

# **De kwaliteit van de briefafhandeling in de quartaire sector**

Een verkennende 'foto' van  
de praktijk



*Den Haag, 24 maart 2004*

# Colofon

Projectnummer: 9737/44493490

Auteurs: dr. Patrick Kalders  
          drs. Marit Groeneveld  
          dr. Clemens Romijn

B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv  
Louis Couperusplein 2  
Postbus 829  
2501 CV Den Haag  
(T)       070 – 302 9500  
(F)       070 – 302 9501  
e-mail:   info@bagroep.nl  
http:     www.bagroep.nl

© Copyright B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv 2004.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



# Inhoudsopgave

## **Managementsamenvatting 5**

### **1. Inleiding 11**

- 1.1 Achtergrond en doelstelling van het onderzoek 11
- 1.2 Definities en afbakening 11
- 1.3 De vraagstelling van het onderzoek 12
- 1.4 Onderzoeksverantwoording 14
- 1.5 Indeling rapportage 16

### **2. Organisatie van de briefafhandeling 17**

- 2.1 Aantal brieven 17
- 2.2 Registratie 17
- 2.3 Registratiesysteem 19
- 2.4 Routing 21
- 2.5 Ontvangstbevestiging 23
- 2.6 Normen 24
- 2.7 Kwaliteitssysteem 26
- 2.8 Conclusies 28

### **3. Onderzoek naar briefafhandeling 31**

- 3.1 Mate van onderzoek en redenen 31
- 3.2 Type onderzoek 32
- 3.3 Kenmerken van onderzoek 35
- 3.4 Bereik van het onderzoek 38
- 3.5 Conclusies 39

### **4. Prestaties van briefafhandeling 41**

- 4.1 Het zelfbeeld van de prestaties 41
- 4.2 Onderzoeksbevindingen van de Nationale ombudsman bij ministeries 42
- 4.3 Onderzoek van B&A Groep: de kwaliteitsmonitor 43
- 4.4 Conclusies 48

### **5. Handelingsperspectief bij briefafhandeling 49**

- 5.1 Verbetering 49
- 5.2 Verantwoording 51
- 5.3 Conclusies 52

**6. Conclusies en aanbevelingen 53**

6.1 Methodologische reflecties 53

6.2 Conclusies van het onderzoek 53

6.2.1 Instrumenten om eigen prestaties te meten 53

6.2.2 Resultaten van prestatiemeting 55

6.3 Conclusies en aanbevelingen voor verdere beleidsproces en onderzoek 59

6.3.1 Conclusies voor verdere beleidsproces 59

6.3.2 Aanbevelingen voor verdere beleidsproces en onderzoek 61

**Bijlage 1. Begeleidingscommissie 63**

**Bijlage 2. Onderzoeksvragen en onderzoeksmethode 65**

**Bijlage 3. Opzet en deelnemers expertsessie 67**

**Bijlage 4. Gebruikte literatuur 69**

**Bijlage 5. Ingezonden stukken 71**



## Managementsamenvatting

**A**l geruime tijd bestaat er binnen het openbaar bestuur en daarbuiten veel belangstelling voor de wijze waarop overheden suggesties en klachten van burgers en bedrijven afhandelen. Ondanks de initiatieven die inmiddels op dit terrein zijn ontplooid, heeft het openbaar bestuur geen sterk imago. Maar is dit terecht? Om hierop een antwoord te vinden, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een verkennende studie laten uitvoeren waarin een 'foto' is gemaakt van de kwaliteit van de briefafhandeling. Omdat de Nationale ombudsman onlangs een nauwkeurig onderzoek heeft gedaan bij rijksinstellingen is de nadruk in de verkennende studie gelegd op instellingen die niet behoren tot de rijksoverheid.

Om deze foto te maken is een telefonische en een schriftelijke enquête gehouden onder organisaties uit verschillende sectoren in de quartaire sector<sup>1</sup>:

- Ministeries (ter vergelijking);
- Provincies;
- Gemeenten;
- Waterschappen;
- Zorginstellingen;
- Onderwijsinstellingen;
- Politie en justitie;
- Zelfstandige bestuursorganen.

Voor ieder van bovenstaande groepen heeft het onderzoek een representatief beeld opgeleverd. Naast de zorgvuldige methodologische opzet is belangrijk voor de stevigheid van de onderzoeksbevindingen dat deze in een expertsessie breed zijn onderschreven.

In het onderzoek staan drie vragen centraal:

1. Hoe wordt de afhandeling van burgerbrieven gemeten?
2. Hoe staat het er voor met briefafhandeling?
3. Welke conclusies en aanbevelingen zijn voor het verdere beleidsproces ter verbetering van de afhandeling van schriftelijke contacten van belang?

### **Hoe wordt de afhandeling van burgerbrieven gemeten?**

In de meeste sectoren is de afgelopen vier jaar door een substantieel deel van de organisaties aandacht besteed aan briefafhandeling (tussen de 57% en 80%). Alleen binnen de sectoren zorg en onderwijs is deze aandacht laag (resp. 35% en 26%). Meestal is de aandacht informeel of wordt er onderzoek verricht. Het onderzoek is veelal te typeren als onderdeel van de interne bedrijfsvoering. Dit betekent dat er relatief weinig systematisch onderzoek naar briefafhandeling wordt gedaan. De frequentie waarin aandacht wordt besteed, is over het algemeen eens per jaar of als daar aanleiding toe is. Daarbij richt de aandacht zich op allerlei typen brieven: klachtbrieven, bezwaarschriften, burger- en bedrijvenbrieven. Als organisaties wel

---

<sup>1</sup> Hieronder worden verscheidene typen publieke organisaties of dienstverleners verstaan: de overheid, overige publiekrechtelijke organisaties, private non-profitorganisaties en commerciële dienstverleners voor zover zij een rol nemen in de verstrekking van collectieve goederen en/of *merit goods*. In dit onderzoek worden ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen gerekend tot het openbaar bestuur.

onderzoek doen gebruiken zij, als zij daar de beschikking over hebben, een standaardmethode. Het onderzoek voeren zij meestal zelf uit.

De organisaties in de quartaire sector hebben in hun onderzoek een voorkeur voor gegevens die relatief gemakkelijk objectiveerbaar zijn, zoals afhandeltermijn en het sturen van een ontvangstbevestiging. Aspecten die relatief moeilijker te objectiveren zijn, zoals kwaliteit van de brief en klanttevredenheid, worden minder vaak gemeten.

In een kort overzicht geplaatst:

**Tabel 1.** Typering van gebruikte instrumenten voor prestatiemeting

<i>Doelstellingen</i>	<i>Hoofdtypen</i>	<i>Kenmerken</i>
Met name gericht op <i>leren</i> , minder op transparantie, oordelen en afrekenen (zie hieronder voor onderbouwing)	Met name interne bedrijfsvoeringstechnieken, in mindere mate monitoring, benchmarking, evaluatie en visitatie	Vaak periodiek Breed bereik Indien aanwezig gestandaardiseerde methode Vooral objectieve gegevens Vooral zelf onderzoek

Overigens heeft het onderzoek geen eenduidig en helder beeld opgeleverd van de aantallen brieven en e-mails die de organisaties ontvangen. Een eerste indruk is wel dat de sectoren zorg en politie / justitie beduidend minder brieven ontvangen dan de andere sectoren.

### **Hoe staat het er voor met briefafhandeling?**

Wij gaan er vanuit dat een belangrijke voorwaarde voor presteren en verbeteren van de afhandeling van brieven en e-mails is dat deze geregistreerd worden. Veel organisaties in de quartaire sector registreren de brieven die zij ontvangen, maar zij registreren niet alle brieven. De onderzochte groepen in de quartaire sector scoren op dit punt heel verschillend. Zo worden brieven binnen de sectoren openbaar bestuur en politie / justitie vrijwel altijd geregistreerd; dit in tegenstelling tot de zorg en het onderwijs. De ministeries (51%), de zorg (57%), het onderwijs (45%) en de ZBO's (53%) scoren laag op het versturen van een ontvangstbevestiging. De aanwezigheid van een kwaliteitssysteem (waar de afhandeling van brieven vaak onderdeel van uitmaakt) is eveneens zeer wisselend, waarbij gemeenten (21%) en waterschappen (25%) het minst vaak aangeven te beschikken over een kwaliteitssysteem. E-mails worden in veel sectoren anders afgehandeld dan brieven. Ze worden minder vaak geregistreerd en volgen zeker niet altijd dezelfde routing. Tweederde (67%) van de ministeries geeft aan dat e-mails een andere routing volgen dan brieven.

De meeste registratiesystemen hebben als kenmerk dat gevolgd kan worden of er een ontvangstbevestiging is verstuurd, welke medewerker of afdeling de brief in behandeling heeft, en of de brief is beantwoord. Het kenmerk van het volgen van de inhoudelijke reactie komt minder vaak voor. Overigens werkt ongeveer de helft van de organisaties in de sectoren zorg en onderwijs met een papieren registratie-

systeem, hetgeen begrijpelijk is omdat zij gemiddeld minder brieven ontvangen dan de andere sectoren.

In het onderzoek is geen direct verband aangetroffen tussen het bestaan van een registratiesysteem en het behalen van betere resultaten op het gebied van de afhandeling van burgerbrieven.

Een aardige manier om het presteren te meten, is om te kijken naar normstelling en normnaleving. De normen die worden gesteld hebben betrekking op de afhandeltermijn en zijn afgeleid van de Algemene Wet Bestuursrecht of van andere normen en richtlijnen van de Nationale ombudsman. Het gebruik van normen is zeer wisselend. Ook de normnaleving varieert sterk. Binnen het openbaar bestuur (ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen) leeft 44% (provincies) tot 63% (ministeries) de eigen normen altijd of in hoge mate na, terwijl dit bij de sectoren zorg en ZBO's veel hoger ligt (resp. 90% en 92%).

Opvallend is dat als er in een sector meer organisaties zijn die normen hebben, dit niet automatisch betekent dat er ook meer organisaties zijn die de normen halen. Het verband is eerder omgekeerd. Worden binnen het openbaar bestuur veel meer normen gesteld dan binnen de zorg, de normnaleving binnen de zorg is beduidend hoger dan die binnen het openbaar bestuur. Hoe kan dit? Een mogelijke verklaring is dat er tussen de sectoren cultuurverschillen bestaan, die op hun beurt weer in verband staan met de aanwezigheid van aansprakelijkheidsregels. In de zorg en bij uitvoeringsorganisaties zijn deze regels relatief sterker ontwikkeld dan in de overige sectoren, hetgeen een verklaring kan zijn voor de relatief hoge normnaleving in deze sectoren.

Als de organisaties het zelf mogen zeggen, dan staat het er tamelijk goed voor met de kwaliteit van de briefafhandeling in de quartaire sector. Dit beeld verandert als wij tegenover dit zelfbeeld een beeld plaatsen dat uit ander onderzoek naar voren komt. Zo concludeert de Nationale ombudsman in 2003 dat aanvragen in de meeste gevallen wel voldoende voortvarend worden behandeld (met als duidelijke uitzondering aanvragen om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur). Datzelfde geldt voor de behandeling van e-mailberichten. Heel anders is de situatie bij de behandeling van bezwaar- en klaagschriften. Daar slagen veel onderdelen van de rijksoverheid er met regelmaat niet in de wettelijke termijnen te halen. De behandeling van gewone brieven geeft een wisselend beeld. De tussentijdse informatieverstrekking aan de burger blijkt bij alle ministeries voor verbetering vatbaar.

