

Bijlage 1: Onderzoek naar decentrale dienstverlening in de stad

Bij Informatienota: 2021/0547826

Aanleiding

De informatienota: Dienstverlening in de wijk, toezegging inventarisatie decentrale dienstverlening (2021/44160) is besproken in de commissievergadering van mei jongleden. De commissie heeft een discussie gevoerd over de behoefte aan een decentraal loket, bijvoorbeeld in Schalkwijk of Noord. De gedachte is besproken dat een kortere fysieke afstand tussen loketten en inwoners belemmeringen wegneemt om in contact met de gemeente te treden. Tijdens de bespreking werd duidelijk dat het onvoldoende bekend is wat de wens uit de stad is, welke belemmeringen ervaren worden en welke doelgroepen te onderscheiden zijn.

De wethouder heeft aan de raadscommissie een nota toegezegd waarin een eerste analyse plaatsvindt van beschikbare gegevens over het gebruik van het loket burgerzaken en nader ingegaan wordt op de mogelijkheden om verder onderzoek te doen naar wensen van doelgroepen in de stad.

Beschikbare gegevens contacten met burgers

Cijfers bij enkele burgerzakenproducten

De cijfers van enkele producten van burgerzaken zijn omgerekend naar een 10-jarlijks afgerond gemiddelde. Er zijn grote pieken en dalen. In 2014 zijn de reisdocumenten 10 jaar geldig geworden.

Afgiftes Burgerzaken, balie					
jaar	inwoners	% groei	Reisdoc	Rijbewijs	Uittreksels verklaringen
2011				13639	32102
2012				10696	30128
2013				9830	25353
2014				10617	23067
2015			32958	10192	21420
2016			36116	13493	20934
2017			35808	16760	17186
2018			31351	17027	13865
2019			15018	18676	13364
2020	162526		9305	16733	10287
prognose 2021			10046		
Prognose 2022			6454		
Prognose 2023			5578		
prognose 2024			28086		
totaal			210720	137663	207706
Gemiddeld aantal afgiftes over 10 jaar			21072	13766	20771
Afgerond gemiddelde aantal afgiftes			21000	14000	21000
Prognose 2030	191000	18	24780	16520	24780

Voor rijbewijzen geldt dat al veel langer. Vandaar dat voor reisdocumenten gerekend is met een prognose voor de komende jaren. Voor paspoorten komt dit uit op 21.000 documenten per jaar en voor rijbewijzen 14.000. Op basis van de gemiddelde afgeronde aantallen komt een inwoner eens in de 5 jaar voor een paspoort of rijbewijs naar de gemeentelijke loketten. Dat is dan tweemaal een bezoek voor aanvragen en voor afhalen. Rekenen we de gemiddelde afgifte van 21.000 uittreksels en verklaringen mee dan is dat eens in de 3 jaar. De herhaalfrequentie van fysiek

contact met burgerzaken voor deze producten is relatief laag.

Migratie producten (verhuizing, vestiging en vertrek) zijn niet meegenomen, omdat inwoners deze in grote aantallen online regelen en de rest (fysieke) bezoeken te klein zijn om significant te zijn.

Gegevens over de herkomst van aanvragen voor paspoorten en rijbewijzen van inwoners in de wijken kunnen we niet met de standaard functionaliteit voor gegevensselecties van de Basisregistratie personen (BRP) leveren. Het zoeken op postcode of adres in combinatie met bezoek aan de publiekshal is niet beschikbaar. Het verzoek voor deze specifieke gegevensselectie is bij de leverancier neergelegd. Mochten wij hier bruikbare resultaten op ontvangen dan zullen wij die, zo mogelijk als nazending, aanleveren.

Communicatie over de dienstverlening

We maken de dienstverlening van de gemeente zichtbaar door met de stad te communiceren over voorwaarden, rechten en plichten. Voor burgerzakenproducten vindt dat plaats via verschillende media en locaties. Dat zijn:

