

Te veel gevraagd: overbodige indieningsvereisten

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft onderzoeks- en adviesbureau Zenc onderzoek gedaan naar overbodige indieningsvereisten. Het onderzoek beslaat bijna negentig Nederlandse gemeenten. Uit de resultaten blijkt dat gemeenten veel te veel overbodige (en soms ook domme) vragen stellen aan burgers die een dienst af willen nemen.



ing. Peter Keur MSc, adviseur bij Zenc, auteur van 'Te veel gevraagd' en betrokken bij het VNG-onderzoek naar indieningsvereisten (links); en

drs. Frank van IJzerloo, senior adviseur bij Zenc en betrokken bij het BZK-onderzoek naar indieningsvereisten.

AANDACHT VOOR OVERBODIGE INDIENINGSVEREISTEN

Overbodige indieningsvereisten¹ krijgen steeds meer aandacht. Eind 2010 heeft de VNG tien exemplaren van het onderzoeksrapport *Te veel gevraagd?* opgestuurd naar alle Nederlandse gemeenten. Dit onderzoek betreft de indieningsvereisten bij tachtig gemeentelijke producten. Eerder heeft ook het *Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten* (Actal) onderzoek² laten doen naar overbodige indieningsvereisten.

Het schrappen van overbodige indieningsvereisten draagt bij aan het verminderen van administratieve lasten en een betere dienstverlening. Daarom

heeft ook het ministerie van BZK het onderwerp omarmd. In het BZK-onderzoek zijn bij bijna negentig gemeenten de indieningsvereisten onderzocht. Per gemeente zijn acht producten bekeken. De verrassende resultaten hebben ervoor gezorgd dat tientallen gemeenten nu actief bezig zijn met het schrappen van overbodige vragen en bewijsstukken. Er is naar aanleiding van dit onderzoek in opdracht van BZK geen overkoepelend rapport verschenen. De deelnemende gemeenten zijn vertrouwelijk over de eigen resultaten geïnformeerd.

Uit het onderzoek bleek dat gemeenten een sterk verschillende informatiebehoefte hebben. Althans, dat denken zij. Wij vonden meer dan 3400(!) verschillende indieningsvereisten voor de acht producten³. Per product zijn we als volgt te werk gegaan. Bij de eerste gemeente hebben we alle vragen op de lijst geplaatst. De vragen zijn immers allemaal uniek en nieuw. Bij de tweede gemeente hebben we alleen de vragen toegevoegd die we niet op het formulier van de eerste gemeente vonden. Op deze manier hebben we per product bijna negentig gemeenten onderzocht. Dat leidt per product tot een samengesteld overzicht van de vragen die gemeenten stellen voordat zij een aanvraag ontvankelijk verklaren. Formeel kunnen zij een aanvraag pas in behandeling nemen als aan alle indieningsvereisten is voldaan.

We zijn dan ook streng geweest. Gemiddeld vonden we per product 425 verschillende vragen en bewijsstukken.

Is leerlingenvervoer in gemeente A nu écht zoveel anders dan in gemeente B? Of ligt het vooral ook aan het feit dat de meeste gemeenten zelf het wiel hebben uitgevonden en afzonderlijk van elkaar hun eigen formulieren hebben opgesteld?

BASISLIJST EN DISCUSSIELIJSTEN

Bovenstaande verschillen hebben ertoe geleid dat de VNG inmiddels voor tachtig producten 'basislijsten' heeft opgesteld.⁴ Deze basislijsten bevatten voor elk product de bewijsstukken en gegevens die een gemeente écht nodig heeft. Deze informatie is voldoende voor het nemen van een beslissing. Boven-

dien is deze informatie alleen via de burger te verkrijgen en niet uit een andere bron. Alle extra vragen die een gemeente stelt zijn in principe overbodig.

Wij hebben alle indieningsvereisten die wij vonden getoetst op drie zaken, namelijk of het indieningsvereiste:

1. Op de *basislijst* staat.
Zo wil je bij het verstrekken van Wmo-voorzieningen bijvoorbeeld weten welke hulpvraag iemand heeft. Ook heb je een (digitale) handtekening nodig, omdat dit volgens de Awb verplicht is.
2. *Al bekend is* bij een overheidsorganisatie.
Hierdoor komt de indieningsvereiste in aanmerking voor hergebruik. De indieningsvereiste staat op de *discussielijst hergebruik*. Als een gemeente meent dat het betreffende gegeven belangrijk is voor het leveren van een (goede) dienst kan het de gegevens elders halen. Zij hoeft het niet opnieuw aan de burger te vragen.
3. *Nodig is voor het leveren* van een (goede) dienst.
Als dat niet het geval is, komt het indieningsvereiste op de *discussielijst overig*. Gemeenten moeten bij deze vragen en bewijsstukken telkens nagaan of ze er écht een betere dienst door gaan verlenen. Als dat niet het geval is - en de betrokkenen proceseigenaar niet goed aan kan geven wat precies de meerwaarde is van een indieningsvereiste - doet een gemeente er goed aan het betreffende indieningsvereiste te schrappen.
Indieningsvereisten als een e-mailadres, een contactpersoon en/of een mobiel telefoonnummer kennen soms een dergelijk dienstverlenend karakter, een kopie van een paspoort overduidelijk niet.

