

Plaatsonafhankelijke dienstverlening. Een stap vooruit?

De financiële en organisatorische consequenties
voor gemeenten

Eindrapport

Opdrachtgever: Agentschap BPR

ECORYS Nederland BV

Frank van Zutphen
Patrick de Bas
John Zevenbergen
Ad van Delft

Rotterdam, 07 april 2006

ECORYS Nederland BV
Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
W www.ecorys.nl
K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Regio, Strategie &
Ondernemerschap
T 010 453 87 99
F 010 453 86 50

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	9
1.1 Achtergrond	9
1.2 Doelstelling	10
1.3 Onderzoeksaanpak	11
1.4 Leeswijzer	12
2 Hoe verandert het gedrag van de burgers?	13
2.1 Gehanteerde vooronderstelling	13
2.2 Verandering aantal verstrekte reisdocumenten	15
3 Financiële en organisatorische gevolgen	18
3.1 Financiële gevolgen	18
3.2 Organisatorische gevolgen	21
3.2.1 Omvang van de organisatie	22
3.2.2 Inrichting van de organisatie	24
3.2.3 Dienstverlening door de organisatie	24
3.3 Mening van gemeenten over plaatsafhankelijke dienstverlening	26
3.4 Risico's	27
4 Conclusies	30
Bijlage 1 Leden van de begeleidingscommissie	32
Bijlage 2 Overzicht van gesprekspartners	33
Bijlage 3 Grafieken gevolgen plaatsafhankelijke dienstverlening	34
Verandering aantal verstrekte reisdocumenten	34
Organisatorische gevolgen	36

Samenvatting

Het onderwerp ‘plaatsonafhankelijke dienstverlening’ staat op de politieke agenda. Plaatsonafhankelijke dienstverlening betekent dat een burger zelf kan kiezen bij welke gemeente zij bepaalde overheidsproducten afneemt. Op dit moment is echter nog onduidelijk wat dit nu precies gaat betekenen voor gemeenten. In dit rapport worden de financiële en organisatorische consequenties voor gemeenten in kaart gebracht indien wordt overgegaan tot invoering van plaatsonafhankelijke dienstverlening voor reisdocumenten en GBA-afschriften.

Er heeft nog geen onderzoek onder burgers plaatsgevonden naar het verwachte gedrag bij plaatsonafhankelijke dienstverlening. Om een inschatting te kunnen maken van de te verwachten effecten is als uitgangspunt gehanteerd dat werknemers hun reisdocumenten zullen ophalen in de gemeente waar zij werken. Gemeenten onderschrijven dat forensen een belangrijke bron voor veranderingen zullen zijn. In aanvulling hierop worden als belangrijke factoren voor de keuze voor een bepaald gemeentehuis genoemd: de bereikbaarheid van het gemeentehuis, het niveau van dienstverlening (onder meer wachttijden en openingstijden) en de aanwezigheid van regionale trekpleisters (zoals een nabijgelegen winkelcentrum).

Aan de hand van bovengenoemd uitgangspunt ten aanzien van het gedrag van de burger zijn 21 gemeenten geselecteerd waarmee een interview is gehouden. Voor 16 van deze gemeenten wordt een grote stijging of daling van het aantal aanvragen verwacht. In de overige vijf gemeenten vindt al een vorm van plaatsonafhankelijke dienstverlening plaats, namelijk de grote steden met deelgemeenten en recentelijk gefuseerde gemeenten.

Voor 22% van de gemeenten wordt een toename van het aantal aanvragen verwacht. Dit zijn voornamelijk de grotere steden. De verwachte stijging van het aantal aanvragen bedraagt maximaal 20 à 30% met een uitschieter van boven de 60%. De overige, voornamelijk kleinere, gemeenten worden geconfronteerd met een, over het algemeen beperkte, afname van het aantal aanvragen. In een enkel geval doet zich een daling voor van bijna 40% van het aantal aanvragen.

In financiële termen blijken de gevolgen van plaatsonafhankelijke dienstverlening voor de verstrekking van reisdocumenten en GBA-afschriften beperkt te zijn. Voor slechts 1 gemeente zou dit leiden tot een stijging van de opbrengsten met meer dan 10% van het totale budget van Burgerzaken. Voor ruim driekwart van de gemeenten zijn de financiële gevolgen minder dan 5%, terwijl slechts 5 gemeenten worden geconfronteerd met een afname van de opbrengsten van meer dan 10%. Bij de berekening van de financiële gevolgen is alleen rekening gehouden met de directe meer- of minderkosten die gemeenten zullen maken.

Op organisatorisch gebied zijn de effecten eveneens gering. Gezien de beperkte tijd die het verstrekken van een reisdocument met zich meebrengt, gemiddeld ongeveer 15 minuten, is het effect op het aantal FTE binnen een gemeente beperkt. De wijziging van de omvang van de organisatie loopt uiteen van een maximale daling van 1,2 FTE tot een maximale stijging van 7,3 FTE. Bij het overgrote deel van de gemeenten, ruim 94%, verandert de benodigde personeelsformatie echter met minder dan 1 FTE. Ruim driekwart van de gemeenten wordt geconfronteerd met een geringe daling van minder dan 0,5 FTE, terwijl voor nog eens 11% van de gemeenten het benodigd aantal FTE slechts licht stijgt met maximaal 0,2 FTE. Naast de beperkte wijziging in het aantal FTE van de afdeling Burgerzaken zijn er nauwelijks andere organisatorische consequenties gesignaleerd.

Het is onwaarschijnlijk dat er concurrentie zal ontstaan tussen gemeenten in het aanbieden van reisdocumenten. Vanwege de bestaande maximumtarieven voor reisdocumenten welke net (of niet) de te maken kosten dekken, is het financieel voor gemeenten niet aantrekkelijk om meer reisdocumenten te verstrekken. Vrijwel elke gemeente rekent het maximumtarief om zo goed mogelijke dekking van de kosten te realiseren. Bovendien spelen concurrentieoverwegingen niet of nauwelijks een rol bij het overgrote deel van de gemeenten.

In tegenstelling tot de reisdocumenten verschillen de tarieven voor de GBA-afschriften wel aanzienlijk tussen gemeenten. Bij grote gemeenten zijn de tarieven dikwijls substantieel hoger dan de tarieven in randgemeenten. Omdat deze producten wel potentieel winstgevend zijn, zou concurrentie tussen gemeenten hier eerder verwacht kunnen worden dan bij reisdocumenten. Ook hier speelt echter dat bij nog weinig gemeenten ideeën over concurrentie leven. Het is dus allerminst zeker dat er concurrentie zal ontstaan in het aanbod van de GBA-afschriften.

Tot slot hebben de gemeenten in de interviews nog diverse risico's geïdentificeerd waar rekening mee gehouden zou moeten worden bij de invoering van plaatsonafhankelijke dienstverlening. Als belangrijkste risico wordt fraude genoemd. Als plaatsonafhankelijke dienstverlening mogelijk is, kunnen kwaadwilligen op zoek gaan naar de gemeenten waar het makkelijkst aan reisdocumenten kan worden gekomen. Dit probleem zou moeten worden opgelost door middel van goede opleiding en *training on the job* van de medewerkers Burgerzaken van alle gemeenten.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In 2001 kreeg de commissie ICT en Overheid onder voorzitterschap van de heer Docters van Leeuwen de opdracht om de overheid te adviseren over de invloed van ICT-ontwikkelingen in combinatie met internationalisering, op de positie, rol en structuur van de Nederlandse overheidsorganisatie. In haar rapportage *Burger en Overheid in de Informatiesamenleving. De noodzaak van institutionele innovatie* stelde de Commissie onder meer:

“Vereenvoudig de bevoegdheden bij dienstverlenende overheidstaken door concentratie van bevoegdheden. De huidige territoriale indeling van de overheid zal onder invloed van de informatiesamenleving minder belangrijk worden, waardoor overheidsstructuren verdampen. Deel bevoegdheden op bepaalde beleidsterreinen toe aan één bestuurslaag, en schaf daartoe het medebewind af. Vormen van dienstverlening tussen burgers en overheid kunnen steeds meer elektronisch worden afgehandeld, waardoor deze dienstverlening plaatsonafhankelijk wordt.”¹

Hiermee was het begrip *plaatsonafhankelijke dienstverlening* geïntroduceerd. In haar reactie in juni 2002 op de rapportage van de Commissie ICT en Overheid schreef het Kabinet hierover het volgende:

“Voor verbetering van de publieke dienstverlening denkt het kabinet primair aan de mogelijkheid diensten elektronisch, dus onafhankelijk van een territoriale binding te verrichten. Voor een aantal diensten, zoals de verstrekking van reisdocumenten, zal de territoriale koppeling echter niet losgelaten kunnen worden. Daarnaast zullen er altijd burgers zijn die de voorkeur geven aan fysieke dienstverlening boven elektronische dienstverlening; ook voor die diensten die volledig elektronisch kunnen worden geleverd. In deze gevallen kan de dienstverlening worden verbeterd door plaatsonafhankelijke afgifte van dergelijke producten mogelijk te maken, zodat burgers zich voor deze producten kunnen wenden tot een stadhuis naar eigen keuze. Deze keuze wordt dan niet zozeer bepaald door het prijsniveau, dat voor veel diensten door regelgeving landelijk gelijk is getrokken of slechts binnen beperkte bandbreedtes mag bewegen, maar meer door het serviceniveau van de dienstverlening. Onderzocht zal worden in hoeverre dergelijke plaatsonafhankelijke dienstverlening kan worden gerealiseerd.”²

In haar reactie erkende het Kabinet de mogelijkheid voor plaatsonafhankelijke dienstverlening, maar hierbij werd voornamelijk gedacht aan de inzet van elektronische

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26 387, nr. 16.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26 387, nr. 16.

dienstverlening. Voor andere vormen van dienstverlening, bijvoorbeeld reisdocumenten, was het niet mogelijk om de territoriale koppeling los te laten.

Begin 2002 kwam het onderwerp plaatsafhankelijke dienstverlening ook langs een andere weg op de politieke agenda. Een overzicht van de verschillen in gemeentelijke tarieven voor bepaalde burgerproducten was aanleiding voor een motie van de kamerleden Noorman-den Uyl, Horn en De Cloe om de keuzevrijheid van de burger om bij de goedkoopste gemeente haar documenten aan te vragen te billijken.

In 2003 is naar aanleiding van deze Kamervragen een ambtelijke verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden voor plaatsafhankelijke dienstverlening, waarbij uit de inventarisatie is gebleken dat veel producten in beginsel elektronisch – en daarmee plaatsafhankelijk – konden worden verstrekt. Voor andere producten bleef fysiek baliecontact echter wenselijk.

