

Rapport van Bevindingen – versie Olst-Wijhe

‘Achter de brievenbus’

Onderzoek naar schriftelijke
dienstverlening aan burgers

Aan de raden van de gemeenten

Elburg
Hattem
Heerde
Nunspeet
Oldebroek
Olst-Wijhe
Putten
Zwartewaterland



Colofon

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van:

Samenwerkende Rekenkamercommissies Elburg, Hattem, Nunspeet, Oldebroek en Putten

Rekenkamercommissie Olst-Wijhe

Rekenkamercommissie Zwartewaterland

Rekenkamercommissie Heerde

Bij dit rapport hoort een Rapport van Bevindingen met de resultaten van het onderzoek van alle deelnemende gemeenten tezamen.

Dit onderzoek is uitgevoerd door:

PARTNERS⁺PRÖPPER

DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

drs. M. Bongers – senior onderzoeker

drs. M. van Oosterhout – onderzoeker

drs. E. Weststeijn – senior onderzoeker

L. van der Meer BA. – onderzoeksassistent

T. van den Berg BA. – onderzoeksassistent

Vught, januari 2009

Inhoudsopgave

1	Kern	2
2	Onderzoeksopzet.....	4
2.1	Doel- en vraagstelling	4
2.2	Onderzoeksmodel	5
2.3	Normenkader	5
2.4	Onderzoeksaanpak	7
2.5	Terminologie	7
2.6	Leeswijzer.....	7
3	Bevindingen voor de acht gemeenten samen	8
3.1	Algemeen	8
3.2	Kwaliteit	8
3.3	Tijdigheid.....	12
3.4	Procedures, werkprocessen en registraties.....	13
	Hoofdstuk 4 t/m hoofdstuk 8 gereserveerd voor de andere	18
	gemeenten	18
9	Bevindingen gemeente Olst-Wijhe.....	19
9.1	Algemeen	19
9.2	Kwaliteit van brieven aan burgers.....	19
9.3	Tijdigheid.....	21
9.4	Toekomstplannen en knelpunten daarbij.....	26
	Hoofdstuk 10 en hoofdstuk 11 gereserveerd voor de andere	27
	gemeenten	27
12	Conclusies	28
12.1	Normenkader	28
12.2	Overzicht van de onderzochte gemeenten.....	29
12.3	Olst-Wijhe	31
13.	Aanbevelingen.....	34
14.	Bestuurlijke reactie.....	36
15.	Nawoord van de rekenkamercommissie	40

1 Kern

De dienstverlening van de gemeente aan burgers vindt niet alleen plaats aan de balie of de telefoon. Enkele diensten die de gemeente levert verlopen grotendeels via correspondentie. Het gaat dan om brieven, steeds vaker ook via e-mail verstuurd en steeds minder via de fax. Hoe gaat dat nou in zijn werk in de acht gemeenten die aan dit onderzoek deelnemen? Dat is de hoofdvraag van dit onderzoek. Krijgen burgers op tijd antwoord op hun aanvragen, bezwaarschriften of klachten? Zijn de brieven die de gemeente aan burgers stuurt leesbaar en begrijpelijk? Ondersteunt het interne proces bij de gemeente het tijdig antwoord geven en het sturen op goede brieven?

Het belang van een correcte behandeling van brieven is groot. Niet alleen bij gemeenten, maar ook bij andere overheden. Zo stelt de Nationale Ombudsman dat trage besluitvorming en overschrijding van wettelijke beslistermijnen in de top drie van klachten staan (zie kader).¹

Het belang van schriftelijke dienstverlening

“De overheid ontvangt veel brieven van burgers. Dat wekt geen verbazing, want burgers zijn voor tal van zaken aangewezen op de overheid. Voor een goede relatie tussen overheid en burger is het van belang dat die post goed wordt behandeld: zorgvuldig, vlot, correct en in begrijpelijke bewoordingen. Van de overheid wordt, kortom, veel verlangd.”²

“De overheid is er voor de burger. Daarom dient bij de overheid een goede dienstverlening aan de burgers hoog in het vaandel te staan. Bestuursorganen die langdurig niets van zich laten horen, kunnen bij de betrokken burgers de indruk doen ontstaan dat zij niet serieus worden genomen. Daarmee verliezen deze burgers vertrouwen in en sympathie en waardering voor de overheid. Bovendien kan het langdurig in het ongewisse laten van de betrokken burger niet alleen leiden tot veel ergernis en argwaan, maar ook tot telefoontjes, tot rappelbrieven of tot klachtprocedures. Met de afhandeling daarvan is vaak onevenredig veel extra tijd gemoeid.”³

Zeer recentelijk constateerde de Nationale Ombudsman teleurgesteld dat de behandeling van burgerbrieven bij de rijksoverheid nog (steeds) niet op peil is en dat het kabinet haar ambities niet heeft waargemaakt.⁴ De Nationale Ombudsman spreekt over ‘structurele arrogantie’.⁵

¹ Bron: www.vng.nl.

² De Nationale Ombudsman, Burgerbrieven gemeenten (rapport 2007/015), januari 2007, p. 1.

³ De Nationale Ombudsman, Behandeling Burgerbrieven (rapport 2005/250), september 2005, bijlage I, p. 189.

⁴ De Nationale Ombudsman, *Behandeling burgerbrieven kan behoorlijker. Onderzoek uit eigen beweging naar de behandeling van burgerbrieven in 2007 door de ministeries*, 4 november 2008.

⁵ Artikel: Accent Burgerbrieven, Te laat antwoord ‘structurele arrogantie’, in *de Volkskrant*, 5 november 2008.

De tijdige afhandeling van brieven is van extra belang door de aankomende wet 'Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen' (vanaf 2010). Kern hiervan is dat de burger een vergoeding kan eisen als de gemeente niet binnen de wettelijke termijn heeft beslist over bijvoorbeeld een aanvraag voor een vergunning (zie kader). Veel gemeenten – bijvoorbeeld Nieuwegein en Amersfoort – hebben vooruitlopend daarop al in 2007 of 2008 afhandeltermijnen en bijbehorende 'boetes' bij overschrijding opgenomen in een Kwali-teitshandvest of de gemeentelijke verordening.⁶

Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

Als een bestuursorgaan niet binnen de wettelijke termijn heeft beslist kan de burger het bestuursorgaan formeel in gebreke stellen. Hierna heeft het bestuursorgaan nog twee weken de tijd om alsnog een beslissing te nemen. Als het bestuursorgaan na afloop van deze termijn nog steeds niet heeft beslist, kan de belanghebbende via een eenvoudige procedure de rechter vragen aan het bestuursorgaan een dwangsom op te leggen. Deze dwangsom begint met 20 euro per dag en kan oplopen tot maximaal 1.260 euro na 42 dagen. Ook maakt de wet het mogelijk rechtstreeks beroep bij de rechter in te stellen tegen het niet tijdig nemen van een beslissing door de overheid. Op dit moment moet eerst nog bezwaar bij de overheid worden gemaakt. De wet treedt uiterlijk 1 januari 2010 in werking.⁷

De samenwerkende Rekenkamercommissies van Elburg, Hattem, Nunspeet, Oldebroek en Putten (EHNOP) en de Rekenkamercommissie Olst-Wijhe, de Rekenkamercommissie Zwartewaterland en de Rekenkamercommissie Heerde hebben opdracht gegeven de doelmatigheid, rechtmatigheid en doeltreffendheid van de schriftelijke dienstverlening in hun gemeenten te onderzoeken. Partners+Pröpper heeft dit onderzoek onder (bege)leiding van de commissies uitgevoerd.⁸

⁶ Zie bijvoorbeeld www.amersfoort.nl, verordening 2246463 'Verordening dwangsom bij niet tijdig beslissing Amersfoort 2007'.

⁷ Zie onder meer: www.justitie.nl/onderwerpen/wetgeving/awb/wetsvoorstellen, en www.minbzk.nl (onderwerpen – dienstverlening van de overheid – contact met de overheid – nieuws en persberichten: 'dwangsom voor overheid die niet op tijd beslist').

⁸ Partners+Pröpper is één van de initiatiefnemers voor het kennisportaal 'laatsnelvanjehoren.nl' dat overheden helpt bij de verbetering van de postbehandeling.

2 Onderzoekopzet

In dit hoofdstuk komt de doel- en de vraagstelling van het onderzoek naar schriftelijke dienstverlening aan de orde (paragraaf 2.1). Vervolgens worden in paragraaf 2.2 tot en met 2.5 het onderzoeksmodel, het normenkader, de onderzoeksaanpak en de terminologie geschetst. Paragraaf 2.6 bevat een leeswijzer voor het complete Rapport van Bevindingen.



Schriftelijke dienstverlening gaat verder dan postafhandeling

Postafhandeling is het behandelen van inkomende of uitgaande post. Zoals verwoord in de 'notitie postbehandeling' van de gemeente Nunspeet: 'de werkzaamheden van de afdeling interne zaken met betrekking tot de stukken vanaf het moment van ontvangst of het ontstaan tot de opberging in het archief'.

Schriftelijke dienstverlening omvat naast postafhandeling ook de werkzaamheden van de ambtenaren die, eventueel met behulp van andere ambtenaren of andere organisaties, de brieven van burgers beoordelen en een inhoudelijk antwoord opstellen én de werkzaamheden van andere medewerkers in de gemeente die zich bijvoorbeeld met de kwaliteit van de brieven bezighouden.

2.1 Doel- en vraagstelling

Doel van het onderzoek is:

- 1 inzicht verkrijgen in de doelmatigheid, rechtmatigheid en doeltreffendheid van de schriftelijke dienstverlening van de gemeenten;
- 2 aanbevelingen doen ter verbetering van de kwaliteit van de schriftelijke dienstverlening door deze gemeenten.

Twee hoofdvragen vormen de leidraad bij de uitvoering van het onderzoek.

- 1 In welke mate hebben de acht gemeenten grip op de kwaliteit van de brieven die zij naar burgers sturen en wat betekent dit voor de feitelijke kwaliteit?
- 2 In welke mate hebben de acht gemeenten grip op het tijdig versturen van een inhoudelijk antwoord aan burgers en wat betekent dit voor de feitelijke tijdigheid?

"De overheid verlangt van burgers dat zij op tijd hun belastingaangifte, aanvraag om een toeslag of bezwaarschrift indienen. Vaak hangt er voor de rechtszekerheid van mensen veel af van zo'n brief. De overheid moet dus op haar beurt ook op tijd antwoorden en dat antwoord moet ook begrijpelijk zijn."⁹

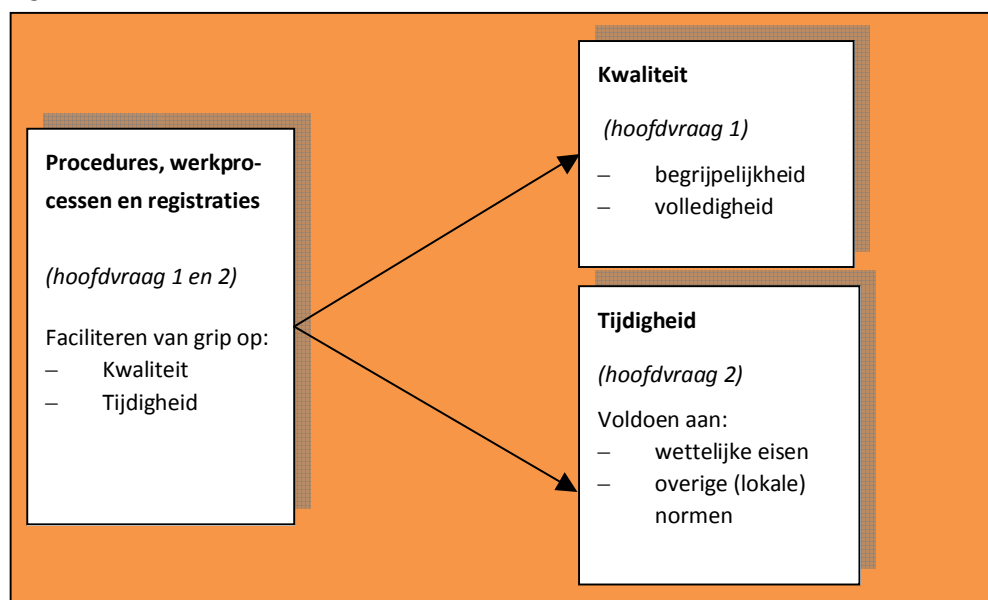
Deze twee hoofdvragen bestaan ieder uit een aantal subvragen. De volledige vraagstelling, inclusief subvragen, is opgenomen in bijlage 3.

⁹ De Nationale Ombudsman, Persbericht, 4 november 2008.