- Het complete overzicht met algemene informatie geeft www.haarlem.nl.
- Inwoners kunnen ook voor een antwoord op hun algemene en specifieke vragen terecht bij het Klantcontactcentrum via 14023 of bij de gastheer of -vrouw in de publiekshal aan de Raakspoort.
- Mijinhaarlem geeft een individueel overzicht van persoonlijke gegevens en zaakinformatie die de gemeente bijhoudt.
- Bij belangrijke wijziging in de dienstverlening van de gemeente Haarlem gaat een persbericht uit.
- Het Informatiepunt digitale overheid van de bibliotheek helpt inwoners op weg met de digitale dienstverlening.
- Inwoners melden zich ook bij de sociale wijkteams of bv. de brede centrale toegang (BCT) in de stad met vragen. Deze worden doorgeleid naar het Klantcontactcentrum als het over specifieke burgerzaken gerelateerde informatie gaat.
- Incidenteel gemelde problemen met de fysieke bereikbaarheid lost het Klantcontactcentrum in onderling overleg op met maatwerk.
- Verzorgingstehuizen benaderen we proactief om de afgifte van paspoorten en rijbewijzen ter plekke te regelen voor meerdere inwoners tegelijk.
- Thuisbezorgen van paspoorten en rijbewijzen is tot nu toe niet opgenomen in de dienstverlening. Dit moet namelijk als extra dienst ontwikkeld worden. Sommige gemeenten bieden het gratis aan. Gemeente Haarlem heeft geen budget om deze kosten uit te dekken. Er zijn koeriersdiensten die dit volgens de beveiligingsvoorschriften kunnen verzorgen.

Klanttevredenheid

Het klanttevredenheidcijfer voor Burgerzaken per 1 januari 2021, maandelijks gemeten over 2020, ligt hoog met een 8,1. De bereikbaarheid en toegankelijkheid van de dienstverlening komt niet als aandachtspunt uit dit onderzoek naar boven. Dit onderzoeksthema maakt nu niet specifiek onderdeel uit van het reguliere klanttevredenheidsonderzoek. Aanpassing ervan kost geld. Het is wel zo dat Burgerzaken voor concrete hulpvragen over de fysieke bereikbaarheid in overleg een oplossing aanreikt.

Belemmeringen in het contact met de gemeente

Inclusieve dienstverlening is een thema wat momenteel zeer actueel is. Het doen van onderzoek hiernaar blijkt echter moeilijk, omdat mogelijke doelgroepen niet (altijd) duidelijk aanwijsbaar zijn. Wij zien als gemeente in de dagelijkse praktijk wel belemmeringen van inwoners tot de gemeentelijke dienstverlening. Oorzaken hiervan kunnen zijn:

- Laaggeletterdheid, verstandelijke beperkingen of andere redenen waardoor men bijvoorbeeld formulieren en instructies minder goed begrijpt.

- Nederlandse taal niet machtig, waardoor men bijvoorbeeld formulieren en instructies helemaal niet begrijpt.
- Fysieke beperkingen, zoals rolstoel gebruik, blinden en slechtzienden en dergelijke, waardoor het eventueel lastiger is naar het KCC te komen of gebruik te maken van digitale dienstverlening.
- Psychische beperkingen, zoals autisme, angststoornissen en dergelijke, waardoor het eventueel lastiger is naar het KCC te komen of gebruik te maken van digitale dienstverlening.
- Digitaal niet vaardig (voldoende) zijn.
- De weg niet weten in het Nederlandse bureaucratische overheidssysteem.
- Achterdocht ten aanzien van de overheid waardoor men dienstverlening mijdt.
- Schaamte waardoor men geen hulp durft te zoeken.

Deze belemmeringen zijn niet één op één te koppelen aan klantgroepen voor burgerzaken, bv. voor paspoorten en rijbewijzen. Wel kunnen we statistische informatie zoeken bij klantgroepen die naar verwachting incidenteel met zulke belemmeringen te maken kunnen hebben, om toch enigszins een beeld te kunnen vormen hierbij. Deze in de praktijk ervaren belemmeringen kunnen als handvat dienen voor nader onderzoek.

Statistische gegevens bij een aantal klantgroepen

Hieronder staan een aantal overzichten met statistische gegevens over klantgroepen waaronder genoemde problematiek mogelijk een rol zou kunnen spelen. Deze groepen hebben bijvoorbeeld vanwege het ontvangen van een bijstandsuitkering regelmatig contact met de gemeente. De verzamelde cijfers komen uit gemeentelijke en/of landelijke bronnen verzameld zoals 'Haarlem in cijfers', CBS etc. De cijfers van het jaar 2020 en de verdeling van Haarlem in stadsdelen zijn als uitgangspunt genomen in de tabellen. Deze cijfers zijn procentueel gerelateerd aan het inwoneraantal en aan een stadsdeel, zodat inzicht ontstaat in de mate waarin bepaalde groepen naar achtergrond en klantgroepen vertegenwoordigd zijn in de stadsdelen. Inwoners die geen contact zoeken met de gemeente, ook al zou daar wel aanleiding toe zijn, zijn niet bekend en hier dus niet in verwerkt.

