
Kostenonderzoek verstrekken reisdocumenten door Buitenlandse Zaken

Inventarisatie dienstverleningskosten in 2016



16861 - 4
Eindrapport

december 2017

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond	5
1.2	Doel onderzoek	6
1.3	Onderdelen onderzoek	6
1.4	Vertrekpunten voor het onderzoek.....	6
2	Werkwijze kostenonderzoek.....	8
2.1	Steekproef	8
2.2	Kostenonderdelen	11
2.3	- Formatiekosten (frontoffice).....	12
2.4	- Huisvestingskosten (frontoffice).....	14
2.5	- Materiële kosten (frontoffice).....	14
2.6	- Verzendkosten	15
2.7	- Kosten 24/7 Contact Center.....	15
2.8	- Kosten RSO (backoffice).....	16
3	Uitkomsten kostenonderzoek	17
3.1	Inleiding.....	17
3.2	- Formatielijd (frontoffice).....	17
3.3	- Formatiekosten (frontoffice).....	19
3.4	- Huisvestingskosten (frontoffice).....	20
3.5	- Materiële kosten (frontoffice).....	21
3.6	- Verzendkosten	22
3.7	- Kosten 24/7 Contact Center.....	23
3.8	- Kosten RSO (backoffice).....	24
3.9	Kosten Bezwaar en Beroep.....	26
3.10	Totale kostprijs	27
3.11	Overzicht kostenonderdelen.....	28
4	Tijdmeting backoffice	29
4.1	Inleiding.....	29
4.2	Werkwijze tijdmetingen.....	29
4.3	Uitkomsten tijdmeting backoffice.....	31
4.4	Oorzaken verschillen in tijdsbesteding	32
4.5	Tijdsbesteding backoffice bij aanvragen bij externe dienstverlener	33
4.6	Efficiënte(re) organisatie processen backoffice	34
5	Advies omgaan met dynamiek 10-jaar geldigheid.....	35
5.1	Dynamiek in de toekomst – op- en neergang.....	35
5.2	Kosten van op- en neergang.....	36
5.3	Extra kosten schaalnadelen	39
5.4	Kosten zo snel mogelijk afbouwen	41
5.5	Inzet van externe dienstverlening (EDV).....	42
5.6	Geen kostenbesparing zonder alternatieve inzet bespaarde productiemiddelen.....	43
	Bijlage 45	
A	Steekproefposten kostenonderzoek.....	47

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De Minister van Binnenlandse zaken (BZK) stelt elk jaar opnieuw de paspoortgelden vast voor het komende kalenderjaar. De paspoortleges dienen ter vergoeding van de uitgevende instantie en mogen ten hoogste gelijk zijn aan de integrale kostprijs van het verstrekken van de documenten.

In verband met het wijzigingsvoorstel voor het Besluit Paspoortgelden, consulteert BZK jaarlijks het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) voor het vaststellen van de tarieven voor reisdocumenten die worden uitgegeven aan Nederlanders in het buitenland.

In 2011 is in opdracht van BZ onderzoek verricht door Cebeon naar de kosten van het uitgeven van reisdocumenten. Daarna heeft, in verband met wijzingen in de organisaties van het reisdocumentenuitgifteproces bij BZ, in 2013 een aanvullend kostenonderzoek plaatsgevonden. Mede op basis van deze onderzoeken zijn destijds de tarieven van paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten in twee stappen verhoogd naar het (toenmalige) kostendekkend niveau van 94 euro per document.

wijzigingen sinds 2013

Sinds 2013 zijn er wederom veel wijzingen geweest in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Deze geven aanleiding om nu opnieuw een kostprijsberekening te maken. Het gaat met name om de volgende wijzigingen:

- de verdere centralisering van de backoffice voor paspoortverstrekking in Den Haag. Dit proces is in april 2016 afgerond;
- de afbouw van het aantal frontoffices. Er kunnen bijvoorbeeld geen documenten meer worden aangevraagd bij de Honorair Consulaten. Ook bij een aantal Consulaten Generaal en de ambassades in Canberra en Brussel kan geen paspoort meer worden aangevraagd;
- de afname van het aantal aanvragen van reisdocumenten. Doordat meer niet-ingezetenen Nederlanders hun reisdocument aanvragen bij aangewezen (grens-)gemeenten in Nederland, is het aantal aanvragen op de posten in het buitenland afgenomen;
- de start van een pilot op 5 september 2016. Tijdens de pilot kunnen niet-ingezetenen Nederlanders in Edinburgh paspoorten en NIK's aanvragen bij een externe dienstverlener. De pilot wordt in het voorjaar van 2018 geëvalueerd.

Daarnaast heeft het paspoortproces in de periode van 2019 tot 2024 te maken met een dip in het aantal aanvragen omdat sinds 9 maart 2014 de geldigheidsduur van documenten voor volwassenen is gewijzigd van vijf naar tien jaar.

Bovendien moet in verband met de vennootschapsbelasting (Vpb) periodiek een kostprijsonderzoek plaatsvinden. Sinds 1 januari 2016 is de Wet op de Vpb gewijzigd en moeten overheidsdiensten aantonen dat ze maximaal kostendekkend zijn om niet Vpb-plichtig te zijn.

E.e.a. geeft aanleiding voor BZ om opnieuw een kostenonderzoek uit te laten voeren.

1.2 Doel onderzoek

Het doel van het huidige onderzoek is drieledig:

- Primair is het bepalen van de kosten die BZ maakt bij de uitvoering van haar taak om reisdocumenten te verstrekken aan niet-ingezetenen die in het buitenland een Nederlands paspoort of een NIK aanvragen. Als de onderzoeksresultaten hiertoe aanleiding vormen, kunnen deze als basis dienen voor het aanpassen van de tarieven in het buitenland in de eerstvolgende wijziging van het Besluit Paspoortgelden.

Daarnaast wordt gevraagd:

- Advies voor efficiënte opvang van de sterke daling in het aantal aanvragen – en dus inkomsten – van 2019 tot 2024 vanwege de langere geldigheidsduur van documenten voor volwassenen.
- Mogelijke efficiëncymaatregelen in het paspoortproces van BZ in kaart te brengen en de effecten van reeds voorziene maatregelen in beeld te brengen.

1.3 Onderdelen onderzoek

Het kostenonderzoek bevat twee onderdelen:

- A. Enerzijds een kostenmeting: er dient te worden bepaald wat de integrale kosten zijn die kunnen worden toegerekend aan het verstrekken van reisdocumenten aan Nederlanders in het buitenland. Dit ten behoeve van het vaststellen van kostendekkende paspoorttarieven;
- B. Anderzijds een tijdmeting: er dient een beeld te komen van de gemiddelde behandeltijd die is gemoeid met de stappen in het proces en de totale procesgang van aanvragen verstrekking van reisdocumenten aan Nederlanders in het buitenland. Hierbij kan eventueel gebruik worden gemaakt van de tijdmetingen die BZ heeft uitgevoerd aan de frontoffices. De tijdmetingen kunnen worden gebruikt bij het duiden van kostenverschillen ten opzichte van de binnenlandse situatie en de situatie bij BZ ten tijde van de vorige kostenonderzoeken.

1.4 Vertrekpunten voor het onderzoek

Voor het onderzoek gelden de volgende vertrekpunten:

kostenonderdelen

- centraal staat het onderbouwen van het (leges)tarief voor het verstrekken van een paspoort aan niet-ingezetenen;
- er dient te worden gekomen tot één gemiddeld legestartief dat geldt voor alle niet ingezetenen, waarbij dit tarief voor alle landen buiten Nederland gelijk is;
- daarbij dient rekening gehouden te worden met de (grote) wereldwijde verschillen in de omvang van de uitgiftelocaties en verschillende lokale omstandigheden. Er dient oog te zijn voor (kosten)verschillen tussen uitgiftelocaties als gevolg van:
 - geografische spreiding;
 - omvang van de jaarproductie;
 - complexiteit van de aanvragen.
- voor het doorberekenen van kosten voor legestartieven die maximaal kostendekkend mogen zijn, zijn de aanwijzingen in de ‘Handreiking kostentoerekening leges en tarieven’ leidend. In het onderzoek onder de ambassades en consulaten wordt niet gerekend met standaardkostennormen, zoals de

‘Handleiding Overheidstarieven’, maar met de werkelijk gemaakte kosten. Deze normkosten zijn niet representatief voor posten in het buitenland. Conform de Handreiking worden alleen de kosten meegerekend die een logisch verband hebben met het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten.

- De volgende directe en indirecte kostenonderdelen dienen te worden meegenomen:
 - personeelskosten salarissen, vergoedingen en sociale lasten van intern en extern personeel dat directe werkzaamheden voor reisdocumenten verricht (frontoffice en backoffice);
 - huisvestingskosten (huur);
 - overige materiële kosten/kantoorkosten: overige (onderhouds-)kosten van de kanselarij (verzekeringen, schoonmaak, nutsvoorzieningen, etc.);
 - kantoorkosten (bureaus, pc’s, telefoon, printers, etc.) en kosten van dienstwoningen;
 - direct management/leiding;
 - ondersteuning (receptie, secretariaat, facilitaire diensten, automatisering, e.d.);
 - (financiële/salaris-)administratie.
- de volgende kosten blijven in principe buiten beschouwing: kosten van beleidsvoorbereiding (BZ), kosten van (eenmalige) adviezen, auto’s (aanschaf, onderhoud, brandstof, e.d.), kosten chauffeurs of personeel tuinonderhoud, kosten van residenties, kosten representatie en feestelijkheden, eigen voorzieningen (bijvoorbeeld kunst of literatuur voor wachtende burgers), kosten in verband met huisbezoeken voor aanvragers reisdocumenten;
- in het onderzoeken dienen daarnaast kosten te worden gemeten van zaken en activiteiten die wel samenhangen met verplichtingen, maar *niet* zijn meegenomen in het eerdere onderzoek. Het gaat om de volgende kosten:
 - bezwaar;
 - voorlichting 24/7 Contact Center;
 - klachtenbehandeling en opleiding;
 - koerierskosten tussen RSO¹ en frontoffice, post of externe dienstverlener (EDV).

brongegevens

- in het onderzoek dient zoveel mogelijk gebruik gemaakt van reeds beschikbare gegevensbronnen bij het departement in Den Haag dan wel ambassades/consulaten, bijvoorbeeld ten aanzien van kostenregistraties, aantallen documenten e.d.. Aanvullende gegevens zijn in overleg met de projectgroep opgevraagd bij posten.

tijdmetingen

- er dient te worden aangesloten op de geldende wet- en regelgeving. Alleen de handelingen die (verplicht) voortvloeien uit de Paspoortwet en de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving (PUB) worden betrokken in de (tijd-)meting;
- er dient te worden uitgegaan van een “normale” aanvraag en verstrekking van een paspoort. Dat wil zeggen een aanvraag en een uitgifte waarbij alles “goed gaat”;
- de tijdmetingen worden uitgevoerd met personeel dat (aantoonbaar) ervaren is in het aanvragen en uitgeven van Nederlandse reisdocumenten. Metingen met nieuw personeel, tijdelijk personeel, stagiaires, etc. vinden niet plaats;
- het aanvraag- en uitgifteproces wordt, binnen het kader van de Paspoortwet en de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving, zo efficiënt mogelijk uitgevoerd;
- in het geval van de afwijkende situaties moet het onderzoek ervaringsgegevens opleveren over de mate waarin deze afwijkende situaties zich voordoen, over de duur van de handelingen die daarvoor moeten worden gedaan of juist niet en van de eventuele reiskosten die moeten worden gemaakt.

¹ RSO = Regionale Service Organisatie

2 Werkwijze kostenonderzoek

2.1 Steekproef

kostprijs bepaald met steekproef

Wereldwijd zijn er ruim honderd ambassades en consulaten waar reisdocumenten kunnen worden aangevraagd. In het onderzoek is daarom gebruik gemaakt van een representatieve steekproef van deze posten om de kostprijs te bepalen. Bij deze posten vindt een nauwkeurige inventarisatie van de toerekenbare kosten plaats, waarna de uitkomsten worden vertaald naar mondiaal niveau. In het onderzoek is uitgegaan van een steekproefomvang van 21 posten.

representativiteit steekproef

Om de uitkomsten van de steekproef te kunnen gebruiken om de totale kosten voor reisdocumenten te bepalen, dienen de steekproefposten een goede afspiegeling te vormen van het totaal van alle posten. Daarbij is gekeken naar de representativiteit ten aanzien van de belangrijkste kostenbepalende factoren voor reisdocumenten. Het gaat om de volgende drie factoren:

- omvang van de jaarproductie;
- de geografische locatie;
- de complexiteit van de aanvragen.

Hieronder volgt per factor een beschrijving. Daarbij wordt per factor aangegeven op welke wijze de selectie van de steekproefposten hierop is afgestemd.

1 – rekening houden met de omvang van de jaarproductie

De omvang van de jaarproductie speelt een bepalende rol voor de kostprijs per post. Bij een kleine jaarproductie worden (vaste) kosten over minder documenten verdeeld, wat de kostprijs verhoogt. Een kleine productie hangt ook samen met leegloopuren² en afhandelingssnelheid. Bij kleine posten is gemiddeld slechts sprake van één of enkele aanvragen per dag, wat het risico op zogenaamde ‘leegloopuren’ verhoogt. Daarnaast zorgt een kleine(re) stroom aanvragen voor minder parate kennis bij medewerkers, wat door kan werken in de handelingssnelheid. Grotere posten zullen daarom in het algemeen per document goedkoper kunnen produceren.

Om te zorgen voor een representatieve steekproef ten aanzien van de omvang van de jaarproductie, zijn de steekproefposten, net als in de vorige onderzoeken, ingedeeld in drie groottegroepen. Elke groottegroep staat voor een bepaalde productieomvang. Voor elk van deze groepen wordt de kostprijs bepaald. Om ten aanzien van de kostprijs recht te doen aan de relatieve omvang van deze groepen in de wereldproductie, worden deze uitkomsten per groottegroep gewogen opgehoogd om tot een mondiale kostprijs te komen.

Onderstaande tabel toont per groottegroep het aantal posten en de jaarproductie, zowel voor de wereld als voor de steekproefposten.

² De tijd waarin medewerkers niet productief (kunnen) zijn.

Tabel 2.1: Opbouw steekproef ten aanzien van omvang productie in 2016

1	2		3	4	5	6	7	8	9
			wereld	steekproef	wereld	steekproef	wereld	steekproef	steekproef
Groottegroep			aantal posten	aantal posten	jaar prod.	jaar prod.	aandeel w.prod.	aandeel s.prod.	aandeel w.prod.
A	groot	3.000+ doc/jaar	8	5	59.341	42.199	48%	69%	0,7
B	middel	1.000 – 3.000 doc/jaar	26	8	46.196	15.542	37%	25%	0,3
C	klein	0 – 1.000 doc/jaar	72	8	18.591	3.649	15%	6%	0,2
Totaal			106	21	124.128	61.390	100%	100%	0,5

nb: door afrondingsverschillen kan het totaal afwijken van de som der delen.

De tabel laat zien dat de productie per groottegroep sterk verschilt. Kolom 7 toont dat een beperkt aantal grote posten bijna de helft (48%) van de wereldproductie voor hun rekening neemt. Een middengroep circa een derde (37%) en een veel groter aantal kleine posten slechts een klein deel (15%).

