

Onderzoek naar kosten van de G4 van de uitgifte van reisdocumenten

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

BMC | onderzoek

April 2015
H. Uffen MSc
drs. B.A. Wiendels
I. Dooms - Kwakkel
Projectnummer: 107702
Correspondentienummer: DH-2404-4325



INHOUD

MANAGEMENTSAMENVATTING EN CONCLUSIES	1
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doel	7
1.3 Vraagstelling	7
1.4 Onderzoeksaanpak	7
HOOFDSTUK 2 ACHTERGROND	9
2.1 Maximumtarieven reisdocumenten	9
2.2 Wijzigingen Paspoortwet	9
2.3 Aantal uitgegeven documenten	10
HOOFDSTUK 3 KOSTENMETINGEN	11
3.1 Onderzoekskader	11
3.2 Onderzoeksaanpak	14
3.3 Interpretatie van de gegevens	14
3.4 Resultaten	15
HOOFDSTUK 4 TIJDMETINGEN	22
4.1 Uitgangspunten	22
4.2 Onderzoeksopzet	23
4.3 Uitkomsten	24
4.4 Totale tijdsbesteding	30
HOOFDSTUK 5 TIJD- EN KOSTENBESPARENDE MAATREGELEN	33

Managementsamenvatting en conclusies

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (nader te noemen: het Ministerie van BZK) is in 2014 met de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (nader te noemen: de G4-gemeenten) overeengekomen een onderzoek uit te voeren naar de mate van kostendekkend van de maximumtarieven die gemeenten in rekening mogen brengen voor het aanvraag- en uitgifteproces van paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten. Het doel van het onderzoek is inzicht krijgen in de werkelijke kosten die G4-gemeenten maken voor het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Daarnaast moet het onderzoek inzicht geven in mogelijkheden om de kosten te kunnen verlagen. BMC Onderzoek is geselecteerd om dit onderzoek uit te voeren.

Dit rapport beschrijft wat de werkelijke kosten zijn van de G4-gemeenten voor het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Er wordt beschreven in hoeverre de kosten afwijken van het maximumtarief wat landelijk geldt en er worden mogelijke verklaringen gegeven voor eventuele verschillen.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestaat uit twee componenten, namelijk:

- Kostenmetingen
- Tijdmetingen

Het onderzoek is uitgevoerd in de gemeenten Amsterdam (stadsdeel Noord en Nieuw West) en Utrecht. Deze gemeenten en stadsdelen zijn door de begeleidingscommissie¹ voor dit onderzoek gekozen. Hierbij is voor de kosten gekeken naar de periode 2012 en 2013 omdat voor deze twee jaren realisatiecijfers bestaan (basis is de jaarrekening 2012 en 2013). Daarnaast zijn tijdmetingen op de werkvloer uitgevoerd waarbij is geklokt hoeveel tijd medewerkers (per processtap) kwijt zijn aan het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Deze tijdmetingen hebben eind 2014 plaatsgevonden. Tot slot is, aan de hand van interviews, in beeld gebracht welke mogelijkheden er zijn om de kosten voor het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten te verlagen en dus de mate van kostendekkendheid te verbeteren.

Hieronder presenteren we de belangrijkste resultaten van het onderzoek. Voordat we dat doen een viertal kanttekeningen vooraf:

- De belangrijkste kanttekening betreft de *beschikbaarheid van de gegevens*: zowel Amsterdam als Utrecht beschikken (evenals de meeste andere gemeenten overigens) niet over financiële gegevens waaruit direct kan worden afgeleid welke kosten jaarlijks zijn gemoeid met het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Hierdoor moesten door de onderzoekers aanvullende

¹ De begeleidingscommissie van dit onderzoek wordt gevormd door afvaardigingen van het Ministerie van BZK, de VNG, de NVVB, BPR, de gemeente Den Haag en de gemeente Rotterdam.

schattingen en verdelingen worden gemaakt. Bij de interpretatie van de kostengegevens dient hiermee rekening gehouden te worden.

- Met name de *kostengegevens van het stadsdeel Amsterdam Nieuw-West* dienen met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd, omdat de benodigde financiële gegevens op een dusdanig abstractieniveau zijn aangeleverd, dat een zuivere vergelijking moeilijk te maken is. De resultaten van Amsterdam Nieuw-West moeten dan ook gezien worden als indicatie.
- Een derde kanttekening betreft de *onderzoekperiode 2012-2013*. Gekozen is voor deze periode omdat ten tijde van het onderzoek realisatiegegevens over 2014 nog niet beschikbaar waren. Het gevolg hiervan is wel dat wijzigingen die na 1 januari 2014 in de Paspoortwet zijn doorgevoerd (zoals de halvering van het aantal vingerafdrukken voor het paspoort, geen vingerafdrukken met voor de identiteitskaart, de verlenging van de geldigheidsduur, en de afschaffing van de vermissingsleges) niet zijn meegenomen in de kostenmetingen.
- Tot slot merken we nog op dat de resultaten *niet representatief zijn voor de G4* als geheel. Er is geen onderzoek gedaan naar de kosten van de uitgifte van reisdocumenten bij de gemeenten Den Haag en Rotterdam.

Kostenmetingen

Het Rijk bepaalt jaarlijks een maximum voor de tarieven² die een gemeente in rekening mag brengen voor een paspoort en een Nederlandse identiteitskaart. Dit tarief bestaat uit een (door de gemeente af te dragen) rijksbijdrage en een vergoeding voor de kosten die door de gemeente worden gemaakt.

	Maximumtarief	w.v. Rijksdeel	w.v. Gemeentelijk deel
Paspoort			
2012	€ 48,73	€ 19,60	€ 29,13
2013	€ 50,35	€ 20,80	€ 29,55
2014	€ 51,05	€ 21,20	€ 29,85
2015	€ 51,20	€ 21,20	€ 30,00
Nederlandse Identiteitskaart			
2012	€ 40,05	€ 13,90	€ 26,15
2013	€ 41,90	€ 15,35	€ 26,55
2014	€ 28,36	€ 5,30	€ 23,06
2015	€ 28,48	€ 5,30	€ 23,18

Uit de kostenmetingen over de periode 2012 en 2013 blijkt dat de gemeentelijke kosten per reisdocument variëren tussen de € 43,16 en € 84,68 (we laten hierbij de resultaten van Amsterdam Nieuw West buiten beschouwing omdat de benodigde financiële gegevens op een dusdanig abstractieniveau zijn aangeleverd, dat een

² 2013: http://www.rijksdienstvooridentiteitsgegevens.nl/Reisdocumenten/Nieuws/Tarieven_reisdocumenten_2013

2014: http://www.rijksdienstvooridentiteitsgegevens.nl/Reisdocumenten/Informatiebank/Procedures/Tarieven/Tarieven_reisdocumenten_2014

2015: http://www.rijksdienstvooridentiteitsgegevens.nl/Reisdocumenten/Informatiebank/Procedures/Tarieven/Overzicht_tarieven_reisdocumenten_2015

zuivere vergelijking moeilijk te maken is). Dit ligt boven het niveau van de maximaal toegestane leges die gemeenten in 2012 en 2013 voor hun eigen kostendeel gemiddeld in rekening mogen brengen voor een identiteitskaart/paspoort.

Het volgende overzicht geeft samenvattend een totaal overzicht van de werkelijke kosten en de kostprijs per document per onderzochte gemeente en stadsdelen.

	Utrecht		Amsterdam Noord		Amsterdam Nieuw-West	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Totale kosten (x 1.000)	€ 4.699	€ 4.143	€ 1.817	€ 1.771	€ 3.953	€ 3.395
w.v. gemeentelijke kosten	€ 3.266	€ 2.883	€ 1.439	€ 1.438	€ 3.199	€ 2.846
w.v. rijksafdracht	€ 1.434	€ 1.260	€ 378	€ 332	€ 755	€ 549
Kostprijs per reisdocument	€ 62,10	€ 66,48	€ 87,87	€ 104,23	€ 114,40	€ 129,23
w.v. gemeentelijke deel	€ 43,16	€ 46,27	€ 69,60	€ 84,68	€ 92,56	€ 108,33
w.v. rijksafdracht ³	€ 18,94	€ 20,22	€ 18,27	€ 19,55	€ 21,84	€ 20,90
Kostprijs per paspoort	€ 64,88	€ 68,37	€ 91,12	€ 106,76	€ 118,90	€ 133,56
w.v. gemeentelijke deel	€ 43,16	€ 46,27	€ 69,60	€ 84,68	€ 92,56	€ 108,33
w.v. rijksafdracht	€ 21,72	€ 22,10	€ 21,52	€ 22,08	€ 26,34	€ 25,23
Kostprijs per identiteitskaart	€ 55,10	€ 60,82	€ 82,23	€ 99,49	€ 104,20	€ 118,82
w.v. gemeentelijke deel	€ 43,16	€ 46,27	€ 69,60	€ 84,68	€ 92,56	€ 108,33
w.v. rijksafdracht	€ 11,94	€ 14,55	€ 12,63	€ 14,81	€ 11,64	€ 10,49

De verschillen tussen de onderzochte gemeenten, zoals weergegeven in voorgaand schema, worden veroorzaakt door de volgende punten:

- Verschil in de gehanteerde productiviteitsnorm per gemeente. Voor de gemeente Amsterdam is als uitgangspunt 58% genomen en voor de gemeente Utrecht 75%. In hoofdstuk 3 wordt dit verder uiteengezet.
- Verschillen in de toerekening van overhead per gemeente. Gemeenten hanteren verschillende methoden van overheadtoerekening, hierdoor ontstaan verschillen.
- Verschillen in de inschaling van het personeel aan de balie per gemeente. De gemeente Utrecht heeft lager geschaalde mensen aan de balie zitten dan Amsterdam, hierdoor ontstaan verschillen in de personeelskosten.
- Verschillen ten aanzien van de afname van aantallen. Bij de uitgifte van reisdocumenten is veelal sprake van vaste lasten die worden gedekt door middel van flexibele inkomsten. Indien de aantallen toe- of afnemen, dan heeft

³ Op de afdrachten aan het Rijk per document constateren wij een afwijking. De kosten die hier nu per gemeente staan zijn afgeleid uit de gerealiseerde cijfers (jaarrekening). Deze zouden in principe per gemeente gelijk moeten zijn. De afwijkingen worden echter veroorzaakt doordat er sprake is van boekjaaroverschrijdende aanvragen en uitgiften.

dat consequenties voor de kostprijs. We constateren dat bij een afname de kosten niet evenredig meebewegen.

- Verschillen in de inrichting van de bedrijfsvoering/organisatie: inhuur, inrichting automatisering, huisvesting en de kwantiteit en kwaliteit van het personeel.
- Verschillen in de tijdsbesteding in het proces van aanvraag en uitgifte van reisdocumenten.

Als we de resultaten van de kostenmeting afzetten tegen de tarieven die in rekening mogen worden gebracht bij de burger, dan concluderen wij dat het gemeentelijke deel van de tariefstelling niet toereikend is om de gemeentelijke kosten te dekken van de uitgifte van paspoorten en reisdocumenten. Dit betekent dat de gemeente Utrecht en de Stadsdelen Amsterdam Noord en Nieuw West op de verstrekking van elk paspoort geld moeten toeleggen. Dit wordt vervolgens gefinancierd via de algemene middelen en niet via de gebruiker (de aanvrager van het paspoort).

Tijdmetingen

De belangrijkste resultaten van de tijdmetingen van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten zijn:

- De totale benodigde tijd voor het gehele aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten bedraagt 681,7 seconden, ofwel 11,36 minuten per reisdocument.⁴
- Het controleren van de documenten en identiteit van de aanvrager neemt het meeste tijd in beslag: in totaal 98 seconden wat overeenkomt met 14,4% van de totale tijdsinvestering, gevolgd door het uitreiken van het document en verwerken van de uitgifte in het systeem (13,2%), het opnemen van vingerafdrukken (9,9%) en het invoeren, controleren en verzenden van aanvraaggegevens (9,6%).
- Tussen de gemeenten (en stadsdelen) zijn wel verschillen:
 - In Utrecht neemt vooral het opnemen van vingerafdrukken erg veel tijd in beslag: 14,3% van de totale tijdsbesteding, tegen 5% in Amsterdam Noord en 6,6% in Amsterdam Nieuw-West. Voor een belangrijk deel komt dit omdat in Utrecht tijdens de meetdagen veel vaker dan in Amsterdam Noord en Amsterdam Nieuw-West vier of meer vingerafdrukken zijn c.q. moesten worden opgenomen.
 - Minder tijd is de gemeente Utrecht kwijt aan het invoeren, controleren en verzenden van de aanvraaggegevens: 3,4%, tegen 13,2% in Amsterdam Noord en 15% Amsterdam Nieuw-West. Dit wordt met name veroorzaakt doordat in Amsterdam een aantal extra controle werkzaamheden in het aanvraagproces zijn opgenomen, zoals het laten ondertekenen van het aanvraagformulier door de aanvrager en een extra check op de pasfoto

⁴ Het gaat hier uitsluitend om de tijd die is gemoeid met de direct aan het aanvraag- en uitgifteproces toe te rekenen werkzaamheden. Niet in deze tijdsbesteding meegenomen zijn: overige (direct productieve) werkzaamheden, zoals het verwerken van gevonden reisdocumenten, kwaliteitsbewaking en fraudebestrijding, beveiliging, informatieverstrekking, et cetera.; indirecte werkzaamheden, zoals management, secretariële ondersteuning, financiële administratie en salarisadministratie; en planningsleegloop.

