

***Second opinion evaluatie van de
balie van de gemeente
Haarlemmermeer op Schiphol***

**Rapport
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

INHOUD

HOOFDSTUK 1	INZICHT IN ONDERBOUWING EVALUATIE NODIG	1
1.1	Go – No Go beslissing voor continuering balie	1
1.2	Inzicht in juistheid en volledigheid van de onderbouwing in de evaluatie	1
1.3	Gehanteerde methodiek	2
HOOFDSTUK 2	BEVINDINGEN	3
2.1	Algemene opzet van de evaluatie en de rapportage	3
	<i>De evaluatie kent een brede opzet</i>	3
	<i>Inzicht in klantervaringen en behoeften ontbreken</i>	3
	<i>Redenatie in de rapportage is goed te volgen, maar mist soms verdieping</i>	4
	<i>Concrete effecten van verbetervoorstellen ontbreken</i>	4
2.2	Begroting en business case	4
	<i>De business case kent onjuiste aannames en mist kostenposten</i>	4
	<i>Begroting reëel, maar mist een post voor overhead</i>	6
	<i>Huisvesting: twijfel over boekhoudkundige juistheid van de verantwoording</i>	7
	<i>Afspraken covenant komen terug in de begroting</i>	7
2.3	Lange afhandeltijden en hoge kostprijzen	8
2.4	Groeimodellen	11
	<i>Groeimodellen grotendeels juist gehanteerd</i>	11
	<i>Seizoenseffecten kunnen duidelijker in kaart gebracht worden</i>	11
	<i>Groeimodellen vormen een groot risico</i>	11
2.5	Conclusies in het rapport zijn over het algemeen juist	12
HOOFDSTUK 3	CONCLUSIES	13

Hoofdstuk 1

Inzicht in onderbouwing evaluatie nodig

1.1 Go – No Go beslissing voor continuering balie

De balie van Haarlemmermeer op Schiphol is medio 2013 ingericht om niet-ingezetenen van dienst te zijn bij het verkrijgen van reisdocumenten en DigiD's (Project DigiD Buitenland). Niet-ingezetenen zouden via deze balie gemakkelijk aan deze producten kunnen komen, bijvoorbeeld in aansluiting op een reis naar Nederland. De (voorgenomen) sluiting van consulaire balies van een aantal diplomatieke posten waar niet-ingezetenen voorheen terecht konden, is een reden geweest om de dienstverlening naar niet-ingezetenen te verbeteren. Om de voordelen van de balie verder te vergroten, is de balie ook opengesteld voor inwoners (ingezetenen) van de gemeente Haarlemmermeer.

In een convenant tussen de gemeente Haarlemmermeer, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) en de gemeente Amsterdam is afgesproken dat de gemeenten geen financieel risico dragen en dat het Rijk garant staat voor maximaal € 1.000.000 aan aanloopverliezen voor de duur van de pilot (4 jaar).

Uit een conceptevaluatierapport van de gemeenten blijkt dat dit bedrag al na het eerste kwartaal van 2015 gehaald zal worden. De stuurgroep moet nu een advies geven over de wijze van continuering van de pilot in 2015 en het in 2015 doen van onderzoeken voor de dit jaar geplande besluitvorming over de voortzetting voor de langere termijn. In het volgende stuurgroepoverleg moet het advies hierover voorbereid worden dat moet worden genomen in overleg tussen de bestuurders van de convenantpartijen

1.2 Inzicht in juistheid en volledigheid van de onderbouwing in de evaluatie

Voor het advies tot continuering is een juiste en volledige onderbouwing van de (verwachte) kosten en baten van de balie essentieel. Er bestaat daarom behoefte bij de Stuurgroep om het evaluatierapport door een onafhankelijke partij door te laten lichten in de vorm van een second opinion. Dit rapport is de uitkomst van de second opinion van BMC Onderzoek.

De vragen die beantwoord moeten worden, zijn:

1. Is het overzicht van kosten en baten compleet?
2. Zijn de posten terecht opgenomen volgens afspraken in convenant?
3. Kloppen de aangeleverde cijfers?
4. Kloppen de conclusies ten aanzien van de businesscase?
5. Kloppen alle uitgangspunten in het evaluatierapport?

We onderscheiden voor deze opdracht de volgende niveaus van onze second opinion:

- a. Algemene opzet van de evaluatie (methodologie).
- b. De gehanteerde kostensystematiek (personele inzet, overhead, et cetera) in het business plan en de begrotingen
- c. Kostprijzen en afhandeltijden
- d. De oorspronkelijke en gebruikte groeimodellen.
- e. Conclusies die getrokken zijn op basis van de cijfers.

De validiteit van de aanbevelingen in de rapportage zijn expliciet geen onderdeel van deze second opinion. Wel besteden we aandacht aan kostenreductiemogelijkheden voor zover deze verband houden met de hoge kostprijzen.

1.3 Gehanteerde methodiek

Voor deze second opinion hebben we de volgende stappen gehanteerd:

1. Analyse van documenten over/rondom de balie:
 - a. Conceptevaluatierapport (versie 5 december 2014)
 - b. Verslagen Stuurgroep
 - c. Scenario's business case
 - d. Convenant (18 juli 2012)
2. Bijeenkomst met de begeleidingsgroep van deze opdracht (aanwezigen vanuit alle convenantpartners, inclusief (ex-)coördinator van de balie)
3. Kort bezoek aan de balie.
4. Analyse van overige documenten:
 - a. Berekening quick scan brede uitrol DigiD-buitenland (2013, BMC in opdracht van BZK)
 - b. Conceptrapport Onderzoek naar kosten van de G4 van de uitgifte van reisdocumenten (2015, BMC in opdracht van BZK)
 - c. Conceptrapport Bandbreedtemeting gemeentelijke leges reisdocumenten (2011, Cebeon in opdracht van BZK)
5. De conceptversie van dit rapport is voorgelegd aan de convenantpartners voor commentaar. Dit commentaar is verwerkt waar het de noodzakelijke correctie of nuancering bracht.