Per groottegroep is uit de posten in deze groep een steekproef getrokken.³ Omdat het aantal posten in A. klein is, vertegenwoordigen de vijf steekproefposten uit deze groep een groot deel van de wereldproductie in deze groep (circa 70% - zie laatste kolom). Omdat het aantal posten in C. groot is, vertegenwoordigen de 8 steekproefposten uit deze groep een klein deel van de wereldproductie in deze groep (circa 20%). In totaal vertegenwoordigen de steekproefposten ongeveer de helft van de totale wereldproductie.

2 – rekening houden met de geografische locatie

Naast productieomvang kunnen lokale omstandigheden van de post eveneens (sterk) bepalend zijn voor de kostprijs. Zo kunnen de personeelslasten van lokale medewerkers of de huisvestingslasten tussen regio's erg uiteen lopen. Dit kan voor substantiële kostenverschillen zorgen tussen verschillende posten. Daarom is rekening gehouden met de representativiteit ten aanzien van de geografische spreiding.

Onderstaande tabel toont het aantal posten en de jaarproductie per geografische regio.

Tabel 2.2: Opbouw steekproef ten aanzien van geografische regio in 2016

1	2	3	4	5	6	7	8	9
		wereld	steekproef	wereld	steekproef	wereld	steekproef	steekproef
Regio		aantal posten	aantal posten	jaar prod.	jaar prod.	aandeel w.prod.	aandeel s.prod.	aandeel w.prod.
1	West-Europa	16	3	62.201	31.091	50%	51%	0,5
2	Oost-Europa	17	2	7.621	2.162	6%	4%	0,3
3	Noord-Amerika	7	3	13.536	6.269	11%	10%	0,5
4	Zuid-Amerika	14	3	8.890	4.271	7%	7%	0,5
5	Midden-Oosten	13	1	7.499	2.447	6%	4%	0,3
6	Noord-Afrika	7	2	1.216	564	1%	1%	0,5
7	Zuidelijk Afrika	10	2	6.798	5.592	5%	9%	0,8
8	Azië	23	5	16.367	8.994	13%	15%	0,5
Totaal		106	21	124.128	61.390	100%	100%	0,5

nb: door afrondingsverschillen kan het totaal afwijken van de som der delen.

³ Het aantal posten in groep A. is kleiner omdat hier sneller een representatief deel van de totale productie wordt bereikt.

De tabel laat zien dat het productieaandeel sterk verschilt per regio. Met ongeveer de helft van de wereldproductie vindt veruit de grootste productie plaats in West-Europa. Voor de andere regio's is de productie een stuk lager.

Per regio is een aantal posten opgenomen in de steekproef. Hierbij is per regio het aandeel in de wereldproductie (kolom 7) in ogenschouw genomen. Kolom 8 toont dat het productieaandeel van de geselecteerde posten in de steekproefproductie in grote lijnen overeenkomt met de productie van de regio's in de wereldproductie.

Kolom 9 toont dat de steekproefposten een substantieel aandeel van de totale productie per regio vertegenwoordigen. Dit loopt op van circa 30% tot ruim 80%⁴.

3 – rekening houden met de complexiteit van de aanvragen

Van invloed op de kostprijs is eveneens het niveau van complexiteit van de aanvragen. Complexe aanvragen vergen een substantieel grotere tijdsbesteding dan eenvoudige aanvragen. Een groot aandeel complexe aanvragen zorgt daarom voor hoge kosten.

Eenvoudige aanvragen zijn bijvoorbeeld een vervolgaanvraag van een paspoort dat (bijna) is verlopen, van een Nederlander die in het buitenland werkt (bijvoorbeeld een medewerker van een multinational). Complexe aanvragen zijn bijvoorbeeld de eerste aanvraag van een kind dat geboren is in een land waarvan Nederland de officiële documenten niet (zondermeer) erkent, waarvan de ouders zijn gescheiden en de Nederlandse nationaliteit hebben gekregen middels naturalisatie na een asieltraject. Bij dergelijke complexe aanvragen is een scala van extra documenten nodig om te kunnen verifiëren dat het reisdocument daadwerkelijk mag worden verstrekt. Daarbij dient bij de aanvraag 'het verhaal' achter de aanvraag duidelijk te worden, waardoor vragen gesteld dienen te worden. Hierbij is het mogelijk dat er communicatieproblemen zijn omdat de aanvrager de Nederlandse of Engelse taal niet goed machtig is.

Posten zijn niet altijd volledig 'complex' of volledig 'eenvoudig'. Complexe(re) aanvragen kunnen in principe bij elke post voorkomen. Er is dus per post altijd sprake van een mix van eenvoudige(re) en complexe(re) aanvragen. Wel komt bij de ene post relatief vaker complexe aanvragen voor dan bij de ander. Bij sommige posten komen relatief veel complexe aanvragen voor. In die gevallen kan worden gesproken van een 'complexe post'.

BZ heeft een lijst verstrekt waarin per post is aangegeven of het gaat om een 'eenvoudige post' of een 'complexe post'. Deze lijst is niet zozeer het product van een cijfermatige vergelijking van het aantal complexe aanvragen per post - omdat dit niet wordt bijgehouden - maar meer van de inschatting van deskundige medewerkers bij BZ van het aandeel (en de intensiteit van) complexe aanvragen per post.

Onderstaande tabel toont per groottegroep aantal (complexe) posten en de productie / het productieaandeel van deze posten.

⁴ Deze regio kent één relatief grote post, namelijk Pretoria, en een aantal (zeer) kleine posten. Omdat deze post, net als in vorige onderzoeken, in de steekproef is opgenomen, is het aandeel van de steekproefproductie in het regiototaal hier relatief hoog.

Tabel 2.3: Opbouw steekproef ten aanzien van omvang productie in 2016

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		wereld	wereld	steekproef	wereld	steekproef	wereld	steekproef	steekproef
Groottegroep		alle posten	complexe posten	complexe posten	productie complexe posten	productie complexe posten	aandeel w.prod.	aandeel s.prod.	aandeel w-prod.
A	groot	8	1	1	3.348	3.348	6%	8%	1,0
B	middel	26	4	2	7.255	3.180	16%	20%	0,4
C	klein	72	19	3	5.382	1.330	29%	36%	0,2
	Totaal	106	24	6	15.985	7.858	13%	17%	0,5

nb: door afrondingsverschillen kan het totaal afwijken van de som der delen.

De tabel laat zien dat het aantal als complex aangemerkte posten en hun productieaandeel per groottegroep verschillen. Het productieaandeel van complexe posten in groep A. is met 6% relatief laag.⁵ Het productieaandeel van complexe posten in groep C. is met 29% relatief hoog. Het totale aandeel van de complexe posten in de wereldproductie is met 13% beperkt.

Verder is te zien dat het aandeel van complexe posten in de steekproef (kolom 9) grotendeels aansluit bij het aandeel in het totaal (kolom 8). Een precieze(re) aansluiting is lastig te bereiken, omdat het aantal complexe posten beperkt is⁶ en er bij het selecteren van posten eveneens rekening dient te worden gehouden met de geografische spreiding.

2.2 Kostenonderdelen

de registratie van kosten binnen organisaties

Kosten worden binnen de financiële administratie van organisaties geregistreerd op zogenaamde kostenplaatsen. Op deze manier worden kosten die 'bij elkaar horen' ook bij elkaar geregistreerd, zodat ze als groep sneller inzichtelijk zijn. Een organisatie is over het algemeen vrij om de indeling naar kostenplaatsen te kiezen. Meestal wordt gekozen voor een indeling naar organisatieonderdelen of naar specifieke taken. Gemeenten bijvoorbeeld, dienen hun kosten te rubriceren naar specifieke beleidsvelden en daarbinnen naar specifieke taken.

kosten voor reisdocumenten niet 'op de plank'

Bij BZ is er (historisch) niet voor gekozen om de kosten in te delen naar individuele taken, zoals het uitgeven van reisdocumenten. Dat betekent dat de kosten voor het uitgeven van reisdocumenten niet eenvoudig uit de financiële administratie te halen zijn.

Om deze kosten te bepalen dient daarom eerst een inventarisatie plaats te vinden van alle kostenonderdelen die betrokken zijn bij deze taak. Vervolgens dient te worden bepaald waar deze kosten worden

⁵ Hierbij kan worden opgemerkt dat vanuit de grootste post, Londen, weliswaar als eenvoudig staat aangemerkt, maar vanwege de aanwezigheid van (grote) groepen genaturaliseerde Nederlanders in Groot-Brittannië ook substantiële hoeveelheden complexe aanvragen verwerkt.

⁶ Zo is in groep A bijvoorbeeld slechts één complexe post. Indien deze ene post niet wordt meegenomen is het aandeel complexe posten in de steekproef 0% t.o.v. 6% totaal. Indien deze ene post wél wordt meegenomen is het aandeel complexe posten in de steekproef 8% t.o.v. 6% totaal (het steekproefpercentage is hoger omdat niet alle posten uit deze groep onderdeel uitmaken van de steekproef).

geadministreerd, zodat ze opgevraagd kunnen worden. Deze inventarisatie vereist expertise van zowel procesinhoudelijk als financieel deskundigen.

op te vragen kostenonderdelen

De inventarisatie van de relevante kosten voor het reisdocumentenproces en de herkomst van deze kostengegevens, heeft voor een deel tijdens de vorige kostprijsonderzoeken plaatsgevonden. In het kader van het huidige onderzoek heeft hier een aanvulling en een actualisering op plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot een actuele lijst relevante kostenonderdelen⁷:

- formatiekosten posten lokaal;
- formatiekosten posten uitgezonden;
- formatiekostenopslag afdracht fiscus⁸;
- formatiekostenopslag verhuiskosten⁹;
- huisvestingskosten posten;
- materiële kosten posten;
- verzendkosten;
- kosten 24/7 Contact Center;
- kosten RSO.

De kostengegevens voor deze onderdelen zijn bij BZ opgevraagd. De werkwijze met betrekking tot (het opvragen van) deze kosten wordt hieronder toegelicht.

2.3 - Formatiekosten (frontoffice)

De formatiekosten bestaan uit twee onderdelen:

- de formatie-inzet per medewerker;
- de formatiekosten per medewerker.

formatie-inzet per medewerker

De formatiekosten voor reisdocumenten worden - zoals aangegeven - niet door BZ apart geregistreerd. Deze kunnen dus niet met een druk op de knop worden uitgedraaid. In werkelijkheid werken per post enkele medewerkers een deel van hun tijd voor reisdocumenten. Daarnaast verrichten zij andere werkzaamheden. Om de formatiekosten voor reisdocumenten te bepalen dient daarom per individuele medewerker te worden geïnventariseerd welk deel van zijn formatietijd wordt besteed aan het reisdocumentenproces.

Om de tijdsbesteding van medewerkers voor reisdocumenten te bepalen, zijn alle steekproefposten benaderd met een invulformulier bestaande uit een formatieoverzicht. Deze posten is gevraagd is om per functie aan te geven welk deel van de formatietijd wordt besteed aan het reisdocumentenproces.

⁷ Deels heeft binnen deze onderdelen nog een aanscherping plaatsgevonden met betrekking tot de kosten die wel/niet toegerekend mogen worden in het kader van de legesheffing (zie Handreiking Kostentoerekening).

⁸ Het gaat hier om een opslag voor lokaal personeel ter dekking van een afdracht van BZ aan de fiscus voor (een deel van) het lokale personeel dat BZ in dienst heeft in het buitenland. Deze opslag maakt niet deel uit van de normpersoneelslasten voor lokaal personeel.

⁹ Het gaat hier om een opslag voor verhuiskosten ter dekking van deze verhuiskostenpost in de financiële administratie van BZ. Deze vergoeding wordt verstrekt aan uitgezonden personeel maar maakt niet deel uit van de permanente vergoeding.

onderscheid naar soorten werkzaamheden

Om tot een zuivere toerekening van (formatie)kosten te komen, is bij het opvragen van de toedeling van de formatietijd per formatieplaats onderscheid gemaakt naar de volgende 4 soorten werkzaamheden:

- primaire taken - niet-consulair - algemeen - bv. politiek/economie
- primaire taken - wel-consulair - niet-reisdocumenten - bv. visa/gedetineerden
- primaire taken - wel-consulair - wel-reisdocumenten - nl. reisdocumenten
- ondersteunende taken - algemeen - bv. facilitaire zaken

Het onderscheid tussen primaire taken en ondersteunende taken is noodzakelijk om de formatiekosten voor ondersteunende taken te kunnen verdelen over de primaire taken, waaronder het reisdocumentenproces. Op deze manier wordt een deel van de ondersteunende taken van een post (die mede ondersteuning geven aan het reisdocumentenproces) toegerekend aan de reisdocumentenleges.

Het onderscheid tussen wel/niet-reisdocumenten binnen de consulaire taken is noodzakelijk om enkele kostenonderdelen, die worden gebruikt door de gehele consulaire afdeling – bijvoorbeeld de balie- en wachtruimte – te kunnen toedelen aan specifiek het reisdocumentenproces.

formatie-inzet schriftelijk en telefonisch opvragen

Bij het uitzetten van de invullijsten is een telefonische afspraak gemaakt met de steekproefposten om de door hen ingevulde formatie-inzet telefonisch door te nemen. Waar het ingevulde formulier tot onduidelijkheden of onverwachte uitkomsten leidde, zijn vragen gesteld om de inzet te verduidelijken of te corrigeren. Ten slotte is nog gericht een aantal steekproefposten nagebeld om de uitkomst van de formatie-inzet nog eens expliciet te verifiëren dan wel te corrigeren.

formatiekosten per medewerker – onderscheid lokaal en uitgezonden

De geïnventariseerde formatie-inzet is gecombineerd met de personeelskosten per medewerker om de formatiekosten voor reisdocumenten te bepalen.

Bij het bepalen van de personeelskosten per medewerker is onderscheid gemaakt tussen lokale medewerkers en uitgezonden medewerkers. Lokale medewerkers zijn werkzaam vanuit het land waar de post gevestigd is en werken voor lokale arbeidstarieven. Uitgezonden medewerkers zijn vanuit BZ voor een bepaalde periode geplaatst bij de post en worden betaald volgens het vergoedingsbeleid voor uitgezonden medewerkers van BZ.

De personeelskosten van uitgezonden medewerkers bestaan uit de feitelijke formatielasten. Deze worden bepaald door de salaristabel in combinatie met de vergoedingen per land voor de uitgezonden medewerkers. Om de personeelskosten van lokale medewerkers te bepalen is gekeken naar de zogenaamde normpersoneelslasten¹⁰. Dit is een overzicht van de loonkosten per land per functie dat door BZ wordt bijgehouden om interdepartementale verrekeningen te kunnen maken voor medewerkers op posten die voor andere ministeries werken.

¹⁰ Voor lokale medewerkers is het niet mogelijk/doenlijk om deze feitelijk bij te houden / te inventariseren. Omdat interdepartementaal wel verrekeningen op deze formatielasten worden gedaan, wordt een systeem van normpersoneelslasten bijgehouden. Hierbij wordt per land of regio bijgehouden wat de personeelslasten per functieniveau zijn.

2.4 - Huisvestingskosten (frontoffice)

huur vs. eigendom

Om de huisvestingskosten voor reisdocumenten te bepalen, is in de werkwijze onderscheid gemaakt tussen twee posten:

- posten met huurpanden;
- posten met eigendomspanden.

Voor posten met huurpanden zijn de huisvestingskosten gelijk aan de jaarlijkse huurkosten, plus eventuele kosten voor onderhoud.

