

Evaluatie proeftuin bezorgen reisdocumenten

Eindrapportage

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rotterdam, 18 maart 2016



Evaluatie proeftuin bezorgen reisdocumenten

Eindrapportage

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Viek Verdult
Suzanne Tossings
Walter Hulsker
Joost de Koning
Ineke de Ruiter

Rotterdam, 18 maart 2016

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 85-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys is een internationaal bureau met ruim 550 medewerkers en is wereldwijd actief in meer dan 100 landen. Naast projecten voor individuele opdrachtgevers voeren wij ook regelmatig opdrachten uit die meerdere landen betreffen. Wij verlenen onze diensten eveneens aan de Europese instituties, Wereldbank, Asian Development Bank en andere grote internationale organisaties. De thuismarkten van Ecorys zijn van oudsher Nederland en het Verenigd Koninkrijk en die landen waar onze kantoren gevestigd zijn: België, Polen, Turkije, Spanje, Rusland, Zuidoost Europa (vanuit ons kantoor in Sofia), Kroatië, Hongarije en India.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO₂-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO₂-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland B.V.
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

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

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	9
1.1 Context en achtergrondinformatie	9
1.2 Doelstelling evaluatie	10
1.3 Plan van aanpak	10
2 Beschrijving van de proeftuin	11
2.1 Gebruik en bereik	11
2.2 Motivaties gemeenten	12
2.3 Inrichting proeftuin	13
2.4 Juridische aspecten proeftuin	14
2.4.1 Wet- en regelgeving reisdocumenten	14
2.4.2 Relevante juridische bepalingen	14
2.4.3 Wet- en regelgeving in de proeftuin	14
3 Ervaringen van burgers, gemeenten en bezorgpartijen	17
3.1 Burgers	17
3.1.1 Gebruikers	17
3.1.2 Geënquêteerde burgers	17
3.2 Gemeenten	22
3.2.1 Ervaringen met het bezorgproces	22
3.2.2 Financiering van de alternatieve dienstverlening	24
4 Beschrijving van mogelijke alternatieve scenario's bij landelijke opschaling	27
4.1 Inleiding: de methodiek	27
4.2 Randen van het speelveld	27
4.3 Scenario's uitgewerkt	28
4.3.1 Scenario I: Het Cafetariamodel	28
4.3.2 Scenario II: Bezorgen als verplichting	29
4.3.3 Scenario III: Centraal georganiseerd bezorgen	30
4.4 Maatschappelijke kosten en baten van de scenario's	31
4.4.1 Toelichting op de kosten en baten	32
4.4.2 Gevoeligheidsanalyse	35
4.5 Overzicht scenario's	37
5 Voorwaarden van opschaling & risico's in de verschillende scenario's	39
5.1 Algemeen	39
5.2 Scenario 1	39
5.3 Scenario 2	40
5.4 Scenario 3	41
Annex I: Bronnenoverzicht	43
Annex II: Lijst van gesprekspartners	45
Interviews	45

Interactieve bijeenkomsten	46
Annex III: Enquêtevragen	47
Annex IV: Beschrijving proeftuin	51
Annex V Verkorte business cases	55

Managementsamenvatting

In 2012 hebben de gemeenten Haarlemmermeer en Zoetermeer het initiatief genomen tot het opzetten van een proeftuin voor plaatssonafhankelijke uitreiking van reisdocumenten. In overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is besloten per 1 januari 2013 te starten met de proeftuin 'Bezorgen Reisdocumenten'. Na een succesvol begin is de proeftuin in juli 2013 verder uitgebreid.

Het doel van de proeftuin is om ervaringen op te doen binnen de 'gecontroleerde omgeving' van de proeftuin voor een eventuele uitrol van het alternatieve uitreikingsproces in 2016 naar alle gemeenten in Nederland.

Nu de proeftuin bijna drie jaar operationeel is en besloten moet worden hoe de landelijke implementatie moet worden vormgegeven, is het belangrijk goed inzicht te hebben in de bijbehorende processen en effecten van het aanbieden van plaatssonafhankelijke uitreiking van reisdocumenten. Deze evaluatie dient als:

1. formele afronding van de proeftuin;
2. input voor beleid en implementatie in regelgeving; en
3. inzicht in de mogelijkheden en kosten van het invoeren van de proeftuin door burgers, gemeenten en het Rijk.

Dit onderzoek betreft een proces- en effectevaluatie waarin alle facetten van de uitvoering van de proeftuin bezorgen geëvalueerd worden. De bevindingen uit deze evaluatie kunnen dienen als afronding van de proeftuin en als input voor beleid en implementatie in regelgeving. Om die reden geeft dit rapport ook inzicht in de mogelijkheden en kosten en baten van het uitrollen van de bezorgdienst.

De volgende activiteiten zijn in het kader van de evaluatie uitgevoerd: een deskstudie, een digitale enquête onder een burgerpanel van 1054 willekeurige respondenten; en twee interactieve bijeenkomsten. Op basis van bovenstaande datacollectie hebben we drie scenario's opgesteld, en de eventuele kosten en baten van deze drie scenario's in beeld gebracht.

Gemeenten hebben verschillende redenen om deel te nemen aan de proeftuin. Een onderscheid kan gemaakt worden tussen:

- gemeenten die bewust kiezen voor een nieuw concept van dienstverlening waarbij balie dienstverlening geminimaliseerd wordt, waardoor ze naar het bezorgen van alle documenten, dus ook reisdocumenten, (moeten) overgaan;
- gemeenten die het voornamelijk aanbieden als een extra dienst voor de burger. In dit geval kan de burger zelf kiezen of er wel of geen gebruik wordt gemaakt van de dienst.

Ook zien we dat de bezorgpercentages sterk uiteen lopen. We onderscheiden drie factoren die de bezorgpercentages beïnvloeden:

- de prijs die aan burgers doorberekend wordt voor het bezorgen van de reisdocumenten;
- het dienstverleningsconcept dat de betreffende gemeente aan het bezorgen van reisdocumenten verbindt (100% bezorgen of als vrije keuze aan de burger aanbieden);
- de doelgroep. In grensgemeenten is er een duidelijk verschil tussen de bezorgpercentages voor niet-ingezetenen ten opzichte van de bezorgpercentages onder inwoners van de gemeente.

De deelnemende burgers zijn zeer tevreden over de geboden service. Gemiddeld wordt dit met een cijfer 9 gewaardeerd. Uit de enquête blijkt dat 69% van de ondervraagde burgers gebruik zouden willen maken van het laten bezorgen van het reisdocument. Daartegenover bleek dat 52% van de respondenten niet bereid was te betalen voor de bezorgdienst. 38% is bereid maximaal € 5,00 te betalen en slechts 2% meer dan € 10,00, het bedrag dat ten minste nodig zal zijn om de prijs voor de gemeente kostendekkend te maken (met de huidige prijzen van de bezorgpartijen).

De belangrijkste *enablers* voor burgers om gebruik te maken van de bezorgdienst zijn:

- het waarborgen van de veiligheid van de persoonsgegevens;
- de kosten verminderen, dan wel het helemaal gratis aanbieden van de dienst.

De ervaringen van de gemeenten geven een gevarieerd beeld. Men is zeer tevreden over de huidige bezorgpartij. De kosten daarvan zijn echter hoger dan bij de burger redelijkerwijs in rekening gebracht kan worden, zodat er geld bij moet. Ook ervaart men een extra administratieve belasting. De volgende *enablers* zouden het gemeenten vergemakkelijken om de bezorgdienst aan te bieden:

- aanpassen van wet- en regelgeving zodat de gemeente niet langer de instantie is die verantwoordelijk is voor het in omloop brengen van het document (inklaren);
- goed werkende ICT-voorzieningen om bestaande systemen te koppelen aan de programmatuur van bezorgpartijen voor het verwerken van de aanvraag tot aan de bezorging;
- de kosten voor gemeenten verlagen. Gemeenten stellen zich verschillende opties voor: meer competitie op de markt; het efficiënter maken van het proces waardoor de kosten omlaag gaan; of de mogelijkheid tot het opnemen van kosten in de leges waardoor de kosten aan de burger worden doorberekend (voor deze op een niet zichtbare wijze).

In deze rapportage zijn drie scenario's geschetst voor een verdere uitrol van de bezorgdienst. Daarmee worden beleidskeuzes zichtbaar en is het mogelijk om in beeld te brengen wat de uitkomst zou zijn van verschillende beleidskeuzes in het geval van het landelijk opschalen van de bezorgdienst.

In het eerste scenario beslissen gemeenten zelf of ze deze alternatieve dienstverlening willen aanbieden; welke prijs ze hiervoor vragen; en of ze de keuze aan de burger laten. Dit scenario borduurt verder op de huidige praktijk in de proeftuin. In het tweede scenario vindt verplichte opschaling van de proeftuin plaats naar alle gemeenten in Nederland. Met andere woorden: iedere gemeente is verplicht om reisdocumenten te bezorgen en dat ook voor alle documenten te doen.¹ Nationaal wordt de inrichting van deze verplichte bezorging in wet- en regelgeving verankerd. In alle gemeenten zal op uniforme wijze deze dienst worden aangeboden. In het derde scenario wordt de Rijksoverheid (het ministerie van BZK) verantwoordelijk voor de uitreiking van paspoorten. Met andere woorden: gemeenten hebben geen rol meer in het uitgifteproces.²

Voor elk van deze scenario's is een analyse gemaakt van de maatschappelijke kosten en baten. Vanuit maatschappelijk oogpunt is scenario 3 het meest gunstig en kent ook als enige een positief saldo. Hoewel scenario 2 een negatiever saldo kent dan scenario 1 is het voor burgers in scenario 2 aantrekkelijker om gebruik te maken van de bezorgdienst. Wanneer rekening gehouden kan worden met een grotere concurrentie tussen bezorgpartijen dan geeft ook scenario 2 een positief saldo te zien, maar nog steeds minder dan scenario 3.

¹ Uiteraard is er een variant van scenario 2 denkbaar, waarbij alle gemeenten wel verplicht worden gesteld om het bezorgen van reisdocumenten aan te bieden, maar dat de keuze voor het al dan niet laten bezorgen van het reisdocument bij de burger blijft. Deze variant blijft in deze rapportage verder onbesproken.

² Op de lange termijn moet er rekening gehouden worden met trends op het gebied van digitalisering van overheidsdiensten. Een belangrijke ontwikkeling hierin is het eID dat eventueel de mogelijkheid kan bieden dat aanvraagprocedures in de toekomst ook centraal digitaal geregeld kunnen worden. Dit is heden nog niet mogelijk vanwege de noodzakelijke vastlegging van vingerafdrukken bij de paspoortaanvraag.

De keuze voor één van de drie scenario's zal sterk moeten afhangen van een aantal van de randvoorwaarden die nodig zijn voor de verschillende scenario's. Een belangrijke randvoorwaarde in de keuze voor elk scenario is de betrouwbaarheid en veiligheid van het proces en de waarborging van identiteitsgegevens. Een andere overweging is het antwoord op de vraag in welke maatschappelijke behoefte het bezorgen voorziet. Weliswaar blijkt uit de enquête dat ruim twee derde van de ondervraagden gebruik zou willen maken van deze dienst, maar driekwart is niet bereid om meer dan € 2,50 te betalen.

Bij de afweging wat de keuze gaat zijn bij verdere opschaling van de proeftuin worden de volgende keuzes van belang geacht:

- de afweging of de keuze voor de burger tussen ofwel bezorgen ofwel ophalen in stand moet blijven;
- de afweging of er gekozen wordt voor een scenario waarbij de Paspoortwet of slechts de PUN aangepast moet worden;
- de afweging of het uitreikingsproces van reisdocumenten een verantwoordelijkheid voor de gemeenten moet blijven of dat het beter centraal georganiseerd kan worden;
- de afweging of het uitreikingsproces van reisdocumenten al gekoppeld moet worden aan de nieuwe ontwikkelingen m.b.t. het eID, of dat er afgewacht moet worden.

1 Inleiding

1.1 Context en achtergrondinformatie

In de afgelopen jaren zijn vele initiatieven³ genomen om de dienstverlening door de overheid te verbeteren en de regeldruk voor professionals, burgers en bedrijven te verminderen. Afgelopen juni is als bijlage bij een brief aan de Tweede Kamer de huidige stand van zaken gepresenteerd aan (Rijks-)initiatieven die hebben bijgedragen aan het verminderen van de regeldruk.⁴ Uit dit overzicht wordt duidelijk dat vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) al vele initiatieven tot het verminderen van regeldruk zijn geïmplementeerd. Het faciliteren van plaatssonafhankelijke uitreiking van reisdocumenten maakt onderdeel uit van de volgende stap om tot verdere vermindering van regeldruk te komen. Gesteld wordt dat met plaatssonafhankelijke uitreiking van reisdocumenten de regeldruk bij burgers met € 3,36 miljoen wordt verminderd.⁵ De verwachting is dat het niet alleen leidt tot een reductie van de regeldruk voor burgers, maar ook dat balieprocessen bij de gemeenten ontlast worden. Bij de dienstverlenende professionals mag tevens een lastendruk verondersteld worden.

In 2012 hebben de gemeenten Haarlemmermeer en Zoetermeer het initiatief genomen tot het opzetten van een proeftuin voor plaatssonafhankelijke uitreiking van reisdocumenten. In overleg met het Ministerie van BZK is besloten per 1 januari 2013 te starten met de proeftuin 'Bezorgen Reisdocumenten' in de gemeenten Haarlemmermeer en Molenwaard.⁶ Na een succesvol begin is de proeftuin in juli 2013 verder uitgebreid met zes gemeenten, en begin 2014 en 2015 heeft nog een aantal gemeenten zich aangesloten. Het huidige aantal deelnemers aan de proeftuin is 15, daarnaast bereiden zich nog een groot aantal gemeenten voor op het starten met thuisbezorgen.⁷ De proeftuin is per 1 januari 2016 beëindigd. De gemeenten kunnen echter door gaan met het leveren van deze diensten in afwachting van de landelijke uitrol van de dienst.

Het doel van de proeftuin is om ervaringen op te doen binnen de 'gecontroleerde omgeving' van de proeftuin voor een eventuele uitrol van het alternatieve uitreikingsproces in 2016 naar alle gemeenten in Nederland. Door opschaling van de proeftuin en daarmee plaatssonafhankelijke uitreiking als volwaardig alternatief naast (of vervanging van) het reguliere uitreikingsproces van reisdocumenten aan te bieden zal de beoogde verbeterde dienstverlening en regeldrukvermindering ook breder in de samenleving ervaren worden. Daarnaast past dit alternatieve uitreikingsproces in de bredere trend met betrekking tot digitalisering en het ontwikkelen van een elektronisch identiteitssysteem (eID).

³ Ontstaan vanuit o.a. het regeerakkoord 'Bruggen slaan' en de 'Uitvoeringsagenda vermindering regeldruk en controletoeren Rijksoverheid en gemeenten'.

⁴ Kamerstuk 29515 (blg-530759, dd 2015-06-17). "Overzicht regeldruk effecten kabinetsmaatregelen bedrijven, burgers en professionals".

⁵ Idem, blz. 3. In de analyse gaat men uit van het feit dat plaatssonafhankelijk uitreiken zowel de burger als het rijks niets kost.

⁶ De gemeente Zoetermeer heeft toentertijd besloten niet mee te doen aangezien er geen directe bezorgvariant mogelijk was, zoals de gemeente graag had gezien (Interview gemeente Zoetermeer, 9 december 2015). De gemeente Molenwaard is hier vervolgens aangehaakt, die op dat moment overging naar een gemeente zonder stadhuis (Interview gemeente Molenwaard, 2 december 2015).

⁷ De gemeente Eindhoven; gemeentelijke organisatie Naoverkracht (gemeente Dinkelland en gemeente Tubbergen); en de gemeente Woerden hebben al startdata vastgesteld. Andere gemeenten die zich voorbereiden zijn: Bergeijk; Enschede; Echt-Susteren; 's-Gravenhage; Leidschendam-Voorburg; Maastricht; Montferland; Oldambt; Utrecht en Venlo.

Het bezorgen van reisdocumenten past in het kader van deze veranderingen op het gebied van identiteit, waarbij de rol van de gemeente in het proces heroverwogen wordt. In de scenario's voor opschaling die later in deze evaluatie aan bod komen zal hier meer aandacht aan besteed worden.

1.2 Doelstelling evaluatie

Nu de proeftuin bijna drie jaar operationeel is en besloten moet worden hoe de landelijke implementatie vorm te geven, is het belangrijk goed inzicht te hebben in de bijbehorende processen en effecten van het aanbieden van plaatsonafhankelijke uitreiking van reisdocumenten.

De evaluatiedoelstelling is driedelig:

1. de evaluatie dient als formele afronding van de proeftuin;
2. de evaluatie dient als input voor beleid en implementatie in regelgeving; en
3. de evaluatie geeft inzicht in de mogelijkheden en kosten van het invoeren van de proeftuin door burgers, gemeenten en het Rijk.

Dit onderzoek betreft een proces- en effectevaluatie waarin alle facetten van de uitvoering van de proeftuin bezorgen geëvalueerd worden. De evaluatie brengt de functionaliteit, betrouwbaarheid, doelmatigheid en de dienstverleningsaspecten in kaart. Daarnaast geeft het onderzoek inzicht in de eventuele lastenverlichting voor met name uitgevende instanties.

1.3 Plan van aanpak

Om de bovenstaande vraagstelling te beantwoorden, zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Ten eerste is een deskstudie uitgevoerd op basis van documentatie die door BZK, ICTU en de gemeenten zelf is aangereikt. Deze documentatie is aangevuld met enkele openbare bronnen (zie annex I voor een lijst met geraadpleegde documentatie).
- Ten tweede hebben er interviews plaatsgevonden met alle deelnemende gemeenten, gemeenten die gekozen hebben niet mee te doen en andere betrokken partijen zoals de NVVB, KING en AMP Logistics (zie annex II voor de volledige lijst met personen die geïnterviewd zijn).
- Naast het beeld van gemeenten, is het ook van belang de percepties van burgers ten opzichte van de bezorgdienst mee te nemen. Derhalve is een digitale enquête onder een burgerpanel van 1054 willekeurige respondenten gehouden (zie annex III voor de enquêtevragen).
- Ten slotte zijn er twee interactieve bijeenkomsten georganiseerd waar de bevindingen gevalideerd zijn en het draagvlak voor de ontwikkelde toekomstscenario's getoetst is (Zie annex II voor de deelnemerslijst).

Op basis van bovenstaande datacollectie hebben we drie scenario's opgesteld, en de eventuele kosten en baten van deze drie scenario's in beeld gebracht.

Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken gaan we achtereenvolgens in op een beschrijving van de organisatie en het bereik van de proeftuin (hoofdstuk twee) en de bevindingen op het niveau van burgers en gemeenten (hoofdstuk drie). In hoofdstuk vier worden de drie scenario's die ontwikkeld zijn op basis van eerdergenoemde bevindingen gepresenteerd en de kosten en baten van deze scenario's verder uitgewerkt. Afgesloten wordt met de belangrijkste afwegingscriteria bij een besluit over de modaliteit van opschaling.