We kijken in deze opdracht iets verder dan sec het evaluatierapport. We hebben getracht te bepalen welke andere informatie nuttig kan zijn vanuit de behoefte om een onderbouwde Go – No Go beslissing te maken. Voor zover wij deze informatie konden nagaan, hebben wij deze toegevoegd. Het huidige rapport vormt nadrukkelijk niet een tweede evaluatie. Deze zal in het derde kwartaal van 2015 uitgevoerd gaan worden.

In het volgende hoofdstuk leest u onze bevindingen voor elk van de genoemde niveaus.

Hoofdstuk 2

Bevindingen

2.1 Algemene opzet van de evaluatie en de rapportage

In deze paragraaf gaan we kort in op de wijze waarop de evaluatie is uitgevoerd (dat wil zeggen: welke onderdelen de evaluatie bevat) en hoe hierover is gerapporteerd.

De evaluatie kent een brede opzet

Normaliter gaan evaluaties uit van vooraf gestelde doelstellingen voor een bepaald project. Het convenant dat in 2012 getekend is, zou deze doelstellingen moeten bevatten. Dit is echter niet het geval; het convenant spreekt voornamelijk over de wederzijdse verantwoordelijkheden, maar geeft wel aan dat de evaluatie moet “bepalen of de Schipholbalie voldoet aan de verwachtingen”. Wat deze verwachtingen exact zijn, wordt ons uit de stukken niet helder. Ook het evaluatierapport benoemt geen doelstellingen voor de pilot. Dit maakt een evaluatie lastig. Er is gekozen voor een evaluatie in brede zin, waarbij gekeken is naar het proces van de pilot (welke knelpunten zijn naar voren gekomen en welke stappen zijn tussendoor genomen om deze weg te nemen?), de uitvoering, de productie en de mate waarin de balie op termijn kostendekkend kan worden.

De evaluatierapportage behandelt zaken rondom financiën (business case en exploitatie), bedrijfsvoering, productie en dienstverlening (wachttijden). Deze zaken worden in het rapport met een kritische blik beschouwd en geven aanknopingspunten voor verbetermogelijkheden. Deze zaken zijn noodzakelijk voor de stuurgroep om besluiten te nemen over de (wijze van) voortgang.

Inzicht in klantervaringen en behoeften ontbreken

Hoewel de evaluatie breed van opzet is, mist er een onderbouwd beeld van de mate waarin de balie in de huidige vorm (in termen van werkwijze, openingstijden, dienstverlening, etc.) voldoet aan de behoefte van niet-ingezetenen in het algemeen en ‘klanten’ in het bijzonder. Dit is verklaarbaar omdat niet de klantbehoefte maar juist de mate van dienstverlening als uitgangspunt is vastgelegd in het convenant. Dat neemt niet weg dat de klantbehoefte een belangrijk punt is gezien het unieke (en dure) dienstverleningsconcept. Het geschetste beeld hiervan in de rapportage (“*de Schipholbalie voorziet met de ruime openingstijden [...] in een behoefte*”) is gebaseerd op feiten rondom productrealisatie (er worden meer reisdocumenten en DigiD’s verstrekt dan geraamd) en de spreiding van de afspraken over de dagen in de week en de beschikbare openingstijden. Deze feiten kunnen echter niet één op één vertaald worden naar behoeften en ervaringen van niet-ingezetenen en ingezetenen. Immers, dat er nu afspraken vroeg in de ochtend of laat in de avond worden gemaakt, wil niet zeggen dat minder ruime openingstijden voor deze klanten onacceptabel zouden zijn. Door het gebrek aan inzicht hierin ontbreken aanknopingspunten voor (om financiële redenen noodzakelijke) aanpassingen in de dienstverlening. Het belang van klantonderzoek wordt in het rapport wel onderkend.

Redenatie in de rapportage is goed te volgen, maar mist soms verdieping

Het evaluatierapport is een helder document. De opbouw, cijfermatige overzichten en puntsgewijze beschrijvingen zijn goed te volgen. Op een aantal punten zou een betere onderbouwing in de vorm van een verdieping zinvol geweest zijn. Met name op de punten waar de balie uniek in is. Uit het startgesprek dat wij met de begeleidingsgroep hebben gevoerd, is veel relevante informatie naar voren gekomen over de unieke situatie die afwijkingen in afhandeltijden, bezetting en kostprijzen kunnen verklaren (zie 2.3 verderop). Zonder deze informatie geeft de rapportage een beeld van een balie die in grote mate inefficiënt is (lange behandeltijden aan de front- en backoffice, ruime bezetting, veel onbenutte werktijd) en dat dit een gegeven is dat niet sterk verbeterd kan worden. In werkelijkheid ligt het genuanceerder.

Referentiekader niet aanwezig

Onze indruk van het geheel is dat zaken als de lange behandeltijden gedeeltelijk verklaarbaar zijn en dat daar waar sprake is van inefficiëntie de nodige ambities bestaan. Desondanks zou verwacht mogen worden dat de ambities meer worden afgestemd op bekende kengetallen rondom de uitgifte van reisdocumenten en DigiD-buitenland (zie eveneens 2.3). Deze referentiecijfers zouden goed in beeld kunnen brengen waar verbetering mogelijk is en maken strakkere sturing vanuit de stuurgroep mogelijk.