2.2 Onderzoeksmodel

De twee hoofdvragen zijn vertaald in een onderzoeksmodel (zie figuur 2.1). In het model komen de drie onderdelen van dit onderzoek terug: kwaliteit (doeltreffendheid in termen van de inhoudelijke reactie), tijdigheid (rechtmatigheid in termen van fatale afhandeltermijnen) en procedures, werkprocessen, registraties (doelmatigheid in termen van organisatie). Zie ook bijlage 3. Het onderzoeksmodel sluit tevens aan bij de beleving van de burger. De burger wil 'achter zijn brievenbus' op *tijd* een *kwalitatief* goede brief ontvangen.¹⁰ Achter de brievenbus van de gemeente bevindt zich een organisatie en een werkproces (doelmatigheid) dat van invloed is op de belangen van de burger.

Figuur 2.1: onderzoeksmodel



2.3 Normenkader

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van een normenkader. Het normenkader levert de beoordelingscriteria op basis waarvan de rekenkamercommissies naar de praktijk hebben gekeken. Voor ieder van de drie onderdelen van het onderzoek zijn hoofdnormen geformuleerd.¹¹

Normen doelmatigheid

- 1 Op schrift vastgelegde procedures, werkprocessen en registraties faciliteren grip op de kwaliteit van het inhoudelijke antwoord.
- 2 Op schrift vastgelegde procedures, werkprocessen en registraties faciliteren grip op de tijdigheid van het inhoudelijke antwoord.
- 3 Het management geeft regelmatig aandacht aan de tijdigheid en de kwaliteit van de postafhandeling en stuurt bij op basis van verkregen management-informatie.

¹⁰ De beoordeling van de kwaliteit van brieven omvat géén beoordeling van de inhoudelijke kwaliteit in de vorm van feitelijke (juridische) juistheid van het antwoord.

¹¹ Bijlage 3 bevat het volledige normenkader.

De doelmatigheid wordt beoordeeld aan de hand van drie functies van het geheel van procedures, werkprocessen en registraties naar mogelijkheden en feitelijk gebruik:

Vinden	Het geheel is gericht op het registreren van door de gemeente ontvangen brieven (waarop een antwoord van de gemeente nodig is) en het kunnen 'vinden' van deze brieven. De vindplaats kan zijn in het archief of bij een medewerker.
Volgen	De verschijningsvorm van 'volgen' in de gemeenten is divers. Onderscheidende factor is dat het meer betreft dan 'vinden' maar minder dan 'verantwoorden'. Bijvoorbeeld het niet volledig registreren van alle benodigde procesinformatie, of het wel beschikbaar hebben van procesinformatie per afzonderlijke brief, maar nog niet op het niveau van de gehele gemeente.
Verantwoorden	Het geheel maakt het mogelijk om op enig moment én achteraf managementinformatie te generen over de mate waarin brieven binnen de wettelijke termijn zijn beantwoord; zowel op het niveau van het gehele proces, als op het niveau van een afzonderlijke brief. Voorwaarde hiervoor is dat de systemen of bestanden met de procesinformatie 'rekenen'.

Normen kwaliteit

- 1 De inhoudelijke reactie van de gemeente is begrijpelijk.
- 2 De inhoudelijke reactie van de gemeente is volledig.

N.B. De beoordeling van de kwaliteit van brieven omvat géén beoordeling van de feitelijke juistheid van de inhoud van de reactie. In dit onderzoek is bijvoorbeeld niet geanalyseerd of een afwijzing van een vergunningaanvraag op inhoudelijk (juridisch) correcte gronden heeft plaatsgevonden.

Normen rechtmatigheid

- 1 De inhoudelijke reactie van de gemeente is tijdig verstuurd op basis van wettelijke eisen (Algemene wet bestuursrecht of eventuele facetwetten).
- 2 De inhoudelijke reactie van de gemeente is tijdig verstuurd op basis van eigen (aanvullende) gemeentelijke, niet-wettelijke eisen.

N.B. De beoordeling van de rechtmatigheid omvat géén beoordeling van het adequaat registreren en archiveren van, voor de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag, benodigde documenten.



2.4 Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd door Marlies Bongers, Mariëlle van Oosterhout en Ester Weststeijn van Partners+Pröpper. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:¹²

- op basis van documentstudie en interviews is informatie verzameld over aantallen poststukken en over systemen en procedures die de verschillende gemeenten bij het behandelen van brieven inzetten;
- de tijdigheid van de beantwoording van brieven is beoordeeld door een kwantitatieve analyse op databestanden van de gemeente;
- de kwaliteit van de antwoordbrieven van de gemeente is beoordeeld via het uitzetten van een enquête onder briefschrijvers (burgers, bedrijven en instellingen) en via een eigen waardering (score) van een selectie brieven van 25 brieven per gemeente;
- de afhandeling van e-mail is onderzocht door het sturen van zeven verschillende e-mails door een ‘mystery guest’ naar de verschillende gemeenten.

2.5 Terminologie

We hanteren in dit onderzoek de term ‘*brief*’ niet alleen voor brieven, maar ook voor circulaire en andersoortige poststukken. Met ‘*burger*’ doelen we op de ontvanger van een door de gemeente geschreven brief. Een burger kan in deze omschrijving ook een bedrijf, instelling of andere overheidsorganisatie zijn.

2.6 Leeswijzer

De opbouw van dit Rapport van Bevindingen is als volgt:

- Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen op een geaggregeerd niveau voor alle acht gemeenten op de drie toetspunten van het onderzoeksmodel.
- De hoofdstukken 4 tot en met 11 bevatten de bevindingen per gemeente. Voor ieder van de gemeenten worden de hoofdvragen beantwoord:
 - 1 In welke mate heeft de gemeente grip op de kwaliteit van de brieven die zij naar burgers sturen en wat betekent dit voor de feitelijke kwaliteit?
 - 2 In welke mate heeft gemeente grip op het tijdig versturen van een inhoudelijk antwoord aan burgers en wat betekent dit voor de feitelijke tijdigheid?

De bijlagen, waarnaar in de tekst wordt verwezen, zijn opgenomen in een apart Bijlagenboek.

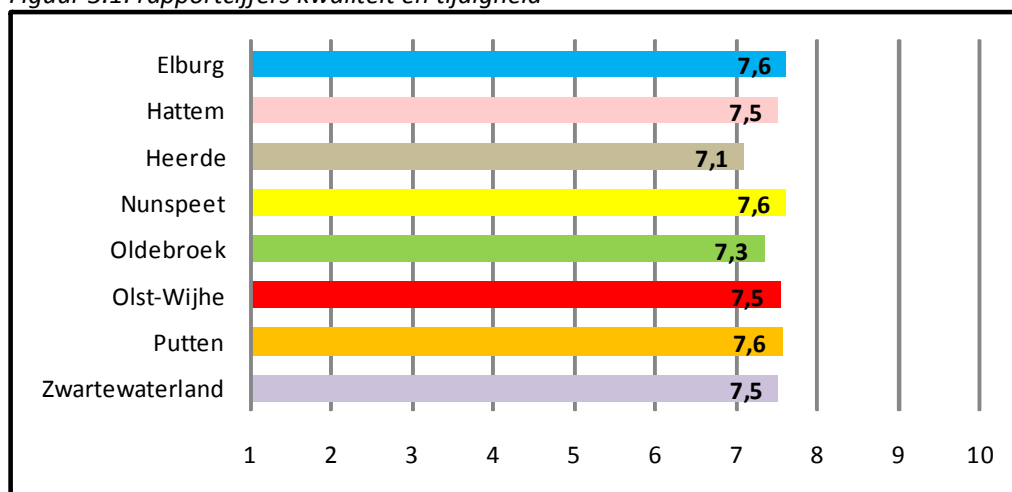
¹² Zie bijlage 3 voor de onderzoeksaanpak in meer detail.

3 Bevindingen voor de acht gemeenten samen

3.1 Algemeen

Burgers geven gemiddeld een 7,5 voor hun mate van tevredenheid over de schriftelijke dienstverlening van de gemeenten. De verschillen tussen de gemeenten zijn zeer gering, zie figuur 3.1.

Figuur 3.1: rapportcijfers kwaliteit en tijdigheid



Uit de enquête blijkt dat gemeenten die beter scoren op het tijdig versturen van een ontvangstbevestiging óf een inhoudelijk antwoord ook beter scoren op de kwaliteit van de brief. Met andere woorden: als burgers vinden dat ze tijdig een antwoord hebben gehad, dan zijn ze meer tevreden over de kwaliteit van het antwoord.

De meeste burgers geven een 7 of 8. Over het algemeen geeft minder dan 5 procent van de respondenten een onvoldoende. Uitschieters naar beneden zijn Heerde (10 procent geeft een onvoldoende) en Olst-Wijhe (9 procent geeft een onvoldoende).

3.2 Kwaliteit

In welke mate hebben de acht gemeenten grip op de kwaliteit van de brieven die zij naar burgers sturen en wat betekent dit voor de feitelijke kwaliteit?

Begrijpelijk

Een begrijpelijke brief of e-mail is niet ingewikkeld geschreven, is overzichtelijk vormgegeven, bevat correct taalgebruik, is bondig en kernachtig en bevat geen ambtelijk en/of wollig taalgebruik, geen onbegrijpelijke vaktermen, geen lange zinnen en geen lijdend taalgebruik.

Relatief veel brieven bevatten ambtelijk taalgebruik, onbegrijpelijke vaktermen, lange zinnen, schrijf- of stijlfouten en zijn ingewikkeld geschreven. Op de meeste aspecten verschilt de kwaliteit van de brieven van de gemeenten weinig van elkaar. In de brieven van de gemeente Elburg wordt het meeste ambtelijk taalgebruik geconstateerd, in de

gemeente Hattem het minst. Brieven van de gemeente Elburg zijn ook vaker ingewikkeld en wollig dan brieven van de gemeenten Hattem, Heerde en Zwartewaterland.¹³ Zie voor de uitkomsten in detail bijlage 9 (voor beoordeling door burgers) en bijlage 10 (voor beoordeling door onderzoekers).

Gemiddeld 78% van de burgers uit de acht gemeenten is van mening dat brieven van de gemeenten begrijpelijk zijn. Daarnaast is nog eens 15% van de burgers van mening dat de brieven enigszins begrijpelijk zijn. De beoordeling van brieven door onderzoekers (over iets meer onderdelen) komt iets lager uit, op gemiddeld 75%. De onderzoekers vinden dat de brieven van de gemeente vaker ‘onbegrijpelijke vaktermen’ en ‘te veel lange zinnen’ bevatten en dat de brieven ‘ingewikkeld geschreven’ zijn.¹⁴ De beoordeling (van zowel burgers als onderzoekers) op de overige onderdelen ‘ambtelijk taalgebruik’, ‘wollig taalgebruik’ en ‘onoverzichtelijke lay out’ zijn globaal gezien hetzelfde. Een mogelijke verklaring voor de strengere beoordeling door de onderzoekers is dat zij alle brieven systematisch hebben bekeken en gescoord. Verwacht mag worden dat de burgers de vragenlijst ‘spontaan’ hebben ingevuld met de brief in gedachten. Een andere uitleg kan zijn dat het antwoord voor de ontvanger positief was, en dat daardoor de beoordeling van de brief ook eerder positief is. Een laatste denkbare verklaring is dat voor burgers die betrokken zijn bij de materie een vakterm vaker als ‘begrijpelijk’ wordt beoordeeld, terwijl dit in de ogen van de onderzoekers niet zo werd gezien.



E-mails zijn over het algemeen minder begrijpelijk dan brieven. De onderzoekers beoordelen twee derde van de e-mails (67%) als goed te begrijpen. Zie tabel 3.1. De stijl van veel e-mails wijkt af van die van een brief. Een aantal e-mails is zeer amicaal geschreven en minder correct voor wat betreft schrijfstijl en taalgebruik. Er staan veel typefouten in de e-mails en taalkundige fouten zoals d/t-gebruik.

¹³ Deze uitkomsten moeten – gezien het relatief lage aantal geanalyseerde brieven per gemeente – met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Vergeleken met de resultaten van de enquête onder burgers, bedrijven en instellingen valt op dat Elburg (samen met Nunspeet en Putten) het hoogste ‘rapportcijfer’ krijgt. De uitkomsten voor de gemeente Elburg wijken niet af van de uitkomsten van de andere gemeenten.

¹⁴ De onderzoekers hebben drie extra criteria in de beoordeling betrokken, maar die zijn hier uiteraard niet meegerekend.