In de tussenliggende periode hebben de ontwikkelingen op het gebied van de elektronische overheid niet stil gestaan. Met de Modernisering van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) ontstaan nu de technische randvoorwaarden voor plaatsafhankelijke dienstverlening voor reisdocumenten.

Een uitspraak van de Hoge Raad dat gemeenten winst mogen maken bij het verstrekken op afzonderlijke diensten (als paspoorten en rijbewijzen) was aanleiding voor het kamerlid Smilde om hierover vragen te stellen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Smilde wilde meer inzicht in de mogelijkheden voor burgers om een rijbewijs, een paspoort of een identiteitsbewijs aan te schaffen in andere dan hun eigen gemeenten.

1.2 Doelstelling

Plaatsafhankelijke dienstverlening betekent dat een burger zelf kan kiezen bij welke gemeente zij bepaalde overheidsproducten afneemt. Op dit moment is echter nog onduidelijk wat dit gaat nu precies gaat betekenen voor gemeenten. Voor een deugdelijke en adequate besluitvorming wenst het Agentschap Basisadministratie, Persoonsgegevens en Reisdocumenten meer inzicht te krijgen in de gevolgen van plaatsafhankelijke dienstverlening voor gemeenten.

Het bovenstaande heeft geleid tot de onderstaande doelstelling van het onderzoek.

Wat zijn de gevolgen voor gemeenten wanneer de onderstaande producten plaatsafhankelijk worden aangeboden. Omschrijf de kosten en baten voor gemeenten, zowel financieel als organisatorisch.

Dit heeft geleid tot de volgende twee onderzoeksvragen:

Wat zijn de financiële consequenties van plaatsafhankelijke dienstverlening?

Wat zijn de organisatorische consequenties van plaatsafhankelijke dienstverlening?

Het gaat hierbij in dit onderzoek om de volgende producten:

- Paspoort / identiteitsbewijs;
- Tweede paspoort;
- Vluchtelingenpaspoort;
- Vreemdelingenpaspoort;
- GBA afschriften³.

Bij de uitvoering van dit onderzoek zijn door de opdrachtgever de volgende aannames gegeven:

1. GBA en paspoortadministratie zijn online bevroegbaar en opengesteld voor alle gemeente.
2. Huidige procedures, zoals het verschijnen in persoon bij het aanvragen van een reisdocument, blijven in stand.
3. Administratieve lasten worden verminderd als een burger de vijf genoemde producten plaatsafhankelijk kan aanvragen.

1.3 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is voornamelijk informatie verzameld via gesprekken met gemeenten. In totaal is met 21 gemeenten gesproken. Zestien van deze gemeenten zijn door ons geselecteerd omdat *ex-ante* een sterke absolute of relatieve toename of afname van het aantal aanvragen voor reisdocumenten werd verwacht⁴. In onderstaande tabellen is weergegeven welke gemeenten dit zijn.

Tabel 1.1 Gemeenten waar de verstrekking van reisdocumenten het meest toe zal nemen (zogenaamde werkgemeenten; exclusief Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht)

Gemeente	Gemeentegrootte	Verandering
Absolute toename		
Haarlemmermeer	131.816	+ 65.800
Eindhoven	208.455	+ 49.240
Groningen	180.604	+ 35.810
Zwolle	111.900	+ 32.780
's-Hertogenbosch	133.978	+ 27.680
Relatieve toename		
Diemen	23.932	+ 63%
Leeuwarden	91.749	+ 29%
Rijswijk	47.379	+ 27%
Son en Breugel	15.136	+ 22%
Weesp	17.671	+ 22%

In de kolom *verandering* is opgenomen de verandering in het aantal personen dat in de betreffende gemeente een reisdocument af zal halen. Nadere uitleg over de verwachte

³ Wij hebben hierbij alleen gekeken naar de GBA-afschriften die aan de balie worden verstrekt.

⁴ In paragraaf 2.1 wordt nader ingegaan op deze vooronderstelling

verandering wordt gegeven in paragraaf 2.1. NB. het gaat hier dus niet om de verandering in het aantal verstrekte reisdocumenten.

Tabel 1.2 Gemeenten waar de verstrekking van reisdocumenten het meest af zal nemen (zogenaamde woongemeenten)

Gemeente	Gemeentegrootte	Verandering
Absolute afname		
Almere	175.007	-/- 24.450
Spijkenisse	74.756	-/- 19.270
Purmerend	77.068	-/- 13.760
Relatieve afname		
Reusel-De Mierden	12.301	-/- 37%
Korendijk	10.971	-/- 38%
Stede Broec	21.480	-/- 38%

In aanvulling op de interviews met deze 16 gemeenten zijn vijf gemeenten geselecteerd waarin op dit moment al sprake is van een vorm van plaatsafhankelijke dienstverlening. Het betreft hier drie grote steden waar binnen verschillende deelgemeenten of stadsdelen reisdocumenten worden verstrekt en twee gemeenten die recentelijk zijn gefuseerd en waar op meerdere locaties binnen de gemeente reisdocumenten kunnen worden aangevraagd.

Tabel 1.3 Geselecteerde casusgemeenten met plaatsafhankelijke dienstverlening

Gemeenten
Amsterdam
Rotterdam
Den Haag
Leidschendam-Voorburg
Pijnacker-Nootdorp

De resultaten uit de interviews met deze vijf gemeenten zijn in het rapport volledig geïntegreerd met de resultaten uit de interviews met de eerdergenoemde 16 gemeenten.

Een volledig overzicht van de geselecteerde gemeenten en de gesprekspartners is te vinden in bijlage 1.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan wij in op de verandering in de vraag naar het aantal reisdocumenten. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de gevolgen voor het aantal aanvragen zal zijn voor Nederlandse gemeenten (als wordt uitgegaan van de vooronderstelling dat alle werknemers hun reisdocumenten ophalen in de gemeente waar zij werken). Hoofdstuk 3 beschrijft de financiële en organisatorische gevolgen voor gemeenten van invoering van plaatsafhankelijke dienstverlening. Ook wordt hier aandacht besteed aan door de gemeenten gesignaleerde risico's van plaatsafhankelijke dienstverlening. Hoofdstuk 4 geeft de conclusie van dit onderzoek weer.

2 Hoe verandert het gedrag van de burgers?

2.1 Gehanteerde vooronderstelling

Opzet model

Aangezien het niet de bedoeling is geweest om een uitgebreid onderzoek te doen naar de veranderingen in het gedrag van de burgers hebben wij voor deze studie gebruik gemaakt van de onderstaande aanname om de wijzigingen in het gedrag van de burger te voorspellen.

Werknemers zullen hun reisdocumenten ophalen in de gemeente waar zij werken.

Deze vooronderstelling betekent dat het aantal te verstrekken reisdocumenten afhankelijk is van:⁵

- het aantal inwoners -/- het aantal werkzame personen. Voor deze groep mensen (de zogenaamde niet werkzame personen: bijvoorbeeld jongeren, ouderen, werklozen, zieken enzovoorts) verandert er – uitgaande van onze vooronderstelling – niets wanneer plaatsafhankelijke dienstverlening wordt ingevoerd.
- het aantal banen binnen de gemeentegrenzen. Het aantal banen geeft aan hoeveel personen binnen de gemeentegrenzen werkzaam zijn. Gegeven de door ons gehanteerde vooronderstelling heeft dit gevolgen voor het aantal te verstrekken reisdocumenten.

Door beide te sommeren ontstaat een beeld van het aantal personen, dat in een gemeente haar reisdocumenten af komt halen. Dit is het zogenaamde *projectalternatief*.

Door het nulalternatief (huidige situatie) en het projectalternatief met elkaar te vergelijken ontstaat een indruk van de gemeenten waar de gevolgen - naar verwachting - het grootst zullen zijn (in de vorm van een toename of afname van het aantal te verstrekken reisdocumenten). Voor het houden van interviews hebben wij vervolgens de zestien gemeenten geselecteerd waar op basis hiervan de sterkste absolute of relatieve toe- of afname van het aantal aanvragen voor reisdocumenten werd verwacht.

Tevens hebben wij gekeken naar alternatieve bronnen waar is ingegaan op woon-werkverkeer en forensengemeenten. De meest recente informatie hierover heeft

⁵ Wij hebben voor het bepalen van het aantal inwoners, het aantal werkzame personen en het aantal banen binnen een gemeente gebruik gemaakt van de gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek over het jaar 2004. Aangezien er ten tijde van het onderzoek nog geen gegevens beschikbaar waren van het jaar 2005 hebben wij voor het jaar 2004 als basisjaar gekozen.

betrekking op het jaar 2001 en is afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek⁶. Uit dit onderzoek komen dezelfde grote gemeenten naar voren als uit onze selectie. Kleinere gemeenten zijn in dit onderzoek van het CBS niet meegenomen. Voor de definitieve selectie hebben wij daarnaast rekening gehouden met een regionale spreiding van de gemeenten en met de gemeentegrootte (onder meer door te kijken naar de relatieve veranderingen en naar de absolute veranderingen).

Wij hebben voor alle individuele gemeenten de gegevens doorerekend. Wij presenteren echter alleen de effecten – geanonimiseerd – op nationaal niveau, waarbij wij wel de spreiding van de effecten weergeven.

Reactie gemeenten op de opzet van het model

Wij hebben de bovenstaande vooronderstelling ook voorgelegd aan de gemeenten in de interviews en de casus. Gemeenten onderschrijven dat forensen een belangrijke bron voor veranderingen zullen zijn.

Ook gaven gemeenten nog andere zaken aan die een belangrijke rol kunnen spelen wanneer plaatsafhankelijke dienstverlening wordt ingevoerd. De belangrijkste waren:

- Bereikbaarheid van het gemeentehuis
- Dienstverlening (wachtijden, openingstijden) van het gemeentehuis
- Aanwezigheid van regionale trekpleisters (o.a. nabijgelegen winkelcentrum, treinstations voor OV-forensen)

Overigens verschillen de meningen van gemeenten over de omvang van deze effecten. Bij het merendeel van de geïnterviewde gemeenten was het geluid te beluisteren dat men aanzienlijke verschuivingen verwacht. Bij een minderheid van de gemeenten wordt er echter op gewezen dat het effect mogelijk flink kleiner kan zijn, bijvoorbeeld door inertie bij de burger.

“De mens is een gewoontedier. Iemand die al jaren naar zijn eigen gemeentehuis gaat voor het ophalen van zijn paspoort, zal dit ook na invoering van plaatsafhankelijke dienstverlening doen.”

De ervaringen van gemeenten die recent gefuseerd zijn wijzen eveneens in deze richting. Na de fusie blijken er in de praktijk weinig verschuivingen te hebben plaatsgevonden tussen de vestigingen. Burgers blijven toch vooral naar het eigen loket gaan is de ervaring van deze gemeenten.