2 Beschrijving van de proeftuin

2.1 Gebruik en bereik

In onderstaande tabel is weergegeven welke gemeenten eind 2015 deelnemen of hebben deelgenomen aan de proeftuin bezorgen reisdocumenten.

Tabel 2.1: Deelnemende en gestopte gemeenten

	Startdatum	Omvang gemeente	Gemiddeld bezorgpercentage ⁸	Kosten voor burger
<i>Deelnemende gemeenten</i>				
Gemeente Aalsmeer	15 oktober 2015	31.077	Nog geen cijfers	€4,95
Gemeente Amstelveen	15 oktober 2015	87.162	5-10%	€4,95
Gemeente Alphen aan den Rijn	1 september 2015	107.396	38%	Gratis ⁹
Gemeente Amsterdam	Augustus/september 2014	821.752	Geen cijfers bekend	€4,95
Gemeente Bergen op Zoom	15 oktober 2015 (niet-ingezetenen)	66.320	26%	€25
Gemeente Breda	1 mei 2014	180.937	9% Bredanaars; 21% niet-ingezetenen	€3,50 (Breda) €25,00 (niet-ingezetenen)
Gemeente Den Bosch	1 juli 2013	150.889	5-15%	€4,95 (per adres)
Gemeente Dordrecht	1 juli 2013	118.899	Geen cijfers bekend	€4,95
Gemeente Haarlemmermeer	1 januari 2013	144.152	2% (rond 60% tijdens verhuizing)	€4,95 (tijdens verhuizing gratis)
Gemeente Hollands Kroon	Augustus 2014	47.546	99-100%	Gratis
Gemeente Molenwaard	1 januari 2013	28.993	99-100%	Gratis
Gemeente Rotterdam	16 september 2015	623.652	7%	€4,95
Gemeente Súdwest Fryslân	14 mei 2014	84.164	5%	€4,95
Gemeente Hof van Twente	1 september 2015	34.917	10%	€4,95
Gemeente Utrechtse Heuvelrug	1 mei 2014	48.183	5%	€4,95
<i>Gestopte gemeenten</i>				
Gemeente Amersfoort	1 juli 2013 (gestopt per 1 mei 2015)	152.481	3-5%	€4,95
Gemeente Arnhem	1 juli 2013 (gestopt per 1 januari 2015)	152.293	<1%	€11,20 (t/m 9 maart 2014), €4,50 (vanaf 9 maart 2014)

⁸ Gegevens zijn gebaseerd op interviews met en documentatie van gemeenten.

⁹ Is volgens de gemeente niet eigen keuze geweest, voorwaarde vanuit ICTU/BZK was dat ze alleen mee konden doen als de dienst gratis aangeboden werd.

Om een volledig beeld van het gebruik en het bereik van de proeftuin te verkrijgen is in bovenstaande tabel het bezorgpercentage van het totaal aantal aangevraagde documenten weergegeven. Uit informatie van ICTU en de NVVB blijkt dat er nog een groot aantal gemeenten interesse heeft om mee te doen aan deze proeftuin. Momenteel is uitbreiding van de proeftuin niet mogelijk voordat er keuzes zijn gemaakt over de verdere opschaling van de dienst.

In de eerste oogopslag is al te zien dat de bezorgpercentages sterk uiteenlopen. We onderscheiden drie factoren die de bezorgpercentages beïnvloeden:

- de prijs die aan burgers doorberekend wordt voor het bezorgen van de reisdocumenten;
- het dienstverleningsconcept dat de betreffende gemeente aan het bezorgen van reisdocumenten verbindt (100% bezorgen, of als vrije keuze aan de burger aanbieden);
- de doelgroep. In grensgemeenten is er een duidelijk verschil tussen de bezorgpercentages voor niet-ingezetenen ten opzichte van de bezorgpercentages onder inwoners van de gemeente.

Onderbouwing voor deze verbanden zal verder aan bod komen in hoofdstuk 3.

2.2 Motivaties gemeenten

Er bestaan grote verschillen binnen de deelnemende gemeenten met betrekking tot de startdata en bezorgpercentages. Daarnaast bestaat er ook een duidelijk verschil in de motivatie voor de gemeenten om deel te nemen aan de proeftuin. Een onderscheid kan gemaakt worden tussen:

- gemeenten die bewust kiezen voor een nieuw concept van dienstverlening waarbij baliedienstverlening geminimaliseerd wordt, waardoor ze naar het bezorgen van alle documenten, dus ook reisdocumenten, (moeten) overgaan;
- gemeenten die deelnemen om een extra dienst aan te bieden voor de burger. In dit geval kan de burger zelf kiezen of er wel of geen gebruik wordt gemaakt van de dienst.

In het eerste geval betreft het gemeenten zoals Molenwaard en Hollands Kroon, die een geheel nieuw dienstverleningsconcept wordt beogen, waarbij er geen tot weinig gebruik wordt gemaakt van baliediensten. Het streven is dat burgerzaken digitaal worden afgehandeld, of dat de gemeentemedewerker naar de burger toekomt waardoor een fysiek gemeentehuis met balies niet langer noodzakelijk is. Het aanvragen en ophalen van zowel reisdocumenten als rijbewijzen neemt een aanzienlijk deel van de balietijd in beslag. De mogelijkheid tot het laten bezorgen van deze reisdocumenten is een duidelijke stap richting het realiseren van de eerdergenoemde visie. In deze gemeenten wordt het bezorgen van reisdocumenten gepresenteerd als de standaard optie, en wordt er getracht **alle** reisdocumenten via een bezorgpartij te laten bezorgen. Deze strategie is duidelijk te zien in de bezorgpercentages. In speciale gevallen is het alsnog mogelijk voor burgers om het reisdocument op te halen bij de gemeente zelf, echter dit wordt niet actief aangemoedigd. Belangrijk om hierbij te noteren is dat het bezorgen van de reisdocumenten in deze gevallen gratis is voor de burger.

Naast Molenwaard en Hollands Kroon is ook de werkorganisatie Noaberkracht (ambtelijke organisatie van de gemeente Dinkelland en Tubbergen) van plan 100% bezorgen door te voeren. Hier ligt echter het plan om de kosten wél door te berekenen aan de burger, via het verhogen van de leges.¹⁰

De tweede categorie van gemeenten biedt de bezorgdienst aan als extra dienstverlening, met de duidelijke motivatie om het proces voor de burger te vergemakkelijken **als er behoefte aan is**. De

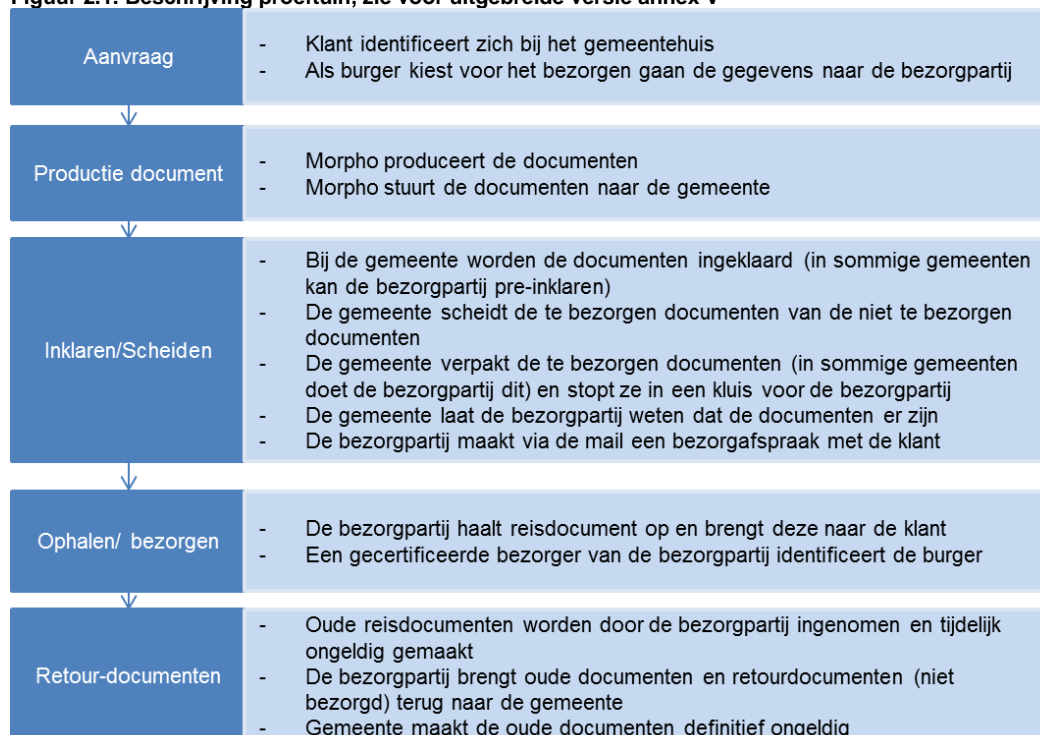
¹⁰ Dit is alleen mogelijk omdat de gemeenten momenteel onder het door het Rijk gestelde maximum aan leges vragen, waardoor verhoging nog mogelijk is.

keuze blijft aan de burger. Naast extra dienstverlening worden ook het streven naar innovatie en het voorbereiden op de toekomst (verregaande digitalisering; de reisdocumentendips¹¹) genoemd als motivaties achter het aanbieden van de bezorgdienst naast het ophalen. Gemeenten geven duidelijk aan dat ze niet verwachten te kunnen bezuinigen door deze dienstverlening. Wel wordt de hoop uitgesproken dat de dienst kostendekkend kan worden aangeboden. In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op de business cases van gemeenten.

2.3 Inrichting proeftuin

De exacte inrichting van de proeftuin verschilt per gemeente. Het algemene proces kan echter als volgt worden weergegeven:

Figuur 2.1. Beschrijving proeftuin, zie voor uitgebreide versie annex V



Vanzelfsprekend is dat het scheiden van de te bezorgen documenten alleen van toepassing is als bezorging als een optie aangeboden wordt. Verdere verschillen per gemeente zijn of de bezorgpartij al een pre-inklaring¹² doet, waarna ze bij de gemeente worden bezorgd voor een definitieve inklaring. Ook met betrekking tot het teruggeven van oude documenten is het beleid per gemeente verschillend. In een aantal gemeenten is er bijvoorbeeld voor gekozen dat burgers die hun oude reisdocument terug willen hebben, het nieuwe reisdocument niet kunnen laten bezorgen.

¹¹ Vanaf 9 maart 2014 zijn reisdocumenten tien jaar geldig in plaats van vijf jaar. Dat betekent dat na 9 maart 2019 er aanzienlijk minder reisdocumenten zullen worden uitgegeven. Alleen eerste uitreiking en vermissingen zijn dan nog aan de orde. Verlengingen zullen pas weer gaan plaatsvinden in 2024.

¹² Pre-inklaren houdt in dat alle documenten bij de bezorgpartij worden bezorgd, die vervolgens verantwoordelijk is voor de sortering, distributie en aflevering aan de aanvrager. Tevens controleert de bezorgpartij op basis van het mandaat van de burgemeester van de proefgemeente de juistheid van de productie en personalisering van de aangevraagde documenten en of ze ook daadwerkelijk beschikbaar komen voor uitgifte.

2.4 Juridische aspecten proeftuin

2.4.1 Wet- en regelgeving reisdocumenten

De Paspoortwet is een Rijkswet en geldt dus voor het gehele Koninkrijk, met inbegrip van de drie Caribische landen. Een groot aantal bepalingen van de Paspoortwet is uitgewerkt in uitvoeringsregelingen. In het bestek van thuisbezorgen van reisdocumenten is daarom de uitvoeringsregeling die voor gemeenten geldt in het bijzonder relevant.¹³

2.4.2 Relevante juridische bepalingen

In de paspoortketen worden drie hoofdprocessen onderscheiden: 1) aanvraag, 2) personalisatie en distributie en 3) uitreiking en inname.

Thuisbezorgen kan zowel het tweede (i.c. distributie) als het derde hoofdproces (i.c. uitreiking en inname) raken, afhankelijk van de wijze waarop bij voortzetting van thuisbezorging de processen heringericht worden. Aanpassing van de volgende processtappen zijn denkbaar:

- distributie;
- controle ontvangen documenten;
- inklaren van het document in het registratiesysteem;
- uitreiken van het reisdocument na identiteitsvaststelling (en eventuele extra controle bij twijfel);
- innemen van het oude document en het ontwaarden dan wel vernietigen van het document;
- registratie van uitreiking van het nieuwe en inname van het oude document in de basisregistratie personen (BRP).

2.4.3 Wet- en regelgeving in de proeftuin

Ten behoeve van de proeftuin thuisbezorgen zijn voor twee juridische belemmeringen oplossingen gevonden dankzij de regeling 'Van Regels naar Ruimte':

- de plaats van uitreiking;
- degene die bevoegd is tot uitreiking.

Voor de uitreiking van het reisdocument geldt een persoonlijke verschijningsplicht in een uitgiftelocatie, tenzij zwaarwegende redenen van toepassing zijn. In de proeftuin mag hiervan worden afgeweken zonder dat sprake is van zwaarwegende redenen (zie ook de overwegingen in de convenanten die tussen de minister van BZK en de deelnemende gemeenten aan de proeftuin zijn overeengekomen).

De tweede ontheffing betreft degene die bevoegd is tot uitreiking. Volgens artikel 42 van de Paspoortwet is dit de autoriteit die ook bevoegd is tot het in ontvangst nemen van de aanvraag, dus in het kader van de proeftuin de burgemeester (i.c. de bevoegde ambtenaar die voor deze taak is gemandateerd door de burgemeester). In de proeftuin is de medewerker van de bezorgdienst degene die het reisdocument uitreikt.

In relatie tot de genoemde processtappen in 2.2 is in de proeftuin thuisbezorgen dus sprake van beperkte ontheffing op het gebied van de vigerende wet- en regelgeving.

¹³ Het betreft de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland (PUN 2001). Overigens is de PUN ook van toepassing voor de drie Openbare Lichamen in het Caribisch gebied ('BES'), die sinds 10 oktober 2010 de status hebben van bijzondere gemeenten.

Deelnemende gemeenten aan de proeftuin hebben met het ministerie van BZK een convenant gesloten. Dit convenant voorziet in een ontheffing voor de gemeente om alleen bij bepaalde zwaarwegende redenen het reisdocument thuis of op het werk te bezorgen.

Daarnaast is in het convenant opgenomen van welke bezorgdienst de deelnemende gemeente gebruik maakt.

3 Ervaringen van burgers en gemeenten

3.1 Burgers

In het kader van deze evaluatie zijn data verzameld over burgers die gebruik hebben gemaakt van de dienst aangeboden in de proeftuin. Ook is een enquête gehouden onder een representatieve groep burgers om een beter beeld te krijgen van de algemene houding ten opzichte van een dergelijke dienstverlening.

3.1.1 Gebruikers

Onder de burgers die gebruik hebben gemaakt van het laten bezorgen van de reisdocumenten heeft de bezorgdienst steevast een klanttevredenheidsonderzoek (KTO) uitgevoerd. Gemeenten hebben de mogelijkheid een aantal vragen toe te voegen aan het standaard KTO van de bezorgpartij. Het gemiddelde cijfer dat burgers zowel de service van de bezorgdienst als van de gemeenten geven ligt rond de 9. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de dienst voldoet aan de verwachtingen van de burgers die gebruik maken van de dienst en dat deze dienst zeer positief wordt gewaardeerd.

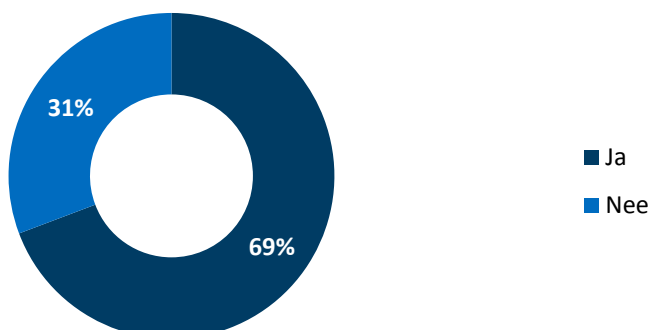
Gemeenten houden weinig tot geen gegevens bij van de burgers die gebruik maken van de bezorgservice. Het algemene beeld dat uit interviews naar voren kwam is dat vooral ouderen die slecht ter been zijn, studenten en fulltime werkenden gebruik maken van de dienst.

De gemeenten die de dienst als bezorgoptie aanboden hebben geen tot zeer weinig klachten ontvangen. Ook in de gemeenten waar gericht werd op 100% bezorging is het aantal formele klachten zeer gering. Dit strookt met de eerdergenoemde KTO-cijfers.

3.1.2 Geënquêteerde burgers

Uit de enquête bleek dat 69% van de ondervraagde burgers gebruik zouden willen maken van het laten bezorgen van het reisdocument:

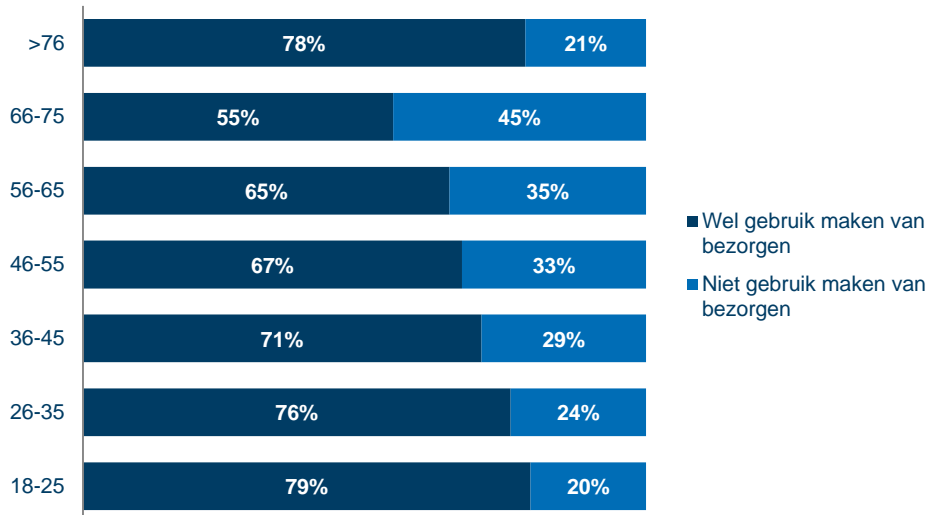
Figuur 3.1: Zou u gebruik maken van een voorziening waarbij reisdocumenten, op een veilige en gewaarborgde manier, thuis of op het werk bezorgd worden? (Bron: Ecorys Enquête 2015)



Profiel burgers

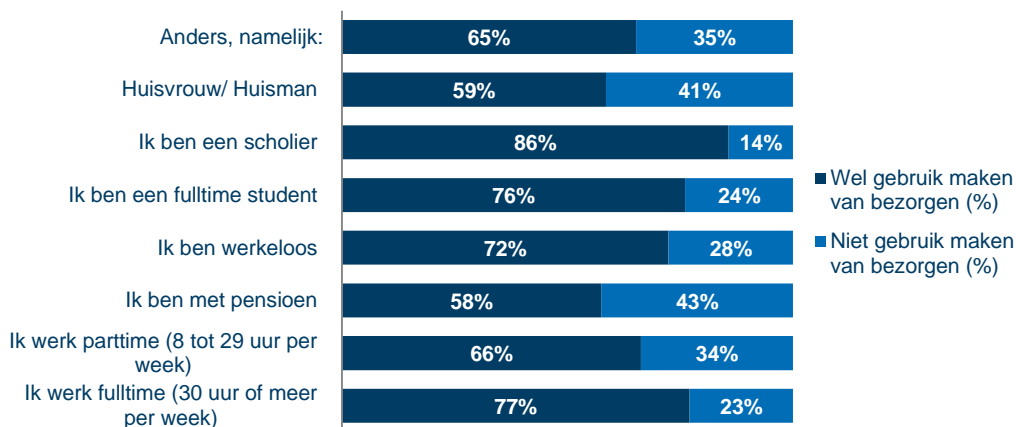
Door de resultaten verder uit te splitsen naar persoonskenmerk is een diepgaander beeld te creëren van de burgers die *wel* gebruik zouden willen maken van het bezorgen van de reisdocumenten.