Uit ander onderzoek van B&A Groep bij gemeenten<sup>2</sup> blijkt ook dat de kwaliteit van de briefafhandeling op meerdere aspecten beduidend minder positief is. Overigens moet daarbij worden opgemerkt dat deze gegevens alleen bij gemeenten bekend zijn, omdat gemeenten de kwaliteit van hun dienstverlening inventariseren, en dit mag op zich als een goede zaak worden gezien.

Waar komt dit opmerkelijke verschil tussen zelfbeeld en extern beeld vandaan? Verschillende verklaringen zijn aan te voeren. Allereerst kan het zijn dat de zelfonderzoeken zo worden ingericht dat betere prestaties worden gemeten. Ook kan het zijn dat de respondenten een iets rooskleuriger beeld van het werkelijke

---

<sup>2</sup> B&A Groep beschikt over een databestand van gemeenten die door ons de Kwaliteitsmonitor hebben laten uitvoeren.

presteren hebben gegeven. In ieder geval kunnen wij in dit onderzoek niet zonder meer concluderen dat, omdat de organisaties een gematigd positief beeld hebben van het eigen presteren, zij ook vinden dat het presteren voldoende is en geen verbetering behoeft.

In het onderzoek is ook gevraagd naar transparantie, verbeteringen en verantwoording. Organisaties in de quataire sector hebben geen natuurlijke neiging tot transparantie over briefafhandeling. Overigens stellen zij meestal geen rapport of cijfermatig beeld op over hun presteren, zodat er geen materieel eindproduct is. Als organisaties het eigen presteren onderzoeken dan koppelt het merendeel de onderzoeksresultaten wel terug aan de eigen medewerkers, maar niet naar anderen buiten de eigen organisatie.

Al scoren de organisaties niet hoog op transparantie, bereid tot verbeteren zijn zij wel. Het merendeel geeft aan van plan te zijn om verbeteringen aan te brengen. Blijkbaar vindt men in de resultaten van het onderzoek naar het eigen presteren aanleiding om verbeteringen voor te stellen en door te voeren.

Overigens blijft het niet alleen bij voorstellen, want veel organisaties ondernemen ook daadwerkelijk actie om zich te verbeteren, en met resultaat. Een meerderheid geeft aan dat er verbeteracties zijn uitgevoerd die ook hebben geleid tot daadwerkelijke verbeteringen. Bij deze verbeteringen wordt door vrijwel geen van de organisaties burgers en bedrijven betrokken (bijvoorbeeld in de vorm van burgerpanels).

De schuchterheid die naar voren komt bij het transparant maken van de resultaten van het onderzoek, is ook terug te vinden bij het afleggen van verantwoording. Verantwoording afleggen vindt maar mondjesmaat plaats. Een meerderheid van de gemeenten geeft aan dat zij verantwoording afleggen in onder meer het onlangs ingevoerde burgerjaarverslag.

### **Conclusies en aanbevelingen voor verdere beleidsproces en onderzoek**

De vier hoofdconclusies samengevat:

1. De regels en normen die door de organisaties zelf worden opgesteld, worden niet altijd gehaald.
2. De verschillen tussen organisaties in prestaties geven aanleiding voor vele verbeter- en leermogelijkheden.
3. Het positieve zelfbeeld van organisaties over het eigen presteren steekt schril af tegen het beeld dat uit ander onderzoek naar voren komt.
4. Er is grote bereidheid tot verbetering, maar in mindere mate tot transparantie of openheid van zaken, en nog minder tot verantwoording.

Als het Rijk besluit een instrument in te zetten dat tot verhoging van de professionaliteit van de briefafhandeling moet leiden, dan achten wij de effectiviteit van dit instrument hoger naarmate:

- gebruik kan worden gemaakt van de aanwezige prestatieverschillen en leerpotenties, onder meer via 'best practices';
- er bij inzet van het instrument rekening wordt gehouden met het relatief positieve zelfbeeld; een zekere ontzuivering kan hierbij op zijn plaats zijn als dit positieve zelfbeeld een verdere verbetering in de weg staat;



- duidelijk gemaakt kan worden waarom het gekozen instrument leidt tot een verhoging van de kwaliteit van de briefafhandeling in de gehele quartaire sector;
- het instrument wordt gecombineerd met een door de organisaties geaccepteerde standaardmethodiek waarmee de professionaliteit van de briefafhandeling kan worden vergroot.

Er ligt een belangrijke keuze tussen:

- ofwel via verticale sturing de organisaties aanzetten tot meer transparantie en verantwoording, bijvoorbeeld met het invoeren van een burgerjaarverslag,
- ofwel afzien van het – meer of minder verplicht – opleggen van een voor veel organisaties onnatuurlijke vorm van transparantie en verantwoording en het kiezen voor een meer horizontale vorm van sturing, zoals benchmarking.

Dit onderzoek had een verkennend karakter. Door de kwantitatieve gerichtheid van het onderzoek zijn enkele hoofdlijnen helder geworden. Vragen over de wereld achter deze cijfers moeten veelal nog worden beantwoord. Verder onderzoek kan zich richten op de meer kwalitatieve achtergrond (motieven, redenen, belangen, et cetera) van briefafhandeling zodat beleid specifiek kan worden ingezet. Daarnaast is het nodig (op deelsaspecten) een scherp beeld op te bouwen van de kwaliteit van de briefafhandeling. Gezien het positieve zelfbeeld van de organisaties in de quartaire sector is het verstandig dat dit onderzoek door een onafhankelijke partij wordt uitgevoerd, waarbij zeker aandacht moet worden besteed aan subjectieve aspecten als kwaliteit van de brief en klanttevredenheid. Als er ons inziens iets in dit onderhavige onderzoek duidelijk is geworden, dan is dat er, wat het onderzoek naar briefafhandeling betreft, nog een wereld te winnen is. Dit onderzoek maakt duidelijk dat veel organisaties aandacht hebben voor de kwaliteit van de briefafhandeling, er nog vele verbeteringsmogelijkheden zijn en er een hoge bereidheid is om verbeteringen door te voeren.





# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond en doelstelling van het onderzoek

**A**l geruime tijd bestaat er binnen het openbaar bestuur en daarbuiten veel belangstelling voor de wijze waarop overheden suggesties en klachten van burgers en bedrijven afhandelen. Ondanks de initiatieven die inmiddels op dit terrein zijn ontplooid, kan (nog) niet worden gesproken van substantiële verbeteringen. Het onderwerp is daardoor op de politieke agenda blijven staan en is onlangs als onderdeel opgenomen in het Actieprogramma 'Andere overheid'.

In het najaar van 2003 heeft de Nationale ombudsman een onderzoeksrapport gepubliceerd over de behandeling van brieven en e-mails door de rijksoverheid. Om een helder beeld te krijgen van de briefafhandeling door andere overheidsorganisaties is aanvullend onderzoek nodig. Dit aanvullende beeld, deze 'foto', moet inzichten opleveren over het presteren van deze organisaties. Het onderhavige verkennend onderzoek dat in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is uitgevoerd, heeft als doel deze foto op te leveren.

## 1.2 Definities en afbakening

Voor het onderzoek is van belang dat een scherpe definitie van burger- en bedrijvenbrieven wordt gebruikt. Enerzijds wordt hiermee duidelijk over welke brieven wij het hier hebben, anderzijds moeten de respondenten in het onderzoek dezelfde brieven voor ogen hebben als de onderzoekers.

*Het onderzoek richt zich op brieven van burgers en bedrijven die antwoord behoeven van de instelling waaraan zij zijn gericht. Het kan gaan om klacht- en bezwaarschriften of brieven met een verzoek om informatie, ondersteuning, et cetera. Uitgesloten zijn brieven tussen overheden onderling, formulieren (bv. voor het aanvragen van uitkeringen of subsidies) en reclamemateriaal.*

Naast een definitie van burgerbrieven is een afbakening nodig van sectoren en respondenten. Een eerste afbakening heeft betrekking op de organisaties die in het onderzoek worden betrokken. Gekozen is, zoals ook uit de titel blijkt, het onderzoek te richten op de quartaire sector. Hieronder worden verscheidene typen publieke organisaties of dienstverleners verstaan: de overheid, overige publiek-rechtelijke organisaties, private non-profitorganisaties en commerciële dienstverleners voor zover zij een rol nemen in de verstrekking van collectieve goederen en/of *merit goods*.<sup>3</sup> Het SCP verdeelt de quartaire sector onder in de sectoren openbaar bestuur, onderwijs, zorg, politie / justitie, en overig. Deze indeling is in het onderhavige onderzoek gevolgd, waarbij de categorie 'overig' is toegespitst op uitvoeringsorganisaties en 'ZBO's' is genoemd.

---

<sup>3</sup> Zie Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002. Sociaal en cultureel rapport – De kwaliteit van de quartaire sector. Den Haag.

De afbakening betreft ook de respondenten. Ten behoeve van een betrouwbaar inzicht in de geleverde prestaties, is besloten alleen respondenten te benaderen die zich kunnen baseren op onderzoek binnen de eigen organisatie. Voorkomen moet worden dat indrukken of niet op feiten gebaseerde meningen worden gemeten van respondenten, omdat dan onbetrouwbare en subjectieve gegevens worden verkregen (bv. ook sociaal wenselijke antwoorden). Bepaalde vragen zijn daarom alleen gesteld aan respondenten die zich kunnen baseren op onderzoek binnen de eigen organisatie van de afgelopen vier jaar.

### 1.3 De vraagstelling van het onderzoek

In het onderzoek staan drie vragen centraal:

1. Welke instrumenten worden door de onderzochte publieke organisaties gebruikt om de eigen prestaties bij de afhandeling van schriftelijke contacten te meten?
2. Welke zijn de resultaten van het gebruik van het instrumentarium in termen van gemeten doorlooptijden (vs. normtijden), behandeltermijnen en burgertevredenheid ten aanzien van deze vorm van dienstverlening?
3. Welke conclusies en aanbevelingen kunnen op basis van de verkregen feiten en cijfers worden opgesteld voor het verdere beleidsproces ter verbetering van de afhandeling van schriftelijke contacten?

Onderzoeksvraag 1:

*Welke instrumenten worden door de onderzochte publieke organisaties gebruikt om de eigen prestaties bij de afhandeling van schriftelijke contacten te meten?*

De onderzoeksvraag is geoperationaliseerd in enkele deelvragen:

- a. Welk hoofdtype instrument wordt gebruikt?
- b. Met welke periodiciteit worden deze instrumenten gebruikt?
- c. Wat is het bereik van deze instrumenten?
- d. Is het gebruik van het instrumentarium per publieke organisatie gestandaardiseerd of zijn er binnen de betreffende organisatie meer instrumenten in gebruik (bv. per afdeling of directie)?
- e. Welke gegevens worden met behulp van de onderzochte instrumenten verzameld?
- f. Wordt het instrumentarium door de eigen medewerkers gebruikt of worden externen betrokken?

Het verband tussen de deelvragen 1a t/m 1g is in onderstaande typologie van instrumenten aangegeven.