Tabel 3.1: gemiddelde beoordeling begrijpelijkheid over alle gemeenten

Onderdelen van 'begrijpelijk'	Beoordeling door burgers <i>brieven</i> % 'ermee eens' ¹⁵	Beoordeling door onderzoekers <i>brieven</i> % 'ermee eens' ¹⁶	Beoordeling door onderzoekers <i>e-mail</i> % 'ermee eens' ¹⁷
geen ambtelijk taalgebruik	68%	60%	64%
geen onbegrijpelijke vaktermen	82%	62%	72%
niet ingewikkeld geschreven	81%	69%	64%
geen lange zinnen	80%	57%	72%
geen wollig taalgebruik	80%	70%	45%
overzichtelijk vorm gegeven	76%	77%	67%
bondig en kernachtig	-	94%	79%
correct taalgebruik/schrijfstijl	-	87%	67%
geen lijdend taalgebruik	-	99%	78%
Gemiddeld	78%	75%	67%

Voorbeelden van niet begrijpelijke teksten¹⁸

"Personen welke voor A aangewezen zijn dienen te voldoen aan de hieronder gestelde eisen waaraan A dient te voldoen."

"Met verwijzing naar de brief van 20 december 2007, vraagt u in de brief van 26 februari 2008 naar de stand van zaken van de uitvoerende controles op het perceel X in Y, dit in het kader van het door u, namens de heer Z, ingediend verzoek om handhaving met betrekking tot permanente bewoning."

"Deze voorschriften en beperkingen worden opgelegd aan alle instellingen die weliswaar bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende dranken verstrekken, maar dit doen als nevenactiviteit."

"Uw verzoek betreffende de vrijstelling van B op het perceel X om toe te staan wijzen wij af."

¹⁵ Zie voor een specificatie bijlage 9.2.

¹⁶ Zie voor een specificatie bijlage 10.2.

¹⁷ Zie voor een specificatie bijlage 11.2.

¹⁸ Zie bijlage 10 voor uitleg over de gehanteerde begrippen. De symbolen A, B, Y en Z zijn gebruikt om een directe terugkoppeling naar personen te voorkomen.

“U geeft aan dat als een storing doorgeeft van een defecte X dat hier niets aan word gedaan, graag zou ik van u willen weten waar deze X staat zodat ik kan zien of deze ook bij mij gemeld is.

Wij hebben een contract met [naam bedrijf]¹⁹ dit bedrijf doet voor ons 1 keer per 4weken een reparatie ronde, deze ronde is volgende week dus als u na de week 1 heb gemeld dan kan het kloppen dat deze X nog niet is gerepareerd en in de ronde van volgende week zit.”

Volledig

Een volledige brief of e-mail geeft antwoord op de vraag/het verzoek van de burger, geeft informatie over de procedure en bevat contactgegevens van de ambtenaar die de brief heeft geschreven.

86% van de burgers geven aan de brieven volledig te vinden. Daarnaast beoordeelt 8% van de burgers de brieven als enigszins volledig. De beoordeling van brieven door de onderzoekers op het punt van de volledigheid komt uit op 76% (volledig) en 17% (enigszins volledig). De beoordeling van e-mails door de onderzoekers blijft hier duidelijk bij achter. Slechts 51% van de e-mails is volledig. Zie tabel 3.2 voor de resultaten.

Tabel 3.2: scores op stellingen over volledigheid van de brief van de gemeente

Onderdelen van 'volledig'	Beoorde- ling door burgers <i>brief</i> % 'ermee eens'	Beoorde- ling door onderzoe- kers <i>brief</i> % 'ermee eens' ²⁰	Beoorde- ling door onderzoe- kers <i>e-mail</i> % 'ermee eens' ²¹
de brief geeft antwoord op de vraag/verzoek/klacht et cetera	87%	98%	78%
de brief bevat voldoende informatie over de procedure	82%	96%	76%
de brief bevat contactgegevens van een ambtenaar	91%	99%	76%
gemiddeld	86%	98%	77%

Een ruime meerderheid van de burgers beoordeelt de brieven als (enigszins) volledig (87%). Er zijn verschillen tussen de gemeenten; de gemeenten Elburg, Hattem, Heerde, Olst-Wijhe en Putten scoren met 95% beter dan de gemeenten Oldebroek, Nunspeet en Zwartewaterland, deze gemeenten blijven met 90% iets achter.

Op basis van de beoordeling door de onderzoekers voldoet ook een zeer groot gedeelte (98%) van de brieven aan de normen voor volledigheid. Bijna alle brieven (99%) geven een antwoord op de vraag en bevatten contactgegevens van een ambtenaar. Iets minder vaak bevatten brieven informatie over de procedure (96%). De percentages voor de gemeenten liggen tussen 96 en 100% voor de volledigheid.

¹⁹ Dit is een letterlijke weergave, ook in het antwoord was dus de tekst zo opgenomen.

²⁰ Zie voor een specificatie bijlage 10.2.

²¹ Zie voor een specificatie bijlage 11.2.

Net als bij de begrijpelijkheid is er tussen de volledigheid van brieven en e-mails een groot verschil. Slechts 77% van de e-mails is als volledig beoordeeld. De e-mails variëren sterk in lengte en mate van detail. In sommige gevallen - vooral bij de e-mail over een parkeerboete - worden vervolgstappen uitgebreid en met een compleet stappenplan weergegeven. In andere gevallen wordt volstaan met een simpele verwijzing naar bijvoorbeeld een internetsite van een andere overheid. Bijlage 11 bevat een volledig overzicht van de resultaten.

3.3 Tijdigheid

In welke mate hebben de acht gemeenten grip op het tijdig versturen van een inhoudelijk antwoord aan burgers en wat betekent dit voor de feitelijke tijdigheid?

Meer dan driekwart van de burgers (81%) is van mening dat de gemeente tijdig een antwoord heeft gegeven op hun vraag of verzoek. Burgers uit Olst-Wijhe en Hattem zijn het meest tevreden over de tijd tussen hun vraag en het antwoord van de gemeente (90%). Burgers uit de gemeenten Heerde (67%), Nunspeet (68%) en Zwartewaterland (69%) waren het meest ontevreden.

Tabel 3.3 "Vindt u dat de gemeente u tijdig een antwoord op uw vraag of verzoek heeft gegeven?"

	Elburg	Hattem	Heerde	Nun- speet	Olde- broek	Olst- Wijhe	Putten	Zwarte- water- land	totaal
ja	84%	90%	67%	68%	81%	90%	81%	69%	81%
nee	16%	10%	33%	32%	19%	10%	19%	31%	19%

Net als bij de kwaliteit kende de onderzoeksopzet een onderdeel waarin objectief werd onderzocht in welke mate de brieven van de gemeenten binnen de wettelijke of gemeentelijke normen werden beantwoord. Door de beperkingen in de registraties bij de gemeenten bleek het niet mogelijk voor alle gemeenten bevindingen te doen voor hetzelfde type brieven, aanvragen, bezwaarschriften en klachten. De voor de gemeente onderzochte databestanden verschillen sterk, zowel met betrekking tot het type aanvragen waarop ze betrekking hebben, als met betrekking tot de kwaliteit van de hierin opgenomen gegevens. Op basis hiervan is een vergelijking voor de acht gemeenten achterwege gebleven. De bevindingen zijn opgenomen in de hoofdstukken per gemeente.

Uit de data-analyse blijkt wel dat brieven vaker binnen de termijnen worden beantwoord als de druk van buitenaf groter is. Bij bouwvergunningen heeft de wetgever een sanctie bepaald voor het niet op tijd beantwoorden: de aanvraag wordt dan van rechtswege verleend. In alle gevallen is meer dan 95% van de aanvragen voor bouwvergunningen binnen de termijn verleend of afgewezen. De andere categorieën brieven kennen op dit moment nog geen sanctie. De Wet dwangsom die in 2010 wordt ingevoerd voorziet hier wel in. Het belang van juiste procedures, werkprocessen en registraties wordt hiermee vergroot.

3.4 Procedures, werkprocessen en registraties

Als burgers vinden dat ze tijdig een antwoord hebben gehad, zijn ze meer tevreden over de kwaliteit van het antwoord (zie paragraaf 3.1). Een doelmatige uitvoering of dienstverleningsproces is daarbij een belangrijke voorwaarde: systematisch en consequent toewerken naar een bepaalde behoefte of gewenste kwaliteit. Het gaat daarbij om de procedures, werkprocessen en registraties die gemeenten hanteren en het handelen van de betrokken functionarissen. De doelmatigheid van de uitvoering is bepalend voor de grip die gemeenten hebben op de kwaliteit en tijdigheid.

Managementinformatie en registraties

De meeste gemeenten beschikken niet over valide en betrouwbare managementinformatie over de inhoudelijke kwaliteit en tijdigheid van de schriftelijke dienstverlening.

Vooraf met betrekking tot de tijdigheid hebben de rekenkamercommissies tijdens dit onderzoek zelf ervaren hoeveel moeite het de acht gemeenten kost om – na herhaalde rappelling – gegevens aan te leveren over de tijdige beantwoording van brieven. Het betrof zowel informatie op het niveau van het gehele proces als op het niveau van een afzonderlijke brief. In de ene gemeente was het ‘gemis’ van de systemen bekend (bijvoorbeeld Elburg die daar in de managementinformatie ook aandacht voor vraagt) en in een andere gemeente leidde het tot spontane zoekacties in het archief. Een van de respondenten was door de verzoeken om deze informatie van de rekenkamercommissies geschrokken van de beperkte mogelijkheden van de gemeente om daar adequaat antwoord op te geven. “De vragen over tijdigheid hadden al veel eerder door het management gesteld moeten worden”, aldus de respondent. Met de huidige systemen en registraties zijn gemeenten niet of in onvoldoende mate in staat managementinformatie te genereren, en bij het ‘handmatig’ nazoeken blijken de bestaande registraties onvolledig of dossiers niet op orde.

De gemeenten kennen een variëteit aan centrale en decentrale systemen (zowel digitaal als fysiek) die niet aan elkaar gekoppeld zijn. Dit leidt in veel gevallen tot dubbele registraties en tot systemen die slechts een deelverzameling bevatten van alle in de gemeente ontvangen brieven. Dit beperkt het zicht van de gemeente op de totale brievenstroom.

Ook doen diverse gemeenten bij gebrek aan goede managementinformatie noodgrepen om zicht te krijgen op de bewaking van rechtmatige afdoening. Op de gemeente Heerde en Elburg na worden regelmatig acties georganiseerd om medewerkers er toe te bewegen afgehandelde dossiers ter archivering aan te bieden.

De variëteit aan centrale en decentrale systemen beperkt ook de grip op de mate waarin brieven tijdig worden beantwoord. Dit is de reden dat geen objectief vergelijkbare en betrouwbare berekeningen met betrekking tot de tijdigheid konden worden gemaakt. Vooral de centrale systemen kennen beperkte registratiemogelijkheden. Om dit manco op te vangen bestaan bij alle gemeenten aparte decentrale systemen om de formele behandeltermijnen te bewaken voor bepaalde processen waarbij een goede registratie van belang is, zoals bouwvergunningen of Wmo-aanvragen. Maar er vallen nog steeds

brieven tussen de wal en het schip. Medewerkers nemen in die gevallen hun toevlucht tot decentrale bestanden (eigen registraties, schaduwadministraties, eigen lijsten of systemen). Hierin wordt bijvoorbeeld bijgehouden of de behandeling van een bezwaarschrift verdaagd is of hiermee wordt overzicht gecreëerd op de werkvoorraad.

Zelfs indien de centrale systemen berekeningen kunnen uitvoeren over de behandeltijd en daarover kunnen waarschuwen, is de betrouwbaarheid – door het ontbreken van cruciale procesinformatie – beperkt. Zonder deze betrouwbare en volledige registratie zijn de gemeenten onvoldoende voorbereid op de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (vanaf 2010).

Procedures en werkprocessen

Alle gemeenten beschikken over recent beleid in de vorm van procedures en werkafspraken voor postafhandeling (zie bijlage 5 voor een overzicht). De documenten verschillen sterk in omvang en mate van detail, maar stemmen – grofweg – overeen voor wat betreft de inhoud. In alle gemeenten is sprake van een heldere en eenduidige procedurebeschrijving.

De procedures in de gemeenten zijn vooral gericht op ‘postafhandeling’ en in mindere mate op ‘schriftelijke dienstverlening’ (zie hoofdstuk 2). Hiermee zijn de procedures vooral geschreven ten behoeve van de registratie van de binnenkomende en uitgaande brieven. Beschreven is bijvoorbeeld welke soorten brieven in het centrale systeem worden geregistreerd en hoe de postrondes verlopen. De indeling in, en de hoeveelheid aan, categorieën voor de registratie verschilt sterk per gemeente. De procedures bevatten nauwelijks richtlijnen over hoe de medewerkers tot een antwoord op hun brief komen. Ook zijn de richtlijnen voor dossieropbouw vooral gericht op de medewerkers van het archief. De medewerker die de brief behandelt wordt hoogstens aangespoord om ‘alle’ stukken aan het archief aan te bieden. Welke stukken dat zijn blijft onbenoemd. Het proces dat een brief doorloopt voordat deze geschreven is, blijft daarmee grotendeels buiten het zicht van het management. In Hattem, Nunspeet en Olst-Wijhe gaan de procedures verder dan postregistratie. De procedures beschrijven ook taken die betrekking hebben op de (kwaliteit van de) uitgaande brieven. Hiermee wordt de basale ‘postregistratie’ verbreed tot ‘schriftelijke dienstverlening’.