Cijfers per (klant)groep

Inwoners		Doelgroepen in een dienstverleningstraject van de gemeente in 2020 (diverse gemeentelijke bronnen)														
Haarlem cijfers 1-1-2021		% Niet westerse achtergrond					Inwoners met WMO		Inwoners in een SHV traject		Inwoners met Bijstands uitkering		Inwoner in traject		Inwoners in een jeugdhulp traject	
Stadsdelen/doelgroepen	Inwoners	% inwoners Nederlandse achtergrond	% Westerse immigratie-achtergrond	% Niet westerse immigratie-achtergrond	% 65+	Inwoners met WMO voorziening	% WMO voorziening	% SHV	WI	% BIJSTAND	WI	% SWT	SWT	%		
Hele stad	162526							7,1		0,5		2,2				
Stadsdeel onbekend						1.379	11,9	73	0,0	106	3,0	33	0,7	nb		
Centrum	14142	8,7	67,1	19,1	13,8	635	4,5	35	0,2	307	2,2	534	3,8	nb		
Noord	56503	34,8	76,1	12,2	11,7	16	2.875	5,1	172	0,3	702	1,2	1095	1,9	nb	
Oost	22154	13,6	66,4	11,4	22,2	18	1.917	8,7	147	0,7	637	2,9	1027	4,6	nb	
Schalkwijk	34465	21,2	50,4	9,9	39	19,5	3.078	8,9	319	0,9	1448	4,2	1785	5,2	nb	
Zuid-west	35262	21,7	76,4	13	10,6	17,6	1.676	4,8	82	0,2	338	1,0	548	1,6	nb	
Totaal	162526					11.560		828		3538		5022			0	
Prognose 31-12-2030	191000															
% groei	17,5															
hoogste < 20% van het totaal																
hoogste of >20% van totaal																
hoogste of >30% van totaal																

nb= niet bekend/geen actuele data gevonden

Inwoners		
Haarlem cijfers 1-1-2021		Inkomen
		Gem. besteedbaar huishoudelijk inkomen
Stadsdelen/doelgroepen	Inwoners	inkomen
Hele stad	162526	
Stadsdeel onbekend		
Centrum	14142	43700
Noord	56503	45088
Oost	22154	40050
Schalkwijk	34465	35575
Zuid-west	35262	52950
Totaal	162526	
Prognose 31-12-2030	191000	

Analyse

De geel en rood gearceerde cijfers markeren de pieken per groep, per stadsdeel. Hieruit ontstaat een inzicht in de mate van verdeling van de gevonden (klant)groepen over de stadsdelen. Met name in Schalkwijk, maar ook Noord en Oost zien we relatief hogere percentages en/of clustering van (klant)groepen. Dit is een aanwijzing dat daar de kans dat inwoners mogelijk belemmeringen zouden kunnen ervaren met de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de dienstverlening waarschijnlijker is. Van de burgers met een niet-

westerse migratieachtergrond weten we uit ervaringen van partners in de wijken¹ dat er relatief vaker sprake is van moeite met de toegankelijkheid van overheidsdienstverlening dan burgers met een westerse migratieachtergrond. Dit is zeker niet in alle gevallen zo en dus vormt deze parameter slechts een indicatie.

De gemiddelden per stadsdeel nemen het zicht weg op het wijk- en buurtniveau. Zo is het aantal gestarte trajecten bij een wijkteam in stadsdeel Noord in het noordelijk deel ruim 3,6 maal groter dan in het zuidelijk deel². (Klant)groepen die niet staan vermeld of waarbij geen cijfers staan vermeld zijn niet gevonden, geschikt of beschikbaar.

Een conclusie is dat we voor het bepalen van de geschiktheid van oplossingen voor de gesignaleerde problematiek, zoals decentrale dienstverlening, eerst diepgaander moeten onderzoeken wat de werkelijke behoefte is en of deze te ondervangen is met een fysiek loket voor burgerzaken ofwel (meer) ondersteuning bij het contact met de gemeente op centrale plekken in de wijk

Uitbreiding bestaande structuren voor decentrale dienstverlening

Er zijn enkele locaties voor decentrale dienstverlening in de stadsdelen aanwezig die reeds fungeren als steunpunt voor wijkbewoners en mogelijk interessant zijn voor uitbreiding met een loket met enkele basisvoorzieningen. Op deze locaties werken nu al diverse maatschappelijke en culturele instanties met de gemeente samen.

