QuickScan onderzoek naar Thuisbezorgen en het digitaal aanvragen van producten.

Inhoud

Aanleiding 2
Afbakening 2
Bevindingen 3
Leerpunten / conclusies 6
Beantwoording onderzoeksvragen 7
Bijlage 1 8

Datum: 2 maart 2022

Onderzoekers: Arthur Rynja, Henk Jan Wittink

Status: Definitief, afgerond voor ambtelijk hoor- en wederhoor

Aanleiding

De gemeente Hollands Kroon bezorgt o.a. paspoorten, rijbewijzen en ID-kaarten bij haar inwoners aan huis (of op een ander gewenst adres). Gevraagd is te onderzoeken tegen welke kosten dit gedaan wordt en of dit kostenefficiënt is ten opzichte van de traditionele manier van het leveren van deze producten. Daarnaast is het waardevol om de voor- en nadelen in beeld te brengen vanuit het perspectief van de organisatie en van onze inwoners (w.o. kwaliteit van de dienstverlening).

Afbakening

De Toetsingskamer van de gemeente Hollands Kroon heeft de vraag gesteld onderzoek te doen naar de producten en diensten bij de publiekszaken die de gemeente thuis bezorgt en daarbij de onderzoeken tegen welke kosten dit in het verleden werd gedaan en hoe dit proces nu verloopt en tegen welke kosten.

Centrale vraagstelling
Wat is de waarde van het thuis bezorgen van de producten “paspoorten, rijbewijzen en ID-kaarten” en eventueel nog andere producten, in relatie tot de kosten, waardering van klanten en voor de organisatie.

Deelvragen daarbij:

Effectiviteit

1) Draagt het thuis bezorgen van producten en diensten bij aan de maatschappelijke doelen van de gemeente?
2) Wat is de waardering van onze inwoners over het thuis bezorgen van producten van publiekszaken?

Efficiëntie

a. Is het thuisbezorgen van genoemde producten kostenefficiënt in vergelijking met de traditionele manier van het leveren van deze producten?

In dit onderzoek betreft het de producten reisdocumenten en rijbewijzen en is voor zover mogelijk de situatie onderzocht waarin de gemeente deze producten nog traditioneel leverde (de eerste jaren vanaf de vorming van de gemeente Hollands Kroon.

Verantwoording
Het onderzoek is gedaan door middel van een dossierstudie en door middel van een interview met de directeur Bedrijfsvoering van de gemeente (M. Koster).

Onderzoeksperiode

De te onderzoeken periode loopt vanaf de vorming van de gemeente Hollands Kroon tot en met 2020 waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen een periode van traditionele dienstverlening en één waarin deze producten worden thuis bezorgd.

Uitvoering

Aanvankelijk was het idee om het onderzoek in een coproductie van interne capaciteit en externe ondersteuning de markt wegzetten. Omdat dit als een klein onderzoek (QuickScan) was gekwalificeerd was de idee om dit zoals ook het onderzoek naar de Belbus door een trainee of een jong afgestudeerde te laten uitvoeren. De zoektocht naar een trainee is niet gelukt en derhalve is dit onderzoek door de Toetsingskamer zelf uitgevoerd.

Bevindingen

Bij de vorming van de gemeente Hollands Kroon is een strategische visie neergelegd met daarin onder andere als uitgangspunt benoemd “Digitaal, tenzij…..”. De idee daarachter is, zoveel als kan, te automatiseren met daarbij een betere dienstverlening voor ogen.

Bij het thuisbezorgen van documenten en het innemen van aanvragen is gedacht vanuit het perspectief van onze inwoners en niet eens zo zeer vanuit het perspectief van besparen of bezuinigen. Hollands Kroon is een gemeente met een groot oppervlak. Qua oppervlakte hoort Hollands Kroon bij de grootste gemeenten in Nederland. Wanneer inwoners van de gemeente Hollands Kroon voor producten zoals rijbewijzen, paspoorten, c.s. naar het gemeentehuis moeten, dan vraagt dat onevenredig veel tijd en daarnaast, uit het oogpunt van dienstverlening spreekt het ook tot de verbeelding om producten aan huis te bezorgen en aanvragen digitaal af te handelen. Met producten zoals paspoorten en rijbewijzen kan de gemeente Hollands Kroon echt het verschil maken en kan zij op dit punt ook invulling geven aan haar visie.

Deze vorm van dienstverlening is gepaard gegaan met het sluiten van de servicepunten (en een paar jaar later ook de balie). Hier was in het begin wel weerstand tegen. De gedachte om helemaal naar Anna Paulowna te moeten voor die enkele keer dat men nog wel naar het gemeentehuis moet was een grote verandering. En aan de andere kant, de angst bij de organisatie zelf om een deel van het proces (de bezorging) aan anderen over te laten (los te laten).

Besluitvorming hieromtrent heeft op 3 juni 2013 in het college van Burgemeester en Wethouders plaatsgevonden. In 2014 heeft de gemeente deelgenomen aan een landelijke “proeftuin thuisbezorgen van reisdocumenten” waartoe een convenant is ondertekend met het Ministerie van BZK (samen met

een aantal andere gemeenten). Deze proeftuin had een looptijd van ca. 6 maanden. Hierover is de gemeenteraad op 29 juli 2014 geïnformeerd.

Uit de aangeleverde stukken is een eindevaluatie bijgevoegd over het thuisbezorgen van reisdocumenten. Dit rapport heeft betrekking op de 'proeftuin'. De gemeente Hollands Kroon wordt hier weliswaar niet genoemd als deelnemer, ofschoon zij hier wel aan heeft meegedaan. Zij was alleen niet bij de eerste gemeenten van deze 'proeftuin'. De bevindingen uit de eindevaluatie zijn derhalve wel van toepassing op Hollands Kroon.

Deze weerstand tegen de sluiting van de servicepunten is de afgelopen jaren verdwenen. De heersende gedachte is inmiddels wel omgedraaid. Inmiddels is de notie om meer en meer diensten digitaal aan te bieden en dat het zelfs vreemd wordt gevonden dat de gemeente nog moet langskomen om de dienstverlening af te ronden? Dit laatste houdt verband met de huidige wet- en regelgeving hieromtrent die nog beperkingen in zich heeft. Het geeft wel aan dat er in de "mindset", zowel van onze inwoners als van de gemeente een behoorlijke ontwikkeling is doorgemaakt.

Daarnaast is er ook iets veranderd in de bejegening van onze collega's. Bij het thuisbezorgen van producten is er vrijwel geen sprake meer van agressie gericht op onze medewerkers. Het aantal incidenten is zichtbaar gedaald. Een mooie bijvangst. Daarnaast is dit onderdeel van de gemeentelijke organisatie de ogen en oren geworden in de plaatsen, wijken en buurten. Het trainingsaanbod voor de medewerkers is hier ook op aangepast.

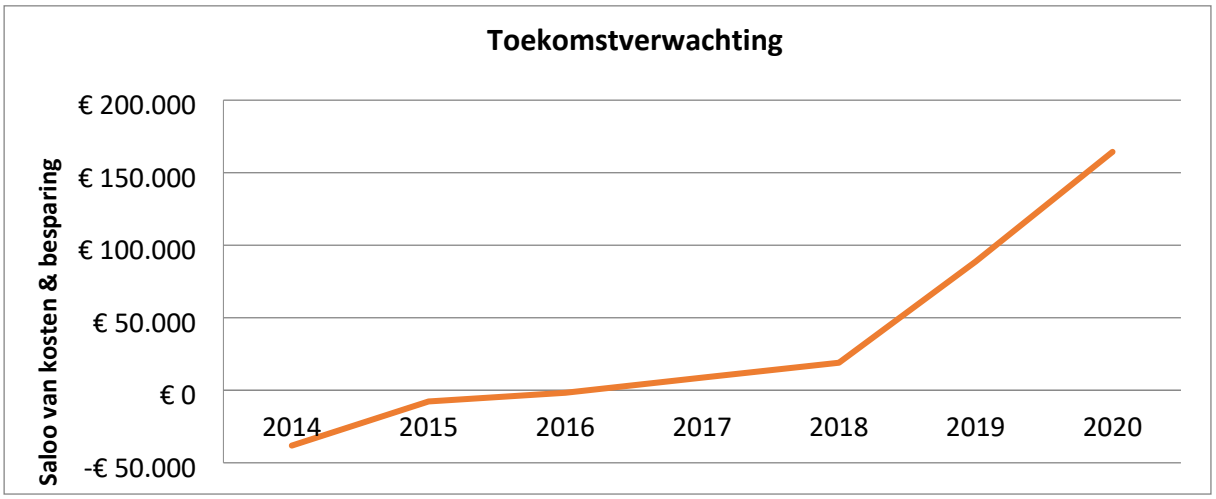
Uitgangspunt van deze "business case" is dat de kosten van deze nieuwe vorm van dienstverlening zonder extra kosten tot stand is gekomen.

Het is niet echt een formele business case geworden (of in ieder geval vastgesteld door het college of gemeenteraad) in de zin dat de kosten en opbrengsten met elkaar in verband zijn gebracht maar de inverdieneffecten moesten zijn, de besparingen door sluiting van de balie en servicepunten in de gemeente.

In de stukken is wel een calculatie van kosten en opbrengsten aangetroffen van het thuisbezorgen van reisdocumenten en later in de tijd ook van het product rijbewijzen. Deze opstelling ziet er positief uit. Zie ook de tabel en de grafiek hierna en daarbij is aangegeven dat de kosten / opbrengsten binnen het programma dienstverlening (en zonder extra middelen) binnen de begroting zijn opgevangen.

Documenttype	Aantal 2014	Prognose 2015	Prognose 2016	Prognose 2017	Prognose 2018	Prognose 2019	Prognose 2020
Aantal reisdocumenten	2734	8671	10130	9057	7999	990	950
Kosten	€ 38.139,30	€ 86.710,00	€ 101.300,00	€ 90.570,00	€ 79.990,00	€ 9.900,00	€ 9.500,00
Aantal rijbewijzen	0	0	3370	3400	3430	3460	3500
Kosten	€ 0,00	€ 0,00	€ 33.700,00	€ 34.000,00	€ 34.300,00	€ 34.600,00	€ 35.000,00
Kosten	**€ 38.139,30**	**€ 86.710,00**	**€ 135.000,00**	**€ 124.570,00**	**€ 114.290,00**	**€ 44.500,00**	**€ 44.500,00**

Besparing	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Servicepunten	€ 0,00	€ 40.000,00	€ 40.000,00	€ 40.000,00	€ 40.000,00	€ 40.000,00	€ 40.000,00
0,78 fte burgerzaken	€ 0,00	€ 39.000,00	€ 39.000,00	€ 39.000,00	€ 39.000,00	€ 39.000,00	€ 39.000,00
0,22 fte burgerzaken	€ 0,00	€ 0,00	€ 11.000,00	€ 11.000,00	€ 11.000,00	€ 11.000,00	€ 11.000,00
0, 5 fte receptie	€ 0,00	€ 0,00	€ 18.878,00	€ 18.878,00	€ 18.878,00	€ 18.878,00	€ 18.878,00
Verbouwen balie	€ 0,00	€ 0,00	€ 10.000,00	€ 10.000,00	€ 10.000,00	€ 10.000,00	€ 0,00
Verhuur 160 m²	€ 0,00	€ 0,00	€ 14.400,00	€ 14.400,00	€ 14.400,00	€ 14.400,00	€ 0,00
Sluiten MFA	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 100.000,00
Opbrengst	**€ 0,00**	**€ 79.000,00**	**€ 133.278,00**	**€ 133.278,00**	**€ 133.278,00**	**€ 133.278,00**	**€ 208.878,00**
Besparing	€ -38.139,30	€ -7.710,00	€ -1.722,00	€ 8.708,00	€ 18.988,00	€ 88.778,00	€ 164.378,00



De lijn hierboven representeert de verwachting van het saldo van de kosten en opbrengsten die hiermee gemoeid zijn.

Deze kostenopstelling is niet formeel betrokken in de besluitvorming en evenmin is deze als zodanig in de meerjarenbegroting verwerkt. Wel is zeker dat de sluiting van de servicepunten en het MFA v.w.b. het publieksdeel een feit is. De besparing op de formatie, welke een substantieel onderdeel is van de besparing is niet 1:1 aanwijsbaar en zichtbaar doorgevoerd.

Financieel
In 2014 is er een collegevoorstel aangeboden om te starten met een pilot “bezorgen reisdocumenten”. Dit voorstel is aangenomen. Gerefereerd is aan “Stip 2018” waarin de visie van de gemeente Hollands Kroon is verwoord. De kosten (incidenteel) van deze pilot zijn becijferd op ca. € 50.000.
De kosten zijn ten laste van de begroting 2014 gekomen. De pilot had een looptijd van 1 maand en is alleen intern geëvalueerd en direct als werkwijze voortgezet. De pilot is als een succes gekwalificeerd maar is alleen niet gecommuniceerd met de gemeenteraad.

Een DT-voorstel uit 2014 is onderdeel van het dossier waarin de kosten van de pilot zijn opgenomen en waarbij ook is voorgesteld om in de meerjarenbegroting 2015-2018 een bedrag op te nemen van ca. € 155.000. Dit bedrag correspondeert niet met de opstelling die hierboven is opgenomen en evenmin is expliciet zichtbaar gemaakt in de begroting 2015-2018 of deze claim is gehonoreerd. De kosten van het bezorgen verhouden zich ogenschijnlijk wel met de legesontvangsten, al is in dit voorstel geen relatie gelegd met de verwachte besparingen.

Leerpunten / conclusies

Wanneer de gemeente meedoet aan een pilot dan is het goed om hier expliciet bij stil te staan. Bij de afloop ervan of bij het voortzetten van een nieuwe situatie. In het collegevoorstel is expliciet aangegeven dat de pilot een maand zou duren en dat deze ook geëvalueerd zou worden. Dit is niet gebeurd, behoudens een externe evaluatie “eindevaluatie proeftuin” waar de gemeente Hollands Kroon geen deel uit maakt. Leerpunt is om expliciet te sturen op opvolging van de besluitvorming (in dit geval een evaluatie) en hierover te rapporteren richting College / Raad. Dit hoeft niet persé tot formele besluitvorming te leiden maar met bijvoorbeeld een raadsmemo informeren we de gemeenteraad over een dergelijke ontwikkeling. Een ontwikkeling die in dit geval impact heeft op onze inwoners.

Een pilot vraagt meer dan alleen enthousiaste medewerkers die innovaties “omarmen”. Er moet ruimte zijn voor de beheersmatige aspecten van innovaties om implementatie naar de nieuwe werkwijze mogelijk te maken. Dergelijke wijzigingen werken door in (veel) systemen en processen en hebben mogelijk ook gevolgen voor andere teams binnen de organisatie.

Wanneer voorstellen worden gemaakt om een pilot te starten en/of een andere werkwijze te introduceren, dan vraagt dit om een financiële paragraaf. In de voorstellen zijn deze wel opgenomen maar het is niet zondermeer duidelijk hoe/of deze zijn verwerkt in de begroting of dat deze zijn opgevangen binnen het financieel kader van de begroting van het betreffend jaar. Dit lijkt wel zo te zijn omdat er de afgelopen jaren geen afwijkingen zijn gerapporteerd. De monitoring van maatregelen (met een financieel effect) kan niettemin beter.

Belangrijke kernwaarden van de gemeente zijn lef en innovatie. Deze kernwaarden betekenen niet alleen de ruimte zoeken om vernieuwingen op te pakken en met elkaar te leren maar ook hierover aan de voorkant het gesprek hierover aan te gaan met de gemeenteraad. De gemeenteraad staat hier open voor, gelet op de vernieuwingen die sinds de vorming van de gemeente Hollands Kroon zijn doorgevoerd. Het verdient aanbeveling om ook de kernwaarde “contact” hierbij te betrekken. Contact met gemeenteraad, college, inwoners en de eigen organisatie.

Gelet op het bovenstaande is een belangrijk leerpunt om toch vooral bewust te zijn van de impact van een innovatie, een pilot / organisatieontwikkelingen op mens en organisatie. In deze casus, zowel voor de medewerkers van de gemeente (zoals het aanleren van andere vaardigheden, een nieuwe procesgang van stukken, de ketengevolgen voor de organisatie) als ook voor onze inwoners. Zij moeten in deze “beweging” worden meegenomen. De dienstverlening is wezenlijk veranderd en dit vraagt het nodige van de mens.

Beantwoording onderzoeksvragen

Vraag: Draagt het thuis bezorgen van producten en diensten bij aan de maatschappelijke doelen van de gemeente?

Antwoord: JA. Thuisbezorgen past in de visie op de dienstverlening van de gemeente Hollands Kroon. Deze visie is in de begrotingen van de afgelopen jaren steeds uitgedragen en dat geldt ook voor de “Stip 2018”. Dit past ook nog steeds bij het project “Focus 2023”, waar onze inwoners op nummer 1 staan.

Vraag: Wat is de waardering van onze inwoners over het thuis bezorgen van producten van publiekszaken?

Antwoord: De waardering van onze inwoners over het thuis bezorgen is in beeld door middel van periodieke metingen. De waarderingscijfers zijn sinds 2019 in beeld en zijn goed te noemen (een waardering tussen 8,5 en 9,4). Deze informatie is de afgelopen jaren wel in beeldvormende vergaderingen met de gemeenteraad gedeeld maar heeft pas in de begroting 2022 expliciet een plek in de vorm van een KPI. De aanvankelijke aarzelingen over deze vorm van dienstverlening lijken daarmee wel weggeëbd.

Vraag: Is het thuisbezorgen van genoemde producten kostenefficiënt in vergelijking met de traditionele manier van het leveren van deze producten?

Antwoord: Ja, het is kostenefficiënt op basis van de berekeningen die gemaakt zijn. De doorwerking ervan

in de begrotingen door het ontbreken van de expliciete zichtbaarheid van de ingeboekte besparingen is evenwel niet goed te maken.

Bijlage 1

Lijst met documenten betrokken bij het onderzoek;

1. Eindevaluatie van de proeftuin thuisbezorgen van reisdocumenten / 9 december 2013
2. Technische vragen: thuisbezorgen reisdocumenten / 21 februari 2017
3. CV, Thuisbezorgen rijbewijzen, 28 maart 2017
4. Convenant inzake de proeftuin thuisbezorgen van reisdocumenten
5. Bijlage 1, tarieven voor thuisbezorgen van documenten
6. DT-voorstel, verbeteren dienstverlening en verminderen klantenstroom, 22 april 2014
7. Modelberekening voor financiële onderbouwing
8. Bijlage 1, tarieven
9. Proces Pilot Thuisbezorgen Reisdocumenten
10. CV bezorgen reisdocumenten
11. Cijfers AMP inzake operationele prestaties en waardering over dienstverlening / thuisbezorgen van de jaren 2019, 2020 en 2021