**Tabel 1.1** Typologie instrumenten voor prestatiemeting

<i>Doelstellingen</i>	<i>Hoofdtypen (1a)</i>	<i>Kenmerken</i>
Transparantie	Monitoring	Periodiciteit (1b)
Leren	Benchmarking	Bereik (1c)
Oordelen	Evaluatie	Organisatiestandaard (1d)
Afrekenen	Visitatie	Typen gegevens (1ef)
	Interne bedrijfsvoerings- technieken	Interne / externe uitvoerder (1f)

Onderzoeksvraag 2:

*Welke zijn de resultaten van het gebruik van het instrumentarium in termen van gemeten doorlooptijden (vs. normtijden), behandeltermijnen en burgers tevredenheid ten aanzien van deze vorm van dienstverlening?*

De deelvragen zijn:

- a. Wat zijn de prestaties in termen van gemeten doorlooptijden (vs. normtijden), behandeltermijnen en burgers tevredenheid ten aanzien van deze vorm van dienstverlening?
- b. Zijn er door de betreffende organisatie normen en/of doelen gesteld bij deze vorm van dienstverlening? Zo ja, welke zijn dit?
- c. In welke mate worden de normen en/of doelen gerealiseerd en waarom?
- d. Welke interne organisatie (indiëning, registratie, informeren, afdoening en beroepsmogelijkheden) is opgezet voor de afhandeling van schriftelijke contacten en wat zijn de consequenties van deze organisatie voor de behaalde resultaten?
- e. In hoeverre wordt gebruik gemaakt van geautomatiseerde informatiesystemen en van kwaliteitssystemen?
- f. Op welke wijze is voorzien in transparantie van deze vorm van dienstverlening naar burgers/bedrijven?
- g. Op welke wijze worden de resultaten gebruikt om te komen tot systematische verbetering van de werkprocessen?
- h. Op welke wijze worden de resultaten gebruikt om verantwoording af te leggen over de geleverde prestaties?

Onderzoeksvraag 3:

*Welke conclusies en aanbevelingen kunnen op basis van de verkregen feiten en cijfers worden opgesteld voor het verdere beleidsproces ter verbetering van de afhandeling van schriftelijke contacten?*

De onderzoeksvraag 3 zal aan het eind van de analyse worden beantwoord. Het opstellen van aanbevelingen gebeurt in overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en na raadpleging van meerdere experts in een

expertmeeting. De conclusies en aanbevelingen blijven wel voor verantwoording van B&A Groep.

#### **1.4 Onderzoeksverantwoording**

Om een antwoord te kunnen geven op de vraag wat de prestaties van overheden zijn bij de afhandeling van burger- en bedrijvenbrieven is een telefonische en een schriftelijke enquête gehouden onder organisaties uit de verschillende sectoren in het openbaar bestuur.

De volgende categorieën c.q. sectoren zijn benaderd tijdens het onderzoek:

- Gemeenten < 100.000 inwoners;
- Gemeenten > 100.000 inwoners;
- Onderwijsinstellingen;
- Politie en justitie;
- Zorginstellingen;
- Zelfstandige bestuursorganen;
- Waterschappen;
- Overige openbaar bestuur (ministeries, provincies, Raad van State, Algemene Rekenkamer etc.).

In nauwe samenwerking met het Ministerie van BZK zijn twee vragenlijsten opgesteld. Voordat gestart werd met de dataverzameling is de telefonische vragenlijst getest door het voeren van enkele testgesprekken met respondenten uit het veld.

##### *Steekproeftrekking*

Om een representatief beeld te krijgen van de praktijk van briefafhandeling bij overheden, instellingen en uitvoeringsorganisaties zijn de volgende stappen doorlopen:

1. Er is voor de categorieën c.q. sectoren onderwijs, zorg, politie / justitie, openbaar bestuur en ZBO's een a-selecte steekproef getrokken uit de adressenbestanden van de betreffende sectoren. Voor de betreffende adressen in de sector onderwijs hebben wij gebruik gemaakt van een bestand aan ons geleverd door het CFI, aangevuld met een bestand aangekocht bij CENDRIS. Voor de sector zorg hebben wij eveneens gebruik gemaakt van een bestand aangekocht bij CENDRIS. Inzake de gemeenten beschikten wij over een eigen recent vervaardigd adressenbestand. Inzake politie / justitie hebben wij gebruik gemaakt van een bestand van het ministerie van BZK aangevuld met een eigen adressenbestand. Adressen van ZBO's zijn verkregen uit de Staatsalmanak.
2. In de tabellen in het bijlagenrapport is aangegeven om welke aantallen het per onderscheiden categorie is gegaan. Wij hebben - a-select - eerst een (bruto) steekproef getrokken (telkens ongeveer 10% van de omvang van de populatie instellingen in de betreffende categorie). Wij hebben ernaar gestreefd om 450 respondenten daadwerkelijk te ondervragen. Wij zijn uitgegaan van een responspercentage van ongeveer 30% (dus dat wij bij één op de drie respondenten erin zouden slagen een vragenlijst af te nemen). Bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, provincies en ministeries hebben wij geen steekproef ge-

trokken. Wij hebben iedere organisatie binnen deze categorieën benaderd voor een interview.

3. Met de respondenten is telefonisch een vragenlijst doorgelopen over briefafhandeling binnen de eigen organisatie. Voorts is een schriftelijke enquête uitgezet onder respondenten die aangaven de afgelopen vier jaar onderzoek te hebben verricht naar de kwaliteit van briefafhandeling. De vragen in de schriftelijke vragenlijst gingen dieper in op de manier waarop er aandacht besteedt is aan de kwaliteit van de briefafhandeling.
4. De enquête is uitgevoerd door de afdeling Veldwerk van B&A Groep. Gegevens zijn verzameld van 2 oktober 2003 t/m 31 oktober 2003. Tijdens deze periode hebben in totaal 545 organisaties meegewerkt aan de telefonische enquête. De gesprekken zijn gevoerd met mensen die op de hoogte zijn van hoe de briefafhandeling georganiseerd wordt en of er onderzoeken gehouden zijn om de briefafhandeling in kaart te brengen. De gemiddelde gesprekstijd bedroeg 14,5 minuten per gesprek. Er zijn gemiddeld 5 contactpogingen nodig geweest om een gesprek te kunnen voeren. In het totaal hebben 244 respondenten een schriftelijke vragenlijst toegestuurd gekregen, hiervan heeft 48% een ingevulde vragenlijst teruggestuurd (n=118).
5. Bovenvermelde werkwijze garandeert de mogelijkheid representatieve uitspraken te kunnen doen voor ieder van de onderscheiden categorieën instellingen. Er zijn echter geen representatieve uitspraken mogelijk voor subcategorieën binnen de onderzochte categorieën instellingen (bijvoorbeeld inzake instellingen voor lager onderwijs als zodanig binnen de categorie onderwijs). Daarvoor is ophoging van de steekproeven (namelijk per subcategorie) noodzakelijk.

#### *Responsoverzicht*

In onderstaande overzichten zijn per categorie c.q. sector de responsresultaten te vinden. Tevens is per sector aangegeven hoeveel organisaties hebben toegezegd een schriftelijke vragenlijst te retourneren en hoeveel van deze organisaties deze vragenlijst daadwerkelijk hebben geretourneerd.

<i>Mondelinge vragenlijst</i>		
	Geplande respons	Gerealiseerde respons
onderwijs	125	149
zorg	125	129
gemeenten < 100.000	100	110
gemeenten > 100.000	5	17
politie en justitie	40	47
waterschappen	10	16
ministeries	3	8
provincies	2	9
ZBO's	53	57
overig	0	4
<i>Totaal</i>	<i>464</i>	<i>545</i>

<i>Schriftelijke vragenlijst</i>		
	Toegezegde respons	Gerealiseerde respons
onderwijs	35	18
zorg	33	13
gemeenten < 100.000	79	46
gemeenten > 100.000	16	9
politie en justitie	25	14
waterschappen	11	6
ministeries	6	0
provincies	6	3
ZBO's	31	9
overig	2	1
<i>Totaal</i>	<i>244</i>	<i>118</i>

### **1.5 Indeling rapportage**

Het rapport is ingedeeld in 6 hoofdstukken. Na het inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de organisatie van de briefafhandeling. In hoofdstuk 3 komt het onderzoek naar briefafhandeling aan de orde dat de respondenten hebben uitgevoerd, waarna in hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de prestaties die uit deze en andere onderzoeken naar voren komen. Ten slotte komt in hoofdstuk 5 het handelingsperspectief (verbeteren en verantwoorden) aan de orde en worden in het afsluitende hoofdstuk 6 conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

Bij dit rapport hoort tevens een bijlagenrapport, waarin opgenomen zijn de gebruikte vragenlijsten, de antwoorden op de open vragen, en de SPSS-tabellen van de enquête.





## 2. Organisatie van de briefafhandeling

Aan de respondenten is gevraagd hoe binnen de eigen organisatie de afhandeling van burger- en bedrijvenbrieven is vormgegeven. Hiermee wordt een beeld verkregen van de organisatorische kant van de afhandeling. Thema's die aan de orde komen zijn: de mate van registratie, aanwezigheid en kenmerken van het registratiesysteem, de routing, het versturen van een ontvangstbevestiging, de geldende normen en het kwaliteitssysteem. Naast de afhandeling van schriftelijke brieven wordt ook aandacht besteed aan de behandeling van e-mails. Om een inschatting te geven van het aantal brieven dat organisaties in de quartaire sector ontvangen, wordt allereerst hierop ingegaan.

### 2.1 Aantal brieven

Aan de organisaties is gevraagd hoeveel brieven zij per maand ontvangen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal organisaties dat antwoord heeft kunnen geven op deze vraag en het gemiddelde aantal brieven. Gezien het relatief lage aantal respondenten willen wij geen harde conclusies trekken op dit punt. Wat wel opvalt is dat het gemiddeld aantal brieven in de sectoren zorg en politie / justitie beduidend lager uitvalt dan in de andere sectoren.

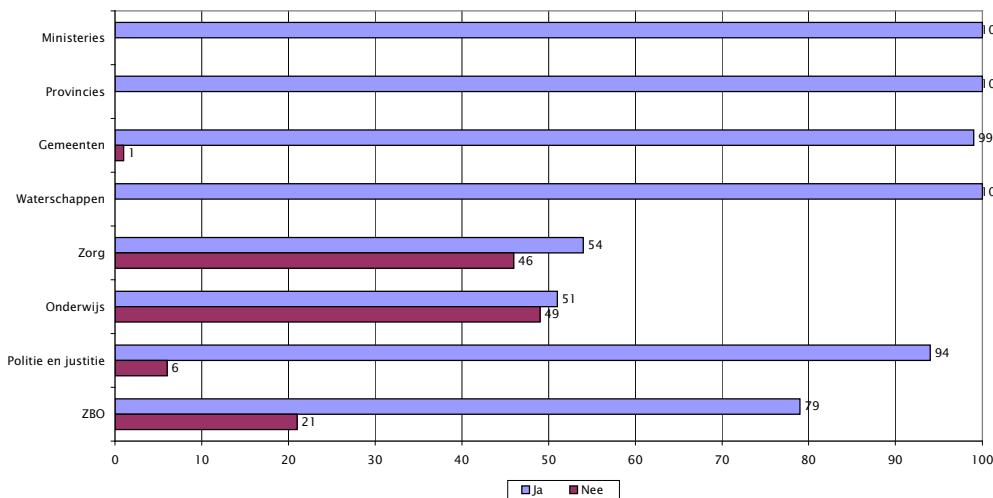
**Tabel 2.1** Hoeveel brieven ontvangt uw organisatie per maand?