“Om de voortgang goed bij te houden is in 2006 een nieuw programma voor postregistratie met een post-volgsysteem geïnstalleerd [...]. Afhandeltijden en stappen in het behandelproces kunnen daarmee goed vastgelegd worden. [...] In 2007 zal echter al meer aandacht nodig zijn voor een snellere behandeling van brieven. De Nationale Ombudsman heeft hiervoor algemene adviezen uitgebracht, waarvan de gemeente gebruik kan maken.”²²

Er blijken verschillen in aantallen geregistreerde poststukken tussen gemeenten te zijn. De verschillen in aantallen worden vooral verklaard door de verschillen in criteria die worden gehanteerd voor registratie (bijlage 4). De aantallen geregistreerde poststukken van de gemeente Zwartwaterland wijken sterk naar beneden af, zonder dat de criteria

²² Gemeente Oldebroek, Burgerjaarverslag 2006, p. 10.

daar aanleiding voor geven. Bij navraag bleek dat in deze gemeente alleen brieven worden geregiseerd waarop duidelijk een antwoord moet komen. Gelijklopende brieven worden in die gemeente onder één nummer geregistreerd. Dit geldt ook brieven die eenzelfde zaak betreffen. De rekenkamercommissies hebben niet kunnen vaststellen dat er een systematische controle plaatsvindt op de registratie van poststukken.

De meeste procedures zijn vooral gericht op verbetering van de tijdige beantwoording van brieven en in mindere mate op de kwaliteit van de brieven. Er wordt dus wel gemeld dat een brief binnen bijvoorbeeld acht weken moet zijn beantwoord, maar hoe dat antwoord eruit moet zien blijft achterwege. Uitzondering hierop vormt de gemeente Nunspeet. In deze gemeente controleert het Bureau Tekstverwerking alle uitgaande brieven voor verzending op begrijpelijkheid en volledigheid. De overige gemeenten hebben onvoldoende grip op de kwaliteit van de brieven.

Kennis van het beleid en handelen daarnaar

Schriftelijke dienstverlening is afhankelijk van het handelen van mensen: de taakverdelers, de behandelaars en leidinggevendenden. De gemeente Oldebroek constateerde dit verband ook en rapporteerde in 2007 dat, ondanks de procedures die waren opgesteld, de schriftelijke dienstverlening aan burgers onder de maat was. De conclusie uit Oldebroek was dat alle medewerkers en leidinggevendenden in de organisatie meer aandacht zouden moeten besteden aan het belang van kwaliteit en tijdigheid.²³

Ook in Putten blijkt een verschil te bestaan tussen de formele procedures en de feitelijke werkwijze in het gemeentehuis. In een managementbesluit van augustus 2007 wordt geconstateerd dat niet alle medewerkers brieven, nadat deze zijn beantwoord, naar het archief brengen (zoals de procedure voorschrijft). Dit brengt volgens de gemeente de bedrijfsvoering in gevaar, en daarmee ook (de verbetering van) de dienstverlening aan de burger.²⁴

Uit dit onderzoek blijkt dat bij leidinggevendenden (zoals afdelingsmanagers) de schriftelijke dienstverlening aan burgers niet altijd de hoogste prioriteit heeft. De aandacht voor correcte afhandeling van post vanuit het ambtelijk management en het bestuur verschilt per gemeente. In de regel is er op dit niveau weinig structurele aandacht voor de tijdige en correcte afhandeling van brieven en daarmee weinig grip op het geheel. Ambtelijk management en college sturen over het algemeen alleen op bijzonderheden. Een uitzondering hierop vormt de gemeente Olst-Wijhe: deze stuurt actief op naleving van procedures.²⁵ Naast ambtelijk-bestuurlijke aandacht is er in de gemeente Olst-Wijhe ook politieke aandacht voor postafhandeling als onderdeel van dienstverlening; een nieuwe Visie Ontwikkeling Dienstverlening is eind december 2007 in de raad behandeld. De gemeente Nunspeet en de gemeente Oldebroek hebben specifiek bestuurlijke aandacht

²³ Gemeente Oldebroek, Burgerjaarverslag 2006.

²⁴ Gemeente Putten, Besluit Managementteam Documentregistratie: Document Manager, augustus 2007, p. 1.

²⁵ Bron: interviews oriënterende fase, 19, 20 en 21 december 2007 en telefonische interviews doelmatigheid, februari 2008.

voor schriftelijke dienstverlening georganiseerd via respectievelijk het project Dienstverlening²⁶ en het project Post.

De medewerkers van alle gemeenten geven aan over het algemeen de geldende procedures en werkafspraken na te leven. In drie gemeenten handelen medewerkers brieven voornamelijk op basis van vakkennis en ervaring af. De formele procedures en werkbeschrijvingen vormen hooguit op de achtergrond de basis voor de taakuitvoering. In de andere vijf gemeenten zijn voorbeelden gevonden van medewerkers die afwijken van de procedures.²⁷ In een gemeente worden de bouwvergunningen bijvoorbeeld over het algemeen wel op tijd verleend, maar de procedure wordt in een groot aantal gevallen niet goed doorlopen. Voorbeelden zijn dat het besluit niet goed wordt gemotiveerd, of dat dossiervorming en archivering niet volgens de afspraken plaatsvindt (dat beeld wordt bevestigd door meerdere gemeenten). Redenen om af te wijken van de procedures liggen meestal niet in onwil, maar veel meer in onbekendheid met de procedures. Een voorbeeld uit een gemeente: daar waar de procedure voorschrijft dat het afdelingshoofd moet tekenen, vindt de feitelijke ondertekening geregeld plaats door de behandelend ambtenaar.²⁸

E-mail

De procedure rond de registratie, voortgangsbewaking en afhandeling van e-mails is voor alle gemeenten gelijk aan de procedure die geldt voor brieven. In alle gemeenten wordt 'registratiewaardige' e-mail uitgeprint en vervolgens in het systeem verwerkt als iedere andere brief. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat ontvangstbevestigingen op een e-mail via de reguliere post verzonden worden. Zeven van de acht gemeenten kennen een aparte procedure voor de dienstverlening via e-mail (Elburg heeft deze in voorbereiding) en zes van de gemeenten besteden er in de reguliere werkprocesbeschrijvingen aandacht aan (met uitzondering van Oldebroek en Zwartewaterland). In de helft van de acht gemeenten kan in het systeem worden aangegeven dat het een e-mail betreft; in de overige gemeenten is, nadat een e-mail geregistreerd is, niet meer te traceren of het een brief, e-mail of fax betreft.

De deelnemende gemeenten hebben geen zicht op de naleving van de regels rond e-mails. Alle gemeenten kennen weliswaar een 'brengplicht', maar er vindt (met uitzondering in Putten) geen controle plaats op de naleving van deze afspraak. Hierdoor ontbreekt grip op de mate waarin e-mails kwalitatief en tijdig worden beantwoord.

Fax

Net als bij e-mails geldt voor de acht gemeenten dat de procedure rond registratie, voortgangsbewaking en behandeling van faxberichten gelijk is aan reguliere post. In de

²⁶ Dit project richt zich op vier onderdelen van dienstverlening: versterken van behandeling van (elektronische) post en beantwoorden van telefoon, verbetering van de informatie-een wegwijsfunctie (balie), versterken van de dienstverlening via de website, clustering van loketten.

²⁷ Bron: telefonische interviews doelmatigheid, februari 2008.

²⁸ Bron: telefonische interviews doelmatigheid, februari 2008.

praktijk beschikken de gemeenten vaak over een centrale fax (het centrale faxnummer) die is geplaatst bij de afdeling Documentaire Informatieverzorging, Interne Zaken of het Bestuurssecretariaat. De afdelingen/vakgroepen hebben daarnaast eigen faxapparaten. Alle registratiewaardige faxen dienen volgens de procedure doorgestuurd te worden naar de afdeling Documentaire Informatieverzorging. Deze afdeling bepaalt of registratie nodig is. Net als bij e-mail is geen zicht op de naleving van de afspraken. In het resterende deel van dit onderzoek zijn faxberichten niet aan de orde gekomen.

Hoofdstuk 4 t/m hoofdstuk 8 gereserveerd voor de andere gemeenten

9 Bevindingen gemeente Olst-Wijhe

9.1 Algemeen

De beantwoording (kwaliteit en tijdigheid) van brieven door de gemeente wordt door burgers, bedrijven en instellingen beoordeeld met een 7,5.



9.2 Kwaliteit van brieven aan burgers

In Olst-Wijhe is geen managementinformatie aanwezig over de kwaliteit van uitgaande brieven aan burgers. Wel wordt op verschillende plaatsen gewerkt aan de verbetering van de (kwaliteit) van brieven. Bij bouwvergunningen worden de 'zwaardere' brieven door een collega gelezen die niet bekend is met de achtergrond. De bedoeling hiervan is de leesbaarheid van de brieven te vergroten. Voor het afdoen van APV-vergunningen wordt gebruik gemaakt van verschillende briefsjablonen voor diverse veel voorkomende aanvragen. Ook hier wordt bij ingewikkelde zaken aan een collega gevraagd mee te lezen.

Begrijpelijk

Bijna vier vijfde van de 127 burgers (79%) vindt dat de brief die zij ontvingen begrijpelijk is, en nog eens 12% beoordeelt de brief als enigszins begrijpelijk.²⁹ In figuur 9.1 is weergegeven hoe burgers tot deze beoordeling gekomen zijn. Burgers vinden vooral dat de gemeentelijke brieven relatief veel ambtelijk taalgebruik bevatten. De overige vijf punten liggen qua beoordeling dicht bij elkaar; ongeveer 20% van de brieven bevat onbegrijpelijk vaktermen, te veel lange zinnen, wollig taalgebruik, is onoverzichtelijk en is ingewikkeld geschreven. In het kader enkele opmerkingen die burgers gemaakt hebben.

³⁰, ³¹

Enkele opmerkingen van burgers over de begrijpelijkheid van brieven

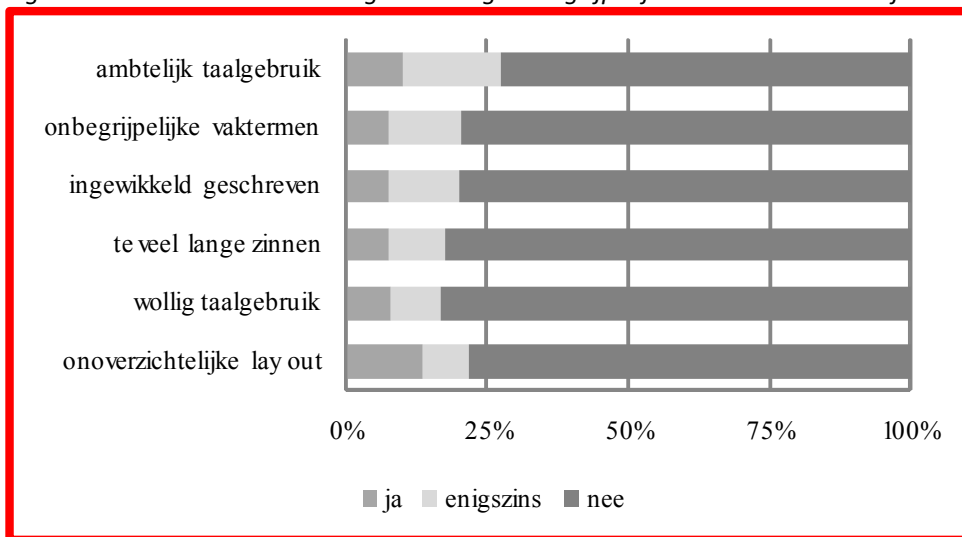
- Goede afwerking. Bij vragen kregen wij juiste en adequate hulp.
- Zodra wij een beslissing hebben genomen, wordt deze schriftelijk aan u meegedeeld. Met deze zin voel je je het bos ingestuurd.
- Hoewel de brief in correct Nederlands is geschreven, moest ik af en toe de zin opnieuw lezen om hem te begrijpen. De ambtelijke opstelling en taalgebruik wekten irritatie op.
- De snelle afhandeling gaat ten koste van de nauwkeurigheid.

²⁹ Zie voor een specificatie bijlage 9.