ONDERZOEKSRISULTATEN

Elke gemeente is natuurlijk anders, maar bij de onderzochte gemeenten zijn de indieningsvereisten ongeveer gelijk verdeeld over de drie categorieën (basislijst, discussielijst hergebruik en discussielijst overig).

Figuur 1 bevat een geanoniseerd voorbeeld van een 100.000+-gemeente.



Figuur 1: Verdeling indieningsvereisten in categorieën bij een 100.000+-gemeente

Deze gemeente vraagt voor acht producten in totaal 360 indieningsvereisten. Volgens het advies van de VNG zijn daarvan slechts 59 gegevens en bewijsstukken écht nodig. Dat is één op de zes. Dit betekent dat deze gemeente - in potentie - vijf op de zes indieningsvereisten kan schrappen. De gemeente kan 81 indieningsvereisten zelf opzoeken en 220 indieningsvereisten zijn niet écht noodzakelijk om de acht producten en diensten te verstrekken.

WEINIG HERGEBRUIK

Het is opvallend hoeveel van de indieningsvereisten die voor hergebruik in aanmerking komen eigenlijk al bekend zijn binnen een gemeente. Bijvoorbeeld omdat ze op dit moment te vinden zijn in de GBA en in de toekomst in de Basisregistratie Personen (BRP). We zijn helaas ook voorbeelden tegengekomen van gemeenten die om een kopie van een geldig legitimatiebewijs vragen. Zij gebruiken dit om de aanvrager te identificeren, terwijl een opgestuurde kopie toch echt fraudegevoeliger is dan bijvoorbeeld een identificatie via DigiD. Een kopie heeft geen enkele meerwaarde ten opzichte van een aanvraag zonder zo'n kopietje, maar met BSN en achternaam.

Figuur 2 geeft een exemplarisch beeld van de verdeling van de discussielijst hergebruik in onze voorbeeldgemeente over de verschillende bronnen. Dit zijn vragen die niet op de formulieren hadden hoe-

'Wij vonden meer dan 3400(!) verschillende indieningsvereisten voor de acht producten'

1 De VNG-publicatie *Te veel gevraagd?* omschrijft indieningsvereisten als "alle formulieren, gegevens of bewijsstukken die burgers en bedrijven moeten inleveren bij het doen van een aanvraag."

2 Inventarisatie overbodige Indieningsvereisten Gemeenten, 2008, SIRA Consulting.

3 Leerlingenvervoer, gehandicaptenparkeerkaart, aangifte hondenbelasting, woonvoorziening (Wmo), exploitatievergunning, rolstoel aanvragen (Wmo), evenementenvergunning en de huisvestingsvergunning.

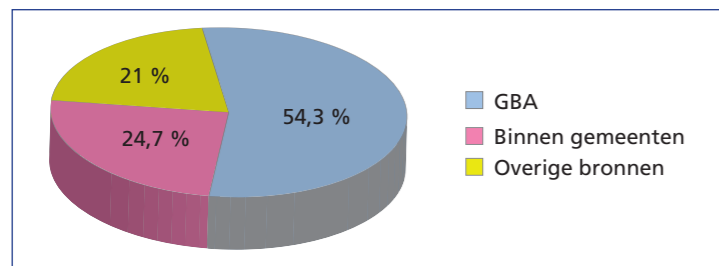
4 Zie de VNG-publicatie *Te veel gevraagd?*

ven staan, omdat de gemeente de informatie zelf al beschikbaar heeft of bij een andere (overheids)organisatie vandaan kan halen.⁵

Hieruit blijkt dat met name de GBA een belangrijke bron voor indieningsvereisten is binnen gemeenten. Dit betekent dat veel vakafdelingen binnen gemeenten nog geen gebruik maken van de GBA of er nog steeds niet op zijn aangesloten.

Uit het VNG-onderzoek blijkt dat gemeenten bij vrijwel ieder product om gegevens vragen die deel uitmaken van de GBA. Deze gegevens gebruikt de gemeente om vast te stellen wie de aanvrager is. Dat kan beter door het paspoort te inspecteren en daarmee de identiteit vast te stellen. Een kopie van het paspoort is niet genoeg om de identiteit vast te stellen. Soms vragen gemeenten zelfs twee keer GBA-gegevens per product, dan starten de bijlagen bij formulieren starten vaak ook weer met deze vragen...