- door een collega. In Utrecht worden deze processtappen niet uitgevoerd, waardoor een aanvraag gemiddeld ongeveer één minuut korter duurt.
- Amsterdam Nieuw-West onderscheidt zich van de overige twee locaties doordat het stadsdeel niet werkt met een receptie: iedere burger verschijnt hier direct aan de balie. Dit scheelt gemiddeld 10 seconden per reisdocument. Deze tijdwinst wordt overigens, zo blijkt uit de tijdmetingen, grotendeels weer te niet gedaan door de extra tijd die baliemedewerkers in Amsterdam Nieuw-West kwijt zijn aan burgers die aan de balie verschijnen maar blijken het oude reisdocument te zijn vergeten, geen pasfoto of een onjuiste pasfoto hebben meegenomen of bij kinderen een toestemmingsverklaring van één van de gezaghebbende. In Utrecht en Amsterdam Noord worden deze burgers opgevangen door de receptie.
 - Op alle overige procesonderdelen zijn de tijden min of meer vergelijkbaar.
 - Bij vermissingen is er sprake van een gemiddeld langere doorlooptijd: 241 seconden per geval, wat overeenkomt met 30,6 seconden per reisdocument.
 - Ook het verstrekken van reisdocumenten op locatie is een proces dat (veel) extra tijd vergt: gemiddeld 27,6 seconden per reisdocument. Een gemiddelde aanvraag duurt minstens een half uur, waarbij de meeste tijd gaat zitten in de reistijd en het aan- en uitzetten van de apparatuur. Bovendien dienen er altijd twee personen mee te gaan in verband met veiligheidsredenen, waardoor de gemiddelde tijd van een aanvraag verdubbeld wordt. Het aanbieden van reisdocumenten op locatie is een service vanuit de gemeente, maar op dit moment wel een service waar hoge kosten aan verbonden zijn.
 - Het snelst verloopt een aanvraag en uitgifte in Amsterdam Noord (10,96 minuten) gevolgd door Utrecht (11,14 minuten) en Amsterdam Nieuw-West (12,27 minuten).

	TOTAAL	Utrecht	Amsterdam Noord	Amsterdam Nieuw-West
A. Aanvraagproces reisdocumenten	424,0	413,2	389,2	479,4
B. Uitgifteproces reisdocumenten	179,7	181,6	189,6	176,4
C. Bijzondere situaties	78,0	73,8	78,4	80,6
TOTAAL (in seconden)	681,7	668,6	657,2	736,4
TOTAAL (in minuten)	11,36	11,14	10,95	12,27

‘Knoppen om aan te draaien’

Om de kostendekkendheid te vergroten, kan aan verschillende knoppen worden gedraaid:

- ophoging van de tarieven, zodat de tarieven de kosten dekken;
- minimaliseren van de kosten van de G4-gemeenten en het Rijk, waarbij actief gestuurd wordt op efficiency. In hoofdstuk 5 hebben wij een aantal maatregelen genoemd die hieraan kunnen bijdragen.

Als het gaat om het eerste punt is het naar ons oordeel van belang eerst een volledig en onderbouwd beeld te krijgen van de kosten van G4-gemeenten als geheel. Dit betekent dat, naast Amsterdam en Utrecht, ook voor de gemeenten Den Haag en Rotterdam bepaald moet worden wat hun kostprijs is, waarbij wij adviseren om de onderzoeksperiode te verbreden met de jaren 2011 en 2014 om een trendanalyse te kunnen uitvoeren.

Daarnaast dient ook gekeken te worden naar de kostprijs van het Rijk (Rijksdeel). In hoeverre is hier sprake van kostendekkendheid? Immers zowel dit component als het gemeentelijk deel bepalen het tarief van een paspoort of ID-kaart voor de burger.

Tot slot merken wij het volgende op. Voor het onderzoekskader voor de kostenmeting is de Handreiking kostentoe rekening leges en tarieven uit 2010 van het Ministerie van BZK gebruikt. We merken hierbij op dat deze kaders geen eenduidigheid geven over de toe te rekenen kosten aan de reisdocumenten. In hoofdstuk 3 zijn deze kaders verder doorvertaald en is gezocht naar een methode om de werkelijke kosten ten aanzien van de uitgifte van reisdocumenten in kaart te brengen voor de onderzochte gemeenten.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Ministerie van BZK is met de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (de G4) overeengekomen een onderzoek uit te voeren naar de mate van kostendekkendheid van de maximumtarieven die gemeenten in rekening mogen brengen voor het aanvraag- en uitgifteproces van paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten. De reden om een dergelijk onderzoek uit te voeren, is dat G4-gemeenten vanwege hun bevolkingsamenstelling in grotere mate te maken hebben met aanvragen die meer tijd (en dus geld) kosten dan kleinere gemeenten.

1.2 Doel

Het doel van het onderzoek is inzicht krijgen in de werkelijke kosten die G4-gemeenten maken voor het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Ook moet het onderzoek inzicht geven in mogelijkheden om de kosten te kunnen verlagen. De uitkomsten van het onderzoek zullen de basis vormen voor het overleg tussen het Ministerie van BZK en de G4-gemeenten en de daaruit volgende besluitvorming door het ministerie.

1.3 Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat zijn de werkelijke kosten die G4-gemeenten maken voor het aanvraag- en uitgifteproces? In hoeverre wijkt dit af van het maximumtarief wat landelijk geldt? Wat zijn verschillen en welke verklaringen kunnen hiervoor gegeven worden?

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- Welke kosten maakt een G4-gemeente jaarlijks voor het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten?
- Hoeveel paspoorten en identiteitskaarten worden er jaarlijks door een G4-gemeente uitgegeven?
- Welke tijdbesparende mogelijkheden zijn mogelijk te realiseren in het aanvraag- en uitgifteproces?

1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de gemeenten Amsterdam (stadsdeel Noord en Nieuw-West) en Utrecht. Deze gemeente en stadsdelen zijn door de begeleidingscommissie⁵ voor dit onderzoek gekozen. Hierbij is voor de kosten gekeken naar de periode 2012 en 2013 omdat voor deze twee jaren realisatiecijfers bestaan. De tijdmeting heeft daarentegen plaatsgevonden in 2014.

⁵ De begeleidingscommissie van dit onderzoek wordt gevormd door afvaardigingen van het Ministerie van BZK, de VNG, de NVVB, BPR, de gemeente Den Haag en de gemeente Rotterdam

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van de volgende stappen:

Stap 1: Documentenanalyse en interviews

Gestart is met een inventarisatie van de beschikbare documenten, zoals legesverordeningen, kostenverdeelstaten, procesbeschrijvingen, werkinstructies, cijfers die inzicht geven in de aantallen, bewerkingstijd en transactietijd van reisdocumenten. Daarnaast zijn interviews gehouden met diverse medewerkers van de gemeente Amsterdam en de gemeente Utrecht. De interviews hadden tot doel om te verifiëren of het beeld dat uit de documenten en verslagen naar voren kwam, correct was en om meer inzicht te krijgen in de werkwijze in de praktijk.

Stap 2: Kosten- en tijdmetingen

Op basis van de informatie uit de documentenanalyse en de interviews zijn de kosten van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten in beeld gebracht. Ook zijn tijdmetingen op de werkvloer uitgevoerd. Tijdens dit onderzoek is door verschillende onderzoekers van BMC gedurende een aantal dagdelen meegelopen met de front- en backofficemedewerkers van de gemeenten Amsterdam en Utrecht. Tijdens het meelopen zijn observaties gedaan en is geklokt hoeveel tijd medewerkers (per processtap) kwijt zijn aan het afhandelen van reisdocumenten.

Stap 3: Mogelijkheden voor kostenbesparingen

De derde stap betrof het in beeld brengen van de mogelijkheden om de kosten te verlagen voor het proces van aanvraag en uitgifte van reisdocumenten en dus de mate van kostendekkendheid te verbeteren.

Stap 4: Rapportage

Na bespreking van het concept zijn de scenario's en de rapportage definitief gemaakt.

Hoofdstuk 2 Achtergrond

2.1 Maximumtarieven reisdocumenten

Het Rijk bepaalt jaarlijks een maximum voor de tarieven dat een gemeente in rekening mag brengen voor een paspoort en een Nederlandse identiteitskaart. Dit tarief bestaat uit een (door de gemeente af te dragen) rijksbijdrage en een vergoeding voor de kosten die door de gemeente worden gemaakt.

Een gemeente mag niet meer dan het maximumtarief aan de burger in rekening brengen. Vanaf 1 maart 2014 gelden er twee tarieven omdat de geldigheidsduur van de documenten is verlengd van vijf tot tien jaar: één voor personen van achttien jaar en ouder en één voor personen tot 18 jaar. Voor deze laatste groep blijft de geldigheid van de documenten gehandhaafd op (maximaal) vijf jaar. Dit geldt ook voor het reisdocument voor vluchtelingen en het reisdocument voor vreemdelingen.

Tabel 2.1 Geldende maximale tarieven voor de paspoorten en ID-kaarten 2012-2015⁶

Geldende maximale tarieven voor de paspoorten en ID-kaarten 2012-2015	Maximumtarief	w.v. Rijksdeel	w.v. Gemeentelijk deel
Paspoort			
2012	€ 48,73	€ 19,60	€ 29,13
2013	€ 50,35	€ 20,80	€ 29,55
2014	€ 51,05	€ 21,20	€ 29,85
2015	€ 51,20	€ 21,20	€ 30,00
Nederlandse Identiteitskaart			
2012	€ 40,05	€ 13,90	€ 26,15
2013	€ 41,90	€ 15,35	€ 26,55
2014	€ 28,36	€ 5,30	€ 23,06
2015	€ 28,48	€ 5,30	€ 23,18

Het gemeentelijke deel en het Rijksdeel van de tarieven wordt jaarlijks geïndexeerd en is bedoeld om de door de gemeente gemaakte kosten te dekken.

2.2 Wijzigingen Paspoortwet

Sinds 20 januari 2014 worden er geen vingerafdrukken meer opgenomen bij de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart. Bij de aanvraag van een paspoort worden nog maar twee vingerafdrukken opgenomen in plaats van vier.

⁶ 2013: http://www.rijksdienstvooridentiteitsgegevens.nl/Reisdocumenten/Nieuws/Tarieven_reisdocumenten_2013

2014: http://www.rijksdienstvooridentiteitsgegevens.nl/Reisdocumenten/Informatiebank/Procedures/Tarieven/Tarieven_reisdocumenten_2014

2015: http://www.rijksdienstvooridentiteitsgegevens.nl/Reisdocumenten/Informatiebank/Procedures/Tarieven/Overzicht_tarieven_reisdocumenten_2015

Sinds 9 maart 2014 is voor paspoorten en identiteitskaarten voor volwassenen een geldigheidsduur van tien jaar ingevoerd. Tot dat moment was een paspoort vijf jaar geldig. Voor dit onderzoek gaan wij uit van de tarieven die horen bij een reisdocument met de geldigheidsduur van vijf jaar aangezien dit van toepassing was voor de situatie ten tijde van de onderzoeksperiode (2012/2013). Overigens is het gemeentelijk deel voor een paspoort van 5 jaar of 10 jaar hetzelfde in 2015.

Vanaf 9 maart 2014 zijn de (maximale) tarieven voor de reisdocumenten veranderd. Een paspoort kostte voorheen bij een gemeente maximaal € 50,35 en nu kost het voor mensen van 18 jaar en ouder € 66,96. Dit paspoort is dus wel twee keer zo lang geldig. Een identiteitskaart die tien jaar geldig is, kost nu voor volwassenen € 52,95, waar dit voorheen € 41,90 bedroeg. De identiteitskaart kostte voorheen voor jongeren tot en met 13 jaar € 31,85 en nu € 28,36.

2.3 Aantal uitgegeven documenten

Zoals aangegeven in paragraaf 1.4 is bij de kostenmeting uitgegaan van de jaren 2012 en 2013. Om een kostprijs per document te kunnen bepalen, is het nodig om de verstrekte aantallen inzichtelijk te hebben. Onderstaand overzicht maakt de verstrekte aantallen inzichtelijk voor de gemeente Utrecht en de stadsdelen Amsterdam Noord en Amsterdam Nieuw-West voor de periode 2012 en 2013.

Tabel 2.2 Verstrekte aantallen voor de gemeente Utrecht en Stadsdelen Amsterdam Noord en Amsterdam Nieuw-West

	Utrecht		Amsterdam Noord		Amsterdam Nieuw-West	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Nationaal paspoort, zaken- en faciliteitenpaspoort	53.857	46.290	13.044	11.004	23.858	18.420
Vluchtelingenpaspoort	210	172	51	54	79	58
Vreemdelingenpaspoort	99	345	12	27	24	79
Nederlandse identiteitskaart	21.472	15.508	7.564	5.902	10.590	7.713
Bijschrijving kind	31	0	6	0	6	0
TOTAAL	75.669	62.315	20.677	16.987	34.557	26.270

Hoofdstuk 3 Kostenmetingen

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag centraal: *Welke kosten maakt een G4-gemeente jaarlijks voor het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten?*

3.1 Onderzoekskader

Het Ministerie van BZK heeft kaders⁷ opgesteld ten aanzien van de kosten die wel en niet mogen worden toegerekend aan een product/dienst. Het Ministerie van BZK maakt onderscheid tussen directe kosten en indirecte kosten.

Directe kosten

Onder directe kosten worden de kosten verstaan die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verleende dienstverlening c.q. de verstrekte diensten en producten. Dit kunnen ook overheadkosten zijn zolang deze kosten maar in enige mate in verband staan met de verstrekte diensten en producten. Denk bijvoorbeeld aan de kosten voor management en ondersteuning van het personeel, opleidingskosten, verzekeringen, et cetera. Uit de wetsgeschiedenis en jurisprudentie van provincies, gemeenten en waterschappen blijkt dat de volgende kostencomponenten verhaald kunnen worden:

- personeelskosten
- materiële kosten
- huisvestingskosten
- specifieke automatiseringskosten
- personele overheadkosten

Indirecte kosten

Onder indirecte kosten worden de kosten verstaan die niet rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verleende dienstverlening c.q. de verstrekte diensten en producten. Indirecte kosten zijn meer gerelateerd aan de afweging van het algemene belang dan aan het individuele belang. Voorbeelden hiervan zijn:

- beleidsvoorbereiding en algemene inspraakprocedures
- handhaving, controle en toezicht
- bezwaar- en beroepsprocedures

Het Ministerie van BZK stelt dat alleen de directe kosten inclusief de (toerekenbare) overheadkosten in aanmerking komen voor doorbelasting aan de producten. Logischerwijs dienen de indirecte kosten buiten beschouwing gelaten te worden.

Op basis van het bovenstaande is een doorvertaling gemaakt naar de kostencomponenten die relevant zijn voor dit onderzoek (zie tabel 3.1). Hierbij is een onderscheid gemaakt in kosten die direct verband houden met het aanvraag-

⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010, *Handreiking kostentoe rekening leges en tarieven*, januari, pp. 1-235

en uitgifteproces van reisdocumenten en dus voor 100% toegerekend kunnen worden en kosten die niet specifiek zijn toe te wijzen aan de uitgifte van reisdocumenten maar hier wel betrekking op of een relatie mee hebben. Deze kosten zijn door middel van de verdeelsleutels toegewezen (zie tabel 3.2).