Voor posten die hun pand in eigendom hebben, zijn de huisvestingskosten niet zo eenduidig. Veel van deze posten hebben nauwelijks uitgaven aan huisvesting. Deze panden zijn in het (verre) verleden door BZ op kasbasis aangeschaft. Dat betekent dat er geen periodieke afschrijvingen voor deze panden worden gedaan.

'verborgen lasten' bij eigendomspanden

Het ontbreken van (afschrijvings)uitgaven aan huisvesting zorgt echter voor een vertekend beeld van de werkelijke (meerjarige) kosten van eigendomspanden. Net als alle andere productiemiddelen hebben panden een beperkte levensduur en moeten zij te zijner tijd worden vervangen. Het ontbreken van een beeld van deze (vervangings)kosten leidt tot zogenaamde 'verborgen lasten'.

Ten behoeve van de legesheffing mogen kosten worden doorberekend die redelijkerwijze dienen te worden gemaakt voor het verlenen van de dienst. Voor het bepalen van het legestartief hoeft daarbij niet te worden uitgegaan van de feitelijke huidige huisvestingskosten, maar mag redelijkerwijze worden uitgegaan van een representatief meerjarig beeld van deze kosten. Indien er sprake is van 'verborgen lasten', dan dient hiervoor derhalve een representatieve toerekening plaats te vinden.

huisvestingskosten bepalen met lokale marktprijs voor huisvesting

Conform de werkwijze van het vorige kostenonderzoek wordt voor deze toerekening gebruik gemaakt van de huidige huisvestingslasten voor huurpanden in de omgeving van het eigendomspand. Op deze manier wordt aangesloten bij de lokale marktprijs voor huisvesting. Daartoe is per post geïnventariseerd wat de lokale huurprijs per vierkante meter is. Deze prijs is vervolgens gecombineerd met het ruimtegebruik op de post om tot de totale huisvestingskosten te komen. In de steekproef zijn 11 posten met eigendomspanden opgenomen waarvoor deze exercitie is verricht.

2.5 - Materiële kosten (frontoffice)

Ten behoeve van het reisdocumentenproces worden er door de posten ook materiële uitgaven gedaan. Het gaat om de volgende onderdelen:

- dienstwoningen;
- beveiliging;
- telecommunicatie;
- kantoorkosten;
- onderhoud kanselarij;
- water en energie.

De kosten voor dienstwoningen zijn per post toegedeeld aan het reisdocumentenproces op basis van het aandeel van reisdocumenten in het totale aantal uren van uitgezonden medewerkers.

De overige materiele kosten zijn per post toegedeeld op basis van het aandeel van reisdocumenten in het ruimtegebruik. Van de steekproefposten waarbij het ruimtegebruik niet volledig kon worden vastgesteld is gebruik gemaakt van een verdeling op basis van aandeel in de directe formatie.

Voor posten waarbij het pand in eigendom is, zijn de onderdelen ‘onderhoud kantoor’ en ‘water en energie’ niet meegenomen. Voor deze posten wordt voor de huisvestingskosten gebruik gemaakt van een referentiehuurprijs, waarbij deze kosten zijn inbegrepen.

2.6 - Verzendkosten

In het jaar 2016 is er in het reisdocumentenproces sprake van twee soorten poststromen. Ten eerste worden ingenomen aanvragen verstuurd van de posten naar de RSO in Den Haag. Ten tweede worden de nieuwe paspoorten vanuit de RSO verstuurd naar de post waar deze zijn aangevraagd.

Voor deze zendingen wordt ten tijde van het onderzoek gebruik gemaakt van zogenaamde diplomatieke verzendingen (DV's). Dit zijn de reguliere postzendingen vanuit BZ van en naar de posten. Deze reguliere zendingen worden soms ten behoeve van het reisdocumentenproces uitgebreid met een ‘extra diplomatieke verzending’, wanneer voor een (grote) zending reisdocumenten de eerst volgende DV eigenlijk te laat gaat.

verzendkosten lastig te bepalen

Het is lastig gebleken om de kosten van de poststromen te bepalen. De post uit het reisdocumentenproces wordt in de DV's gezamenlijk verzonden met andere poststukken. Het is tijdens het onderzoek niet mogelijk gebleken om de omvang van deze afzonderlijke poststromen te bepalen. Daardoor is het niet mogelijk om de kosten voor reisdocumenten binnen de kosten voor de DV's te verbijzonderen.

In overleg met de begeleidingscommissie is daarom besloten om in het kader van de verzendkosten alleen de kosten voor de extra diplomatieke verzendingen mee te nemen in de berekening. De kosten voor deze zendingen zijn namelijk wel uitsluitend toe te rekenen aan het reisdocumentenproces.

2.7 - Kosten 24/7 Contact Center

Het 24/7 Contact Center is 24 uur per dag bemand om telefonisch vragen te beantwoorden. Een groot deel van deze vragen heeft betrekking op het reisdocumentenproces.

Dit telefooncentrum is opgericht om de dienstverlening richting burgers te verbeteren (grotere telefonische toegankelijkheid). Het is daarbij de bedoeling om de posten te ontzien, door telefonische vragen ‘af te vangen’ van aanvragers die normaal door de posten worden beantwoord. Ten tijden van het vorige kostenonderzoek was dit telefooncentrum nog niet in bedrijf.

Navraag over de kosten van het telefooncentrum heeft een lijst opgeleverd met de formatiekosten per medewerker. Het gaat hierbij hoofdzakelijk om uitzendkosten. Aan de formatiekosten zijn vervolgens overheadkosten toegerekend. Omdat het gaat om medewerkers die werkzaam zijn in Den Haag, is hierbij

aangesloten bij het normbedrag voor overhead uit de Handleiding overheidstarieven. Om deze kosten te kunnen toedelen aan reisdocumenten, is opgevraagd welk deel van de activiteiten van het centrum betrekking heeft op het beantwoorden van vragen voor het reisdocumentenproces.

2.8 - Kosten RSO (backoffice)

De RSO-WEU in Den Haag is de enige nog actieve RSO van de zeven RSO's die actief waren gedurende het vorige kostenonderzoek. Deze RSO verricht de backoffice-handelingen voor alle posten.

Van deze RSO is een formatieoverzicht ontvangen. Net als bij de posten is daarbij per formatieplaats aangegeven welk deel van de tijd wordt besteed aan het reisdocumentenproces. Omdat het hier eveneens gaat om medewerkers die werkzaam zijn in Den Haag, is voor het bepalen van de overheadkosten van deze formatieplaatsen eveneens aangesloten bij het normbedrag voor overhead uit de Handleiding overheidstarieven.

3 Uitkomsten kostenonderzoek

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van het kostenonderzoek. De uitkomsten op totaal-niveau komen tot stand door de uitkomsten per groottegroep te wegen naar rato van hun omvang in de jaarproductie. De jaarproductie per groottegroep is opgenomen in kolom 5 van tabel 2.1.

vergelijking met uitkomsten vorige onderzoek

Bij de presentatie van de uitkomsten van het huidige onderzoek, gebaseerd op het jaar 2016, wordt een vergelijking gemaakt met de uitkomsten van het vorige kostenonderzoek, gebaseerd op het jaar 2012. Hiermee ontstaat een beeld van de dynamiek in de tussentijdse periode.

Waar mogelijk wordt de waarschijnlijke oorzaken van deze dynamiek toegelicht. Het gaat om oorzaken die op basis van de huidige beschikbare gegevens of op basis van eerdere onderzoeken kunnen worden onderscheiden. Het is mogelijk dat andere ontwikkelingen - die zich buiten het zicht van de onderzoekers hebben voorgedaan - eveneens van invloed zijn geweest op de uitkomsten.

3.2 - Formatietijd (frontoffice)

Zoals beschreven in paragraaf 2.3, is ten behoeve van de kostenbepaling bij de posten geïnventariseerd welk deel van de formatie-uren wordt ingezet voor het reisdocumentenproces.

Deze ureninventarisatie kan eveneens worden gebruikt om de formatie-uren per reisdocument te bepalen. Hiertoe worden alle uren voor een reisdocument opgeteld. Dit is inclusief de toegerekende uren van ondersteunende medewerkers. Dit resulteert in het totaal aantal fte's dat per post wordt ingezet voor het reisdocumentenproces.

Wanneer we dit aantal fte's per post vertalen naar productieve uren¹¹ en we dit aantal delen door de jaarproductie per post, dan resulteert dit in het totale aantal ingezette productieve uren per reisdocument.

Tabel 3.1: Formatie-uren per document aan de frontoffice

Groep	2012			2016			verschil		
	Totaal uren	wv lokaal uren	wv uitgez. uren	Totaal uren	wv lokaal uren	wv uitgez. uren	Totaal uren	wv lokaal uren	wv uitgez. uren
A groot	0,9	0,8	0,1	1,0	0,9	0,1	0,1	0,1	0,0
B middel	1,5	1,4	0,1	1,4	1,3	0,2	-0,1	-0,1	0,1
C klein	2,6	2,0	0,5	2,1	2,0	0,2	-0,5	-0,1	-0,4
Totaal	1,4	1,2	0,2	1,3	1,2	0,1	-0,1	0,0	-0,1

¹¹ Voor de vertaling naar productieve uren, is gebruik gemaakt van de Handleiding Overheidstarieven. Echter, in plaats van 36 uur per week is uitgegaan van de gemiddelde aantal uren voor een voltijd werkweek van de medewerkers bij de steekproefposten, namelijk 37,9 uur. Daarnaast is in plaats van de 33,4 vrije dagen verlof uit de Handleiding uitgegaan van de gemiddeld 27,5 dagen betaald verlof voor de steekproefvanden.

nb: door afrondingsverschillen kan het totaal afwijken van de som der delen.

vergelijking bemoeilijkt door backoffice-uren in cijfers 2012

In bovenstaande tabel wordt de uitkomst van 2016 vergeleken met de uitkomst van 2012.

Ten aanzien van de cijfers van 2012 geldt bij deze tabel een kanttekening. De formatie-uren van groottegroep A. bestonden in 2012 nog voor een deel uit backoffice-uren. Enkele grote posten (Londen, Antwerpen, Düsseldorf) verrichtten in 2012 nog hun eigen backoffice-handelingen. De tijdsbesteding aan deze handelingen maakte destijds onderdeel uit van de integrale tijdsbestedingsinventarisatie van deze posten. Dit betekent dat de tijdsbesteding aan frontoffice-handelingen voor groep A. in 2012 in werkelijkheid lager was dan in de tabel staat aangegeven. Dit bemoeilijkt de vergelijking tussen 2012 en 2016. De omvang van dit effect wordt hieronder becijferd.

uitkomsten formatie-inzet frontoffice

De tabel laat zien dat de totale formatie-uren aan de frontoffice met 0,1 uur zijn afgenomen, van 1,4 naar 1,3 uur per document.

Dit stationaire beeld verhuult een toename van totale formatie-inzet aan de frontoffice, vooral als gevolg van het sluiten van de ('snelle') paspoortbalies Antwerpen en Düsseldorf. Deze toename wordt echter aan het zicht onttrokken door een tegengestelde kostenbeweging, namelijk de verschuiving van de (bovengevoemde) backoffice-activiteiten in Londen naar de RSO in Den Haag.

- Voor A. is de tijdsbesteding ogenschijnlijk gelijk gebleven. Hierachter gaat een substantiële toe- en afname schuil.
Er is sprake van een substantiële *toename* van de tijdsbesteding, van waarschijnlijk circa 0,5 uur, als gevolg van het sluiten van de paspoortbalies in Antwerpen en Düsseldorf.¹² Zónder deze twee posten zou de gemiddelde tijdsbesteding in 2012 voor A. 1,4 uur zijn geweest in plaats van 0,9 uur.
Tegelijkertijd is er sprake van een substantiële *afname* van de tijdsbesteding, van waarschijnlijk circa 0,4 uur, als gevolg van het sluiting van de backoffice in Londen. Hierdoor is deze formatie in de cijfers voor 2016 verschoven¹³ naar de RSO.¹⁴ In totaal daalt de formatie-inzet van A. met 0,4 uur van 1,4 in 2012 (zonder Antwerpen en Düsseldorf) tot 1,0 uur per document in 2016. In mindere mate speelt bij deze daling ook het effect van het 'afvangen' van telefoontjes door het 24/7 Contact Center. Per saldo is de tijdsbesteding met 0,1 uur iets gestegen.
- Voor B. daalde de tijdsbesteding met 0,1 uur, van 1,5 naar 1,4 uur per document. Dit heeft waarschijnlijk vooral te maken met het wegvallen van (een deel van) de telefonische tijdsbesteding als gevolg van het 24/7 Contact Center.
- Voor C. daalde de tijdsbesteding met 0,5 uur substantieel, van 2,6 naar 2,1 uur per document. Dit is vooral het gevolg van een daling van de inzet van uitgezonden personeel. Daarnaast is dit waarschijnlijk - in mindere mate - het gevolg van het wegvallen van (een deel van) de telefonische tijdsbesteding als gevolg van het 24/7 Contact Center.

¹² Deze daling is inclusief de backoffice-uren in Antwerpen en Düsseldorf. De verlaging van de tijdsbesteding exclusief de backoffice-uren zou lager zijn geweest. Uitgaande van een 2/3, 1/3 verdeling tussen frontoffice en backoffice, zou de verlaging niet 0,6 uur zijn maar circa 0,4 uur.

¹³ Naast de formatietijd verschuiven ook de formatiekosten naar de RSO-kostencomponent, zie paragraaf 3.7.

¹⁴ Ter illustratie, voor de post Londen daalde de gemiddelde tijdsbesteding van 1,8 uur in 2012 naar 1,1 uur in 2016.

3.3 - Formatiekosten (frontoffice)

Onderstaande tabel toont de uitkomsten voor wat betreft de formatiekosten¹⁵.

Tabel 3.2: Formatiekosten per document

Groep	2012			2016			verschil		
	Totaal euro	wv lokaal euro	wv uitgez. euro	Totaal euro	wv lokaal euro	wv uitgez. euro	Totaal euro	wv lokaal euro	wv uitgez. euro
A groot	44	36	7	55	49	6	12	3	-1
B middel	51	42	9	61	52	9	9	10	-1
C klein	79	45	35	53	42	11	-26	-2	-24
Totaal	52	39	13	57	49	8	5	10	-5

nb: door afrondingsverschillen kan het totaal afwijken van de som der delen.

De tabel laat zien dat de formatiekosten met 5 euro zijn gestegen, van 52 tot 57 euro per document. Deze stijging heeft waarschijnlijk vooral te maken met het sluiten van de ('goedkope') posten Antwerpen en Düsseldorf en met het sluiten van de HC's¹⁶ in Groot-Brittannië.