Ook op andere plaatsen in de gemeente vinden we veel bruikbare informatie. We ontdekten dat vaak een kwart van de 'herbruikbare' gegevens al elders binnen de gemeentelijke organisatie bekend is. Toch vragen gemeenten er telkens opnieuw naar. Het lijkt erop dat afdelingen van elkaar nog steeds geen idee hebben wat ze precies doen en welke informatie ze ter beschikking hebben.



Figuur 2: verdeling discussielijst hergebruik over verschillende bronnen.

Opvallend is dat in bijna 55% de GBA de bron voor indieningsvereisten zou kunnen zijn. Voor bijna 25% zijn 'herbruikbare' gegevens al binnen de gemeente elders bekend. De andere 20% aan bronnen betreffen onder meer het Handelsregister, de BAG, Kadaster, basisregistratie voertuigen, IND en anderen.

GROTE VERSCHILLEN TUSSEN GEMEENTEN

Het onderzoek legde ook grote onderlinge verschillen tussen gemeenten bloot. Zo heeft de gemeente met het hoogste aantal indieningsvereisten flink meer vragen en bewijsstukken nodig dan de best scorende gemeente (dat wil zeggen de gemeente met het laag-

ste aantal indieningsvereisten). Bij de grote evenementenvergunning vonden we de grootste uitschieters.

Opvallend hierbij is dat gemeentegrootte weinig invloed heeft op het aantal indieningsvereisten. Zelfs bij de grote evenementenvergunning scoren de deelnemende 100.000+-gemeenten niet significant hoger of lager dan andere gemeenten. We moeten de oorzaak van deze verschillen daarom ergens anders zoeken.

Het is opvallend dat de gemeenten die beter scoren over het algemeen alle aanvraagformulieren netjes online hebben staan. Soms zelfs digitaal invulbaar. Deze gemeenten hebben meestal ook een gemeentebreed dienstverleningsprogramma en een bestuurder met affiniteit met het onderwerp. Deze aandacht vertaalt zich in resultaten op het gebied van deregulering, waarbij met goed procesherontwerp klantcontacten overbodig worden. Immers, de beste dienst die een overheidsorganisatie een burger kan bewijzen is immers dat die burger helemaal geen klant hoeft te worden!

Goed presterende gemeenten hebben daarom zoveel mogelijk vergunningsstelsels omgezet in algemene regels. Het 'niet hebben' van een product zorgt uiteraard ook voor minder indieningsvereisten. Zelf heeft de gemeente er ook voordeel van, omdat het bepaalde werkzaamheden niet hoeft uit te voeren. In het kader zijn de stappen opgenomen die een gemeente kan volgen bij het herontwerpen van processen.

Stappen bij herontwerp proces

Een voorbeeld. In gemeente A is veel aandacht voor dienstverlening. A heeft een Klant Contact Centrum (KCC) en is druk bezig processen te beschrijven en te optimaliseren. A heeft ook veel aandacht voor de mogelijkheden die de verschillende e-overheidsbouwstenen bieden. Gemeenten als A zijn de afgelopen jaren begonnen met het realiseren van 'quick wins' op het gebied van deregulering. Inmiddels is er minder aandacht voor, omdat deregulering ten onrechte wordt gezien als iets dat geld kost in plaats van oplevert. Het tegendeel is waar. Gemeenten besparen zich werk door te voorkomen dat burgers überhaupt klant worden.

Gemeente A zou het dus nog beter kunnen doen door bij het herontwerpen van elk product de volgende vier vragen te stellen:

- **Kunnen wij voorkomen dat de inwoner klant wordt?**
Bijvoorbeeld producten afschaffen en dereguleren.
- **Kunnen wij het aantal klantcontacten verminderen?**
Bijvoorbeeld het voorkomen van 'herhaal-

aanvragen', terwijl de situatie over het algemeen niet tot nauwelijks wijzigt.

- **Kunnen wij de toegevoegde waarde van het noodzakelijke klantcontact verhogen en/of kan iemand anders het product leveren?**

Bijvoorbeeld het product laten leveren door een andere partij. Dat is over het algemeen nog eenvoudiger voor de klant ook!⁶

- **Kunnen wij sneller en slimmer organiseren?**

Bijvoorbeeld het digitaliseren van de aanvraag.