Concrete effecten van verbetervoorstellen ontbreken

Gezien de grote budgetoverschrijding en de gezamenlijke wens om de balie kostendekkend te maken, zijn aanpassingen in de bedrijfsvoering nodig. Dit wordt door de opstellers van de evaluatierapportage onderkend. Zij doen daarvoor ook legio aanbevelingen. Een inschatting van de effecten wordt voor de meeste verbetervoorstellen niet gegeven, in de zin dat de besparingseffecten onduidelijk zijn (zij het voor de totale kosten, inkomsten of kostprijs). Voor adequate sturing zou meer inzicht in de mogelijke effecten nodig zijn.

2.2 Begroting en business case

In deze paragraaf gaan we in op de juistheid van de begrotingen en de achterliggende business case.

De business case kent onjuiste aannames en mist kostenposten

De balie van de gemeente Haarlemmermeer op Schiphol is een nieuw en uniek concept. In verband hiermee is het vooraf moeilijk in te schatten wat de haalbaarheid van een dergelijke balie is. Vandaar dat voor een pilot gekozen is. Wel ligt aan de opzet van de balie van Haarlemmermeer op Schiphol een haalbaarheidsonderzoek ten grondslag. Deze business case is in gezamenlijkheid opgesteld door de convenantpartners. In deze business case is een verwachting van de kosten, opbrengsten en aanloopverliezen opgenomen en deze zijn in drie scenario's uitgewerkt, namelijk een standaardscenario, een progressief en een conservatief scenario. Het standaard en het progressieve scenario zijn nagenoeg gelijk. Er zit slechts een verschil in van € 10.000 in de huisvestingskosten. Het conservatieve scenario verschilt wel aanzienlijk ten opzichte van de andere twee

scenario's, vanwege een lager aantal productieve uren per fte en hogere salarissen. Uiteindelijk is voor het opstellen van de begroting 2013 het standaardscenario als uitgangspunt gekozen. De vraag is of de cijfers vanuit het standaardscenario overeenkomstig opgenomen zijn in de begroting 2013. Een bijkomende vraag is of de uitgangspunten waarop de business case gebaseerd is, correct zijn.

De begroting 2013 is conform de cijfers en de uitgangspunten van het standaardscenario opgesteld. De uitgangspunten waarop het standaardscenario gebaseerd is, zijn echter op onderdelen niet juist of niet volledig. Dit is ook beschreven in het evaluatierapport. Ook zijn inmiddels aanpassingen aangebracht in de begrotingen 2014 en 2015. De onjuistheden hebben een grote invloed op de uiteindelijke exploitatie van de balie. De aannames en de verwachtingen die bij de start van het project mede van invloed zijn geweest op bepaalde keuzes zijn voor een deel op deze onjuiste gegevens gebaseerd. Dat is gaande de exploitatie in 2013 en 2014 manifest geworden.

Wat zijn deze onjuistheden:

- a. In het standaardscenario is uitgegaan van het aantal productieve uren per medewerker van 1872 uur. In een latere berekening is dat gecorrigeerd naar 1365 uur. Dat scheelt in de berekening van de formatieberekening 1,7 fte. In het conservatieve scenario is overigens wel uitgegaan van het aantal productieve uren medewerker van 1365.
- b. De gemiddelde salariskosten van een medewerker zijn in het standaardscenario bepaald op € 40.000,-- (exclusief ORT) terwijl deze in de praktijk hoger uitkomen. In de exploitatie is inmiddels een correctie aangebracht op een gemiddeld bedrag aan salariskosten van € 55.000,-- (exclusief ORT) per medewerker. Dit is eveneens overeenkomstig het conservatieve scenario.
- c. In de business case is geen rekening gehouden met de jaarlijkse ICT kosten. Deze kosten zijn geraamd op € 75.000,-- per jaar en inmiddels in de begroting opgenomen.

Op drie punten bleken ook andere/extra keuzes noodzakelijk:

- In de business case is uitgegaan van zelfsturende teams. De bemensing van de balie is in de business case becijferd op 5,8 fte (op basis van 1872 productieve uren). Daarin was geen ruimte opgenomen voor een coördinator. De grotere bezetting maakt deze coördinator noodzakelijk. In de begroting 2014 is voor het eerst in de formatie een bedrag opgenomen voor een coördinator van de balie. Dit betekende, naast de reeds genoemde kostenverhogingen, een extra kostenpost ten opzichte van de business case.
- Tevens waren de processen complexer dan aanvankelijk aangenomen was en er bleek sprake van cultuurverschillen en verschillen in de aanpak van werkzaamheden. Dit heeft tot extra inhuur van personeel geleid. Structureel is ook meer personeel nodig voor fraudepreventie (vier ogenprincipe) en veiligheid. De bezetting is nu ingezet op structureel 3 medewerkers gedurende alle openingsuren.
- De huisvestingskosten nemen ten opzichte van de business case ook aanzienlijk toe. De huidige balie is te klein. Er komt ook een derde balie bij. Dit betekent voor de

aanpassingen een extra investering van € 40.000,-- en jaarlijks hogere huurlasten van € 14.000,--.

Tot slot was in de business case voor de raming van de inkomsten uitgegaan van netto opbrengst van de leges van paspoorten van niet ingezetenen van € 38,34 per paspoort. Vanwege de verhoging van de leges (vanwege de 10-jarige geldigheid) bedraagt het gemeentelijke deel van de leges € 64,64. De geraamde opbrengst wordt hierdoor aanmerkelijk hoger temeer omdat ook het aantal aanvragen voor de paspoorten van niet-ingezetenen in de prognoses opgehoogd is.