Tabel 3.1 Onderzoekskader

	Kostencomponent	Toelichting
1. DIRECTE KOSTEN	Personeelskosten	<ul style="list-style-type: none"> Salarissen en sociale lasten van het personeel dat direct betrokken is bij het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten (zowel front- als backoffice, inclusief inhuur). Salarissen en sociale lasten van het personeel dat een relatie heeft met de uitgifte van reisdocumenten – verdeling via verdeelsleutels (zie tabel 3.2), voorbeelden KCC-medewerkers, management burgerzaken, et cetera).
	Materiële kosten	<ul style="list-style-type: none"> Kantoorbenodigdheden (bureaus, papier, pc's, telefoon, printers, et cetera).
	Afdracht rijksleges	
2. OVERHEADKOSTEN		
2a. Materiele overhead (doorbelasting via kostenverdeelstaat)	Huisvestingskosten	<ul style="list-style-type: none"> Kapitaal-/huurlasten. Rente- en afschrijvingskosten. Onderhoudskosten (o.a. schoonmaak, beheer, verzekeringen). Kosten van water, elektriciteit en gas.
	Specifieke automatiseringskosten	<ul style="list-style-type: none"> Kosten voor systemen en apparatuur (o.a. reiskostenmodule, afsprakenmodule, paspomaat, datacommunicatie, et cetera).
2b. Personele overhead (doorbelasting via kostenverdeelstaat)	Afdelingsondersteuning	<ul style="list-style-type: none"> Secretariaat en receptie.
	Concernoverhead	<ul style="list-style-type: none"> O.a. gemeentesecretaris, financiële administratie, planning en control, ICT ondersteuning en helpdesk, personeel en organisatie, en gemeentelijke communicatie en voorlichting.
	Overige personele lasten	<ul style="list-style-type: none"> opleiding en training, werving en selectie, arbo-zorg, et cetera.
3. OVERIGE KOSTEN	BCF-compensabele btw	

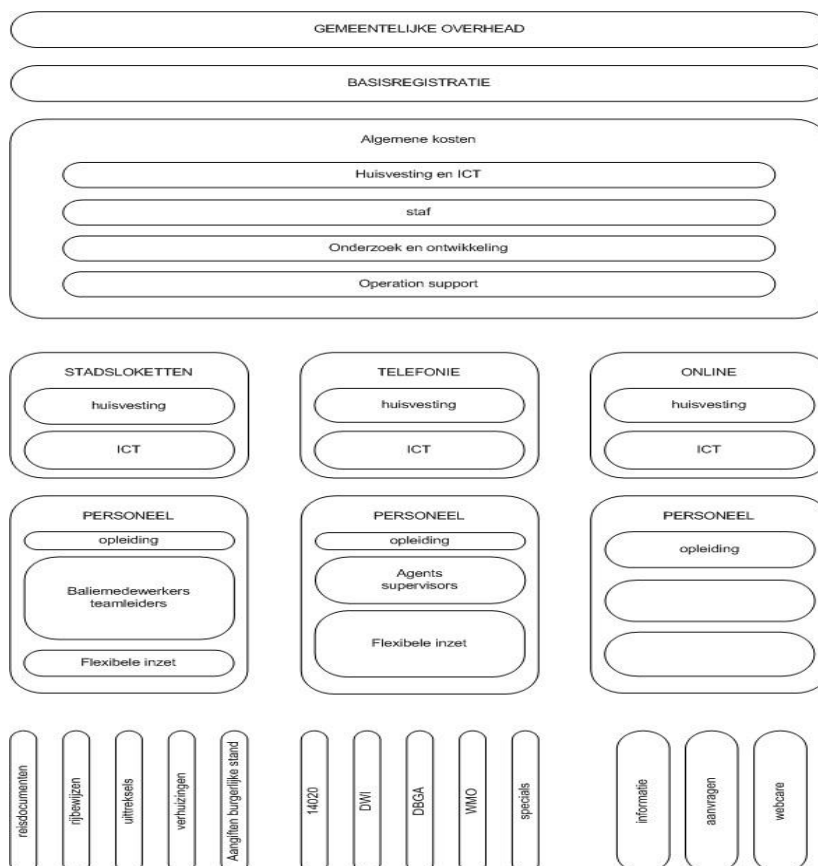
De verdeelsleutels zijn afzonderlijk voor de gemeenten Amsterdam en Utrecht bepaald. Voor Amsterdam is dit gedaan door te kijken wat het percentage reisdocumenten is binnen het geheel van de producten en diensten binnen burgerzaken (38,94%). Voor Utrecht is gekeken naar de verhouding tussen het aantal productieve uren inzake reisdocumenten en het totaal aantal productieve uren binnen burgerzaken (50,79%). De overheadkosten worden toegerekend door middel van de geldende kostenverdeelstaat bij de gemeenten.

Tabel 3.2 Opbouw van de verdeelsleutel Amsterdam en Utrecht (2013) (zie ook bijlage 3)

	Amsterdam		Utrecht	
	Aantallen	Verdeelsleutel	Productieve uren	Verdeelsleutel
Reisdocumenten	182.000	38,94%	14.978	50,79%
Overige burgerzakenproducten	285.360	61,06%	14.513	49,21%
Totaal	467.360	100,00%	29.491	100,00%

Bij de bepaling van kostprijs is uitgegaan van de totale kosten van de dienstverlening van de gemeente, waarna door middel van logische verdeelsleutels is toegewerkt naar de kostprijs van reisdocumenten. Figuur 3.1 maakt dit inzichtelijk: er wordt vanuit de totale kosten en steeds verder toegedeeld naar de kosten van de uitgifte van reisdocumenten (zie links onderin).

Figuur 3.1 Top-down benadering van kostentoekening (o.b.v. model Amsterdam).



3.2 Onderzoeksaanpak

Het kostenonderzoek is uitgevoerd in de gemeenten Amsterdam (stadsdeel Noord en Nieuw-West) en Utrecht. Bij deze gemeenten zijn aan de hand van een vragenlijst/format de benodigde kostengegevens opgevraagd. Daarnaast hebben ook diverse bijeenkomsten met de vakinhoudelijke medewerkers plaatsgevonden. Doelstelling van deze bijeenkomsten was verdere informatievergaring met betrekking tot het inzichtelijk maken en het aangevuld krijgen van het benodigde cijfer- en feitenmateriaal en duiding van dit materiaal. Tijdens deze bijeenkomsten heeft validatie plaatsgevonden van de cijfers.

De volgende bewerkingen zijn uitgevoerd:

- Er is uitgegaan van 10% afgebroken aanvragen: dit zijn aanvragen van reisdocumenten, die gedurende het proces zijn afgebroken. Dit kan worden veroorzaakt doordat de aanvraag is geannuleerd of dat het document niet is uitgegeven en er geen leges zijn betaald.
- Voor het toerekenen van directe kosten die een relatie hebben met de realisatie van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten (maar niet 100%) is gebruik van gemaakt van verdeelsleutels. Voorbeelden zijn de afdelingshoofden burgerzaken, medewerkers KCC, organisatiekosten en algemeen beheerkosten van de afdeling burgerzaken.
- Correctie voor planningsefficiency: voor de gemeente Amsterdam is als uitgangspunt 58% genomen en voor de gemeente Utrecht 75%.

3.3 Interpretatie van de gegevens

Wat betreft de interpretatie van de kostengegevens zijn drie kanttekeningen vooraf op zijn plaats.

Beschikbaarheid van de gegevens en het gewenste detailniveau

De belangrijkste kanttekening betreft de beschikbaarheid van de gegevens: zowel Amsterdam als Utrecht beschikken (evenals de meeste andere gemeenten overigens) niet over financiële gegevens waaruit direct kan worden afgeleid welke kosten jaarlijks zijn gemoeid met het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. De verklaring hiervoor is eenvoudig: de kosten worden in de financiële administratie niet tot op het hiervoor vereiste detailniveau onderscheiden en geregistreerd⁸. Amsterdam en Utrecht beschikken wel over gegevens op het niveau van afdelingen, ondersteunende diensten of hoofdprocessen. Welk deel van deze kosten is gemoeid met het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten (zowel front- als backoffice, als toerekenbare overhead) wordt echter niet of slechts ten dele geregistreerd. Om hier zicht op te krijgen, moeten veelal aanvullende schattingen en verdelingen worden gemaakt. Dergelijke schattingen zijn door de onderzoekers in overleg met de betrokken medewerkers van de gemeenten Amsterdam en Utrecht gemaakt en vormen de bouwstenen op basis waarvan de

⁸ Gemeenten zijn overigens ook niet verplicht om op een dergelijk detailniveau te registeren. De indeling van de begroting en jaarrekening is vrij. De wetgever heeft hiervoor gekozen omdat de informatiebehoefte van de gemeenteraad voorop staat. Ook zijn er geen voorschriften voor de interne organisatie van het gemeentelijke beleids- en beheersproces; dus ook niet voor de methode van kostentoerekening.

verschillende kostenberekeningen zijn gebaseerd. Bij de interpretatie van de kostengegevens zoals weergegeven in tabel 3.3 dient hiermee rekening gehouden te worden. Met name de kostengegevens van het stadsdeel Amsterdam Nieuw-West moeten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, omdat de benodigde financiële gegevens op een dusdanig abstractieniveau zijn aangeleverd, dat een zuivere vergelijking moeilijk te maken is. De resultaten van Amsterdam Nieuw-West moeten dan ook gezien worden als indicatie.

Onderzoekperiode 2012-2013

Een tweede kanttekening betreft de onderzoeksperiode 2012-2013. Gekozen is voor deze periode omdat ten tijde van het onderzoek realisatiegegevens over 2014 nog niet beschikbaar waren. Het gevolg hiervan is wel dat wijzigingen die na 1 januari 2014 in de Paspoortwet zijn doorgevoerd niet zijn meegenomen in de kostenmetingen, zoals de halvering van het aantal vingerafdrukken voor het paspoort, geen vingerafdrukken meer voor de identiteitskaart (20 januari 2014) en de verlenging van de geldigheidsduur voor volwassenen van 5 naar 10 jaar (9 maart 2014). Deze maatregelen worden verondersteld tot lagere uitvoeringskosten te leiden. Omgekeerd hebben gemeenten sinds 9 maart 2014 te maken met derving van inkomsten als gevolg van de afschaffing van de vermissingsleges.

Er is uitgegaan van realisatiecijfers in plaats van begrotingscijfers. Deze cijfers zijn vastgesteld door de accountant (jaarrekening) en tijdens het onderzoek gevalideerd met de onderzochte gemeenten.

Alleen onderzoek bij Amsterdam en Utrecht

Tot slot merken we nog op dat de resultaten niet representatief zijn voor de G4 als geheel. Er is geen onderzoek gedaan naar de kosten van de uitgifte van reisdocumenten bij de gemeenten Den Haag en Rotterdam.

3.4 Resultaten

In tabel 3.3 zijn de kosten (totaal en per reisdocument) weergegeven van de gemeente Utrecht, het stadsdeel Amsterdam Noord en het stadsdeel Amsterdam Nieuw-West voor het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Het betreft de gerealiseerde kosten over de onderzoeksjaren 2012 en 2013.

Tabel 3.3 De gerealiseerde kosten voor de uitgifte van reisdocumenten in euro's per gemeente voor de boekjaren 2012 en 2013

	Utrecht		Amsterdam Noord		Amsterdam Nieuw-West ⁹	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
1. DIRECTE KOSTEN						
- totale kosten ((x 1.000))	€ 3.846	€ 3.349	€ 1.298	€ 1.276	€ 2.572	€ 2.198
- per reisdocument	€ 50,83	€ 53,74	€ 62,77	€ 75,12	€ 74,43	€ 83,69

⁹ Zoals aangegeven in paragraaf 3.3 zijn de cijfers voor Amsterdam Nieuw-West indicatief.

	Utrecht		Amsterdam Noord		Amsterdam Nieuw-West ⁹	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
w.v. Personeelskosten	€ 26,31	€ 28,44	€ 38,68	€ 49,78	€ 44,77	€ 52,70
w.v. Materiële kosten	€ 5,57	€ 5,08	€ 5,83	€ 5,79	€ 7,82	€ 10,09
w.v. Afdracht Rijksleges	€ 18,94	€ 20,22	€ 18,27	€ 19,56	€ 21,84	€ 20,90
2. OVERHEADKOSTEN						
- totale kosten ((x 1.000)	€ 853	€ 794	€ 322	€ 328	€ 1.051	€ 939
- per reisdocument	€ 11,27	€ 12,74	€ 15,56	€ 19,32	€ 30,43	€ 35,76
2a Materiele overhead						
w.v. Huisvesting	in tot.	in tot.	in tot.	in tot.	in tot.	in tot.
w.v. Automatisering.	in tot.	in tot.	in tot.	in tot.	in tot.	in tot.
2b Personele overhead						
w.v. Management	in tot.	in tot.	in tot.	in tot.	in tot.	in tot.
w.v. Afdelingsondersteuning	in tot.	in tot.	in tot.	in tot.	in tot.	in tot.
w.v. Concernoverhead	in tot.	in tot.	in tot.	in tot.	in tot.	in tot.
w.v. Overige pers. lasten	in tot.	in tot.	in tot.	in tot.	in tot.	in tot.
3. OVERIGE KOSTEN						
- totale kosten ((x 1.000)	€ 0	€ 0	€ 197	€ 166	€ 329	€ 257
- per reisdocument			€ 9,53	€ 9,79	€ 9,53	€ 9,79
w.v. BCF-compensabele BTW	-	-	-	-	-	-
w.v. Personeelskosten DBI	n.v.t.	n.v.t.	€ 2,13	€ 2,39	€ 2,13	€ 2,39
w.v. Beheerskosten DBI	n.v.t.	n.v.t.	€ 7,40	€ 7,40	€ 7,40	€ 7,40
TOTAAL	€ 4.699	€ 4.143	€ 1.817	€ 1.771	€ 3.953	€ 3.395
TOTAAL (per reisdocument)	€ 62,10	€ 66,48	€ 87,87	€ 104,23	€ 114,40	€ 129,23

Directe kosten

Personeelskosten

Uit de tabel blijkt dat Utrecht relatief gezien een lage component personeelskosten kent in vergelijking met de onderzochte stadsdelen. Dit heeft voor een deel te maken met de gehanteerde netto productiviteitsnorm. Onder netto productiviteit wordt verstaan het aantal beschikbare uren per fte per jaar (1.872) minus verlof, extra verlof, seniorenverlof, overig afwezig, opleiding, persoonlijke verzorging en werkoverleg. Utrecht hanteert een netto aantal van 1.360 beschikbare uren, tegen 1.320 uur in het geval van Amsterdam. Vervolgens is het de vraag hoe efficiënt deze beschikbare productieve uren kunnen worden ingezet ten behoeve van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Medewerkers kunnen namelijk niet 100% van de beschikbare tijd met het verstrekken van reisdocumenten bezig zijn, als gevolg van:

- (Korte) pauzes (roken, koffie, bijpraten) en persoonlijke verzorging (toiletbezoek, et cetera).
- Storingen, computerproblemen¹⁰, verstoring van concentratie door collega's, vragen, telefoontjes, e-mails, et cetera, waardoor een medewerker zich elke keer opnieuw weer moet inlezen in waar hij mee bezig was.
- Planningsleegloop: onder planningsleegloop wordt de tijd verstaan dat medewerkers niet direct bezig zijn met de afhandeling van klantvragen, maar bijvoorbeeld wachten op een volgende klant of een klant die is opgeroepen maar niet aan de balie verschijnt (no show), of bij wisseling van medewerkers achter de balie. De planningsleegloop kan theoretisch 0 bedragen. In de praktijk is dit echter niet haalbaar, ook niet als taken slim worden gecombineerd. Volgens COPC, een internationaal erkend kwaliteitsinstituut voor klantcontactcentra, is een bezettingsgraad van 70 tot 75% het maximaal haalbare. Hoger is ook niet gewenst omdat dan een sterke toename van het ziekteverzuim zal ontstaan en er ook geen ruimte meer in de bezetting is om variaties in de klantenstroom op te vangen (en dus de wachttijden oplopen).