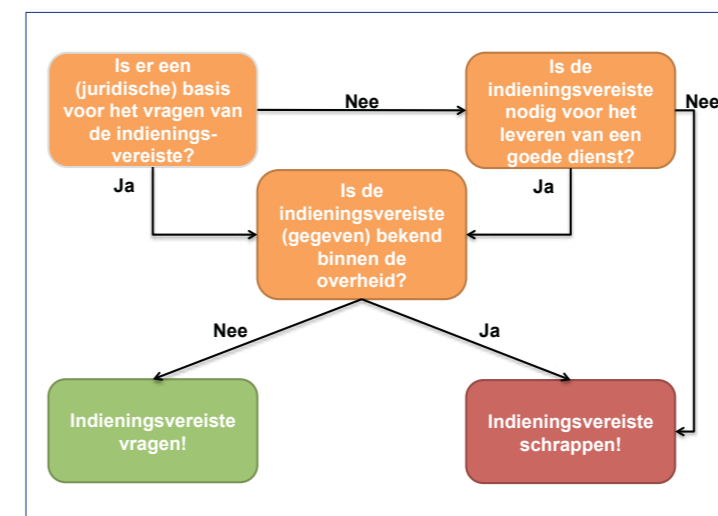
OP WEG NAAR MINDER INDIENINGSVEREISTEN

De gemeente A uit bovenstaand voorbeeld stelt ook minder 'domme vragen'.

Waarom moet iemand die een evenementenvergunning aanvraagt aangeven welk weertype hij verwacht? Dat is een nogal lastige voorspelling als je de vergunning uiterlijk acht weken van tevoren moet aanvragen!

Gemeente A maakt zoveel mogelijk gebruik van gegevens die al bekend zijn binnen de eigen organisatie en doet aan 'voorinvullen'.

Maar hoe kan A, buiten het stellen van de vier vragen uit het voorbeeld, nu nog beter worden? Uit het onderzoek blijkt dat ook relatief goed presterende gemeenten als A nog steeds veel indieningsvereisten op de discussielijst hergebruik hebben staan. Door nog beter gebruik te maken van gegevens die al bekend zijn binnen de overheid kunnen ook goed presterende gemeenten nog forse stappen zetten. Het i-NUP biedt hiertoe de mogelijkheden. Gemeente A kan ook stappen zetten door consequent gebruik te maken van onderstaand stappenplan. Door bij elk product consequent de vraag te stellen of een indieningsvereiste echt nodig is kan Gemeente A veel vragen en bewijsstukken schrappen.



Figuur 3: Stappenschema voor het schrappen van indieningsvereisten

'Het valt op dat met name het gebruik van het GBA achterblijft'

ACTIE

Het onderzoek heeft laten zien dat gemeenten:

1. Heel veel verschillende vragen stellen voor hetzelfde product, waardoor het lijkt alsof de informatiebehoefte tussen de verschillende gemeenten heel erg verschillend is, terwijl dit feitelijk heel erg meevalt.
2. Te veel vragen stellen en te veel bewijsstukken verlangen bij het verstrekken van producten.
3. Onvoldoende gebruik maken van informatie die bij andere overheden of binnen de eigen organisatie beschikbaar is.

Het valt op dat met name het gebruik van het GBA achterblijft.

Gemeenten kunnen zelf actie ondernemen om de laatste twee knelpunten op te lossen. Hier ligt een belangrijke rol voor informatiemanager. Zij moeten de informatiestromen binnen de organisatie stroomlijnen en zo domme (omdat de gemeente het antwoord immers al weet!) vragen aan de burger overbodig maken.

Het feit dat aanvraagformulieren zo van elkaar verschillen is lastiger op te lossen. Een centrale partij zou dit op moeten pakken. De VNG kan helaas geen spilfunctie meer vervullen. Het VNG-programma *Minder Regels, Meer Service* hield op vlak nadat zij elke gemeente tien exemplaren van de onderzoeksrapportage *Te veel gevraagd?* had toegestuurd...

Hier ligt daarom een mooie rol voor het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING). KING zou de resultaten van de onderzoeken van de VNG en BZK moeten gebruiken bij het opstellen van specificaties voor elektronische formulieren die alleen de indieningsvereisten uit de basislijst omvatten. De e-formulieren moeten alleen de vragen die echt nodig zijn bevatten. Als gemeenten deze formulieren gaan gebruiken levert dat twee voordelen op. Ten eerste krijgen burgers met minder indieningsvereisten te maken, waardoor dienstverlening verbetert. Ten tweede behoeven gemeenten veel minder informatie te beheren en te beheersen, waardoor de kosten dalen. Kortom, er is nog veel winst te halen met het schrappen van overbodige indieningsvereisten! (pkéfvij)

⁵ Op het moment van schrijven zijn nog niet alle bronnen beschikbaar, maar gemeenten kunnen wel alvast voorsorteren op het beschikbaar komen van deze bronnen.

⁶ Enkele gemeenten doen nu een proef waarbij nieuwe identiteitsbewijzen voortaan bij mensen thuis worden bezorgd. Hierdoor hoeven de aanvragers niet langer twee keer naar het gemeentehuis als ze een nieuwe ID-kaart nodig hebben.