	Gemeenten	Waterschappen	Zorg	Onderwijs	Politie en justitie	ZBO
N (aantal organisaties dat heeft geantwoord)	55	6	13	18	14	9
Gemiddeld aantal brieven per organisatie per maand	1.920	1.183	399	1.717	293	1.424

### 2.2 Registratie

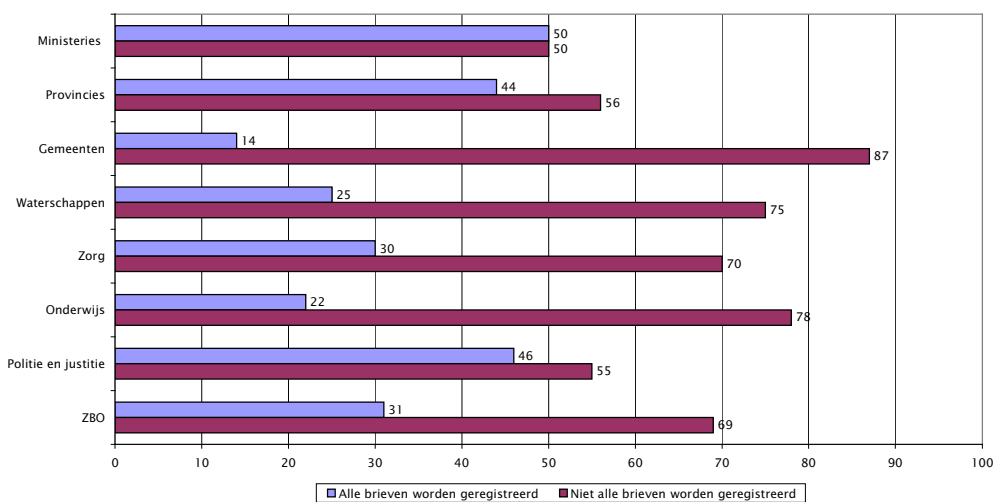
Een eerste inzicht in briefafhandeling betreft de mate waarin brieven en e-mails worden geregistreerd. Uit de enquête wordt duidelijk dat in het openbaar bestuur (bijna overal 100%) en bij politie / justitie (94%) vrijwel iedere organisatie brieven registreert. Binnen de sectoren zorg (54%) en onderwijs (51%) registreert ongeveer één op de twee organisaties.

**Figuur 2.1** Registreert uw organisatie binnengekomen brieven?



Niet alle brieven die binnenkomen worden geregistreerd. Ongeveer de helft van de ministeries (50%), provincies (44%) en organisaties in de sector politie / justitie (46%) geeft aan dat alle binnekomende brieven worden geregistreerd. Bij de andere sectoren ligt dit beduidend lager, bij de gemeenten het laagst (14%). Als wordt doorgevraagd naar de kenmerken die een brief moet hebben om geregistreerd te worden, dan blijken relatief veel organisaties aan te geven dat zij brieven registreren die antwoord behoeven (brieven waarop actie of handeling verwacht wordt) en inhoudelijk belangrijke brieven die zijn gericht aan de beleidsmakers en/of bewindslieden. Ook wordt relatief vaak opgemerkt dat reclame en mailings niet worden geregistreerd.

**Figuur 2.2** Worden alle brieven geregistreerd of zijn er ook bepaalde brieven die niet geregistreerd worden?



Aanvullend op de registratie van schriftelijke brieven, is gevraagd naar de registratie van e-mails. Deze registratie is over het algemeen beduidend lager dan die van brieven. De verdeling over de sectoren blijkt relatief gelijk op te gaan met die van

de registratie van brieven: de sectoren die hoog scoren op de registratie van brieven, scoren eveneens hoog op de registratie van e-mails. Opvallende uitzonderingen zijn de ministeries, politie / justitie, en de ZBO's, die met respectievelijk 50%, 25% en 16% beduidend lager scoren in vergelijking met de mate waarin zij brieven registreren.

**Tabel 2.2** Registreert uw organisatie e-mails?

	Minis- teries	Provin- cies	Gemeen- ten	Water- schap- pen	Zorg	Onder- wijs	Politie / justitie	ZBO
Op dezelfde wijze als brieven	50	89	87	69	24	26	25	16
Sommige op dezelfde wijze als brieven en sommige anders	13		6	19	7	9	5	20
Op een andere wijze als brieven, namelijk ...	13		3	6	14	12	9	11
Wij ontvangen geen e-mails					3		7	7
Wij registreren geen e-mails	25	11	5	6	50	50	50	42
Weet niet			1		1	3	5	4

### 2.3 Registratiesysteem

De brieven die worden geregistreerd komen terecht in het registratiesysteem. Bij registratie kan het gaan om zowel schriftelijke als digitale registratie. Een eerste inzicht in de aanwezige registratiesystemen betreft daarom de wijze waarop brieven en e-mails worden geregistreerd: in een geautomatiseerd systeem of op papier. Binnen de meeste sectoren wordt er overwegend gewerkt met een geautomatiseerd systeem, alhoewel in de sectoren zorg en onderwijs ongeveer de helft met een papieren systeem werkt (resp. 50% en 45%). Overigens is dit begrijpelijk gezien het gemiddeld lagere aantal brieven dat de organisaties in de zorg en het onderwijs ontvangen. Opvallend is dat niet alle ministeries (88%) beschikken over een geautomatiseerd systeem om de brieven te registreren, terwijl dit bij de andere organisaties in het openbaar bestuur wel het geval is. In de sectoren politie / justitie, en ZBO's maakt respectievelijk 84% en 80% gebruik van een geautomatiseerd systeem.

**Tabel 2.3** Op welke wijze worden brieven binnen uw organisatie geregistreerd?<sup>4</sup>

	Minis- teries	Provin- cies	Gemeen- ten	Water- schap- pen	Zorg	Onder- wijs	Politie en justitie	ZBO
In een geautomatiseerd systeem	88	100	98	100	30	54	84	80
Op papier	25	11	2		50	45	21	22
Op een andere manier	13		3		20	8	5	13
Weet niet					1		2	

Omdat er verschillende registratiesystemen zijn, is gevraagd naar de kenmerken van deze systemen. Uit de antwoorden kan worden opgemaakt dat de meeste registratiesystemen als kenmerk hebben dat gevolgd kan worden of er een ontvangstbevestiging is verstuurd, welke medewerker of afdeling de brief in behandeling heeft, en of de brief is beantwoord. Het kenmerk van het volgen van de inhoudelijke reactie komt iets minder vaak voor. Daarnaast is af te lezen dat de genoemde kenmerken relatief vaker voorkomen in het openbaar bestuur (ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen; tussen de 75% en 94%) en ZBO's (76%) dan in de andere sectoren (tussen de 43% en 68%).

**Tabel 2.4** Kunt u aangeven of uw registratiesysteem de volgende mogelijkheden biedt?

	Minis- teries	Provin- cies	Gemeen- ten	Water- schap- pen	Zorg	Onder- wijs	Politie en justitie	ZBO
Volgen of er een ontvangstbevestiging is verstuurd	75	78	94	88	47	43	68	76
Volgen welke medewerker/afdeling de brief in behandeling genomen heeft	88	100	94	100	73	73	93	91
Volgen of de brief beantwoord is door de medewerker/afdeling	88	89	87	100	61	49	84	84
Volgen wat de inhoudelijke reactie is van de medewerker	38	100	41	63	57	41	55	67

Ter toelichting is aan de respondenten gevraagd of er nog andere kenmerken zijn van de registratiesystemen. Hierop zijn vele verschillende antwoorden gegeven. Het meest werd het kenmerk van voortgangs- en termijnbewaking genoemd.

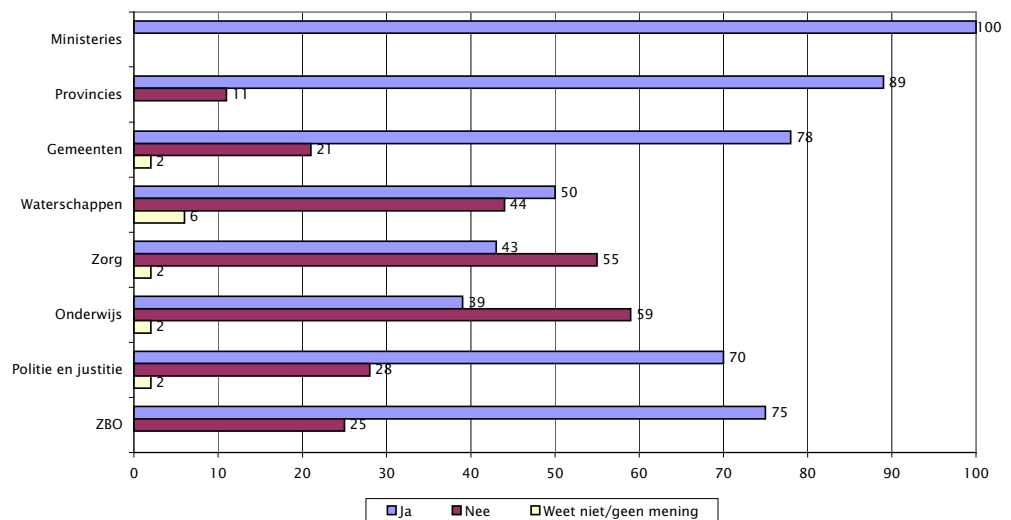
<sup>4</sup> Op deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk, waardoor de percentages tot boven de 100% kunnen optellen.

Andere kenmerken die werden genoemd zijn het koppelen aan een medewerker, een uitgebreide zoekfunctie en het volgen van de routing van de brief. Over dit laatste punt gaat de volgende paragraaf.