- Voor A. zijn de formatiekosten met 12 euro gestegen, van (afgerond) 44 naar 55 euro per document. Hierachter gaan tenminste drie bewegingen schuil. Ten eerste zijn de formatiekosten met waarschijnlijk circa 13 euro gestegen door de sluiting van de posten Antwerpen en Düsseldorf. Zonder deze twee posten waren de formatiekosten in 2012 namelijk niet 44 euro maar 57 euro per document voor deze groep. Ten tweede zijn de formatiekosten gedaald met waarschijnlijk circa 18 euro¹⁷ door het verhuizen van de backoffice-handelingen (en de bijbehorende formatie(kosten)) van Londen naar de RSO. Uitgaande van bovenstaande 57 euro per document zijn de formatiekosten in werkelijkheid echter met slechts 2 euro gedaald tot 55 euro per document. Het verschil tussen 18 euro en 2 euro duidt op een derde kostenverhogende beweging. Ten derde zijn de formatiekosten waarschijnlijk gestegen door de overname van de HC-productie door Londen. De kostprijs per document van de HC's lagen namelijk aanzienlijk lager dan de (huidige) kosten van de frontoffice in Londen. Daarmee heeft de overname van de HC-productie door Londen waarschijnlijk een verdere daling van de formatiekosten als gevolg van de backofficeverhuizing en het 24/7 Contact Center gedempt.
- Voor B. zijn de kosten met circa 9 euro gestegen van (afgerond) 51 euro naar 61 euro per document. Een oorzaak ligt in de stijging van de loonkosten voor deze posten. Dit heeft wellicht te maken met de economische ontwikkeling in deze landen. Voor een deel kan dit ook te maken hebben met een gewijzigde systematiek ten aanzien van het bepalen van de normloonkosten voor lokale medewerkers. Hierdoor zijn normloonkosten voor individuele posten wellicht sneller gestegen dan de lokale loonkosten. De stijging vindt ook uitsluitend plaats in de lokale formatielasten.
- Voor C. zijn de kosten met 26 euro fors afgenomen van 76 euro naar 53 euro per document. Dit heeft vooral te maken met de afgenomen tijdsbesteding van het uitgezonden personeel (zie vorige paragraaf). Omdat (in groep C) uitgezonden medewerkers (over het algemeen) duurder zijn dan lokale medewerkers, zorgt deze afname voor een relatief grote afname van de formatiekosten. De kosten van uitgezonden personeel is met 24 euro per document dan ook veruit het sterkste gedaald.

¹⁵ Deze komen tot stand door de formatie-uren (in de vorm van fte's) te vermenigvuldigen met de relevante loonkosten (per fte).

¹⁶ Honoraire Consulaten: kleine posten die met name de aanvragen van reisdocumenten en visa's verzorgden.

¹⁷ Deze daling is becijferd op basis van de formatiekosten van Londen in 2012 en de daling van de formatie-inzet van 1,8 naar 1,1 uur per document tussen 2012 en 2016 (zie paragraaf 3.2). Eenzelfde daling van de kosten betekent een daling van circa 18 euro.

3.4 - Huisvestingskosten (frontoffice)

Onderstaande tabel toont de uitkomsten voor de huisvestingskosten.

toelichting tabel

Kolom 1 en 2 toont de uitkomst voor respectievelijk 2012 en 2016. Kolom 3 en 4 toont de uitkomst van 2016, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen werkelijk uitgegeven kosten (kolom 3) en bedrijfseconomische kosten (toegerekend maar niet uitgegeven kosten, kolom 4). Kolom 5 toont het verschil tussen kolom 2 en 1.

Tabel 3.3: Huisvestingskosten per document

Groep	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	2012	2016	waarvan werkelijke huurkosten euro	waarvan bedrijfsecon. kosten euro	verschil
	Totaal euro	Totaal euro			Totaal euro
A groot	10	10	3	7	0
B middel	12	22	17	6	10
C klein	27	28	12	16	2
Totaal	13	17	9	8	4

nb: door afrondingsverschillen kan het totaal afwijken van de som der delen.

De tabel laat zien dat de huisvestingskosten met 4 euro zijn gestegen van 13 naar 17 euro per document.

- Voor A. zijn de huisvestingskosten met 10 euro gelijk gebleven. Hierachter gaan wederom een stijging en een daling schuil. De stijging als gevolg van de sluiting van de posten Antwerpen en Düsseldorf bedraagt circa 3 euro. Zonder deze posten zouden de kosten voor A. niet 10 maar 13 euro per document bedragen. Daarnaast vindt de volledige frontoffice-productie plaats in Londen en niet meer bij de HC's. De huisvestingskosten van de HC's vallen daardoor weg, waardoor de huisvestingskosten voor de post Londen per document lager worden.
- Voor B. zijn de kosten aanzienlijk gestegen. Dit heeft onder andere te maken met een stijging van de (referentie)huisvestingskosten in deze steden. De posten in deze groep staan veelal in steden die de afgelopen jaren een economische opleving hebben gekend. Daarnaast zijn enkele posten toegevoegd aan de steekproef (bv. San Francisco en Tel Aviv) die wel representatief zijn ten aanzien van de productieomvang, de geografische locatie en de complexiteit van de aanvragen, maar die relatief hoge huisvestingsprijzen hebben ten opzichte van de posten uit de vorige steekproef die zij vervangen. Het lijkt erop dat deze nieuwe samenstelling een representatiever beeld van de werkelijke huisvestingskosten geven.
- Voor C. zijn de huisvestingskosten nagenoeg gelijk gebleven.

werkelijke versus bedrijfseconomische kosten

Om voor panden die in eigendom zijn van BZ de huisvestingskosten te bepalen ten behoeve van het vaststellen van het legestartief, wordt gewerkt met referentiehuurprijzen. De resulterende huisvestingskosten worden niet daadwerkelijk uitgegeven, maar betreffen bedrijfseconomische kosten die mogen worden doorberekend in de leges.¹⁸

¹⁸ Hierbij kan worden gesproken over bedrijfseconomische kosten of 'opportunity costs': toegerekende huurkosten die gelijk zijn aan de gederfde huurinkomsten omdat de ruimte niet verhuurd kan worden omdat die in gebruik is voor het reisdocumentenproces.

In kolom (3) en (4) worden de totale huidige huisvestingskosten uitgesplitst in huurkosten die daadwerkelijk worden uitgegeven en bedrijfseconomische kosten die worden toegerekend. In totaal wordt in de huidige kostprijs van circa 118 euro voor ongeveer 8 euro per document aan kosten toegerekend die niet daadwerkelijk worden uitgegeven.

Dat betekent dat de feitelijke uitgaven, ten opzichte van de huidige legesinkomsten op basis van 94 euro per document, niet 24 euro hoger zijn (118-94), maar 16 euro (118-8-94).

3.5 - Materiële kosten (frontoffice)

Onderstaande tabel toont de uitkomsten voor de materiële kosten.

Tabel 3.4: Materiële kosten per document

Groep	2012	2016	verschil
	Totaal euro	Totaal euro	Totaal euro
A groot	10	7	-3
B middel	20	12	-8
C klein	41	13	-28
Totaal	18	10	-9

nb: door afrondingsverschillen kan het totaal afwijken van de som der delen.

De tabel toont dat de materiële kosten met 9 euro substantieel zijn gedaald, van 18 naar (afgerond) 10 euro. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met de afgenomen kosten voor dienstwoningen als gevolg van de afname van uitgezonden medewerkers. Daarnaast zijn de kosten voor beveiliging voor veel posten substantieel afgenomen, naast de kosten voor onderhoud.

- Voor A. zijn de kosten met 3 euro gedaald, van 10 naar 7 euro per document. Dit heeft vooral te maken met lagere onderhoudslasten.
- Voor B. zijn de kosten met 8 euro substantieel gedaald, van 20 naar 12 euro per document. Dit heeft vooral te maken met de substantieel lagere beveiligingskosten. Daarnaast zijn eveneens de onderhoudskosten gedaald. Ook heeft een aantal nieuwe posten relatief weinig materiele lasten (o.a. San Francisco en Vancouver).
- Voor C. zijn de kosten met 28 euro zeer sterk gedaald, van 41 naar 13 euro. Het gaat hier vooral om minder toegerekende kosten voor dienstwoningen vanwege het (sterk) gedaalde gebruik van uitgezonden medewerkers. Daarnaast is er sprake van (fors) lagere beveiligingskosten, met name voor de post Jakarta.

3.6 - Verzendkosten

Onderstaande tabel toont de uitkomsten voor de verzendkosten.

Tabel 3.5: Verzendkosten per document

Groep	2012	2016	verschil
	Totaal euro	Totaal euro	Totaal euro
A groot	0	1	1
B middel	4	1	-2
C klein	3	1	-2
Totaal	2	1	-1

nb: door afrondingsverschillen kan het totaal afwijken van de som der delen.

De tabel toont dat de verzendkosten met 1 euro lager zijn dan de 2 euro waarmee ten tijde van het vorige onderzoek rekening is gehouden.

Het verschil heeft hier voor een belangrijk deel te maken met verschillen in de inrichting van de organisatie tussen toen en nu en met de meetbaarheid van deze kosten.

bepalen verzendkosten destijds

Destijds is (uitsluitend) uitgegaan van de verzendkosten voor de RSO. De verzendkosten van de posten zijn destijds buiten beschouwing gelaten. Het ging toen om een vijftal regionale RSO. Van die regionale RSO's is afzonderlijk het aandeel van reisdocumenten in de verzendkosten bepaald. Voor de posten met een eigen backoffice zijn geen verzendkosten bepaald.

bepalen huidige verzendkosten

De huidige verzendkosten zijn bepaald door uit te gaan van de totale kosten voor de extra diplomatieke verzendingen. Deze worden speciaal voor reisdocumenten verzonden. De totale kosten voor deze extra diplomatieke verzendingen zijn gedeeld door de totale jaarproductie van reisdocumenten om tot een verzendopslag per reisdocumenten te komen.

uitkomst verzendkosten lager dan werkelijke verzendkosten

Daarmee zijn de kosten voor reguliere diplomatieke zendingen niet meegenomen in de kostenbepaling. Deze verzendingen worden ook (voor een deel) gebruikt voor reisdocumenten. Het is echter niet goed mogelijk gebleken om (net als in het voorgaande onderzoek) uit de kosten voor reguliere zendingen de kosten voor reisdocumenten te verbijzonderen. Dit betekent dat de feitelijke verzendkosten waarschijnlijk hoger liggen. Het is niet bekend in welke mate de hierboven getoonde verzendkosten een ondervertegenwoordiging vormen van de werkelijke verzendkosten.

3.7 - Kosten 24/7 Contact Center

Sinds het vorige onderzoek heeft BZ een telefonisch contactcentrum opgericht voor het afhandelen van telefonische vragen. Het gaat hierbij voor een belangrijk deel om vragen over reisdocumenten.

Ten tijde van het vorige onderzoek werden telefonische vragen nog afgehandeld door de posten zelf. De (formatie)kosten voor telefonisch contact zat toen opgenomen in de (formatie)kosten van de posten. Er was toen geen sprake van kosten voor een centraal telefonisch contact centrum.

Ten behoeve van het inventariseren van de huidige kostprijs voor reisdocumenten, zijn de kosten van het 24/7 Contact Center opgevraagd. Het centrum werkt (vrijwel) uitsluitend met uitzendkrachten. Het gaat in totaal om een pool van 44 fte die in ploegendienst werkt. De totale (uitzend)kosten voor het contactcentrum bedragen 2,6 mln euro op jaarbasis. Op basis van de gesprekken die zijn gelogd door het Contact Center kan worden afgeleid dat circa 34% van de gesprekken betrekking heeft op het aanvragen van reisdocumenten.¹⁹ Bij een jaarproductie over 2016 van 124.128 documenten, betekent dit een opslag van 7,40 euro per document. Dit zijn alleen de personele lasten zonder (overhead)opslag voor overige (niet-personele) kosten.

De norm-overhead kosten voor rijkspersoneel bedraagt 31.250 euro per fte.²⁰ Circa 30% van deze kosten hebben betrekking op de werkplek. Omdat werkplekken in het Contact Center werkplekken niet 8 uur maar 24 uur worden gebruikt (door 3 fte), dient dit deel van de opslag te worden verdeeld over 3 fte. De totale opslag per fte voor het Contact Center bedraagt daardoor circa 25.000 euro per fte.

Voor 44 fte bedraagt de overhead derhalve 1,3 mln euro. De totale lasten van het telefooncentrum bedragen derhalve circa 3,8 mln euro. Hiervan heeft circa 34% betrekking op reisdocumenten. Dit betekent dat 1,3 mln van deze totale kosten dienen te worden toegerekend aan het reisdocumentenproces. Bij een jaarproductie over 2016 van 124.128 documenten, betekent dit een totale opslag van 10,45 euro per document.

Onderstaande tabel toont de kosten voor het 24/7 Contact Center.

Tabel 3.6: Kosten 24/7 contactcentrum per document

Groep	2012	2016	verschil
	Totaal euro	Totaal euro	Totaal euro
A groot	0	10	10
B middel	0	10	10
C klein	0	10	10
Totaal	0	10	10

nb: door afrondingsverschillen kan het totaal afwijken van de som der delen.

¹⁹ Van alle gesprekken zijn circa 29% gelogd op reisdocumenten. Omdat van 20% van de gesprekken niet is bijgehouden wat het onderwerp is, kan hieruit worden afgeleid dat circa 29%/0,8=36% betrekking heeft op reisdocumenten. Hiervan heeft 5% betrekking op het nooddocumenten. Dit betekent dat in totaal circa 34% van de gesprekken betrekking heeft op reisdocumentaanvragen.

²⁰ handleiding overheidstarieven 2016

vergelijking uitkomsten

Ten behoeve van de kostenvergelijking is het vraag hoe de huidige lasten voor het beantwoorden van telefonische vragen zich verhouden tot de kosten ten tijde van het vorige onderzoek. Hierover zijn geen cijfers beschikbaar en kan derhalve alleen bij benadering worden gesproken.

Tijdens het vorige onderzoek bedroegen de totale formatielasten (direct en indirect) circa 56 euro per document. Van de totale opslag van het contactcentrum heeft circa 96% oftewel 10,07 euro betrekking op formatielasten (direct en indirect). Wanneer de formatiekosten voor het beantwoorden van telefonische vragen gelijk zijn gebleven, dan zou dit betekenen dat destijds 19% van de totale frontoffice formatie voor reisdocumenten zich bezighield met het beantwoorden van telefonische vragen. Dat lijkt aan de hoge kant. Het is mogelijk dat de werkelijke formatie-inzet voor het beantwoorden van telefonische vragen destijds (substantieel) lager lag. In dat geval zouden de formatielasten voor het beantwoorden van telefonische vragen zijn toegenomen.

Een dergelijke stijging kan in deze situatie verschillende oorzaken hebben. Het kan te maken hebben met de substantiële uitbreiding van de dienstverlening.²¹ De telefonische bereikbaarheid is verruimd van lokale kantooruren tot 24 uur per dag en zeven dagen in de week. Omdat deze verruiming eveneens goed is gecommuniceerd aan de aanvragers, kan er sprake zijn van een (substantieel) groter aantal telefonische vragen dan in de situatie met beperkte bereikbaarheid. Daarnaast is er door de vele uren beschikbaarheid wellicht meer dan voorheen sprake van zogenaamde leegloopen²². Ook is het mogelijk dat telefonisten meer tijd besteden aan het beantwoorden van vragen wanneer dit specifiek hun functie is, ten opzichte van de situatie waarin zij telefoondienst hebben naast hun reguliere werkzaamheden. Verder is het mogelijk dat de formatiekosten hoger zijn omdat voor niet-reguliere uren een opslag op de loonkosten betaald dient te worden. Ook is het voorstelbaar dat de loonkosten voor lokale medewerkers op een deel van de posten (substantieel) lager zijn dan de loonkosten voor lokale medewerkers in Den Haag. Ten slotte is er sprake van (tijdelijke) uitzendkrachten, die per uur duurder zijn dan vaste medewerkers.

Als gevolg van dergelijke oorzaken is het mogelijk dat de kosten voor het beantwoorden van telefonische vragen momenteel (substantieel) hoger zijn dan vier jaar geleden.