Conclusie

Ten aanzien van de business case onderschrijven wij de in het evaluatierapport gemaakte opmerkingen en de aanpassingen die reeds doorgevoerd zijn in de begrotingen 2014 en 2015. De verschillen tussen de business case en de realiteit zijn erg groot en de keuzes die gemaakt zijn bij het starten van de balie zijn voor een deel gebaseerd op onjuiste en onvolledige gegevens of verkeerde inschattingen rondom de bedrijfsvoering en huisvesting.

Begroting reëel, maar mist een post voor overhead

De begrotingen 2014 en 2015 zijn niet conform de uitgangspunten opgesteld die vastgelegd zijn in het standaard scenario van de business case. Gaande de exploitatie in 2013 en begin 2014 is duidelijk geworden dat niet meer vastgehouden kon worden aan de uitgangspunten van het standaardscenario. Dat maakt de begroting wel meer realistisch. De begroting is qua opzet en onderverdeling helder en naar ons oordeel zijn kosten voor het bemensen van de balie en het uitvoeren van de taken op de locatie daarin meegenomen. Ook is voldoende rekening gehouden met ruime openingstijden van de balie en de daarmee verband houdende toeslagen (bijvoorbeeld de ORT). Ook de inkomstenposten zijn naar ons oordeel volledig. Of de begrote bedragen voor 2015 en verder hoog genoeg zijn, is nog moeilijk te toetsen, temeer omdat de jaarcijfers 2014 nog niet beschikbaar zijn. Zo op het eerste gezicht lijken bedragen die in de begroting 2015 opgenomen reëel.

In de 3e kwartaalrapportage 2014 springen er twee posten uit. Ten eerste zijn in het derde kwartaal de ICT-kosten al hoger dan begroot voor 2014. Dat is nog slechts € 9.000, maar er is nog een kwartaal te gaan.

En ten tweede valt op dat aan de personeelslasten € 300.000,- minder uitgegeven is op een totaal van bijna € 700.000,-. Dat is bijzonder. Binnen de personeelslasten is een bedrag aan toeslagen begroot van bijna € 200.000,--. In de realisatie worden deze kosten verantwoord onder de salariskosten. Wij hebben van de gemeente Haarlemmermeer begrepen dat de salariskosten, de toerekening en de volledigheid van de toeslagen nog een punt van aandacht is bij het opstellen van de jaarrekening.

Kortom, over de hoogte van de in 2014 begrote bedragen in relatie tot de werkelijke bedragen kan nog geen eenduidig oordeel gegeven worden. Dit geldt ook voor de begrote bedragen in 2015.

Naast de in de begrotingen 2014 en 2015 van de balie verantwoorde kosten maakt de gemeente Haarlemmermeer ook nog kosten voor ondersteunende werkzaamheden. Het gaat bijvoorbeeld om de kosten die gemaakt worden voor het opstellen van de begroting, de jaarrekening en de rapportages van de balie. Deze stukken worden door de gemeente Haarlemmermeer opgesteld maar er vindt geen doorbelasting van de kosten plaats. Dat geldt ook voor de kosten van ondersteuning van de afdeling personeelszaken en andere ondersteunende diensten. Deze kosten zijn niet meegenomen in de kostprijsberekeningen van de producten. Ook de ministeries maken kosten die niet doorberekend worden aan de balie (oa. procesaanpassingen DigiD, publiciteit). Volgens het convenant draagt het rijk zelf deze kosten. Deze zijn dan ook terecht buiten de begrotingen gehouden. De kosten van de gemeente Haarlemmermeer en ook voor Amsterdam zijn bij voortzetting van de balie wel structureel en daar zal in de toekomstige begroting rekening mee gehouden moeten worden temeer omdat na de pilot periode het Rijk geen (financiële) rol meer zal spelen in dit project. Dat maakt het plaatje en het streven naar een kostendekkende balie (nog) complexer. De begroting voor de balie is dus nog onvolledig. Naar wij begrepen is dit een onderdeel waarop in de tweede evaluatie nadrukkelijk op teruggekomen zal worden.

Huisvesting: twijfel over boekhoudkundige juistheid van de verantwoording

De balie gaat uitbreiden. Men gaat een derde loket openen. De kosten hiervan zijn begroot op eenmalig € 40.000,- en structureel op € 14.000,-. Het voorstel is om de investering in één keer ten laste te brengen van de exploitatie. De vraag is of dat mag. De begroting van de balie wordt opgesteld binnen de begroting van de gemeente Haarlemmermeer. Dit betekent dat deze begroting valt onder de werking van de BBV. Hoewel het een investering is in de accommodatie van een derde betreft het wel een investering van economisch nut. Daarnaast loopt de pilot nog een paar jaar door. Als de kapitaallasten van de investering over de jaren uitgesmeerd worden, betekent dat voor de begroting 2015 een aanzienlijke verlichting maar een verzwaaring voor de daarop volgende begrotingen. Dit geldt overigens ook voor een investering in het kader van de ICT. De ministeries geven aan dat het kasstelsel als uitgangspunt voor hen geen probleem is.

In het evaluatierapport is echter ook aangegeven dat de balie naarstig op zoek is naar andere, betere en vooral ook goedkopere huisvesting en daar ook haast mee wil maken. De vraag die daarbij nog gesteld kan worden is of de geplande investering voor het openen van een derde loket op de huidige locatie vanwege het voorziene tijdelijke karakter wel verantwoord is. Aan de andere kant hebben wij wel waargenomen dat de huidige ruimte erg krap en arbo-technisch niet verantwoord is

Afspraken convenant komen terug in de begroting

In het convenant is de samenwerking vastgelegd tussen de ministeries van BZK en BuZa en de gemeenten Haarlemmermeer en Amsterdam, het doel van deze samenwerking en de wederzijdse afspraken die gemaakt zijn zoals de inzet van de personele en financiële middelen en de verantwoording die afgelegd moet worden. Ook zijn in het convenant afspraken gemaakt over de periode van de pilot en de evaluatiemomenten waarop over de voortgang van de pilot en ook over het eventueel

voortzetten van de balie na de pilotperiode gesproken wordt. Het uitgangspunt is dat de balie van Haarlemmermeer op Schiphol na vier jaar kostendekkend is en dat de staat na afloop van de pilot hierin geen rol meer zal spelen.