Bovendien is het bezwaar dat men voor het aanvragen van de reisdocumenten of een GBA-afschrift vrije uren zou moeten opnemen, minder sterk aanwezig voor part-timers of werknemers met ATV-dagen.

Voor GBA-afschriften zou prijs ook nog een belangrijke rol kunnen spelen, aangezien de tarieven van GBA-afschriften tussen gemeenten aanzienlijk kunnen verschillen (in de gemeente Wester-Koggenland kost een GBA-afschrift € 1,50 en in de gemeente Zwolle

⁶ Vliegen, M. (2005), *Werken in het stadsgewest: herkomst en bestemming van forensen*, Sociaal-Economische Trends, 4e kwartaal 2004, Centraal Bureau voor de Statistiek.

€ 13,28)⁷. Daarnaast bieden bepaalde gemeenten al de mogelijkheid om GBA-afschriften volledig digitaal aan te vragen en te verkrijgen. Vanachter de computer kan een burger dan overal heel snel een GBA-afschrift aanvragen. Echter, omdat het in de lijn der verwachting ligt dat GBA-afschriften op termijn zullen gaan verdwijnen, zijn de gevolgen van plaatsonafhankelijke dienstverlening voor GBA-afschriften minder relevant.

Resumerend

Door de bovengenoemde vooronderstelling te hanteren, brengen wij een variant van plaatsonafhankelijke dienstverlening in kaart waarbij de gevolgen relatief ingrijpend zijn. Naar verwachting zullen de veranderingen in de praktijk iets minder groot zijn. Dit betekent dat wij in ons rapport een bovengrens van de effecten presenteren.

2.2 Verandering aantal verstrekte reisdocumenten

De verandering van het gedrag van burgers leidt ertoe dat het aantal te verstrekken reisdocumenten zal veranderen. Om hier een inschatting van te maken hebben wij gebruik gemaakt van de gegevens van het Agentschap BPR over het aantal verstrekkingen van reisdocumenten in Nederland. Deze zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 2.1 Aantal verstrekte reisdocumenten en GBA-afschriften in 2005

Type reisdocument	Aantal verstrekkingen ^{a)}
Paspoort	1.620.000
Identiteitsbewijs	1.570.000
Tweede paspoort	3.000
Vluchtelingenpaspoort	7.000
Vreemdelingenpaspoort	4.000
GBA-afschriften	2.347.000
Totaal	5.551.000

a) De cijfers zijn afgerond in duizendtallen

Bron: Agentschap BPR en interviews gemeenten ECORYS (voor de GBA-afschriften)

Op basis hiervan is te bepalen hoeveel procent van de burgers een bepaald reisdocument heeft opgehaald in 2005. Met behulp van de cijfers van tabel 2.1 hebben we het gemiddelde aantal aangevraagde reisdocumenten en GBA-afschriften per burger per jaar berekend. Op basis hiervan hebben we voor de niet-geïnterviewde gemeenten een schatting gemaakt van de verwachte veranderingen in het aantal aanvragen voor reisdocumenten en GBA-afschriften op jaarbasis. Aangezien het aantal tweede paspoorten, vluchtelingenpaspoorten en vreemdelingenpaspoorten zeer beperkt is in vergelijking met het totaal aantal verstrekte reisdocumenten hebben wij deze in de verdere analyse buiten beschouwing gelaten.

Wanneer wij naar de maximale daling en stijging kijken, dan komen daar de onderstaande cijfers uit voor de twee gemeenten waar de daling respectievelijk stijging maximaal is.

⁷ Bron: <http://www.watdoetjegemeente.nl> (2005)

Tabel 2.2 Verandering van het aantal verstrekte reisdocumenten en GBA-afschriften voor de gemeenten met de grootste af- respectievelijk toename^{a)}

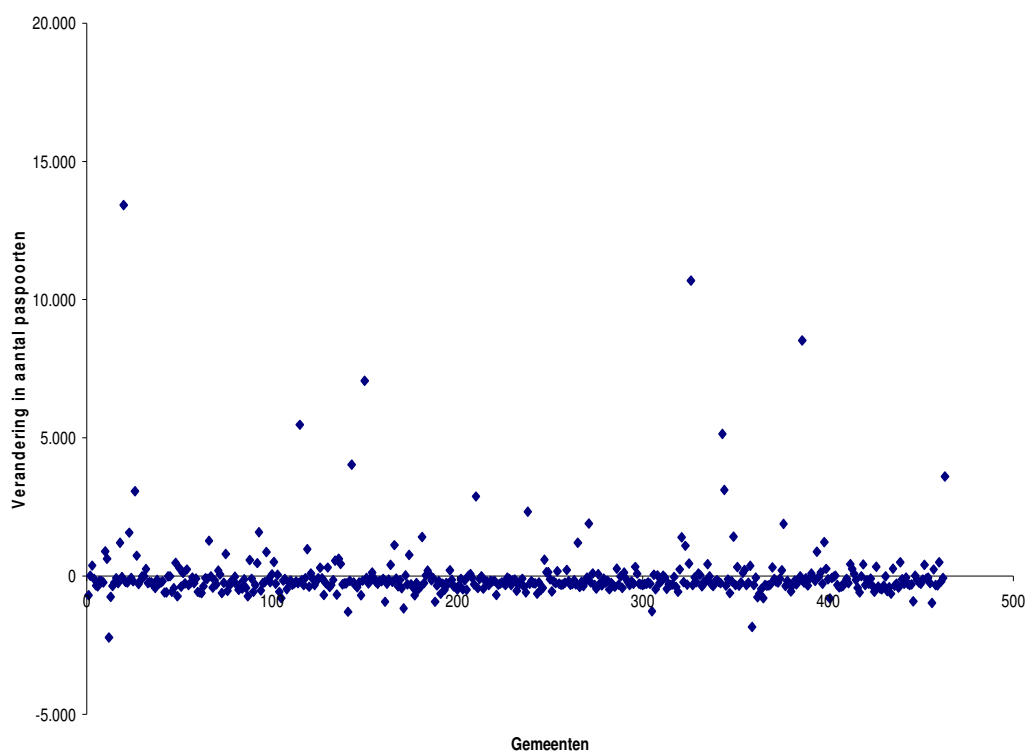
	Maximale daling	Maximale stijging
Paspoort	-2.200	13.400
Identiteitsbewijs	-2.200	13.000
GBA-afschriften	-3.200	19.400
Totaal	-/-7.600	45.800

a) Cijfers zijn afgerond in honderdtallen

De reden dat de maximale stijging aanzienlijk groter is dan de maximale daling is gelegen in het feit dat vooral in (een beperkter aantal) grote steden meer banen zijn dan beroepsbevolking, terwijl in (een groter aantal) kleinere gemeenten het aantal banen juist minder is dan de beroepsbevolking.

In de onderstaande figuur is weergegeven wat de gevolgen zijn in het aantal verstrekte paspoorten wanneer wij naar alle gemeenten kijken. Elk punt in de grafiek staat voor een bepaalde gemeente. De waarde op de y-as geeft de verandering in het aantal verstrekte paspoorten weer. In de grafiek is te zien, dat het aantal verstrekte paspoorten niet veel verandert. Er zijn slechts beperkte uitschieters naar boven. In *Bijlage 2: Grafieken gevolgen plaatsafhankelijke dienstverlening* zijn vergelijkbare grafieken opgenomen voor identiteitsbewijzen en voor GBA-afschriften. Het beeld hierbij is vergelijkbaar met het beeld dat in de onderstaande figuur voor de paspoorten te zien is.

Figuur 2.1 Verandering aantal paspoorten als gevolg van plaatsafhankelijke dienstverlening



In de volgende tabel is aangegeven hoe de verwachte veranderingen zijn verdeeld over de verschillende gemeenten.

Tabel 2.3 Verandering van het aantal paspoort-aanvragen voor de gemeenten

Verandering aanvragen per jaar	Aantal gemeenten	Percentage
Toename van meer dan 1000	25	5%
Toename van tussen de 500 en 1000	14	3%
Toename van tussen de 0 en 500	63	14%
Afname van tussen de 0 en 500	314	68%
Afname van tussen de 500 en 1000	42	9%
Afname van meer dan 1000	5	1%

3 Financiële en organisatorische gevolgen

Dit hoofdstuk gaat in op de financiële en de organisatorische gevolgen van plaatsafhankelijke dienstverlening voor gemeenten. In de eerste paragraaf worden de financiële gevolgen beschreven, terwijl in de tweede paragraaf naar de organisatorische gevolgen wordt gekeken. Paragraaf drie tenslotte gaat nog in op een aantal risico's bij de invoering van plaatsafhankelijke dienstverlening in de vorm van identiteitsfraude.

3.1 Financiële gevolgen

Om de financiële gevolgen voor gemeenten in te schatten hebben wij gekeken naar de verschillen in baten (inkomsten) en kosten (uitgaven) voor gemeenten als gevolg van het extra of minder verstrekken van reisdocumenten.

Kostentoerekening

De wijziging in inkomsten voor gemeenten bij invoering van plaatsafhankelijke dienstverlening is eenvoudig te bepalen door de wijziging van het aantal aanvragen voor reisdocumenten of GBA-afschriften te vermenigvuldigen met het tarief van die gemeente voor de genoemde producten. Het bepalen van de kosten blijkt echter iets moeilijker.

De gemeenten mogen het totaal van de geraamde lasten dekken met het totaal van de geraamde baten. Volgens de richtlijn van de VNG mogen als kosten worden toegerekend⁸:

- personeelslasten
- kapitaallasten (inventaris en apparatuur)
- huisvestingslasten (inclusief kapitaallasten gebouwen)
- automatiseringskosten (GBA, burgerlijke stand en dergelijke)
- overige (algemene) kosten.

Echter niet al de bovenstaande kosten zullen wijzigen bij een beperkte toe- of afname van het aantal aanvragen. Automatiseringskosten bijvoorbeeld zullen, nadat ze eenmaal zijn gemaakt, niet significant veranderen bij een toe- of afname van het aantal aanvragen, ongeacht de omvang van de verandering. Huisvestings- en personeelskosten kunnen veranderen als de wijziging in het aantal aanvragen zo groot is dat er meer of minder personeel nodig is, maar zullen niet of nauwelijks veranderen bij kleinere veranderingen in het aantal aanvragen. Alleen de leges die een gemeente aan het Rijk/SDU moet betalen zijn direct gerelateerd aan het aantal verstrekte reisdocumenten. Aangezien voor de

⁸ VNG (1999), Kostentoerekening en gemeentelijke heffingen, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1999. Dit is de richtlijn voor het toerekenen van de kosten aan reisdocumenten.

meeste gemeenten de omvang van de verandering van het aantal aanvragen beperkt is en dit meestal geen extra kosten met zich meebrengt dan enkele tienden FTE (zie par. 3.2), gaan we bij de berekening van de kosten voor gemeenten bij invoering van plaatsonafhankelijke dienstverlening uit van de directe meerkosten, de leges aan het Rijk/SDU.