Het onderzoeksbureau McKinsey¹¹ heeft voor de gemeente Amsterdam becijferd dat, als gevolg van bovenstaande factoren, een gemiddeld productiviteitsverlies van 42% optreedt. Met andere woorden: 58% van de beschikbare uren (= 766 uur per fte) kan daadwerkelijk worden ingezet voor de primaire taak c.q. het verstrekken van reisdocumenten. Dit percentage is als uitgangspunt gehanteerd bij de berekeningen. Voor Utrecht is, op basis van een schatting van de gemeente Utrecht, uitgegaan van een productiviteit van 75% (= 1.020 uur per fte).

Een tweede verklaring voor de lagere personeelslasten in Utrecht in vergelijking tot de onderzochte stadsdelen zijn de verschillen in inschaling van het personeel. In de gemeente Utrecht zitten mensen met een schaal 5, 6 en 7 aan de balie (in de berekening bij Utrecht is uitgegaan van schaal 7). Er is een supervisor met schaal 8 en een teamleider met schaal 10. In de onderzochte stadsdelen van de gemeente Amsterdam is dit anders, namelijk:

- loketmedewerkers: schaal 7 en 8;
- senior-medewerkers (burgerlijke stand, kassa, fraude): schaal 8;
- kwaliteitsmedewerkers: schaal 10;
- coördinatoren: schaal 10;
- managers: schaal 12 en 14;
- staf adviseurs: schaal 12.

Tot slot wijzen we nog op de verschillen in efficiency. Dit zijn verschillen die met het proces en of de werkwijzen te maken hebben. Amsterdam bijvoorbeeld heeft er voor gekozen om in het aanvraagproces een extra check op de identiteit in te bouwen (het zogenaamde vier ogen principe). Utrecht kent dit principe niet.

¹⁰ Volgens onderzoeksinstituut CTIT van de Universiteit Twente (2012) verliest de Nederlandse werknemer dagelijks alleen al aan slecht functionerende ICT-voorzieningen en ontoereikende digitale vaardigheden gemiddeld 8% van zijn werktijd.

¹¹ McKinsey 2012: eindrapport validatie businesscase retailconcept dienstverlening

Overheadkosten

De totale overheadkosten¹² liggen in Amsterdam Nieuw-West met gemiddeld € 35,76 per reisdocument in 2013 (= 42,7% van de totale kosten) beduidend hoger dan in Amsterdam Noord (€ 19,34 = 25,72%) en Utrecht (€ 12,74 = 23,71%). Dit wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de hogere huisvestingskosten in Amsterdam Nieuw-West: het stadsdeel beschikte tijdens de onderzoeksperiode 2012 en 2013 over vier panden. In 2014 is Amsterdam Nieuw-West overgaan naar één pand. De verwachting is dat de huisvestingskosten hierdoor zullen dalen. Omgekeerd is de gemeente Utrecht in oktober 2014 verhuisd naar een nieuw gebouw. Dit zal naar alle waarschijnlijkheid tot gevolg hebben dat de huisvestingskosten zullen stijgen. Andere factoren die van invloed kunnen zijn op de verschillen in overheadkosten zijn:

- De verschillen in aankleding van de publieksruimte (aantal balies, inrichting wachtruimte, et cetera).
- De verschillen in ICT-voorzieningen. Zo heeft de gemeente Utrecht in 2014 een nieuw klantverwijssysteem geïntroduceerd en is men zaakgericht gaan werken. Vanaf 2014 zullen de automatiseringskosten daardoor stijgen en dit heeft zijn invloed op kostprijs. In 2012 en 2013 waren deze kosten niet aanwezig. Tevens waren de exploitatielasten van de automatisering laag, omdat de oude systemen waren afgeschreven.
- De verschillen in toerekening van de overheadkosten.

Overige kosten

Onder de overige kosten zijn de kosten opgenomen die niet konden worden toegedeeld. In het geval van Amsterdam gaat het om de kosten van de Dienst Basis Informatie (DBI). Deze dienst voert activiteiten uit ten behoeve van de uitgifte van reisdocumenten. Het betreft:

- specifieke financiële administratie van reisdocumenten;
- ICT-ondersteuning Servicedesk op reisdocumenten;
- vragen helpdesk Adviesbureau;
- ondersteuning en instructies loketten;
- voorlichting, tekst website en brief (afdeling communicatie);
- verstrekkingen en archivering gevonden documenten;
- informatievragen reisdocumenten (verstrekkingen en archivering);
- 24b Paspoortwet en fraudeonderzoek;
- beheerkosten Key2 Burgerzaken.

De kosten van deze activiteiten zijn bepaald op basis van de ureninzet van DBI. In de gemeente Utrecht zijn deze kosten opgenomen in de materiële kosten en overheadkosten.

¹² Het Ministerie van Financiën maakt jaarlijks een handreiking voor de bepaling van de gemiddelde overhead. In de handreiking van 2012 wordt uitgegaan van een gemiddelde van 32,88% over alle functieschalen heen. In de handreiking van 2013 wordt uitgegaan van een gemiddelde van 32,55%.

In het onderzoek is, mede op verzoek van de begeleidingscommissie, gepoogd om de kosten van een aantal kostencomponenten apart in beeld te brengen. Het betreft:

- kosten inzake de afhandeling van informatieverzoeken van Politie, Ministerie van BZK en de Koninklijke Marechaussee;
- kosten van opleidingen die medewerkers verplicht moeten volgen;
- opleidingskosten, bijvoorbeeld opleiding nieuwe medewerkers in het reisdocumentenproces, jaarlijkse bijscholing van medewerkers en driejaarlijkse cursus look-a-like herkennen);
- voorlichtingskosten, bijvoorbeeld bijhouden van informatie over reisdocumenten op de gemeentelijke website; waarschuwingsbrieven voor (veel)vermissers);
- beveiligingskosten, die specifiek voor de reisdocumenten worden gemaakt;
- kosten deelname aan de proeftuin thuisbezorgen;
- kosten paspomaat;
- kosten van de afsprakenmodule (programma voor het maken van afspraken met de afdeling burgerzaken).

Uit onderstaande tabel blijkt dat dit maar beperkt is gelukt. Alleen voor Utrecht en Amsterdam Noord zijn wij erin geslaagd om een aantal kostencomponenten uit de administratie te herleiden.

Tabel 3.4 Specifieke kostencomponenten

	Utrecht		Amsterdam Noord		Amsterdam Nieuw-West	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Afhandeling informatieverzoeken	-	-	-	-	-	-
Opleidingen (verplicht)	-	-	€ 3.955	€ 10.784	-	-
Overige opleidingskosten	€ 34.040	€ 34.040	€ 23.847	€ 7.958	-	-
Voorlichting en communicatie	€ 1.620	€ 1.620	-	-	-	-
Beveiliging	€100.000 ¹³	€100.000	-	-	-	-
Proeftuin thuisbezorgen	-	-	-	-	-	-
Paspomaat	-	-	-	-	-	-
Afsprakenmodule	-	-	€ 27.802	€ 18.742	-	-
Beheer cashgeld	€ 13.770	€ 13.770	-	-	-	-
TOTAAL	€149.430	€149.430	€ 27.802	€ 18.742	-	-

Kostprijs per paspoort en identiteitskaart

In tabel 3.5 is de kostprijs per reisdocument weergegeven, uitgesplitst naar de gemeentelijke kosten en de kosten van de afdracht aan het Rijk. Daarnaast is de kostprijs per paspoort en identiteitskaart weergegeven. Dit bedrag is verkregen door de gemeentelijke kosten op te tellen bij de rijksafdracht per paspoort en

¹³ De beveiligingskosten à € 100.000 van de gemeente Utrecht hebben betrekking op het gehele gebouw, maar zijn niet opgenomen in de berekening. Het blijkt niet mogelijk om vanuit de administratie van de gemeente een nadere specificatie te maken.

identiteitskaart. Het eerste dat opvalt is dat de kosten van de afdracht aan het Rijk¹⁴ (zoals afgeleid uit de door Amsterdam en Utrecht aangeleverde financiële informatie) lager zijn dan het tarief dat door het Rijk wordt berekend: respectievelijk € 19,50 (2012) en € 20,80 (2013) voor een paspoort en € 13,90 (2012) en € 15,30 (2013) voor een identiteitskaart.

De gemeentelijke kosten variëren van € 43,16 (2012) en € 46,27 (2013) in Utrecht tot € 92,56 en € 108,33 in Amsterdam Nieuw-West.

In Utrecht is gerekend met een planningsefficiency van 75%. Wanneer we dezelfde planningsefficiency hanteren als in Amsterdam (58%) dan stijgt de kostprijs voor Utrecht naar € 48,15 voor 2012 en € 51,30 voor 2013.

Dit ligt boven het niveau van de maximaal toegestane leges die gemeenten in 2012 en 2013 voor hun eigen kostendeel gemiddeld in rekening mogen brengen voor een identiteitskaart/paspoort (zie tabel 2.1).

Tabel 3.5 Kostprijs per reisdocument, paspoort en identiteitskaart 2012 en 2013

	Utrecht		Amsterdam Noord		Amsterdam Nieuw-West	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Totale kosten (x 1.000)	€ 4.699	€ 4.143	€ 1.817	€ 1.771	€ 3.953	€ 3.395
w.v. gemeentelijke kosten	€ 3.266	€ 2.883	€ 1.439	€ 1.438	€ 3.199	€ 2.846
w.v. rijksafdracht	€ 1.434	€ 1.260	€ 378	€ 332	€ 755	€ 549
Kostprijs per reisdocument	€ 62,10	€ 66,48	€ 87,87	€ 104,23	€ 114,40	€ 129,23
w.v. gemeentelijke deel	€ 43,16	€ 46,27	€ 69,60	€ 84,68	€ 92,56	€ 108,33
w.v. rijksafdracht	€ 18,94	€ 20,22	€ 18,27	€ 19,55	€ 21,84	€ 20,90
Kostprijs per paspoort	€ 64,88	€ 68,37	€ 91,12	€ 106,76	€ 118,90	€ 133,56
w.v. gemeentelijke deel	€ 43,16	€ 46,27	€ 69,60	€ 84,68	€ 92,56	€ 108,33
w.v. rijksafdracht	€ 21,72	€ 22,10	€ 21,52	€ 22,08	€ 26,34	€ 25,23
Kostprijs per identiteitskaart	€ 55,10	€ 60,82	€ 82,23	€ 99,49	€ 104,20	€ 118,82
w.v. gemeentelijke deel	€ 43,16	€ 46,27	€ 69,60	€ 84,68	€ 92,56	€ 108,33
w.v. rijksafdracht	€ 11,94	€ 14,55	€ 12,63	€ 14,81	€ 11,64	€ 10,49

Opvallend is verder dat zowel in Utrecht, Amsterdam Noord en Amsterdam Nieuw-West de totale kosten zijn afgenomen, terwijl de kosten per reisdocument zijn toegenomen (zie tabel 3.6). Dit komt omdat in 2013 veel minder reisdocumenten zijn verstrekt dan in 2012. We zien dat de kosten niet evenredig meebewegen, waardoor

¹⁴ Op de afdrachten aan het Rijk per document constateren wij een afwijking. De kosten die hier nu per gemeente staan zijn afgeleid uit de gerealiseerde cijfers (jaarrekening). Deze zouden in principe per gemeente gelijk moeten zijn. De afwijkingen worden echter veroorzaakt doordat er sprake is van boekjaaroverschrijdende aanvragen en uitgaven.

de kostprijs per document in het jaar 2013 stijgt. Dit kan worden verklaard, doordat de formatie (personeelskosten) niet meebeweegt met de vraag. Met andere woorden: er is sprake van relatief vaste lasten, die worden gedekt door middel van variabele inkomsten.

Tabel 3.6 Ontwikkeling in aantal verstrekte reisdocumenten en de totale kosten (2012-2013)

	Utrecht	Amsterdam Noord	Amsterdam Nieuw-West
<i>Aantal:</i>			
Reisdocumenten (totaal)	-17,7%	-17,9%	-24,0%
Paspoorten	-13,6%	-15,5%	-22,6%
Identiteitskaarten	-27,8%	-22,0%	-27,2%
Kosten	-11,8%	-2,5%	-14,12%

Hoofdstuk 4 Tijdmetingen

In het vorige hoofdstuk zijn de kosten die voortvloeien uit de Paspoortwet en de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving in beeld gebracht. In dit hoofdstuk gaan we in op de hoeveelheid tijd die in de G4 is gekoppeld aan het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Deze tijdsbesteding is in beeld gebracht aan de hand van tijdmetingen in de gemeente Amsterdam (stadsdeel Noord en stadsdeel Nieuw-West) en de gemeente Utrecht.