Voor zover na te gaan is, worden de afspraken die in het convenant vastgelegd zijn, nagekomen. Dat geldt voor de personele inzet, de openingstijden van de balie, het beschikbaar stellen van de financiële middelen en leveren van de tussentijdse rapportages en de evaluatiemomenten.

2.3 Lange afhandeltijden en hoge kostprijzen

De exploitatie van de balie is kostbaarder dan verwacht. Het is belangrijk om te achterhalen of de uitgangspunten hiervoor kloppen. Ligt het, zoals in de evaluatierapportage aangegeven is, aan de unieke situatie die bepaalde eisen stelt aan bezetting of zijn er beïnvloedbare factoren aanwezig in de zin van inefficiënties. Om hier een uitspraak over de te doen hebben we achtereenvolgens gekeken naar de afhandeltijden en kostprijzen die gehanteerd worden. Deze hebben we vergeleken met kengetallen uit andere onderzoeken naar kostprijzen onder grensgemeenten en buitenlandse posten. Geen van deze organisaties is exact vergelijkbaar met de balie van Haarlemmermeer op Schiphol en het betreft bijvoorbeeld netto afhandeltijden tegenover afspraaktijden bij de balie op Schiphol, maar de afhandeltijden en kostprijzen geven wel een goed referentiekader. De bevindingen leest u in Tabel 1.

Tabel 1. Vergelijking afhandeltijden (aanvraag, backofficewerkzaamheden en afhalen) en kostprijzen

Afhandeltijden	Balie Schiphol '14	Grensgemeenten	Buitenlandse posten
<i>Reisdocument ingezet</i>	59	-	-
<i>Reisdocument niet-ingezet</i>	82	22 ⁽¹⁾	20 ⁽²⁾
<i>DigiD-buitenland</i>	45	17 ⁽³⁾	-
Kostprijzen			
<i>Reisdocument ingezet</i>	€86	-	-
<i>Reisdocument niet-ingezet</i>	€119	€63 ⁽¹⁾	€65 ⁽²⁾ (NB. bij >3000 documenten per jaar)
<i>DigiD-buitenland (personele lasten baliepersoneel)</i>	€52 (inclusief inhuur en mws BuZa)	€10 ⁽³⁾	-

(1) Kostenonderzoek verstrekking reisdocumenten aan niet ingezetenen door grensgemeenten (Cebeon, 2012)

(2) Actualisering kostenonderzoek verstrekking reisdocumenten in het buitenland (Cebeon, 2013)

(3) Quick Scan brede uitrol DigiD-buitenland (BMC Onderzoek, 2014)

Uit de tabel blijkt dat er grote verschillen zijn tussen de afhandeltijden en de kostprijzen van de balie van Haarlemmermeer op Schiphol en die van de posten in het buitenland en de grensgemeenten. We gaan op hierna in op mogelijke verklaringen hiervoor en wat dit betekent voor de mogelijkheden om de kosten te verlagen. Voor de reisdocumenten ontbreken op dit moment landelijke referentiecijfers, maar ook daarvoor is de afhandeltijd aan de lange kant. Zo gaat de gemeente Amsterdam intern bijvoorbeeld uit van 20 tot 24 minuten. Rekenkameronderzoek uit 2012 in die gemeente heeft de behandeltijd voor de aanvraag op gemiddeld 10 minuten gesteld.¹ Het formatiecalculatiemodel dat BMC hanteert (dat is gebaseerd op (tijds)onderzoeken bij gemeenten) gaat uit van afhandeltijden van 25 minuten voor het gehele proces.

De salariskosten

De balie heeft ruime openingstijden van 7.00 uur tot 22.00 uur, 7 dagen per week. Voor deze ruime openstelling is gekozen in verband met de aankomst en vertrektijden van de vliegtuigen. Deze openingstijden maken de balie duurder als dat afgezet wordt tegen bijv. de balies bij de grensgemeenten. Door deze ruimere openstelling wordt ook vroeg in de morgen en wat later op de avond gewerkt en in de weekenden. De toeslagen die hiervoor aan de medewerkers betaald moeten worden, zijn fors. In de begroting 2014 is voor de toeslagen een bedrag opgenomen van € 197.000,--. Dit bedrag is meegenomen in de berekening van de kostprijs per uur. De kostprijzen zijn nu berekend door de totale kosten te delen door het aantal uitgegeven producten. Deze zullen dus naar beneden gaan naarmate meer producten binnen de huidige openingstijden worden afgegeven of de openingstijden worden afgestemd op het aantal verwachte uit te geven producten. Het inperken van de openingstijden zal tot een vermindering van de salariskosten leiden. Dit gaat dan wel ten koste van een belangrijk onderdeel van het dienstverleningsconcept, namelijk de ruime openingstijden.

Huisvesting

Vanaf 2015 gaan de kosten omhoog vanwege een uitbreiding van de balies en de behoefte aan meer werkruimte. De kosten per uitgegeven product blijven echter gelijk bij de geraamde aantallen uitgegevens producten (2015 uitgezonderd, vanwege de eenmalige investering).