De financiële gevolgen van plaatsonafhankelijke dienstverlening

De financiële gevolgen voor gemeenten worden als volgt bepaald:

De financiële gevolgen voor een gemeente
 = verandering van het aantal te verstrekken reisdocumenten
 * de financiële gevolgen per reisdocument

en

De financiële gevolgen per reisdocument
 = leges per reisdocument te ontvangen van burgers
 -/- leges per reisdocument te betalen aan het Rijk/SDU

De leges die de burger betaalt voor een reisdocument is gelijk aan het tarief dat de gemeente zelf vaststelt⁹. Wanneer er geen prijs bekend was zijn wij van het wettelijke maximumtarief uitgegaan. Het wettelijke maximumtarief¹⁰ voor een paspoort bedraagt € 39,40 en het wettelijke maximumtarief voor een identiteitsbewijs bedraagt € 31,26. Voor GBA-afschriften bestaat geen wettelijk maximumtarief en daar zijn wij uitgegaan van het gemiddelde van de waarnemingen binnen de benchmark.

De leges die een gemeente aan het Rijk/SDU moet betalen voor een paspoort bedraagt € 13,78 en voor een identiteitsbewijs € 8,26. Voor GBA-afschriften hoeft een gemeente geen leges te betalen aan het Rijk/SDU.

In de onderstaande tabel is weergegeven waar de financiële gevolgen binnen één gemeente het grootste zijn (zowel in positieve zin als in negatieve zin).

Tabel 3.1 Financiële gevolgen voor de gemeenten met de grootste af- respectievelijk toename van het aantal verstrekte reisdocumenten en GBA-afschriften ^{a)}

	Maximale daling	Maximale stijging
Paspoort	-/- 56.000	335.000
Identiteitsbewijs	-/- 49.000	238.000
GBA-afschriften	-/- 34.000	214.000
Totaal	-/-139.000	729.000^{b)}

a) Cijfers zijn afgerond in duizendtallen

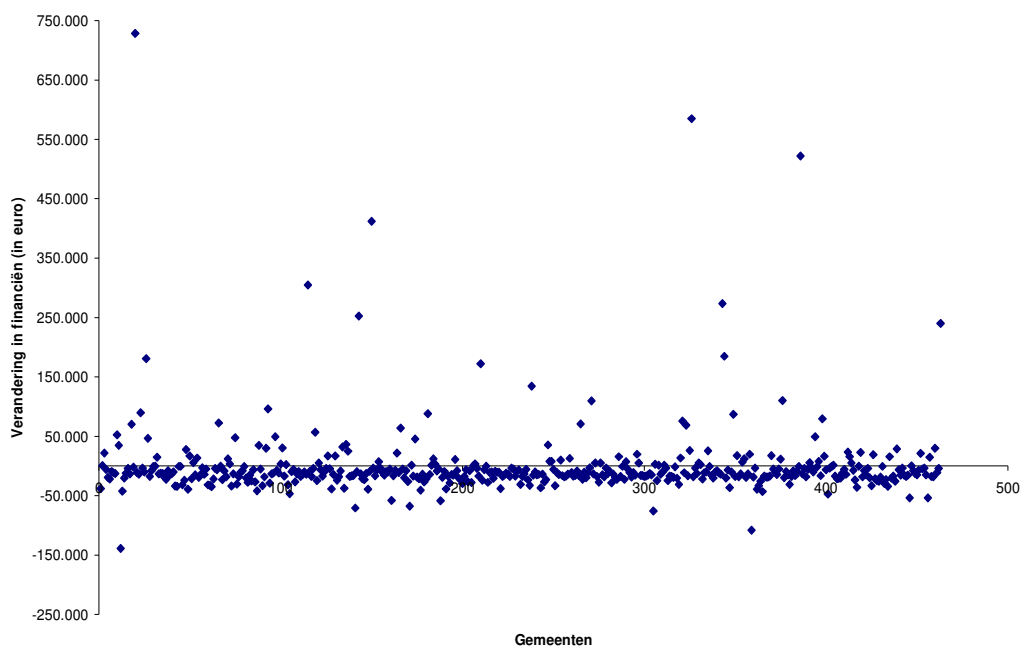
b) Het totaal lijkt niet op te tellen. Door verschillen in de tarieven tussen gemeenten komt niet per definitie de grootste financiële stijging terecht in de gemeente met de grootste stijging van het aantal reisdocumenten. De gemeente met de grootste totale financiële gevolgen heeft wel de grootste toename in aantal identiteitsbewijzen, maar heeft niet de grootste financiële toename voor identiteitsbewijzen, omdat het tarief (€ 22,-) aanzienlijk onder het door veel andere gemeenten gehanteerde (maximum)tarief (€ 31,26) ligt.

⁹ Hiervoor hebben wij de gegevens gebruikt uit de benchmark van <http://www.watdoetjegemeente.nl> voor het jaar 2005.

¹⁰ Bron: Besluit van 24 november 2005, Staatsblad 2005, 631.

Het is echter eveneens interessant om te zien hoe het algemene beeld er uit komt te zien voor heel Nederland. In de onderstaande figuur is weergegeven hoe de financiële gevolgen voor alle gemeenten zijn.

Figuur 3.1 Financiële gevolgen van plaatsafhankelijke dienstverlening



In de bovenstaande figuur is te zien dat de financiële gevolgen voor de meeste gemeenten zeer beperkt zijn. De meeste gemeenten bevinden zich rond het nulpunt, waarvan het merendeel er enigszins op achteruit zal gaan.

Tabel 3.2 Financiële gevolgen van plaatsafhankelijke dienstverlening voor gemeenten

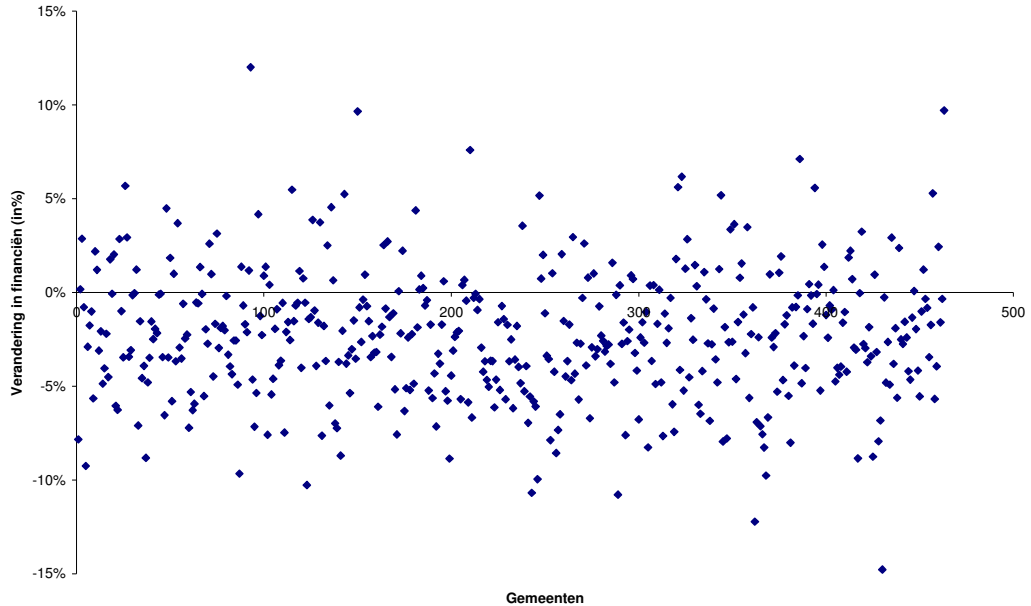
Verandering aanvragen per jaar	Aantal gemeenten	Percentage ^{a)}
Toename van meer dan € 100.000	14	3%
Toename van tussen € 50.000 en € 100.000	13	3%
Toename van tussen € 0 en € 50.000	75	16%
Afname van tussen € 0 en € 10.000	100	22%
Afname van tussen € 10.000 en € 25.000	198	43%
Afname van meer dan € 25.000	63	14%

a) telt niet op tot 100% vanwege afrondingsverschillen

Echter, een kleine daling van de inkomsten kan voor een kleine gemeente grote gevolgen hebben. Daarom hebben wij de financiële gevolgen afgezet tegen de totale kosten die in de betreffende gemeente gemaakt worden op de afdeling Burgerzaken¹¹. In de onderstaande tabel en figuur zijn de resultaten weergegeven van de relatieve verandering van het budget als gevolg van de invoering van plaatsafhankelijke dienstverlening.

¹¹ Hiervoor hebben wij de gegevens gebruikt van <http://www.watdoetjegemeente.nl> (2005).

Figuur 3.2 Relatieve financiële gevolgen van plaatsafhankelijke dienstverlening



Tabel 3.3 Relatieve financiële gevolgen van plaatsafhankelijke dienstverlening voor gemeenten

Verandering aanvragen per jaar	Aantal gemeenten	Percentage
Toename van meer dan 10%	1	0%
Toename van tussen 5% en 10%	13	3%
Toename van tussen 0% en 5%	88	19%
Afname van tussen 0% en 5%	268	58%
Afname van tussen 5% en 10%	88	19%
Afname van meer dan 10%	5	1%

De relatieve financiële gevolgen laten een gemêleerd beeld zien. Het merendeel van de gemeenten zal te maken krijgen met een daling van de inkomsten met tussen de nul en vijf procent. Hierbij zijn wel veel uitschieters te zien (zowel naar boven als naar beneden).

3.2 Organisatorische gevolgen

Deze paragraaf gaat in op de organisatorische gevolgen voor de gemeenten als gevolg van de invoering van plaatsafhankelijke dienstverlening. In het eerste deel gaan wij in op de omvang van de organisatie en in het tweede deel gaan wij in op de inrichting van de organisatie. Het derde deel gaat in op de gevolgen van plaatsafhankelijke dienstverlening voor de dienstverlening van de organisatie.

3.2.1 Omvang van de organisatie

In vergelijking met de totale werkzaamheden op de afdeling Burgerzaken zijn de werkzaamheden voor het verstrekken van reisdocumenten relatief beperkt. Om een inschatting te maken van de omvang van de organisatie hebben wij gekeken wat de tijdsbesteding is van de verschillende processen. Wij hebben hiervoor gewerkt met een minimumschatting en een maximumschatting voor de drie verschillende processen.