Figuur 3.2: Interesse in het bezorgen van reisdocumenten uitgesplitst naar leeftijdscategorie (Bron: Ecorys Enquête 2015)



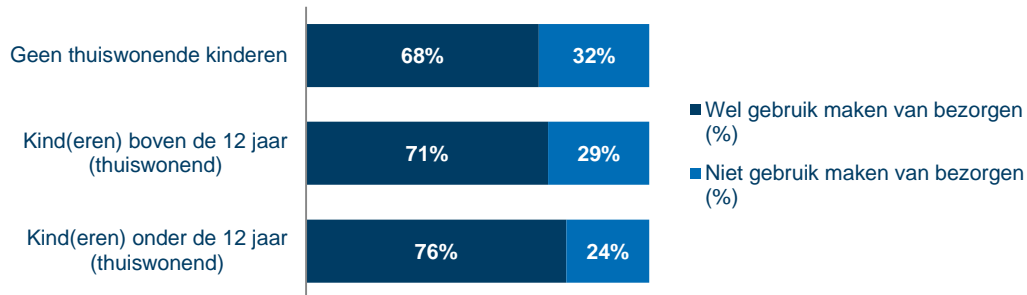
De grootste interesse voor het bezorgen van reisdocumenten blijkt te liggen bij jongeren en mensen van boven de 75 jaar. Opvallend is dat de leeftijdscategorie 66-75 jaar hierin relatief laag scoort. Dit werd ook bevestigd in anekdotes in de interviews met gemeenten, waarin de gepensioneerde graag langs het gemeentehuis komt als een 'uitstapje', waardoor er minder behoefte is aan het bezorgen van reisdocumenten. Daarnaast blijkt uit de enquête dat vooral onder jongeren de interesse in het bezorgen groot is. Dit wordt tevens bevestigd door het beeld dat uit de interviews naar voren komt, waarin vaak gesproken werd over de digitalisering van de samenleving, waarin met name jongere burgers gewend zijn om waardevolle zaken te laten bezorgen.

Figuur 3.3: Interesse in het bezorgen van reisdocumenten uitgesplitst naar werksituatie (Bron: Ecorys Enquête 2015)



Uit de interviews kwam naar voren dat vooral fulltime werkenden gebruik maken van de dienst. Uit de enquête blijkt dat naast fulltime werkenden voornamelijk scholieren en fulltime studenten een grote interesse hebben in het gebruik van de dienst (>75%, zie figuur 3.3).

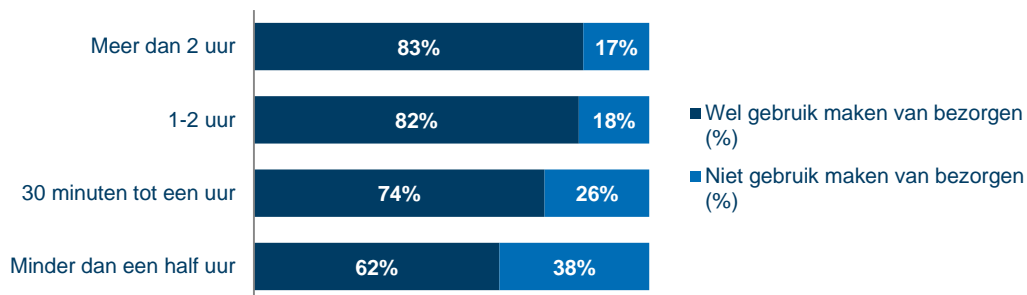
Figuur 3.4: Interesse in het bezorgen van reisdocumenten uitgesplitst naar gezinssamenstelling (Bron: Ecorys Enquête 2015)



Uitgesplitst naar gezinssamenstelling blijkt uit de enquête slechts een lichte voorkeur voor de bezorgdienst door respondenten met thuiswonende kinderen t.o.v. respondenten zonder kinderen. Tijdens de interviews noemden een aantal gemeentemedewerkers zowel de voordelen voor gezinnen met kinderen (er is geen noodzaak de kinderen gezamenlijk naar het gemeentehuis te brengen), als de nadelen (de kinderen moeten allen tegelijkertijd in een vast tijdslot thuis zijn).

De gemiddelde wacht- en reistijden van respondenten blijkt wel direct invloed te hebben op de voorkeur gebruik te maken van de dienst:

Figuur 3.5: Interesse in het bezorgen van reisdocumenten uitgesplitst naar reis- en wachttijd (Bron: Ecorys Enquête 2015)



Volgens de interviews met gemeenten zijn er andere kenmerken die de keuze voor het bezorgen kunnen beïnvloeden maar niet onderzocht werden in de enquête, bijvoorbeeld: afstand tussen woon- of werkadres en het gemeentehuis; ligging van het gemeentehuis (naast een winkelcentrum bijvoorbeeld); parkeergelegenheid rond het gemeentehuis. Uit de enquête kan geconcludeerd worden dat de volgende kenmerken het beste burgers typeren die gebruik zouden willen maken van de bezorgdienst:

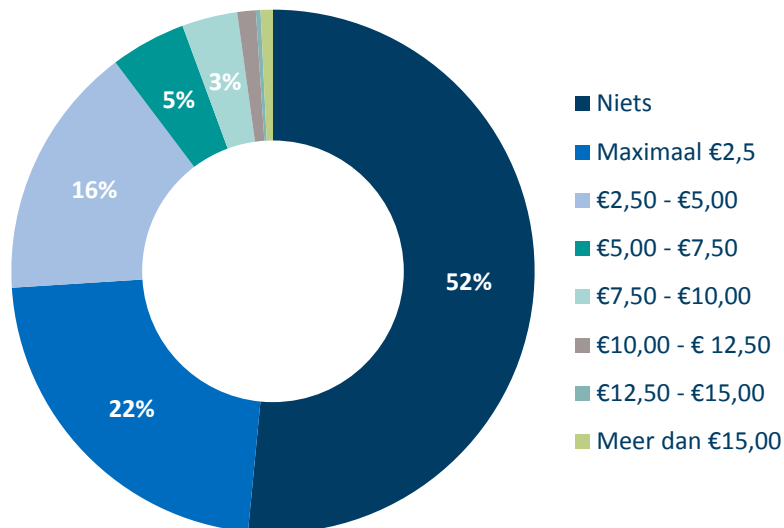
- leeftijd boven de 75 of onder de 35;
- scholier, student of fulltime werkende;
- vereist meer dan een half uur reis- en wachttijd om een reisdocument op te halen.

Betalingsbereidheid burgers

In de enquête is ook gevraagd naar de prijs die de respondenten zouden willen betalen voor deze dienst. In onderstaande grafiek is de verdeling over de verschillende prijsranges weergegeven.

52% van de respondenten was niet bereid te betalen voor de bezorgdienst. 38% is bereid maximaal €5,00 te betalen en slechts 2% meer dan €10,00, het bedrag dat ten minste nodig zal zijn om de prijs voor de gemeente kostendekkend te maken (met de huidige prijzen van de bezorgpartijen).¹⁴

Figuur 3.6: Welke prijs bent u bereid voor de bezorgdienst te betalen?¹⁵ (Bron: Ecorys enquête, 2015)



Deze cijfers stroken niet volledig met de ervaringen in het veld, maar de verhoudingen zijn wel vergelijkbaar. De gemeente Arnhem was de enige gemeente (met uitzondering van het bezorgen voor niet-ingezetenen in Bergen op Zoom en Breda) waar meer dan €10,00 werd gevraagd. Hier bleken de bezorgpercentages maandelijks ook niet boven de 0,2% uit te komen. In gemeenten waar €4,95/€4,50 wordt gevraagd, schommelt het bezorgpercentage tussen de 2 en de 15%. De gemeente Breda vraagt €3,50, maar ook daar is het gemiddelde bezorgpercentage rond de 9%. Alphen a/d Rijn is de enige gemeente waar op dit moment het bezorgen gratis is en als optie wordt aangeboden naast het ophalen. Hier liggen de bezorgpercentages rond de 40%. In Haarlemmermeer is de dienst ook tijdelijk gratis aangeboden vanwege een verhuizing. In die tijd gingen de bezorgpercentages omhoog van 2% naar rond de 60%. In de praktijk blijken dus *minder* burgers bereid zijn te betalen dan wat blijkt uit de enquête, maar de conclusies zijn vergelijkbaar:

- een gratis dienst doet het gebruik van het bezorgen exponentieel groeien;
- de keuze tussen een prijs van minder dan €2,50 of een prijs van iets meer dan €2,50 (€2,50-€5,00) zal geen groot verschil maken in het gebruik van de proeftuin;
- het kostendekkend aanbieden van het bezorgen zal resulteren in een zeer laag bezorgpercentage.¹⁶

Een specifieke doelstelling van deze evaluatie is het opstellen van een vraagcurve. Daarin wordt een verband gelegd tussen de prijs die burgers bereid zijn te betalen voor het bezorgen van het

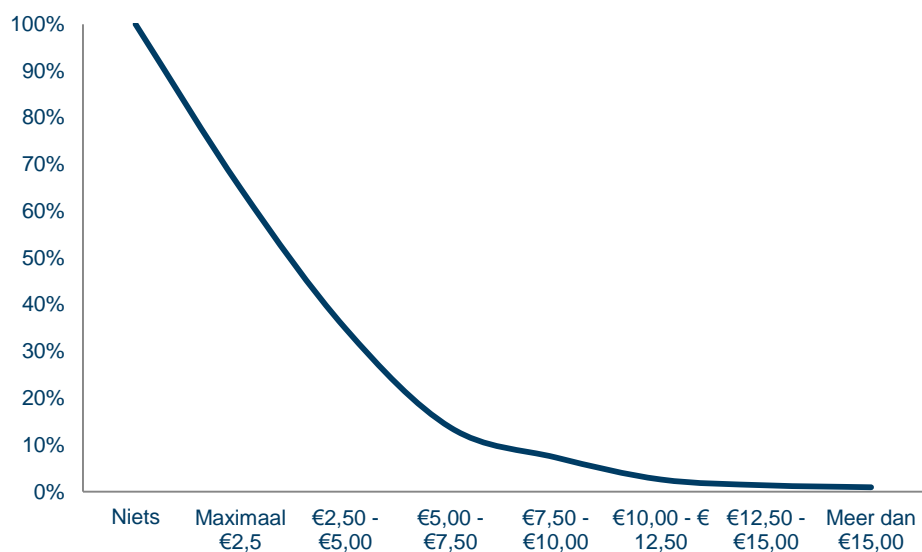
¹⁴ Gemeenten en betrokken partijen schatten in dat naar mate er meer partijen en meer gemeenten op de markt komen, de prijs nog enigszins zal dalen tot € 7 of € 8. Hoe dan ook blijft de bereidheid om te betalen vanuit burgers te laag om het product kostendekkend aan te bieden.

¹⁵ Figuur 3.6 laat *alle* respondenten zien, dus inclusief respondenten die eerder hebben aangegeven geen gebruik te willen maken van de proeftuin. Figuur 3.7 laat de vraagcurve zien onder de burgers die *wel* gebruik willen maken van de bezorgdienst.

¹⁶ Alleen in het geval van niet-ingezetenen blijken burgers wel bereid zijn te betalen. In Breda en Bergen op Zoom, waar bezorgd wordt aan niet-ingezetenen tegen een kostendekkende prijs van € 25 zijn de bezorgpercentages nog relatief hoog.

reisdocument en het aantal gebruikers. Onderstaande vraagcurve is op basis van de enquête geconstrueerd:

Figuur 3.7: Vraagcurve van burgers die wel gebruik willen maken van de bezorgdienst (Bron: Ecorys enquête 2015)

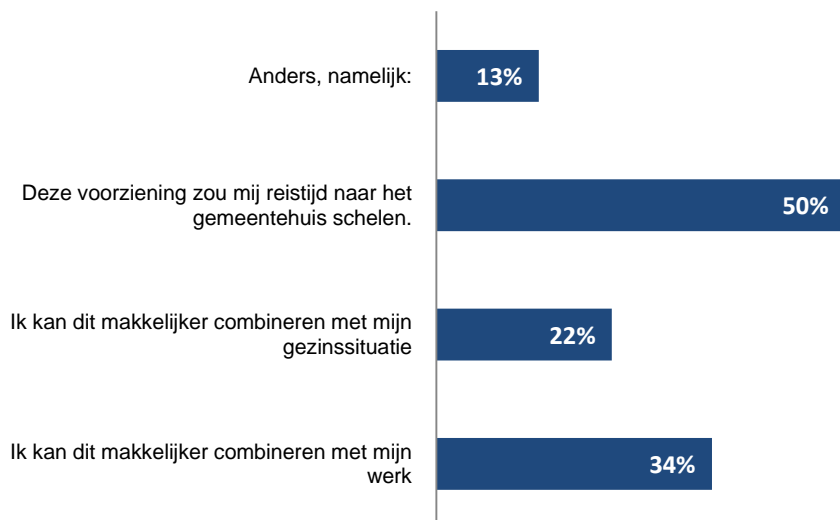


Behalve de prijs moet rekening gehouden worden met andere factoren die de keuze van burgers voor het bezorgen van het reisdocument beïnvloedt, zoals de manier en het tijdstip waarop de optie tot bezorgen aangeboden wordt en de bekendheid van de bezorgoptie.

Enablers voor burgers

Om de *enablers* voor burgers goed in kaart te brengen is er gevraagd om de redenen om *wel* gebruik te maken van de bezorgdienst naast de redenen om er *geen* gebruik van te maken. De volgende resultaten worden zichtbaar:

Figuur 3.8: Redenen van burgers om wel gebruik te maken van de bezorgdienst.



Minder reis- en wachttijd is de voornaamste reden om gebruik te maken van de dienst.

Van de burgers die aangaven **geen** gebruik te willen maken van de proeftuin, is in de onderstaande grafiek te zien welke redenen het zwaarst wegen.

Figuur 3.9: Wat zijn voor u redenen om geen gebruik te maken van de bezorgdienst?



Uit bovenstaande grafiek blijkt de voornaamste reden om geen gebruik te maken van de dienst duidelijk “zorgen om het borgen van persoonsgegevens” te zijn. Daarnaast is het betalen voor de dienst ook een drempel.

Andere redenen om de reisdocumenten niet te laten bezorgen zijn met name extra kosten en het feit dat men dicht bij het gemeentehuis woont. Persoonlijk contact met de gemeente wordt daarentegen niet als zeer waardevol geschat door het burgerpanel.

Samenvattend zijn de belangrijkste *enablers* voor burgers om gebruik te maken van de bezorgdienst de volgende:

- het waarborgen van de veiligheid van de persoonsgegevens;
- de kosten verminderen, dan wel het helemaal gratis aanbieden van de dienst.

3.2 Gemeenten

3.2.1 Ervaringen met het bezorgproces

Een aantal aspecten van het proces worden als positief ervaren. Gemeenten ervaren de doorlooptijd van de aanvraag tot aan de bezorging als kort, en de bezorgpartij biedt verschillende mogelijkheden aan met betrekking tot het aantal ophaalmomenten, het inklaren, etc. Doorgaans zijn de ervaringen met de bezorgdienst zeer positief: het bedrijf wordt als een zeer professionele en betrouwbare partner gezien.

Al is het bezorgproces in de periode dat de proeftuin liep al significant geoptimaliseerd, er zitten nog steeds inefficiënties in het proces die, wanneer deze opgelost worden tot vermindering van kosten en daarmee ook tot een betere business case zouden kunnen leiden.

Koppelvlak

De belangrijkste (en ook meest negatief beoordeelde) ervaring binnen gemeenten met het bezorgproces is dat de procedures rondom het bezorgen van de reisdocumenten veel extra tijd

kosten. Dit is zeker het geval voor gemeenten die het bezorgen aanbieden als een extra service naast het ophalen en voor gemeenten die nog geen koppelvak¹⁷ tot hun beschikking hebben.

Zonder koppelvak moeten de gemeenten tijdens de aanvraag van het reisdocument handmatig de gegevens van de aanvrager invullen in de module van de bezorgpartij. Tevens moet er ook contact gelegd worden met de bezorger op het moment dat deze het reisdocument uitreikt aan de burger. Doordat het systeem van de bezorgpartij zonder koppelvak niet aangesloten is op de Basisregistratie Personen kan het vakje 'uitgereikt' in die registratie alleen door een medewerker op het gemeentehuis worden aangevinkt. Dit houdt in dat er ofwel geen mogelijkheid is tot 's avonds of in het weekend bezorgen, ofwel dat de gemeente een medewerker buiten kantooruren bereikbaar moet stellen voor de bezorgpartij.

De meeste gemeenten maken voor de automatisering van Burgerzaken gebruik van de software van Centric of van PinkRoccade.¹⁸ Inmiddels heeft Centric het koppelvak ontwikkeld. PinkRoccade is momenteel nog bezig met de ontwikkeling.¹⁹ Dit weerhoudt een aantal PinkRoccade-gemeenten ervan mee te doen, al zijn er ook gemeenten, zoals Molenwaard, die relatief goed functioneren zonder het koppelvak.

Administratieve lasten

Bij het proces van het bezorgen van een reisdocument komen daarnaast extra handelingen kijken die met name de gemeenten die het bezorgen als een optie aanbieden meer tijd van medewerkers en dus geld kost. Hierbij moet gedacht worden aan het scheiden van de documenten, het verpakken van de documenten en het printen van etiketten. Sommige gemeenten betalen de bezorgpartij een meerprijs om deze taken uit te voeren.

Wetgeving

Als laatste creëert de wetgeving een aantal obstakels voor een efficiënt bezorgproces. Ten eerste hindert de wetgeving rondom het ongeldig maken van documenten de efficiëntie. Zo mag op grond van de huidige regelgeving de bezorgpartij geen documenten ongeldig maken en is het convenant niet voorzien van een afwijking op dit punt. Als een burger het reisdocument terug wil hebben, moet het reisdocument eerst teruggebracht worden naar de gemeente, waar de gemeente het vervolgens ongeldig moet maken en opnieuw opstuurt naar de burger. Sommige gemeenten verplichten burgers die hun reisdocument terug willen daarom dat ze het komen ophalen. De mogelijkheid dat de bezorgpartij het document ongeldig maakt in een efficiënter proces resulteren en de burger tegemoet komen.

