
Bandbreedtemeting leges reisdocumenten Caribisch Nederland

Eindrapport

Cebeon, oktober 2013

1 Inleiding

achtergrond

Sinds 10 oktober 2010 maken de eilanden als drie afzonderlijke openbare lichamen deel uit van Nederland. Daarvoor waren ze eilandgebieden van de Nederlandse Antillen, een voormalig land binnen het Koninkrijk der Nederlanden. De eilanden functioneren sindsdien als ‘bijzondere gemeenten’ van Nederland.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) laat dit jaar een zogenaamd bandbreedteonderzoek uitvoeren aan de hand waarvan de maximale hoogte van de leges kan worden bepaald die de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, in hun hoedanigheid van uitgevende instanties van de Nederlandse reisdocumenten, kunnen rekenen voor reisdocumenten. Een dergelijk onderzoek heeft CEBEON reeds eerder bij gemeenten en Nederlandse ambassades en consulaten gedaan. Voor de openbare lichamen is een dergelijk onderzoek nog niet eerder uitgevoerd.

De huidige maximum tarieven voor Caribisch Nederland zijn in 2010 bepaald op basis van de op dat moment geldende hoogste tarieven binnen de drie openbare lichamen en vervolgens jaarlijks gecorrigeerd voor de inflatie. In 2010 is besloten om te zijner tijd door middel van een bandbreedteonderzoek te komen tot de vaststelling van kostendekkende tarieven die als maximum voor Caribisch Nederland gehanteerd kunnen worden.

doel

Het bandbreedteonderzoek heeft tot doel te bepalen welke kosten de openbare lichamen moeten maken bij het afhandelen van aanvragen van Nederlandse reisdocumenten.

Het onderzoek moet feiten opleveren over de kosten per document en per openbaar lichaam van het aanvragen en uitgeven van reisdocumenten in de openbare lichamen in Caribisch Nederland. De openbare lichamen dienen hiertoe bij de uitvoering van het onderzoek betrokken te worden. De uitkomsten van het onderzoek zullen de basis vormen voor het overleg tussen het Ministerie van BZK en de bestuurscolleges van de openbare lichamen over de door de Minister van BZK vast te stellen maximumtarieven voor Nederlandse reisdocumenten in Caribisch Nederland.

inhoud rapportage

In deze rapportage wordt verslag gedaan van de uitgangspunten, de gevolgde werkwijze en daarbij gebruikte informatie, alsmede van de onderzoeksresultaten. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- uitgangspunten (hoofdstuk 2);
- toelichting inventarisatie basisgegevens voor de kostenmetingen (hoofdstuk 3);
- uitkomsten tijd- en kostenmetingen in relatie tot maximaal toegestane leges (hoofdstuk 4).

2 Uitgangspunten

Bij het uitvoeren van de kostenmeting is een aantal uitgangspunten gehanteerd. Deze uitgangspunten zijn conform de uitgangspunten die zijn geformuleerd en goedgekeurd ten behoeve van de bandbreedtemeting voor Nederlandse gemeenten (in Europa) in 2010 en zijn bepalend voor het al dan niet meenemen van opgegeven kostenposten tijdens het onderzoek.

Het betreft de volgende uitgangspunten:

- alleen kosten die aantoonbaar verplicht voortvloeien uit de Paspoortwet en de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving worden betrokken in het onderzoek;
- het aanvraag- en uitgifteproces dient, binnen het kader van de Paspoortwet en de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving, zo efficiënt mogelijk door ervaren personeel uitgevoerd te worden. Kosten voor opleiding van personeel en voor voorlichting en informatievoorziening zijn uitgesloten, aangezien bij wezenlijke wijzigingen in het aanvraag- en uitgifteproces het Ministerie van BZK de kosten van de opleiding voor de medewerkers van de openbare lichamen en de voorlichting aan de burgers daaromtrent voor zijn rekening neemt. Kosten die voortvloeien uit (afwijkende eigen) keuzes van de openbare lichamen en die los staan van de Paspoortwet en de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving, zijn ook uitgesloten. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan keuzes met betrekking tot de dienstverlening aan de aanvragers van reisdocumenten, keuzes ten aanzien van de huisvesting en keuzes ten aanzien van de ICT-infrastructuur van de gemeente;
- bij de uitvoering van het onderzoek wordt, binnen het kader van de hiervoor vermelde uitgangspunten, rekening gehouden met de “Handreiking kostentoerekening leges en tarieven”;
- er dient sprake te zijn van een gefaseerde, stapsgewijze onderzoeksaanpak, zodat het ministerie van BZK stap voor stap kan beoordelen dat het onderzoek correct wordt uitgevoerd. Dit om te voorkomen dat aan het einde van het onderzoek discussies ontstaan over de juistheid en/of over de interpretatie van de uitkomsten van het onderzoek;
- het voor de kostenmeting benodigde cijfermateriaal wordt door de openbare lichamen digitaal per mail beschikbaar gesteld. BZK heeft de openbare lichamen gevraagd de cijfers over 2011 en 2012 te verzamelen. Voor het onderzoek hoeft daarom niet naar Caribisch Nederland gereisd te worden. Overleg over de resultaten van het onderzoek met de openbare lichamen is geen taak van de opdrachtnemer.

3 Toelichting inventarisatie basisgegevens kostenmeting

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde:

- nadere uitwerking vraagstelling kostenmeting (paragraaf 3.2);
- de kostencomponenten die in de meting worden meegenomen (paragraaf 3.2);
- een toelichting op de werkzaamheden die zijn uitgevoerd (paragraaf 3.3).

3.2 Nadere uitwerking vraagstelling kostenmeting

integrale kostenmeting

Vanuit het streven naar kostendekkendheid moeten de noodzakelijke kosten zoveel mogelijk integraal in rekening worden gebracht bij de klant. Hierbij gelden echter wel bepaalde restricties. Vanuit de parallel met de werkwijze in het onderzoek naar de legestarieven voor gemeenten (in Europa) is zoveel mogelijk vooraf bepaald welke kosten wel en niet in aanmerking komen om meegenomen te worden in het onderzoek. Voor deze selectie is aangesloten bij de bandbreedtemeting van 2010 en de geformuleerde vertrekpunten in hoofdstuk 2. De selectie in dat eerdere onderzoek is mede tot stand gekomen op basis van de ‘Handreiking kostentoe rekening leges en tarieven’.

standaardnormen zijn niet geschikt

Voor een goede meting van de kosten is het relevant dat de kosten op de juiste wijze worden afgebakend en in kaart worden gebracht. Zoals ook uit de handreiking kostentoe rekening leges en tarieven blijkt, kan daarbij niet worden gewerkt met standaard-kostennormen uit andere bronnen, zoals de Handleiding Overheidstarieven. Dit houdt verband met het feit dat er in deze handleiding geen rekening wordt gehouden met de specifieke samenstelling van het in te zetten personeel en van ondersteunende kosten (bijvoorbeeld huisvesting, automatisering e.d.), zoals dit is vereist voor de deelproducten van de gemeentelijke diensten Burgerzaken voor de dienstverlening inzake reisdocumenten. Dit betekent dat er ook in dit onderzoek zoveel mogelijk maatwerk is geleverd, door bij de eilanden op basis van de financiële gegevens zo zuiver mogelijk in kaart te brengen wat de werkelijke kosten zijn (zie ook hierna).

één centraal analysejaar

De gedetailleerde analyses zijn gebaseerd op één centraal analysejaar, namelijk 2012. Gegevens uit een eerder jaar (i.c. 2011) zijn gebruikt als referentie/controllegegeven.

onderscheid directe en indirecte kosten

Belangrijk element bij het bepalen welke kosten wel en niet mogen worden meegenomen is ook het onderscheid in directe en indirecte kosten dat in de ‘Handreiking kostentoe rekeningen leges en tarieven’ wordt gemaakt. Directe handelingen/kosten mogen altijd worden meegenomen, indirecte maar tot op bepaalde

hoogte. Van belang is dat vooraf duidelijk is welke kosten op welke wijze worden meegenomen. Hierbij wordt aangesloten bij de elementen die ook in het bandbreedteonderzoek binnen Nederland zijn gehanteerd.