Tabel 3.4 Tijdsbesteding processen reisdocumenten (in minuten)

	Minimum tijdsbesteding	Maximum tijdsbesteding
Paspoort	12	18
Identiteitsbewijs	12	18
GBA-afschriften	4	6

Op basis van de tijdsbesteding per extra reisdocument kunnen vervolgens de bandbreedtes voor de extra benodigde personeelsformatie voor elke gemeente worden bepaald. Hierbij staat 1FTE ongeveer gelijk aan 1350 productieve uren.

In de onderstaande tabel zijn de gevolgen voor de omvang van de organisatie voor de twee gemeenten met de grootste af- en toename van het aantal aanvragen weergegeven

Tabel 3.5 Verandering van de omvang van de organisatie voor de gemeenten met de grootste af- respectievelijk toename van aanvragen (in FTE)

	Maximale daling	Maximale stijging
Paspoort	-/ 0,5	3,0
Identiteitsbewijs	-/ 0,5	2,9
GBA-afschriften	-/ 0,2	1,4
Totaal	-/ 1,2	7,3

De wijziging van de omvang van de organisatie loopt uiteen van een maximale daling van 1,2 FTE tot een maximale stijging van 7,3 FTE. In de bovenstaande tabel zijn wij uitgegaan van de maximumtijdsbesteding voor de verschillende processen.

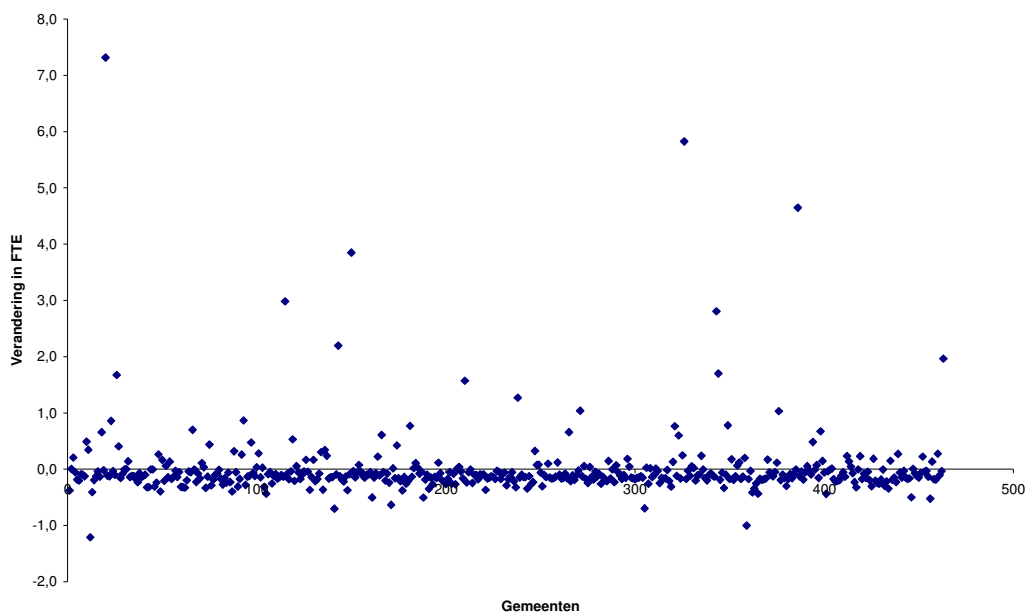
Wanneer we kijken naar de verandering in het aantal FTE's voor alle gemeenten, dan komt daar voor alle reisdocumenten gezamenlijk het onderstaande beeld uit. Hier zijn wij uitgegaan van de maximumvariant. In de bijlage zijn de resultaten voor de afzonderlijke producten (paspoorten, identiteitsbewijzen en GBA-afschriften) opgenomen.

Tabel 3.6 Organisatorische gevolgen in de omvang van de gemeenten

Verandering FTE per jaar	Aantal gemeenten	Percentage
Toename van meer dan 0,5 FTE	26	6%
Toename van tussen 0,2 en 0,5 FTE	25	5%
Toename van tussen 0 en 0,2 FTE	51	11%
Afname van tussen 0 en 0,2 FTE	0	0%
Afname van tussen 0,2 en 0,5 FTE	353	76%
Afname van meer dan 0,5 FTE	8	2%

Uit de tabel valt te zien dat plaatsafhankelijke dienstverlening voor het merendeel van de gemeenten slechts beperkte gevolgen zal hebben voor de omvang van de organisatie. Bij het overgrote deel van de gemeenten, ruim 94%, verandert de personeelsformatie met minder dan 1 FTE. Een groot deel van de gemeenten krijgt met een beperkte daling van de personeelsbehoefte te maken.

Figuur 3.3 Verandering van de omvang van de organisatie als gevolg van plaatsafhankelijke dienstverlening



Wanneer plaatsafhankelijke dienstverlening wordt ingevoerd, dan moet de gemeente haar organisatie hierop inrichten om de daling dan wel stijging van het aantal aanvragen in reisdocumenten op te vangen. De afdelingen Burgerzaken lijken hiertoe uitstekend in staat. Gegeven ervaringen uit het verleden is de organisatie van de afdeling Burgerzaken over het algemeen zeer flexibel ingericht, waardoor schommelingen in de vraag goed kunnen worden opgevangen.

Gemeenten hebben stijgingen in het aantal te verstrekken reisdocumenten in het verleden (denk bijvoorbeeld aan de Wet op de Identificatieplicht) over het algemeen heel goed op kunnen vangen binnen de huidige organisatie. Ook pieken (april tot en met juni) en dalen gedurende het jaar kunnen gemeenten goed opvangen. Het opvangen van schommelingen kan bijvoorbeeld door:

- het inschakelen van gespecialiseerde uitzendkrachten
- het inrichten van een flexpool van medewerkers
- het trachten om burgers te bewegen om tijdens dalperioden de reisdocumenten op te vragen (bijvoorbeeld door een zomertarief en een wintertarief in te stellen).

Wel kan er enige onzekerheid in de budgettering ontstaan als gevolg van de onzekerheid over het te verwachten aantal aanvragen.

Daarnaast is een belangrijke algemene ontwikkeling gaande bij gemeenten. De dienstverlening van Burgerzaken wordt meer en meer geïntegreerd met andere vormen van dienstverlening aan de burger. Medewerkers die zich voorheen alleen bezig hielden

met Burgerzaken producten gaan nu ook andere diensten aan de burger verlenen (parkeervergunningen, belastingen en dergelijke). Dit is nog niet in alle gemeenten het geval, maar dit is wel een belangrijke ontwikkeling bij gemeenten¹². Hierdoor wordt de flexibiliteit van de gemeentelijke organisatie nog verder vergroot. Dit betekent concreet ook dat de hier geschetste gevolgen voor de personeelsformatie goed binnen de gemeente opgevangen kunnen worden.

Gemeenten geven ook nadrukkelijk aan dat een daling van de personeelsbehoefte niet automatisch leidt tot ontslagen. Wanneer er een bepaalde leegloop bij werknemers ontstaat, dan kan bijvoorbeeld meer tijd aan kwaliteitszorg worden besteed.

Aan de andere kant is het van belang op te merken dat de gemeenten die juist een grotere personeelsbehoefte krijgen, uiteraard ook meer financiële inkomsten ontvangen door plaatsonafhankelijke dienstverlening.

3.2.2 Inrichting van de organisatie

- Processen voor de verstrekking van de reisdocumenten veranderen niet.
- Gemeenten verwachten niet dat plaatsonafhankelijke dienstverlening zal leiden tot grote organisatorische veranderingen (zoals kanteling van de organisatie).

Zoals hierboven aangegeven is een trend gaande dat de werknemers van Burgerzaken breder inzetbaar worden binnen de organisatie. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het omvormen van de afdeling Burgerzaken tot een afdeling Publieke Dienstverlening. Mede hierdoor is het voor gemeenten gemakkelijker om stijgingen / dalingen in het aantal verstrekkingen op te vangen. Plaatsonafhankelijke dienstverlening zal dit naar verwachting nog verder versterken.

3.2.3 Dienstverlening door de organisatie

Als gevolg van plaatsonafhankelijke dienstverlening is het mogelijk voor burgers om te kiezen waar zij hun reisdocumenten vandaan halen. In theorie zou dit ertoe kunnen leiden dat gemeenten met elkaar gaan *concurreren* om reisdocumenten aan burgers te kunnen verstrekken.

Veel gemeenten geven echter aan dat het hen niet heel veel uitmaakt bij welk loket de burger haar reisdocumenten afhaalt. Uitgangspunt is de burger en wanneer deze het prettiger vindt om haar reisdocumenten op een andere locatie op te halen, dan gaan gemeenten niet krampachtig trachten de eigen burgers te behouden. Gemeenten staan dan ook achter de invoering van plaatsonafhankelijke dienstverlening.

Een klein deel van de gemeenten wil zich wel actief opstellen om zo veel mogelijk reisdocumenten te kunnen verstrekken. Argumenten die hiervoor genoemd worden zijn:

- Aantrekken van extra bezoekers aan de gemeente (met als doel vergroting van bestedingen door consumenten in bijvoorbeeld winkelcentra).

¹² Zie bijvoorbeeld: F. van Zutphen & P. Donker van Heel (2005), *Verkenning consequenties Andere Overheid voor het gemeentepersoneel*, ECORYS.

- Versterken van de economische aantrekkelijkheid voor het bedrijfsleven.

Een goede dienstverlening (in de vorm van openingstijden, wachttijden, digitalisering van GBA-afschriften) wordt hiervoor als het middel gezien. Ook wordt er nagedacht over plaatsonafhankelijke dienstverlening waarbij de gemeente naar de klant toe komt.

Bij de invoering van de Wet op de Identificatieplicht was dit al de bestaande praktijk. Gemeenten gingen zelf langs bij ziekenhuizen, verzorgingshuizen en bejaardenhuizen om daar de reisdocumenten te kunnen verstrekken.

Er is in meerdere interviews geopperd dat het interessant kan zijn om op de grote bedrijfsterreinen een dependance te openen met het doel om burgers nog beter te kunnen bedienen.

Prijsconcurrentie is in principe mogelijk tussen gemeenten. Zo is in Amsterdam, stadsdeel Zuid, bij de doorvoering van een prijsverlaging een zeer grote toename van het aantal aanvragen geconstateerd.¹³ De vraag is echter of het voldoende aantrekkelijk is om op te concurreren. De marges zijn redelijk beperkt voor de reisdocumenten. Slecht indien men manieren kan vinden om de (integrale) kosten van de verstrekking van reisdocumenten substantieel te verlagen en zodoende een positieve marge te maken per verstrekt reisdocument, kan dit gemeenten financieel voordeel opleveren. Zie ook de tekstbox 'Prijsconcurrentie op reisdocumenten en uittreksels'. Naast concurrentie op prijs, zijn uiteraard ook andere vormen van concurrentie tussen gemeenten mogelijk, zoals het bieden van kortere wachttijden, langere openingstijden, een avondopenstelling e.d.