Bezetting

Eén van deze uitgangspunten is dat de balie gedurende de openingstijden een constante bezetting heeft van drie medewerkers. Dit in verband met de functiescheiding, de kwetsbaarheid voor bijvoorbeeld agressie en het vier-ogenprincipe. Dit is een omvangrijke bezetting omdat de balie gedurende de ruime openingstijden slechts drie soorten producten aanbiedt. Dit maakt de inzet van medewerkers ten opzichte van andere balies Publiekszaken minder flexibel. Daarnaast is de toeloop op de balie niet constant: er zijn piekmomenten maar ook

¹ Dienstverlening paspoorten en uittreksels: Kosten en kwaliteit vergeleken in 7 stadsdelen (Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, 2012)

momenten waarop het minder druk is; ook op die momenten blijft de bezetting constant. Aangenomen kan dan ook worden dat het aantal momenten waarop sprake van “leegloop” bij de balie relatief groot is.

Van de noodzaak van de continue bezetting met drie personen zijn wij op basis van het evaluatierapport en de gevoerde gesprekken weliswaar overtuigd, maar dat betekent nog niet dat deze personen slechts ingezet kunnen worden voor de bij de balie uitgegeven producten. Mogelijk zijn besparingen realiseerbaar door de onbenutte tijd te gebruiken voor andere (backoffice) werkzaamheden voor de gemeente. Het inplannen van deze werkzaamheden kan goed afgestemd worden op de verwachte drukte. Er hoeven bijvoorbeeld niet continu twee loketten geopend te zijn, waardoor een medewerker vrijkomt voor backoffice-werkzaamheden. Ook een andere locatie, met wachtmogelijkheden, bieden kansen voor meer passende bezetting. Op dit moment is er geen wachtruimte, waardoor het onprettig is om niet snel geholpen te worden. Om dit te voorkomen, worden afspraken nu ruim ingepland.

Extra handelingen?

De afhandeltijden die de balie hanteert zijn fors en beïnvloeden sterk de kostprijzen. Zeker als dat afgezet wordt tegen de afhandeltijden die gemeten zijn bij de (grens)gemeenten en de posten in het buitenland. De coördinatoren van de balie geeft aan dat de lange afhandeltijden te maken hebben doordat gewerkt wordt volgens afspraak (en dus vaste *time slots* worden gehanteerd) en met het feit dat er extra handelingen verricht moet worden. De aanvraaggegevens moeten twee keer ingevoerd worden, de signaleringslijst moet geraadpleegd worden en de aanvrager wordt gevraagd de invoer gegevens te controleren. Deze extra handelingen worden echter ook bij de grensgemeenten verricht, waardoor wij het niet legitiem achten deze als verklaring voor de lange afhandeltijden. Het voornaamste verschil met de grensgemeenten is dat daar de diversiteit van de landen van vestiging onder de aanvragers minder groot is (hoewel de balie van de gemeente Den Haag ook aanvragen schijnt te krijgen van niet-ingezetenen met een grote diversiteit van land van vestiging). Dit kan voor de balie op Schiphol tot een iets grotere tijdsbesteding leiden, omdat de controle van de brondocumenten complexer is. Hoeveel deze extra tijdsbesteding is, kunnen wij niet nagaan. Overigens is in het evaluatierapport aangegeven dat de men ernaar streeft om de afhandeltijd voor de aanvraag met 15 minuten in te korten van 45 minuten naar 30 minuten.

Voor DigiD-aanvragen worden time slots van 45 minuten gereserveerd. Dit is erg ruim. Voor de aanvraag van DigiD's zijn processen volledig vergelijkbaar met de grensgemeenten. De medewerkers geven aan dat de klanten van de balie op Schiphol relatief vaak digitaal niet vaardig zijn (gepensioneerden die in het buitenland wonen) en de sms-authenticatie vaker misgaat. Of dit zo is, kunnen wij niet nagaan. Voor het herziene uitgifteproces van DigiD-buitenland, dat vanaf begin februari 2015 zal gelden, zijn deze twee factoren niet meer van toepassing en zal de afhandeltijd gelijk moeten gaan lopen met de grensgemeenten. Uitgifte van de activatiecode zal dan nog slechts een kwestie van minuten zijn. Dit is nog

onvoldoende doorgevoerd in de begroting voor 2015 en verder. Men gaat nog uit van afhandeltijden van 30 minuten.

2.4 Groeimodellen

In deze paragraaf beschrijven we de gehanteerde groeimodellen en of deze realistisch zijn.

Groeimodellen grotendeels juist gehanteerd

In het evaluatierapport wordt aangegeven dat er geen groeioprognose gemaakt kan worden omdat de balie nog niet lang geopend is. Voor de berekening van de exploitatiekosten van de balie is daarom het oorspronkelijke groeimodel uit de business case gehanteerd, met een aanpassing op basis van de realisatie in de eerste negen maanden van 2014. Dit lijkt ons een juiste manier. Uitzondering is daarbij de prognose van de reisdocumenten voor ingezetenen, waarbij uitgegaan wordt van een groei van 300 per jaar, terwijl de business case een groei voorziet van 500 per jaar. Of de afname in reisdocumenten vanaf 2019 (reisdocumenten zijn sinds 2014 10 jaar geldig) zo groot is als in de prognoses aangegeven, kunnen wij niet nagaan (het is onbekend of de afname voor alle uitgiftelocaties hetzelfde zal zijn). Dat deze aanzienlijk zal, is echter een feit. Voor de reisdocumenten van ingezetenen mist deze afname overigens nog in de prognoses.