³⁰ Omdat in de enquête anonimiteit gegarandeerd was, is het niet mogelijk om aan te geven op wat voor soort brieven de opmerkingen betrekking hadden. Specifieke voorbeelden van in de ogen van burgers 'ambtelijk taalgebruik' zijn daarom ook niet te geven. Een volledig overzicht van alle opmerkingen is opgenomen in bijlage 9.

³¹ Of de zeven e-mails die de gemeente heeft gestuurd als antwoord op de 'mystery-mail'-actie helder zijn geschreven is, vanwege het beperkte aantal, alleen beoordeeld voor de acht gemeenten gezamenlijk. Zie hiervoor hoofdstuk 3 en bijlage 11.

Figuur 9.1: overzicht beoordeling door burgers begrijpelijkheid brieven Olst-Wijhe³²



De onderzoekers vinden dat gemiddeld 16 van de 25 brieven begrijpelijk zijn (64%).³³ Opvallend is dat in de brieven geen lijdend taalgebruik voorkomt; het is dus duidelijk wie aan het woord is. Daarnaast is het positief dat alle brieven (enigszins) bondig en kernachtig geschreven zijn. Een grote verbeteringsslag is te slaan in het gebruik van correct taalgebruik en een juiste schrijfstijl. De beoordelingen van de burgers en de onderzoekers op de punten in figuur 9.1 komen redelijk overeen.

Volledig

Van de burgers vindt 87% de door hen ontvangen brieven volledig, en nog eens 9% vindt de brief enigszins volledig. Zie tabel 9.1 voor een overzicht van de beoordeling op de onderliggende punten. De burgers zijn het meest tevreden over de contactgegevens in de brieven. De als onvolledig beoordeelde brieven geven volgens de burgers geen antwoord over de verdere procedure.

Tabel 9.1: overzicht beoordeling door burgers volledigheid brieven Olst-Wijhe

Beoordeling door burgers: volledig; de brief van de gemeente	ja %	enigszins %	nee %
geeft antwoord	87	10	3
informatie over procedure	79	16	5
contactgegevens	95	2	3
gemiddeld	87	9	4

Volgens de onderzoekers zijn 21 van de 25 onderzochte brieven volledig en 3 zijn enigszins volledig. De onderzoekers delen de mening van de burgers dat er wel (meer) informatie over de verdere procedure in de brief mag worden opgenomen. Ook vinden de onderzoekers dat een kleine verbetering mogelijk is in het vermelden van contactgegevens.

³² De volledige beoordeling door burgers is opgenomen in bijlage 9.

³³ De volledige beoordeling door onderzoekers is te vinden in bijlage 10.

9.3 Tijdigheid

Van de 127 burgers is 90% tevreden over de tijd die verstreken is voordat zij een antwoord kregen. Toch was niet iedereen tevreden: enkele opmerkingen van burgers zijn opgenomen in het kader.³⁴

Enkele opmerkingen van burgers over de tijdigheid van brieven

- Antwoord duurt te lang, kan duidelijker.
- De snelle afhandeling gaat ten koste van de nauwkeurigheid.
- Het kan wat vlugger.
- Het antwoord heeft erg lang op zich laten wachten.
- Tussentijds informatie opgevraagd over de voortgang. Daar werd niet al te vriendelijk op gereageerd: het was blijkaar te veel werk om na te gaan wat de status was.

Uit interviews blijkt dat de directie van de gemeente Olst-Wijhe hoog inzet op de kwaliteit en tijdigheid van schriftelijke dienstverlening.³⁵ Dat er in de gemeente Olst-Wijhe naast ambtelijk-bestuurlijke ook politieke aandacht is voor postafhandeling als onderdeel van dienstverlening, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat een nieuwe Visie Ontwikkeling Dienstverlening eind december 2007 in de raad behandeld is.³⁶

Vier keer per jaar rapporteert de vakgroep Documentaire Informatievoorziening aan de directie over afdoeningstermijnen. Documentaire Informatievoorziening geeft inzicht in de gemiddelde doorlooptijden, het aantal stukken dat ter archivering is aangeboden en het aantal stukken dat binnen de geldende termijn in afgehandeld.³⁷

Zie voor een voorbeeld figuur 9.2.

De eindverantwoordelijkheid voor het afhandelen van poststukken ligt bij de vakgroepcoördinatoren. Deze coördinatoren ontvangen hiervoor per kwartaal managementrapportages. Dit koppelen de coördinatoren “naar eigen inzicht” terug aan de vakgroepmedewerkers.³⁸ De mate waarin zij dit doen is wisselend. Bij bouwvergunningen en Apv-vergunningen is de sturing door coördinatoren actief, bij bezwaarschriften is er minder sturing en controle.³⁹

³⁴ Omdat in de enquête anonimiteit gegarandeerd was, is het niet mogelijk om aan te geven op wat voor soort brieven de opmerkingen betrekking hadden. Specifieke voorbeelden van in de ogen van burgers ‘ambtelijk taalgebruik’ zijn daarom ook niet te geven. Een volledig overzicht van alle opmerkingen is opgenomen in bijlage 9.

³⁵ Bron: interviews oriënterende fase, 19, 20 en 21 december 2007.

³⁶ Gemeente Olst-Wijhe, verslag openbare vergadering van de gemeenteraad van Olst-Wijhe, 20 december 2007, p. 5.

³⁷ Zie bijvoorbeeld: Gemeente Olst-Wijhe, Overzicht afgehandelde poststukken afdeling Infra periode januari – juli 2007, juli 2007.

³⁸ Bron: interviews oriënterende fase, 19, 20 en 21 december 2007.

³⁹ Bron: telefonische interviews doelmatigheid, februari 2008.

Figuur 9.2: voorbeeld managementrapportage Olst-Wijhe

	Totaal aantal geregistreerde poststukken	Aantal poststukken in behandeling	Aantal poststukken in behandeling en in rappel	Totaal aantal afgehandelde poststukken	Afgehandeld binnen termijn (%)	Gemiddelde doorlooptijd afgehandelde stukken (dagen)	Aantal stukken aangeboden aan archief	Afgesproken afhandeltermijn
Aanvraag aanlegvergunning	0	-	-	-	-	-	-	42
Aanvraag aanleg inrit	4	0	0	4	100%	9	4	35
Aanvraag aanleg kabels en leidingen in openbare grond	14	1	0	13	36%	34	13	21
Aanvraag kapvergunning	34	5	0	29	83%	45	29	70
Onderhoud weg	0	-	-	-	-	-	-	42
Onderhoud openbaar groen	1	0	0	1	0%	50	1	42
Aanleg gemeenteterminal	3	0	0	3	33%	25	1	21
Inkomende post (restcategorie)	121	13	10	108	82%	23	94	42
Totaal	178	16	10	162	-	-	142	-

De gemeente Olst-Wijhe faciliteert de tijdige behandeling van brieven met behulp van de 'Procedurebeschrijving Postbehandeling'. Deze beschrijving bevat gedetailleerde informatie van de activiteiten die de medewerkers van DIV uitvoeren. Deze activiteiten hebben betrekking op zowel de binnenkomende als op de uitgaande brieven. Op grond van deze beschrijving koppelt de gemeente de brief bij ontvangst aan een medewerker én aan een behandeltermijn. De gemeente gebruikt hiervoor bepaalde 'voorinstellingen' in het systeem (zie tabel 9.2). Deze procedurebeschrijving is hiermee gericht op 'schriftelijke dienstverlening' en niet alleen op 'postafhandeling'.

Tabel 9.2: voorbeelden van de 'voorinstellingen'

AANLEG	aanvraag aanlegvergunning voor de locatie?
AANSPR	aansprakelijkheidsstelling naar aanleiding van?
ACCOUNT	accountantsverklaring inzake
APV	aanvraag vergunning voor ?
BEROEP	beroep met betrekking tot
BETREG	verzoek om betalingsregeling
BEZBEL	bezwaar tegen gemeentelijke belastingen
BEZWAAR	bezwaar tegen ?

De medewerker ontvangt automatisch gegenereerde e-mailberichten als een brief aan zijn of haar werkvoorraad is toevoegd, als de brief een week voor het aflopen van de termijn nog niet is beantwoord en als de behandeltermijn is verstreken (rappel). Schriftelijke rappellijsten worden daarnaast ook op papier aangeleverd bij de eenheidsmanagers en de directie.⁴⁰

⁴⁰ Bron: technische reactie gemeente Olst-Wijhe, 18 juni 2008.

De termijnen

De gemeente Olst-Wijhe heeft in de procedurebeschrijving Postbehandeling een bijlage opgenomen met een overzicht van de behandeltermijnen die de gemeente in de praktijk hanteert.⁴¹ In enkele gevallen zijn deze gelijk aan de wettelijke termijn (bijvoorbeeld bij bouwvergunningen); veel vaker is de gemeentelijke termijn krasser dan de wet (in dit geval de Algemene Plaatselijke Verordening) voorschrijft. Zo dient een evenementenvergunning op grond van de APV binnen 112 dagen verleend (of geweigerd) te worden, terwijl de gemeente in de praktijk een termijn van 28 dagen hanteert.⁴² Ook de ‘onthefing sluitingstijd’ is met 42 dagen krasser dan de APV voorschrijft.

De medewerker die de brief gaat beantwoorden ziet direct op welke datum deze, volgens de gemeentelijke afspraken, beantwoord moet zijn. Als deze datum niet haalbaar is, kan de medewerker deze datum laten aanpassen in het systeem. Enige vorm van controle of in deze gevallen de wijziging terecht is, of dat in andere situaties een dergelijk bericht niet wordt doorgegeven, ontbreekt. Het systeem kan daardoor met onjuiste termijnen rekenen.



Informatiedragers

Het centrale systeem is niet de enige plaats waarin in Olst-Wijhe informatie over de schriftelijke dienstverlening aan burgers wordt bijgehouden. Naast het centrale systeem is sprake van decentrale systemen en decentrale bestanden. Zie tabel 9.2 voor een overzicht.

Tabel 9.3: overzicht informatiedragers gemeente Olst-Wijhe

Centraal systeem	Decentrale systemen	Decentrale bestanden/‘tools’ ⁴³
Corsa 7.1	Deels dubbel geregistreerd: <ul style="list-style-type: none"> – CiVision (SoZa, Wmo, Belastingen en Leerlingenvervoer) – Stramis (Milieu) – Globis BCS (Bouw) – Registar (Gebruiksvergunningen) 	Deels dubbel geregistreerd: <ul style="list-style-type: none"> – Bezwaarschriften (Excel) – Klachten (Excel) – Sollicitatiebrieven (Excel) Alleen decentrale registratie: <ul style="list-style-type: none"> – Aanvraag Koninklijke onderscheiding (Excel)

⁴¹ Gemeente Olst-Wijhe, Procedurebeschrijving postbehandeling, november 2007, p. 22-24. De afhandeltermijnen zijn opgenomen in bijlage 1.

⁴² De Algemene Plaatselijke Verordening van Olst-Wijhe hanteert een afhandeltermijn van acht weken met de mogelijkheid de afhandeling met 8 weken te verdagen.




⁴³ Het is mogelijk dat in de gemeente nog meer decentrale bestanden met informatie over brieven worden bijgehouden. In tabel 9.3 is die informatie opgenomen die bleek uit het onderzoek. Hierin is een open vraag gesteld en specifiek gevraagd naar bezwaarschriften/klachten, apv-vergunningen en bouwvergunningen.

De gegevens in deze ‘informatiedragers’ zijn niet aan elkaar gekoppeld. Dit betekent dat informatie dubbel wordt geregistreerd én dat de informatie uit het centrale systeem slechts een deelverzameling bevat van alle in de gemeente ontvangen brieven. Dit beperkt het zicht op de tijdige dienstverlening aan burgers. De rapportages die aan afdelingshoofden worden verstrekt hebben alleen betrekking op de brieven die in het centrale systeem zijn geregistreerd. Daarnaast leidt dubbel registreren tot grotere administratieve lasten (dubbele handelingen) en mogelijk tot verschillen in bijvoorbeeld de naam van de aanvrager/bezwaarmaker.