gebruiken bestaande gegevensbronnen

Om te kunnen bezien in hoeverre de (kwaliteit van de) beschikbare gegevensbronnen toereikend zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag, is verkend in hoeverre de beschikbare gegevens en kostenregistraties aansluiten op de gewenste informatiebehoefte in dit onderzoek. Aandachtspunt hierbij is de toerekening van kosten aan het aanvraag- en uitgifteproces (zie volgende alinea). Wanneer de toerekening in de aangereikte gegevens niet toereikend was, zijn aanvullende vragen gesteld.

transparante registratie en systeem van kostentoerekeningen

De relevante kostencomponenten dienen zo helder mogelijk uit de kostenregistraties te kunnen worden gehaald en inzichtelijk en plausibel aan de diverse deelproducten te worden toegedeeld. Dit betekent dat er inzicht in de relevante kostenonderdelen moet bestaan en er logische grondslagen moeten zijn voor verschillende kostensoorten (bijvoorbeeld via het aantal m², fte's, aantal aansluitingen, uiteenlopende tijdsbesteding tussen producten e.d.). Wanneer dergelijke plausibele toerekenmechanismen niet worden gebruikt, bestaat de kans dat de kosten niet bij het juiste product terecht komen en er geen heldere afbakening van de kosten van reisdocumenten ten opzichte van andere 'gemeentelijke producten' mogelijk is.

structurele kosten versus incidentele kosten

De nadruk in dit onderzoek ligt op de structurele lasten. Dat betekent dat incidentele kosten, zoals eenmalige aanpassingskosten aan een nieuwe werkwijze/reorganisatie, zoveel mogelijk buiten beschouwing dienen te blijven.

3.3 Overzicht wel en niet relevante kostencomponenten

3.3.1 Inleiding

Voorafgaand aan de uitvoering van de kostenmetingen is een overzicht gemaakt van de kostencomponenten die wel en de kostencomponenten die niet worden betrokken in het onderzoek. Deze indeling is gemaakt op grond van de geformuleerde uitgangspunten vanuit de geldende wet- en regelgeving: de Paspoortwet en bijbehorende uitvoeringsregeling aangevuld met de Handreiking kostentoerekening.

Dit overzicht is bij de bandbreedtemeting in 2010 voorgelegd aan en goedgekeurd door de opdrachtgever en de NVVB (zie toelichting vragenlijst in Bijlage A).

In paragraaf 3.3.2 en paragraaf 3.3.3 zijn de wel en niet meegenomen componenten uit dit overzicht weergegeven.

3.3.2 Wel relevante kostencomponenten

Bij de opgave van de kosten die betrekking hebben op het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten dienen de volgende kostencomponenten in dit onderzoek te worden meegenomen¹:

1. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat de kosten van de aanschrijfbrief hierin zijn meegenomen.

- directe kosten: kosten die rechtstreeks samenhangen met c.q. veroorzaakt worden door de afhandeling van de aanvragen voor reisdocumenten:
 - personeelskosten: salarissen en sociale lasten personeel burgerzaken (frontoffice en backoffice);
 - huisvestingskosten (incl. schoonmaak, nutsvoorzieningen, etc.);
 - kantoorkosten (bureaus, papier, pc's, telefoon, printers, etc.);
 - automatisering (reisdocumentenmodule);
- toegerekende overhead: kosten van management of ondersteuning ten behoeve van de te verrichten werkzaamheden in het kader van de afhandeling van aanvragen voor reisdocumenten:
 - management burgerzaken;
 - ondersteuning burgerzaken (receptie, secretariaat);
 - financiële administratie;
 - salarisadministratie;
 - ICT-netwerk.