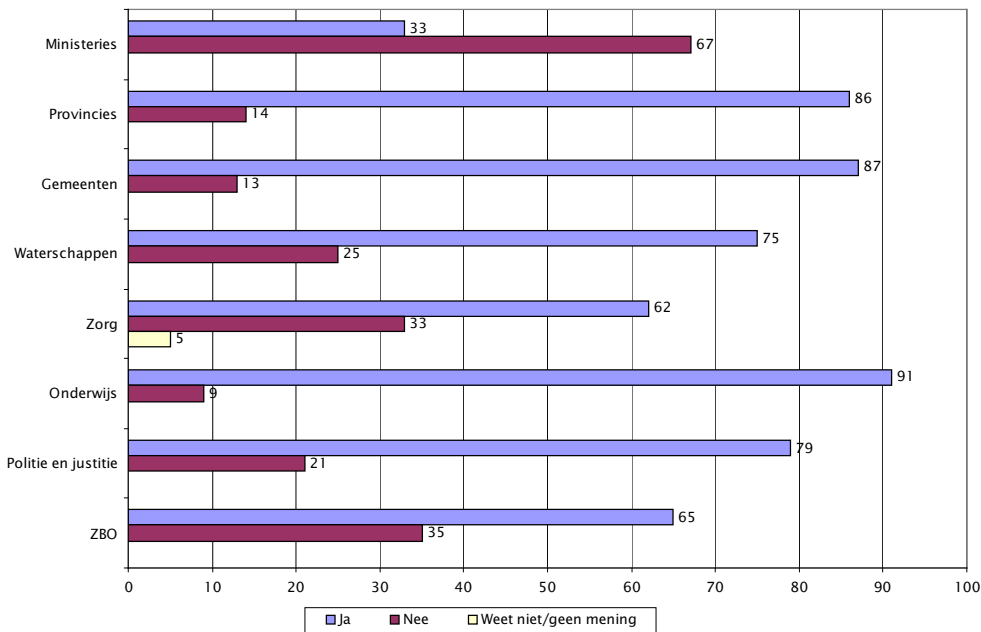
## 2.4 Routing

Een ander aspect van de interne organisatie waar enkele vragen over zijn gesteld, betreft de routing. Hiermee bedoelen wij de weg die een brief of e-mail binnen een organisatie aflegt, van binnenkomst tot beantwoording en archivering. Als eerste is gevraagd naar de aanwezigheid van een voorgeschreven routing bij de afhandeling van brieven. Binnen de meeste sectoren is een voorgeschreven routing in redelijke tot hoge mate aanwezig. De sectoren zorg (43%) en onderwijs (39%) scoren hier het laagst. Daarnaast is gevraagd of e-mails dezelfde routing als brieven volgen. Binnen de meeste sectoren is dit het geval. Opvallende uitzondering zijn de ministeries waarvan slechts eenderde (33%) aangeeft dat de e-mails dezelfde routing als brieven volgen. Dit verschil is des te opvallender aangezien de ministeries het hoogst (100%) scoren op de vraag naar de aanwezigheid van een voorgeschreven routing bij de afhandeling van brieven. Overigens betekent het niet navolgen van een routing niet per definitie dat een e-mail slecht wordt beantwoord.

**Figuur 2.3** Is er binnen uw organisatie een voorgeschreven routing bij de afhandeling van brieven opgesteld?



**Figuur 2.4** Worden e-mails volgens dezelfde routing afgehandeld als brieven?



Als gevraagd wordt naar de naleving van de routing blijkt dat de routing in veel gevallen wordt nageleefd, maar niet altijd. Slechts enkele organisaties (2% tot 6%) geven aan dat de routing soms of zelden niet wordt nageleefd. Als met een open vraag wordt geïnformeerd naar de redenen van het niet naleven van de routing, dan wordt relatief vaak en in veel sectoren verwezen naar organisatorische oorzaken als slordigheid of medewerkers die zich niet aan de richtlijnen houden. Een andere reden die relatief vaak wordt genoemd is het onderwerp van de brief dat om een speciale procedure vraagt en om een afwijking van de voorgeschreven routing.

#### **Ontvangen documenten: richtlijnen**

Van tien organisaties (acht gemeenten, één provincie en één zorginstelling) hebben wij, in het kader van het onderhavige onderzoek, stukken ontvangen waarin de richtlijnen in het kader van de briefafhandeling van deze organisaties worden beschreven.

Bij sommige organisaties worden de richtlijnen beschreven in een boekje dat er officieel uitziet of een B&W nota/ raadsbesluit, maar bij andere organisaties gaat het om een interne notitie of een stroomschema. In de richtlijnen wordt ingegaan op de volgende zaken:

- registratie (9);
- sorteren van de post (4);
- selecteren van de post (3);
- voortgangs-/afdoeningscontrole (4);
- ontvangstbevestiging (6);
- voortgangsbericht (4);
- behandeling e-mail (3).

**Tabel 2.5** In welke mate wordt deze routing nageleefd?

	Minis- teries	Provin- cies	Gemeen- ten	Water- schap- pen	Zorg	Onder- wijs	Politie en justitie	ZBO
Altijd	63	50	34	50	51	62	36	56
Vaak	25	50	44	50	26	26	30	30
Regelmatig	13		15		16	19	24	12
Soms			2		4	3	3	2
Zelden							3	
Weet niet / geen mening			4		4		3	

## 2.5 Ontvangstbevestiging

Tussen de sectoren bestaan grote verschillen wat betreft het sturen van een ontvangstbevestiging. De provincies (78%) en gemeenten (74%) scoren het hoogst. Het onderwijs springt eruit met 7% van de organisaties die een ontvangstbevestiging sturen en 55% die dit niet doet. Daarnaast valt op dat de ministeries binnen de sector openbaar bestuur het laagst scoren: slechts 13% stuurt altijd een ontvangstbevestiging en 38% stuurt geen ontvangstbevestiging. Als vervolgvraag is gevraagd in welke mate het sturen van een ontvangstbevestiging ook wordt nageleefd. Opvallend is dat de provincies beduidend minder 'altijd en vaak' naleven (33%) dan de rest van het openbaar bestuur (gemeenten 78% en waterschappen 81%). Hierbij moet worden opgemerkt dat de ministeries ook laag scoren (13%) maar dat aan dit cijfer weinig harde conclusies zijn te verbinden omdat de helft van de ministeries (4 van de 8 respondenten) op deze vraag geen antwoord heeft gegeven. Ook scoren zij lager dan de overige sectoren (zorg 55%, onderwijs 69%, politie / justitie 63%, en ZBO's 77%).

**Tabel 2.6** Stuurt uw organisatie een ontvangstbevestiging?

	Minis- teries	Provin- cies	Gemeen- ten	Water- schap- pen	Zorg	Onder- wijs	Politie en justitie	ZBO
Ja	13	78	74	50	14	7	36	21
Sommige wel / sommige niet	38	22	24	50	43	38	49	32
Nee	38		2		41	55	15	46
Weet niet / geen mening	13		1		2			2

**Tabel 2.7** In welke mate wordt het sturen van een ontvangstbevestiging nageleefd?

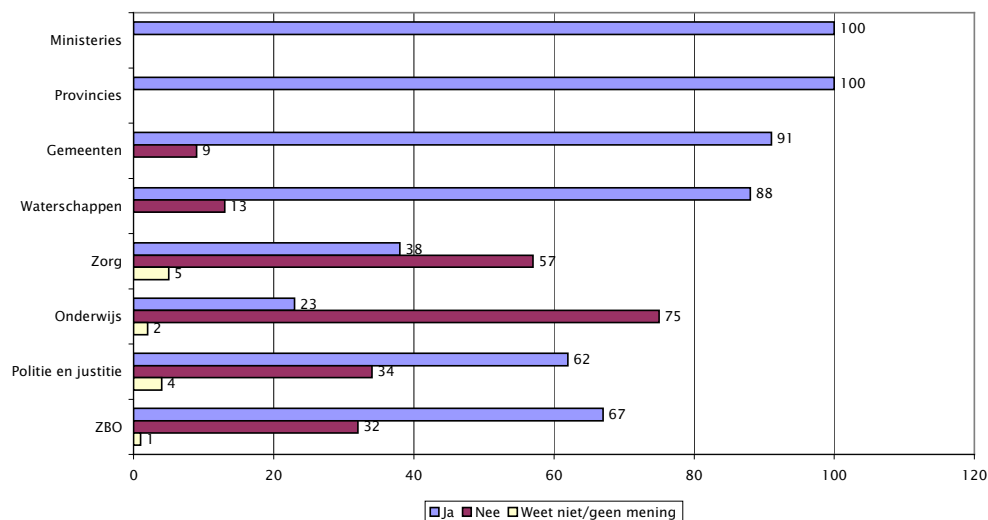
	Ministeries <sup>5</sup>	Provincies	Gemeenten	Waterschappen	Zorg	Onderwijs	Politie en justitie	ZBO
Altijd	13		52	56	43	57	45	57
Vaak		33	26	25	12	12	18	20
Regelmatig	38	44	15		18	2	28	13
Zelden			1		7	5		3
Nooit					3	2		
Soms			7	19	15	16	8	7
Weet niet/geen mening		22	2		3	8	3	

## 2.6 Normen

Aan de respondenten is gevraagd naar de normen die binnen de organisatie aanwezig zijn over de afhandeling van brieven en e-mails. Binnen de sector openbaar bestuur blijken beduidend meer organisaties over normen te beschikken dan in de andere sectoren. Ligt het deel van de organisaties met normen in het openbaar bestuur tussen de 88% en 100%, bij de sectoren politie / justitie, en ZBO's is dit respectievelijk 62% en 67%. Het laagst scoren de sectoren zorg en onderwijs, met respectievelijk 38% en 23%. In een open vraag is vervolgens gevraagd of de respondenten enkele normen konden noemen. Uit de antwoorden blijkt dat de normen betrekking hebben op de afhandeltermijn en dat zij zijn afgeleid van de Algemene Wet Bestuursrecht of van de normen en richtlijnen van de Nationale ombudsman. De afhandeltermijnen worden in veel gevallen ingedeeld in 0 tot 4 weken, 4 tot 8 weken, en langer dan 8 weken.

<sup>5</sup> De reden dat deze kolom niet optelt tot 100% is dat 50% van de ministeries op deze vraag geen antwoord heeft gegeven.



**Figuur 2.5** Zijn er binnen uw organisatie ook normen gesteld?

De normen die worden gesteld, worden door de meeste organisaties altijd of in grote mate gehaald. Opvallend is dat de mate waarin de normen worden gehaald lager ligt binnen de sector openbaar bestuur dan binnen de andere sectoren. Zo worden de normen binnen de sector zorg bij 90% van de organisaties altijd of in grote mate gehaald, terwijl dit bij de ministeries op 63% ligt en bij provincies op 44%.

Nemen wij beide vragen over de normen samen, die naar de aanwezigheid van normen en de mate waarin zij worden gehaald, dan valt op dat binnen de sector openbaar bestuur relatief vaak normen worden gesteld, maar deze relatief vaak niet worden gehaald. Binnen de sector zorg worden minder vaak normen gesteld, maar als zij worden gesteld dan worden zij relatief vaak gehaald. Ter verklaring van dit verschil kan misschien worden gewezen op de culturele verschillen tussen de sectoren. Mogelijk is dat in bepaalde sectoren meer waarde wordt gehecht aan het naleven van normen in verband met de mogelijkheid om bijvoorbeeld aansprakelijk te worden gesteld.