Een ander obstakel dat gemeenten ervaren is de noodzaak van het inklaren door de gemeente zelf. Veel gemeenten zouden liever zien dat er een mogelijkheid is dit bij de bezorgpartij te laten plaatsvinden, (al zijn er ook enkele gemeenten, zoals de gemeente Amersfoort, die deze verantwoordelijkheid liever niet zouden loslaten). Zeker in het geval van 100% bezorging wordt het inklaren als nutteloos ervaren. Immers, de reisdocumenten worden door de producent afgeleverd bij de gemeente, die deze documenten inklaart (rechtsgeldig in het verkeer brengt). Vervolgens worden de documenten die bezorgd moeten worden opgehaald door de bezorgpartij, die deze op de eigen locatie gereed maakt voor bezorging aan de burger. Ten slotte worden de documenten naar de bezorgadressen gebracht.

¹⁷ Het koppelvak is een module die het BRP aan het administratieve systeem van bezorger koppelt, waardoor 1) bij het aanvragen van het reisdocument de relevante gegevens van de burger met bezorger gedeeld worden; en 2) bij het uitreiken van het document door de bezorger dit automatisch in het BRP aangevinkt wordt.

¹⁸ Geen van de deelnemende gemeenten maakt gebruik van andere, kleinere softwareleveranciers, vandaar dat deze verder niet genoemd worden in de evaluatie.

¹⁹ Tijdens de interactieve bijeenkomsten werd gesuggereerd dat PinkRoccade ook in het eerste kwartaal van 2016 met een koppelvak komt.

3.2.2 Financiering van de alternatieve dienstverlening

Voor deze evaluatie zijn meerdere business cases van gemeenten bestudeerd. Enkele gemeenten gaven aan geen business case gemaakt te hebben, en te zijn gestart zonder een duidelijk overzicht van de kosten en baten. De gemeenten die wel een business case hebben gemaakt, hebben veelal een lager bezorgpercentage gerealiseerd dan verwacht, waardoor de business cases achteraf bezien niet een juist beeld geven van de gemaakte kosten en opgeleverde baten. De business cases verschillen behoorlijk per gemeente, dit heeft te maken met een aantal factoren:

- de verschillen in opzet van de dienst in de gemeenten (bijvoorbeeld wel of geen avond- en weekendbezorgingen; wel of niet gebruik maken van pre-inklareren);
- verschillende onderliggende assumpties (bezorgpercentages; gebruik van extra opties);
- mate van detail: de business cases verschillen aanzienlijk met betrekking tot de hoeveelheid scenario's die zijn uitgewerkt, met hoeveel details er is rekening gehouden etc.

Door bovenstaande verschillen zijn de business cases lastig met elkaar te vergelijken. In annex VI zijn een aantal van de business cases uiteengezet.

Naast het feit dat de business cases enorm verschillen, en in de meeste gemeenten niet volledig zijn uitgewerkt, houden de geïnterviewde gemeenten ook geen duidelijke gegevens bij van de actuele kosten in het kader van de proeftuin. Gemeenschappelijke deler van de ervaringen van gemeenten is dat de kosten per bezorgd document hoger uitvielen dan verwacht, maar door de lagere bezorgpercentages deze toch gedekt konden worden en er geen grote financiële gaten ontstonden. De ervaring van gemeenten die de dienst optioneel aanbieden is dat de dienst meer geld kost dan het opbrengt, zeker in het geval van te lage bezorgpercentages om een significante reductie in balietijd te creëren. In hoofdstuk vier is scenario 1 in kosten en baten uitgewerkt. Omdat dit scenario in principe een voortzetting van de huidige proeftuin is geeft dit een duidelijk beeld van de kosten en baten die worden gemaakt door onder andere gemeenten om deel te nemen aan deze proeftuin.

De volgende vier opties zijn geïdentificeerd als mogelijke mechanismen om de extra kosten voor het bezorgen op te vangen:

1. (een gedeelte van) de kostprijs aan de burger die voor de dienstverlening kiest doorrekenen. Zoals eerder gesteld gaan de bezorgpercentages omlaag naarmate er meer geld gevraagd wordt voor de dienst. Slechts een zeer klein percentage (2%) van het burgerpanel was bereid meer dan €10,00 te betalen, wat de kostprijs voorlopig is;
2. een totale verandering van het dienstverleningsconcept aangaan, waardoor kosten gedrukt worden door balies en/of gemeentehuizen te sluiten. Tot nu toe is deze optie slechts uitgevoerd in uitgestrekte gemeenten met meerdere dorpskernen, de vraag is of hier ook behoefte aan is in grotere gemeenten met een duidelijke kern;
3. het doorberekenen van de kosten van het bezorgen in leges (mits daar nog ruimte is en de focus 100% bezorgen is). Het merendeel van de gemeenten zit echter al aan het maximaal gestelde bedrag voor de gemeentelijke leges;
4. accepteren dat dit een dienstverlening is waarin de raad bereid is extra te investeren en daarvoor ruimte vrijmaken binnen de begroting. Deze kosten kunnen wel fors oplopen, zeker naar mate de bezorgpercentages hoger zijn.

In de scenario's wordt dieper in gegaan op de kosten van het landelijk opschalen van de proeftuin.

Communicatie richting burgers

De communicatie naar de burgers wordt in de proeftuingemeenten op verschillende manieren vormgegeven. Er is geen eenduidige richtlijn over hoe dit gecommuniceerd wordt naar burgers, per gemeente wordt dit anders ingericht. Er worden 'good case practices' van andere gemeenten

geleend, zoals flyers en posters. De toolkit (www.proeftuinbezorgen.nl) bevat ook een aantal voorbeelden en concept communicatieplannen. Daarnaast wordt er vaak melding gemaakt van de proeftuin op de website en in de reisdocumentenbrieven²⁰ die worden uitgestuurd. De gemeenten gaven in interviews aan dat burgers niet zelf om de dienst vragen bij baliebezoek, maar dat dit op het goede moment aangeboden moet worden door de baliemedewerkers.

Projectverantwoordelijken geven aan dat er duidelijke verschillen bestaan tussen de verkoopvaardigheden van de baliemedewerkers. Dit leidt ertoe dat sommige medewerkers een hoger percentage van de burgers die bij hen aan de balie komt voor een reisdocument “overhaalt” het document te laten bezorgen. Deze factor speelt geen significante rol maar laat wel zien dat er meer factoren zijn dan alleen de prijs die de hoogte van de bezorgpercentages beïnvloeden.

Een aantal gemeenten heeft ervoor gekozen het bezorgen alleen aan te bieden tijdens het baliebezoek, en gericht aan mensen die alleen een reisdocument komen aanvragen. Motivatie hierachter is dat de gemeenten voelen dat ze het niet aan burgers kunnen uitleggen dat er wel reisdocumenten en geen rijbewijzen bezorgd worden.²¹

Intern ingerichte communicatieprocessen

Binnen de proeftuin zijn er verschillende stakeholders actief: gemeenten, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ICTU, de NVVB en de expertgroep. De ervaringen van gemeenten met betrekking tot communicatie met de verschillende stakeholders is wisselend. De oorspronkelijke deelnemers aan de proeftuin hebben veel contact gehad met het Ministerie, maar sinds de aansluiting van de tweede ronde van gemeenten is communicatie vooral via ICTU (of de voorganger Kafkabrigade) gelopen. Gemeenten die langer in de proeftuin zitten geven aan dat ICTU vooral een faciliterende rol heeft gespeeld in het organiseren van platforms waar de gemeenten elkaar konden ontmoeten. Hierbij werd wel de kanttekening gemaakt dat er veel wisselingen in contactpersonen waren wat soms voor verwarring zorgde. De meeste gemeenten maken meer gebruik van elkaars ervaringen dan van de diensten van ICTU tijdens het opstarten. De mate van gebruik van de toolkit wisselt per gemeente: er zijn gemeenten die helemaal geen contact hebben met ICTU, en er zijn gemeenten die gedurende het gehele proces om ondersteuning vragen.

Toolkit

De toolkit (www.proeftuinbezorgen.nl) is pas relatief laat in het proces gelanceerd. Het doel van de toolkit is tweeledig: a) het bieden van informatie aan gemeenten die overwegen deel te nemen aan de proeftuin; en b) het ondersteunen van gemeenten bij voorbereiding en implementatie van deelname aan de proeftuin. Op de website zijn de volgende hulpmiddelen te vinden:

- ondersteuning bij huidig bezorgproces (infographics; template projectplan; concept convenant; checklist voorbereiden 2015; voorwaarden bij aanbesteding van inkoop bezorgdienst);
- ondersteuning bij implementatie bezorgproces 2016 (Infographics; template projectplan; template communicatieplan; checklist voorbereiden 2016 start; introductie bezorgen van reisdocumenten; voorwaarden bij aanbesteding van inkoop bezorgdienst);
- ondersteuning bij bezorgen rijbewijzen (FAQ; Convenant I&M; regeling proeftuin bezorgen rijbewijzen; proces rijbewijs zonder koppelvak);
- ondersteuning bij communicatie burgers (presentatie bezorgen reisdocumenten; FAQ; flyers; filmpjes);
- ondersteuning bij communicatie intern (woordvoeringslijn; media-artikelen over proeftuin bezorgen; checklist communicatie; introductie bezorgen van reisdocumenten; filmpjes).

²⁰ Brieven waarmee burgers er aan herinnerd worden dat hun reisdocument binnenkort verloopt.

²¹ Vanuit het Ministerie van Infrastructuur & Milieu is het met ingang van 1 juli 2015 voor gemeenten ook mogelijk met een proeftuin bezorgen rijbewijzen. Met name vanwege het gebrek aan een koppelvak is het animo onder gemeenten om hier aan mee te doen laag.

Op de website staat ook een kopje 'Toolkit Techniek' waarin ondersteuning gevonden zou moeten worden met betrekking tot koppelvlakken. Hier is echter tot het einde van de evaluatieperiode (februari 2016) geen informatie op te vinden.

Veel van de deelnemende gemeenten waren tegen de tijd dat dit initiatief gelanceerd werd al relatief ver in het proces en hebben derhalve geen gebruik gemaakt van de toolkit. De nu beginnende gemeenten lijken eveneens weinig gebruik te maken van de toolkit. Een aantal maakt er helemaal geen gebruik van, een aantal anderen vinden de voorbeeldconvenanten en to-do-lijsten een handige tool om van start te gaan, maar geven aan meer informatie in te winnen bij andere gemeenten of bij ICTU. Doorgaans lijken de gemeenten meer gebruik te maken van elkaars ervaringen en overleggen binnen de eigen gemeente dan van de algemene informatie op de website. Kortom, er lijkt in de praktijk weinig meerwaarde ontleend te worden aan de toolkit.

Ervaringen met bezorgpartij

AMP Logistics is sinds het begin van de proeftuin betrokken, en heeft lange tijd als enige bezorgpartij geopereerd. Sinds kort is ook een tweede partij actief aan het werven op de markt: de Dynalogics Group. Dynalogics had op het moment van de interviews nog geen contract met gemeenten die deelnemen aan de proeftuin (eind 2015).

De ervaringen van gemeenten met AMP Logistics zijn zeer positief. AMP Logistics wordt omschreven als zeer professioneel en klantgericht, en de meeste gemeenten hebben er het volste vertrouwen in dat AMP Logistics de veiligheid van het proces goed waarborgt. Een enkele gemeente vindt de prijzen die AMP Logistics hanteert te onduidelijk, met veel extra services die achteraf extra geld kosten. Een voorbeeld hiervan is dat het extra geld kost als een burger belt om een afspraak te maken of om een vraag te stellen, wat in rekening wordt gebracht bij de gemeenten. Gemeenten geven dan ook aan dat ze meer competitie op de markt toejuichen, mits de kwaliteit van dezelfde standaard blijft.

Enablers voor gemeenten

De volgende *enablers* zouden het gemeenten vergemakkelijken om de bezorgdienst aan te bieden:

- aanpassen van wet- en regelgeving zodat de gemeente niet langer de instantie is die beslist over het in omloop brengen van het document (inklaren);
- goed werkende ICT-voorzieningen om bestaande systemen te koppelen aan de programmatuur van bezorgpartijen voor het verwerken van de aanvraag tot aan de bezorging;
- de kosten voor gemeenten verlagen. Gemeenten stellen zich verschillende opties voor: meer competitie op de markt; het efficiënter maken van het proces waardoor de kosten omlaag gaan; of de mogelijkheid tot het opnemen van kosten in de leges waardoor de kosten volledig doorberekend worden aan de burger, zonder dat deze voor de burger als aparte kosten zichtbaar zijn.

4 Beschrijving van mogelijke alternatieve scenario's bij landelijke opschaling

4.1 Inleiding: de methodiek

Scenario-analyse is het ontwikkelen, vergelijken en anticiperen op mogelijke toekomstscenario's. De doelstelling van scenario-analyse is het verkrijgen van een beeld van mogelijke toekomstige trends en ontwikkelingen om op basis daarvan te kunnen anticiperen op de toekomst. Deze methode wordt onder andere veel toegepast door bedrijven en overheden om strategische keuzes te kunnen maken.

Uiteindelijk kan de scenario-analyse als input worden gebruikt voor het formuleren van strategische maatregelen en risicomanagement, waarmee de organisatie of instelling weerbaarder wordt gemaakt richting de toekomst.

Het werken met scenario's

Voorspellingen zijn veelal bewust of onbewust niet meer dan extrapolaties van historische ontwikkelingen en bestaande trends. Ondanks dat deze voorspellingen wel enig inzicht bieden op de korte tot middellange termijn, bieden ze voor de langere termijn weinig inzicht in onzekerheden en daardoor weinig houvast. Lange termijn beleid dat op dergelijke voorspelling is gebaseerd is meer gericht op het verleden dan de toekomst.

'The greatest danger in times of turbulence is not the turbulence; it is to act with yesterday's logic'

Scenario's helpen bij het in beeld brengen van toekomstige onzekerheden. Ze bieden onderbouwde voorstelbare toekomstbeelden, die het gevolg zijn van zo realistisch mogelijk ingeschatte ontwikkelingen op basis van externe factoren. De toekomst is dan wel niet te voorspellen, maar verschillende toekomst zijn wel voorstelbaar. Deze verschillende voorstelbare toekomst worden scenario's genoemd.

Scenario's zijn geen voorspelling van de toekomst of blauwdruk. Ook verkleinen ze onzekerheden niet. Kiezen voor één scenario kan dan ook niet. Wel bieden scenario's inzicht in de toekomstige onzekerheden. Scenario's dienen dan ook niet te worden gezien als de onder- of bovengrens van toekomstige ontwikkelingen, maar geven wel inzicht in de 'randen van het speelveld'. Ze laten in verschillende versies de samenhang tussen ontwikkelingen in een gebied zien.

In deze rapportage dienen de scenario's eveneens als duidelijk afgebakende paden waarin de consequenties van bepaalde ontwikkelingen tot uiting komen. Het doel is niet om drie genuanceerde toekomstscenario's te schetsen, maar vooral om in beeld te kunnen brengen wat de uitkomst zou zijn van verschillende beleidskeuzes in het geval van het landelijk opschalen van de bezorgdienst. De scenario's dienen zodoende als input voor beleidskeuzes.

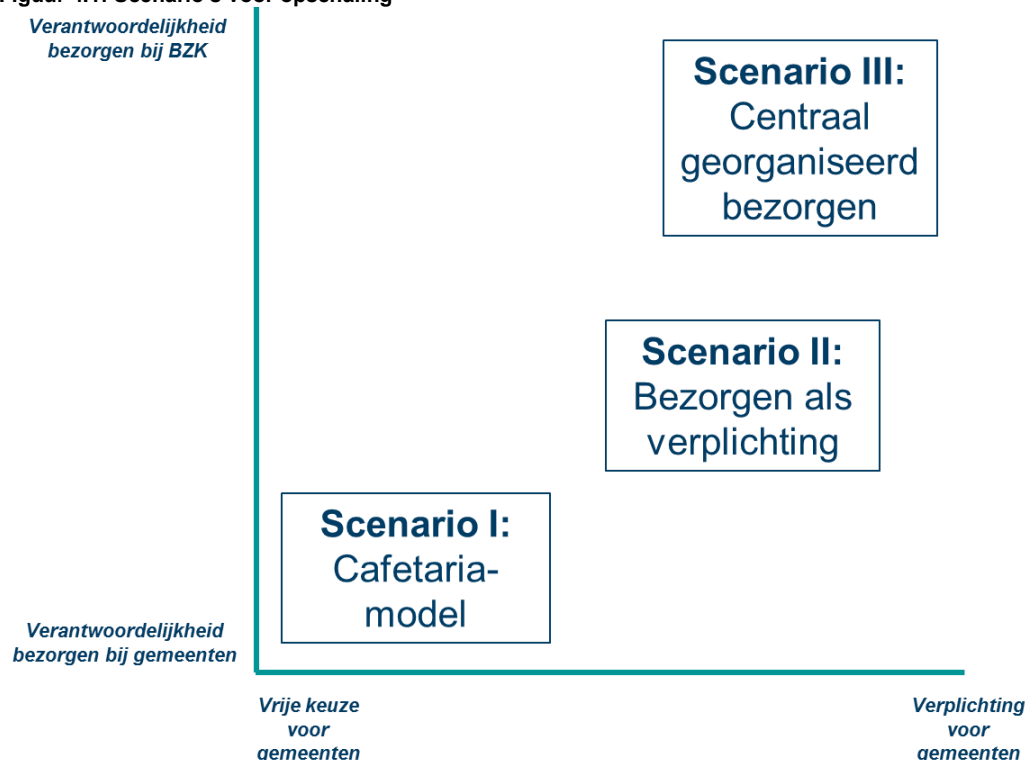
4.2 Randen van het speelveld

Voor het bepalen van het speelveld worden de twee belangrijkste factoren die invloed hebben op het uiteindelijke beleid tegenover elkaar geplaatst in figuur 4.1.

In dit geval is op de verticale as de factor verantwoordelijkheid geplaatst. De bovenkant van het assenstelsel (scenario III) gaat er vanuit dat het Ministerie het uitreikingsproces uitvoert. De onderkant van het assenstelsel (Scenario I & II) gaat er vanuit dat de gemeenten het uitreikingsproces uitvoeren. Op de horizontale as is de beïnvloedende factor 'verplichting' tegenover 'vrije keuze' gezet. Dit heeft betrekking op de vraag of de gemeenten de keuze hebben om bezorgen aan te bieden, of dat het Ministerie alle gemeenten verplicht om het bezorgen van reisdocumenten als standaard te hanteren.

Het feit dat alleen de twee belangrijkste factoren worden gebruikt voor het vormen van het model betekent niet dat de overige trends en ontwikkelingen niet gebruikt worden. Binnen de scenario's blijven deze hun invloed uitoefenen.