Bij de GBA-afschriften zijn de prijsverschillen tussen gemeenten groter. Vooral bij de grote gemeenten liggen de tarieven voor het verstrekken van GBA-afschriften vaak hoger dan de tarieven van omringende gemeenten.¹⁴ Dit verschil bedraagt vaak enkele euro's. Bij invoering van plaatsonafhankelijke dienstverlening is er een reële mogelijkheid dat burgers uit de grote gemeenten elders hun GBA-afschriften gaan aanvragen. Of dit ook gebruikt zal worden als concurrentiemiddel, en hoe de grote gemeenten op een eventueel verlies van GBA-afschriften zullen reageren, is onbekend.

¹³ Omdat deze toename niet te hanteren was voor het stadsdeel is de prijsverlaging snel weer ongedaan gemaakt.

¹⁴ De grote gemeenten gebruiken de opbrengsten van de GBA-afschriften om de tekorten op de verstrekking van reisdocumenten te compenseren.

Prijsconcurrentie op reisdocumenten en uittreksels

Indien gemeenten op prijs willen gaan concurreren om extra aanvragen en dus extra ontvangsten te genereren, zal men rekening moeten houden met het effect van prijsverlaging op de producten die al worden geleverd.

Aan de hand van een rekenvoorbeeld met paspoorten laten we de consequenties van prijsconcurrentie zien. Onze gemiddelde voorbeeldgemeente heeft de volgende kenmerken:

- Aantal aanvragen paspoorten: 35.000
- Prijs per paspoort: € 39,25
- Leges rijk/SDU: € 13,78
- Inkomsten: € 891.450

Als deze gemeente wil proberen extra aanvragen aan te trekken door de prijs van een paspoort met € 5 te verlagen naar € 34,25, moet zij om dezelfde inkomsten te realiseren ruim 43.500 aanvragen verwerken, een stijging van 24,4%. Hierbij is nog afgezien van de toegenomen kosten van het verwerken van ruim 8.000 extra aanvragen.

Of het mogelijk is om deze percentages aan toename te realiseren via prijsconcurrentie, is afhankelijk van de gevoeligheid van de burger voor prijs. Het voorbeeld van Amsterdam, stadsdeel Zuid, lijkt erop te duiden dat een sterke gevoeligheid voor prijs in sommige (deel)gemeenten aanwezig zou kunnen zijn.

3.3 Mening van gemeenten over plaatsafhankelijke dienstverlening

De invoering van plaatsafhankelijke dienstverlening ligt in lijn met het beleid van diverse gemeenten om de dienstverlening aan de burger te verbeteren. Veel gemeenten staan dan ook achter het principe van plaatsafhankelijke dienstverlening. Een enkele gemeente ziet in de invoering van plaatsafhankelijke dienstverlening zelfs een goede prikkel voor gemeenten om nieuwe initiatieven te ontwikkelen.

Wel wordt er gewaarschuwd voor mogelijke problemen bij de invoering van plaatsafhankelijke dienstverlening. Enkele van de genoemde problemen zijn:

- Plaatsafhankelijke dienstverlening kan leiden tot een toename van identiteitsfraude. Criminelen zouden kunnen gaan shoppen bij de gemeenten waar het relatief het gemakkelijkst is om reisdocumenten te verkrijgen. In de volgende paragraaf wordt nader op deze risico's ingegaan.
- Plaatsafhankelijke dienstverlening stelt hogere eisen aan de kwaliteit van de GBA. Dit is dan ook een belangrijke randvoorwaarde voor de invoering van plaatsafhankelijke dienstverlening.
- Plaatsafhankelijke dienstverlening moet alleen mogelijk zijn voor burgers die op de juiste wijze geregistreerd staan. Wanneer een burger bijvoorbeeld niet op het goede adres staat ingeschreven, dan is het ook niet mogelijk om plaatsafhankelijk reisdocumenten aan te vragen. De burger wordt dan eerst naar zijn/haar eigen

gemeente gestuurd om dit in orde te maken alvorens deze reisdocumenten op kan halen. Wijzigingen doorgeven in het GBA moet plaatsafhankelijk blijven.

Ook was een kleine gemeente, waar een (relatief sterke) daling van het aantal aanvragen wordt verwacht, bezorgd over de houdbaarheid van de dienstverlening bij een vermindering van het aantal aanvragen. Over het algemeen kan worden gesteld dat het concept van plaatsafhankelijke dienstverlening minder leeft bij de kleine gemeenten.

Wij hebben ons in dit onderzoek gericht op een vijftal producten. Volgens bijna alle gemeenten ligt het voor de hand dat, wanneer plaatsafhankelijke dienstverlening wordt ingevoerd, dit voor alle Burgerzaken producten zou moeten gelden, waaronder ook bijvoorbeeld het rijbewijs. Volgens een gemeente:

“Het is toch niet uit te leggen aan een burger dat een paspoort wel plaatsafhankelijk kan worden verstrekt en een rijbewijs niet. Dat begrijpt een burger nooit.”

3.4 Risico's

Verschillende gemeenten hebben aangegeven dat er risico's verbonden zijn aan plaatsafhankelijke dienstverlening. Het gaat in dit geval dan om identiteitsfraude met reisdocumenten. Fraudeurs zullen mogelijk gaan shoppen. Volgens een grote gemeente, die als expert op dit gebied kan worden gezien:

“Het fraudeverhaal vind ik wel een belangrijke: water loopt naar het laagste punt, zo is het ook met fraude. Fraudeurs zullen snel in de gaten hebben waar het gemakkelijker is om iets gedaan te krijgen.”

Dat dit een reëel probleem is, laten voorbeelden uit het verleden zien. De vier grote gemeenten hebben in het verleden afspraken gemaakt om bepaalde eisen te stellen aan nieuwkomers om gezamenlijk fraude uit te bannen. Gevolg was dat dergelijke problemen zich niet meer voordeden bij de vier grote gemeenten, maar dat het probleem verschoof naar de tussenliggende gemeenten.

De volgende – relatief meest voorkomende – vormen van identiteitsfraude kunnen worden onderscheiden:

- Vermissingsfraude. Een reisdocument wordt ten onrechte als vermist opgegeven, waarna de eigenaar een nieuw document ontvangt. Echter, het “vermiste” document wordt doorgespeeld aan een derde, waardoor deze aan de identificatieplicht kan voldoen.
- Look-alikes. Met gebruik van een rechtsgeldig document wordt door een ander persoon met oppervlakkig dezelfde uiterlijke kenmerken een nieuw andersoortig reisdocument aangevraagd (bijvoorbeeld met behulp van een paspoort wordt een identiteitsbewijs afgehaald).
- “Pas en was”. Hierbij heeft een burger het reisdocument zogenaamd per ongeluk in de wasmachine gestopt, waardoor het paspoort niet meer geldig is. De burger krijgt dan een nieuw paspoort. De reden voor het wassen van het reisdocument is dat hierdoor bepaalde stempels uit het paspoort niet meer zichtbaar zijn. Denk hierbij aan stempels van de douane in het buitenland (bijvoorbeeld de datum van entree in een

land en de datum van vertrek in hetzelfde land). Met deze stempels kan bijvoorbeeld aangetoond worden dat een burger onrechtmatig een uitkering heeft ontvangen, omdat deze het merendeel van het jaar niet in Nederland is verbleven¹⁵.

Alle gemeenten geven aan dat dit een belangrijk aandachtspunt is alvorens plaatsafhankelijke dienstverlening moet worden ingevoerd. Verschillende gemeenten geven zelfs aan dat vermissingen buiten de plaatsafhankelijke dienstverlening gelaten moeten worden.

Op de bovenstaande punten worden in Nederland al veel activiteiten ondernomen. Zo is het bijvoorbeeld bij vermissing vereist dat er aangifte wordt gedaan bij de politie. Daarnaast wordt het aantal vermissingen bijgehouden (wat kan leiden tot dossiervorming) en kan het gebeuren dat een burger geen nieuw paspoort meer krijgt. Landelijke beschikbaarheid van deze gegevens is een eerste vereiste bij de invoering van plaatsafhankelijke dienstverlening.

Wel is het zo dat de inspanningen van gemeenten die veel met pogingen tot identiteitsfraude te maken krijgen groter zijn dan gemeenten die hier nauwelijks mee te maken hebben. Alle grote gemeenten hebben gespecialiseerde teams met kennis van identiteitsfraude. Wanneer er binnen die gemeenten sprake is van een twijfelgeval, dan wordt de aanvraag aan dit gespecialiseerde team voorgelegd. Daarnaast beschikken grote gemeenten ook over specialistische systemen om fraude beter te kunnen bestrijden. Systemen die voor kleine gemeenten, die niet of nauwelijks met identiteitsfraude te maken hebben, niet te betalen zijn.

Eén van de grote gemeenten beschikt bijvoorbeeld over de volgende systemen om identiteitsfraude te kunnen ondervangen:

- Donkere kamer voor het testen van valse paspoorten
- Edison-systeem, een raadpleegsysteem waarin echtheidskenmerken staan opgenomen
- Docuscan apparaat voor het kunnen vaststellen van technische fouten in het reisdocument (wordt een dezer dagen aangeschaft).

Technisch gezien bestaan er goede mogelijkheden om identiteitsfraude bij plaatsafhankelijke dienstverlening voor een groot deel uit te sluiten. Ook de komst van biometrie in reisdocumenten is in dit geval een belangrijke ontwikkeling. Wel wordt hierbij door gemeenten opgemerkt dat de foutenmarge op dit moment nog te groot is om identiteitsfraude succesvol te kunnen ondervangen.

Dan resteert er nog wel een ander probleem en dat zijn de medewerkers van Burgerzaken bij gemeenten. Zoals eerder beschreven zullen fraudeurs naar die gemeenten gaan, waar het relatief het gemakkelijkste is om fraude te plegen. Naar verwachting zijn dit gemeenten die nog nauwelijks met dergelijke problematiek te maken hebben. De medewerkers van Burgerzaken in de gemeenten waar beperkt fraude voorkomt hebben minder ervaring met dergelijke vraagstukken, zijn daarom naar verwachting minder alert en kunnen ook niet terugvallen op gespecialiseerde teams binnen de eigen gemeente.

¹⁵ Het merendeel van de gemeenten geeft fraude met vermissingen en look-alikes als een probleem. Slechts één gemeente heeft de vorm "pas en was" aangestipt.