**Tabel 2.8** In welke mate worden de normen gehaald?

	Ministeries	Provincies	Gemeenten	Waterschappen	Zorg	Onderwijs	Politie en justitie	ZBO
Altijd	13		4		27	18	10	26
Grote mate	50	44	41	50	63	59	72	66
Niet groot / niet klein	25	44	35	36	6	12	14	3
Kleine mate			6	7		3	3	
Weet niet / geen mening	13	11	15	7	4	9		5

### **Protocol schrijvende klanten**

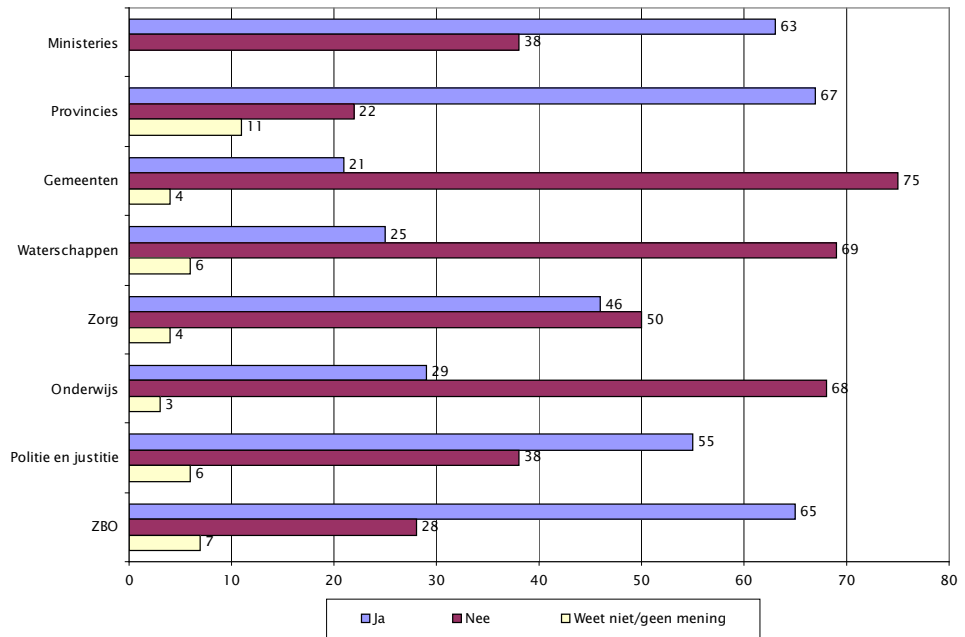
De gemeente Wijchen heeft een protocol opgesteld voor de afhandeling van brieven. De schrijfstijl is servicegericht en positief. Verder wordt geprobeerd wat gevoel in de brief te leggen, bijvoorbeeld als de ontvanger zich in een vervelende situatie bevindt of een vervelende boodschap krijgt. Ook is het de bedoeling dat in de brieven de dialoog met de lezer wordt aangegaan. Dat betekent dat typische stadhuiswoorden en lange moeilijke formuleringen worden vermeden. In het protocol worden afspraken gemaakt over de opmaak en de bladspiegel van de brief. Ook de structuur van de brief is vastgelegd in het protocol: inleiding, kernboodschap, onderbouwing, neutralisatie en slotzin.

De afspraken die in het protocol zijn vastgelegd over afhandeling/procedure van de brief hebben betrekking op het sturen van een ontvangstbevestiging en voortgangsbericht. De gemeente Wijchen streeft ernaar om het afhandelingsproces van een verzoek of aanvraag niet langer te laten duren dan 8 weken.

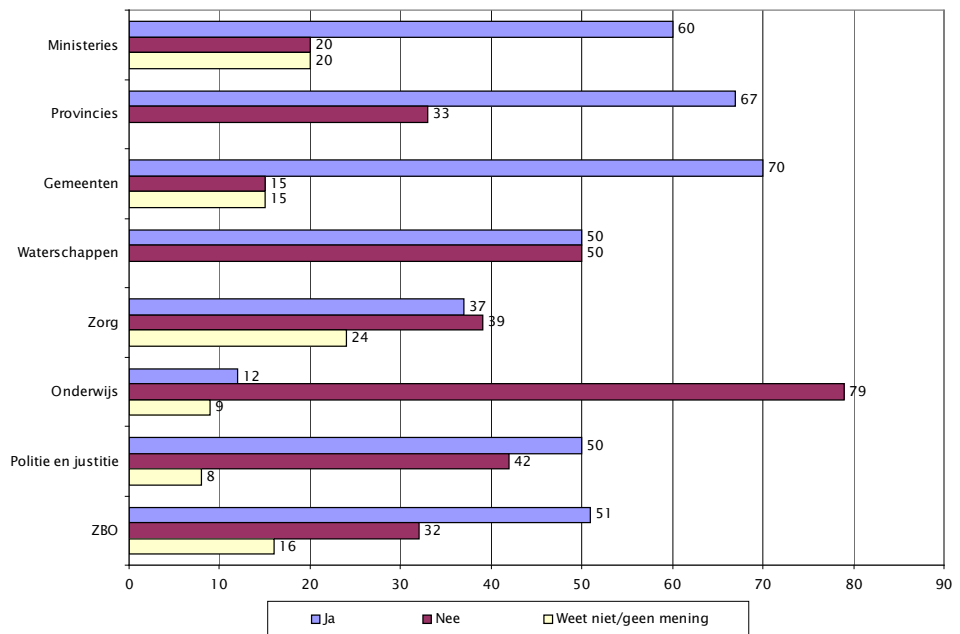
## **2.7 Kwaliteitssysteem**

Als laatste aspect van de interne organisatie is gevraagd naar de aanwezigheid van een kwaliteitssysteem. Met een kwaliteitssysteem wordt bedoeld op een systeem dat de kwaliteit waarborgt van de processen en producten van onder meer de dienstverlening van de organisatie. De aanwezigheid van een kwaliteitssysteem is zeer wisselend tussen de sectoren. Het blijkt dat ongeveer tweederde van de ministeries (63%), de provincies (67%) en ZBO's (65%) beschikt over een kwaliteitssysteem. De laagste aanwezigheid van een kwaliteitssysteem doet zich voor bij gemeenten (21%), waterschappen (25%) en in het onderwijs (29%). Als wordt gevraagd of de afhandeling van brieven onderdeel uitmaakt van het kwaliteitssysteem dan blijkt dit relatief vaak het geval te zijn, zoals bij tweederde van de ministeries (60%), provincies (67%) en gemeenten (70%) die een dergelijk systeem bezitten. Bij de waterschappen, en in de sectoren politie / justitie, en ZBO's geldt dit in de helft van de gevallen (resp. 50%, 50% en 51%), bij de sector onderwijs is dit slechts een klein deel (12%).

**Figuur 2.6** Heeft uw organisatie een kwaliteitssysteem?



**Figuur 2.7** Is de afhandeling van brieven ook beschreven in dit kwaliteitssysteem?



**Gedraglijn**

Het platform Burger@overheid, een initiatief van het Ministerie van BZK, heeft een e-mailgedraglijn voor overheden opgesteld. Deze gedraglijn geeft aan hoe overheden moeten handelen bij ontvangst, beantwoording en archivering van e-mails. In de gedraglijn wordt ook ingegaan op het gebruik van richtlijnen en het monitoren van prestaties.

## 2.8 Conclusies

In dit hoofdstuk is ingegaan op de interne organisatie van de briefafhandeling. Verscheiden conclusies zijn op basis van de weergegeven data te trekken.

1. Uit het onderhavige onderzoek blijkt dat veel organisaties in de quartaire sector brieven en e-mails registreren, hetgeen overigens niet betekent dat zij alle brieven en e-mails registreren.
2. Geconcludeerd kan worden dat de sectoren zeer wisselend presteren wat betreft de interne organisatie van de briefafhandeling. Zo worden brieven binnen de sectoren openbaar bestuur, en politie / justitie beduidend meer geregistreerd dan in de andere sectoren. Ook scoren de ministeries, het onderwijs en de zorg lager wat betreft het versturen van een ontvangstbevestiging dan de andere sectoren. En tevens is de aanwezigheid van een kwaliteitssysteem (waar de afhandeling van brieven vaak onderdeel van uitmaakt) tussen de sectoren zeer wisselend.
3. Het lijkt er sterk op dat het meten of bijhouden van de kwaliteit van de briefafhandeling in sommige sectoren niet wordt bevorderd door de wijze van registratie. Zo werkt ongeveer de helft van de organisaties in de sectoren zorg en onderwijs met een papieren registratiesysteem, hetgeen deels begrijpelijk is omdat zij gemiddeld minder brieven ontvangen dan de andere sectoren.
4. Binnen de meeste sectoren is een voorgeschreven routing in redelijke tot hoge mate aanwezig. De uitkomst varieert wel, van 100% bij ministeries tot 39% in het onderwijs. De bestaande routing wordt door de meeste organisaties nageleefd, tenzij het onderwerp van de brief om een speciale procedure vraagt en een afwijkende routing.
5. E-mails worden in veel sectoren anders afgehandeld als brieven. Opvallend is dat de sectoren openbaar bestuur, en politie / justitie wel veel binnenkomende brieven registreren, maar beduidend minder e-mails. Ook opvallend is dat van de ministeries slechts eenderde (33%) aangeeft dat e-mails dezelfde routing volgen als brieven.
6. Dat er in een sector meer normen zijn, betekent niet automatisch dat deze ook worden gehaald. Binnen de sector openbaar bestuur blijken beduidend meer organisaties over normen te beschikken dan in de andere sectoren. De normen hebben vooral betrekking op de afhandeltermijn of zijn afgeleid van de Algemene Wet Bestuursrecht en van de wettelijke normen en richtlijnen van de Nationale ombudsman. De normen die worden gesteld, worden door de meeste organisaties altijd of in grote mate gehaald. Worden binnen het openbaar bestuur veel meer normen gesteld dan binnen de zorg, de normnaleving binnen de zorg is beduidend hoger dan die binnen het openbaar bestuur. Dit kan duiden op een cultuurverschil in normnaleving.

7. Als wij kijken naar de regels in den brede (regels omtrent routing, sturen van een ontvangstbevestiging en normen over afhandeltermijn) dan is te concluderen dat er binnen de sectoren nog veel verbeterd kan worden wat betreft de naleving van regels en normen. Dit geldt met name voor het sturen van een ontvangstbevestiging en het naleven van de norm voor de afhandeltermijn.





### 3. Onderzoek naar briefafhandeling

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het onderzoek dat de organisaties zelf (of door derden laten) verrichten naar de kwaliteit van de briefafhandeling. Daarnaast zetten wij het beeld dat naar voren komt uit onderzoek dat door B&A Groep is verricht. Het betreft een onderzoek in opdracht van het ministerie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de mate waarin overheidsorganisaties klant- en medewerkerstevredenheidsonderzoeken verrichten.

#### 3.1 Mate van onderzoek en redenen

Aan de respondenten is gevraagd of er de afgelopen vier jaar onderzoek is verricht of op een andere wijze aandacht is besteed aan de afhandeling van brieven. In de meeste sectoren is er in de afgelopen vier jaar een behoorlijke mate van aandacht geweest voor de briefafhandeling: bij ministeries 75%, bij provincies 67%, bij gemeenten 80%, en bij waterschappen 69%. In de sectoren ZBO's (60%) en politie / justitie (57%) is de aandacht iets minder, en het laagst is deze in de sectoren zorg (35%) en onderwijs (26%). Als gevraagd wordt naar de redenen om geen aandacht te besteden aan briefafhandeling dan wordt relatief vaak gezegd dat men al een goed beeld heeft van de briefafhandeling en dat het geen prioriteit heeft.

**Tabel 3.1** Heeft uw organisatie de afgelopen vier jaar op een of andere wijze aandacht besteed aan het verbeteren van de kwaliteit van de briefafhandeling?