Locaties Sociale Wijkteams

De Sociale wijkteams hebben verschillende locaties in de stadsdelen. Hier kunnen inwoners langsgaan voor hulp bij verschillende vraagstukken, zoals schuldenproblematiek, uithuiszettingen en eenzaamheid. De aanbesteding Voorzieningen 'Gewoon in de wijk', waarbij de Sociale Wijkteams een centralere rol krijgen voor het laagdrempelig, integraal en samenhangend oplossen van en verbinden van vragen van inwoners in de wijk. Dit gaat om het wegnemen van de huidige complexiteit van de dienstverlening door de juiste hulp aan inwoners te definiëren en te geven in samenhang met de expertises van de verschillende zorgpartners.

¹ Ervaringen bij Sociale wijkteams en project met specifieke doelgroep van bibliotheek, DOCK en Ground8

² Dit cijfer is omwille van de vergelijkbaarheid van alle cijfers niet opgenomen in het overzicht, maar door het sociaal wijkteam wel aangeleverd.

Locatie Bibliotheek Schalkwijk

Bibliotheek Schalkwijk biedt verschillende activiteiten en loketten om inwoners te ondersteunen bij vraagstukken.

- Spreekuur met de gebiedsverbinder op het Meemaakpodium;
- 'Het Digitaal Sterk!'-centrum;
- Informatiepunt Digitale Overheid
- Participatieproject onder niet-westerse immigranten

Kosten basisvoorziening decentrale dienstverlening

In de eerder met u besproken notitie Dienstverlening in de wijk, toezegging inventarisatie decentrale dienstverlening, 2021/44160 zijn de kosten voor een loket in Schalkwijk geraamd op incidenteel €75.000,- en structureel €300.000,-. Deze raming hebben we verder onderbouwd en aangescherpt. Voor de kostenraming van een decentrale basisvoorziening op één van deze locaties hanteren we de volgende uitgangspunten:

- Start met paspoorten, rijbewijzen en uittreksels en verklaringen;
- Complete service vereist 2 loketten en een backoffice;
- De openingstijden zijn gelijk aan die in de centrale publiekshal aan de Raakspoort;
- Voldoen aan de wettelijk vereiste functiescheiding (4-ogen principe) in het uitvoeringsproces;
- Voldoen aan de fysieke, informatie-technische en personele veiligheidsvereisten.

Componenten	Structureel	Eenmalig
Inrichting 2 loketten, front en backoffice, wachtruimte etc.		75.000
3 fte loketmedewerkers, incl overhead	279.000	
1 fte beveiligingsfunctionaris	93.000	
Huur 90 m2 ruimte begane grond	25.000	
Servicekosten incl BTW per m2	3.400	
Nutsvoorzieningen incl BTW per m2	1.600	
Onvoorzien		15.000
Totaal	402.000	90.000

Conclusies bij de data-analyse

De data-analyse leidt tot enkele conclusies:

- Mensen hebben gemiddeld een keer in de drie jaar fysiek contact met burgerzaken.
- De dienstverlening wordt als goed beschouwd, er zijn geen concrete signalen dat de toegankelijkheid of bereikbaarheid een groot issue is;
- De kosten voor een decentraal burgerloket zijn vooral in de structurele uitbating hoog;
- Er wordt veel ondersteuning in het contact met de overheid aangeboden in de wijk;
- Hogere percentages en/of clustering van klantgroepen in de wijken Schalkwijk, Noord en Oost zijn te interpreteren als een aanwijzing voor mogelijke onderliggende belemmeringsproblematiek tot de dienstverlening. De fysieke bereikbaarheid van Burgerzaken speelt daarin geen grote rol;
- Op basis van deze data-analyse zou het advies zijn verbetering van de doorgeleiding van concrete, in de wijk gesignaleerde hulpvragen over de fysieke bereikbaarheid van Burgerzaken binnen de huidige voorzieningen actief op te pakken, in plaats van een nieuwe decentrale voorziening te creëren hiervoor.

Vervolg: een nader onderzoek

Mocht de commissie na het lezen van deze analyse de mogelijkheid van inclusie en bereikbaarheid door een fysiek decentraal loket in Schalkwijk verder willen onderzoeken dan stellen wij een verdiepend kwalitatief onderzoek voor. [De afdeling DIA adviseert een dergelijk onderzoek langs de lijnen zoals hierna beschreven uit te voeren.](#)

Wanneer Haarlemse burgers moeite hebben om hun weg te vinden in het contact met de Gemeente gaat het vermoedelijk in veel gevallen om andere problematiek dan de fysieke bereikbaarheid van de loketten. De afstand die wordt ervaren zal in veel gevallen onderdeel zijn van een samenspel van sociaaleconomische factoren. De vraag hoe deze problematiek te ondervangen behoeft een verdiepend onderzoek naar de contactbehoefte onder die groep van inwoners die door de dienstverlening niet of onvoldoende worden bereikt.