4.1 Uitgangspunten

Als uitgangspunten voor de tijdmetingen zijn gehanteerd:

1. ***Alleen de processen/handelingen die (verplicht) voortvloeien uit de Paspoortwet en de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving zijn in de meting betrokken.***

Het betreft de volgende (hoofd)processen:

- aanvraagproces reisdocumenten;
- ontvangst zending reisdocumenten;
- beheer ontvangen reisdocumenten;
- uitgifteproces reisdocumenten;
- archivering reisdocumenten.

Per activiteit is in kaart gebracht hoeveel tijd hieraan op de onderzochte locaties is gekoppeld. Deze tijden zijn vervolgens opgeteld en gedeeld door het totaal aantal reisdocumenten dat in de meting was betrokken. Dat leidt tot de gemiddelde tijdsbesteding per reisdocument.

2. ***Aanvragen van Nederlanders die buiten Nederland woonachtig zijn worden niet meegenomen in de meting.***
3. ***De meting heeft alleen betrekking op werkzaamheden die direct aan het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten toe te rekenen zijn.***
Indirecte activiteiten, zoals leidinggevende en coördinerende taken, beleidsfuncties, beveiliging en eventuele secretariële ondersteuning blijven buiten beschouwing. Ook eventuele leegloop gedurende openingstijden, veroorzaakt door een gevarieerde klantenstroom, en werkzaamheden die periodiek uitgevoerd moeten worden om het aanvraag- en uitgifteproces te kunnen laten plaatsvinden (zoals het beheer van RAAS, het verzenden van brieven over verlopen reisdocumenten, het bijhouden van informatie over reisdocumenten op gemeentelijke website, et cetera¹⁵) zijn niet meegerekend. Met andere woorden: de gemeten tijdsbesteding per reisdocument betreft de netto tijd die is gemoeid met de afhandeling, exclusief *overhead*, *overige werkzaamheden* en *leeglooptijd*. Deze onderdelen zijn wel meegenomen in de kostenmetingen.

¹⁵ Zie ook bijlage 4

4. ***Er wordt uitgegaan van een efficiënt en ‘normaal’ verloop van de dienstverlening.*** Efficiënt wil zeggen dat wordt uitgegaan van: voldoende opgeleid personeel met aantoonbare kennis en ervaring met het aanvragen en uitgegeven van reisdocumenten, een behoorlijk functionerende automatisering en voldoende systeemkennis, beschreven werkprocessen, een adequate interne communicatie en regelmatige bijscholingsmomenten. Normaal wil zeggen dat er geen tussentijdse onderbrekingen en verstoringen in het proces optreden, zoals een gesprek met een collega, het opnemen van de telefoon, het heen en weer lopen om iets te pakken, of hardware problemen. Is dit wel het geval dan is de tijdmeting tijdelijk stopgezet, omdat deze handelingen niet behoren bij het aanvraag- en uitgifteproces. De meting is vervolgens weer hervat zodra de onderbroken werkzaamheden die behoren tot het aangifte- en/of uitgifteproces werden voortgezet.
5. ***Bijzondere situaties worden apart in beeld gebracht.*** De volgende bijzondere situaties worden onderscheiden:
- *Afhandeling van vermissingen.* Dit brengt een aantal extra handelingen met zich mee en dus tijd, met name voor het invullen van formulieren, extra check op de identiteit van de aanvrager en dergelijke.
 - *Afhandeling van reisdocumenten voor vreemdelingen,* in het geval de aanvrager niet de Nederlandse nationaliteit heeft en geen reisdocument kan verkrijgen van de eigen autoriteiten. Ook dit brengt extra handelingen met zich mee (onder andere invullen C1-formulier, verzending BuZa).
 - *Afhandeling van reisdocumenten voor vluchtelingen,* in het geval de aanvrager een vluchtelingenstatus (asiel bepaalde of onbepaalde tijd) heeft.
 - *Aanvragen van kinderen tot 12 jaar.*
 - *Niet in behandeling genomen aanvragen.*
 - *Thuisbezoeken,* in het geval de aanvrager niet kan verschijnen aan het loket (gevangenis, verzorgingstehuis).

In het onderzoek is de (extra) tijd die met bovenstaande bijzondere situatie is gemoeid en de frequentie waarmee dit gebeurt afzonderlijk in beeld gebracht, zodat bij de verwerking van de gegevens rekening kan worden gehouden met een afwijkende doorlooptijd bij betreffende afwijkende situatie.

4.2 Onderzoekopzet

De tijdmetingen zijn uitgevoerd in de weken 49 tot en met 51 van 2014. In week 49 is geklokt in Utrecht, in week 50 in het stadsdeelkantoor Amsterdam Noord en in week 51 in het stadsdeelkantoor Amsterdam Nieuw-West. In totaal zijn 75 aanvraagprocessen en 48 uitgifteprocessen geregistreerd. Hoewel dit aantal beperkt lijkt, is de ervaring uit identieke onderzoeken in andere gemeenten die zijn uitgevoerd, dat dit voldoende is.

Bestudering van een groter aantal aanvragen versterkt weliswaar de bevindingen, maar geeft doorgaans geen ander beeld¹⁶.

Tabel 4.1 Aantal tijdmetingen per locatie

	Aanvraag	Uitgifte
Utrecht	32	29
Amsterdam Noord	22	10
Amsterdam Nieuw-West	21	9
TOTAAL	75	48

4.3 Uitkomsten

Aanvraagproces reisdocumenten

In tabel 4.2 is de gemiddelde tijd van de onderdelen van het aanvraagproces weergegeven zoals deze in de metingen in Amsterdam en Utrecht zijn waargenomen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat in de praktijk de verschillende processtappen nog wel eens door elkaar heen lopen. Er is getracht zo goed mogelijk een onderscheid te maken tussen de afzonderlijke stappen. Met name bij de stappen 2 en 3 en 6, 7 en 8 is dit onderscheid echter niet altijd even scherp te maken, bijvoorbeeld omdat de burger wordt gevraagd een handtekening op de scankaart te plaatsen (onderdeel stap 4) of een formulier in te vullen/controleren (stap 6), terwijl tegelijkertijd de identiteit wordt vastgesteld (stap 2), of het onklaar maken van het vorige reisdocument (stap 3) terwijl de burger aan het pinnen/betalen is (stap 7). Bij de interpretatie van de gegevens dient hiermee rekening gehouden te worden.

Uit de tabel blijkt dat er gemiddeld 373 seconden (6,2 minuten) zijn gemoeid met een 'standaard' aanvraagproces. Daarnaast dient voor de ontvangst aan de receptie¹⁷, de afhandeling van contante betalingen¹⁸ en de verwerking in de

¹⁶ Dit wordt ook wel de sneeuwbalmethode genoemd. Bij deze methode worden er tijdmetingen afgenomen zolang er sprake is van nieuwe informatie die daaruit voortvloeit. Zodra er geen nieuwe informatie of gezichtspunten meer naar voren komen, worden aangenomen dat een verzadigingspunt is bereikt ten aanzien van de dataverzameling. Bovendien moet worden bedacht dat het bij het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten om standaardprocessen gaat met een relatief korte doorlooptijd. Meer metingen betekent dan niet per definitie dat dit ook een ander beeld oplevert.

¹⁷ Met de 'ontvangst aan de receptie' wordt de tijd bedoeld die is gemoeid met receptiewerkzaamheden, zoals de ontvangst en verwijzing van bezoekers, de beantwoording van inhoudelijke vragen en de eerste controle van de aanwezige documenten. Volgens metingen van de gemeente Utrecht nemen deze werkzaamheden gemiddeld 14 seconden per geval in beslag, terwijl Amsterdam Noord uitgaat van ongeveer 10 seconden per geval. Deze tijden zijn opgenomen in tabel 4.2. Amsterdam Nieuw-West kent geen receptie. Desondanks is er toch tijd toegerekend aan deze functie omdat een deel van de bezoekers zich meldt bij informatiebalie die verderop in de publiekshal is gepositioneerd.

¹⁸ In tabel 4.2 zijn onder stap 7 'Innen leges' alleen de pinbetalingen gerekend. Er zijn echter ook klanten die contant willen betalen. De wijze van contant betalen verschilt per gemeente/stadsdeel. In Amsterdam Noord is een

backoffice (zoals het controleren van de gescande aanvragen, eventueel opzoeken van aanvullende documenten en het (dagelijks) controleren van de betalingen) rekening gehouden te worden met gemiddeld 51 seconden extra per reisdocument. Inclusief deze handelingen bedraagt de gemiddelde tijd die nodig is om een (standaard)aanvraag af te handelen 424 seconden, ofwel 7,1 minuten per reisdocument.

Tabel 4.2 Tijdsbesteding per onderdeel van het aanvraagproces (uitgedrukt in gemiddeld aantal seconden per reisdocument)¹⁹

	TOTAAL	Utrecht	Amsterdam Noord	Amsterdam Nieuw-West
Standaardproces				
1. Ontvangst burger aan de balie (aanlooptijd)	10,9	10,0	10,7	12,5
2. Controle documenten en identiteitsvaststelling	97,9	89,8	100,9	107,2
3. Innemen vorig reisdocument	9,0	11,2	6,7	8,1
4. Scannen foto en handtekening	59,6	51,1	54,1	76,7
5. Opnemen vingerafdrukken	67,7	102,0 ²⁰	30,1	51,8
6. Invoeren, controleren en verzenden gegevens	65,2	24,3	79,3	117,2
7. Innen leges (exclusief contante betaling)	30,2	27,4	35,5	29,5
8. Afsluiten aanvraag	32,7	36,0	22,5	35,0
Subtotaal	373,2	351,8	339,8	438,0
Extra werkzaamheden				

aparte betaalbalie ingericht waar de klant (maar ook medewerker) naar toe moet lopen om de betaling af te ronden, terwijl in Amsterdam Nieuw-West contante betaling mogelijk is aan de balie waar het reisdocument wordt aangevraagd: de medewerker loopt dan heen en weer naar de centrale kassa. Utrecht maakt gebruik van een betaalautomaat: de klant ontvangt in dat geval een betaalbewijs waarmee bij de betaalautomaat, die centraal in de publiekshal is geplaatst, kan worden betaald. Vervolgens keert de klant met het betalingsbewijs c.q. de kwitantie terug aan de balie, waarna de aanvraag kan worden afgehandeld. In totaal heeft er in 10 van de 75 geregistreerde aanvragen een contante betaling plaatsgevonden. De gemiddelde doorlooptijd per geval bedraagt 73,5 seconden. Op basis van de aanname dat 10% van de gevallen een contante betaling betreft, betekent dit dus dat er gemiddeld 7,4 seconden extra tijd is gemoeid met het afhandelen van contanten betalingen.

¹⁹ De tijd van alle afzonderlijk gemeten onderdelen (stappen) is steeds opgeteld en gedeeld door het totale aantal reisdocumenten dat in de meting was betrokken; Indien er meerdere reisdocumenten tegelijkertijd zijn aangevraagd dan is de totale doorlooptijd gedeeld door het aantal reisdocumenten. Indien er verschillende producten tegelijkertijd zijn aangevraagd (bijvoorbeeld een paspoort en rijbewijs) dan is alleen de tijd gerekend die betrekking had op de afhandeling van het reisdocument.

²⁰ De langere doorlooptijd in Utrecht wordt met name beïnvloed doordat in Utrecht tijdens de meetdagen veel vaker dan in Amsterdam Noord en Amsterdam Nieuw-West vier of meer vingerafdrukken moesten worden afgenomen (zie ook de tekst onder tabel).

	TOTAAL	Utrecht	Amsterdam Noord	Amsterdam Nieuw-West
Ontvangst burger aan de receptie	8,7	14,0	10,0	2,0
Afhandeling contante betalingen	7,4	7,4	7,4	7,4
Extra inloggen RDM ²¹	7,0	7,0	7,0	7,0
Verwerking in de backoffice ²²	27,7	33,0	25,0	25,0
Subtotaal	50,8	61,4	49,4	41,4
TOTAAL	424,0	413,2	389,2	479,4

Het snelst verloopt een (standaard)aanvraag in Amsterdam Noord gevolgd door Utrecht, waarbij dient te worden opgemerkt dat de totale doorlooptijd in Utrecht beïnvloed wordt door het aantal waargenomen aanvragen waarin er van meer dan vier vingers vingerafdrukken moesten worden genomen. In totaal 33% van alle geregistreerde (paspoort)aanvragen, tegen 11% in Amsterdam Noord en 10% in Amsterdam Nieuw-West. Dit betekent dat de gemiddelde tijd in Utrecht opwaarts beïnvloed is door deze gevallen. Met andere woorden: wanneer er geen situaties zouden voorkomen waarin er van meer dan vier vingerafdrukken zouden moeten worden afgenomen, zou de gemiddelde doorlooptijd in Utrecht beduidend korter zijn.

Een ander opmerkelijk verschil tussen beide gemeenten betreft de benodigde tijd voor het 'invoeren, controleren en verzenden van gegevens': Utrecht heeft hier veel minder tijd voor nodig dan Amsterdam. Dit wordt met name veroorzaakt doordat in Amsterdam gebruik wordt gemaakt van een aanvraagformulier dat dient te worden uitgeprint, gecontroleerd en ondertekend door de aanvrager. Daarnaast wordt het formulier ter toetsing (check op pasfoto) en ondertekening voorgelegd aan een collega. Ook dit brengt extra werkzaamheden en dus tijd met zich mee.

²¹ Het betreft de tijd die gemoeid met het extra inloggen in RDM (bijvoorbeeld omdat medewerkers elkaar afwisselen aan de balie of indien de tijd tussen twee klanten te lang is waardoor RDM automatisch uitlogt).