	Ministeries	Provincies	Gemeenten	Waterschappen	Zorg	Onderwijs	Politie en justitie	ZBO
Ja	75	67	80	69	35	26	57	60
Nee	13	22	17	31	56	64	34	30
Nog niet maar we gaan het wel doen					2	2	4	4
Weet niet / geen mening	13	11	4		6	8	4	7

### **Ontvangen documenten: onderzoeken**

Van zes organisaties heeft B&A Groep stukken ontvangen over de onderzoeken die zij hebben verricht naar de eigen briefafhandeling. In drie gevallen (twee gemeenten en één organisatie die valt onder de categorie 'andere organisaties in het openbaar bestuur') ging het om een onderzoek dat is verricht onder externe brieven-schrijvers. In alle gevallen werd het onderzoek uitbesteed aan een onderzoeks- en/of adviesbureau. Bij alle drie externe onderzoeken was de briefafhandeling een onderdeel van een klanttevredenheidsonderzoek, bij twee onderzoeken kwam de briefhandeling expliciet aan bod, bij het andere onderzoek werd er nauwelijks ingegaan op de briefafhandeling. De externe onderzoeken hebben de volgende zaken in kaart gebracht:

- algemene tevredenheid over het schriftelijk contact (2);
- beoordeling van de brief (taalgebruik, duidelijkheid, toon) (2);
- ontvangstbevestiging (1);
- afhandeling (2);
- termijn antwoordbrief (2).

In de andere drie gevallen ging het om een intern onderzoek (drie gemeenten). Eén intern onderzoek heeft in beeld gebracht welke brieven elke afdeling van de gemeente ontvangt, of er een ontvangstbevestiging wordt gestuurd, of er een afdoeningstermijn voor de afhandeling van de brief geldt en of het poststuk geregistreerd moet worden. Een ander onderzoek heeft in beeld gebracht hoeveel poststukken de gemeente in de eerste helft van 2002 heeft ontvangen, heeft afgedaan, nog openstaan en een voortgangsbericht hebben ontvangen (uitgesplitst naar de verschillende afdelingen van de gemeente). Daarnaast is de doorlooptijd onderzocht. In het derde interne onderzoek is onderzocht hoeveel brieven er in 2002 bij de gemeente zijn geregistreerd en op welke termijn de brieven zijn afgedaan en nog openstaan. Ook hier werden de resultaten uitgesplitst naar de verschillende afdelingen van de gemeente.

### **3.2 Type onderzoek**

Binnen de onderzochte sectoren worden verschillen typen onderzoek verricht, van zeer licht tot uitgebreid. Om een eerste beeld van dit type onderzoek te verkrijgen, is gevraagd op wat voor manier de organisatie aandacht heeft besteed aan de kwaliteit van de briefafhandeling. Naar voren komt dat de aandacht bij de meeste organisaties plaatsvond op informele wijze, bijvoorbeeld in een vergadering, of door middel van een onderzoek. Al met al is het beeld dat er niet één manier van aandacht besteden is die bij het overgrote deel van de sectoren wordt gebruikt. Deze manieren zijn zeer divers. Onderzoek vindt het meeste plaats bij de provincies (67%) en de ZBO's (50%). Opvallend is ook dat maar eenderde van de ministeries (33%) en de gemeenten (35%), en een kwart (27%) van de waterschappen aangeeft onderzoek te doen naar briefafhandeling.



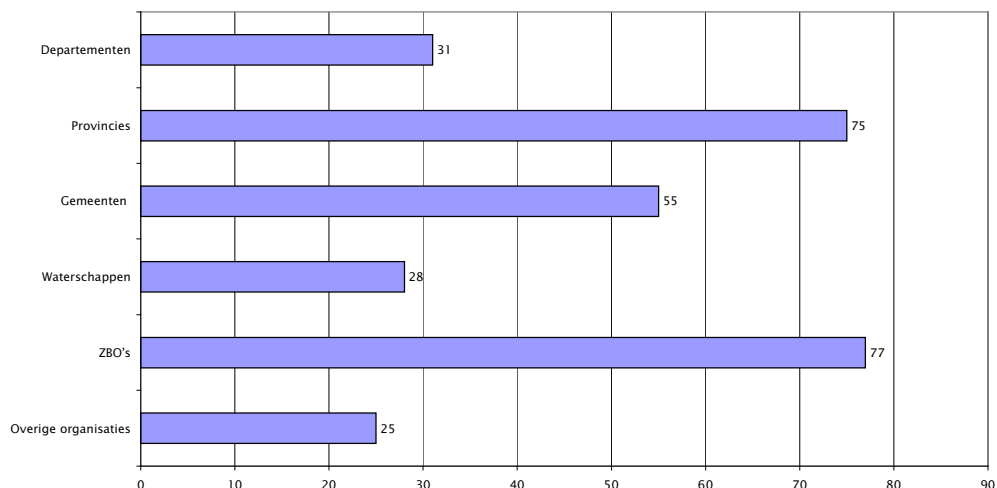
**Tabel 3.2** Op wat voor manier heeft uw organisatie aandacht besteed aan de kwaliteit van de briefafhandeling?

	Minis-teries	Provin-cies	Gemeen-ten	Water-schap-pen	Zorg	Onder-wijs	Politie en justitie	ZBO
Informeel, bv. vergade-ring	17	17	39	46	42	42	30	35
Korte inventarisatie	33		24	9	33	29	37	21
Onderzoek	33	67	35	27	20	26	44	50
En/of andere manier	17	50	40	36	29	16	26	27
Weet niet/geen mening					2	3	4	3

Aan degenen die onderzoek hebben verricht, is de vraag gesteld wat voor type onderzoek dit is geweest. Opvallend is dat als er onderzoek wordt verricht, dit relatief vaak gebeurt als onderdeel van de interne bedrijfsvoering. Dit type onderzoek scoort in iedere sector relatief hoog. Het type onderzoek dat als tweede uit de bus komt is de evaluatie, die in bijna alle sectoren en deelgroepen in iets mindere mate wordt toegepast dan het interne bedrijfsvoeringsonderzoek. Het minst toegepast wordt de benchmark: bij gemeenten 6%, in de zorg 11% en bij ZBO's 29%.

#### Onderzoek Metameten

Bij onderzoek onder externe brieven-schrijvers wordt briefafhandeling vaak als onderdeel meegenomen in klanttevredenheidsonderzoek. B&A Groep heeft begin 2003 in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (InAxis) onderzoek verricht naar de mate waarin overheidsorganisaties klant- en medewerkerstevredenheidsonderzoek verrichten. Uit dit onderzoek blijkt dat door gemiddeld 56% van alle ondervraagde overheidsorganisaties (n=365) klanttevredenheidsonderzoek wordt uitgevoerd. Klanttevredenheidsonderzoek wordt het meest uitgevoerd door ZBO's, provincies en gemeenten/stadsdelen.

**Figuur 3.1** Overheidsorganisaties die aangeven klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren

In het onderzoek zijn ook enkele klantgroepen en soorten dienstverlening van klanttevredenheidsonderzoek onderscheiden. Zo kunnen overheidsorganisaties immers onderzoeken doen onder burgers, bedrijven en instellingen maar ook onder andere overheden waar zij veel mee te maken hebben. Bovendien wordt de dienstverlening van overheidsorganisaties, anders dan de dienstverlening van het bedrijfsleven, gekenmerkt door een tweetal niveaus: collectieve dienstverlening en transactiedienstverlening. Hierbij wordt de briefafhandeling als een vorm van transactiedienstverlening beschouwd.

**Tabel 3.3** Het gebruik van klanttevredenheidsonderzoek onder de doelgroep burgers

	<i>Transactiedienstverlening</i>	
	%	Aantal (n)
Directies van departementen	25	1
Provincie	50	1
Gemeenten/stadsdelen	83	97
Waterschappen	38	3
ZBO's	47	16
<i>Totaal</i>	<i>71</i>	<i>117</i>

Ruim 70% van de overheidsorganisaties die klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren, heeft onderzoek verricht naar de eigen transactiedienstverlening (waaronder dus vaak de briefafhandeling). Bijna de helft van de ZBO's die aan het onderzoek hebben meegewerkt, geven aan dit type klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren, terwijl dit percentage onder gemeenten/stadsdelen met 83% aanmerkelijk hoger ligt. Het feit dat het uitvoeren van dit type klanttevredenheidsonderzoek bijna gemeengoed is onder gemeenten/stadsdelen, beïnvloedt dan ook het relatief hoge gemiddelde percentage. De aantallen ingevulde en teruggezonden enquêtes van directies van rijksdepartementen, provincies en waterschappen die hebben aangegeven klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren onder deze doelgroep zijn dusdanig klein, dat over die organisaties geen betrouwbare uitspraken gedaan kunnen worden.

**Tabel 3.4** Het gebruik van klanttevredenheidsonderzoek onder de doelgroep bedrijven en instellingen

	<i>Transactiedienstverlening</i>	
	%	Aantal (n)
Directies van departementen	75	3
Provincie	100	2
Gemeenten/stadsdelen	18	21
Waterschappen	50	4
ZBO's	59	20
<i>Totaal</i>	<i>30</i>	<i>50</i>

Uit de enquête blijkt verder dat één op de drie overheidsorganisaties de tevredenheid meet van bedrijven en instellingen over de transactiedienstverlening. Dit percentage ligt aanzienlijk lager dan het percentage overheidsorganisaties dat de tevredenheid over dat type dienstverlening onder burgers meet. ZBO's meten de tevredenheid van bedrijven en instellingen juist vaker dan de tevredenheid van inwoners.

**Tabel 3.5** Indien bij uw organisatie onderzoek is verricht naar de briefafhandeling, wat voor type onderzoek is dit geweest?

	Ministeries	Provincies	Gemeenten	Waterschappen	Zorg	Onderwijs	Politie en justitie	ZBO
Monitoring	50		20		11	20		6
Benchmark			6		11			29
Evaluatie		25	20		11	30	25	24
Visitatie	50		6	33			8	18
Interne bedrijfsvoering	50	75	43	33	67	40	33	47
Anders, namelijk ...		25	23	33	11	10	50	12
Weet niet/geen mening	50		3		11	20	8	6

### 3.3 Kenmerken van onderzoek<sup>6</sup>

Aan de respondenten zijn verscheidene vragen voorgelegd over het onderzoek dat zij hebben verricht naar de briefafhandeling. Een vraag betreft de periodiciteit van het onderzoek. Veel organisaties doen periodiek onderzoek. Ook kunnen veel organisaties nog niet aangeven of ze eenmalig of periodiek onderzoek doen. Als wordt gevraagd hoe vaak er onderzoek wordt gedaan naar de briefafhandeling, dan antwoordt tweederde (67%) van de waterschappen en de sector politie / justitie dat zij dat één keer per jaar doen. Van de gemeenten en organisaties in de zorg geeft iets minder dan de helft (resp. 44% en 43%) aan dat zij één keer per jaar of vaker dan één keer per jaar onderzoek verrichten naar briefafhandeling. Ook wordt relatief vaak geantwoord dat onderzoek wordt herhaald als daar aanleiding toe is, bijvoorbeeld tweederde (67%) van de ZBO's.<sup>7</sup>

**Tabel 3.6** Heeft uw organisatie eenmalig onderzoek gedaan of wordt het periodiek herhaald?

	Gemeenten	Waterschappen	Zorg	Onderwijs	Politie en justitie	ZBO
Eenmalig	19	17		12	17	25
Periodiek	63	67	58	24	25	38
Nog niet bekend	19	17	42	65	33	38

<sup>6</sup> In de tabellen en figuren in deze en volgende paragrafen zijn de ministeries en provincies niet opgenomen. Dit komt door een ontbrekende of te lage respons van de ministeries en provincies in het schriftelijke deel van de enquête: veel van de schriftelijke vragenlijsten zijn, ook na herhaald verzoek, niet teruggezonden.