3.8 - Kosten RSO (backoffice)

Naast het innemen van een aanvraag voor een reisdocument aan de balie in de frontoffice, wordt in het reisdocumentenproces ook tijd besteed aan het verwerken van de aanvragen in de backoffice.

RSO-kosten in 2012 nog deels decentraal

In 2012 verrichten een aantal grote posten, waaronder Londen, Antwerpen en Düsseldorf, nog zelf hun backoffice-handelingen. De kosten van deze backoffice-inspanningen zijn destijds niet gescheiden van de overige frontoffice-inspanningen. Deze kosten zitten derhalve voor die posten besloten in de formatiekosten en niet in de RSO-opslag (zie toelichting paragraaf 3.1 en paragraaf 3.2). Wat de omvang van deze backoffice-kosten is, is nu niet meer precies te achterhalen. Als gevolg zijn de formatiekosten voor deze posten 'te hoog' en de RSO-kosten 'te laag'. Dit betekent dat de vergelijking van de formatiekosten en de RSO-kosten tussen 2016 en 2012 (voor groep A) enigszins mank gaat.

²¹ Naast de beschikbaarheid is ook de kwaliteit van de telefonische dienstverlening is verbeterd.

²² Werkuren waarin personeel (noodgedwongen) niet werkt, bv. omdat er geen werk voor handen is.

In onderstaande tabel 3.7 is dit zichtbaar doordat de RSO-kosten voor groep A met 2 euro per document in 2012 erg laag zijn. Dit komt omdat in deze groep in 2012 voor slechts één van de vier posten RSO-kosten krijgt toegerekend. Deze toegerekende RSO-kosten worden echter wel gedeeld door de totale productie in groep A, waardoor de RSO-kosten voor de groep op slechts 2 euro per document uitkomen.

bepalen huidige RSO-kosten

Voor het bepalen van de totale huidige RSO-kosten is een lijst ontvangen met de formatieplaatsen van de RSO. Per formatieplaats is daarbij (eveneens) aangegeven het percentage van de tijd dat wordt besteed aan het reisdocumentenproces. Op basis van de functieschaal zijn de formatiekosten van deze formatieplaatsen bepaald. Daaraan is vervolgens een opslag voor (niet-personele) overheadlasten toegerekend, op basis van de bovengenoemde 31.250 euro per fte voor rijkspersoneel.²³ Hieruit komt een totaal kostenbedrag naar voren van 2,7 mln euro. Verdeeld over de jaarproductie van 124.128 documenten leidt dit tot een opslag per reisdocument van 22 euro.

Onderstaande tabel toont de kosten voor de RSO.

Tabel 3.7: RSO-kosten per document

Groep	2012	2016	verschil
	Totaal euro	Totaal euro	Totaal euro
A groot	2	22	20
B middel	14	22	8
C klein	16	22	6
Totaal	8	22	14

nb: door afrondingsverschillen kan het totaal afwijken van de som der delen.

De tabel toont dat gemiddeld de RSO-kosten met 14 euro zijn gestegen van 8 euro destijds tot 22 euro per document nu.

vergelijking met 2012 deels mank

Doordat in 2012 in groep A een brok RSO-kosten zit opgesloten in de formatiekosten, zijn voor deze groep de *formatiekosten* in 2012 te hoog en de *RSO-kosten* te laag.

De gemiddelde RSO-kosten per document voor deze groep bedraagt in 2012 daardoor slechts 2 euro. Dit resulteert in een verschil van 20 euro ten opzichte van de huidige toerekening van 22 euro per document.

Hoewel hier sprake is van een uitwisseling tussen kostencategorieën, bestaat er wel degelijk een feitelijk kostenverschil van 20 euro ten opzichte van de uitkomst in 2012. Bij volledig vergelijkbare kosten, was dit kostenverschil van 20 euro echter niet tot uitdrukking gekomen bij de RSO-kosten, maar (vooral) zichtbaar geworden als formatietoename bij de formatiekosten in paragraaf 3.3. Dit effect en de oorzaken van deze formatietoename zijn in die paragraaf toegelicht.

lagere loonkosten

Daarnaast had in 2012 één RSO substantieel lagere kosten dan de andere RSO's. Dit had onder andere te maken met de lage (lokale) loonkosten. Deze RSO had ook een relatief groot aandeel onder middelgrote

²³ handleiding overheidstarieven 2016

en kleine posten. Dit verklaart deels het verschil van 6 tot 8 euro met 2012 van groep B. en C. Voor de overige RSO's lagen de kosten per document destijds gemiddeld op circa 25 euro per document.

3.9 Kosten Bezwaar en Beroep

Geen onderdeel van de kostprijs van reisdocumenten, maar wel onderdeel van de onderzoeksvragen, zijn de kosten voor het behandelen van bezwaarzaken en (hoger) beroepzaken die voortkomen uit het uitgifteproces van reisdocumenten. In deze paragraaf wordt aangegeven wat de omvang van deze kosten bedragen.

De afdeling voor bezwaar en beroep is gevestigd in het departement in Den Haag en maakt onderdeel uit van de Directie Juridische Zaken. Van deze afdeling is een lijst ontvangen met de formatieplaatsen die zich bezighouden met deze zaken. Per formatieplaats is daarbij aangegeven om welke schaal het gaat, om hoeveel fte het gaat en welk deel van de tijd wordt besteed aan deze zaken. Daarnaast is een lijst met aantallen zaken ontvangen. Een klein deel van de werkzaamheden heeft betrekking op optieverklaringen, die geen onderdeel uitmaken van het reisdocumentenproces.

Op basis van de functieschaal zijn de formatiekosten van deze formatie-inzet bepaald. Evenals bij de in Den Haag gevestigde RSO uit in de vorige paragraaf, zijn hier vervolgens normatief overheadlasten voor rijks personeel aan toegerekend²⁴. De totale kostenbepaling voor bezwaar en beroep komt daarmee uit op een totaal van 0,3 mln euro.

²⁴ handleiding overheidstarieven 2016

3.10 Totale kostprijs

Uit de voorgaande kostenonderdelen komt een totale kostprijs voor reisdocumenten in 2016 naar voren.

Onderstaande tabel toont de totale kostprijs voor reisdocumenten.

Tabel 3.8: Totale kostprijs per document

Groep	2012	2016	verschil
	Totaal euro	Totaal euro	Totaal euro
A groot	65	106	41
B middel	101	129	28
C klein	167	128	-39
Totaal	94	118	24

nb: door afrondingsverschillen kan het totaal afwijken van de som der delen.

De tabel toont dat de huidige gemiddelde kostprijs met 24 euro substantieel is gestegen, van 94 naar 118 euro per document.

Voor A. zijn de kosten met 41 euro gestegen, van 65 euro naar 106 euro per document. Dit heeft vooral te maken met het sluiten van de (relatief goedkope) balies van de posten Antwerpen en Düsseldorf en het sluiten van de balies van de HC's in Groot-Brittannië.

Voor B. zijn de kosten met 28 euro gestegen, van 101 euro naar 129 euro. De oorzaak voor deze stijging is meer diffuus, maar heeft onder meer te maken met toegenomen loonkosten en hogere (referentie)huurprijzen.

Voor C. zijn de kosten met 39 euro gedaald, van 167 euro naar 128 euro. Dit heeft vooral te maken met de lagere formatie-inzet, vooral van uitgezonden medewerkers. Dit leidt vooral tot lagere formatiekosten, maar bijvoorbeeld ook tot (fors) lagere materiële kosten.

3.11 Overzicht kostenonderdelen

In onderstaande tabellen wordt ten slotte een overzicht gegeven van de uitkomsten per kostenonderdeel voor 2012, 2016 en het verschil tussen deze uitkomsten.

Tabel 3.9: Overzicht kostprijs: 2012

	§3.2	§ 3.4	§ 3.5	§ 3.6	§ 3.7	§ 3.8	§ 3.9
Groep	Formatie	Huisvest.	Materieel	Verzend	24/7 Contact Center	RSO	Totaal
A groot	44	10	10	0	0	2	65
B middel	51	12	20	4	0	14	101
C klein	79	27	41	3	0	16	167
Totaal	52	13	18	2	0	8	94

nb: door afrondingsverschillen kan het totaal afwijken van de som der delen.

Tabel 3.10: Overzicht kostprijs: 2016

	§3.2	§ 3.4	§ 3.5	§ 3.6	§ 3.7	§ 3.8	§ 3.9
Groep	Formatie	Huisvest.	Materieel	Verzend	24/7 Contact Center	RSO	Totaal
A groot	55	10	7	1	10	22	106
B middel	61	22	12	1	10	22	129
C klein	53	28	13	1	10	22	128
Totaal	57	17	10	1	10	22	118

nb: door afrondingsverschillen kan het totaal afwijken van de som der delen.

Tabel 3.11: Overzicht kostprijs: verschil tussen 2012 en 2016

	§3.2	§ 3.4	§ 3.5	§ 3.6	§ 3.7	§ 3.8	§ 3.9
Groep	Formatie	Huisvest.	Materieel	Verzend	24/7 Contact Center	RSO	Totaal
A groot	12	0	-3	1	10	20	41
B middel	9	10	-8	-2	10	8	28
C klein	-26	2	-28	-2	10	6	-39
Totaal	5	4	-9	-1	10	14	24

nb: door afrondingsverschillen kan het totaal afwijken van de som der delen.

4 Tijdmeting backoffice

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de tijdmetingen in de backoffice.

Er dient een beeld te komen van de totale gemiddelde doorlooptijd van een reisdocument in de backoffice. Tijdmetingen van de doorlooptijd in de frontoffice zijn reeds door BZ uitgevoerd.

Momenteel vinden alle backoffice handelingen in het reisdocumentenproces plaats in de RSO (Regionale Service Organisatie) in Den Haag. De tijdmetingen hebben derhalve plaatsgevonden in Den Haag. Ten tijde van het vorige onderzoek in 2012 werden de backoffice handelingen nog uitgevoerd in zeven regionale RSO's.

In de volgende paragrafen worden achtereenvolgens de werkwijze en de resultaten besproken.

4.2 Werkwijze tijdmetingen

het uitvoeren van de tijdmetingen

De tijdmetingen zijn verricht met twee mensen gedurende twee meetdagen. Later zijn deze metingen met één meetdag op specifieke punten aangevuld.

Bij de meting is in eerste instantie een beeld verkregen van alle stappen in het proces. Daarbij zijn de aandachtspunten bepaald die tijdens de tijdmeting bijzondere aandacht behoeven. Ook zijn daarbij de uiteindelijk te meten processtappen bepaald. Vervolgens zijn deze processtappen gemeten bij de diverse medewerkers die deze handelingen uitvoeren.

het proces en de afdeling(en)

De RSO is ingedeeld in regio's. Elke regio is verantwoordelijk voor de posten die daaronder vallen. Binnen de regio-afdelingen van de RSO zijn de posten verdeeld onder de beslismedewerkers. Elke beslismedewerker is gespecialiseerd in het verwerken van de aanvragen van een vast aantal posten.

De backoffice handelingen beginnen bij de postafdeling van BZ. Daar komen alle poststukken binnen. De poststukken met nieuwe aanvragen worden opgehaald en naar de postkamer van de RSO gebracht. Daar worden de aanvragen uitgepakt en per post in een mandje gelegd. Het mandje aanvragen gaat daarna naar de afdeling waar de post onder valt. Daar worden de aanvragen eerst op volledigheid gecontroleerd. De gecontroleerde aanvragen van een post gaan vervolgens naar de 'beslismedewerker' van die post, die beslist of de aanvraag wordt gehonoreerd. Daarna worden de aanvragen gearchiveerd.

De nieuw aangemaakte reisdocumenten komen ook weer binnen bij de postafdeling van BZ. Deze poststukken worden eveneens opgehaald en naar de postkamer van de RSO gebracht. Daar worden ze uitgepakt en gesorteerd en weer ingepakt voor verzending aan de verschillende posten. Per post wordt een verzendlijst aangemaakt. De reisdocumenten worden vervolgens administratief uitgereikt. Daarna gaan de poststukken naar de postafdeling van BZ voor verzending naar de posten.

te meten processtappen

Voor de te meten processtappen is in eerste instantie aangesloten bij de stappen uit eerdere onderzoeken. Na afstemming met de afdeling zijn hierin nog enkele wijzigingen aangebracht. Vervolgens zijn tijdens de meting, op basis van de feitelijke situatie, de laatste aanpassingen gemaakt.

De processtappen zijn als volgt in te delen:

1. *ontvangen aanvragen*: het ophalen van de poststukken met de nieuwe aanvragen, het uitpakken van de poststukken en het inscannen van de aanvragen. Deze handelingen vinden plaats in de postkamer;
2. *controleren aanvragen*: het controleren of alle noodzakelijk documentatie bij de aanvraag aanwezig is;
3. *beslissen aanvragen*: het beslissen, op basis van de noodzakelijke documenten, of de aanvrager recht heeft op een Nederlands reisdocument;
4. *ontvangen reisdocumenten*: het ophalen van de poststukken met de nieuwe reisdocumenten, het uitscannen van de documenten, het opstellen van de verzendlijst, het inpakken van de reisdocumenten voor verzending naar de posten, het administreren van de verzending bij de koerier, het wegbrengen van de poststukken naar de uitgaande post.
5. *uitgifte reisdocumenten in systeem*: het aanmerken in het registratiesysteem dat het document is uitgereikt.

processtap 'beslissen' – tijdsbesteding verschilt per post

De processtap 'beslissen' vergt de grootste tijdsbesteding. Tijdens de metingen bleek dat in deze stap ook veruit de grootste tijdsvariatie te hebben. De tijdsbesteding van deze stap in het aanvraagproces blijkt sterk afhankelijk te zijn van post waarvan deze aanvragen afkomstig is. Dit heeft verband met de gemiddelde complexiteit van aanvragen vanuit verschillende posten. Voor complexe aanvragen duurt het (veel) langer om te beslissen of de aanvraag goedgekeurd wordt.

Daarom is besloten om bij het meten van deze processtap onderscheid te maken naar de individuele post die wordt gemeten. Hiermee is voor deze processtap een tijdsbesteding per post te bepalen. De tijdsbesteding voor de verschillende posten kunnen worden gecombineerd om tot een representatieve gemiddelde tijdsbesteding voor deze processtap te komen.

Om te komen tot een representatieve tijdmeting is ten aanzien van de te meten posten aangesloten bij de steekproefposten uit het kostenonderzoek. Van elke steekproefpost is gemeten wat de gemiddelde tijdsbesteding is van de processtap 'beslissen'. Hieruit komt een tijdsbesteding per groottegroep naar voren. Deze tijdsbesteding is vervolgens naar analogie van het kostenonderzoek opgehoogd naar rato van de omvang van de productie per groottegroep.

processtap 'beslissen' - varianten

In de meeste gevallen wordt tijdens de processtap 'beslissen' de aanvraag goedgekeurd. Hierop bestaan echter twee varianten. Deze varianten kennen afwijkende handelingen en daardoor een afwijkende tijdsbesteding. Het gaat om de volgende varianten:

- aanvraag incompleet;
- aanvraag geweigerd.