Registreren van alle benodigde informatie

In Olst-Wijhe is de kwaliteit van het geheel van systemen en procedures voor de meeste brieven in beperkte mate gericht op ‘volgen’.⁴⁴ In figuur 9.2 is aangegeven waar de beoordeelde informatiedragers zich bevinden in het proces van vinden tot verantwoorden.⁴⁵

Figuur 9.3: kwaliteit processen en systemen met betrekking tot informatie over tijdigheid

	Vinden	volgen	verantwoorden
Centraal systeem Corsa 7.1 (4.062 brieven)			
Decentraal bestand bezwaarschriften (62 bezwaarschriften)			
Decentraal bestand klachten (19 klachten)			

De gemeente registreert in het centrale systeem Corsa 7.1 alle brieven die antwoord behoeven, waarde hebben voor de gemeente, waarin afspraken worden vastgelegd, die inzicht geven in de vordering van het proces, die in de toekomst van belang kunnen zijn, waarop actie moet worden ondernomen, die in collegevergaderingen behandeld moeten worden en/of waarvoor een wettelijke afdoeningstermijn geldt.⁴⁶ Een deel van de vertrouwelijke brieven wordt niet geregistreerd. De gemeente heeft hiemeer geen ‘bewijs’ dat deze brieven zijn ontvangen en daarmee ook geen grip op de termijn waarbinnen deze brieven beantwoord worden. Niet voor alle brieven die in Corsa geregistreerd worden is tijdigheid van belang. Het centrale systeem is wel aangeschaft vanuit de optiek dat de tijdigheid te meten valt. De gemeente registreert van deze brieven de gemeente de datum van de brief, de datum van ontvangst van de brief en de datum van het antwoord, indien van toepassing. Het centrale systeem heeft geen mogelijkheid om

⁴⁴ Zie voor een toelichting over ‘vinden, volgen en verantwoorden’ bijlage 3.

⁴⁵ Zie voor een volledig overzicht van de benodigde procesinformatie bijlage 7.

⁴⁶ Gemeente Olst-Wijhe, Procedurebeschrijving postbehandeling, november 2007 (laatste wijziging 19 november 2007).

gestructureerd procesinformatie bij te houden.⁴⁷ De rekenkamercommissie heeft niet kunnen vaststellen dat er een systematische controle plaatsvindt op de registratie van poststukken.

Voor *bezwaarschriften* wordt zowel informatie in het centrale systeem bijgehouden als in een *decentraal bestand* (Excel). Dit Excelbestand bevat aanvullende informatie die van belang is voor het bepalen van het doorloopproces van een bezwaarschrift waarvoor het centrale systeem geen mogelijkheid biedt. Het betreft in Olst-Wijhe informatie van belang voor het beoordelen van het bezwaarschrift (bijvoorbeeld data waarop de hoorzitting plaatsvindt en waarop het college een besluit neemt), maar ook procesinformatie. Het gaat dan om de datum waarop het antwoord is verzonden en welke bezwaarschriften zijn ingetrokken. Overige informatie is opgenomen als tekst in een aparte kolom. Het gaat om informatie over bijvoorbeeld uitstel. De informatie in deze kolom is weinig specifiek. In een situatie blijkt de agenda van de commissie 'vol' te zijn. In een andere toelichting is aangegeven dat de behandeling 'op verzoek tijdens de zitting tot na de vakantie is uitgesteld'. Om welke data het hier precies gaat is niet aangegeven.

Het decentrale bestand voor klachten bevat informatie over de datum van ontvangst en datum van antwoord en kent, net als het bestand voor bezwaarschriften, een weinig specifieke kolom met toelichtingen.

Tijdige beantwoording



Door het ontbreken van procesinformatie in het centrale systeem kunnen berekeningen op basis van deze gegevens een foutmarge bevatten. De gemeente heeft over 2007 een uitdraai van het systeem aangeleverd op basis van de gegevens over 392 aanvragen. Het gaat hier bijvoorbeeld om aanvragen voor evenementenvergunningen, kapvergunningen, drank- en horecaverunningen en aanvragen voor leerlingenvervoer. Data-analyse wijst uit dat 78% binnen de wettelijke termijn is beantwoord en 71% binnen de gemeentelijke termijn. Dit verschil tussen beide is te verklaren doordat de gemeentelijke termijn strakker is dan de wettelijke. Hoe groot de mogelijke foutmarge in de berekeningen is, is niet te bepalen. Voor al deze typen aanvragen bestaat (nog) geen wettelijke sanctie als de brief te laat beantwoord wordt. De hierna vermelde bevindingen hebben betrekking op 11,2% van het totale aantal geregistreerde poststukken.

Voor *bezwaarschriften* wordt naast de informatie in het centrale systeem ook informatie in een *decentraal bestand* bijgehouden. Dit Excelbestand bevat extra procesinformatie ten opzichte van het centrale systeem maar niet zodanig dat hier eenvoudig mee gerekend kan worden. De informatie op basis waarvan berekeningen zijn uitgevoerd is hiermee niet compleet en kunnen daarmee een foutmarge bevatten. Voor Olst-Wijhe blijkt dat 13 van de 46 bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn van tien weken is beantwoord (28%). Het verslag van de Commissie Bezwaarschriften van de gemeente Olst-Wijhe over 2006 geeft een ongeveer vergelijkbaar beeld. In dit verslag is aangegeven dat

⁴⁷ Zie voor de van toepassing zijnde procesinformatie bijlage 7.

van de 95 ingediende bezwaarschriften (44 zaken) in 2006 7% binnen tien weken is afgehandeld en 32% tussen de elf en veertien weken. Behandeling van de resterende ruim 60% nam meer tijd in beslag dan de wettelijke toegestane maximale termijn.⁴⁸

Een ander type brief waar berekeningen voor zijn gemaakt op basis van een decentraal bestand zijn *klachten*. De berekeningen laten zien dat van de 18 beoordeelde klachten, 16 binnen de termijn zijn behandeld. Een klacht die niet op tijd was beantwoord, betrof het doorgeven van de naam van een burger aan derden. De Klachtenrapportage over 2006 en het burgerjaarverslag 2006 geven ook inzicht in de behandeling van klaagschriften. Daarin wordt aangegeven dat van de 24 klachten in 2006 er 19 binnen zes weken zijn afgehandeld. Nog eens twee klachten zijn tussen de zevende en tiende week afgehandeld. De behandeling van de resterende drie klachten nam meer dan tien weken in beslag.⁴⁹

In 2007 zijn 19 klachten ontvangen. Tien klachten zijn binnen zes weken behandeld en zes klachten binnen tien weken.⁵⁰ Van de overige drie klachten moeten er nog twee worden afgehandeld en één klacht is ingetrokken.

E-mail

Medewerkers worden geacht e-mails in hun persoonlijke inbox waarop een antwoord nodig is naar vakgroep DIV te sturen. Deze e-mail verloopt vervolgens hetzelfde proces als een 'normale' brief. Via een 'mystery guest e-mail actie' is een *indicatief* overzicht verkregen van de wijze waarop de gemeente omgaat met e-mails. De gemeente Olst-Wijhe is te bestempelen als snelste gemeenten: 5 keer ontvingen we op dezelfde dag nog inhoudelijk antwoord en 2 keer gebeurde dit binnen 2 dagen. Meer informatie over deze mails is te vinden in bijlage 11.

9.4 Toekomstplannen en knelpunten daarbij

De raad van de gemeente Olst-Wijhe heeft de ambitie vastgesteld om 80% van de brieven binnen de vastgestelde termijnen te beantwoorden. De ontwikkeling van het systeem in de richting van 'verantwoorden' moet aan de kwaliteit van de rapportage over de doelstellingen bijdragen. De gemeente koppelt daarom het Document Management Systeem in Corsa aan processen. Op die manier faciliteert de gemeente medewerkers niet alleen in *wat* ze moeten doen, maar ook *wanneer*. De ambitie is om de procesgerichte organisatie in 2010 te hebben gerealiseerd. DIV speelt daarin een centrale rol. De gemeente Olst-Wijhe erkent dat naast goede systemen en werkprocessen ook de medewerking van medewerkers van belang is. De manier waarop met de systemen wordt gewerkt staat of valt met de medewerking van degenen die met systemen moeten werken.

⁴⁸ Dit betreft 58 bezwaarschriften, waarvan er 20 betrekking hadden op hetzelfde besluit: de bouwplannen Centrumplan Olst. Zie: Jaarverslag van de Commissie van advies voor de bezwaarschriften van de gemeente Olst-Wijhe, p. 3.

⁴⁹ Gemeente Olst-Wijhe, Klachtenrapportage 2006, maart 2007, p. 3; Gemeente Olst-Wijhe, Burgerjaarverslag 2006, p. 41.

⁵⁰ Gemeente Olst-Wijhe, Burgerjaarverslag 2007.

Hoofdstuk 10 en hoofdstuk 11 gereserveerd voor de andere gemeenten

12 Conclusies

Conclusies algemeen

12.1 Normenkader

De kern van het onderzoek betreft de beoordeling van de kwaliteit (begrijpelijkheid en volledigheid) van de brieven die door de gemeenten worden verzonden en van de tijdigheid van de beantwoording. Hiervoor zijn gegevens beschikbaar uit een enquête onder de ontvangers van de brieven en een beoordeling door de onderzoekers.

Voor de beoordeling van deze gegevens hanteren de Rekenkamercommissies de volgende normen:

Kwaliteit: De Rekenkamercommissies zijn zich bewust van het feit dat burgers bij de beoordeling van de kwaliteit van een ontvangen brief ook beïnvloed kunnen worden door de inhoud van de brief. Indien de inhoud negatief is (bijvoorbeeld de afwijzing van een verzoek of bezwaar) is het mogelijk dat de kwaliteit van de brief negatiever wordt beoordeeld dan wanneer dit niet het geval is. Hoewel het streven natuurlijk moet zijn 100% kwalitatief goede brieven te laten uitgaan, accepteren de Rekenkamercommissies daarom een normering die hiermee rekening houdt.

Tabel 12.1: Normen voor beoordeling kwaliteit

Score	Beoordeling
Minder dan 70%	Onvoldoende
70 t/m 79 %	Matig
80 t/m 89 %	Voldoende
90% of meer	Goed

Tijdigheid: de tijdigheid van de uitgaande correspondentie is aan wettelijke termijnen gebonden. In enkele gevallen hebben gemeenten eigen termijnen voor de beantwoording van post gesteld die vrijwel zonder uitzondering korter zijn dan de wettelijke termijnen. De wettelijke termijn vereist een score van 100%. In geval van de aanvraag van bouwvergunningen is er sprake van een duidelijke sanctie: indien niet binnen de wettelijke termijn is gereageerd op het verzoek tot verlenen van een bouwvergunning wordt deze automatisch verleend. In andere gevallen bestaat er geen sanctie. Op korte termijn zal dit echter wel het geval zijn met de invoering van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (Wet dwangsom).

Hoewel het bestaan van een wettelijke termijn een score van 100% vereist, accepteren de Rekenkamercommissies dat dit niet in alle gevallen mogelijk zal zijn. De gehanteerde normering is daarom als volgt:

Tabel 12.2: Normen voor beoordeling tijdigheid

Score	Beoordeling
Minder dan 85%	Onvoldoende
85 t/m 89 %	Matig
90 t/m 94 %	Voldoende
95% of meer	Goed

12.2 Overzicht van de onderzochte gemeenten

Op basis van de bevindingen kan de beoordeling per criterium als volgt worden samengevat.

Begrijpelijkheid

Tabel 12.3: Beoordeling begrijpelijkheid per gemeente

	Onvoldoende	Matig	Voldoende	Goed
Beoordeling burgers		Elburg Hattem Heerde Nunspeet Oldebroek Olst-Wijhe	Putten Zwartewaterland	
Beoordeling onderzoekers	Elburg Oldebroek Olst-Wijhe Putten	Hattem Nunspeet Zwartewaterland	Heerde	

Voor alle gemeenten samen schatten de bewoners de begrijpelijkheid hoger in dan de onderzoekers. Voor de individuele gemeenten kunnen de verschillen groot zijn. De beoordelingen door bewoners en onderzoekers zijn verschillend van aard. Het oordeel van de bewoners kan beïnvloed worden door opleidingsniveau, hun verwachtingspatroon m.b.t. correspondentie van de gemeente en, zoals eerder aangegeven, de positieve of negatieve inhoud van de brief. Desalniettemin is hun oordeel van belang, omdat zij de doelgroep van de correspondentie zijn. Het oordeel van de onderzoekers is anders van aard. De beoordeling is meer gestructureerd tot stand gekomen, maar berust op een relatief kleine steekproef van 25 brieven per gemeente.

Volledigheid

Tabel 12.4: Beoordeling volledigheid per gemeente

	Onvoldoende	Matig	Voldoende	Goed
Beoordeling burgers		Zwartewaterland	Elburg Hattem Heerde Nunspeet Oldebroek Olst-Wijhe Putten	
Beoordeling onderzoekers			Hattem Nunspeet Olst-Wijhe	Elburg Heerde Oldebroek Putten Zwartewaterland

Anders dan voor wat betreft de begrijpelijkheid, schatten de onderzoekers de volledigheid over het algemeen hoger in dan de bewoners. Voor zowel bewoners als onderzoekers valt de beoordeling van de volledigheid in het algemeen hoger uit dan de begrijpelijkheid.

Tijdigheid

Voor de beoordeling van de tijdigheid is bij de beoordeling door de onderzoekers rekening gehouden met de mogelijkheid de beantwoordingstermijn van een brief door middel van verdaging te verlengen.