Figuur 4.1: Scenario's voor opschaling



4.3 Scenario's uitgewerkt

4.3.1 Scenario 1: Het Cafetariamodel

In de huidige proeftuin geven gemeenten elk hun eigen invulling aan de uitvoering van het al dan niet bezorgen van de reisdocumenten. Gemeenten beslissen zelf of ze wel of niet door middel van een gekwalificeerde bezorgpartij deze alternatieve dienstverlening willen aanbieden; welke prijs ze hiervoor vragen; en of ze de keuze aan de burger laten. Scenario I borduurt verder op de huidige praktijk in de proeftuin.

Het cafetariamodel gaat uit van een verdere uitrol van de bezorging van reisdocumenten op de volgende wijze:

In dit scenario hebben gemeenten zelf de keuze deze bezorgdienst wel of niet aan te bieden. Daarbij komt dat gemeenten altijd de burger de keuze moeten kunnen blijven bieden tussen ophalen of bezorgen, wat betekent dat baliediensten blijven. Het gevolg is dat alle gemeenten hun

eigen proces kunnen inrichten, wat leidt tot een grote verscheidenheid aan de wijze waarop deze dienstverlening al dan niet wordt aangeboden. De gemeente heeft relatief veel ruimte om zelf haar beleid en organisatie hierop in te richten. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de extra kosten die deze dienst met zich meebrengt en op welke wijze ze hiermee om gaan. Bijvoorbeeld door de burger te laten betalen voor deze extra dienst, dan wel het in te passen in de gemeentebegroting. De gemeenten bepalen zelf wie de bezorgdienst gaat uitvoeren. Soms kan dit betekenen dat de gemeente een aanbesteding zelf opzet, in andere gevallen zullen er ook gemeenten zijn die samen een aanbesteding opzetten.

De Rijksoverheid (Ministerie van BZK) zorgt voor wettelijke ruimte ten behoeve van de hierboven geschetste wijze van uitreiken. Dat betekent dat landelijke opschaling van de proeftuin mogelijk gemaakt moet worden. In dit scenario zal de Rijksoverheid wel de huidige ontheffingen op basis van de regeling 'van regels naar ruimte'²² via wijziging van wet- en regelgeving reisdocumenten moeten regelen. De rol van de Rijksoverheid beperkt zich tot het stellen van de kaders waaraan gemeenten en bezorgpartijen minimaal moeten voldoen om deze bezorgdienst of alternatieven veilig te kunnen aanbieden. Tevens moet er duidelijkheid verschaft worden over hoe om te gaan met de uitzonderingen. Hierbij is te denken aan briefadres, adres in onderzoek en nog geldig visum. Ook het uit het verkeer halen van documenten moet uniform worden geregeld.

In dit scenario is het mogelijk snel tot een landelijke uitrol over te gaan, ervan uitgaande dat de wettelijke aanpassingen op het niveau van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (PUN) kunnen worden gerealiseerd. De adoptiegraad van gemeenten om via een gekwalificeerde bezorgpartij deze bezorgdienst aan te bieden zal waarschijnlijk beperkt blijven. De kosten van de bezorgdienst zijn in dit scenario hoger dan de baten, waardoor de uitrol van de dienst in een beperkt aantal gemeenten (maximaal 1/3 van alle gemeenten) de komende jaren plaats zal vinden. Daarmee wordt verondersteld dat het tempo van uitbreiding van het aantal gemeenten dat deze bezorgdienst aan gaan bieden laag zal liggen. Onder de voorwaarde dat opschaling van de proeftuin (landelijke uitrol) in 2016 mogelijk is, gaan wij in dit scenario uit van een maximale deelname van één derde van alle gemeenten in 2020.

4.3.2 Scenario 2: Bezorgen als verplichting

In dit scenario vindt verplichte opschaling van de proeftuin plaats naar alle gemeenten in Nederland. Met andere woorden: iedere gemeente is verplicht om *alle* reisdocumenten te bezorgen.²³ Nationaal wordt de inrichting van deze verplichte bezorging in wet- en regelgeving verankerd. In alle gemeenten zal op uniforme wijze deze dienst worden aangeboden.

Het bezorgen als verplichtingmodel gaat uit van een verdere uitrol van de bezorging van reisdocumenten op de volgende wijze:

In dit scenario hebben gemeenten niet de keuze deze bezorgdienst wel of niet aan te bieden. Alle gemeenten moeten het bezorgen van reisdocumenten als standaard aanbieden, wat betekent dat baliediensten alleen nog aangeboden worden voor de aanvraag. Slechts in uitzonderingsgevallen kan een reisdocument nog worden afgehaald. Het gevolg is dat in alle gemeenten op uniforme wijze deze bezorgdienst wordt aangeboden, wat leidt tot een eenduidige en herkenbare dienstverlening voor de burger. De interne inrichting ten behoeve van deze dienstverlening is aan

²² De ruimte die gemeenten thans in de proeftuin wordt geboden is vastgelegd in een convenant dat elke deelnemende gemeente met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties afsluit.

²³ Uiteraard is er een variant van scenario 2 denkbaar, waarbij alle gemeenten wel verplicht worden gesteld om het bezorgen van reisdocumenten aan te bieden, maar dat de keuze voor het al dan niet laten bezorgen van het reisdocument bij de burger blijft. Aangezien deze variant grenst aan scenario 1, is er voor een extremere variant van scenario 2 gekozen om de verschillen goed in beeld te brengen.

de gemeente zelf. Het Rijk regelt dat de eventuele extra kosten die hiermee gemoeid zijn door gemeenten doorbelast mogen worden in de gemeentelijke leges.

De Rijksoverheid (Ministerie van BZK) stelt duidelijke regels en optimaliseert het proces maximaal. De wet- en regelgeving dient aangepast te worden vanwege het verplichten van gemeenten tot bezorging. Ook hier moet er duidelijkheid verschaft worden over hoe om te gaan met de uitzonderingen zoals briefadres, adres in onderzoek en nog geldig visum.

Op landelijk niveau vindt aanbesteding plaats van de bezorgdienst door de Rijksoverheid wat leidt tot een aantal *preferred suppliers*, waar gemeenten vervolgens tussen kunnen kiezen.

In dit scenario duurt het enige tijd voordat landelijke uitrol kan plaatsvinden, vanwege de assumptie dat een verplichting voor gemeenten om te bezorgen een wijziging in de Paspoortwet inhoudt. De wetswijziging zal op zijn minst twee jaar duren (2018). Het moment van landelijke uitrol zal eerder liggen als alleen aanpassing van de PUN nodig is. In dat geval is een landelijke verplichting medio 2016 mogelijk, wat inhoudt dat alle gemeenten uiterlijk op 1 januari 2017 de bezorgdienst aanbieden.

4.3.3 Scenario 3: Centraal georganiseerd bezorgen

In dit scenario wordt de Rijksoverheid (het ministerie van BZK) verantwoordelijk voor de uitreiking van paspoorten. Met andere woorden: gemeenten hebben geen rol meer in het uitgifteproces. Benadrukt moet worden dat dit een ingrijpend scenario is, dat een compleet andere inrichting van het proces zowel als veranderingen in de wet- en regelgeving vergt. Dit scenario houdt rekening met de aankomende dip in reisdocumenten als gevolg van de verlenging van de geldigheidsduur.

Dit scenario gaat uit van een uitrol van de bezorging van reisdocumenten op de volgende wijze:

De Rijksoverheid wordt zowel beleidsmaker als uitvoerder van het uitreiken van reisdocumenten. Het distribueren, controleren, inklaren en uitreiken van het reisdocument wordt centraal georganiseerd zonder tussenkomst van de gemeente. Dit betekent een zeer fundamentele aanpassing van de Paspoortwet en lagere regelgeving.²⁴ Ook hier geldt dat er duidelijkheid verschaft moet worden over hoe om te gaan met de uitzonderingen, denk hierbij aan briefadres, adres in onderzoek en nog geldig visum en de inname of ongeldig maken van het oude document.

Op landelijk niveau vindt aanbesteding plaats door de Rijksoverheid, bijvoorbeeld gekoppeld aan de aanbesteding voor de productie en personalisatie van reisdocumenten. De extra kosten van het bezorgen van de reisdocumenten worden doorberekend via de rijksleges.

Zoals eerder benoemd, is een zeer fundamentele aanpassing van de Paspoortwet en lagere regelgeving nodig om dit scenario door te voeren, zowel als investeringen in de inrichting van het proces op Rijksniveau. We gaan er in dit scenario vanuit dat deze randvoorwaarden pas op zijn vroegst in 2020 volledig ontwikkeld zijn.

Dit scenario kan voordelen opleveren in het licht van trends en ontwikkelingen richting de digitalisering van overheidsdiensten. Momenteel spelen zich op het gebied van reisdocumenten discussies af met betrekking tot het eID en de mogelijkheden voor de paspoorten en identiteitskaarten. Een dergelijk scenario zou een voorbereidende stap kunnen zijn op een proces waarbij niet alleen het uitgeven centraal georganiseerd kan worden, maar tevens het aanvragen via

²⁴ Volgens de Paspoortwet is de burgemeester bevoegd tot het in ontvangstnemen van aanvragen en het verstrekken en uitreiken van reisdocumenten.

het eID. Hier moeten echter wel nog significante stappen in gezet worden. Momenteel is dit geen optie voor paspoorten vanwege de verplichte afname van vingerafdrukken.

4.4 Maatschappelijke kosten en baten van de scenario's

Deze paragraaf gaat in op de financiële gevolgen van de drie scenario's voor landelijke opschaling van de proeftuin voor gemeenten, burgers en de Rijksoverheid. Hiervoor is gekeken naar de verschillen in baten (inkomsten) en kosten (uitgaven) voor deze drie verschillende stakeholders als gevolg van de uitrol van de drie scenario's.

Vanuit maatschappelijk oogpunt is scenario 3 het meest gunstig en kent ook als enige een positief saldo omdat het saldo voor de burgers zeer positief is. De belangrijkste baten voor de burgers zijn de bespaarde tijd en reiskosten voor het ophalen van het document en de lagere leges. Dit scenario levert voor de gemeenten beduidend minder kosten op. Er wordt verder aangenomen dat het rijk het uitreikingsproces efficiënter kan inrichten dan gemeenten. Wel zal het Rijk een forse investering moeten doen om het centraal bezorgen mogelijk te maken.

Scenario 1 kent een negatief saldo, vooral omdat de bijdrage van de burger bij lange na niet opweegt tegen de kosten die de gemeente voor het bezorgen moet maken. Daarnaast dient ook door het Rijk geïnvesteerd worden in de ondersteuning van de deelnemende gemeenten. Daar staat wel een voordeel voor de burger tegenover als gevolg van de bespaarde tijd en reiskosten voor het ophalen van het document, maar dat is onvoldoende om de nadelen aan de zijde van de gemeenten en het Rijk te compenseren.

Scenario 2 kent een negatiever saldo dan scenario 1. In dit scenario wegen namelijk de kosten voor de gemeenten nog steeds niet op tegen de baten. Voor het aanvraagproces moeten nog steeds de baliefuncties in stand gehouden worden. Als gevolg van hevigere concurrentie en grotere aantallen (schaalvoordelen), gaan we uit van een lagere prijsstelling door bezorgpartijen. Het bedrag dat de gemeente bij moet passen tussen het bedrag dat de bezorgpartijen in rekening brengen en datgene wat van de burger gevraagd wordt is dus kleiner dan in scenario 1. Echter, als gevolg van het feit dat alle gemeenten alle documenten bezorgen is het totaalbedrag hoger.

In onderstaande tabel zijn de resultaten kwalitatief samengevat. Scenario 1 en 2 tonen in de tabel een gelijk negatief saldo, maar hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat scenario 1 op een beperkt aantal burgers en gemeenten betrekking heeft, terwijl scenario 2 *alle* burgers en gemeenten includeert. Relatief gezien is scenario 2 dan ook doelmatiger dan scenario 1. Onderstaande tabel moet horizontaal gelezen worden, de waardes zijn toegekend op basis van relativiteit tussen de kosten en baten *tussen de verschillende scenario's* (dus niet tussen de actoren). Bijvoorbeeld: scenario 2 kost gemeenten relatief meer dan in scenario 1, echter de -- geeft *niet* aan dat scenario 2 gemeenten meer kost dan dat scenario 2 het Rijk kost (waar - staat aangegeven).

Tabel 4.1 Saldo kosten en baten in contante waarden per stakeholder en per scenario

Saldo kosten en baten	scenario 1	scenario 2	scenario 3
Gemeenten	-	--	0
Burgers	+	++	++
Rijk	-	-	--
Saldo	--	--	+

4.4.1 Toelichting op de kosten en baten

Scenario 1: Het Cafetariamodel

Gemeente

In dit scenario moet een gemeente investeren in een koppelvak wanneer dat nog niet beschikbaar is. Daarnaast dient een aanbestedingsprocedure gevolgd te worden voor een bezorgpartij, dienen procedures opgesteld te worden en dient personeel opgeleid te worden. Verder dient er geld uitgegeven te worden aan het onderhoud en beheer van de systemen.

De kosten voor bezorging van het reisdocument door de bezorgpartij komen in dit scenario voor rekening van de gemeenten. Op basis van onze bevindingen uit de proeftuin zijn we uitgegaan van een kostenpost van € 14,13 per reisdocument. Het aantal reisdocumenten dat bezorgd wordt in dit scenario is afgeleid van het totaal aantal verwachte aanvragen en het gemiddelde bezorgpercentage uit de proeftuin. In het geval dat een model van 100% bezorgen door de gemeente wordt aangehouden levert dit hogere kosten op dan als gemeenten de keuze aan de burger laten (bezorgpercentage ligt gemiddeld tussen de 5 en de 10%). Naar mate er meer gemeenten meedoen aan de proeftuin zal de kostprijs lager worden (schaalvoordelen).

In dit scenario is het de bedoeling dat als gevolg van het aanbieden van bezorgdiensten de balietijd afneemt. De burger verschijnt immers niet meer aan de balie om zijn of haar reisdocument af te halen. Uit de proeftuin is gebleken dat de meeste deelnemende gemeenten de baliedienst vrijwel volledig intact hebben gehouden. De bezorgpercentages zijn onvoldoende hoog om daadwerkelijk substantieel minder baliediensten aan te bieden. Daarmee hebben de baliemedewerkers niet te maken met een tijdsbesparing, maar moeten ze extra handelingen verrichten in het backoffice voor het inklaren en scheiden van de reisdocumenten, het instrueren van de bezorgpartij en extra handelingen bij documenten die retour komen. Er is dus sprake van een lastenverzwaring voor het backoffice.

In dit scenario ontvangen gemeenten nog wel een kostenvergoeding die de burger betaalt voor de bezorgdienst, die dient als lastenverlichting.

Op basis van de assumpties hierboven uitgelegd kan er vanuit worden gegaan dat dit scenario de gemeenten per saldo geld kost. Dit scenario vertoont de meeste overeenkomsten met de huidige proeftuin, op de beperking van het aantal gemeenten, dat deelneemt aan de proeftuin na, en deze ervaring wordt bevestigd door de meeste deelnemende gemeenten (m.u.v. de gemeenten die hebben gekozen voor het 100% bezorgen).

Burger

De burger betaalt in dit scenario de doorberekende kosten voor het bezorgen. Uiteraard is dit afhankelijk van het tarief dat door de gemeente daarvoor in rekening gebracht wordt. Als er in de huidige proeftuin gekozen wordt om een bedrag in rekening te brengen (een aantal gemeenten bieden de dienst gratis aan), wordt er het vaakst gekozen voor € 4,95 per reisdocument dat voor rekening komt van de burger.

Tegenover de (mogelijke) extra kosten voor het gebruikmaken van de bezorgdienst staan vermeden reiskosten. De burger vermijdt reis- en wachttijd, even als reiskosten indien gekozen wordt voor het laten bezorgen van de reisdocumenten. Het KiM ²⁵ heeft in een eerdere studie de maatschappelijke waarde per modaliteit voor reistijd berekend. Ervanuit gaande dat de gemiddelde

²⁵ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu): *De maatschappelijke waarde van kortere en betrouwbaardere reistijden*, Den Haag 2013.

maatschappelijke waarde voor een burger die het reisdocument ophaalt circa €8,00 per uur is, levert dit al snel een positief saldo op voor de burger als het afgezet wordt tegen de bezorgkosten die aan hem wordt doorgerekend.

Rijk

Het Rijk dient te voorzien in wettelijke verankering in de PUN. Dit kost tijd van juridisch medewerkers. Verder dienen criteria voor bezorgpartijen gesteld te worden. Daarnaast zijn er geen significante kosten of baten voor het rijk in dit scenario, wat leidt tot een per saldo negatieve uitkomst voor het rijk.

Scenario 2: Bezorgen als verplichting

Gemeente

Alle gemeenten dienen in dit scenario in 2018 intern het proces opnieuw te stroomlijnen en het personeel te trainen. Daarnaast zal er tevens geïnvesteerd moeten worden in het communiceren van de nieuwe dienstverlening richting haar burgers. Omdat in dit scenario het verlenen van de bezorgdienst verplicht wordt, rekenen we de kosten voor investeringen in koppelvlakken toe aan het Rijk.

Net als in het eerste scenario betaalt de gemeente de bezorgpartij. Belangrijk verschil met scenario 1 is dat in dit scenario *alle* gemeenten deelnemen en bezorgen de standaard is geworden. Slechts voor het uitzonderlijke geval een burger toch wil afhalen zal nog een beperkte baliecapaciteit beschikbaar gehouden worden. Vanwege schaalvoordelen zijn de kosten per reisdocument gedaald.

Bij 100% bezorging vindt een versoepeling van het proces plaats, waardoor aanzienlijk minder extra handelingen nodig zijn (zoals het splitsen van documenten; het maken van aparte verzendlijsten etc.) en bijzondere processen gestandaardiseerd kunnen worden (bijvoorbeeld retourdocumenten en het ongeldig maken documenten die een burger terug wil hebben). De balietijd bij het ophalen valt geheel weg.

Hoewel er baten worden bewerkstelligd door het wegvallen van de balietijd, kost het inrichten van het proces en het bezorgen van reisdocumenten de gemeenten in het begin alsnog meer dan dat het aan balietijd oplevert in dit scenario. Wanneer de processen eenmaal adequaat zijn ingeregeld en het personeelsbestand is aangepast aan verminderde balietijd, levert deze variant op termijn wel een besparing in personeelskosten op. Op de korte termijn is de uitkomst van dit scenario per saldo negatief. Het totale bedrag is per saldo negatiever dan in scenario 1, maar hier moet rekening gehouden worden met het feit dat er hier ook meer gemeenten mee doen. Per gemeente zullen de kosten minder groot zijn dan in scenario 1.

Burger

Via de gemeentelijke leges worden de kosten van het bezorgen bij de burger in rekening gebracht. Hiervoor zijn we uitgegaan van het volgende: de personele kostenbesparing die de gemeente realiseert door 100% bezorgen en het niet langer (of zeer beperkt) aanbieden van baliediensten worden ingezet om de kosten per reisdocument te dekken voor het bezorgen (efficiencyvoordeel). De kosten per reisdocument zijn echter hoger dan de besparing. Dat betekent dat een klein deel van de kosten per reisdocument in scenario 2, door het verhogen van de gemeentelijke leges, doorbelast wordt aan de burger.