Incomplete aanvragen leiden tot afwijkende werkzaamheden. Wanneer wordt geconstateerd dat documenten ontbreken, dan wordt de aanvraag 'aangehouden' totdat het ontbrekende document is ontvangen. Hiertoe dient een email te worden opgesteld en verstuurd met een toelichting op de documenten die nog dienen te worden nagestuurd. Vervolgens dient van deze email de ontvangstbevestiging te worden gearchiveerd. Wanneer de ontbrekende documenten worden ontvangen, dienen deze bij de aanvraag te

worden gevoegd. De aanvraag wordt dan opnieuw beoordeeld op basis van het volledige dossier. Gemiddeld is circa 16% van de aanvragen incompleet. De extra tijdsbesteding bij een incomplete aanvraag bedraagt gemiddeld circa 20 minuten.

Een *weigering* van een aanvraag leidt eveneens tot afwijkende werkzaamheden. Bij een afgekeurde aanvraag dient een afwijzingsbrief te worden opgesteld en verstuurd. Hierin wordt een toelichting gegeven van de reden waarom de aanvraag is afgekeurd. Gemiddeld wordt circa 4% van de aanvragen geweigerd. De extra tijdsbesteding bij een weigering bedraagt gemiddeld circa 30 minuten.

processtap 'beslissen' – tijdsbesteding per variant

Van elke afzonderlijke variant is bepaald wat de totale tijdsbesteding is. Omdat incomplete en afgekeurde aanvragen zich niet in 100% van de gevallen voordoen, vormen dit geen afzonderlijke processtappen waarvan de tijdsbesteding bij het totaal kan worden opgeteld. Daarbij komt dat de mate waarin incomplete of afgekeurde aanvragen zicht voordoen, per post kan verschillen.

Om tot een representatieve tijdsbesteding per post te komen, is daarom per post bepaald in hoeveel procent van de gevallen er sprake is van een incomplete of een afgekeurde aanvraag. De geconstateerde tijdsbesteding per variant is vervolgens vermenigvuldigd met deze factor. Hieruit ontstaat de tijdsbesteding die als opslag voor het voorkomen van deze varianten bij de totale tijdsbesteding is opgeteld.

4.3 Uitkomsten tijdmeting backoffice

aantal metingen

De tijdmetingen hebben geleid tot enkele honderden metingen per processtap. Voor de algemene processtappen (1, 2, 4, 5) gaat het om circa drie tot vierhonderd metingen. Voor de processtap 'beslissen', die per post is gemeten, gaat het om bijna duizend metingen. Het gemiddelde aantal metingen per post is 22, met een maximum van 152 (bij een grote post) en een minimum van 9 metingen (bij een kleine post).

tijdsbesteding per processtap

Onderstaande tabel toont de tijdsbesteding per processtap.

Tabel 4.1: Uitkomsten tijdmeting backoffice – in minuten per document

Groep	Aanvragen			Reisdocumenten		Totaal	%
	1 ontvangen	2 controleren	3 beslissen	4 ontvangen	5 uitgifte		
A groot			8,6				
B middel			8,6				
C klein			11,9				
Totaal	0,7	1,1	9,1	2,4	1,0	14,4	100%
waarvan postkamer	0,7			2,4		3,2	22%
waarvan beslissen			9,1			9,1	63%
waarvan overig		1,1			1,0	2,2	15%

nb: door afrondingsverschillen kan het totaal afwijken van de som der delen.

De tabel laat zien dat de totale tijdsbesteding in de backoffice gemiddeld ongeveer 14,4 minuten bedraagt. Hiervan wordt circa 63% besteed aan het beslissen. Ongeveer 22% wordt besteed aan het verwerken van de poststukken. Circa 15% wordt besteed aan overige administratieve processen.

grote variatie bij processtap 'beslissen' als gevolg van complexe aanvragen

De tabel toont verder dat de tijdsbesteding voor de processtap 'beslissen' varieert van gemiddeld 8,6 minuten voor de grote en middelgrote posten, tot gemiddeld circa 11,9 minuten voor de kleine posten. Dit tijdsverschil correspondeert met het feit dat het aandeel complexe posten onder de kleine posten het grootst is. Daarnaast bevinden er zich onder de kleine posten meer zéér complexe posten die in sterkere mate zorgen voor een hogere gemiddelde tijdsbesteding.

Per individuele post wordt de omvang van dit verschil als gevolg van complexe posten evident. De tijdsbesteding voor de stap beslissen varieert tussen posten van gemiddeld circa 3 minuten tot gemiddeld circa 50 minuten per aanvraag. In het laatste geval gaat het om een (zeer) complexe post waarbij een overgrote meerderheid van de (complexe) aanvragen niet volledig zijn en waarvan doorlopend een substantieel deel van de tijd wordt besteed aan het onderzoeken van de rechtmatigheid van een aantal (zeer) complexe paspoortaanvragen.

4.4 Oorzaken verschillen in tijdsbesteding

Versillen in de tijdsbesteding tussen posten kunnen verschillende oorzaken hebben. Hierbij spelen in ieder geval de volgende oorzaken een rol:

- complexiteit van de aanvragen;
- 'kwaliteit' van de binnenkomende aanvragen;
- handelingsnelheid individuele beslisser.

verschillen in complexiteit

Een belangrijke oorzaak voor het verschil in de tijdsbesteding van de processtap 'beslissen' tussen verschillende posten, ligt in de gemiddelde complexiteit van de aanvragen van een post. Voor bepaalde posten is het aandeel complexe aanvragen en ook de mate van complexiteit van deze aanvragen dermate hoog, dat de gemiddelde tijdsbesteding aan aanvragen van deze posten vele malen hoger ligt dan de gemiddelde tijdsbesteding aan aanvragen van posten met een relatief laag aandeel complexe aanvragen.

Dit verschil in tijdsbesteding tussen posten is hierboven reeds beschreven maar wordt bijvoorbeeld eveneens zichtbaar in de vergelijking tussen complexe en eenvoudige posten. De tijdsbesteding voor eenvoudige posten bedraagt gemiddeld circa 5,8 minuten. De tijdsbesteding voor complexe posten bedraagt gemiddeld circa 18,5 minuten. Een verschil van circa 12,7 minuten. Voor zes posten ligt de tijdsbesteding onder de vijf minuten. Voor drie (complexe) posten ligt de tijdsbesteding boven de twintig minuten.

Voor individuele posten met een (zeer) hoge tijdsbesteding voor de processtap 'beslissen' dient bij een substantieel aandeel van de aanvragen (nader) onderzoek plaats te vinden naar de vraag of het reisdocument uitgereikt mag worden. Bij veel aanvragen dienen de bijgevoegde officiële documenten eerst te worden geverifieerd. Daarnaast kan veelvuldig contact nodig zijn met diverse bevoegde instanties, waarbij in uitzonderlijke gevallen voor één of enkele aanvragen fysiek afgereisd dient te worden naar deze instanties om overleg te voeren.

verschillen in 'kwaliteit' aanvraag

Daarnaast heeft de tijdsbesteding in de backoffice een relatie met de 'kwaliteit' van de aanvragen die van vanuit individuele posten worden ingediend.

Eenzijds hangt dit samen met het aandeel incomplete aanvragen vanuit een post. Incomplete aanvragen vergen meer werk en aandacht en dus een hogere tijdsbesteding. Het aandeel incomplete aanvragen houdt deels verband met de complexiteit van de post – complexe aanvragen vereisen meer documenten, waardoor de kans op incomplete aanvragen hoger wordt.

Deels hebben incomplete aanvragen te maken met de mate waarin de aanvrager zich verdiept in de vereiste documenten voor een aanvraag. Op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) dienen incomplete aanvragen in beginsel wel te worden ingenomen. Eventuele ontbrekende documenten dienen dan te worden nagezonden. De mate waarin de populatie aanvragers van een post zich vooraf verdiept in de documenten die zij dient te overleggen, bepaalt deels het aandeel incomplete aanvragen vanuit die post.

Ook kunnen incomplete aanvragen een verband hebben met de kwaliteit van het werk aan de frontoffice. Indien aan de balie wordt verzuimd om naar bepaalde vereiste documenten te vragen (terwijl de aanvrager deze wel bij zich heeft), zal dit tot onnodige incomplete aanvragen leiden. Daarnaast kan het zijn dat invul velden onvolledig of onduidelijk zijn ingevuld, waardoor het verwerken van deze aanvragen in de backoffice tot onnodig tijdverlies leidt.

handelingssnelheid beslisser

Daarnaast kunnen verschillen in de handelingssnelheid van individuele beslismedewerker tot verschillen in de tijdsbesteding per post leiden. Deels behoort dit tot de standaard situatie op elke werkvloer. De verzamelde meetgegevens lenen zich niet voor een kwantificering van dit effect.

4.5 Tijdsbesteding backoffice bij aanvragen bij externe dienstverlener

In het kader van een pilot is het op dit moment mogelijk om een reisdocument aan te vragen bij een externe dienstverlener (EDV) in Edinburgh.

Tijdens de tijdmetingen is gemeten wat de (extra) tijdsbesteding in de backoffice is voor aanvragen die afkomstig zijn van deze EDV. Deze gegevens zijn mede van belang voor het evalueren van de pilot, onder andere met het oog op een eventuele uitbreiding van externe dienstverleners.

extra handelingen

Omdat de EDV-medewerkers niet bevoegd zijn om gegevens over de aanvrager te raadplegen in de Basisregistratie Personen (BRP), dient in de beslismedewerker in de backoffice een extra handeling uit te voeren voor deze aanvragen. Uit de tijdmeting kwam naar voren dat de extra tijdsbesteding voor deze handeling met circa 1 minuut per document beperkt is.

reguliere handelingen

De tijdsbesteding van de beslismedewerker voor de 'reguliere' besliswerkzaamheden waren niet hoger dan voor andere vergelijkbare posten. In tegendeel zelfs. Omdat de aanvragen vanuit deze frontoffice

(zeer) eenvoudig waren en omdat het ging om ‘netjes ingevulde, complete aanvragen’, behoorde de tijdsbesteding voor de processtap ‘beslissen’ tot de laagste van alle gemeten posten.²⁵

4.6 Efficiënte(re) organisatie processen backoffice

Tijdens de bezoeken aan de backoffice voor het verrichten van de tijdmetingen is eveneens gekeken naar de inrichting van het bedrijfsproces in de backoffice. Dit met het oog op een mogelijk efficiëntere organisatie van deze processen.

geen inefficiëntie inrichting waargenomen

Bij deze inventarisatie zijn geen evidente inefficiënties in de bedrijfsprocessen aan het licht gekomen. Het gaat om een proces met relatief weinig tussenstappen, waarbij relatief weinig ruimte is voor een alternatieve inrichting van processen.

Het grootste deel van de tijdsbesteding (circa 63%) wordt besteed aan het beslissen over de rechtmatigheid van de aanvraag. Deze processtap vindt - voor het overgrote deel van de aanvragen - plaats aan één bureau.

tijdsbesteding backoffice vooral afhankelijk van complexiteit

Uit de metingen komt naar voren dat de tijdsbesteding bij het beslissen vooral afhankelijk is van de complexiteit van de aanvragen. Bij posten met relatief veel complexe aanvragen ligt de gemiddelde tijdsbesteding één tot enkele malen hoger dan bij meer ‘eenvoudige posten’ (zie paragraaf 4.3). Dit gegeven loopt parallel met de bevinding dat de omvang van de kosten (aan de frontoffice) ook afhangen van de mate van complexiteit van de aanvragen.

aanvragen toewijzen op basis van complexiteit

Vanuit het verschil tussen complexe en minder complexe aanvragen zou er qua bedrijfsinrichting voor kunnen worden gekozen om de meer complexe aanvragen uit te laten voeren door meer ervaren medewerkers. Dit zou voor tijdswinst kunnen zorgen wanneer minder ervaren medewerkers relatief meer tijd kwijt zijn met het verwerken van complexe(re) aanvragen.

Een dergelijke scheiding van complexe en minder complexe aanvragen bestaat in feite op dit moment al. Een aantal posten wordt gezien als complex en (aanvragen van) deze complexe posten worden toegewezen aan ervaren medewerkers.

Een aanvullende opdeling van de aanvragen naar complexe en minder complexe aanvragen zou vereisen dat de aanvragen bij binnenkomst worden opgedeeld in verschillende stromen met verschillende complexiteit. Er zou bijvoorbeeld onderscheid kunnen worden gemaakt tussen (complexere) eerste aanvragen en (minder complexe) vervolgaanvragen. Naar mate waarin minder ervaren medewerkers relatief meer tijd besteden aan complexe(re) aanvragen, zou dit voor tijdswinst kunnen zorgen. Een mogelijke tijdswinst wordt dan wel gedempt door de extra tijdsbesteding aan het opsplitsen van de aanvragenstroom. Tijdens het onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden dat dit per saldo tot substantiële (aanvullende) tijdswinsten zou leiden.

²⁵ De metingen zijn in september 2017 uitgevoerd, waardoor ze betrekking hebben op de uitgebreide pilot waarbij sinds 17 juli 2017 door de EDV naast vervolgaanvragen ook eerste aanvragen en vermissingen worden verwerkt.

5 Advies omgaan met dynamiek 10-jaar geldigheid

Vanaf maart 2014 zijn reisdocumenten 10 jaar geldig. Dit betekent dat vanaf maart 2019 het aantal aanvragen aanzienlijk zal afnemen. Cebeon is gevraagd om in dit kostenonderzoek advies te geven over de wijze waarop BZ dient om te gaan met deze productieafname.

5.1 Dynamiek in de toekomst – op- en neergang

verwachte resterende productie circa 33%

Vanaf maart 2019 bestaan de aanvragers van reisdocumenten in principe uit drie groepen:

- aanvragers jonger dan 18 jaar - (zij hebben nog een 5-jarig reisdocument);
- aanvragers van 18-23 jaar - (zij hebben ook nog een 5-jarig reisdocument);
- aanvragers wiens paspoort is vermist.

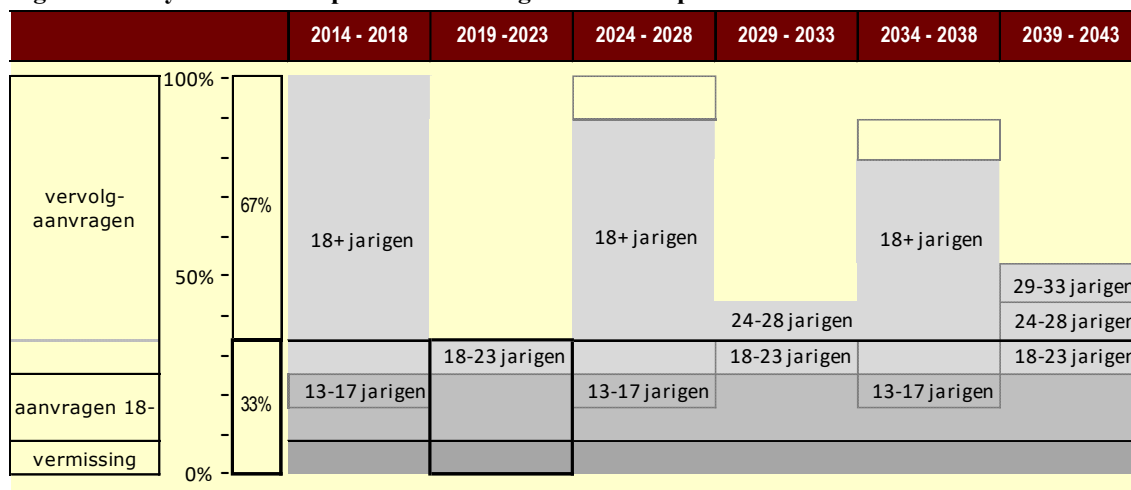
Op basis van de productie-aantallen in 2016 is het productie-aandeel van groep a. 25%. Het precieze aandeel van groep b. is niet bekend. Wanneer alle aanvragen evenredig worden verdeeld tussen 18-78 jarigen (60 jaren oftewel 12 cohorten van 5 jaar) dan komt het aandeel van deze groep uit op 6 à 7%. Het aandeel van groep c. is circa 1%. Het totale productie-aandeel dat resteert na de neergang komt daarmee op circa één derde van de huidige productie, oftewel 33%. Deze inschatting komt overeen met de inschatting die BZ zelf maakt op basis van een eigen analyse.

dynamiek in de productie

Tot en met 2018 zal de productie ongeveer de huidige omvang behouden. Daarna zullen 5-jarige perioden van opgang (piek-jaren) en neergang (dal-jaren) elkaar opvolgen. Deze golfbeweging zal langzaam wegebden.

