft dit overigens geen gevolgen.

2.1.12 *In relatie tot Overige kosten (rechtsbijstand, tolken IND en voorlichting VWN): De overige kosten zijn conform de afgesproken systematiek opgenomen in de ODA-sheet*

In het afspraken document is beschreven welke kosten onder de component overige kosten opgevoerd kunnen worden en hoe. In de ODA-sheet is een bedrag van €51,3 mln. aan overige kosten verantwoord. De diverse kosten die gezamenlijk optellen naar het eerdergenoemde bedrag zijn te herleiden uit brondocumenten.

2.2 Het beheer van de ODA-sheet

2.2.1 *De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals deze rond de totstandkoming van de ODA-sheet zijn belegd, zijn niet afzonderlijk beschreven en gecommuniceerd*

In het document "afspraken en werkwijze ODA-toerekening eerstejaarsasiel, d.d. 25 maart 2021" is overeengekomen hoe de ODA-sheet tot stand komt en welke rol de betrokkenen hebben. Met betrekking tot de totstandkoming van de ODA-sheet is geen formele beschrijving van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden opgesteld.

APM is verantwoordelijk voor het beheer en de rapportages uit KMI+.

Binnen JenV is afgesproken dat het de verantwoordelijkheid is van de directie FEZ om met de KMI+ rapportage de aan ODA toe te rekenen bedragen te berekenen. Toerekening en beheer van het Excel-bestand berust bij één functionaris binnen dFEZ.

Nadat de toerekening eerstejaarsasiel aan ODA (de ODA-sheet) door de directie FEZ van J&V is opgesteld wordt deze formeel via de mail aangeboden aan de leden van het technisch werkoverleg (BHOS, FIN en DGM/JenV). Na akkoordbevinding van de leden van dit overleg wordt de ODA-sheet aangeboden aan het hoofdenoverleg ter vaststelling.

2.2.2 *Om de kwaliteit van de ODA-sheet te borgen vindt een beperkte toets plaats en wordt de basis voor toerekening bevroren*

In het technisch werkoverleg wordt door BHOS een beperkte controle op de ODA-sheet uitgevoerd (bijv. komt het getal uit de KMI+ rapportage overeen met het getal dat gehanteerd wordt in de ODA-sheet en is het proces zoals neergelegd in het afspraken document doorlopen). Voorts worden de cijfers van de overige kosten uit de ODA-sheet 2020 geverifieerd met die uit het concept-jaarverslag 2020 van J&V. Uit gesprekken met FEZ BHOS blijkt dat FEZ niet de kennis en kunde heeft om een diepere inhoudelijke toets uit te voeren op het Excel-bestand. Er zijn geen verslagen van de technische werkoverleggen. We kunnen daarom niet vaststellen in welke mate de ODA-sheet door de leden van dit overleg gecontroleerd wordt.

De definitieve basis voor de toerekening over een bepaald jaar (het Excel-bestand) wordt "bevroren" door deze met de leden van het Hoofdenoverleg te delen, waardoor deze op 3 verschillende departementen wordt bewaard. De toerekening komt ook terug in de HGIS-nota en staat ook in de ODA-toerekening in de Begroting van JenV en OCW.

Het voor de toerekening gebruikte Excel-bestand is niet beveiligd. Ook stellen wij vast dat de gehanteerde formules niet beveiligd zijn, en dus gewijzigd kunnen worden. De gegevens die uit voorgaande ODA-sheets komen zijn handmatig ingevoerd. Dat geldt ook voor andere bronnen die gebruikt worden. Dat maakt de kans op invoerfouten groter en maakt het mogelijk dat formules of inputparameters ongewenst gewijzigd worden.

Binnen dFEZ van J&V vindt hier geen verdere controle op plaats.

2.2.3

Vanuit de bronnen worden gegevens zowel handmatig als digitaal ingevoerd

Zoals ook in ons vorig onderzoek is aangegeven worden de data voor de KMI+ rapportage van zowel COA als IND digitaal ingelezen. De KMI+ rapportage wordt handmatig in het Excel-bestand ingevoerd.

De gegevens van OCW en J&V worden geïnventariseerd door FEZ/J&V en handmatig in de Excel sheet opgenomen.

De bronnen worden in DigiJust vastgelegd.