Wij zijn op verschillende fronten aangehaakt bij ontwikkelingen op dit gebied. Vanuit het ministerie van Algemene Zaken loopt momenteel een onderzoek onder overheden/gemeentes om een eerste inventarisatie te maken van bestaand onderzoek naar inclusie in Nederland. Hier worden we van op de hoogte gehouden. Ook nemen wij deel aan de 'Community Onderzoek naar Inclusief Communiceren', die gefaciliteerd wordt door dit ministerie. Daarnaast hebben we met de gemeentes Amsterdam en Leiden contact over een toetsingskader voor 'inclusieve dienstverlening' waar zij mee bezig zijn. Zij zijn beiden nog niet zover om hier meer over te kunnen delen. Eventueel kan ook een onderzoek/inventarisatie onder intermediairs binnen de gemeente die dichtbij de eventueel moeilijk bereikbare doelgroepen opereren, zoals de sociale wijkteams en de lopende participatie-projecten bijdragen aan kennis en inzichten.

Omdat de doelgroepen zelf lastig te benaderen zijn kunnen daarnaast ook intermediairs benaderd worden. Hierdoor krijgt het onderzoek meer diepgang en sluit het nog meer aan op de visie op de dienstverlening. Aan deze intermediairs wordt gevraagd wat hun beeld is van hoe de moeilijk bereikbare doelgroepen t.o.v. de dienstverlening van de gemeente staan. Vragen die in een dergelijk onderzoek aan bod kunnen komen zijn: wat is de behoefte aan de verschillende soorten dienstverlening onder bepaalde doelgroepen, worden er drempels ervaren bij het bereiken van de dienstverlening van de gemeente, welke drempels zijn dat, wie ervaren deze drempels, hoe groot is de groep die drempels ervaart (ongeveer) en wat zien zij als mogelijke oplossingen van deze drempels. Specifiek zal daarbij de oplossingsrichting een fysiek loket burgerzaken in de wijk getoetst worden.

De gemeente Amsterdam is bezig met een dergelijk onderzoek onder buurtteams, om te bepalen of er groepen zijn die de dienstverlening m.b.t. rijbewijzen en reisdocumenten moeilijk weten te vinden. Hier zouden wij van kunnen leren.

Een dergelijk onderzoek zou door professionele kwalitatieve onderzoekers kunnen worden uitgevoerd of er zou (in eerste instantie) een minder arbeidsintensieve (en minder kostbare) inventariserende uitvraag kunnen worden gedaan. In beide gevallen zijn hier middelen voor nodig.

Advies over decentrale dienstverlening

De dienstverleningsvisie, inclusie en het waardenkompas voor de dienstverlening zijn de uitgangspunten voor de dienstverlening. Een belangrijk besluit hierbij is dat de behoefte van de inwoners leidend is voor de inrichting van de dienstverlening. De vraag doet zich voor – ook landelijk - of de huidige inrichting van de dienstverlening passend is bij de behoefte van alle inwoners.

Oplossingen voor decentrale dienstverlening, zoals een loket in Schalkwijk met een basisvoorziening voor burgerzakenproducten, bieden daarom geen garantie voor een goede oplossing.

Zonder een duidelijk beeld bij de feitelijke oorzaken van belemmeringen is het niet mogelijk passende oplossingen te definiëren. Daarom adviseren wij u:

1. Problemen met de fysieke bereikbaarheid van de Burgerzakenloketten actief op te pakken door bv. de doorgeleiding van concrete, in de wijk gesignaleerde hulpvragen over de fysieke bereikbaarheid van Burgerzaken binnen de huidige voorzieningen in de wijk (zoals de wijkteams) te verbeteren;

Als u verder wilt gaan dan dat adviseren wij u:

2. Een nader praktijkgericht en kwalitatief onderzoek uit te voeren naar de behoefte aan decentrale dienstverlening onder inwoners en doelgroepen die belemmeringen tot de dienstverlening ervaren:
 - a. Optie 1: door in ieder geval het verzamelen van informatie hierover en het bijhouden ervan;
 - b. Optie 2: door aanvullend op optie 1 oplossingen te zoeken, in samenwerking met intermediairs onder de representanten uit deze doelgroepen, die belemmeringen tot de dienstverlening wegnemen;

De concrete invulling van dit onderzoek, de opties alsmede de kosten en financiering ervan zullen worden uitgewerkt als u hiertoe besluit. Daarbij merken we op dat een dergelijk kwalitatief onderzoek arbeidsintensief is en daardoor qua uitvoeringskosten substantieel zal zijn. Voor de financiering van een dergelijk onderzoek is geen budget gereserveerd in de begroting.