Net als in scenario 1 vervalt de reis- en wachttijd en de reiskosten van de burger bij bezorgen. In dit scenario is het van toepassing op alle burgers die een reisdocument nodig hebben, omdat bezorgen nu de standaard is. Scenario twee levert derhalve per saldo geld op voor de burger. In

totaal is dit meer dan in scenario 1, omdat het bereik van scenario 2 alle burgers omvat, maar per burger blijft het positief saldo even groot.

Rijk

In dit scenario is een aanpassing van de Paspoortwet noodzakelijk. Dit vergt meer tijd van juridisch medewerkers dan in het geval van aanpassing van de PUN. Bovendien is voor een wijziging van de wet ook een volledige parlementaire procedure noodzakelijk. In dit scenario is aanbesteding door een centrale partij (bijvoorbeeld het Rijk) het meest efficiënt. Dit zal resulteren in raamovereenkomsten met een aantal *preferred suppliers* waaruit de gemeenten vervolgens een keuze kunnen maken. Indien de leges opgehoogd dienen te worden omdat de efficiencyvoordelen niet opwegen tegen de bezorgkosten, zal het besluit paspoortgelden aangepast moeten worden als ook de gemeentelijke legesverordening. Daarnaast zal het Rijk financieel moeten investeren in koppelvlakken om alle gemeenten te kunnen ontsluiten op de bezorgdienst.²⁶

Scenario 3: Centraal georganiseerd bezorgen scenario

Gemeente

In dit scenario hebben de gemeenten geen investeringskosten, aangezien de uitvoering volledig door het Rijk gedaan wordt. Voor het aanvragen en bezorgen van reisdocumenten heeft de gemeente in dit scenario tevens geen kosten meer.

De lastenverlichting voor de gemeenten is gelijk aan scenario 2, omdat de balietijd voor het uitreiken wegvalt. Daarnaast vervallen de extra lasten als gevolg van de handelingen rondom inklaren, scheiden en instrueren van de bezorgpartij die meegenomen waren in scenario 1. Deze lastenverlichting bij gemeenten leidt tot een lastenverzwaring bij het Rijk die in dit scenario verantwoordelijk is voor het behandelen van de aanvragen en het verstrekken van de reisdocumenten. Vanwege centralisatie van de uitgifte van reisdocumenten kunnen echter wel efficiencyvoordelen behaald worden. Tegenover deze lastenverlichting staat het wegvallen van gemeentelijke leges.

Burger

Ook in dit scenario zijn er geen investeringskosten voor de burgers. Via rijksleges betaalt de burger in principe voor de kosten van bezorging. De lastenverlichting in dit scenario voor de burgers is groter dan in scenario 2 vanwege het wegvallen van de reis- en wachttijd zowel als reiskosten voor ophalen van de reisdocumenten *en* lagere leges.

Rijk

Ook in dit scenario is een aanpassing van de Paspoortwet noodzakelijk. Deze aanpassing zal ingrijpender zijn dan in het vorige scenario. Om tot volledige uitvoering door het Rijk te komen zal het Rijk ook alle aanbestedingsprocedures dienen te volgen, waarmee kosten en tijd van betrokken medewerkers gemoeid zijn. Ook zullen procesbeschrijvingen gemaakt moeten worden. Daarnaast vraagt dit scenario aanpassing van een aantal ICT systemen. Dit vergt vanzelfsprekend een omvangrijke investering. In dit scenario is uitgegaan van effectieve werking in 2020. De bezorgdienst wordt onderdeel van een autonoom proces. Hiermee vervallen alle investeringskosten in de gemeentelijke systemen (zoals de kosten voor koppelvlakken). Wel wordt gerekend met de kosten die gemaakt moeten worden ten aanzien van de wettelijke aanpassing, de aanbesteding voor het selecteren van een bezorgpartij en landelijke communicatie over de nieuwe bezorgdienst die zal moeten plaatsvinden.

De kosten van het bezorgen komen in dit scenario voor rekening van het Rijk. Ook de proceskosten van het verwerken en inklaren van documenten zijn in dit scenario voor het Rijk. Hier staan echter

²⁶ Uitvoering van de aansluiting van koppelvlakken ligt bij de gemeenten.

vermeden uitgaven tegenover, te weten het gedeelte van de gemeentelijke leges voor het bezorgen van de reisdocumenten en voor het inrichten van de gemeentelijke processen. Zetten we de vermeden leges per reisdocument af tegen de bezorgkosten per reisdocument en de kosten van het verwerken en inklaren dan is het verschil in potentie de maatschappelijke baat die ten goede komt aan de burgers mits die vertaald wordt in verlaging van de Rijksleges.

In dit scenario vervallen de gemeentelijke leges deels, maar de Rijksleges zullen stijgen. Aangenomen wordt dat de kosten voor de fysieke productie van een reisdocument in dit scenario niet wijzigen. Deze blijven derhalve als onderdeel van de grondslag voor het maximaal toegestane bedrag aan leges ongewijzigd. Ook de kosten voor het bezorgen van de reisdocumenten worden door het Rijk betaald en gaan eveneens onderdeel uitmaken van de grondslag. De uitvoeringshandelingen (onder andere inklaring en proceskosten) van het Rijk zijn omvangrijker dan in de huidige situatie (of de beide andere scenario's). Het Rijk zal dan ook niet het volledige bedrag aan gemeentelijke leges nodig hebben om de extra kosten te dekken. Aangenomen is dat de extra leges die het Rijk (ten opzichte van de huidige Rijksleges) in rekening brengt gelijk zijn aan de extra kosten die het Rijk maakt.

4.4.2 Gevoeligheidsanalyse

De tabel die in de vorige paragraaf is gepresenteerd kan dienen als centrale variant. Hierna worden de uitkomsten voor de scenario's gepresenteerd voor de situatie waarin enkele van de belangrijkste aannames verhoogd of verlaagd worden:

Als eerst wordt het groeipad voor het cafetariamodel zodanig verhoogd dat op termijn ongeveer de helft van de gemeenten meedoet (in plaats van ongeveer een derde in de basisvariant). In dat geval wordt de netto contante waarde voor dit scenario negatiever, door de verhoging van de kosten van het bezorgen. Wordt aangenomen dat het groeitempo lager ligt en dat op termijn maar ongeveer een kwart van de gemeenten meedoet, dan wordt de netto contante waarde minder negatief. Hieruit valt af te leiden dat bezorgkosten een grote kostenpost zijn in de begrotingen van het bezorgen van reisdocumenten in scenario 1.

Een tweede variant is een lagere tariefstelling door de bezorgpartijen als gevolg van een veel groter bezorgvolume en een toenemende concurrentie. Wanneer de tarieven 25% lager zijn, wordt de netto contante waarde in Scenario 1 minder negatief, in scenario 2 positief, en in scenario 3 positiever. De hoogte van bezorgkosten hebben derhalve grote invloed op de maatschappelijke kosten en baten van de scenario's.

Als laatste wordt de uitkomst van de scenario's berekend onder de aanname dat veel meer gemeenten overgaan naar een totaalconcept van dienstverlening zoals Molenwaard en Hollands Kroon. In die situatie mag verwacht worden dat het bezorgpercentage aanzienlijk hoger ligt. In deze gevoeligheidsanalyse wordt dit percentage verdubbeld. In deze berekening is er vanuit gegaan dat een deel van de gemeenten dan ook kan besparen op hun huisvestingskosten. Dat deel dat is toe te rekenen aan reisdocumenten is als baat opgenomen. De uitkomst wordt dan voor scenario 1 meer negatief, opnieuw kan geconcludeerd worden dat de bezorgkosten hier een grote rol in spelen.

De conclusie die uit deze gevoeligheidsanalyse getrokken kan worden is dat een hogere of lagere deelname in het cafetariamodel de bedragen wel verandert, maar nog steeds resteert een substantieel negatief saldo. Ook een overschakeling naar een totaalconcept van dienstverlening wijzigt de uitkomst van het cafetariamodel niet fundamenteel. De uitkomst blijft nog steeds negatief.

De effecten van toegenomen concurrentie zijn echter wel van belang. De uitkomst van scenario 2 slaat daardoor om van negatief naar positief. Het bevorderen van meer concurrentie doet er derhalve toe.

4.5 Overzicht scenario's

	1. Facultatief scenario (cafetariamodel)	2. (Bezorgen als) Verplichting scenario	3. Centraal georganiseerd bezorgen
<i>Rol gemeente</i>	Gemeenten kunnen zelf kiezen of ze wel of niet de dienst aanbieden, en blijven burgers de keuze aanbieden tussen ophalen en bezorgen. De gemeente heeft relatief veel ruimte om zelf beleid hierop te maken.	De gemeenten zijn verplicht om het bezorgen in te voeren. Baliedienstverlening voor afhalen kan worden beëindigd.	Geen rol meer voor de gemeente in het uitreiken van reisdocumenten. Reisdocument wordt direct bij mensen thuis bezorgd.
<i>Rol Ministerie van BZK</i>	De rol van BZK kan in dit scenario verder opgedeeld worden in subscenario's: <ol style="list-style-type: none"> 1. Duidelijke regels stellen versus geen regels stellen 2. Procesoptimalisatie versus geen procesoptimalisatie. 	BZK is met name kaderstellend in dit scenario. Het ministerie stelt duidelijke regels en optimaliseert het proces maximaal.	Ministerie van BZK is zowel beleidsmaker als uitvoerder op het gebied van reisdocument uitreiken.
<i>Tempo opschaling</i>	Het tempo binnen dit scenario ligt laag, al kan het wel per direct van start gaan. Het proces wordt op zijn natuurlijk beloop gelaten. Aanname is dat het bereik van de proeftuin in dit geval maximaal 1/3 van de gemeenten zal bedragen.	Hiervoor is aanpassing van de paspoortwet nodig en duurt dus minimaal twee jaar (2018).	Dit is ingrijpender (vergt ook aanpassing van ICT-systemen en het proces bij de producent naast aanpassing van de wetgeving). Dit scenario zal daarom niet voor 2020 gerealiseerd kunnen worden.
<i>Kanaalkeuze? Wordt bezorging verplichting? Blijven balies open?</i>	De keuze voor bezorgen of ophalen blijft bij de burger. Baliediensten blijven.	Bezorging wordt een verplichting, en de keuze wordt bij de burger weggehaald. ²⁷ Balies blijven open voor de aanvraag.	Geen kanaalkeuze, bezorging wordt een verplichting en de balies blijven open voor de aanvraag
<i>Financiering</i>	De extra kosten zijn ofwel voor de burger, ofwel voor de gemeente.	De kosten worden doorberekend via de gemeentelijke leges.	De kosten worden doorberekend via de rijksleges.
<i>Hoe worden bezorgpartijen gekozen en door wie?</i>	Dit is aan de gemeenten, eventueel met ondersteuning van criteria gesteld door BZK.	Op landelijk niveau worden <i>preferred suppliers</i> aanbesteed, waar gemeenten vervolgens tussen kunnen kiezen.	Het ministerie besteedt aan.

²⁷ NB dit is als eerder opgemerkt slechts een mogelijke uitvoering. Uiteraard is er tevens een variant mogelijk waarbij de burger nog de keuze krijgt, echter dan komt scenario 2 erg dichtbij scenario 1 te liggen. Om de verschillende keuzes en de effecten daarvan op de maatschappelijk kosten en baten duidelijk te krijgen hebben we gekozen voor standaard bezorgen als model in scenario 2.

5 Voorwaarden van opschaling & risico's in de verschillende scenario's

De keuze voor één van de drie scenario's zal sterk moeten afhangen van een aantal van de randvoorwaarden die nodig zijn voor de verschillende scenario's. Deze randvoorwaarden worden in dit hoofdstuk weergegeven. Zij zijn als het ware te gebruiken als afwegingscriteria om te bepalen welke modaliteit voor opschaling het meest preferent is als vervolg van de proeftuin. Een belangrijke randvoorwaarde in de keuze voor elk scenario is de betrouwbaarheid en veiligheid van het proces en de waarborging van identiteitsgegevens. Om deze randvoorwaarde verder toe te lichten wordt per scenario vastgesteld wat de risico's en fraudegevoeligheden zijn, en hoe deze eventueel gemitigeerd kunnen worden.

5.1 Algemeen

Los van de scenario's is een algemene overweging afhankelijk van het antwoord op de vraag in welke maatschappelijke behoefte het bezorgen voorziet. Weliswaar blijkt uit de enquête dat ruim twee derde van de ondervraagden gebruik zou willen maken van deze dienst, maar driekwart is niet bereid om meer dan € 2,50 te betalen.

Dit dient extra in ogenschouw genomen te worden nu in de basisvariant scenario's 1 en 2 in financieel opzicht negatief uitkomen. De baten voor de burger wegen in geen dele op tegen de kosten die de gemeenten hebben. Alleen wanneer door volumevergroting en toenemende concurrentie de prijzen die de bezorgpartijen in rekening brengen aanzienlijk zouden dalen, komt scenario 2 positief uit.

Scenario 3 is altijd positief, maar vraagt wel een fundamentele wijziging in wetgeving en verantwoordelijkheidsverdeling.

Bij de afweging wat de keuze gaat zijn bij verdere opschaling van de proeftuin worden de volgende afwegingen van belang geacht:

- de afweging of de keuzevrijheid voor de burger tussen bezorgen en ophalen in stand moet blijven;
- de afweging of er gekozen wordt voor een scenario waarbij de Paspoortwet of slechts de PUN aangepast moet worden;
- de afweging of het uitreikingsproces van reisdocumenten een verantwoordelijkheid voor de gemeenten moet blijven of dat het beter centraal georganiseerd kan worden;
- de afweging of het uitreikingsproces van reisdocumenten al gekoppeld moet worden aan de nieuwe ontwikkelingen m.b.t. het eID, of dat er eerder afgewacht moet worden.

5.2 Scenario 1

Voor scenario 1 zijn relatief weinig nieuwe structuren nodig om succesvolle uitrol te waarborgen. Om scenario 1 ten uitvoering te brengen, zijn de volgende zaken van belang:

- opname van de mogelijkheid tot het bezorgen van reisdocumenten in de PUN. Dit kan een aantal maanden duren;
- goed werkend koppelvlak tussen gemeente en bezorgpartij voor gegevensuitwisseling;

- uitrol van een goed werkende helpdesk en ondersteuningscentrum voor gemeenten die willen beginnen met het aanbieden van de alternatieve bezorgdienst;
- een structuur waarbij gemeenten elkaar kunnen ondersteunen en helpen bij de implementatie. Gebleken is dat gemeenten liever kennis van elkaar gebruiken dan te rade gaan bij de toolkit.

Risico's

In het geval van scenario 1 is een groot risico dat er in principe 390 verschillende bezorgpartijen zouden kunnen komen, omdat elke gemeente haar eigen bezorgpartij kan kiezen. Dit maakt controle en zicht op de verschillende bezorgpartijen lastig, wat een risico kan vormen voor de veiligheid van de dienst. Om dit te mitigeren worden eisen aan de bezorgdienst gesteld door het Ministerie van BZK. Echter, effectief toezicht zal heel lastig zijn, tenzij het ministerie van BZK verlangt dat elk afgesloten contract met een bezorgdienst wordt voorgelegd aan het ministerie. Aangezien de keuze bij gemeenten zelf ligt, kan er ook gekozen worden voor een gezamenlijke aanbesteding via bijvoorbeeld de NVVB. Dit zou het risico aanzienlijk kunnen verkleinen.

Afhankelijk van de mate waarin het ministerie van BZK het proces optimaliseert, kunnen andere risico's ontstaan. Als t.b.v. efficiencywinst de bezorgdienst ook de uitgifte van het nieuwe document en de inname van het oude document kan registreren in de 'aanvraagregistratie' van de gemeente, dan spelen risico's op het punt van toegang tot een (gevoelig) registratiesysteem en mogelijk m.b.t. het volgens de regels vernietigen van ingenomen documenten.

5.3 Scenario 2

Aangezien scenario 2 een radicalere verandering in beleid vereist dan scenario 1, zijn er ook meer randvoorwaarden van toepassing:

- opname van de verplichting aan gemeenten van het bezorgen van reisdocumenten in de Paspoortwet, dit kan twee jaar duren;
- een nieuw aanbestedingsmodel moet opgezet worden waarin er gewerkt wordt met *preferred-suppliers*;
- goed werkend koppelvlak;
- gemeenten moeten hun processen en bedrijfsvoering aanpassen aan het 100% bezorgen model;
- uitrol van een goed werkende helpdesk en ondersteuningscentrum voor gemeenten, inclusief een upgradering van de huidige toolkit, zodat deze gemeente helpt bij de transitie naar een bezorgmodel. De systematiek dat gemeenten elkaar helpen, zoals in scenario 1 is hier door het grote aantal gemeenten niet aan de orde. Centrale ondersteuning is derhalve geboden.
- zowel de gemeentelijke legesverordeningen als het besluit paspoortgelden moeten aangepast worden.

Risico's

Doordat in dit scenario álle paspoorten bezorgd worden, creëert dit een aanzienlijke verhoging in het aantal 'bewegingen' van reisdocumenten: de reisdocumenten worden vanuit de producent naar de bezorgpartij gebracht, en van daaruit naar het huisadres van de burger. Het aantal routes is hierdoor aanzienlijk vergroot ten opzichte van de huidige situatie, waarin reisdocumenten alleen bij de gemeenten worden bezorgd. Hierdoor wordt het gehele proces kwetsbaarder voor eventuele overvallen of andere risico's van verlies e.d.

De geselecteerde dienstverleners voldoen alle aan dezelfde eisen die centraal zijn gesteld. Hierdoor bestaat de mogelijkheid om uniforme procedures toe te passen op het punt van bezorgen, identiteit te verifiëren, oude document in te nemen en te vernietigen en eventueel de

administratieve vastlegging van deze handelingen rechtstreeks in het systeem van de gemeente door te voeren (dan wel efficiënter te verwerken). Bovendien kan steekproefsgewijs de correcte uitvoering worden getoetst.

5.4 Scenario 3

Scenario 3 wordt bewust neergezet als een langetermijnsценario aangezien een groot aantal randvoorwaarden eerst op de plaats moet zijn voordat dit scenario uitgerold kan worden:

- De verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de uitgifte van reisdocumenten gaat over naar de minister van BZK; dit is een fundamentele wijziging van de Paspoortwet.
- Gemeenten moeten hun processen en bedrijfsvoering aanpassen aan de nieuwe situatie waarin zij niet langer verantwoordelijk zijn voor de uitgifte van reisdocumenten.

Risico's

Bij het derde scenario zijn dezelfde risico's aanwezig als bij het tweede scenario, al is de fraudegevoeligheid van de bezorgpartij nog een stap minder omdat er slechts een enkele aanbesteding wordt gedaan, waardoor maar één partij gecontroleerd hoeft te worden.