In DigiJust ligt ook het dossier met de stukken die aan de ODA-sheet ten grondslag liggen, zoals de KMI+ rapportage, de subsidie aanvraag en – vaststelling COA met goedkeuring door BHOS van de COA tarieven (in dit geval de tarieven 2019), correspondentie met COA en anderen. Daarnaast heeft FEZ zijn eigen K-schijf, waar ook de ODA documenten bewaard worden. En tenslotte bewaart de FEZ medewerker ook de emails die hij met betrekking tot ODA krijgt.

Er zijn geen afspraken gemaakt over de archivering van de aan de ODA-sheet ten grondslag liggende documenten en data.

2.2.4

Er zijn geen wijzigingen in de gemaakte afspraken geweest

Volgens de geïnterviewden zijn er geen wijzigingen in de afspraken of de berekeningsystematiek geweest sinds het vorige ADR-onderzoek.

De beantwoording van de vraag of wijzigingen in de gemaakte afspraken zijn geautoriseerd door betrokken partijen en verwerkt in het toerekeningsmodel van de ODA-sheet en van de vraag of wijzigingen zijn besproken en geaccordeerd in de tussen J&V en BHOS afgesproken overlegstructuur is hierdoor niet van toepassing.

2.3

De ODA kostprijzen en de algemene COA kostprijzen

Er zijn twee communicatielijnen te onderkennen:

1. de lijn J&V naar COA ten behoeve van de subsidie aan COA. In deze lijn hoort de subsidie-aanvraag van COA waarbij de tarieven van 2019 met index en andere aanvullingen voor 2020 berekend zijn en de beschikking aan COA waarin de goedgekeurde kostprijzen zijn opgenomen.
2. de lijn J&V aan BHOS ten behoeve van de ODA-toerekening. Hier wordt gewerkt met de opgave van COA uit hun Kostprijs Model voor 2019, met toepassing van de indexering voor 2020.

Voor de ODA-toerekening wordt in 2020 een gemiddeld tarief voor reguliere opvang gebruikt van € 19.807 en voor AMV van € 58.427 per asielzoeker, per jaar. Deze gemiddelden zijn berekend op kostprijzen per onderdeel.

Vergelijking van de geïndexeerde COA kostprijzen voor 2020, inclusief overhead en afschrijving, met de COA kostprijzen die met de subsidiebeschikking zijn goedgekeurd geeft het volgende beeld:

	COA kostprijs 2019, geïndexeerd, als basis voor de ODA kostprijs	Algemene Kostprijs COA 2020	verschil
Regulier			
Col	€ 38.580	€ 38.440	€ -140
Pol	€ 24.545	€ 23.797	€ -748
Azc	€ 23.266	€ 23.377	€ 111
Ibo	€ 97.980	€ 97.423	€ -557
Amg/lrv/gva	€ 12.762	€ 13.074	€ 312

Vbl	€ 24.036	€ 24.238	€ 202
Glo	€ 20.628	€ 20.621	€ -7
AMV			
Pol-amv	€ 68.743	€ 72.265	€ 3.522
Amv binnen	€ 58.487	€ 59.577	€ 1.090
Amv buiten	€ 68.243	€ 69.258	€ 1.015
Beschermde opvang	€ 85.648	€ 87.012	€ 1.364

De kostprijzen uit de eerste kolom zijn met de bezetting voor 2019 de basis voor de berekening van de gemiddelde kostprijs Regulier en de gemiddelde kostprijs AMV.

COA hanteert kostprijzen die jaarlijks aangepast worden door onder andere een indexering toe te passen. Daarnaast vinden correcties plaats op kostensoorten als uit de nacalculatie van de kostprijzen blijkt dat de daadwerkelijke kosten van COA afwijken van het kostprijsmodel. Deze berekende kostprijzen worden door J&V met de subsidiebeschikking goedgekeurd (in de tabel hierboven kolom 3).

De in de subsidiebeschikking opgenomen kostprijzen voor COA in 2019 zijn als basis gebruikt voor de kostprijzen die in de toerekening aan ODA 2020 gebruikt worden inclusief indexering (kolom 2). Conform afspraak worden indirecte personeelskosten, overhead en een deel van de afschrijvingen, niet aan ODA toegerekend (zie paragraaf 2.1.7). Wij hebben van de door COA in verband met de J&V subsidie gehanteerde kostprijzen geen nacalculaties gezien.

3 Aanbevelingen

Sluitstuk van ons onderzoek is het aangeven van welke verbetermogelijkheden er zijn ter vergroting van de kwaliteit van de aan ODA toegerekende bedragen (onderzoeksvraag 4).