3.3.3 Niet relevante kostencomponenten

Bij de opgave van de kosten die betrekking hebben op het afhandelen van de aanvragen voor reisdocumenten dienen de volgende kostencomponenten in dit onderzoek buiten beschouwing te blijven²:

- kosten van de beleidsvoorbereiding;
- beveiliging (personeel);
- afhandeling van klachten;
- extra kosten van eigen voorzieningen voor wachtende burgers (tv, ballenbak, tijdschriften);
- kosten van extra aangeschafte aanvraagstations (boven het aantal stations dat vanuit BZK ter beschikking wordt gesteld);
- kosten vervanging aanvraagstations als gevolg van verkeerd gebruik, etc.;
- kosten van een paspomaat;
- in de toegerekende overhead dienen kosten voor algemeen (concern)beleid buiten beschouwing te blijven, zoals:
 - (concern)financiën, planning en control (opstellen jaarrekening, begroting, etc);
 - personeel en organisatie (concern; gemeentebreed arbeidsvoorwaardenbeleid, etc);
 - juridische zaken;
 - gemeentelijke communicatie/voorlichting.

3.4 Werkzaamheden kostenmetingen

opvragen basisgegevens

In eerste instantie zijn door BZK gedetailleerde opgaven van de kosten voor de afdeling Burgerzaken van de drie eilanden opgevraagd voor 2011 en 2012. Dit omvat zowel een opgave van de totale kosten burgerzaken, een specificatie hiervan naar onderdelen, alsook een opgave van het aantal fte's burgerzaken. Bij BZK is een opgave verkregen van het totale aantal verstrekte paspoorten per jaar per eiland.

2. Ook kosten van andere producten binnen Burgerzaken/Publiekszaken dienen niet te worden toegerekend (zoals GBA).

verwerken kostengegevens

Deze kostenopgaven zijn vervolgens nadere beoordeeld, waarbij is gelet op de validiteit in relatie tot de geformuleerde uitgangspunten voor het bandbreedteonderzoek. Vervolgens zijn de contactpersonen benaderd voor een nadere specificatie of toelichting voor bepaalde kostenposten. Daarbij is gelet op de specifieke inhoud van de opgegeven kostencomponenten en de wijze van toedeling van de indirecte kosten. Bij onduidelijkheden daarover zijn aanvullende gegevens of specificaties opgevraagd. Hierbij is ook een aantal achtergronddocumenten opgevraagd, zoals de jaarrekening/begroting.

Aan de hand van de initiële opgave en de aanvullende gegevens en toelichtingen, is een beeld van de kosten samengesteld. Naast de geformuleerde uitgangspunten is hierbij eveneens gekeken naar referentiegegevens uit de vorige bandbreedtemeting³ en naar een onderlinge vergelijking tussen de drie eilanden om te bezien in hoeverre er sprake was van opvallende afwijkingen. Dit is op onderdelen aanleiding geweest om opnieuw vervolgvragen te stellen. Met behulp van de verkregen kosteninzichten is een totaalbedrag per fte bepaald per medewerker van burgerzaken dat zowel de directe personeelskosten alsook de voor dit onderzoek relevante indirecte kosten omvat.

tijdbesteding burgerzaken aan paspoorten

Aangezien géén van de eilanden een eigen kostentoerekening aan producten binnen burgerzaken hanteert op basis van een tijdregistratie, is specifieke aandacht besteed aan het nader in kaart brengen van de totale tijdsbesteding van ambtenaren burgerzaken ten behoeve van het product paspoorten. Dit betreft de totale tijd van het directe proces van aanvraag- en uitgifte zowel in de front- als back-office, alsmede de overige tijdsbesteding (inclusief tijd tussen opeenvolgende klanten en omschakeling tussen handelingen).

Van elk van de eilanden is hiervan een opgave ontvangen (per dag/document) die is gebruikt om te komen tot een totale inzet van het aantal fte burgerzaken per jaar voor het product paspoorten. Hierbij is waar nodig ook het aantal feitelijk verstrekte documenten (per dag/jaar) gebruikt.

combinatie

Ten slotte is aan de hand van de bijgestelde kostengegevens per fte, de totale inzet aan fte's op jaarbasis en het aantal verstrekte documenten de kostprijs per document van de eilanden bepaald (2012).