Annex I: Bronnenoverzicht

Documentatie vanuit ICTU

- Convenanten inzake de proeftuin bezorgen van reisdocumenten tussen het ministerie van BZK en burgemeesters van de deelnemende gemeenten (2013-2015)
- Frank van IJzerloo (2015). 'Investeringscenario's bezorgen reisdocumenten'
- ICTU. 'Overzicht bezorgde documenten Q1 & Q4 2014'
- ICTU. 'Overzicht bezorgde documenten Januari t/m Oktober 2015'
- ICTU. 'Voorwaarden waaraan een transportdienst moet voldoen'
- ICTU (2013). 'Eindevaluatie van de proeftuin thuisbezorgen van reisdocumenten'
- ICTU (2014). 'Verslag bijeenkomst expertgroep identiteit, 27 maart 2014'
- ICTU (2014). 'Verslag bijeenkomst expertgroep identiteit, 3 juli 2014'
- ICTU (2014). 'Verslag bijeenkomst expertgroep identiteit, 23 september 2014'
- ICTU (2015). 'Notulen bijeenkomst Expertgroep Identiteit, 21 april 2015'
- ICTU (2015). 'Bijeenkomst Proeftuin Bezorgen Reisdocumenten, 1 juli 2015'
- ICTU (2015). 'Samenvatting Expertmeeting, 8 september 2015'
- ICTU (2015). 'Verslag Bijeenkomst Proeftuin Bezorgen Reisdocumenten II, 15 september 2015'
- ICTU (2015). 'Samenvatting Expertmeeting, 17 november 2015'
- AMP Logistics. 'Tot in de puntjes bezorgd' introductie presentatie
- AMP Logistics (2014). 'Gemiddelde resultaten januari t/m december 2014'
- AMP Logistics (2014). 'Resultaten april 2014: Proeftuin Bezorgen Reisdocument'
- AMP Logistics (2014). 'Resultaten mei 2014: Proeftuin Bezorgen Reisdocument'
- AMP Logistics (2014). 'Resultaten juni 2014: Proeftuin Bezorgen Reisdocument'
- AMP Logistics (2014). 'Resultaten juli 2014: Proeftuin Bezorgen Reisdocument'
- AMP Logistics (2014). 'Resultaten augustus 2014: Proeftuin Bezorgen Reisdocument'
- AMP Logistics (2014). 'Resultaten september 2014: Proeftuin Bezorgen Reisdocument'
- AMP Logistics (2014). 'Resultaten januari 2014: Proeftuin Bezorgen Reisdocument'
- AMP Logistics (2015). 'Resultaten januari 2015: Proeftuin Bezorgen Reisdocument'
- AMP Logistics (2015). 'Resultaten februari 2015: Proeftuin Bezorgen Reisdocument'
- AMP Logistics (2015). 'Resultaten Maart 2015: Proeftuin Bezorgen Reisdocument'
- AMP Logistics (2015). 'Resultaten april 2015: Proeftuin Bezorgen Reisdocument'
- AMP Logistics (2015). 'Resultaten mei 2015: Proeftuin Bezorgen Reisdocument'
- AMP Logistics (2015). 'Resultaten juni 2015: Proeftuin Bezorgen Reisdocument'

Documentatie vanuit gemeenten

- Gemeente Alphen a/d Rijn (2015). 'Project Initiatie Document /Projectplan: Proeftuin Bezorgen Reisdocumenten'. 9 juli 2015
- Gemeente Amersfoort (2015). 'Klanttevredenheid thuisbezorging reisdocumenten Amersfoort'
- Gemeente Amersfoort 'Percentages aangevraagd'
- Gemeente Amstelveen/Aalsmeer (2015). 'Rekentool bezorgen reisdocumenten'
- Gemeente Amstelveen/Aalsmeer (2015). 'Antwoord *Schriftelijke vragen ex. art. 33 betreffende fysieke dienstverlening gemeente Amstelveen*'. 19 juni 2015
- Gemeente Amsterdam. 'Bezorgen paspoort of ID-kaart Nieuw-West en Zuidoost'
- Gemeente Amsterdam. 'Berekening thuisbezorgen'
- Gemeente Arnhem. 'Productoverzicht paspoorten-NIK thuiservice 2014'
- Gemeente Dordrecht. 'Aantallen thuisbezorgd en aanvragen'
- Gemeente Dordrecht. 'Rekenmodel scenario's 1,2 en 3'
- Gemeente Eindhoven. 'Uitslagen Enquête 16 april 2015'
- Gemeente Haarlemmermeer (2015). 'Memo tussentijdse evaluatie Juni 2015'

- Gemeente Haarlemmermeer (2012). 'Nota thuisbezorgen reisdocumenten'
- Gemeente Haarlemmermeer (2015). 'Overzicht PAP NIK 2015'
- Gemeente Haarlemmermeer (2015). 'Plan van Aanpak – Proeftuin Thuisbezorgen Reisdocumenten'
- Gemeente Hof van Twente (2015). 'Collegevoorstel Pilot bezorgen reisdocumenten'
- Gemeente Hof van Twente (2015). 'Hof van Twente AMP samenvatting September 2015'
- Gemeente Hof van Twente (2015). 'AMP Resultaten Klanttevredenheid September 2015'
- Gemeente Hof van Twente (2015). 'Kosten bezorgen reisdocumenten'
- Gemeente Hof van Twente (2015). 'Raadsmemo bezorgen reisdocumenten'
- Gemeente Molenwaard (2015). 'Resultaten NPS Identiteitskaart, paspoort en rijbewijs'
- Gemeentelijke organisatie Noaberkracht (2015). 'Nota Dinkelland'
- Gemeentelijke organisatie Noaberkracht (2015). 'Plan van Aanpak Dinkelland en Tubbergen'
- Gemeente Rotterdam (2015). 'Projectplan Bezorgen Reisdocumenten'
- Gemeente Rotterdam (2015). 'Presentatie Pilot Bezorgen Reisdocumenten'
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2013). 'Plan van Aanpak thuisbezorgen'
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2014). 'Resultaten gemeente 's-Hertogenbosch'
- Gemeente Súdwest-Fryslân (2014). 'Folder Uw reisdocumenten laten bezorgen? Dat kan!'
- Gemeente Súdwest-Fryslân (2014). 'Notitie Thuisbezorgen reisdocumenten in Súdwest-Fryslân'
- Gemeente Utrechtse Heuvelrug (2015). 'Resultaten reisdocumenten 2015'
- Gemeente Utrechtse Heuvelrug (2015). 'Folder reisdocumenten thuisbezorgd'

Openbare bronnen

- Ecorys (2006). 'Plaatsonafhankelijke dienstverlening. Een stap vooruit? De financiële en organisatorische consequenties voor gemeenten'
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid - onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu- (2013): 'De maatschappelijke waarde van kortere en betrouwbaardere reistijden'
- Ministerie van Economische Zaken (2013). 'Goed Geregeld, een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017'
- RIVG (2014). 'Resultaat zelfevaluatie Paspoorten en NIK'
- VNG & Rijksoverheid (2011). 'Uitvoeringsagenda vermindering regeldruk en controletoeren Rijksoverheid en gemeenten'

Annex II: Lijst van gesprekspartners

Interviews

Organisatie	Naam
<i>Deelnemende Gemeenten proeftuin</i>	
Gemeente Aalsmeer/Amstelveen	Bill Kuipers
Gemeente Alphen aan den Rijn	Toos Groeneweg; Jeroen van Kleef, Rob Ouwerkerk
Gemeente Amsterdam	Franke Stribos; Paul Paree; Annemarie Griffenjoen
Gemeente Bergen op Zoom	Jos Hopmans
Gemeente Breda	Jan Jansen, Marij Zegers
Gemeente Den Bosch	Gerard van de Wassenberg
Gemeente Dordrecht	Wouter van Veen
Gemeente Eindhoven	Ton Koppen
Gemeente Haarlemmermeer	Els Stans
Gemeente Hollands Kroon	Gert Jan Brink; Marco Brederveld
Gemeente Molenwaard	Gerold den Haan; Laurianne Kwakernaat; Imke Arts
Gemeente Naaberkracht, Dinkelland	Sandra Arkink
Gemeente Naaberkracht, Tubbergen	Marion Wolterink
Gemeente Rotterdam	Maureen de Hond
Gemeente Sudwest Fryslan	Wim Hoekema, Janke Beintema
Gemeente Hof van Twente	Henry Meerman en Yvonne Haafkes
Gemeente Utrechtse Heuvelrug	Daan Brom; Mariska Kortekaas
Gemeente Woerden	Edwin Bregman
<i>Afgevallen gemeenten proeftuin</i>	
Gemeente Amersfoort	Sharon de Haas, Maaïke Teiwes
Gemeente Arnhem	Cindy Frieswijk
<i>Geschiede gemeenten die hebben afgewezen</i>	
Gemeente Enschede	Hermine Joosting
Gemeente Zoetermeer	Kevin de Kok
<i>Gemeenten die graag mee willen doen aan proeftuin</i>	
Gemeente Leidschendam-Voorburg	Agnes Spanjer; Betsy Breemer; Laura Geenen
<i>Relevante organisaties</i>	
VNG-KING	Sander de Mooij
NVVB	Arthur Dallau; Mariëlle Sloof
AMP Logistics	Marco van der Klij; Art Klijn; Miranda Menkveld
<i>BZK</i>	
ICTU	Jeroen Kleiberg
Burgerschap & informatiebeleid	Mel Raboen
Burgerschap & informatiebeleid	Diana van Driel

Interactieve bijeenkomsten

18 januari 2016 10.00 – 12.00

Organisatie	Naam
Gemeente Haarlemmermeer	Els Stans
Gemeente Súdwest Fryslân	Janke Beintema
Gemeente Súdwest Fryslân	Wim Hoekema
Gemeente Hof van Twente	Henry Meerman
Gemeente Utrechtse Heuvelrug	Mariska Kortekaas
Gemeente Amersfoort	Maaïke Teiwes
Gemeente Amersfoort	Sharon de Haas
VNG/KING	Sander Mooij
RDW	Gerson Visser
RDW	Andre Uuldriks
BZK	Patricia Alspeer
BZK (RvIG)	Rob van Essen
NVVB	Mariëlle Slooff
I&M	Victoria Mendes de Leon

18 januari 2016 13.30 – 15.30

Organisatie	Naam
Gemeente Amsterdam	Paul Paree
Gemeente Boxtel	Monique van den Brekel
Gemeente Boxtel	Britt van de Loo
Gemeente Enschede	Miranda Loos
Gemeente Gennep	Dorita Groene
Gemeente Lingewaard	Patrick Kemperman
Gemeente Lingewaard	Rachel Peters
Gemeente Molenwaard	Imke Arts
Gemeente Molenwaard	Tiny Vonk
Gemeente Utrecht	Koosje Bielars
Gemeente Utrecht	Abdallah Helal
Gemeente Westland	Hans Witjes
Gemeente Woensdrecht	Aniek Gielen
Gemeente Woensdrecht	Ronald Lockhorst
Gemeente Zwijndrecht/Papendrecht	Eric Monster
Gemeente Zwolle	Dick van Veen
Gemeente Zwolle	Gerard Reijgersberg
RDW	Gerson Visser
RDW	André Uuldriks
BZK	Diana van Driel
NVVB	Mariëlle Slooff

Annex III: Enquêtevragen

Sinds 1 januari 2013 loopt in enkele gemeenten een proef met het thuisbezorgen of op het werk bezorgen van reisdocumenten (paspoorten en identiteitsbewijzen). Het document wordt persoonlijk aan u overhandigd, waarbij de bezorger nog een laatste identificatiecheck uitvoert.

1. Zou u gebruik maken van een voorziening waarbij reisdocumenten, op een veilige en gewaarborgde manier, thuis of op het werk bezorgd worden?
 - a. Ja
 - b. Nee
2. Wat zou u bereid zijn te betalen voor het thuisbezorgen?
 - a. Niets, niet bereid tot betalen voor deze dienstverlening
 - b. Maximaal 2,5 euro
 - c. 2,5 euro tot 5 euro
 - d. 5 euro tot 7,5 euro
 - e. 7,5 euro tot 10 euro
 - f. 10 euro tot 12,5 euro
 - g. 12,5 euro tot 15 euro
 - h. Meer dan 15 euro
3. Wat zouden voor u redenen zijn om geen gebruik te maken van een dergelijke voorziening? (Meerdere antwoorden mogelijk)
 - a. Ik maak me zorgen bij wie mijn persoonsgegevens terecht komen.
 - b. Ik ben niet bereid extra geld te betalen.
 - c. Ik wil graag persoonlijk contact met de gemeente.
 - d. Het gemeentehuis is dichtbij.
 - e. Ik kan het ophalen van het reisdocument combineren met mijn andere bezigheden.
 - f. Ik vind het niet fijn om thuis een aantal uur te wachten op een bezorger.
 - g. Ik wil niet dat een (privaat) bedrijf mijn document bezorgt.
 - h. Anders, namelijk..
4. Wat zouden voor u redenen zijn om wel gebruik te maken van deze voorziening? (Meerdere antwoorden mogelijk)
 - a. Ik kan dit makkelijker combineren met mijn werk.
 - b. Ik kan dit makkelijker combineren met mijn gezinssituatie.
 - c. Deze voorziening zou mij reistijd naar het gemeentehuis schelen.
 - d. Anders, namelijk..
5. Tot nu toe worden reisdocumenten alleen aan u persoonlijk uitgereikt, bent u het hiermee eens?
 - a. Ja
 - b. Nee: (meerdere antwoorden mogelijk)
 - i. Kan ook via de post worden opgestuurd.
 - ii. Kan ook worden uitgereikt aan iemand die ik gemachtigd heb.
 - iii. Kan ook worden uitgereikt aan een familielid.
 - iv. Kan ook worden uitgereikt aan een huisgenoot (geen familielid).

6. Zou u openstaan voor de mogelijkheid uw paspoort op te halen bij een daarvoor beveiligde pick-uppoint/paspomaat? *Een paspomaat is een automaat waarbij via een beveiligde methode, bijvoorbeeld door middel van biometrische gegevens zoals vingerafdrukken en irisscans, burgers 24 uur per dag hun paspoort kunnen ophalen.*
- Ja
 - Nee
7. Stel dat u gebruik maakt van het laten bezorgen van uw reisdocument: Wilt u dat de bezorgkosten apart op de nota te zien zijn?
- Ja, ik wil graag de kosten apart inzichtelijk hebben.
 - Nee, de kosten voor het reisdocument en de bezorgkosten hoeven niet apart getoond te worden.
8. Voorgaande vragen hebben betrekking op het bezorgen van de reisdocumenten bij u thuis of op het werk. Wilt u ook het aanvragen van uw reisdocument op afstand kunnen doen?
- Ja
 - Nee

Tot slot enkele algemene vragen die bedoeld zijn om de hiervoor gegeven antwoorden in perspectief te plaatsen.

9. Bent u:
- Man
 - Vrouw
10. Wat is uw leeftijd?
- Jonger dan 18 jaar
 - 18 t/m 25 jaar
 - 26 t/m 35 jaar
 - 36 t/m 45 jaar
 - 46 t/m 55 jaar
 - 56 t/m 65 jaar
 - 66 t/m 75 jaar
 - 76 jaar of ouder
11. Wat is uw woonplaats?
12. Wat is uw gezinssituatie?
- Alleenstaand
 - Samenwonend met partner, maar niet getrouwd
 - Getrouwd
 - Gescheiden/verweduwd
 - Anders, namelijk..
13. Heeft u thuiswonende kinderen? (Meerdere antwoorden mogelijk)
- Kind(eren) onder de 12 jaar (thuiswonend).
 - Kind(eren) boven de 12 jaar (thuiswonend).
 - Geen thuiswonende kinderen.

14. Wat is uw belangrijkste bezigheid?
- a. Ik werk fulltime (30 uur of meer per week)
 - b. Ik werk parttime (8 tot 29 uur per week)
 - c. Ik ben met pensioen
 - d. Ik ben werkeloos
 - e. Ik ben een fulltime student
 - f. Ik ben een scholier
 - g. Huisvrouw/huisman
 - h. Anders, namelijk..
15. Hoeveel tijd kost het u om uw reisdocument op het gemeentehuis op te halen (inclusief reis- en wachttijd)?
- a. Minder dan een half uur
 - b. 30 minuten tot een uur
 - c. 1-2 uur
 - d. Meer dan 2 uur
16. Kunt u aangeven of u gemiddeld onder modaal, modaal of boven modaal inkomen ontvangt?
- a. Onder modaal
 - b. Modaal (bruto circa €2900 per maand)
 - c. Boven modaal

Annex IV: Beschrijving proeftuin²⁸

1. Aanvraag nieuw reisdocument

De burger bezoekt de balie van de gemeente en vraagt een nieuw reisdocument aan.

Ambtenaar registreert en handelt aanvraag conform procedure af (aanvraag naar Morpho).

Nieuw: keuze burger voor bezorgen.

- a. Ambtenaar controleert of thuisbezorgen mogelijk is. In de volgende gevallen wordt thuisbezorgen niet aangeboden:
 - bij spoedprocedure;
 - als adres in onderzoek staat;
 - als burger in huidig paspoort een geldig visum heeft;
 - bij meervoudige vermissingen;
 - briefadres.
- b. Als burger geen bezorging thuis wil, wordt gangbare proces voor afhalen in gang gezet.
- c. Als burger thuisbezorging wil:
 - betaalt burger bezorgkosten;
 - de ambtenaar controleert met de aanvrager (burger) de NAW gegevens in verband met het bezorgadres en deze worden samen met de telefoongegevens door ambtenaar via beveiligde verbinding naar AMP verzonden (gegevens worden achteraf door AMP vernietigd);
 - als adres niet blijkt te kloppen in GBA, wordt eerst het proces tot adreswijziging opgestart;
 - ambtenaar meldt dat bij twijfel aan de identiteit van de burger bij de aflevering van het document aan huis, het document niet zal worden afgegeven. De burger zal dan altijd alsnog naar het gemeentehuis moeten gaan;
 - de ambtenaar meldt de burger dat als hij/zij inzage wil hebben in de vingerafdrukken in de chip van het uit te reiken reisdocument, dat hij/zij dat alleen maar op het stadskantoor kan krijgen;
 - ambtenaar geeft aan of ontvanger bij bezorging in staat is om te tekenen. In het geval van kinderen tot 12 jaar worden gegevens van de ouder(s) meegezonden naar AMP die in bijzijn van het kind het document in ontvangst mogen nemen. De ouder tekent ook voor ontvangst. Tijdens de aanvraagprocedure geeft de ambtenaar aan AMP door wie mogen tekenen;
 - AMP controleert de identiteit van deze ouder ook bij de aflevering;
 - ambtenaar geeft aan AMP door of er ook een reisdocument ingenomen moet worden. Het kan zijn dat de geldigheidsduur van een reisdocument al is verlopen bij de aanvraag. In dat geval wordt het reisdocument direct ingenomen bij de balie van het stadskantoor;
 - ambtenaar geeft informatie aan burger hoe afspraak met AMP wordt geregeld en geeft folder met veelgestelde vragen mee. Verder contact over de datum en tijdstip van levering vindt plaats via AMP.