Seizoenseffecten kunnen duidelijker in kaart gebracht worden

Ook wordt aangegeven dat seizoenseffecten anders zouden zijn dan bij ingezetenen. Wij hebben onze vraagtekens hierbij. Er is namelijk in de gesprekken met ons aangegeven dat de winter- en zomerdruktes overeenkomen met de piekmomenten bij gemeenten voor de aanvragen van ingezetenen. Hoewel dit voor het grotere plaatje niet veel verschil maakt, denken we dat voor de juiste toekomstige personeel/productie-ratio (en taakverdeling) seizoenseffecten tot op zekere hoogte meegenomen kunnen worden.

Groeimodellen vormen een groot risico

Hoewel de groeimodellen juist gehanteerd zijn, zijn de modellen zelf niet grondig onderbouwd in de oorspronkelijke business case. De uitgangspunten van de groeimodellen zijn grove schattingen. Uit de realisatie van 2014 blijken de ramingen wel de juiste orde van grootte te hebben, maar dat er wel aanzienlijke afwijkingen zijn in de realisatie (reisdocumenten niet-ingezetenen +67%, ingezetenen -67%, DigiD's-Buitenland +113%). Hoewel daarmee de balie op Schiphol een groter succes is in termen van realisatie, geeft de afwijking ook aan dat ramingen moeilijk te maken zijn. Deze onzekerheid kan grote gevolgen hebben voor de mate van kostendekkendheid op termijn. In de exploitatieaanpassingen valt op te maken dat de mate van kostendekkendheid sterk toeneemt doordat de afgifte van producten toeneemt. Indien het aantal producten niet toe zal nemen, zullen de aanloopverliezen (nog) groter zijn dan nu berekend. Onderzoek dat tot betere prognoses leidt, lijkt daarom een essentiële stap. Denk hierbij aan inzicht in behoeften van niet-ingezetenen, seizoenseffecten en huidige realisatie van de balie.

De convenantpartners geven nog aan dat gezocht wordt naar mogelijkheden voor aanvullende dienstverlening (andersoortige producten) om leegloop op te vullen.

Hoewel dit getuigt van goede ondernemingszin, biedt het vooralsnog geen enkele garantie voor grotere kostendekkendheid. Zo is de samenwerking met de KMAR ook niet volgens verwachting verlopen, met als gevolg minder inkomsten.

2.5 Conclusies in het rapport zijn over het algemeen juist

De conclusies in het rapport volgen over het algemeen de gepresenteerde cijfers. We zien geen conclusies in het rapport die niet gestaafd zijn, met uitzondering van de ervaringen van de burgers. Bijvoorbeeld de al in 2.1 genoemde conclusies over de behoeften van ingezetenen en niet-ingezetenen. Het feit dat men gebruik maakt van de ruime openingstijden kan niet gebruikt worden om een uitspraak over de behoeftes te doen. Deze kunnen immers nog ruimer zijn (wat pleit voor nog ruimere openingstijden) of een bepaalde mate van flexibiliteit hebben (men is bereid zich meer te schikken naar krappere openingstijden). Op basis van de huidige gepresenteerde cijfers valt daarom geen uitspraak te doen over de mate waarin de huidige ruime openingstijden noodzakelijk of wenselijk zijn.

Ook de uitspraak dat de huidige afspraaktermijnen door klanten niet als hinderlijk worden ervaren, wordt niet gestaafd door feiten.

Hoofdstuk 3 Conclusies

De balie van de gemeente Haarlemmermeer op Schiphol beoogt een bijzondere doelgroep van Nederlandse burgers in het buitenland vanuit één fysiek loket te bedienen. Hiervoor is een balie opgericht met een uitzonderlijk dienstverleningsconcept: 365 dagen per jaar van de vroege ochtend tot de late avond een reisdocument of DigiD aan kunnen vragen. En dat in een uniek samenwerkingsverband van twee gemeenten en twee ministeries.

De resultaten zoals geschetst in het evaluatierapport tonen de keerzijde van een dergelijke pilot: het wiel moet opnieuw uitgevonden worden en de kosten zijn zeer hoog. We gaan hieronder kort in op onze belangrijkste conclusies over het evaluatierapport. We starten daarvoor met een beantwoording van de onderzoeksvragen:

1. Is het overzicht van kosten en baten compleet?

Conclusie 1: Een aantal kostenposten ontbreekt nog

De begrotingen zoals opgesteld voor de jaren 2014 en 2015 zijn vanwege het ontbreken van de jaarcijfers over 2014 niet te toetsen. De ramingen lijken ons wel reëel, maar de realisatie van met name de kosten voor personeel zijn nog onduidelijk, vanwege de complexiteit rondom toeslagen en externe krachten. Een belangrijke ontbrekende kostenpost is nog de overhead voor ondersteuning vanuit de gemeente Haarlemmermeer. Aangegeven is dat hier bij de 2^e evaluatie op teruggekomen zal worden.

2. Zijn de posten terecht opgenomen volgens afspraken in convenant?

Conclusie 2: De posten zijn conform het convenant verwerkt in de begrotingen 2014 en 2015.

De uitgangspunten die vastgelegd zijn in het convenant zijn overeenkomstig uitgewerkt in zowel de begroting 2014 als 2015. Het gaat dan met name om de financiële vertaling van de afspraken die daarin vastgelegd zijn zoals de inzet van personeel, de aan de openingstijden gerelateerde kosten, de huisvesting en dergelijke. Dat geldt ook voor de afspraken die gemaakt zijn voor de aanloopkosten, zoals de garantie en het beschikbare budget voor de aanloopverliezen en de dekking van de kosten

3. Kloppen de aangeleverde cijfers?

Conclusie 3: Voor zover we na kunnen gaan, zijn de cijfers juist.