Dit proces wordt grafisch weergegeven in onderstaande figuur. Vanaf 2019 - in de eerste dal-jaren - neemt de productie af tot naar verwachting ongeveer 33%. In de eerste piek-jaren - vanaf 2024 – wanneer de eerste 10-jarige documenten uit 2014 zijn verlopen - neemt de productie weer toe. Vanaf 2029 volgen weer dal-jaren, vanaf 2034 piek-jaren, vanaf 2039 dal-jaren, en zo voort.

Figuur 5.1: Dynamiek in de productieomvang in komende perioden



demping door cohort 13-17 jarigen

Deze op- en neergang dempt naar verwachting slechts langzaam uit. Een belangrijk aandeel in de demping wordt gevormd door de cohort 13-17 jarigen in de piekjaren. Zij vormen telkens in de dal-jaren de uitzondering die in deze dal-periode wél een 10-jarig (vervolg)document aanvraagt.

In de piek-jaren 2014 t/m 2018, bijvoorbeeld, ontvangen deze 13-17 jarigen een 5-jarig document. Dit document zal in de dal-jaren 2019 t/m 2023 verlopen. In die dal-jaren vormt deze cohort – dan 18-23 jaar – in principe de enige groep die een vervolgaanvraag van een 10-jarig document doet. (Overigens maakt deze groep onderdeel uit van de verwachte 33% productie.) Dit 10-jarige document zal pas in de volgende dal-jaren verlopen. Deze cohort manifesteert zich daardoor telkens in de dal-jaren en ontbreekt vervolgens in de piek-jaren (dit wordt in de figuur aangeduid met de stippelijntrechthoek bovenin de kolom). Deze cohort dempt daarmee telkens de piek.

Overigens wordt deze demping van 13-17-jarigen vergezeld door de mensen die in dal-jaren wegens vermissing een aanvraag doen. Dit document zal eveneens in de volgende dal-jaren verlopen. Deze groep aanvragers verplaatst zich daardoor - door de vermissing van een nog niet verlopen document - eveneens naar de dal-periode.

5.2 Kosten van op- en neergang

De hierboven beschreven productiegolven zullen kosten met zich meebrengen. De omvang van deze kosten worden hieronder beschreven.

legestarieven en onderscheid tussen vaste en variabele kosten

Bij het inventariseren van kosten kan onderscheid worden gemaakt tussen vaste kosten en variabele kosten. Vaste kosten kunnen *niet* op korte termijn worden aangepast aan de productieomvang. Variabele kosten kunnen *wel* op korte termijn worden aangepast aan de productieomvang.

In het kader van de legestarieven, mogen alleen de kosten worden doorberekend die redelijkerwijze moeten worden gemaakt om de dienstverlening te realiseren. Toegepast op de productiegolven, betekent dit dat alleen de kosten mogen worden doorberekend die als vast te beschouwen zijn. Variabele kosten worden geacht volledig afgebouwd te worden.

vrijwel alle kosten dienen te worden afgebouwd in de dal-jaren

Welke kosten in het reisdocumentenproces kunnen als vast worden beschouwd? Omdat bij het reisdocumentenproces geen sprake is van grote langjarige investeringen in kapitaalgoederen, zoals fabrieken en machines, kunnen vrijwel geen enkele van de kosten worden geschouwd als vast. Dit betekent dat vrijwel alle kosten dienen te worden beschouwd als ‘afbouwbaar’ of variabel.

Om kosten van het reisdocumentenproces te laten aansluiten bij de baten, betekent dat dat in de dal-jaren in principe alle kosten dienen te worden afgebouwd. Daartoe zal het personeelsbestand moeten worden afgestemd op de productie. Ditzelfde geldt voor de huisvesting die bij het reisdocumentenproces wordt gebruikt.

kosten die niet hoeven te worden afgebouwd

In het reisdocumentenproces kunnen twee soorten kosten worden geïdentificeerd die wél als vaste kosten kunnen worden beschouwd. Deze kosten kunnen derhalve in principe worden doorberekend in de leges. Het gaat om de volgende kosten:

- frictiekosten en;
- dekkingskosten.

frictiekosten

Aan de ene kant is er sprake van frictiekosten. Dit zijn kosten als gevolg van inefficiënties die zich noodzakelijkerwijze zullen voordoen tijdens de fase waarin de productie moet worden afgebouwd of opgebouwd. Het gaat hier voornamelijk om formatiekosten van personeel dat niet productief is.

Na een piekperiode zal het personeelsbestand redelijkerwijze niet metéén zijn afgestemd op de productie. Er een overgangsfase zijn waarbij een deel van het personeelsbestand inactief is. Andersom zal vóór een piekperiode het personeelsbestand opnieuw moeten worden opgebouwd. Hier zal eveneens sprake zijn van een overgangsfase waarbij een deel van het personeelsbestand (grotendeels) improductief is. Nieuw personeel zal bijvoorbeeld getraind dienen te worden.

Dit principe geldt voor de formatiekosten, maar – in mindere mate – ook voor de huisvestingskosten. Er zal sprake zijn van een periode waarbij een deel van de kantoorruimte die voor het reisdocumentenproces is gereserveerd niet gebruikt zal worden.

Deze inefficiëntiekosten voor personeel (en ruimte) kunnen worden aangemerkt als frictiekosten.

dekkingskosten

Daarnaast zal er sprake zijn van ‘dekkingskosten’. Om reisdocumenten uit te kunnen geven is een bepaalde ‘infrastructuur’ nodig. Naast getraind personeel bestaat dit uit de fysieke omgeving waarin de aanvragen worden ingenomen. Het personeelsbestand kan in principe – op korte termijn – worden afgestemd op de productie. Voor de fysieke inrichting zijn de beperkingen groter. Weliswaar zou kantoorruimte anders kunnen worden aangewend, maar voor balieruimte en wachtruimte is dat veel minder goed mogelijk.

Omdat de kosten voor de fysieke infrastructuur vrijwel niet kunnen worden afgebouwd, zal dit deel van de (huisvestings)kosten blijven bestaan tijdens de dal-jaren. De dekking van deze kosten is echter afgestemd op de hogere productie van de piek-jaren. Het aandeel van deze kosten in de kostprijs vermenigvuldigd met het aantal documenten dat minder wordt uitgegeven, vertegenwoordigd de kostensom van deze kosten die in de dal-periode niet kan worden gedekt uit de legesinkomsten. Dit kan worden omschreven als ‘dekkingskosten’.

omvang frictiekosten en dekkingskosten

Met behulp van de gegevens uit het kostenonderzoek is becijferd wat de omvang is van de frictie- en dekkingskosten.

Op basis van de huidige kosteninventarisatie komt de productiekosten voor een reisdocument uit op circa 118 euro (zie hoofdstuk 4). Met een huidige productie van 124.128 documenten, betekent dit dat de totale kosten voor BZ circa 14,6 miljoen bedragen.

De *dekkingskosten* hebben betrekking op de huisvestingskosten voor balie- en wachtruimte. Binnen de totale kosten per document heeft ongeveer 5 euro betrekking op de huisvestingskosten voor balie- en wachtruimte.²⁶ Dit komt in totaal neer op circa 0,6 miljoen euro vaste kosten per jaar. Dit betekent dat voor niet-overgangsjaren circa 14,0 miljoen euro dient te worden beschouwd als variabele kosten. In de piek-jaren is voor deze kosten dekking in de productie. In de dal-jaren is voor 66% van deze kosten geen dekking. Dat komt neer op 0,4 miljoen euro per jaar.

Voor de *frictiekosten* kan worden aangenomen dat bij een overgang van piek- naar dal-jaren het personeelsbestand in een half jaar kan worden aangepast aan de nieuwe productieomvang. Als wordt aangenomen dat deze kosten lineair worden afgebouwd, betekent dit de frictiekosten ongeveer de helft van de variabele kosten in een half jaar bedragen. Dit komt neer op $\frac{1}{2} \times \frac{1}{2} \times 14,0 = 3,5$ miljoen euro.

Onderstaande tabel toont de omvang van alle kostenonderdelen (variabele kosten, dekkingskosten en frictiekosten) gedurende de eerste dal- en piek-jaren. In de bovenzijde van de tabel staan deze kosten uitgedrukt in absolute bedragen. In de onderzijde van de tabel staan de kosten uitgedrukt in bedragen per document (op basis van de jaarlijks verwachte productie²⁷).

Gezamenlijk vormen deze kosten het totaal van de kosten voor reisdocumenten. In de piek-jaren gaat het om 14,6 miljoen euro (118 euro per document). In de dal-jaren gaat het om 5,2 miljoen euro²⁸ (128 euro per document). In overgangsjaren gaat het om 8,9 miljoen euro (213 euro per document). Onderaan in de tabel staat (in grijs) per jaar aangegeven hoeveel van deze kosten worden gedekt uit de legesinkomsten.

Tabel 5.2: Specificatie kosten reisdocument in dal-jaren en piek-jaren

	daljaren 2019 t/m 2023					piekjaren 2024 t/m 2028						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Volume	124.128	124.128	40.962	40.962	40.962	40.962	40.962	124.128	124.128	124.128	124.128	124.128
% 2017	100%	100%	33%	33%	33%	33%	33%	100%	100%	100%	100%	100%
Kosten (mln euro)												
variabele kosten	14,0	14,0	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0
dekkingskosten	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
frictiekosten	0	0	3,5	0	0	0	3,5	0	0	0	0	0
Totaal	14,6	14,6	8,7	5,2	5,2	5,2	8,7	14,6	14,6	14,6	14,6	14,6
waarvan gedekt	14,6	14,6	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	14,6	14,6	14,6	14,6	14,6
waarvan ongedekt	0,0	0,0	3,9	0,4	0,4	0,4	3,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kostprijs per doc (euro)												
variabele kosten	113	113	113	113	113	113	113	113	113	113	113	113
dekkingskosten	5	5	15	15	15	15	15	5	5	5	5	5
frictiekosten	0	0	85	0	0	0	85	0	0	0	0	0
Totaal	118	118	213	128	128	128	213	118	118	118	118	118
waarvan gedekt	118	118	118	118	118	118	118	118	118	118	118	118
waarvan ongedekt	0	0	95	10	10	10	95	0	0	0	0	0
Gemiddeld over 10 jaar			129	129	129	129	129	129	129	129	129	129

De tabel laat zien dat in de dal-jaren het volume van de productie afneemt van ongeveer 124.000 documenten tot ongeveer 41.000 documenten. Omdat daarmee een groot deel van de kostendekking wegvalt, dienen de variabele kosten met bijna 10 miljoen euro af te nemen, van circa 14,0 miljoen tot circa 4,6

²⁶ Voor wat betreft de dekkingskosten is er hierbij van uitgegaan dat deze uitsluitend bestaan uit de huisvestingskosten van de balieruimte en de wachtruimte die voor het reisdocumentenproces wordt gebruikt. Het gaat hier dus niet om de totale huisvestingskosten voor de balieruimte en de wachtruimte. De kosten voor reisdocumenten zijn verbijzonderd uit het totaal van de kosten voor deze ruimten, die ook voor overige consulaire zaken worden gebruikt, zoals bv. visa's.

²⁷ Voor de eenvoud is hierbij cijfermatig geen rekening gehouden met de verwachte geleidelijke demping van de pieken en dalen.

²⁸ Mits alle variabele kosten worden afgebouwd.

miljoen euro. De vaste huisvestingskosten blijven over de jaren in principe stabiel, op 0,6 miljoen euro. De frictiekosten bedragen in de overgangsjaren circa $\frac{1}{4}$ van de variabele kosten, namelijk 3,5 miljoen euro.

opslag voor dekkingskosten en frictiekosten

De totale verwachte (noodzakelijke) kosten voor reisdocumenten over de hele cyclus van 10 jaar bedragen circa 106,2 miljoen euro. De totale verwachte productie over deze periode bedraagt circa 825.500 documenten. Dit betekent dat over de gehele cyclus de gemiddelde kosten per document circa 129 euro bedragen. Dat betekent dat de (noodzakelijke) extra kosten, die het gevolg zijn van de productiedip, ten opzichte van de huidige kosten van circa 118 euro per document, circa 11 euro per document bedragen.

Gegeven de twee aannames - het afbouwen van het personeelsbestand in een half jaar en het in stand houden van fysieke balie-infrastructuur - zijn dit kosten die redelijkerwijze dienen te worden gemaakt om de reisdocumenten te kunnen uitgeven, gegeven de aanstaande cyclusbeweging. Derhalve zouden deze kosten in principe mogen worden doorberekend aan de aanvrager.

resterende kosten zijn extra kosten

Voor zover de productiekosten, naast de genoemde dekkingskosten en frictiekosten, niet worden afgebouwd in de dal-jaren, zullen deze – vanwege de ontbrekende dekking – volledig ten laste komen van de BZ-begroting. Naar mate van de omvang van deze resterende kosten, zullen deze kosten een (aanvullende) verhoging van de kostprijs betekenen.

5.3 Extra kosten schaalnadelen

Naast de becijferde dekkingskosten en frictiekosten, is het mogelijk dat er ook sprake zal zijn van extra kosten als gevolg van inefficiënties die ontstaan door de afnamen van de schaal van productie bij de posten.

Wereldwijd daalt het aantal aanvragen per post. De productieschaal per post neemt daardoor af. Uit de kostenonderzoeken voor reisdocumenten is bekend dat er een relatie bestaat tussen de productieschaal van posten en de kostprijs per reisdocument. Doordat de productieschaal van alle posten substantieel afneemt, zal de (totale) kostprijs per reisdocument toenemen.

De cijfers uit het kostenonderzoek zijn gebruikt om een inschatting te maken van de mogelijke omvang van dit effect. Hierbij is aangenomen dat de jaarproductie van elke post afneemt tot 33% van de huidige jaarproductie. Door deze afname verschuiven veel posten naar een lagere groottegroep. Enkele grote posten verschuiven naar de groep middelgrote posten. Enkele middelgrote posten verschuiven naar de groep kleine posten. En enkele kleine posten worden hele kleine posten.

Onderstaande tabel toont per groottegroep een vergelijking van de huidige situatie versus de toekomstige situatie, voor de volgende variabelen:

- de totale productie;
- het aandeel van de productie;
- de totale kosten;
- de kosten per document.

Tabel 5.3: Vergelijking huidige situatie met 100% productie en toekomstige situatie met 33% productie

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
		100%	33%	100%	33%		100%	33%	100%	33%
		huidige aantal doc	toek. aantal doc	huidige aantal doc	toek. aantal doc	verschil	huidige totale kosten	toek. totale kosten	huidige kosten per doc	toek. kosten per doc
Groep										
A	groot	59.341	8.092	48%	20%	-28%	6.292.679	858.090	106	106
B	middel	46.196	11.491	37%	28%	-9%	5.940.838	1.477.699	129	129
C	klein	18.591	21.380	15%	52%	37%	2.381.146	2.738.325	128	128
	Totaal	124.128	40.962	100%	100%	0%	14.614.663	5.074.115	118	124

nb: door afrondingsverschillen kan het totaal afwijken van de som der delen.