²² Het betreft de tijd die nodig is voor het controleren van de aanvraag, de foto en handtekening, het eventueel verzamelen van aanvullende gegevens, het verzenden van de aanvraag, en het controleren van de betalingen (einde van de dag). Aan de gemeente Amsterdam en Utrecht is gevraagd hoeveel tijd hier (per dag) mee is gemoeid. Deze tijd is vervolgens omgerekend naar een gemiddelde tijdsbesteding per reisdocument. Niet in de tijd meegenomen zijn de (extra) backofficewerkzaamheden voor een vreemdeling/vluchteling document en vermissingen, zoals de verificatie van vermissingen, het opvragen van informatie bij andere gemeenten, controleren van de verblijfstitel, overleg met de IND, het uitvoeren van nader onderzoek, et cetera. Deze extra tijd is opgenomen in tabel 4.3.

Bijzondere situaties

In het onderzoek is ook aandacht besteed aan de tijd die gemoeid is met een aantal 'bijzondere' situaties die afwijken van het 'normale' aanvraagproces. De resultaten zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 4.3 Extra tijdsbesteding bijzondere situaties (uitgedrukt in gemiddeld aantal seconden per reisdocument)

	TOTAAL	Utrecht	Amsterdam Noord	Amsterdam Nieuw-West
1. Vermissingen	30,6	25,8	32,5	32,5
2. Reisdocumenten voor vreemdelingen en vluchtelingen	5,6	6,8	4,9	5,0
3. Aanvragen van kinderen tot 12 jaar	-	-	-	-
4. Niet in behandeling genomen aanvragen	14,2	13,6	13,4	15,5
5. Thuisbezoeken	27,6	27,6	27,6	27,6
TOTAAL	78,0	73,8	78,4	80,6

Vermissingen

De afhandeling van vermissingen brengt een aantal extra handelingen met zich mee en dus tijd, met name voor het invullen van formulieren, extra check op de identiteit van de aanvrager en dergelijke. De gemiddelde tijd die met deze handelingen is gemoeid bedraagt 241 seconden, zo blijkt uit de metingen. Deze doorlooptijd dient te worden vertaald naar de gemiddelde tijd voor alle aanvraagprocedures. Uit gegevens van het Ministerie van BZK blijkt dat landelijk in 2013 in circa 6% van de gevallen sprake was van een vermissing (zie tabel 4.4). In zowel Utrecht als Amsterdam lag dit percentage hoger: respectievelijk 7,6% en 10,4%. Indien we deze percentages omrekenen over alle reisdocumenten dan komt de gemiddelde (extra) tijdsbesteding voor de afhandeling van een vermissing (aan de balie) uit op respectievelijk 18,3 en 25,0 seconden per reisdocument. Daarnaast dient rekening gehouden te worden met de extra tijd die nodig is voor de verwerking van vermissingen in de backoffice. Volgens metingen van de gemeente Utrecht duurt dit gemiddeld 125 seconden langer dan in het geval van een normale aanvraag. Dit komt overeen met 7,5 seconden per reisdocument. Deze extra tijd is toegevoegd aan de eerdere genoemde tijd per reisdocument voor de afhandeling van een vermissing aan de balie.

Tabel 4.4 Percentage vermissingen (bron: Ministerie BZK)

	Utrecht	Amsterdam	Nederland
2012	6,08%	8,57%	4,64%
2013	7,61%	10,38%	6,04%

Reisdocumenten voor vreemdelingen en vluchtelingen

Ook de afhandeling van reisdocumenten voor vreemdelingen en vluchtelingen brengt een aantal extra handelingen en dus tijd met zich mee (onder andere invullen C1-formulier, verzending BuZa). Hoeveel extra tijd kan op basis van de praktijkmetingen niet worden vastgesteld, omdat er tijdens de meetdagen geen aanvragen voor een vreemdelingen- of vluchtelingenpaspoort zijn voorgekomen. Daarom is gevraagd een schatting te geven. Volgens opgave van de gemeente Utrecht²³ neemt een aanvraag voor een vreemdelingenpaspoort evenals een vluchtelingenpaspoort 631 seconden extra tijd in beslag. Dit komt omgerekend naar alle reisdocumenten²⁴ overeen met 3,8 seconden per reisdocument. Amsterdam schat de extra benodigde tijd voor de afhandeling van een vreemdelingen- en vluchtelingenpaspoort in op 8 minuten²⁵. Dit komt overeen met 1,8 seconden (Amsterdam Noord) en 1,9 seconden (Amsterdam Nieuw-West) per reisdocument. Ook hier komt dan nog de extra tijd bij die nodig is voor de verwerking in de backoffice, omdat andere processen uitgevoerd worden dan bij een normale aanvraag. Wij schatten deze tijd (op basis van de opgaven van de gemeenten) op circa 10 minuten per geval. Dit komt omgerekend naar alle reisdocumenten overeen met 3,1 seconden per reisdocument. Deze (backoffice)tijd is opgeteld bij de benodigde tijd voor de afhandeling van een vreemdelingen- en vluchtelingenpaspoort behandeltijd aan de balie.

Aanvragen van kinderen tot 12 jaar

Voor de afhandeling van aanvragen van kinderen tot 12 jaar is in de tabel geen extra tijd (onder andere voor het meten van de lengte, het controleren van de gezagsverhoudingen en het verwerken van het toestemmingsformulier) opgenomen. Deze waarnemingen lopen mee in de metingen, al naar gelang ze op de meetdagen zijn aangetroffen. Hetzelfde geldt voor ouderen. Ook bij deze groep klanten is veelal extra tijd nodig, bijvoorbeeld omdat meerdere vingerafdrukken moeten worden afgenomen om bruikbare informatie te krijgen, maar ook omdat bij ouderen vaak meer uitleg nodig is. Dit zien we terug in de resultaten waaruit blijkt dat aanvragen van personen ouder dan 65 jaar gemiddeld circa 72 seconden langer duren dan aanvragen van personen onder de 65 jaar. Zoals aangegeven is deze extra tijd niet in de tabel opgenomen, omdat deze waarnemingen zijn meegenomen in het gemiddelde van een standaardaanvraag (zie tabel 4.2).

Niet in behandeling genomen aanvragen

Onder andere omdat de pasfoto niet voldeed aan de gestelde eisen, niet alle in het bezit zijnde reisdocumenten zijn meegenomen, de toestemming van de andere gezaghebbende ouder ontbrak, of omdat de aanvrager onverwachts geen of te weinig geld bij zich had. De aanvrager wordt in dat geval de mogelijkheid geboden om dezelfde dag terug te komen. Gebeurt dit niet dan wordt de aanvraag geannuleerd en dient er een geheel nieuwe aanvraag te worden aangemaakt. In het

²³ Bron: Doorlooptijden van de afdeling dienstverlening Gemeente Utrecht (april 2010).

²⁴ De tijdsbesteding is berekend op basis van het aantal in 2012 en 2013 verstrekte reisdocumenten, vreemdelingen- en vluchtelingenpaspoorten.

²⁵ Bron: Werkgroep leges Burgerzaken Amsterdam (2013).

vorige hoofdstuk zijn we uitgegaan van 10% niet in behandeling genomen aanvragen. Op basis van dit percentage en een gemiddelde tijdsbesteding van 141,5 seconden per niet in behandeling genomen aanvraag²⁶ komt de gemiddelde (extra) tijdsbesteding omgerekend over alle reisdocumenten uit op 14,2 seconden.

Thuisbezoeken

Bij personen die zelf niet in staat zijn om naar het loket te komen, bijvoorbeeld in het geval van ernstig zieke personen of mensen die in een penitentiaire inrichting zitten, is er de mogelijkheid dat een ambtenaar van de gemeente op bezoek gaat. Deze bezoeken kosten relatief meer tijd, onder andere als gevolg van de reistijd, de aanlooptijd, het aan- en uitzetten van de apparatuur, et cetera. Volgens metingen van de gemeente Utrecht duurt een 'thuisbezoek' gemiddeld circa 26,5 minuten, waarvan 2,5 minuten voor het opnemen van de vingerafdrukken en handtekening. Deze tijd dient verdubbeld te worden omdat er altijd twee personen dienen mee te gaan in verband met veiligheidsredenen. Daarnaast moet rekening gehouden te worden met gemiddeld 10 minuten per aanvraag/bezoek voor het maken van een afspraak, de route plannen naar de klant, dossier opmaken en aangeven aan de klant dat het document binnen is. Per saldo neemt een thuisbezoek dus gemiddeld 62 minuten in beslag. In totaal zijn in 2013 520 thuisbezoeken afgelegd. Dit betekent dus dat op jaarbasis een tijdsinvestering nodig is van 32.240 minuten om alle mobiele aanvragen af te kunnen handelen. Dit komt, na aftrek van de gemiddelde standaard doorlooptijd (6,9 minuten, zie tabel 4.2) en omgerekend naar alle reisdocumenten, overeen met 27,6 seconden per reisdocument. Deze extra tijd is opgenomen in tabel 4.3.

Uitgifteproces reisdocumenten

In de volgende tabel is de gemiddelde tijd van de onderdelen van het uitgifteproces weergegeven zoals deze in de metingen in Amsterdam en Utrecht zijn waargenomen. Ook hier geldt dat in de praktijk de verschillende processtappen nog wel eens door elkaar heen lopen. Dit geldt met name voor de stappen 2, 3, 4 en 5. Daarom wordt de tijd voor deze stappen tezamen gepresenteerd.

Uit de tabel blijkt dat er gemiddeld 129 seconden (2,1 minuten) zijn gemoeid met de uitgifte van reisdocumenten. Daarnaast dient voor de ontvangst aan de receptie, de (dagelijkse) ontvangst van de zending reisdocumenten, het beheer van de ontvangen reisdocumenten en de archivering rekening gehouden te worden met gemiddeld 50,7 seconden per reisdocument. Inclusief deze handelingen, bedraagt de gemiddelde tijd die nodig is voor de uitgifte van (standaard)reisdocumenten 179,5 seconden per reisdocument.

²⁶ De tijd is berekend door de aanlooptijd, de tijd die nodig is voor het vaststellen van de identiteit van de aanvrager en de afsluiting van de aanvraag/het gesprek (zoals vastgesteld in tabel 4.2) bij elkaar op te tellen. Deze stappen dient de gemeente immers nogmaals (c.q. tweemaal) te doorlopen, indien de aanvrager zich op een later tijdstip nogmaals meldt voor de aanvraag van hetzelfde reisdocument. Overigens bedroeg de gemiddelde tijdsbesteding van de 10 (niet in behandeling genomen) aanvragen die tijdens de metingen zijn aangetroffen: 174,4 seconden. Mensen stellen vaak aanvullende vragen, begrijpen niet waarom de pasfoto niet goedgekeurd is, waarom een toestemmingsverklaring nodig is, et cetera.

Tabel 4.5 Tijdsbesteding per onderdeel van het uitgifteproces (uitgedrukt in gemiddeld aantal seconden per reisdocument)

	TOTAL	Utrecht	Amsterdam Noord	Amsterdam Nieuw-West
Standaardproces				
1. Ontvangst burger aan de balie (aanlooptijd)	11,2	11,3	8,8	13,4
2. Vaststellen van de identiteit				
3. Innemen vorig reisdocument	27,7	18,2	18,5	35,0
4. Uitreiken document				
5. Verwerken uitgifte (systeem)	89,9	85,8	110,2	83,8
Subtotaal	128,8	125,3	137,5	132,2
Extra werkzaamheden				
Ontvangst burger aan de receptie	8,7	14,0	10,0	2,0
Ontvangst zending reisdocumenten	3,0	3,0	3,0	3,0
Beheer ontvangen reisdocumenten	30,0	30,0	30,0	30,0
Archivering reisdocumenten	9,0	9,0	9,0	9,0
Subtotaal	50,7	56,0	52,0	44,0
Bijzondere situaties				
Extra controle vreemdelingen/vluchtelingen	0,2	0,3	0,1	0,2
Subtotaal	0,2	0,3	0,1	0,2
TOTAAL	179,7	181,6	189,6	176,4

Reisdocumenten voor vreemdelingen en vluchtelingen

Bij het afhalen van een vreemdelingen-/vluchtelingendocument wordt een extra controle uitgevoerd, door het dossier van de aanvrager erbij te pakken. Dit duurt naar schatting 30 seconden langer dan het afhalen van een Nederlands paspoort. Dit komt omgerekend over alle reisdocumenten overeen met 0,2 seconden.

4.4 Totale tijdsbesteding

In tabel 4.6 is de totale tijdsbesteding voor het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten weergegeven. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de weergegeven tijdsbesteding, uitsluitend de tijd betreft die is gemoeid met de direct aan het aanvraag- en uitgifteproces toe te rekenen werkzaamheden. Niet in deze tijdsbesteding meegenomen zijn:

- *Overige (direct productieve) werkzaamheden*, zoals het verwerken van gevonden reisdocumenten, kwaliteitsbewaking en fraudebestrijding, beveiliging, informatieverstrekking (onder andere bijhouden van informatie op de

gemeentelijke website en het beantwoorden van telefonische vragen), gegevensverstrekking, opleiding en training, klachtafhandeling, et cetera.

- *Indirecte werkzaamheden, zoals* management, secretariële ondersteuning, financiële administratie en salarisadministratie.
- *Planningsleegloop*: onder planningsleegloop wordt de tijd verstaan dat medewerkers niet direct bezig zijn met de afhandeling van klantvragen, maar bijvoorbeeld wachten op een volgende klant of een klant die is opgeroepen maar niet aan de balie verschijnt (no show). De planningsleegloop kan theoretisch 0 bedragen. In de praktijk is dit echter niet haalbaar. Medewerkers kunnen om uiteenlopende redenen niet 60 minuten per uur met verstrekken van reisdocumenten of andere klantvragen bezig zijn, ook niet als taken slim worden gecombineerd. Volgens COPC, een internationaal erkend kwaliteitsinstituut voor klantcontactcentra, is een bezettingsgraad van 70 tot 75% het maximaal haalbare. Hoger is ook niet gewenst omdat dan een sterke toename van het ziekteverzuim zal ontstaan, en er ook geen ruimte meer in de bezetting is om variaties in de klantenstroom op te vangen.

Deze werkzaamheden zijn (evenals de materiële kosten) uiteraard wel meegenomen in de kostenmetingen (zie hoofdstuk 3).