Voor een deel zijn deze problemen te ondervangen door middel van opleidingen. Opleidingen die de werknemers bij Burgerzaken in de grote steden met een grotere regelmaat volgen. Maar belangrijker is de zogenaamde *training on the job*. Wanneer er sprake is van een twijfelgeval, dan leggen de werknemers van Burgerzaken van grote gemeenten dit aan elkaar voor. Hierdoor hebben zij zeer veel ervaring opgedaan in hun dagelijkse werkzaamheden. Werknemers bij Burgerzaken in kleine gemeenten hebben deze *training on the job* niet gehad en zullen daarom fraudepogingen minder goed kunnen herkennen en ondervangen.

4 Conclusies

In deze studie hebben wij gekeken naar de financiële en organisatorische gevolgen van plaatsafhankelijke dienstverlening voor gemeenten. Plaatsafhankelijke dienstverlening betekent dat een burger zelf kan kiezen bij welke gemeente zij bepaalde overheidsproducten afneemt. Wij hebben hierbij gekeken naar paspoorten, identiteitsbewijzen en GBA-afschriften. Rijbewijzen zijn niet meegenomen in de analyse. Gemeenten geven overigens wel aan dat wanneer plaatsafhankelijke dienstverlening wordt ingevoerd ook rijbewijzen meegenomen moeten worden.

Hoe verandert het gedrag van de burger?

Om een inschatting te maken van de gevolgen hebben wij als vooronderstelling gehanteerd, dat alle werknemers hun reisdocumenten ophalen in de gemeente waar zij werken. Door deze vooronderstelling te hanteren, brengen wij een variant van plaatsafhankelijke dienstverlening in kaart waarbij de gevolgen – naar verwachting – relatief ingrijpend zijn. Dit betekent dat wij een bovengrens van de effecten presenteren.

Verandering aantal verstrekte reisdocumenten

De verandering van het gedrag van burgers leidt ertoe dat het aantal te verstrekken reisdocumenten zal veranderen. Over het algemeen zijn de veranderingen voor gemeenten in het aantal te verstrekken reisdocumenten en GBA-afschriften beperkt. Het merendeel van de gemeenten zal te maken krijgen met een beperkte daling van het aantal te verstrekken reisdocumenten. In een kleiner aantal, vooral grote gemeenten, zal het aantal te verstrekken reisdocumenten toenemen. Voor GBA-afschriften zou dit beeld omgekeerd kunnen zijn als het verschil in tarief tussen grote gemeenten en de randgemeenten, waar de afschriften gemiddeld goedkoper zijn, groot genoeg is.

Mening van gemeenten over plaatsafhankelijke dienstverlening

De invoering van plaatsafhankelijke dienstverlening ligt in lijn met het beleid van diverse gemeenten om de dienstverlening aan de burger te verbeteren. Vele gemeenten staan dan ook achter het principe van plaatsafhankelijke dienstverlening. Een enkele gemeente ziet in de invoering van plaatsafhankelijke dienstverlening zelfs een goede prikkel voor gemeenten om nieuwe initiatieven te ontwikkelen.

Financiële gevolgen

Om de financiële gevolgen voor gemeenten in te schatten hebben wij gekeken naar de verschillen in opbrengsten voor gemeenten als gevolg van het extra of minder verstrekken van reisdocumenten.

De meeste gemeenten gaan er in absolute zin gezien beperkt op achteruit (vergelijkbaar met de verandering van het aantal verstrekkingen). Wanneer naar de relatieve verandering

ten opzichte van het budget van Burgerzaken wordt gekeken dan lopen de uitkomsten verder uit elkaar.

Organisatorische gevolgen

In vergelijking met de totale werkzaamheden op de afdeling Burgerzaken zijn de werkzaamheden voor het verstrekken van reisdocumenten relatief beperkt. Bij het merendeel van de gemeenten zal de personeelsbehoefte met minder dan 1 FTE veranderen.

De processen voor de verstrekking van reisdocumenten zullen niet veranderen en gegeven de flexibiliteit van de afdelingen Burgerzaken bij gemeenten zijn de organisatorische gevolgen naar verwachting goed op te vangen. Afdelingen Burgerzaken zijn al jaren gewend met schommelingen in de vraag naar reisdocumenten om te gaan. Daarnaast is er een ontwikkeling te zien, dat medewerkers bij gemeenten steeds breder inzetbaar worden door meer kennis te hebben van de verschillende producten van de gemeente.

Gemeenten zien plaatsafhankelijke dienstverlening als een logische stap om de dienstverlening aan de burgers nog verder te verbeteren en verwachten zelfs dat plaatsafhankelijke dienstverlening een verdere impuls kan geven aan de verbetering van de dienstverlening.

Risico's

Verschillende gemeenten hebben aangegeven dat er risico's verbonden zijn aan plaatsafhankelijke dienstverlening. Het gaat in dit geval dan om identiteitsfraude met reisdocumenten (zoals vermissingen, look-alikes en "pas en was"). Fraudeurs zullen mogelijkerwijs gaan shoppen en naar die gemeenten gaan, waar het relatief het gemakkelijkste is om fraude te plegen.

Technisch gezien zijn deze problemen voor een groot deel op te vangen, maar het zwakke punt in het tegengaan van identiteitsfraude zijn de werknemers van de afdelingen Burgerzaken in kleine gemeenten. Doordat werknemers van Burgerzaken in de grote gemeenten regelmatig te maken krijgen met pogingen tot identiteitsfraude en daarover met elkaar van gedachten wisselen hebben deze werknemers een zeer goede *training on the job* gekregen. Werknemers bij Burgerzaken in kleine gemeenten hebben deze *training on the job* niet gehad en zullen daarom fraudepogingen minder goed kunnen herkennen en ondervangen.

Resumerend

Het geheel overziende zijn de financiële en organisatorische gevolgen van plaatsafhankelijke dienstverlening beperkt en vormen deze geen reden om plaatsafhankelijke dienstverlening niet in te voeren. Sterker nog, gemeenten staan achter het concept van plaatsafhankelijke dienstverlening en juichen dit zelfs toe.

Een belangrijke randvoorwaarde voor de invoering van plaatsafhankelijke dienstverlening is wel dat voorkomen wordt dat er een toename optreedt op het gebied van de identiteitsfraude. Hiervoor moeten op dit moment nog de nodige stappen worden ondernomen.

Bijlage 1 Leden van de begeleidingscommissie

Persoon	Organisatie
Mw drs S.L.Y. Casparie	Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR), Ministerie van BZK
Mw mr A. van Splunter	Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR), Ministerie van BZK
Dhr mr R.H.A.G. Stam	Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie (BFO), Ministerie van BZK
Mw drs I.G.J.V. Vrijling	Directie Innovatie- en Informatiebeleid Openbare Sector (IIOS), Ministerie van BZK
Dhr R.P.M. Zijlstra	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB)

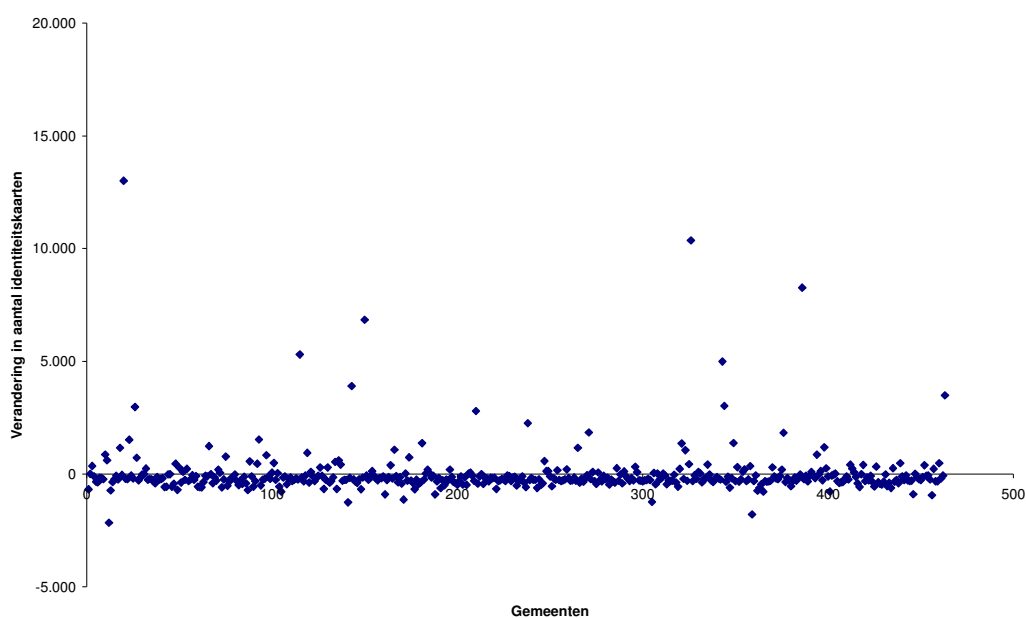
Bijlage 2 Overzicht van gesprekspartners

Gemeente	Gesprekspartners
Almere	Mw. Ter Reegen
Amsterdam	Mw. Hertz Dhr. Seijs
Diemen	Dhr. Van Dijk Mw. Van Asselt
Eindhoven	Dhr. Gijsbers Dhr. Van der Zande
Groningen	Dhr. Brands Dhr. Noord
Haarlemmermeer	Dhr. Cuvelier Dhr. Kallou
Korendijk	Mw. Hoogendoorn
Leeuwarden	Dhr. Kraaijenbrink
Leidschendam-Voorburg	Dhr. Slump
Pijnacker-Nootdorp	Dhr. Van Vliet
Purmerend	Dhr. Hanekamp
Reusel-De Mierden	Mw. Laureijs
Rijswijk	Dhr. De Krijger Mw. Duyvestijn
Rotterdam	Dhr. Van den Berg Mw. Goudewaard Dhr. Boy Mw. Bastiaanse Dhr. Van Viegen
's-Gravenhage	Dhr. Jongeneel
's-Hertogenbosch	Dhr. Poelstra Dhr. Hoofd
Son en Breugel	Dhr. Ruijters
Spijkenisse	Dhr. De Vries Dhr. Jardez Mw. Loman
Stede Broec	Mw. Dudink
Weesp	Mw. Van Lunzen Dhr. Smeets
Zwolle	Dhr. Schipper Dhr. Mulder