De uitkomsten worden nader toegelicht in hoofdstuk 4.

3. Bandbreedtemeting gemeentelijke leges reisdocumenten, maart 2011

4 Uitkomsten onderzoek kostenmetingen

De uitkomsten van de kostenmeting voor de eilanden van Caribisch Nederland, zijn in onderstaande tabel samengevat.

Per eiland is telkens aangegeven:

- de gemiddelde kosten per fte burgerzaken in 2012;
- de totale inzet aan fte voor paspoorten in 2012;
- de gemiddelde tijdsbesteding per document⁴ (het gaat hier niet om de netto doorlooptijd per document)⁵;
- de totale jaarproductie (totaal aantal verstrekte paspoorten in 2012);
- de kosten per document.

Tabel 4.1. Overzicht uitkomsten kostenmeting paspoorten 2012 in USD

eiland	kosten per fte	tijdsbesteding paspoorten			gemiddelde kosten per doc.
	USD	aantal fte	min. per doc.	doc per jaar	USD
Bonaire	74.753	1,21	49	2.260	40
St. Eustatius	74.979	0,50	93	490	76
Saba	93.395	0,17	58	261	60

toelichting tabel 2.1

Uit bovenstaande tabel zijn de volgende conclusies te trekken:

- de kostprijs per document ligt tussen de 40 en 76 USD per document;
- de gemiddelde kostprijs per document van Bonaire ligt substantieel lager dan bij de andere eilanden;
- de gemiddelde tijdsbesteding per document ligt bij St. Eustatius substantieel hoger dan bij Bonaire en Saba;
- de kosten per fte liggen bij Saba substantieel hoger dan bij de andere eilanden.

toelichting achtergronden

- de hogere tijdsbesteding per document bij St. Eustatius en Saba kan deels te maken hebben met schaal-effecten. Uit eerdere onderzoeken is gebleken dat afdelingen die erg weinig documentaanvragen per dag behandelen relatief hogere kosten (en tijd) per document kunnen hebben. Hierbij moet worden gedacht aan de vergelijking tussen enerzijds afdelingen van grotere gemeenten waarbij een medewerker de hele dag continue aanvragen verwerkt, versus anderzijds afdelingen van een zeer kleine gemeente waarbij een medewerker zo nu en dan een aanvraag behandelt en daarmee vaker tussen verschillende moet omschakelen en meer ‘leeglooptijd’ tussen opeenvolgende klanten kent;
- hieraan gelieerd is het feit dat bij lage productie-aantallen de precieze tijdsbesteding aan het paspoortproces lastiger is in te schatten. Bij kleine productie-aantallen wordt het proces uitgevoerd door één of twee personen. Deze medewerker(s) moet dan inschatten welk deel van de tijd hij/zij specifiek aan het paspoortproces wordt besteed, terwijl dit per dag maar een beperkt deel van zijn/haar takenpakket is. Kleine afwijkingen hierbij kunnen dan zorgen voor duidelijk afwijkende uitkomsten;

4. Hierbij is gebruik gemaakt van de aantallen productieve uren per jaar per fte uit de Handleiding Overheidstarieven 2012.

5. Er dient bijvoorbeeld ook rekening gehouden te worden met eventuele wachttijd tussen klanten, overleg e.d..

- bij St. Eustatius wijkt de indicatieve opgave (93 min / doc) substantieel af van de opgave van de andere eilanden. Bij navraag over deze situatie gaf de contactpersoon aan dat deze (hogere) tijdsbesteding mede het gevolg is van van een aantal (specifieke) lokale oorzaken, namelijk: stroomonderbrekingen, storingen vingerafdrukapparaat, lager opleidings-/ trainingsniveau ingezet personeel. Opgemerkt kan worden dat de laatst genoemde oorzaken niet stroken met de uitgangspunten van het onderzoek, zoals dat handelingen efficiënt dienen te worden uitgevoerd door een ervaren medewerker.
- de hogere personeelslasten op Saba hebben voornamelijk betrekking op hogere salarislasten.