Tabel 4.6 Totale (netto) tijdsbesteding aangifte- en uitgifteproces reisdocumenten

	TOTAAL	Utrecht	Amsterdam Noord	Amsterdam Nieuw-West
A. Aanvraagproces reisdocumenten	424,0	413,2	389,2	479,4
B. Uitgifteproces reisdocumenten	179,7	181,6	189,6	176,4
C. Bijzondere situaties	78,0	73,8	78,4	80,6
w.v. vermissingen	30,6	25,8	32,5	32,5
w.v. vreemdelingen/vluchtelingendocument	5,6	6,8	4,9	5,0
w.v. aanvragen van kinderen tot 12 jaar	-	-	-	-
w.v. niet in behandeling genomen aanvragen	14,2	13,6	13,4	15,5
w.v. thuisbezoeken	27,6	27,6	27,6	27,6
TOTAAL (in seconden)	681,7	668,6	657,2	736,4
TOTAAL (in minuten)	11,36	11,14	10,95	12,27

Uit de tabel blijkt dat de gemiddelde tijd die nodig is om een (standaard)aanvraag af te handelen 424 seconden per reisdocument bedraagt (=7,07 minuten). Daar bovenop komt dan nog de tijd die nodig is om bijzondere situaties af te handelen, zoals vermissingen, vreemdelingen en vluchtelingendocumenten en thuisbezoek. In totaal 78,0 seconden (= 1,30 minuten). Voor het uitgifteproces (inclusief ontvangst,

beheer en archivering) is gemiddeld 180 seconden per reisdocument nodig (= 3 minuten). De totale benodigde tijd voor het gehele aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten komt daarmee op 681,7 seconden, ofwel 11,36 minuten per reisdocument. Dit is min of meer vergelijkbaar met de uitkomsten van de tijdmetingen die door de gemeente Utrecht in 2014 (in eigen beheer) zijn uitgevoerd.²⁷ De BMC-normtijd²⁸ daarentegen is ruimer: 17 minuten. Dit verschil wordt verklaard doordat in de BMC-normtijd een aantal processtappen zijn meegewogen die in dit onderzoek niet zijn meegenomen, zoals kashandelingen (opmaken kassa, tellen, et cetera), vraagbaak en coördinatie, et cetera. Bovendien is in de BMC-normtijd rekening gehouden met leegloop, dat wil zeggen de tijd dat medewerkers niet direct bezig zijn met de afhandeling van klantvragen, maar bijvoorbeeld wachten op een volgende klant of een klant die is opgeroepen maar niet aan de balie verschijnt (no show). Met andere woorden de BMC-normtijd is niet één-op-één vergelijkbaar met de uitkomsten van dit onderzoek.

²⁷ Gemeente Utrecht. Doorlooptijden Dienstverlening 2014

²⁸ Het betreft de normtijden zoals vastgelegd in het formatiecalculatiemodel van BMC. Dit model is genormeerd. Dat wil zeggen dat de procestijden tot stand zijn gekomen op basis van bedrijfskundige inzichten, arbeidstechnische metingen en uitgevoerde formatieonderzoeken bij ruim 100 gemeenten/afdelingen Burgerzaken. De procestijden gelden indien de randvoorwaarden (ICT, kennisniveau, werkplek, et cetera) waaronder het werk wordt gedaan, goed zijn ingevuld.

Hoofdstuk 5 *Tijd- en kostenbesparende maatregelen*

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de derde deelvraag van dit onderzoek, deze luidde:

- Welke tijdbesparende mogelijkheden zijn mogelijk te realiseren in het aanvragen uitgifteproces?

De onderstaande aanbevelingen zijn geformuleerd op basis van de kennis en expertise vanuit de onderzoekers.

Voor het beantwoorden van deze vraag, delen wij onze mogelijkheden aan de hand van de volgende indeling:

- Productiviteit en flexibele inzet
- Span of control
- Werkprocessen
- Kwaliteit van de medewerkers
- Sturing en beheersing

1. Productiviteit en flexibele inzet

Het verstrekken van paspoorten is afhankelijk van de vraag van de burger. Dit is ook terug te zien in de fluctuaties in de aantallen (zie bijvoorbeeld tabel 3.6). In paragraaf 3.4 hebben wij aangegeven dat verschillen tussen de gemeente ontstaan door de productiviteit die wordt gerealiseerd. Hoe meer een gemeente in staat is om, door continue monitoring, de capaciteit aan te laten sluiten bij de (verwachte) vraag naar paspoorten, hoe hoger de productiviteit zal zijn. Ook regulering van de vraag, bijvoorbeeld door het werken op afspraak, kan worden ingezet om de productiviteit te vergroten. Echter, in de praktijk heeft het werken op afspraak ook nadelen, onder andere door een verlies van no show en het feit dat elk contact minimaal twee contacten wordt (het maken van de afspraak en de daadwerkelijke afspraak).

Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 meet de gemeente Utrecht de productiviteit nog niet. De gemeente heeft wel een klantvolgsysteem. Dit zal in de toekomst veel meer worden ingezet om de productiviteit te meten. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de inzet van een klantvolgsysteem alleen, niet de volledige productiviteit bij de afhandeling van reisdocumenten kan monitoren. Om hierin ook de midoffice handelingen mee te nemen zal, naast de inzet van een klantvolgsysteem ook een soort van medewerkervolgsysteem of afhandelingsysteem moeten worden ingezet.

In hoofdstuk 3 hebben we geconstateerd dat bij de verstrekking van reisdocumenten sprake is van relatief vaste kosten die worden gedekt door middel van variabele inkomsten. Door middel van het werken met een flexibele schil qua personeel en het werken met forecasting kan ingespeeld worden op de wisselende vraag en kunnen de vaste kosten naar beneden worden gebracht en de kostendekkendheid worden vergroot.

2. Span of control

In dit onderzoek constateren wij bij de onderzochte gemeente en stadsdelen dat de formatie met betrekking tot de verstrekking reisdocumenten als volgt is opgebouwd

Afdeling

- Loketmedewerkers
- Senior medewerkers – backoffice
- Kwaliteitsmedewerker

Leiding

- Coördinator of supervisor
- Manager of teamleider

Staf

- Stafadviseurs

Een maatregel om de kosten te beperken is het vergroten van de span of control. Uiteraard dient hier te worden opgemerkt dat de ideale span of control afhangt van hoe de organisatie is ingericht, welke andere werkzaamheden teamleiders uitvoeren en waar de grens van effectief managen ligt. Advies van onze kant is om periodiek de span of control tegen het licht te blijven houden en bij de vaststelling hiervan een onderbouwde afweging te blijven maken tussen efficiency, productiviteit en kwaliteit.

3. Werkprocessen

Het aangifte- en uitgifteproces van reisdocumenten is een gestandaardiseerd proces, mede als gevolg van de regels en voorschriften die het Rijk stelt, waar in de uitvoering weinig ruimte is om van af te wijken. Toch zijn er op enkele punten verschillen te noemen in de werkwijze van Utrecht, Amsterdam-Noord en Amsterdam Nieuw-West die ook gevolgen hebben voor de werkzaamheden en daarmee de hoeveelheid tijd die is gemoeid met het verstrekken van reisdocumenten. Hieronder beschrijven we enkele van deze verschillen.

- **Laten vervallen (extra) controlewerkzaamheden aan de balie**

In Amsterdam wordt gebruikgemaakt van een aanvraagformulier dat dient te worden uitgeprint door de medewerker en vervolgens gecontroleerd en ondertekend door de aanvrager. De aanvrager verklaart zich hiermee akkoord met de aanvraaggegevens en eventuele kosten van een nieuw paspoort indien de gegevens niet juist zijn weergegeven. Daarnaast wordt het formulier ter toetsing (check op pasfoto) en ondertekening voorgelegd aan een collega. In Utrecht worden beide processtappen niet uitgevoerd, waardoor een aanvraag gemiddeld ongeveer één minuut korter duurt.

- **Afschaffen van contante betaling**

Bij contante betalingen is sprake van een langere gemiddelde doorlooptijd, te weten: 1,2 minuten per geval, wat overeenkomt met circa 7 seconden per aanvraag. Deze tijd zou bespaard kunnen worden door alleen nog pinbetaling toe te staan. In Den Haag bijvoorbeeld is alleen nog contante betaling mogelijk in Den Haag Centrum. In alle overige stadsdeelkantoren is uitsluitend pinbetaling mogelijk.

- **Stoppen met uitreiken van betalings- en afhaalbewijs**
Zowel Utrecht als Amsterdam verstrekken een afhaalbewijs waarin wordt aangegeven hoe, waar en wanneer het reisdocument kan worden afgehaald. Formeel gezien vloeit deze activiteit niet voort uit de Paspoortwet en de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving, en een gemeente kan er dan ook voor kiezen geen afhaalbewijzen meer te verstrekken en daarmee tijdswinst te boeken. Het is echter de vraag in hoeverre deze tijdswinst, die beperkt is, tegen de extra kosten die voortvloeien uit klanten die later toch gaan bellen of langskomen om te informeren naar de status van de aanvraag, locatie, tijdstip, et cetera.
- **Beperken van mobiele verstrekkingen**
Het verstrekken van reisdocumenten op locatie is een service vanuit de gemeente, maar op dit moment wel een service waar hoge kosten aan verbonden zijn. Een gemiddelde mobiele aanvraag duurt minstens 50 tot 60 minuten (uitgaande van 2 personen), waarbij de meeste tijd gaat zitten in de reistijd. Daarnaast moet rekening gehouden worden met gemiddeld 10 minuten per aanvraag/bezoek voor het maken van een afspraak, de route plannen naar de klant, dossier opmaken en aangeven aan de klant dat het document binnen is.
- **Geen teruggave van gevonden reisdocumenten**
- **Overige maatregelen**
 - Verkeerd gepersonaliseerde reisdocumenten niet terugzenden.
 - Authenticatiekaarten voor het RAAS koppelen aan gebruikers in plaats van aan uitgiftelocatie.
 - Aanvragen van burgers die buiten de gemeenten verblijven (bijvoorbeeld in een PI of zorginstellingen) door de betreffende andere gemeente laten afhandelen.

4. Sturing en beheersing

Medewerkers sturen door alleen te beoordelen op hun afhandeltijd levert in principe geen kortere doorlooptijden op. Uiteraard moet worden gestuurd op deze afhandeltijden als blijkt dat deze ver onder of boven de “normale” afhandeltijden liggen. Met de medewerker moet dan het gesprek worden aangegaan over hoe verbeteringen kunnen worden doorgevoerd rondom kwaliteit en/of efficiency. De afhandeltijd van de medewerker is overigens maar 1 aspect in de uiteindelijke doorlooptijd van de uitgave van reisdocumenten. Daarnaast zal in de sturing en beheersing ook nadrukkelijk moeten worden gekeken naar de gebruikte systemen en werkinstructies die ook van grote invloed zijn op doorlooptijden.

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

Jaar	Titel
Amsterdam	
2012	McKinsey, Eindrapport validatie businesscase Retailconcept Dienstverlening Gemeente Amsterdam, 15 november 2012 p. 1-86.
2013	Gemeente Amsterdam, 2013, DFM Balie bezoek BZ/BS stadsdelen 2012, 26 februari 2013, p. 1-8.
2014	Gemeente Amsterdam, 2014, Procesbeschrijvingen Reisdocumenten, 15 april 2014, p. 1-56.
2012	Uitdraaien uit financieel systeem + kostenverdeelstaat realisatiecijfers 2012 Amsterdam Noord
2013	Uitdraaien uit financieel systeem + kostenverdeelstaat realisatiecijfers 2013 Amsterdam Noord
2012	Uitdraaien uit financieel systeem + kostenverdeelstaat realisatiecijfers 2013 Amsterdam Nieuw West
2013	Uitdraaien uit financieel systeem + kostenverdeelstaat realisatiecijfers 2013 Amsterdam Nieuw West
Utrecht	
2010	Gemeente Utrecht, 2010, Doorlooptijden Dienstverlening, 1 april 2010, p. 1-28 + bijlagen
2013	Gemeente Utrecht, 2013, Notitie uniforme uurtarieven 2014, 24 oktober 2013, p. 1-4.
2014	Gemeente Utrecht, 2014, Procesbeschrijving Reisdocumenten, 2 oktober 2014, p 1-49.
2015	Gemeente Utrecht, 2013, Spoorboekje Leges PBZ 2015, p. 1-6.
2012	Uitdraaien uit financieel systeem + kostenverdeelstaat realisatiecijfers 2012 Utrecht
2013	Uitdraaien uit financieel systeem + kostenverdeelstaat realisatiecijfers 2013 Utrecht
Ministerie van BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010, Handreiking kostentoe rekening leges en tarieven, januari, pp. 1-235
MC Kinsey	McKinsey 2012: eindrapport validatie businesscase retailconcept dienstverlening

Bijlage 2 Overzicht geïnterviewde personen

Naam	Functie	Gemeente
De heer van Tellingen	Manager BRP en Burgerzaken	Amsterdam
Mevrouw Stribos	Adjunct directeur dienstverlening	Amsterdam
De heer Molendijk	Adviseur, Onderzoek en Ontwikkeling Dienstverlening	Amsterdam
De heer Pruijt	Business Analist, Onderzoek en Ontwikkeling Dienstverlening	Amsterdam
De heer Seijs	Adviseur BRP en Burgerzaken	Amsterdam
De heer Parree	Manager Servicecentrum Stadsdeel Noord	Amsterdam
De heer de Vries	Teammanager Stadsdeel Nieuw West	Amsterdam
De heer Dijkhuizen	Hoofd Bedrijfsbureau Publiekszaken	Utrecht
De heer Benelayyachi	Business Controller	Utrecht
De heer Abdoelkarim	Medewerker AO/IC/MI	Utrecht
De heer Lambooj	Teammanager Burgerzaken	Utrecht

Bijlage 3 Opbouw van de verdeelsleutels

Bij beide gemeenten is gekozen om een top-down benadering te gebruiken voor bepaling van de werkelijke kosten van de uitgifte van reisdocumenten. Dat wil zeggen dat de bepaling van de directe kosten is gebeurd door uit te gaan van de totale kosten van dienstverlening van de gemeente en door middel van logische verdeelsleutels toe te werken naar de directe kosten van reisdocumenten.