De tabel toont het effect van de verschuivingen tussen de groottegroepen die hierdoor ontstaat. Kolom 5 toont dat het productieaandeel in groep A. in de dal-jaren sterk afneemt, van 48% naar 20%. Het productieaandeel van de middengroep daalt licht, van 37% naar 28%. Maar het productieaandeel in groep C. neemt juist sterk toe, van 15% naar 52%.

De huidige gemiddelde kostprijs van 118 euro is deels het gevolg van het omvangrijke aandeel van de 'grootschalige' productie (48%) in groep A. tegen de lage kostprijs van 106 euro. Door de productieafname van alle posten verdwijnt dit schaalvoordeel voor een belangrijk deel.

In de toekomst wordt een veel groter deel van de productie kleinschaliger gerealiseerd tegen een hogere kostprijs. De totale toekomstige kosten voor groep C. worden daardoor (veel) groter dan de totale toekomstige kosten voor groep A. Door deze productieverschuiving stijgen de totale kosten per document met circa 6 euro, van 118 euro per document naar 124 euro per document.

schaalkosten van 6 euro waarschijnlijk een onderschatting

Deze stijging van 6 euro als gevolg van schaalnadelen is waarschijnlijk een onderschatting van het werkelijke effect.

In bovenstaande inventarisatie is niet meegenomen een mogelijke (verdere) stijging van de kostprijs per document van groep C. als gevolg van een verdere daling van de gemiddelde productieschaal. De huidige kostprijs van 128 euro voor groep C. is gebaseerd op de huidige schaalomvang van de posten. Door de productieafname daalt de (gemiddelde) productie van deze kleine posten van 238 documenten nu tot 206 documenten in de toekomst. Indien de uitgifte van reisdocumenten in de (zeer) kleine posten gehandhaafd blijft, is het goed mogelijk dat de kostprijs van deze groottegroep stijgt ten opzichte van het huidige gemiddelde van 128 euro.

Daarnaast bevat groep C. nu nog relatief veel posten in lage lonen landen. Doordat veel posten uit groep B. met relatief hoge loonkosten verschuiven naar groep C., zullen deze posten een extra prijseffect in deze groottegroep creëren.²⁹

Een eventuele stijging van de kostprijs van groep C. heeft een versterkt effect hebben op de totale kostprijs, omdat deze groep in de dal-jaren verreweg het grootste aandeel in de productie heeft.

²⁹ Met andere woorden het prijseffect van de hogere lonen in de groep middelgrote posten wordt nu waarschijnlijk nog deels gecompenseerd door hun productieomvang. Daarom is nu de kostprijs voor de middelgrote groep ondanks de hogere lonen nog gelijk aan de kostprijs van de groep kleine posten. Maar na de daling van de productieomvang verdwijnt waarschijnlijk deze demping.

5.4 Kosten zo snel mogelijk afbouwen

In paragraaf 5.2 is duidelijk geworden dat BZ periodiek het dekkingsverlies van 66% dient op te vangen met een reductie van de kosten van dezelfde omvang. Dit betekent een aanzienlijke organisatorische opgave. In deze paragraaf worden mogelijkheden geschetst om deze opgave in te vullen.³⁰

afbouw personeelsbestand

De grootste kostenafname dient te komen van het afbouwen van de personele inzet voor reisdocumenten. Veel kosten hangen samen met de personele inzet. Hieronder worden mogelijkheden geschetst om de personele inzet af te bouwen.

- *natuurlijk verloop*
Het dient de aanbeveling om met het oog op de aanstaande productieafname geen nieuw personeel meer aan te nemen. Het personeelsbestand kan op die manier in de komende jaren worden afgebouwd door natuurlijk verloop. Naar mate personeel tussen afdelingen uitwisselbaar zijn, kan dit beleid ambassade-breed worden geïmplementeerd;
- *alternatieve inzet personeel*
Het voordeel van ambassades en consulaten is dat er meer (primaire) taken worden verricht dan alleen het verwerken van aanvragen voor reisdocumenten. Het dient de aanbeveling om mensen uit het reisdocumentenproces tijdens de dal-jaren zo veel mogelijk productief in te zetten op andere afdelingen. Op deze manier blijft de know-how van het reisdocumentenproces op de ambassade deels behouden;
- *bij-/omscholen personeel*
Bij het vinden van alternatieve inzet van het personeel is het mogelijk om dit proces te faciliteren met het bij-/omscholen van personeel. Hiermee kan een flexibeler inzet van het bestaande personeel gecreëerd worden. Een hogere mate van flexibiliteit van het personeel op de posten is met het oog op de aanstaande productiegolven een voordeel;
- *tijdelijke inhuur tijdens piek-jaren*
Na de dal-jaren zal de personeelsinzet voor reisdocumenten opnieuw moeten worden opgebouwd. Het dient de aanbeveling om bij de personeelsopbouw deels te werken met tijdelijke contracten of met het extern inhuren van personeel. De mogelijkheden hiervoor zijn onder meer afhankelijk van het arbeidsrecht voor het lokale personeel. Deze tijdelijke inhuur biedt meer mogelijkheden om het personeelsbestand weer af te bouwen tijdens de dal-jaren.

afbouwen huisvestingskosten

Bij een lagere personeelsinzet zal ook een deel van de huisvestingsbehoefte afnemen. Het is belangrijk om voor de huisvesting een alternatief (productief) gebruik te vinden. De dekking voor deze huisvestingskosten valt weg door de lagere reisdocumentenproductie. Zonder alternatieve aanwending van deze kantoorruimte, zullen deze kosten volledig op het budget van BZ komen te rusten.

Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het verhuren van kantoorruimte. Mogelijk is een groter deel van de post niet (meer) in gebruik. Bij het wegvallen van productieve activiteiten stijgt het ruimtegebruik van de resterende taken. Door deze taken in een kleiner deel van de ambassade te huisvesten en het restant van de post te verhuren (bijvoorbeeld aan de ambassade van een ander land) kan aanzienlijk worden bespaard op de huisvestingskosten.

³⁰ Het is hierbij waarschijnlijk en niet te voorkomen dat zaken worden genoemd die reeds helder op het netvlies van bestuurders staan. Niettemin wordt hier ten behoeve van de volledigheid een zo breed mogelijk opsomming gegeven.

sluiten of verhuizen van frontoffices

In de periode 2010 tot 2017 is het aantal frontoffices wereldwijd afgenomen van 127 naar 106. De wereldproductie is in deze periode afgenomen van circa 160.500 naar circa 124.000. Het gemiddelde aantal aanvragen per post is iets gedaald, van circa 1.263 naar circa 1.108. Gemiddeld zijn er blijkbaar meer ‘grote frontoffices’ gesloten dan ‘kleine frontoffices’. Het gemiddelde aantal aanvragen per post zal in de dal-jaren fors afnemen naar 366 aanvragen.

Er is derhalve sprake van een daling van de (gemiddelde) postomvang. Het dient de aanbeveling om te overwegen of niet meer (kleine) frontoffices gesloten kunnen worden. De komende jaren zal namelijk sprake zijn van een verdere schaalverkleining van de productie. Bij een ongewijzigde huisvestingssituatie, zal deze schaalverkleining leiden tot een (aanzienlijke) (verdere) stijging van de kosten. Dit leidt tot de vraag of deze kleine (relatief dure) frontoffices gehandhaafd dienen te blijven.

Hierbij is het mogelijk om - in plaats van met een ‘traditionele’ frontoffice – de aanvragers bij deze posten te bedienen met alternatieve aanvraagmogelijkheden. Dat kan bijvoorbeeld door het digitaliseren van aanvragen of door het inzetten van externe dienstverlening (zie paragraaf 5.5).

5.5 Inzet van externe dienstverlening (EDV)

pilot in Edinburg

Momenteel loopt in Edinburg een pilot met het uitbesteden van de frontoffice-taak aan een externe dienstverlener (EDV). Met de pilot wordt aanvragers de mogelijkheid gegeven om, tegen betaling van een service-vergoeding van 24 Britse pond (circa 27 euro) bovenop het bestaande legestartief, een reisdocument aan te vragen in Edinburg. Een substantieel aantal aanvragers geeft de voorkeur aan het betalen van deze service-vergoeding ten opzichte van het afreizen naar Londen.

geen frontoffice kosten, wel legesopbrengsten

Voor BZ zijn de aanvragen die vanuit de externe dienstverlener in Edinburg worden gedaan vanuit kostenperspectief voordelig. Per aanvraag ontvangt BZ 94 euro aan leges. De frontoffice-kosten zijn afwezig. De overige (resterende) kosten bedragen circa 35 voor de RSO en het Contact Center. Dit resulteert in een batig saldo per reisdocument aangevraagd bij een EDV van circa 69 euro.

Wanneer dergelijke EDV's op grote(re) ingezet zouden worden, dan zou dit kostenvoordeel in eventuele toekomstige inventarisaties dienen te worden meegerekend. De resulterende kostprijs zou, op basis van de gegevens in bovenstaande situatie, lager zijn naarmate het aandeel van de jaarproductie dat wordt gerealiseerd door (goedkopere) EDV's groter wordt.

Overigens is het op dit moment zo dat het legestartief van BZ van 94 euro per document lager is dan de huidige kostprijs van 118 euro per document. De totale opbrengsten van de dienstverlening zijn dus lager dan de totale kosten. Er wordt derhalve geen ‘winst’ gemaakt³¹. Niettemin kan de kostprijs van individuele posten (fors) hoger of lager zijn dan de gemiddelde kostprijs. Voor individuele posten is het dus wel mogelijk dat er ‘winst’ wordt gemaakt. Dit is een logisch voortvloeisel van het begrip ‘gemiddelde kostprijs’. Belangrijk is echter dat de totale legesopbrengsten de totale kosten niet overstijgen.

³¹ Wat op basis van de legesvoorschriften niet is toegestaan.

nauwelijks extra backofficekosten

Een mogelijk nadeel van een externe dienstverlener, is dat dit zou kunnen leiden tot extra kosten in de backoffice, ten opzichte van de nu geïnventariseerde backofficekosten.

Hierbij kan gedacht worden aan extra handelingen in de backoffice, vanwege het ontbreken van bepaalde functionaliteiten bij de externe dienstverlener, zoals een raadpleegfunctie voor BRP-gegevens van de aanvrager. Ook is het mogelijk dat de aanvragen vanuit de externe dienstverlener van mindere kwaliteit zijn. Dit zou extra inspanningen in de backoffice vereisen om deze aanvragen vanuit de externe dienstverlener af te handelen.

Het beeld vanuit de pilot in Edinburgh is echter dat er nauwelijks sprake is van extra backofficekosten. De extra handeling als gevolg van het ontbreken van de BRP-functionaliteit vergt een minimale tijdsbesteding van circa 1 minuut per aanvraag. De kwaliteit van de aanvragen afkomstig van de externe dienstverleners wordt daarentegen door de beslismedewerkers als hoog aangeduid, waardoor de extra tijdsbesteding mogelijk alweer wordt ‘terugverdiend’.

vervangen frontoffice kleine of dure posten door externe dienstverleners

De voorlopig positieve ervaringen met de externe dienstverlener biedt ook perspectief in de omgang met de uitdagingen in relatie tot de dynamiek vanuit de aanstaande productiecyclus. Indien externe dienstverleners in meer landen kunnen worden ingezet, schept dit de mogelijkheid om de reisdocumentenaanvragen van kleine of relatief dure posten onder te brengen bij externe dienstverleners. Ook is het hier mogelijk om de aanvragers in een buitenlandse stad te bedienen middels periodieke bezoeken met een mobiel aanvraagstation.

Naast het kostenvoordeel, wanneer overeenkomstige financiële afspraken met de private partij kunnen worden gemaakt, biedt dit eveneens een flexibiliteitsvoordeel. De verantwoordelijkheid voor het terugbrengen van de productiecapaciteit (en de bijbehorende lasten) in de dal-jaren komt bij deze constructie te liggen bij de private partij.

5.6 Geen kostenbesparing zonder alternatieve inzet bespaarde productiemiddelen

De waargenomen toename van de kostprijs sinds 2012 zet mogelijkwijze aan tot het zoeken naar mogelijkheden om de van omvang van de kostprijs weer terug te brengen. Hierbij dient een belangrijk aandachtspunt in acht te worden genomen.

aandachtspunt bij kostenreductie

Het verstrekken van reisdocumenten vormt een onderdeel van het bredere takenpakket van BZ. Het uitgeven van reisdocumenten is daarom ‘ingebed’ in de organisatie als geheel en specifiek in het posten-netwerk van BZ. De kosten van verschillende onderdelen, bijvoorbeeld de huisvesting van posten, kunnen weliswaar worden toegerekend aan individuele taken, maar komen uiteindelijk voor rekening van BZ als geheel.

Wanneer bijvoorbeeld vanuit kostenoverwegingen wordt besloten om bij bepaalde (relatief dure) posten de dienstverlening ten aanzien van reisdocumenten te staken of anders/goedkoper in te richten, dan zal dit weliswaar leiden tot een kostenbesparing voor het reisdocumentenproces. Maar dit leidt alleen tot een kostenbesparing voor BZ als geheel, wanneer de ongebruikte productiemiddelen – in de vorm van formatie en huisvesting – een alternatieve inzet krijgen (binnen of buiten BZ).

alternatieve inzet bespaarde productiemiddelen

De productiemiddelen (formatie en huisvestingsruimte) kunnen bijvoorbeeld worden ingezet ten behoeve van één van de andere BZ-taken. De kosten voor deze productiemiddelen worden dan bij de kosten voor deze taken geschaard. Deze productiemiddelen vinden dan weer dekking vanuit de middelen die voor deze taken ter beschikking staan. Ook kunnen de productiemiddelen worden afgestoten. Er kan worden besloten om een post te huisvesten in een kleinere en goedkopere bedrijfsruimte, waardoor de huisvestingsruimte voor reisdocumenten verdwijnt. Evenzo kunnen medewerkers bij een andere werkgever worden ondergebracht.

Wanneer geen alternatieve inzet voor deze 'vrijkomende' productiemiddelen wordt gevonden, dan zullen deze kosten zonder dekking blijven voortbestaan. Zij drukken dan in principe op de overige taken en vormen daar een evenredige kostenverhoging. Er is dan weliswaar sprake van een kostenreductie voor reisdocumenten, maar niet voor BZ als geheel. Zonder het vinden van een alternatieve inzet van deze bespaarde productiemiddelen is er *de facto* geen kostenbesparing.

Bijlage

A Steekproefposten kostenonderzoek

Tabel A.1. Steekproefposten Kostenonderzoek

<i>nr</i>	<i>post</i>	<i>nr</i>	<i>post</i>
1	Londen	12	Kaapstad
2	Bern	13	Bangkok
3	Paramaribo	14	Singapore
4	Pretoria	15	Helsinki
5	Sydney	16	Boedapest
6	Istanboel	17	Buenos Aires
7	San Francisco	18	Santiago de Chile
8	Vancouver	19	Accra
9	Washington	20	Addis Abeba
10	Tel Aviv	21	Jakarta
11	Rabat	22	Kuala Lumpur