Zoals ook hierboven beschreven ontbreken de jaarcijfers 2014 op dit moment. Of deze cijfers kloppen, kunnen we dus niet nagaan. Ook de juistheid van de begroting 2015 hangt hiermee samen. Afgaande op de realisatiecijfers derde kwartaal 2014, kunnen we echter stellen dat de uitgaven redelijk in de pas lopen bij de begrote

bedragen met uitzondering van de personeelskosten. Daar is in het 3^e kwartaal 2014 nog sprake van een grote onderuitputting maar aangegeven is dat dit nog nader uitgezocht wordt. Juist ook voor het kunnen beoordelen van de personeelskosten inclusief de onregelmatigheidstoelage, de grootste kostenpost binnen de exploitatie, zijn de jaarcijfers over 2014 van groot belang.

4. Kloppen de conclusies ten aanzien van de business case?

Conclusie 4: Onjuiste uitgangspunten hebben geleid tot grote budgetoverschrijdingen

De conclusies in het evaluatierapport over de business case zijn grotendeels juist. De business cases die gemaakt zijn voor de start van balie op Schiphol blijken niet geheel niet juist, wat heeft geleid tot grote budgetoverschrijdingen. Deels heeft dit te maken met onzekerheden (productaantallen), maar tegelijkertijd zien we ook dat er, plat gezegd, zaken over het hoofd gezien zijn of foutief in de business case zijn opgenomen. Zo ging het gehanteerde standaard scenario uit van te veel productieve uren per fte, is het salaris te laag ingeschaald en ontbraken ICT-kosten. Daarbovenop komt het feit dat de werkzaamheden en bezettingsvereisten zijn onderschat. De werkzaamheden blijken dermate complex dat externe hulp en coördinatie nodig was en de kwaliteit momenteel niet uniform is. Ook besteden medewerkers veel tijd aan randverschijnselen (zoals vragen via de mail en telefoon). Daar komt bovenop dat een ruimere bezetting nodig is om redenen van veiligheid en fraudebestrijding. Een aantal van de oorzaken van deze tegenvallers had beter van tevoren in kaart gebracht kunnen worden, zeker als het reguliere processen en wettelijke eisen betreft (denk aan het vierogenprincipe). Om haalbare plannen voor de toekomst te maken, lijkt het ons noodzakelijk dat voor aanpassingen in de pilot meer aandacht aan de (financiële) consequenties wordt besteed.

5. Kloppen alle uitgangspunten in het evaluatierapport?

Conclusie 5: De uitgangspunten kunnen wij onderschrijven

De uitgangspunten in het evaluatierapport onderschrijven we. Men gaat uit van het standaard scenario van de business case, de in 2014 gerealiseerde productaantallen en tijden en dagen waarop afspraken worden gemaakt.

Aanvullende conclusies

Zoals aangegeven zijn we in onze second opinion verder gegaan dat uitsluitend bovenstaande onderzoeksvragen. De volgende conclusies kunnen we trekken met betrekking op de (kansen op) kostendekkendheid van de balie.

Conclusie 6: Grote vraagtekens rondom de kostendekkendheid

In het evaluatierapport wordt beschreven dat de balie niet op termijn kostendekkend zal zijn als de uitgangspunten van de balie (openingstijden en bezetting) en de inkomsten (productaantallen en leges) gehandhaafd blijven. Wij achten eveneens de kans dat de balie kostendekkend wordt, bij gelijkblijvende dienstverlening en inkomsten klein. Als we dan ook nog kijken naar de terugloop in de aanvraag van reisdocumenten vanaf 2019, vanwege de 10-jaarsgeldigheid die in 2014 is

ingegaan, lijkt kostendekkendheid onder de huidige uitgangspunten in het geheel niet realiseerbaar. Hierbij moet nog bedacht worden dat wij en anderen, noodgedwongen, uitgaan van schattingen rondom de productie zonder duidelijke referentie. De groei van het aantal producten kan echter meevallen, zeker als er meer consulaire balies op de diplomatieke posten gaan sluiten en er meer en duidelijker wordt gecommuniceerd over het bestaan van de balie, maar ook ernstig achterblijven.

Conclusie 7: Efficiënter werken levert kostenbesparing op, tenzij de openingstijden gehandhaafd blijven en productuitbreiding uitblijft

Om de kostendekkendheid te kunnen verhogen zijn meer inkomsten nodig, enerzijds door productuitbreiding, anderzijds door meer aanloop voor de aanwezige producten. Om dit mogelijk te maken is het echter ook nodig om de productieve uren efficiënter in te zetten. In het evaluatierapport worden hiervoor aanbevelingen gedaan en een en ander is reeds in gang gezet. Zonder in te gaan op de juistheid van de aanbevelingen, ontbreekt ons inziens wel een onderbouwing van de mate waarin de aanloopverliezen verminderen in termen van bedragen en de termijn waarop deze besparingen gerealiseerd kunnen worden. Dit heeft ook te maken met het ontbreken van prestatie-indicatoren en normgetallen (afhandeltijd, kostprijs, etc.). Vergelijking met grensgemeenten en buitenlandse posten toont in ieder geval aan dat afhandeltijden en kostprijzen bij de balie op Schiphol substantieel langer/groter zijn. De verschillen kunnen we niet volledig toewijzen aan de unieke situatie op Schiphol, wat impliceert dat er veel efficiëntie-winst te boeken valt. Momenteel wordt gewerkt aan verbetering van de efficiency, maar wij signaleren nog een aantal andere mogelijkheden hiervoor (met name rondom bezetting en locatie). Verder onderzoek hiernaar en naar de klantgroep bevelen we dan ook ten sterkste aan. Uiteraard levert efficiënter of flexibeler werken geen grote kostenbesparing op zolang de openingstijden gehandhaafd blijven en er geen productuitbreiding plaatsvindt.