Om te borgen dat ook toekomstige toerekeningen conform de gemaakte afspraken totstandkomen, zien wij de volgende verbetermogelijkheden:

1. Geef in de ODA-sheet bij alle ingevoerde data (input) aan uit welke brondocumenten deze data afkomstig zijn en hoe de kwaliteit daarvan beoordeeld is.
2. Maak gebruik van de mogelijkheden die Excel biedt om de ODA-sheet te beveiligen, zoals het fixeren van de formules.
3. Leg de in het Hoofdenoverleg gemaakte nadere afspraken, expliciet vast. Doe dat alsnog voor de handelswijze met betrekking tot de AMV's die jonger zijn dan 15 jaar, maar toch op een COA-opvanglocatie verblijven en voor de gehanteerde gemiddelde verblijfsduur van 10 maanden voor de AMV's bij Nidos.
4. Definieer in het afsprakendocument wat onder "leegstand binnen bestelling" verstaan wordt en maak transparant hoe dit berekend wordt.
5. Maak afspraken over de archivering van de data die ten grondslag ligt aan de ODA-toerekening.

4 Verantwoording onderzoek

4.1 Verrichte Werkzaamheden

De basis voor onze bevindingen ligt in het onderzoeken van de ODA-sheet, de aangeleverde documentatie, het vorige ADR onderzoek en door ons afgenomen interviews. Met betrekking tot de ODA-sheet hebben wij alleen de totstandkoming van de toerekening over het jaar 2020 onderzocht. Andere cijferopstellingen, zoals de meerjarenprognose zijn door ons niet onderzocht. De verkregen informatie is geanalyseerd in het licht van de onderzoeksvragen. De bevindingen zijn met betrokkenen in hoor- en wederhoor afgestemd.

4.2 Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoeksopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht.

4.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgevers, Directeur-Generaal Internationale Samenwerking van het ministerie van BHOS en de Directeur-Generaal Migratie van het ministerie van J&V zijn eigenaar van dit rapport. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgevers met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Hoewel het rapport de context van het onderzoek zo goed mogelijk probeert te beschrijven, is het mogelijk dat iemand die de context niet (volledig) kent de uitkomsten anders interpreteert dan bedoeld.

In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de Auditdienst Rijk (ADR) een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van rapporten die de ADR heeft uitgebracht en plaatst dit overzicht op www.rijksoverheid.nl.

5 Ondertekening

Den Haag, 22 november 2021

Projectleider

onderzoek Auditdienst

Rijk

6 Bijlage 1: Cijferopstelling toerekening

Toerekening eerstejaarsasiel aan ODA over 2020	
COA	2020
ODA bezetting	14.218
waarvan regulier	13.876
waarvan amv	342
ODA prijs regulier	19.807
ODA prijs Amv	58.427
Toerekening	
regulier	274.848.092
amv	19.981.960
Totaal toerekening COA	294.830.052
Overige kosten	51.276.600
Onderwijs	
aantal PO COA	2.293
aantal VO COA	979
PO prijs ODA	9.200
VO prijs ODA	11.000
leerplus vo en goab	12.290.981
Totaal toe te rekenen	45.734.581
Nidos	
<i>Voogdij AMV bij COA</i>	342
prijs voogdij	6.638
Toe te rekenen	2.270.324
<i>Nidos < 15 jaar</i>	
aantal	188
verblijfsduur in maanden	10
prijs pleeggezin	8.922
prijs voogdij	6.638
Totaal prijs	15.560
Toe te rekenen	2.437.734
<i>Nidos > 15 jaar</i>	
aantal	86
prijs KSO	40.427
prijs voogdij	6.638

totaal prijs	47.065
Toe te rekenen	4.047.611
Totaal toe te rekenen Nidos	8.755.669
Totaal toe te rekenen	400.596.902

7 Bijlage 2: Managementreactie

Op 21 oktober 2021 heeft de ADR het onderzoeksrapport 'ODA-toerekening eerstejaarsopvang asielzoekers uit DAC-landen' opgeleverd. Namens de Directeur-Generaal Internationale Samenwerking van het ministerie van BHOS en de Directeur-Generaal Migratie van het ministerie van J&V danken wij de ADR voor hun rapport. We herkennen ons in de conclusies en aanbevelingen. Wij zullen de aanbevelingen uit het rapport dan ook integraal overnemen en hebben reeds acties uitgezet om de vijf aanbevelingen uit het rapport te implementeren.

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Financieel-Economische Zaken

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Financieel-Economische Zaken

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00