Bijlage 3 Grafieken gevolgen plaatsonafhankelijke dienstverlening

Verandering aantal verstrekte reisdocumenten

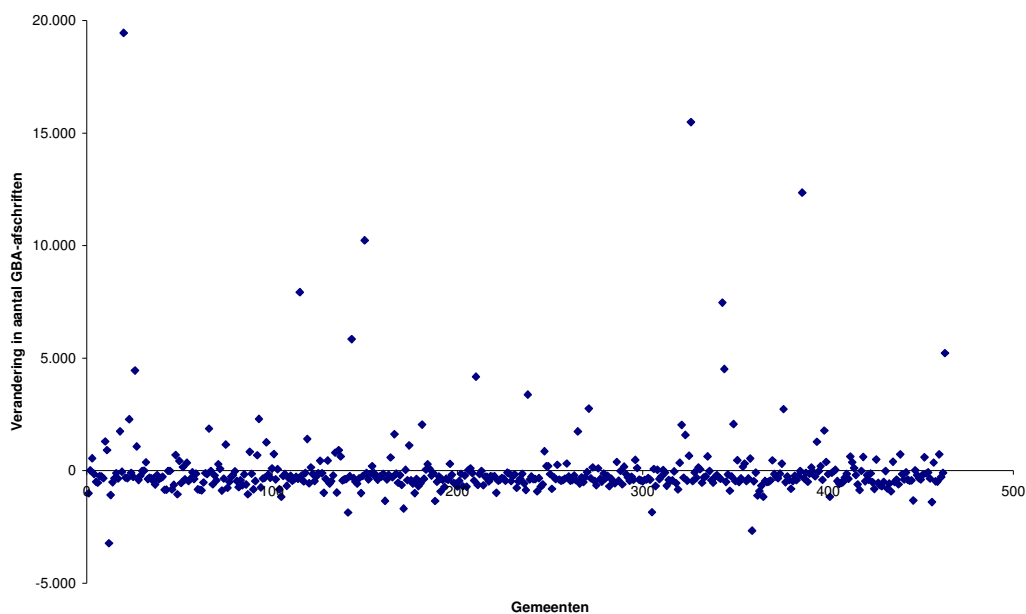
Figuur 0.1 Verandering aantal identiteitsbewijzen als gevolg van plaatsonafhankelijke dienstverlening



Tabel 0.1 Verandering van het aantal NIK-aanvragen voor de gemeenten

Verandering aanvragen per jaar	Aantal gemeenten	Percentage
Toename van meer dan 1000	25	5%
Toename van tussen de 500 en 1000	12	3%
Toename van tussen de 0 en 500	65	14%
Afname van tussen de 0 en 500	316	68%
Afname van tussen de 500 en 1000	40	9%
Afname van meer dan 1000	5	1%

Figuur 0.2 Verandering aantal GBA-afschriften als gevolg van plaatsafhankelijke dienstverlening

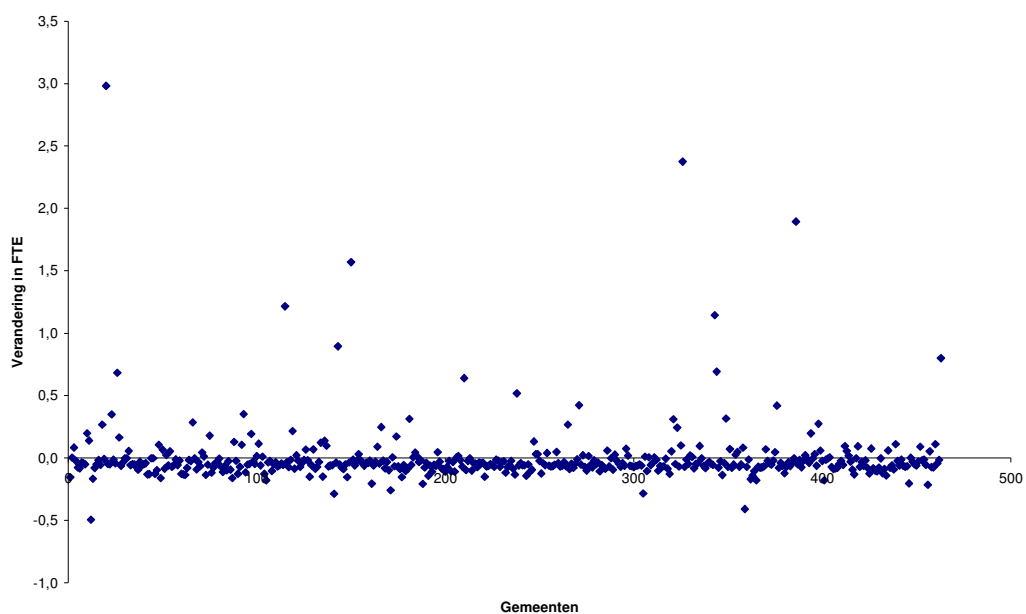


Tabel 0.2 Verandering van het aantal aanvragen GBA-afschriften voor de gemeenten

Verandering aanvragen per jaar	Aantal gemeenten	Percentage
Toename van meer dan 1000	32	7%
Toename van tussen de 500 en 1000	19	4%
Toename van tussen de 0 en 500	51	11%
Afname van tussen de 0 en 500	258	56%
Afname van tussen de 500 en 1000	85	18%
Afname van meer dan 1000	18	4%

Organisatorische gevolgen

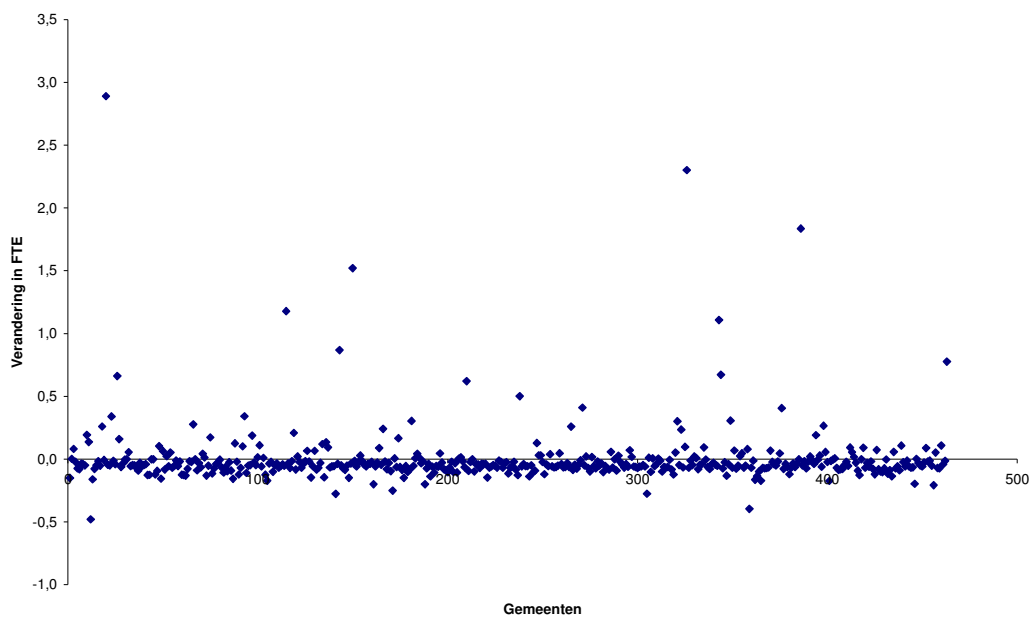
Figuur 0.3 Verandering van de omvang van de organisatie als gevolg van plaatsafhankelijke dienstverlening van paspoorten



Tabel 0.3 Verandering van de omvang van de gemeente zijn plaatsafhankelijke dienstverlening paspoorten

Verandering aanvragen per jaar	Aantal gemeenten	Percentage
Toename van meer dan 0,5 FTE	12	3%
Toename van tussen 0,2 en 0,5 FTE	14	3%
Toename van tussen 0 en 0,2 FTE	76	16%
Afname van tussen 0 en 0,2 FTE	0	0%
Afname van tussen 0,2 en 0,5 FTE	361	78%
Afname van meer dan 0,5 FTE	0	0%

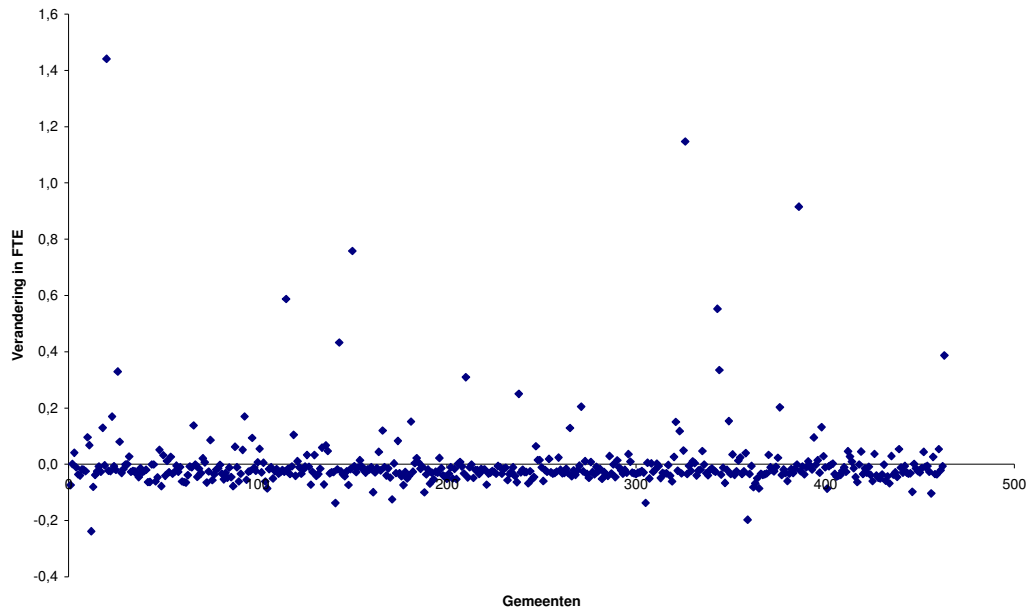
Figuur 0.4 Verandering van de omvang van de organisatie als gevolg van plaatsonafhankelijke dienstverlening van identiteitskaarten



Tabel 0.4 Verandering van het aantal aanvragen voor de gemeenten

Verandering aanvragen per jaar	Aantal gemeenten	Percentage
Toename van meer dan 0,5 FTE	12	3%
Toename van tussen 0,2 en 0,5 FTE	14	3%
Toename van tussen 0 en 0,2 FTE	76	16%
Afname van tussen 0 en 0,2 FTE	0	0%
Afname van tussen 0,2 en 0,5 FTE	361	78%
Afname van meer dan 0,5 FTE	0	0%

Figuur 0.5 Verandering van de omvang van de organisatie als gevolg van plaatsonafhankelijke dienstverlening van GBA-afschriften



Tabel 0.5 Verandering van het aantal aanvragen voor de gemeenten

Verandering aanvragen per jaar	Aantal gemeenten	Percentage
Toename van meer dan 0,5 FTE	6	1%
Toename van tussen 0,2 en 0,5 FTE	8	2%
Toename van tussen 0 en 0,2 FTE	88	19%
Afname van tussen 0 en 0,2 FTE	0	0%
Afname van tussen 0,2 en 0,5 FTE	361	78%
Afname van meer dan 0,5 FTE	0	0%