2. Productiefase reisdocumenten

Het nieuwe reisdocument van Morpho wordt op het stadskantoor bezorgd conform gebruikelijke procedure.

- a. Ambtenaar controleert het reisdocument en zorgt voor inkleding (d.w.z. acceptatie van het document en klaarzetten in systeem voor afgifte). De controleprocedure blijft gelijk.
- b. Ambtenaar filtert de reisdocumenten op afhalen en thuisbezorgen.

²⁸ Gemeente 's-Hertogenbosch (2013): Thuisbezorgen van Reisdocumenten. Bijlage 1.

- c. De reisdocumenten die thuisbezorgd moeten worden, worden door een gemeenteambtenaar per stuk verpakt, verzegeld en voorzien van een barcode (waarschijnlijk aanvraagnummer).
- d. AMP haalt dagelijks de nieuw ingeklaarde documenten voor thuislevering op.
 - de AMP medewerker zal de verpakte documenten tellen in het bijzijn van een ambtenaar van de gemeente en bij akkoord zullen beiden een pakbon/vrachtbrief ondertekenen;
 - AMP vervoert de reisdocumenten in een kluis die voldoet aan de wet- en regelgeving (PUN) in een onopvallende wagen.

Als in de tussentijd iets verandert in het proces (huidige reisdocument raakt vermist, adres burger gaat in onderzoek, burger wil toch geen thuisbezorging, aanvrager wordt vermeld op signaleringslijst, et cetera) wordt het proces direct stilgelegd door de ambtenaar en gaat het reisdocument niet naar AMP. Mocht het al in bezit zijn van AMP, gaat het direct terug naar de gemeente. Bij vermissing of diefstal van het huidige document wordt een proces tot vermissing of diefstal opgestart.

3. Ontvangst door AMP Logistics

Reisdocumenten gaan eerst naar zeer goed beveiligde locatie AMP. Vanuit daar worden de verpakte documenten klaargezet voor verzending naar locatie, tijdstip bezorging, et cetera.

Documenten zijn opgeslagen in een speciaal daarvoor bestemde ruimte met kluis die toegankelijk is voor maar enkele daartoe geautoriseerde medewerkers.

- a. Bezorgers van AMP zijn allen gescreend door middel van Verklaring Omtrent Gedrag (VOG), tekenen een integriteitsverklaring en zijn gewend te werken met producten waar zeer zorgvuldig mee moet worden omgegaan, zoals producten van banken.
- b. AMP Logistics is gespecialiseerd in complexe logistieke dienstverlening met fraudegevoelige producten. Hierdoor zijn zij in staat om zich continu te ontwikkelen in deze complexe wereld. Vaststelling van identiteit bij aflevering is hun core business.
- c. AMP Logistics en de burger hebben contact over het tijdstip van de bezorging. Burgers kunnen zelf via een beveiligde website aangeven welk dagdeel hun voorkeur heeft. Burgers zonder e-mail of internet worden gebeld door AMP Logistics (bij de aanvraag wordt dit door ambtenaar al gemeld aan AMP).
- d. Indien AMP een signaal krijgt van de gemeente dat er iets niet goed is (zie punt 2, wordt het proces gestopt en gaat het reisdocument z.s.m. terug naar de gemeente.

Na inkleding van het reisdocument wordt het opgehaald door AMP. Een reisdocument blijft maximaal 6 weken bij AMP in de beveiligde ruimte. Binnen die tijd moet een burger een afspraak hebben gemaakt met AMP voor thuisbezorging. AMP zal actief de burger (herhaaldelijk) benaderen als hij/zij zelf geen initiatief neemt om een datum van bezorging te plannen. Na 6 weken stopt het bezorgingsproces en gaat het reisdocument terug naar de gemeente. De burger heeft dan nog ca 6 weken de tijd om zijn/haar reisdocument zelf op te halen. Na 3 maanden mag een reisdocument niet meer worden uitgereikt.

4. Bezorging reisdocument door AMP Logistics

- a. Reisdocumenten gaan in een specifiek daarvoor bestemde kluis in een onopvallende wagen.
- b. Bezorgers zijn opgeleid volgens de Keesing standaarden die ook door gemeenten worden gebruikt. De bezorgers zijn opgeleid om legitimatiebewijzen te controleren op echtheidskenmerken.
- c. AMP stuurt vlak voor de bezorging nog een bevestiging via e-mail/SMS ter herinnering aan de afspraak en met het tijdvak dat de bezorger komt. Op de website van AMP kunnen zij de voornaam en foto zien van de bezorger die die dag bij hun het reisdocument komt afleveren.

Burgers die geen e-mail/SMS hebben, kunnen zelf bellen naar AMP om informatie te ontvangen over het precieze tijdvak van bezorging en gegevens over de bezorger.

- d. Bezorger identificeert ontvanger document volgens de vastgelegde instructies. Het reisdocument wordt uitsluitend persoonlijk afgeleverd in de woning van de burger.
- er worden controlevragen gesteld ter verificatie (uit veiligheidsoverwegingen nu niet verder uitgewerkt). Deze vragen worden in overleg met de gemeenten opgesteld;
 - bij twijfel kan bezorger direct in contact treden met hoofdkantoor van AMP. Daar zit achtervang om direct hulp te bieden bij twijfel;
 - aangezien bezorging in eerste fase tijdens gemeentelijke openstelling plaatsvindt, kan AMP ook altijd overleggen met gemeenteambtenaar over een specifieke situatie;
 - de bezorger opent de verzegelde envelop met het reisdocument pas waar de burger bij staat. Definitieve identiteitsvaststelling kan pas plaatsvinden na het openen van het pakket;
 - in geval van kinderen tot 12 jaar, wordt de ouder erbij gevraagd om reisdocument in ontvangst te nemen. Bij minderjarigen die niet zelf kunnen tekenen, tekent de ouder. De gemeente heeft dit bij de aanvraag al doorgegeven aan AMP;
 - **bij twijfel stopt het proces en levert de bezorger het reisdocument niet af. Het reisdocument gaat zo snel mogelijk terug naar de gemeente.**
- e. Indien alle twijfel weg is, wordt het oude reisdocument(en) ingenomen en het nieuwe afgegeven.
- het oude reisdocument wordt met gaten beperkt ongeldig gemaakt. Hiervan wordt een scan gemaakt als bewijs. De ambtenaar op het gemeentehuis kan de scan van het ingenomen document controleren, alvorens de ambtenaar het document aan het verkeer onttrekt;
 - het oude reisdocument wordt ingenomen en, op dezelfde wijze als een nieuw reisdocument, beveiligd terug vervoerd naar de gemeente. Bij de gemeente vindt de definitieve vernietiging plaats volgens gebruikelijke procedure of op verzoek van de burger volgens de wettelijke voorschriften ongeldig gemaakt en per post geretourneerd;
 - als een burger zijn/haar reisdocument terug wil, gaat het altijd eerst terug naar de gemeente, omdat de bezorger de reisdocumenten niet volledig volgens procedure onklaar kan maken. Na het onklaar maken van het reisdocument (3 stansgaten volgens protocol) gaat het ongeldig gemaakte reisdocument terug naar de aanvrager (per post of ophalen).;
 - de burger tekent voor ontvangst. Deze handtekening wordt digitaal opgeslagen;
 - op een later moment tijdens de pilot zal de klant ook digitaal ondertekenen;
 - de bezorger meldt in het systeem van AMP dat het document is afgegeven, inclusief bewijs in de vorm van de scan en handtekening. De gemeente heeft direct (realtime) inzage in deze status en kan zo controle uitoefenen.
- f. Als de burger ondanks de zelf gemaakte afspraak niet thuis is, wordt het document niet afgeleverd. De burger ontvangt een kaartje in de brievenbus met (contact)informatie om een tweede afspraak te maken. Gebeurt dit niet, gaat het reisdocument terug naar de gemeente. Indien de tweede poging ook mislukt, kan de burger het reisdocument ophalen op het stadskantoor.
- g. Als de burger vraagt om inzage van gegevens op de chip, of wil de burger bijvoorbeeld ook informatie/verificatie van de vingerafdrukken, dan kan de burger dit op het stadskantoor laten controleren.

De reisdocumenten kunnen via track-and-trace continu worden gevolgd door de gemeente. Ook AMP houdt de bezorger gedurende de dag in de gaten en heeft veel contact. Indien de bezorging uitloopt in de tijd, neemt AMP contact op met de bezorger en met de klant om de verlate bezorging te melden. De burger kan dan zelfs kiezen voor een nieuwe afspraak.

5. Definitieve uitreiking

- a. De gemeenteambtenaar controleert op meerdere vaste tijdstippen per dag de status van de levering. Bij juiste aflevering, registreert de ambtenaar het reisdocument als uitgereikt.
 - pas dan is het afgegeven document officieel geldig;
 - dan is ook meteen het oude document ongeldig;
 - een registratie van uitreiking van een reisdocument vindt altijd plaats op dezelfde dag als dat de aflevering is geweest. (avondbezorging kan alleen tijdens avondopenstelling gemeente).
- b. Het ingenomen ongeldig gemaakte document gaat in koffer weer mee naar AMP. De eerstvolgende dag worden de ingenomen reisdocumenten overhandigd aan de gemeente en daar volgens procedure vernietigd.
- c. Als een burger zijn/haar reisdocument terug wil, gaat het altijd eerst terug naar de gemeente, omdat de bezorger de reisdocumenten niet volledig volgens procedure onklaar kan maken. Na het onklaar maken van het reisdocument (3 stansgaten volgens protocol) gaat het ongeldig gemaakte reisdocument terug naar de aanvrager (per post of ophalen).

6. Klantmonitoring

Na elke bezorging neemt AMP contact op met de burger om te vragen naar de ervaring met de bezorging. Iedere gemeente ontvangt periodiek een rapportage met de resultaten van de klanttevredenheid enquêtes. In overleg zal worden gekeken wat er eventueel aan het aanvraag- en bezorgproces verbeterd kan worden.

Evaluatie

AMP rapporteert tijdens de pilot twee keer per maand de resultaten met betrekking tot de thuisbezorgingen. In deze rapportage staan in ieder geval het percentage succesvolle leveringen en voor de niet succesvolle leveringen de exacte annuleringsredenen. Deze rapportage wordt met de desbetreffende gemeente besproken zodat het bezorgproces continu verbeterd wordt (goede klantervaring, hogere conversie, lagere kosten, etc.). In overleg met de gemeenten zullen in de rapportages eventuele aanvullende prestatiecriteria worden opgenomen.

Annex V Verkorte business cases

Gemeente Hof van Twente

Het hof van Twente heeft in de business case de kosten van een aantal scenario's uitgewerkt:

Variant A: Alle documenten worden standaard bezorgd. Het is niet meer mogelijk documenten in het gemeentehuis af te halen.

De jaarlijkse kosten om alle documenten te bezorgen bedragen € 82.333,89. In dit bedrag is al meegenomen dat de receptiebalie met één persoon in plaats van 2 personen bemnst zal worden.

Er worden geen kosten doorberekend aan de burger.

De kosten bij deelname vanaf september 2015 tot 1 januari 2016 bedragen dan € 24.428,17.

Variant B: Er kan worden gekozen het document wel of niet te laten bezorgen

De jaarlijkse kosten als er een keuzemogelijkheid tussen wel en niet bezorgen bestaat, bedragen:

Als 25% kiest voor de bezorgmogelijkheid € 18.538,17 (na aftrek van opbrengst € 11.944,40).

Als 40% kiest voor de bezorgmogelijkheid € 29.917,22 (na aftrek van opbrengst € 18.854,90).

De kosten bij deelname vanaf september 2015 tot 1 januari 2016 bedragen.

Als 25% kiest voor de bezorgmogelijkheid € 5.524,74 (na aftrek van opbrengst € 3.555,60).

Als 40% kiest voor de bezorgmogelijkheid € 9.001,95 (na aftrek van opbrengst € 5.526,60).

In deze variant zal de receptiebalie nog wel door twee personen bemand worden.²⁹

In deze laatste variant is er vanuit gegaan dat er €4,95 voor de bezorging van een document wordt gevraagd. Bij bezorging van meer dan 1 document op hetzelfde tijdstip op hetzelfde adres wordt €9,00 in rekening gebracht. Verder is er uitgegaan van een kostprijs van €13,99 voor het bezorgen van het document (keuze met pre-inklaren vanuit bezorgpartij, geen rekening gehouden met extra bijkomende kosten zoals avond- of weekendbezorging).

Uiteindelijk is er in de gemeente Hof van Twente voor variant B gekozen, maar momenteel liggen de bezorgpercentages rond de 10%. Er heeft nog geen analyse van de gemaakte kosten plaatsgevonden en of dit strookt met de eerder gemaakte assumpties in de business case. Echter door een lagere bezorgpercentage zullen zowel de kosten als de opbrengsten lager zijn.

Gemeente 's-Hertogenbosch

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft in de business case ervoor gekozen één scenario uit te werken. De volgende lasten en baten worden tegenover elkaar gezet:

Lasten	Baten
Bezorgkosten € 15,00	Minder receptietijd 0,1 fte op Schaal 5
Adresstickers € 0,45	Bezorgopbrengsten € 4,95

De gemeente 's Hertogenbosch ging in de business case uit van een bezorgpercentage van 10% (800 van de 8.000 reisdocumenten die aangevraagd worden in de proeftuinperiode worden bezorgd). Volgens de berekeningen van de gemeente zou dit de gemeente € 8.400 kosten. Daarbij komen dan nog eventuele retourzendingen (€ 0,75 per document) en de eenmalige aanschaf van een speciale printer à € 100. De verminderde receptietijd zou € 3.100 opleveren.

De gemeente 's-Hertogenbosch vraagt voor de documenten € 4,95 aan de burger. Bij de uitgifte wordt ervanuit gegaan dat er twee minuten vrijvalt, maar de gemeente 's-Hertogenbosch gaat er

²⁹ Collegevoorstel Pilot bezorgen reisdocumenten, 22 april 2015, Gemeente Hof van Twente.

vanuit dat deze winst wegvalt tegen het extra tijdsbeslag dat ontstaat doordat het uitgifteproces meer tijd vergt door bijvoorbeeld de contacten met de bezorgpartij. Wat wel volgens de gemeente 's-Hertogenbosch wegvalt, is een gedeelte van het bezoek aan de receptie. De gemeente veronderstelt dat als 10% van de klanten gebruik maakt van de alternatieve dienstverlening dit op jaarbasis een besparing van 0,1 fte betekent (uurtarief € 23,60).

De gemeente 's-Hertogenbosch richt zich momenteel op een target van 10% bezorgen, maar vaak zitten ze daar toch wat onder. Er is nog geen concreet resultaat te zien met betrekking tot het verminderen van de receptietijd met 0,1 FTE.

Gemeente Alphen aan den Rijn

De gemeente Alphen a/d Rijn heeft een overzicht gemaakt van de te maken kosten, met daarbij een schatting dat de proeftuin in totaal de gemeente € 100.000 zou kosten.

Kostenplaatje proeftuin ³⁰	
<i>Investeringskosten</i>	
Koppelvlak Bezorgen reisdocumenten:	€5.370
Consultancy	€1.200
Totaal	€6.570
<i>Beheerkosten</i>	
Jaarlijks onderhoud o.b.v. Upgrade protection	€1.798
<i>Variabele kosten:</i>	
kosten bezorging	€11,50/document
Toeslag avond/zaterdag	€2,25/document
Toeslag telefonische bezorgafpraak	€2,85/document
Toeslag verpakkingsmateriaal	€0,43/document
Kosten dagelijkse afhalen bezorgdienst voor 11:00 uur	€30,-/dag

Gemeente Súdwest-Fryslân

De gemeente Súdwest-Fryslân heeft in een notitie "Thuisbezorgen reisdocumenten" de aanleiding geschetst voor deelname aan de proeftuin. Geconstateerd wordt dat "de maatschappij steeds meer vraagt om een verschuiving van dienstverlening waarbij de klant (inwoners/burgers/ondernemers) het tijdstip en het kanaal voor interactie met de overheid kiest. De klant wil graag keuzevrijheid. De gemeente kan dit uitbreiden door vanuit elk distributiekanaal een toegankelijke en eenduidige dienstverlening aan te bieden." Binnen de gemeente is naar aanleiding van de huisvestingsproblematiek het loket in Workum gesloten. Dit was aanleiding bij de proeftuin aan te sluiten.

In de notitie wordt de proeftuin uitgebreid beschreven en worden de ervaringen in 2013 van de zes toen deelnemende gemeenten in tabelvorm gepresenteerd. Deze ervaringen zijn gebruikt om de gevolgen voor de financiën en de bedrijfsvoering van de gemeenten in beeld te brengen.

Men heeft een schatting van de kosten voor Súdwest-Fryslân in de pilotperiode mei-december 2014 gemaakt voor een aantal scenario's qua afgegeven aantallen t.o.v. het totaal aantal aanvragen en verschillende legestarieven. Hierbij is uitgegaan van een gemiddeld aantal afgegeven documenten over de jaren 2012 en 2013 in de periode mei t/m december: 8800 stuks. De kosten die AMP Logistics bij de gemeente in rekening brengt bedragen € 15,--. Dit levert de volgende tabel op:

³⁰ Kosten zijn exclusief BTW.

Bij een "bezorgpercentage" van:	2%	4%	6%	8%	20%
Leges gratis: kost SWF € 15,--	€ 2640,--	€ 5280,--	€ 7920,--	€ 10.560,--	€ 26.400,--
Leges € 4,95: kost SWF € 10,05	€ 1769,--	€ 3538,--	€ 5307,--	€ 7076,--	€ 17.690,--
Leges € 9,60: kost SWF € 5,40	€ 950,--	€ 1900,--	€ 2850,--	€ 3800,--	€ 9500,--

De uren voor het project en de extra administratieve lasten in de frontoffice zijn niet meegenomen. Dit geldt ook voor de afname van het aantal klantcontacten.

De notitie eindigt met de volgende constatering:

"Uit de pilot is tot nu toe gebleken dat de extra administratieve lasten hoger zijn dan het voordeel uit een verminderde klantenstroom. Het percentage thuisbezorgde documenten zal behoorlijk hoog moeten om de dienst budgettair neutraal te kunnen aanbieden. In deze fase en wellicht ook in de toekomst geldt: dienstverlening kost geld."

De gemeente heeft gekozen voor een tarief van € 4,95 per reisdocument. Het gerealiseerde bezorgpercentage in Súdwest-Fryslân bedroeg over 2014 5,17%. In 2015 was een lichte stijging te zien (januari tot en met december: 5,5%).

Op basis van de daadwerkelijk door AMP Logistics in rekening gebrachte kosten bedroeg in 2014 het voor rekening van de gemeente blijvende saldo € 5.387,17 (excl. BTW). Gecorrigeerd voor de maanden waarin aan de proeftuin werd deelgenomen is het bedrag over 2015 vergelijkbaar. De conclusie is dat Súdwest-Fryslân in de business case een redelijke schatting van de out-of-pocket kosten. Het feit dat de extra administratieve lasten in de frontoffice niet zijn meegenomen betekent wel dat dit een onderschatting is van de werkelijke kosten.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas