

Eindelijk concurrentie in overheidsdienstverlening?

Op de valreep van het tweede Paarse kabinet hebben de ministers Jorritsma van Economische Zaken en De Vries van Binnenlandse Zaken aangekondigd een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid om het verstrekken van paspoorten en rijbewijzen niet langer slechts voor te behouden aan de gemeente waar men is ingeschreven.¹ De keuze die de burger hiermee zou krijgen, moet de concurrentie tussen gemeenten bevorderen. Dit zou een kostendrukkend effect op de legestarieven hebben, zo is de gedachtegang van de toenmalige ministers.

De grote verschillen in legestarieven voor gemeentelijke diensten zijn al jaren een doorn in het oog van het Rijk. Door de invoering van de nieuwe generatie reisdocumenten zijn ook praktisch de mogelijkheden om met name paspoorten bij andere gemeenten aan te vragen dichterbij gekomen. Want sinds oktober 2001 worden de paspoorten centraal aangemaakt en dient de gemeente voornamelijk nog als doorgeefluik.

Concurrentie in de overheidsdienstverlening kan als een grote stap voorwaarts worden gezien. Het doorbreken van de overheidsmonopolies op dienstverlening zou louterend kunnen werken op de servicegerichtheid van de overheid. Eindelijk kan de burger door zijn shopgedrag de gemeenten een sterke prikkel geven om scherp te zijn op de prijs en kwaliteit van de dienstverlening. Kortom, een wenkend perspectief waarvan je je kunt afvragen waarom het nooit eerder is overwogen.

Toch is concurrentie in de verstrekking van paspoorten en rijbewijzen niet geheel nieuw. Op minstens één plek in Nederland heeft men bewust een situatie gecreëerd waar afdelingen burgerzaken daadwerkelijk concurreren om de gunsten van de burger. Het is aan te raden dat de onderzoekers van het ministerie juist hier gaan kijken om de effecten van concurrentie in de reisdocumenten te begrijpen. Dan zal snel duidelijk worden dat misschien niet alle effecten van de gecreëerde keuzevrijheid voor burgers even wenselijk zijn.

De plek waar het om gaat, is ons aller hoofdstad Amsterdam. De meer dan 720.000 inwoners hebben de keus uit vijftien locaties, verspreid over veertien stadsdelen om hun reisdocumenten af te halen afhankelijk van waar ze wo-

nen, werken of toevallig zijn. Iedere locatie kent haar eigen openingstijden, voorlichtingsmateriaal en dienstverleningsbeleid. De één biedt een kinderspeelhoek in de wachtruimte. De ander maakt het de burger makkelijker door ook een pasfoto-automaat te bieden. Een volgende gaat prat op zijn ruime en gratis parkeergelegenheid of propageert zijn ruime openingstijden en korte wachttijden. Alleen de prijs van het paspoort is door het gemeentebestuur voor alle stadsdelen gelijk gesteld (dit tarief is gelijk aan het inmiddels door het Rijk vastgestelde maximumtarief).

De concurrentie vindt daardoor met name plaats op de kwaliteit van de dienstverlening en het klantgemak. De stadsdeelbesturen zijn zelf verantwoordelijk voor de keuzen die zij maken ten aanzien van dienstverleningsniveau en bedrijfsvoering. De kosten die zij hiervoor maken, moeten gefinancierd worden uit de legesinkomsten en het budget dat het stadsdeel krijgt uit het stadsdeelfonds. Aangezien de legesinkomsten nergens kostendekkend zijn, gaat investeren in de dienstverlening direct ten koste van andere prioriteiten die het stadsdeel stelt. Alleen op de kwaliteit van de paspoortverstrekking en de gegevensregistratie in het GBA (GBS) houdt de centrale stad nog invloed via het Register Amsterdam. Kortom, een situatie die op veel vlakken vergelijkbaar is met een situatie die de toenmalige ministers beoogden toen zij opdracht gaven tot het onderzoek.

De verschillen die tussen de stadsdelen zijn ontstaan sinds de invoering van de deelraden zijn recentelijk inzichtelijk geworden in een benchmarkonderzoek.² Aan dit onderzoek hebben de afdelingen burgerzaken van dertien van de veertien stadsdelen meegedaan. In de *benchmark* werden de afdelingen vergeleken vanuit drie invalshoeken,

te weten die van de klant (dienstverlening), die van het bestuur (kwaliteit en beleidseffectiviteit) en die van de organisatie (efficiency).

Uit de *benchmark* komen de volgende interessante constatering ten aanzien van de concurrentie tussen de stadsdelen naar voren: Er is wel degelijk sprake van shopgedrag van de inwoners. Sommige afdelingen burgerzaken zijn ontegenzeggelijk populairder bij de burgers dan anderen. Dit kan niet alleen verklaard worden door de omvang van het stadsdeel. De stadsdelen die populairder zijn bij de burgers deden het over het algemeen ook beter op dienstverleningsaspecten die in de benchmark gemeten zijn, zoals openingstijden, wachtruimte faciliteiten, doorlooptijden, internetondersteuning en klantmonitoring/klantwaardering. Ook hadden deze stadsdelen expliciet beleid gemaakt op de dienstverleningsaspecten.

Deze goede prestaties in de dienstverlening hebben echter een prijs. Omgerekend naar de bijdrage per inwoner uit het stadsdeelfonds, moesten deze stadsdelen ook per inwoner meer toeleggen op het hebben van een afdeling burgerzaken dan degenen die de dienstverlening een minder hoge prioriteit gaven. Er bleek bijvoorbeeld een statistisch relevant verband te bestaan tussen de prestaties op het gebied van efficiency en de openingstijden. Hoe minder gelegenheid de burgers hadden om bij het stadsdeel langs te komen, des te minder hoefden de stadsdelen per inwoner bij te leggen uit hun algemene middelen voor het hebben van een afdeling burgerzaken.

De stadsdelen die veel aandacht aan dienstverlening gaven sneden zichzelf dus op het financiële vlak in de vingers. Zolang een extra bezoeker nog altijd meer kost dan hij opbrengt, lijkt het rationeel beleid om de toename van het aantal bezoekers niet te stimuleren.

Binnen de gemeente leidde het onderzoek tot een drang naar meer samenwerking tussen de stadsdelen. Onder andere speelde de discussie of niet alle stadsdelen een minimum basispakket aan diensten zouden moeten verstrekken. Dit veronderstelt dat men overal voor dezelfde diensten terecht kan, dat de stadsdelen gelijke openingstijden zouden gaan hanteren en dat bijvoorbeeld een gemeenschappelijke maximale doorlooptijd zou kunnen worden gegarandeerd. Een optie was het gemeenschappelijk basispakket in de vorm een soort kwaliteitshandvest te gieten. De ideeën over een verstrekkend gemeenschappelijk basispakket stuitten op een aantal praktische bezwaren, die er toe leidden dat geen van de stadsdelen een minimumniveau van dienstverlening durfde te garanderen (buiten het minimale wettelijke kader). Kern van het probleem was gelegen in het feit dat de stadsdelen door de open grenzen hun aanloop niet konden inschatten. Als de afdeling burgerzaken van het aanpalende stadsdeel bijvoorbeeld onverhoeds gesloten is, dan kan dat leiden tot onverwachte wachtrijen bij de omliggende stadsdelen. Omdat de onverwachte sluitingen bij de buurstadsdelen niet binnen de invloedssfeer van het eigen stadsdeel vallen, kan er niet op worden begroot en kan geen garantie worden gegeven voor bijvoorbeeld de doorlooptijden.

De ideeën over een verstrekkend gemeenschappelijk basispakket stuitten op een aantal praktische bezwaren, die er toe leidden dat geen van de stadsdelen een minimumniveau van dienstverlening durfde te garanderen (buiten het minimale wettelijke kader). Kern van het probleem was gelegen in het feit dat de stadsdelen door de open grenzen hun aanloop niet konden inschatten. Als de afdeling burgerzaken van het aanpalende stadsdeel bijvoorbeeld onverhoeds gesloten is, dan kan dat leiden tot onverwachte wachtrijen bij de omliggende stadsdelen. Omdat de onverwachte sluitingen bij de buurstadsdelen niet binnen de invloedssfeer van het eigen stadsdeel vallen, kan er niet op worden begroot en kan geen garantie worden gegeven voor bijvoorbeeld de doorlooptijden.

De mogelijkheden tot samenwerking tussen de afdelingen burgerzaken leidden tot grofweg drie scenario's:

- Het eerste scenario is autonomie-model gedoopt en gaat uit van het sluiten van de grenzen tussen de stadsdelen. Burgers kunnen niet meer shoppen en alleen nog bij de afdeling burgerzaken van hun eigen stadsdeel terecht. De situatie bij de stadsdelen wordt daarmee meer gelijk getrokken met de situatie bij gewone gemeenten. De afdelingen zijn dan beter in staat om hun bezoekersvolume in te schatten en kunnen daardoor garanties gaan afgeven ten aanzien van de dienstverlening aan de burger.
- Het tweede scenario gaat uit van meer concurrentie tussen de stadsdelen en wordt aangehaald als het concurrentiemodel. Burgers hebben maximale keuze en stadsdelen kunnen zich optimaal op de dienstverlening onderscheiden indien men dat beleidsmatig wenselijk vindt. Mocht men voor een dergelijk scenario kiezen, dan zou dit onder andere betekenen dat in de verdeling van het stadsdeelfonds naast bijvoorbeeld de component voor het aantal inwoners jaarlijks ook rekening wordt gehouden met het wisselende transactievolume of de bezoekersaantallen bij de afdelingen burgerzaken.³
- Het derde scenario gaat uit van meer samenwerking en meer regie vanuit de centrale stad. Het model wordt daarom ook wel het regiemo-

del genoemd. De afdelingen burgerzaken worden dan vanuit het belang van de burgers meer als één samenhangend geheel beschouwd. Er kan dan bijvoorbeeld een spreidingsbeleid plaatsvinden voor de openingstijden. Iedere avond kan er dan wel ergens in Amsterdam een afdeling burgerzaken open zijn. Voor de financiering vanuit het stadsdeelfonds zou dit scenario betekenen dat het deel voor de afdelingen burgerzaken uit het fonds wordt afgescheiden en vanuit de centrale regiefunctie wordt verdeeld op basis van de gemaakte afspraken over bijvoorbeeld de spreiding van de openingstijden, capaciteit en diensten-aanbod.

Gegeven de behoefte van de stadsdeelbesturen om zich juist ook via de dienstverlening te profileren naar de eigen stadsdeelinwoners, bestaat er onder de meeste direct betrokkenen een voorkeur om op de ingeslagen weg van het concurrentiemodel verder te gaan. Bediscussieerd wordt nu in hoeverre het wenselijk is de financiering uit het stadsdeelfonds aan te passen aan deze gewenste ontwikkeling.

Wat valt uit het voorbeeld van de gemeente Amsterdam te leren over de introductie van plaatsonafhankelijke verstrekking van reisdocumenten in alle gemeenten? Op basis van de ervaringen bij de stadsdelen durf ik de volgende voorstellingen aan:

- De introductie van concurrentie zal naar verwachting leiden tot significant shopgedrag van burgers. Bepaalde afdelingen burgerzaken zullen populairder worden dan anderen. Ik heb echter het idee dat niet zozeer de prijs van het reisdocument doorslaggevend voor de voorkeur van burgers voor specifieke gemeenten zal worden, als wel het gemak waarmee het reisdocument kan worden afgehaald. Openingstijden, wachttijden, bereikbaarheid en bijvoorbeeld parkeergelegenheid zullen veel meer bepalen wie waar heengaat voor zijn paspoort en rijbewijs.
- Aangezien extra klandizie in de meeste gevallen ook zal leiden tot extra netto kosten (na aftrek van de leges) bestaat er een grote kans dat introductie van de concurrentie niet prijsverlagend maar prijsverhogend zal werken. Daar waar nog

geen maximumtarief geldt voor de verstrekking van reisdocumenten – zoals bij de rijbewijzen en Europese ID-kaarten – zullen de populaire gemeenten proberen hun concurrentievoordeel te gelde te maken en minimaal kostendekkend te gaan werken.

- Bepaalde minder populaire gemeenten zullen tegelijkertijd de strategie gaan overwegen om de kosten die men maakt voor het hebben van een afdeling burgerzaken tot een minimum te gaan beperken. Dit wordt een des te aantrekkelijkere beleidsoptie als door bezuinigingsoperaties het water de gemeente tot de lippen staat en er voor de burgers voldoende alternatieven in de omgeving aanwezig zijn. Vooral voor kleinere gemeenten zal dit een aantrekkelijk alternatief lijken. Ook de regels omtrent de functiescheiding bij de intake en verstrekking van de nieuwe generatie reisdocumenten dwingen veel afdelingen tot een uitbreiding van de minimale bezetting van de afdeling burgerzaken tot een niveau dat hoger ligt dan voorheen. Een eerste rationele stap voor deze kleine gemeenten daarbij zou kunnen zijn door prijsverhoging en dienstverleningsversobering de klanten vanzelf weg te jagen. De kans is groot dat het aantal locaties waar burgers voor hun reisdocumenten terecht kunnen daardoor zal afnemen en de gemiddelde afstand voor een burger naar het dichtstbijzijnde loket zal toenemen.

Voor de burger zullen de effecten van de concurrentie bij de verstrekking van reisdocumenten naar verwachting niet alleen onverdeeld positief zijn. Als belangrijkste oorzaken kunnen worden aangewezen:

1 De constatering dat bij een zeer groot aantal gemeenten de verstrekking van reisdocumenten niet kostendekkend plaatsvindt gegeven de op dit moment gehanteerde legestarieven. Ieder extra verstrekt reisdocument vergroot in theorie daardoor het verlies.

2 De reisdocumenten zijn maar een beperkt onderdeel van de producten en diensten van een burgerzakenloket. Voor circa de helft van alle diensten kan geen leges worden geheven. De loketfunctie als geheel zal daardoor nooit kostendekkend kunnen worden. Daarnaast voeren veel gemeenten een legespolitiek waarbij lage tarieven voor het ene product (bijv. EID-kaarten) worden gecompenseerd door ho-

ge tarieven bij het andere (bijv. rijbewijzen).

3 Ook dient de prijselasticiteit van een reisdocument niet overschat te worden. De prijsverschillen die door concurrentie kunnen ontstaan tussen gemeenten, zullen maar in een beperkt aantal gevallen zodanig groot zijn dat zij de kosten, die burgers moeten maken om naar de goedkopere gemeente te gaan, kunnen compenseren.

4 Daarnaast blijven de gemeenten op hun eigen grondgebied een monopolie houden. Een prijsconcurrent zal nog steeds geen loket naast jouw gemeentehuis mogen openen. Deze vier oorzaken bij elkaar leiden er toe dat, ook al wordt concurrentie toegestaan op een deel van het aanbod van een afdeling burgerzaken, de prikkel tot prijsverlaging beperkt zal blijven. Er is met andere woorden ook met het toelaten van concurrentie nog steeds geen goed werkend marktmechanisme.

Doorslaggevend wordt onder welke voorwaarden het Rijk de verstrekking van reisdocumenten in concurrentie zal brengen. Bepaalde ongewenste neveneffecten kunnen worden voorkomen door bijvoorbeeld in de verdeling van het gemeentefonds ook voor de dienstverlening/paspoortverstrekking een prestatiecomponent op te nemen. Het doen van extra transacties wordt dan zeer interessant om de kostendekkendheid van het loket als geheel te vergroten. Als de prijsverschillen tussen de reisdocumenten in de ogen van het Rijk de belangrijkste reden zijn om

concurrentie in te voeren, dan kan worden overwogen om centraal voor alle gemeenten het maximale niveau van de leges vast te stellen, iets wat de beide voormalige ministers niet uitsloten indien concurrentie niet zou werken. Dit lijkt misschien een al te gemakkelijke uitweg. Interessanter is het om een combinatie van maatregelen te onderzoeken, waarbij een tariefmaximering wordt gecombineerd met de introductie van concurrentie, het opheffen van het gebiedsmonopolie en/of prestatiefinanciering via het gemeentefonds.

Noten

* Marcel Hoogwout is als organisatie-adviseur van de adviesgroep Binnenlands Bestuur betrokken geweest bij het benchmarkonderzoek tussen de afdelingen burgerzaken in de gemeente Amsterdam en het daaruit volgende plan van aanpak voor samenwerking. Daarnaast doet hij aan de Universiteit Twente promotieonderzoek naar organisatievormen voor overheidsdienstverlening.

1 'Shoppen voor paspoort en rijbewijs', in *Binnenlands Bestuur* 24-6-02. Zie ook de brief met het Kabinetstandpunt MDW rapport *Benchmark Gemeentelijke Dienstverlening*, d.d. 14-5-02.

2 Burgerzaken bekeken: uitkomsten benchmarkonderzoek bij de afdelingen Burgerzaken van de stadsdelen van de gemeente Amsterdam, PricewaterhouseCoopers, Adviesgroep *Binnenlands Bestuur*, 14 oktober 2001.

3 Een variant op dit scenario wordt het concurrentie/vereveningsmodel genoemd, waarbij ieder burgerzakenproduct wordt voorzien van een dynamische kostprijs op basis waarvan de stadsdelen een bijdrage uit het stadsdeelfonds krijgen. Aan het eind van het jaar vindt verevening plaats op basis van de werkelijke productie.

Concurrentie in de overheidsdienstverlening blijft een aantrekkelijk perspectief waarmee mijns inziens veel meer moet worden geëxperimenteerd. De introductie dient echter weloverwogen plaats te vinden. Ook na het plaatsafhankelijk maken van de verstrekking van reisdocumenten mag er niet van worden uitgegaan dat er een markt ontstaat die vergelijkbaar is met die waarop burgers met gewone bedrijven zaken doen. Sturing door de rijksoverheid op het functioneren van de reisdocumentenmarkt blijft noodzakelijk. Al was het alleen maar omdat bepaalde neveneffecten op dit moment (nog) niet wenselijk worden geacht. Daarbij dient, wat mij betreft, niet alleen te worden gekeken onder welke voorwaarden de dienstverlening plaatsafhankelijk kan plaatsvinden. Er dient ook nadrukkelijk vanuit het begrip voor de gemeentelijke kostenstructuur naar een oplossing te worden gezocht, die het ook financieel aantrekkelijk maakt voor gemeenten om zich uit te sloven voor de burgers van andere gemeenten.