Hierbij geldt dat de kosten van directe activiteiten ten aanzien van het product reisdocumenten rechtstreeks voor 100% worden toegerekend. De kosten die niet specifiek zijn toe te wijzen aan de afzonderlijke aanvraag en uitgifte van reisdocumenten, maar wel betrekking hebben op of een relatie hebben met de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten (voorbeelden zijn de kosten van het KCC en inhuur derden) zijn door middel van de verdeelsleutels toegewezen. Door deze constructie zijn alle relevante kosten meegenomen in de berekening. Dit betekent dat functies die voor 100% bezig zijn met reisdocumenten ook voor 100% zijn toegerekend. Functies die maar een deel van de tijd bezig zijn met reisdocumenten, bijvoorbeeld teamleiders en afdelingshoofden, zijn door middel van de verdeelsleutel toegewezen.

De verdeelsleutels zijn afzonderlijk voor de gemeenten Utrecht en Amsterdam bepaald. Dit is gedaan door te kijken wat het percentage reisdocumenten is binnen het geheel van de producten binnen burgerzaken (38,94% voor de gemeente Amsterdam). Voor Utrecht is gekeken naar de productieve uren aangaande de producten binnen burgerzaken 50,79%. Het volgende overzicht maakt dit inzichtelijk:

Tabel Opbouw van de verdeelsleutel Amsterdam

Bepaling Verdeelsleutels	Amsterdam Aantallen	Verdeelsleutel
Reisdocumenten	182.000	38,94%
Rijbewijzen	55.000	11,77%
Adreswijzigingen	70.000	14,98%
Uittreksels	54.700	11,70%
Verklaringen	55.500	11,88%
Afschriften aktes	11.950	2,56%
Burgerlijke stand	38.210	8,18%
Totaal	467.360	100,00%

Tabel Opbouw van de verdeelsleutel Utrecht

Bepaling Verdeelsleutels	Utrecht Productieve uren BZ	Verdeelsleutel BZ
Reisdocumenten	14.978	50,79%
Rijbewijzen	5.685	19,28%
Burgerlijke Stand	2.213	7,50%
GBA / BRP	2.098	7,11%
Verklaringen	1.370	4,65%
Huwelijken	2.265	7,68%
Naturalisatie	882	2,99%
Totaal	29.491	100,00%

Bijlage 4 Draaiboek tijdmetingen

Processtap	Handelingen	Toelichting
1. Aanvraagproces reisdocumenten		
1.1 Ontvangst burger aan de balie (aanlooptijd)	A. Aanlooptijd.	<ul style="list-style-type: none"> Het gaat hier om de tijd die verstrijkt tussen het moment waarop de medewerker op de knop drukt waarmee de volgende klant wordt opgeroepen tot aan de begroeting van de klant aan de balie.
1.2 Controle documenten en identiteitsvaststelling	A. Vaststellen soort reisdocument. B. Controle volledigheid gegevens. C. Controle pasfoto. D. Controle gegevens. E. Vaststellen echtheid documenten en identiteit. F. Invoeren aanvraaggegevens.	
1.3 Innemen vorig reisdocument	A. Innemen vorig reisdocument. B. Ongeldig maken door aanbrengen van drie ponsgaten (uitsluitend op verzoek houder), of vernietigen van document (shredder).	<ul style="list-style-type: none"> Het gaat hier om de gevallen waarin de klant het (door middel van drie ponsgaten) onbruikbaar gemaakte reisdocument mee terug heeft gekregen. In de gevallen waarin het oude documenten onbruikbaar is gemaakt in de backoffice is de tijd meegenomen bij het onderdeel 'archiveren'.
1.4 Scannen foto en handtekening	A. Plakken foto en plaatsen handtekening op scankaart. B. Digitaliseren in aanvraagstation. C. Controleren foto en handtekening.	
1.5 Opnemen vingerafdrukken	A. Afnemen van minimaal 2 vingerafdrukken.	<ul style="list-style-type: none"> Bij kinderen jonger dan 12 jaar hoeven geen vingerafdrukken te worden opgenomen. Indien dit toch gebeurt, dan wordt dit niet worden meegenomen in de tijdmeting.

Processtap	Handelingen	Toelichting
		<ul style="list-style-type: none"> Op het tijdregistratieformulier wordt vastgelegd hoeveel vingerafdrukken zijn afgenomen.
1.6 Invoeren, controleren en verzenden gegevens	A. Verzenden aanvraaggegevens naar producent.	
1.7 Innen leges	A. Betalen van de leges. B. Uitreiken betalingsbewijs en afhaalbewijs en uitleg van de afhaalprocedure.	<ul style="list-style-type: none"> De tijd die eventueel is gemoeid met het van/naar kassa die apart staat van het loket waar de aanvraag wordt afgehandeld wordt niet meegenomen.
1.8 Afsluiten aanvraag	A. Overdracht aan backoffice. B. Controle op volledigheid (verzending alle aanvragen).	
Vermissingen		
1.9 <i>Opmaken en controle eigen verklaring van vermissing</i>	A. Invullen en laten ondertekenen formulier C2: verklaring van vermissing. B. Vergelijken formulier C2 met de gegevens in het proces-verbaal. Eventuele verschillen worden genoteerd in het aanvraagdossier. C. Controle BRP op meervoudige vermissingen.	<ul style="list-style-type: none"> Bij vermissingen is er sprake van een langere doorlooptijd van het aanvraagproces, als gevolg van een aantal extra handelingen die moeten worden uitgevoerd. Indien dit zich voordoet wordt de tijd die hiermee is gemoeid apart geregistreerd. De tijd die is gemoeid met eventueel nader onderzoek wordt hier niet meegenomen.
Reisdocument vreemdelingen		
1.10. <i>Opmaken en controle aanspraak reisdocument vreemdelingen</i>	A. Invullen en laten ondertekenen formulier C1: 'vaststellen aanspraak op een reisdocument ingevolge art 14 of 15 Paspoortwet'. B. Controleren negatieve verklaring eigen autoriteiten.	<ul style="list-style-type: none"> Indien de aanvrager niet de Nederlandse nationaliteit heeft en geen reisdocument kan verkrijgen van de eigen autoriteiten, dan kan een reisdocument voor vreemdelingen worden aangevraagd. De extra handelingen met zich mee (o.a. invullen C1 formulier, verzending BuZa) worden apart geregistreerd.
1.11 <i>Verzenden en beoordelen resultaat</i>	A. Verzenden formulier. B. Beoordelen resultaat. C. Burger oproepen om aanvraag te doen.	

Processtap	Handelingen	Toelichting
2. Bijzondere situaties		
2.1 Vermissingen	Zie ook processtap 1.9	<ul style="list-style-type: none"> De extra tijd die is gemoeid met het afhandelen van vermissingen wordt gecombineerd met het percentage van alle verstrekte reisdocumenten waarin er sprake is van vermissingen. Op basis van dit percentage wordt de gemiddelde tijdbesteding omgerekend over alle reisdocumenten.
2.2 Reisdocumenten voor vreemdelingen en vluchtelingen	Zie processtappen 1.10 en 1.11	<ul style="list-style-type: none"> De extra tijd die is gemoeid met het afhandelen van vreemdelingendocumenten wordt gecombineerd met het percentage van alle verstrekte reisdocumenten waarin er sprake is van een vreemdelingendocument. Op basis van dit percentage wordt de gemiddelde tijdbesteding omgerekend over alle reisdocumenten.
2.3 Aanvragen kinderen tot 12 jaar	De afhandeling van aanvragen van kinderen tot 12 jaar brengt een aantal extra handelingen met zich mee, onder andere voor het meten van de lengte, het controleren van de gezagsverhoudingen, en het verwerken van het toestemmingsformulier.	
2.4 Niet in behandeling genomen aanvragen	Het gaat hier om aanvragen die tussentijds zijn beëindigd, bijvoorbeeld omdat de klant de benodigde gegevens niet beschikbaar heeft (oude reisdocument vergeten, geen bruikbare pasfoto, geen vingerafdruk mogelijk) of de identiteit niet kan worden vastgesteld.	<ul style="list-style-type: none"> Indien een aanvraag tussentijds is beëindigd wordt dit op het tijdregistratieformulier geregistreerd.
2.5 Thuisbezoeken	Bij personen die zelf niet in staat zijn om naar het loket van de gemeente te komen, is er de mogelijkheid dat een ambtenaar van de gemeente extern op bezoek gaat (met een mobiel apparaat om de vingerafdrukken op te	<ul style="list-style-type: none"> Berekening op basis van eigen opgaven van de gemeente Amsterdam en Utrecht: gemiddelde tijd per bezoek, aantal bezoeken per jaar en aantal documenten per bezoek. De totaaltijd hiervan is

Processtap	Handelingen	Toelichting
	nemen). Het betreft hierbij zowel bezoeken aan penitentiaire inrichtingen als huisbezoeken (o.a. in verzorgingstehuizen) aan ernstig zieke personen.	omgerekend naar een tijd per jaar en vervolgens gedeeld door de totale productie reisdocumenten.
3. Uitgifteproces reisdocumenten		
3.1 Ontvangst burger aan receptie	A. Aanlooptijd	<ul style="list-style-type: none"> Het gaat hier om de tijd die verstrijkt tussen het moment waarop de medewerker op de knop drukt waarmee de volgende klant wordt opgeroepen tot aan de begroeting van de klant aan de balie.
3.2 Vaststellen identiteit		
3.3 Innemen vorig reisdocument	<p>A. Innemen vorige reisdocument (voor zover dit nog niet bij de aanvraag is gebeurd).</p> <p>B. Ongeldig maken door aanbrenge van drie ponsgaten (uitsluitend op verzoek houder), of vernietigen van document (shredder).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Het gaat hier om de gevallen waarin de klant het (door middel van drie ponsgaten) onbruikbaar gemaakte reisdocument mee terug heeft gekregen. In de gevallen waarin het oude documenten onbruikbaar is gemaakt in de backoffice is de tijd meegenomen bij het onderdeel 'archiveren'.
3.4 Uitreiken document	<p>C. Ophalen nieuwe reisdocument uit dagberging of via het documenten opslag- en uitgiftesysteem.</p> <p>D. Uitlezen nieuwe reisdocument.</p> <p>E. Uitreiken nieuwe reisdocument aan de burger.</p>	<ul style="list-style-type: none"> De looptijd naar de dagberging wordt niet gemeten.
3.5 Verwerken uitgifte	A. Verwerken uitgifte in RDM.	
4. Ontvangst zending reisdocumenten		
2.1 Ontvangst aankondiging	A. Raadplegen RAAS voor de mededeling van af te leveren reisdocumenten.	<ul style="list-style-type: none"> De tijd die is gemoeid met het printen van het elektronisch bericht wordt niet meegenomen in de tijdmeting.

Processtap	Handelingen	Toelichting
2.2 Ontvangst documenten van producent	A. Ontvangst van de besteller. B. Controle pakket op onjuistheden, beschadigingen, et cetera. C. Teken voor ontvangst en overdracht.	<ul style="list-style-type: none"> De looptijd naar de locatie waar de reisdocumenten feitelijk in ontvangst worden genomen wordt niet meegenomen.
2.3 Controleren inhoud pakket	A. Controle op aanwezigheid van alle te verwachten documenten. B. Controle op nummer, foto, handtekening en gegevens in document. C. Overdracht aan beheerder.	
5. Beheer ontvangen documenten		
3.1 Registratie ontvangen documenten	A. Inklaren van de ontvangen documenten in RAAS. B. Melding aan Morpho.	<ul style="list-style-type: none"> De ontvangen documenten worden ingeklaard in RAAS. Hierbij wordt per document aangegeven of het document in goede orde is ontvangen, eventueel beschadigd of onjuist geproduceerd is, alsmede ten onrechte niet ontvangen. Rapporteren aan Morpho van onjuist gepersonaliseerde of geproduceerde documenten (C10 formulier).
3.2 Opbergen documenten	A. Op alfabetische volgorde invoegen bij af te halen documenten. B. Opbergen documenten in documentopslagsysteem of brand- en braakwerende kluis.	<ul style="list-style-type: none"> De tijd die is gemoeid met eventuele extra handelingen indien wordt gewerkt met een paspomaat wordt meegenomen in de tijdmeting.
3.3 Controle aanwezige voorraad (periodiek)	A. Controle op afwijkingen (mutaties, fouten bij inklaring). B. Controle op tijdige uitreiking (binnen 3 maanden). C. Aansporen van de burger om het document tijdig op te halen.	<ul style="list-style-type: none"> Maandelijks (mag ook vaker) dient de fysieke voorraad gecontroleerd te worden, zoals aanbevolen en beschreven in het Beveiligingsplan Paspoorten en Nederlandse Identiteitskaarten. Controle vindt plaats aan de hand van de opgave vanuit RAAS. Van de

Processtap	Handelingen	Toelichting
	D. Vernietigen van documenten die niet binnen drie maanden zijn afgehaald (inclusief mutatie in RAAS).	controle wordt een verslag opgemaakt.
6. Archiveren reisdocumenten		
5.1 Archiveren reisdocumenten	A. Opbergen fysiek dossier.	<ul style="list-style-type: none"> De tijd die is gemoeid met het archiveren van bijzondere formulieren wordt hier in meegenomen, en wordt dus niet apart gemeten.
7. Overige werkzaamheden (niet gemeten)		
7.1 Gevonden reisdocumenten (registratie en uitgifte)		
7.2 Kwaliteitsbewaking en fraudebestrijding	A. Uitvoeren van audits en zelfevaluatie. B. Uitvoeren Artikel 24b- en fraudeonderzoek. C. Vastleggen en onderhouden van procedures en processen. D. Ondersteuning en instructie loketten. E. Managementinformatie verzamelen.	
7.3 Beveiliging	A. Maken van back-ups	
7.4 Informatieverstrekking	A. Aanschrijving verlopen reisdocumenten (maken van selectie, gereed maken voor verzending, verzenden brieven). B. Afhandelen e-mail. C. Telefonische informatieverstrekking. D. Bijhouden gemeentelijke website.	
7.5 Overig	A. Gegevensverstrekking. B. Beheer RAAS (periodiek controleren en herstellen signalen RAAS, autoriseren en de-autoriseren.	

Processtap	Handelingen	Toelichting
	medewerkers C. Signaleringslijsten. D. Weigeringsbesluiten. E. Waarschuwingsbrieven (veel-)vermissers. F. Verwerken kennisgevingen. G. Bezwaar en beroep, klachtafhandeling.	



BMC | onderzoek

TELEFOON

070 - 310 3800

E-MAIL

info@bmconderzoek.nl

WEBSITE

www.bmconderzoek.nl