Tabel 12.5: Beoordeling tijdigheid per gemeente

	Onvoldoende	Matig	Voldoende	Goed
Beoordeling burgers	Elburg Heerde Nunspeet Oldebroek Putten Zwartewaterland		Hattem Olst-Wijhe	
Beoordeling onderzoekers (zonder verdaging)	Elburg Heerde Nunspeet Olst-Wijhe Zwartewaterland	Hattem	Putten	Oldebroek
Beoordeling onderzoekers (met verdaging)	Heerde Nunspeet Olst-Wijhe Zwartewaterland	Hattem		Elburg Oldebroek Putten

Bij de beoordeling van de tijdigheid door de onderzoekers dient vermeld te worden dat deze beoordeling is gebaseerd op gegevensbestanden die door de gemeenten zijn aangeleverd. De samenstelling van dit pakket van gegevens verschilde per gemeente. In 6

van de 8 gemeenten waren hierin ook aanvragen voor bouwvergunningen opgenomen. Voor de gemeenten Olst-Wijhe en Zwartewaterland waren deze gegevens niet voorhanden. In de andere gemeenten is de tijdigheid van het verlenen van bouwvergunningen apart beoordeeld door de onderzoekers. De resultaten van deze beoordeling is als volgt.

Tabel 12.6: Beoordeling tijdigheid bouwvergunningen per gemeente

	Onvoldoende	Matig	Voldoende	Goed
Beoordeling onderzoekers (zonder verdaging)	Heerde		Hattem Nunspeet	Elburg Oldebroek Putten
Beoordeling onderzoekers (met verdaging)	Heerde		Hattem	Elburg Nunspeet Oldebroek Putten

De beoordeling door de onderzoekers van de tijdigheid van de schriftelijke reacties op de aanvragen van bouwvergunningen ligt aanzienlijk hoger dan de beoordeling van alle correspondentie. Dit brengt de Rekenkamercommissies tot de volgende conclusies:

Het bestaan van een duidelijke sanctie op niet tijdige afhandeling heeft meestal effect.

Omdat bouwvergunningen ook deel uitmaken van de beoordeling van de algemene tijdigheid in tabel 1.5, zullen de beoordelingen van de tijdigheid van alle andere correspondentie lager uitvallen dan daar al vermeld. De Rekenkamercommissies concluderen op basis daarvan, dat voor wat betreft de niet-bouwvergunningen de gemeenten nog niet zijn voorbereid op de invoering van de Wet dwangsom.

De hierboven gepresenteerde overzichten van de beoordelingen geven inzicht in de relatieve waarderingen van de acht onderzochte gemeenten. Het geheel beziende concluderen de betrokken Rekenkamercommissies dat op alle genoemde aspecten substantiële verbetering mogelijk is. Deze algemene conclusie wordt in de conclusies en aanbevelingen per gemeente verder uitgewerkt.

Conclusies gemeente Olst-Wijhe

12.3 Olst-Wijhe

De burgers en bedrijven in de gemeente Olst-Wijhe geven de gemeente gemiddeld een 7,5 voor de beantwoording van de brieven op de aspecten kwaliteit en tijdigheid. Deze waardering is ongeveer gelijk aan het gemiddelde van alle onderzochte gemeenten. Voor de interpretatie van dit cijfer moet de normering zoals weergegeven in tabel 1.1. worden gehanteerd. De kwalificatie die aan dit cijfer voor Olst-Wijhe evenals voor de andere gemeenten wordt gegeven is dus 'matig'.

12.3.1 Kwaliteit

De kwaliteit van de brieven die door de gemeente worden verstuurd is redelijk.

Begrijpelijk

De burgers beoordelen de begrijpelijkheid als matig: 79% van de ontvangers van brieven van de gemeente vindt dat de brieven begrijpelijk zijn. Het oordeel van de onderzoekers

is echter onvoldoende, met 64 % ligt het duidelijk lager. Gelet op de percentages die Olst-Wijhe scoort op enigszins begrijpelijk (burgers; 12% en onderzoekers: 19%) ligt met enige inspanning een hogere beoordeling binnen bereik. Ambtelijk en “wollig” taalgebruik is de meest voorkomende kritiek. Ook is het overzichtelijk vormgeven van brieven niet het sterkste punt.

De waardering van de begrijpelijkheid van brieven door burgers is met 79% iets hoger dan het gemiddelde van de 7 andere onderzochte gemeenten (78%).

Volledig

De volledigheid is voldoende: 87% van de ontvangers vindt de brieven volledig, het oordeel van de onderzoekers is met een 83% iets lager, maar nog steeds voldoende.

Managementinformatie

De gemeente Olst-Wijhe beschikt niet over managementinformatie over de kwaliteit van de uitgaande brieven.

12.3.2 Tijdigheid

De tijdigheid van de brieven verstuurd door de gemeente Olst-Wijhe is variabel.

Burgers beoordelen de tijdigheid als voldoende: 90 % van de burgers is tevreden over de tijd die verstrijkt voordat zij een antwoord ontvangen. Data-analyse door de onderzoekers van een deel van de geregistreerde post resulteert echter in een beoordeling onvoldoende. 73 % van deze post heeft binnen de wettelijke termijn en 69 % binnen de gemeentelijke termijn plaatsgevonden. Indien rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van verdaging dan komt het eerst vermelde percentage uit op 82%. Deze analyse is gebaseerd op 11,2 % van het aantal geregistreerde poststukken. De oorzaak hiervan is dat de gemeente voor een beperkt deel de juiste gegevens voor deze analyse uit de registratiesystemen kon aanleveren. Ondanks deze beperking geeft dit naar de mening van de rekenkamercommissie een duidelijke indicatie voor de bovenvermelde kwalificatie.

Hierbij spelen de volgende factoren een rol.

1. Naast het centrale postregistratiesysteem zijn er in Olst-Wijhe ook decentrale systemen en bestanden, die niet aan elkaar zijn gekoppeld. Dit heeft als gevolg dat ingekomen brieven e.d. deels dubbel worden geregistreerd en dat het centrale systeem slechts een deelverzameling bevat van de ontvangen brieven e.d. Dit beperkt het zicht op de tijdige afdoening ervan.
2. De kwaliteit van de systemen en procedures als managementtool neemt toe als deze naast het ‘vinden’ van brieven ook gericht zijn op het ‘volgen’. Als de systemen bovendien de basis vormen voor ‘verantwoorden’ over de geleverde prestaties is sprake van een kwalitatief hoogstaand stelsel van systemen en procedures. In Olst-Wijhe is de kwaliteit van het geheel van systemen en procedures voor de meeste brieven enigszins gericht op ‘volgen’.
3. Er is niet geconstateerd dat er enige vorm van (interne) controle is op het voldoen aan de registratieplicht, zodat geen zekerheid bestaat op de volledigheid van de registratie van ingekomen post.

De gemeente Olst-Wijhe onderscheidt zich positief van de andere deelnemende gemeenten op het punt van de ontwikkelde managementsrapportages. Gelet op het feit dat er ook voor Olst-Wijhe een beperkt deel van de geregistreerde post betrokken kon worden in de eerder vermelde data-analyse van de onderzoekers levert echter twijfels op ten aanzien van de volledigheid van deze rapportages.

13. Aanbevelingen

De rekenkamercommissie beveelt de Raad aan:

1. Om ten eerste als kader te stellen dat 100% van de binnen gekomen poststukken afgedaan dient te worden binnen de wettelijke termijn en ten tweede met het college af te spreken dat het college in de bestuurlijke rapportages gedurende het jaar verslag doet van de feitelijke afhandelingen er in de programmarekening verantwoording over aflegt.
2. Met het college afspraken te maken over het met een zekere regelmaat informeren van de Raad over de kwaliteit van de brieven die de gemeente stuurt aan burgers, bedrijven en instellingen. Dit zou kunnen door de burgers en bedrijven van tijd tot tijd een oordeel te vragen over de kwaliteit van de van de gemeente ontvangen brieven (bijvoorbeeld op de wijze als in dit onderzoek gedaan) en/of uitgegane brieven steekproefsgewijs aan het oordeel van een deskundige te onderwerpen (intern dan wel extern).

De rekenkamercommissie beveelt het College aan:

3. De voorziene invoering van de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen te zien als een stimulans voor de verbetering van de schriftelijke dienstverlening. Als onderdeel van de voorbereiding hierop beveelt de rekenkamercommissie in het bijzonder aan om:
 - I. het geheel van processen, procedures en registratie van de schriftelijke dienstverlening in te richten naar alle functies van een volwaardig systeem dat voldoet aan de eisen voor: vinden, volgen en verantwoorden. Dat wil zeggen dat de gemeente:
 - a. antwoord kan geven op de vraag waar het poststuk gevonden kan worden;
 - b. de afdoening ervan kan volgen (dus informatie beschikbaar heeft over het proces);
 - c. op enig moment en achteraf managementinformatie kan generen over de al dan niet tijdige afdoening van de poststukken.
 - II. de postafhandeling te beschouwen als onderdeel van het verbeteren van de kwaliteit van de schriftelijke dienstverlening, waarbij dus ook activiteiten behoren die gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van de uitgaande brieven. Zoek naar een balans tussen kwaliteit en tijdigheid (binnen de wettelijke termijnen). Een snelle beantwoording is belangrijk, maar mag niet ten koste gaan van de kwaliteit. Aan de andere kant is het zaak om niet de maximale termijn te gebruiken als dat niet nodig is. Zoals aangegeven in de tweede aanbeveling aan de Raad, kan kwaliteitsverbetering worden gebaseerd op oordelen van burgers en bedrijven en deskundigen binnen en buiten de gemeente.
 - III. de verbetering van de schriftelijke dienstverlening als een middel te beschouwen om efficiencyvoordelen te bereiken. Met een goede organisatie kan veel winst worden geboekt bij het terugdringen van dubbele handelingen, onbetrouwbare registraties en extra activiteiten als 'opschoondagen' en ad hoc zoekacties in archieven. Integratie van centrale en decentrale postsystemen,

evenals het opheffen van schaduwregistraties en dubbele registraties levert arbeids- en kostenbesparing op. Samenwerking met andere gemeenten kan hierbij ook voordelen opleveren (gemeenten kunnen van elkaar leren en hun belangen gemeenschappelijk behartigen).

- IV. de gezamenlijke verantwoordelijkheid in de organisatie voor de schriftelijke dienstverlening en het belang van sturing door het centrale management daarop te benadrukken. Werkwijzen, systemen en procedures komen niet tot hun recht als mensen er niet naar werken. Blijvende aandacht voor het handhaven hiervan is nodig. Neem dit als vast punt mee in de periodiek te houden functioneringsgesprekken. Geef dit als aandachtspunt mee aan de leidinggevenden in hun coachende rol in de organisatie en spreek hen zonodig daarop aan. Naast 'goede systemen' is de 'menselijke factor' dus onmisbaar.
 - V. periodiek de schriftelijke dienstverlening te evalueren. Ga na of er bepaalde 'patronen' optreden: worden bepaalde brieven (e-mails of faxen) incidenteel of structureel te laat en met te weinig kwaliteit beantwoord? Als dit wordt geconstateerd stel dan verbeteracties vast.
4. Gebruik het bestaande Kwaliteitshandvest om expliciet vast te leggen voor burgers, bedrijven en instellingen waar zij de gemeente aan mogen houden voor wat betreft de beantwoording van brieven en e-mails in termen van snelheid en inhoudelijke kwaliteit. Over de resultaten kan verslag worden gedaan in het burgerjaarverslag.

14. Bestuurlijke reactie

Wij hebben kennisgenomen van het onderzoek 'Achter de brievenbus' van de samenwerkende rekenkamercommissies van de gemeenten Elburg, Hattem, Nunspeet, Oldebroek en Putten en de rekenkamercommissies van de gemeenten Olst-Wijhe, Zwartewaterland en Heerde.

Alvorens wij op inhoudelijk op de uitkomsten van het onderzoek en de conclusies en aanbevelingen ingaan, plaatsen wij graag nog enkele algemene opmerkingen.

Wij begrijpen niet waarom in het onderzoek niets terug is te vinden van het reeds door de raad vastgestelde kader, waaraan door onze organisatie met veel ambitie uitvoering wordt gegeven. Terecht heeft u in de beschrijving van de onderzoeksopzet aangegeven, dat gemeenten op uiteenlopende manieren bezig zijn de dienstverlening te verbeteren. In de nu aangeboden rapportage wordt nagelaten die eigen aanpak te toetsen op de afspraken die met de gemeenteraad zijn gemaakt.

Dienstverlening staat reeds vanaf de herindeling hoog op de agenda in onze gemeente. Met als basis het in deze gemeente vastgestelde "Kulturhusconcept" heeft de raad in januari 2005 de 'Visie dienstverlening gemeente Olst-Wijhe' vastgesteld. In deze visie zijn ambities verwoord over de fysieke dienstverlening, de digitale dienstverlening, de telefonische dienstverlening en de schriftelijke dienstverlening.

Deze visie is in 2007 met de gemeenteraad geëvalueerd in de 'Visie ontwikkeling dienstverlening gemeente Olst-Wijhe 2008-2011, evaluatie en actualisatie' (verder te noemen: Visie dienstverlening).

De doelstelling ten aanzien van de schriftelijke dienstverlening voor 2011 is:

- de gemeente kent een kwaliteitshandvest schriftelijke dienstverlening, waarbij voor elk product een afhandelingstermijn is vastgelegd;
- 90% van de brieven wordt binnen de vastgestelde afhandelingstermijn afgedaan, tenzij de afhandeling wordt vertraagd door externe, niet te beïnvloeden factoren.

De doelstellingen maken voorts deel uit van de programmabegroting, die jaarlijks door de raad wordt vastgesteld.

In de uitvoering van de aldus met elkaar afgesproken ambities heeft de directie op 8 april 2008 de eerste servicenormen vastgesteld voor 53 producten. Een belangrijk criterium voor het opstellen van een servicenorm is dat we ons proberen te onderscheiden van wat sowieso als uitgangspunt geldt, namelijk dat we wettelijke termijnen als maximale afdoeningstermijnen beschouwen.

De uitvoering van deze servicenormen wordt permanent gemonitord en er wordt periodiek over gerapporteerd.

Het achterwege laten van onderzoek naar de uitvoering van door de raad vastgestelde doelstellingen klemmt des te meer, omdat u in een eerder onderzoek naar het subsidiebeleid terecht constateerde dat ten aanzien daarvan kengetallen en prestatie-eisen ontbraken. Waar die nu wel aanwezig zijn, vervangt u deze door een voor ons volstrekt onbekend normeringsregime dat generiek voor alle gemeenten wordt toegepast.

Wij snappen die logica niet. Wij kunnen niet uit de voeten met twee verschillende normeringsregimes, namelijk dat wat door onze raad is vastgesteld en het door u gehanteerde normenkader. Als dat van u geldend zou zijn, moeten onvermijdelijk nieuwe afspraken met de raad worden gemaakt.

In onze reactie op het rapport gaan wij verder nog kort in op enkele conclusies, waarbij onze reactie vooral gebaseerd is op afspraken, die in deze gemeente al zijn gemaakt als het gaat om de kaders (de Visie dienstverlening) en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de zogenaamde planning- en controlcyclus. Hierbij is vermeldenswaard, dat we ter toetsing van onze doelstellingen m.b.t. de communicatie met onze burgers in 2007 een onafhankelijk onderzoek hebben laten uitvoeren door de toenmalige afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente Deventer. De bevindingen vanuit dat onderzoek zijn meegenomen bij de evaluatie van onze visie en het opnieuw vaststellen van ons communicatiebeleid, op 1 september 2008. Vervolgens gaan wij puntsgewijs in op de aanbevelingen.

Conclusies

Begrijpelijkheid

Wat betreft de conclusies ten aanzien van de begrijpelijkheid (het oordeel van de burgers luidt 'matig' en die van de onderzoekers luidt 'onvoldoende') zijn wij van mening dat uit het Rapport van Bevindingen een iets genuanceerder beeld naar voren komt. Een citaat uit het rapport: 'Opvallend is dat in de brieven geen lijdend taalgebruik voorkomt. Daarnaast is het positief dat alle brieven (enigszins) bondig en kernachtig geschreven zijn. De beoordeling van de burgers en de onderzoekers komen redelijk overeen'. Het is ons niet duidelijk waar de kwalificatie 'onvoldoende' op gebaseerd is.

Tijdigheid

Ten aanzien van de tijdigheid oordelen de burgers dat deze 'voldoende' is en oordeelt de rekenkamercommissie dat deze 'onvoldoende' is. Het normenkader dat de rekenkamercommissie hier hanteert komt niet overeen met het meer fijnmaziger normenkader zoals dat op basis van de Visie dienstverlening binnen onze gemeente wordt gehanteerd. De raad heeft bepaald dat 90% van de brieven tijdig - binnen een vooraf vastgestelde termijn - dient te worden afgedaan. Voor de langere termijn (2011) hebben wij dus een ambitie, die verder gaat.

Verder vinden wij in de conclusies niets terug over de tijdigheid van de beantwoording van de e-mails. Op dit punt springt Olst-Wijhe er positief uit schrijven de onderzoekers in het rapport.

De beoordeling van de tijdigheid is gebaseerd op voortgangsgegevens uit het centrale postregistratiesysteem en enkele andere vakgroepapplicaties. Gelet op de omvangrijke set met gegevens die wij hebben aangeleverd, constateren wij dat de onderzoekers zich hebben bediend van een zeer beperkte steekproef.

In tegenstelling tot hetgeen in het rapport staat hebben wij wel voortgangsgegevens over de afhandeling van bouwvergunningen aangeleverd, maar door samenstelling van gegevens bleek het voor de onderzoekers lastig om een algemene conclusie te trekken. (Bijvoorbeeld gegevens over verdaging worden bijgehouden door de vakgroep Vergun-

ning en handhaving en zijn nog niet terug te vinden in het centrale systeem. Door een koppeling van het nieuwe vergunningensysteem met het centrale systeem lossen we dit tekort op.)

De rekenkamercommissie stelt dat niet is geconstateerd dat er enige vorm van (interne) controle is op het voldoen aan de registratieplicht. Wij zullen de mogelijkheden onderzoeken om hiervoor een intern controlesysteem te ontwikkelen.

Aanbevelingen

De eerste twee aanbevelingen zijn gericht aan de raad. Wij plaatsen graag enkele kanttekeningen bij deze twee aanbevelingen.

Aanbevelingen aan de raad

1. De aanbeveling om als kader te stellen dat 100% van de poststukken wordt afgedaan binnen de wettelijke termijn is niet in de lijn met de Visie dienstverlening. In de notitie staat verwoord dat 90% van de poststukken wordt afgedaan binnen de vooraf afgesproken termijn, tenzij de afhandeling wordt vertraagd door externe, niet te beïnvloeden factoren. Deze termijnen zijn per product vastgelegd en zijn veelal dus korter dan de wettelijke afdoeningstermijnen. Het overnemen van deze aanbeveling zou betekenen, dat we minder ambitieus worden in de afdoening van poststukken.
Rapportage aan de raad over de afdoeningstermijnen op de wijze, zoals dat in onze gemeente is afgesproken, achten wij niet meer dan vanzelfsprekend gelet op het feit dat de raad de Visie dienstverlening heeft vastgesteld.
2. Ten aanzien van de tweede aanbeveling (regelmatige rapportage over de kwaliteit van de brieven) zijn wij van mening, dat het niet eenvoudig is om een normkader te ontwikkelen voor toetsing van de kwaliteit van de uitgaande brieven. Wij vinden vanzelfsprekend het oordeel van burgers hierbij een zeer belangrijk referentiepunt. In die zin kan worden opgemerkt, dat wij onlangs hebben deelgenomen aan de benchmark 'waarstaatjegemeente.nl', dat voor een groot deel uitgaat van het oordeel van de burger. Overigens, het komt vreemd over dat bij de conclusies de onderzoekers het oordeel van onze burgers relativeren, maar vervolgens hier wel aanbevelen om het oordeel van onze burgers (is dus al onze werkwijze) periodiek te meten. Zoals hiervoor al aangegeven zijn over het meten van onze doelstellingen afspraken met de raad gemaakt, die hun vertaling vinden in het jaarlijkse onderzoeksprogramma waarvoor door de raad budget beschikbaar is gesteld.
De aanbeveling om de kwaliteit steekproefsgewijs door een deskundige te laten beoordelen zullen wij daarbij betrekken.

Aanbevelingen aan het college

3. I Intern zijn wij reeds gestart met de voorbereidingen voor de invoering van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. Wij onderkennen daarbij dat het van groot belang is om poststukken te kunnen vinden, volgen en verantwoorden. Bij de invoering van het Document Management Systeem (DMS) in 2009 worden de aanbevelingen onder a tot en met c volledig uitgevoerd.

- II De aanbeveling om de postafhandeling te beschouwen als onderdeel van het verbeteren van de kwaliteit van de schriftelijke dienstverlening onderschrijven wij. Dit is reeds staand beleid in de Visie dienstverlening. Dat niet altijd de maximale termijn moet worden gebruikt als dat niet nodig is, hebben wij reeds eerder erkend door vaststelling van servicenormen voor 53 producten.
 - III De aanbeveling de verbetering van de schriftelijke dienstverlening als een middel te beschouwen om efficiencyvoordelen te bereiken nemen wij voor kennisgeving aan. Er wordt reeds samenwerking gezocht met gemeenten binnen de provincie Overijssel en met gemeenten die werken met hetzelfde DMS.
 - IV De aanbeveling om de gezamenlijke verantwoording in de organisatie voor de schriftelijke dienstverlening en het belang van sturing door het centrale management daarop te benadrukken juichen wij toe. De rekenkamercommissie heeft dit overigens ook reeds in het Rapport van Bevindingen geconstateerd: 'Uit interviews blijkt dat de directie van de gemeente Olst-Wijhe hoog inzet op de kwaliteit en tijdigheid van schriftelijke dienstverlening'. De wijze waarop de sturing op de schriftelijke dienstverlening plaatsvindt, laten wij graag over aan het management.
 - V Het periodiek evalueren van de dienstverlening past in de ontwikkeling van onze organisatie en de Deming-cirkel. Wat betreft de kwaliteit verwijzen wij naar de opmerkingen onder punt II.
4. De laatste aanbeveling nemen wij voor kennisgeving aan aangezien dit reeds is besloten en wordt uitgevoerd.

15. Nawoord van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie waardeert de nauwgezette analyse in de bestuurlijke reactie. Op een aantal punten lijkt enige verduidelijking op zijn plaats.

1. In het rapport wordt in positieve zin melding gemaakt van de “visie dienstverlening” van de gemeente Olst-Wijhe en van het kwaliteitshandvest. Ook wordt vermeld dat regelmatig wordt gerapporteerd over de schriftelijke dienstverlening.
2. Voor (schriftelijke) dienstverlening kent de gemeente Olst-Wijhe een eigen service-norm. Deze service norm bestaat naast de algemeen geldende wettelijke norm. Als voldaan wordt aan de eigen service norm, betekent dat niet automatisch dat ook voldaan wordt aan de wettelijke norm. Voor de beoordeling heeft de rekenkamercommissie zich gebaseerd op de wettelijke normen. Het wettelijke karakter van de norm maakt dat 100% van de schriftelijke reacties binnen de gestelde termijn zou moeten worden beantwoord. De rekenkamercommissie realiseert zich echter dat in de praktijk van alledag een 100% score niet altijd mogelijk is, en heeft haar normenkader daaraan aangepast. Het ambitieniveau moet echter een 100% score blijven.
3. De rekenkamercommissie heeft aangegeven dat beoordelingen door de burgers en door de onderzoekers verschillend van aard zijn. Het oordeel van de onderzoekers is tot stand gekomen op basis van een aantal vaste criteria, uniform voor de deelnemende gemeenten. De beoordeling heeft plaats gevonden door een beperkt aantal personen. De beoordeling door de burgers is voor iedere brief door de individuele ontvanger gedaan. Naar de mening van de rekenkamercommissie zijn deze oordelen daardoor verschillend van aard, maar wel gelijkwaardig. Het oordeel van de onderzoekers wordt als beter gestructureerd en objectiever gezien, terwijl het oordeel van de burgers weliswaar subjectiever van aard is maar wel belangrijker, omdat de correspondentie direct aan hen gericht is en hen betreft.
4. De rekenkamercommissie heeft melding gemaakt van de uitstekende score van de gemeente Olst-Wijhe voor wat betreft de e-mail correspondentie. E-mail correspondentie betreft echter (nog) een beperkt deel van de correspondentie. Daarom is dit aspect in de uiteindelijke oordeelvorming niet meegenomen. De rekenkamercommissie wil bij deze de gemeente met deze uitstekende score complimenteren.
5. De opmerking met betrekking tot de aangeleverde gegevens wordt door de rekenkamercommissie overgenomen. De tekst in de conclusies en aanbevelingen (onder tabel 1.5) is daarop aangepast.
6. Bij de verschillende beoordelingen is het nodig onderscheid te maken tussen de aspecten tijdigheid en de kwaliteit (volledigheid en begrijpelijkheid) van de correspondentie. De visie dienstverlening en het kwaliteitshandvest leggen de nadruk op het aspect tijdigheid, en zijn minder uitgesproken op de aspecten volledigheid en begrijpelijkheid. Aanbeveling 4 blijft daarom van belang.