<sup>7</sup> De betreffende tabel is hier niet opgenomen, maar de cijfers zijn terug te vinden in het bijlagenrapport.

Daarnaast is gevraagd naar de aanwezigheid van een standaardmethode, zowel in de tijd gezien als voor de hele organisatie. Bij de gemeente (64%) en waterschappen (50%), en in de sectoren zorg (50%) en politie / justitie (67%) gebruikt de helft of meer van de organisaties die onderzoek doen een standaardmethode. In de sectoren onderwijs (33%) en ZBO's (33%) gebruikt eenderde een standaardmethode. Wil de methode in de tijd gezien wel eens wisselen, als er een methode is dan wordt die relatief vaak door de hele organisatie gebruikt, tot aan 100% bij de sector politie / justitie. Alleen de sector ZBO's scoort laag (33%).

**Tabel 3.7** Maakt uw organisatie daarbij gebruik van een standaard onderzoeksmethode?

	Gemeenten	Waterschappen	Zorg	Onderwijs	Politie en justitie	ZBO
Ja	64	50	50	33	67	33
Nee	33	50	33	67	33	67
Weet niet	3		17			

**Tabel 3.8** Gebruikt de hele organisatie dezelfde methode of worden er per afdeling andere gebruikt?

	Gemeenten	Waterschappen	Zorg	Onderwijs	Politie en justitie	ZBO
Hele organisatie gebruikt dezelfde methode	88	67	71	75	100	33
Verschillende methoden per afdeling of directie	9		29			67
Anders, namelijk ...	3			25		

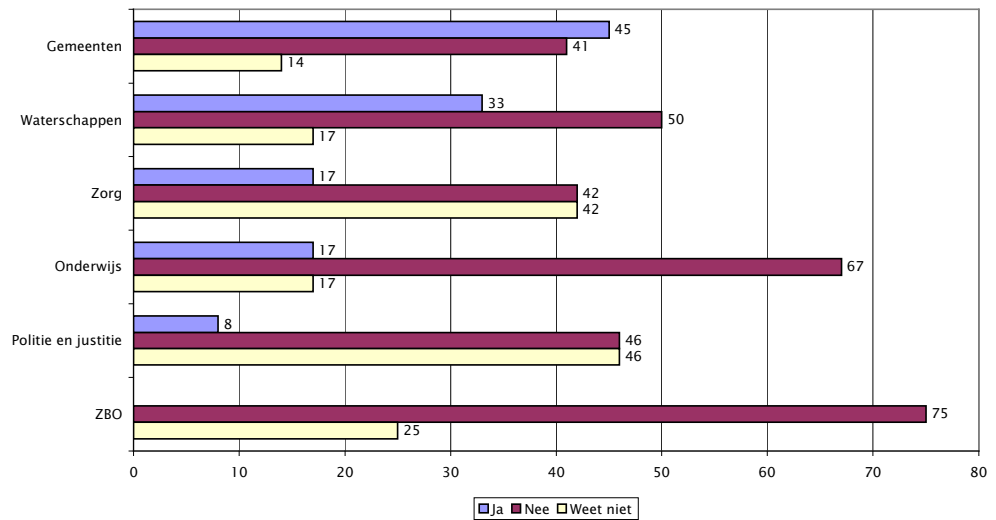
Op de vraag of het onderzoek zelf wordt gedaan of wordt uitbesteed, antwoordt het merendeel van de organisaties in iedere sector dat zij het onderzoek zelf uitvoeren. Bij de gemeenten (87%) en waterschappen (83%) wordt het meeste zelf gedaan, bij politie / justitie (58%) het minst.

**Tabel 3.9** Voert u het onderzoek zelf uit of wordt dit uitbesteed aan derden?

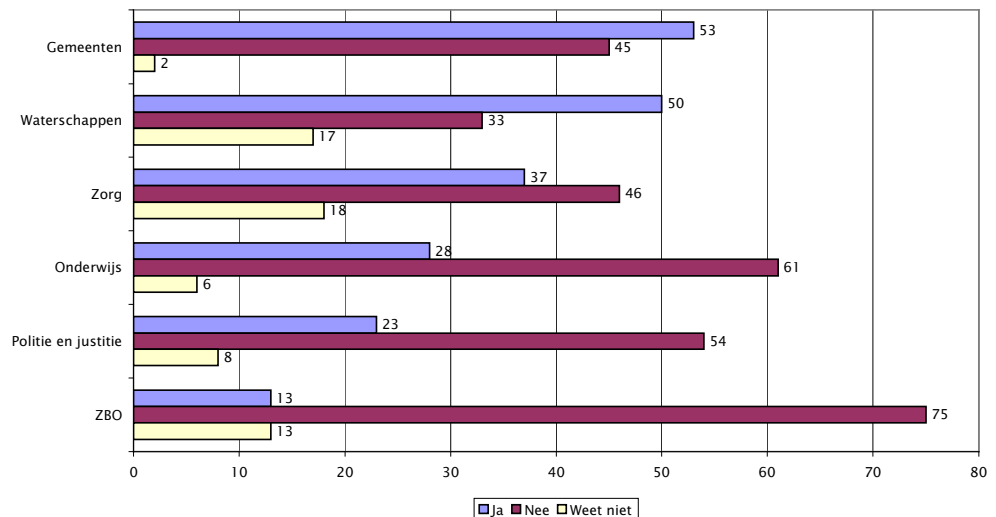
	Gemeenten	Waterschappen	Zorg	Onderwijs	Politie en justitie	ZBO
Door eigen organisatie	87	83	73	71	58	67
Geheel uitbesteed aan derden	4		9	6	8	
Gedeeltelijk uitbesteed aan derden	6				8	11
Weet niet		17	9	12	25	11
Anders, namelijk ...	4		9	6		11

Om iets meer te weten te komen over de verslaglegging van de onderzoeken, is gevraagd of het onderzoek een cijfermatig beeld oplevert en of er een rapport of verslag wordt geschreven. Het blijkt dat relatief weinig organisaties een cijfermatig beeld opstellen op basis van het onderzoek. De gemeenten scoren met bijna de helft (45%) het hoogst. De andere groepen en sectoren scoren hier eenderde (waterschappen 33%) of lager. In de sector ZBO's wordt door geen enkele respondent aangegeven dat de organisatie een cijfermatig beeld heeft opgesteld. Het aandeel van de organisaties dat een rapport uitbrengt op basis van het onderzoek is relatief iets hoger. In de groepen gemeenten en waterschappen is dit ongeveer de helft (resp. 53% en 50%), en in de sectoren zorg, onderwijs, en politie / justitie ligt dit rond of iets lager dan eenderde (resp. 37%, 28% en 23%). De sector ZBO's scoort met 13% het laagst.

**Figuur 3.2** Heeft het onderzoek een cijfermatig beeld van de briefafhandeling opgeleverd?



**Figuur 3.3** Is of wordt er een rapport of verslag geschreven waarin de resultaten van het onderzoek zijn beschreven?



### 3.4 Bereik van het onderzoek

Onder het bereik van het onderzoek dat organisaties verrichten, wordt verstaan het type brieven dat in het onderzoek is betrokken en de aspecten waarop het onderzoek zich richt. Allereerst kan onderscheid worden gemaakt tussen burger- en bedrijvenbrieven, en tussen klachtbrieven en bezwaarschriften. Het blijkt dat de meeste organisaties onderzoek doen naar zowel burger- als bedrijvenbrieven, en naar zowel klachtbrieven als bezwaarschriften.

**Tabel 3.10** Van wie zijn de brieven afkomstig die zijn onderzocht?

	Gemeen- ten	Water- schap- pen	Zorg	Onder- wijs	Politie en justitie	ZBO
Alleen brieven van burgers	8			17	8	11
Alleen brieven van bedrijven					8	22
Beide	93	100	100	83	85	100

**Tabel 3.11** Om wat voor soort brieven van burgers ging het?

	Gemeen- ten	Water- schap- pen	Zorg	Onder- wijs	Politie en justitie	ZBO
Alle brieven	85	83	84	78	83	88
Alleen klachtenbrieven	4	17	15	6	17	13
Alleen bezwaarschriften	4	17	8		17	13
Anders, namelijk ...	12		8	17	17	13

**Tabel 3.12** Om wat voor soort brieven van bedrijven ging het?

	Gemeen- ten	Water- schap- pen	Zorg	Onder- wijs	Politie en justitie	ZBO
Alle brieven	82	67	77	93	75	75
Alleen klachtenbrieven	2	17	15		8	13
Alleen bezwaarschriften	4	17	8		8	
Anders, namelijk ...	17	17	15	7	25	25

Het bereik van het onderzoek heeft ook betrekking op de aspecten die in het onderzoek zijn betrokken. Gevraagd is naar de aspecten afhandeltermijn, kwaliteit van de brief, klanttevredenheid, sturen van een ontvangstbevestiging, en de afhandeling van klachten. De aspecten 'afhandeltermijn' (tussen de 75% en 100%) en 'sturen van een ontvangstbevestiging' (tussen de 50% en 83%) worden het meest opgenomen in het onderzoek. Het aspect 'kwaliteit van de brief' (tussen de 17% en 56%), 'klanttevredenheid' (tussen de 13% en 50%) worden het minst opgenomen. Wellicht heeft dit verschil te maken met de betere objectiveerbaarheid van de aspecten 'afhandeltermijn' en 'sturen van een ontvangstbevestiging' ten opzichte van de andere aspecten.

**Tabel 3.13** Welke aspecten van de afhandeling van brieven is in kaart gebracht?

	Gemeen- ten	Water- schappen	Zorg	Onder- wijs	Politie en justitie	ZBO
Afhandeltermijn	89	100	75	94	92	100
Kwaliteit van de brief	24	17	42	56		38
Klanttevredenheid	18		50	33	17	13
Sturen ontvangstbevestiging	80	83	50	67	58	50
Afhandeling van klachten	33	50	58	50	58	88
Anders, namelijk ...	7			11		13

### 3.5 Conclusies

In dit hoofdstuk is ingegaan op het onderzoek naar de afhandeling van brieven dat in de geselecteerde sectoren wordt verricht. Verscheidene conclusies zijn te trekken.

1. In de meeste sectoren is de afgelopen vier jaar door een substantieel deel van de organisaties aandacht besteed aan briefafhandeling (tussen de 57% en 80%). Alleen binnen de sectoren zorg en onderwijs is deze aandacht laag (resp. 35% en 26%). Meestal is de aandacht informeel of wordt er onderzoek verricht. Als er aandacht aan wordt besteed, is dit veelal tijdens een vergadering. Als het onderzoek moet worden getypeerd, wordt relatief vaak aangegeven dat het onderzoek onderdeel is van de interne bedrijfsvoering. De conclusie die wij kunnen trekken is dat er relatief weinig systematisch onderzoek naar briefafhandeling wordt gedaan.
2. Kenmerkend voor de onderzoeken die worden gedaan, is:
  - Het is vaak onderdeel van de interne bedrijfsvoering;
  - Het wordt door een deel van de organisaties periodiek uitgevoerd;
  - Het wordt met een standaardmethode gedaan;
  - Het wordt door het merendeel van de organisaties zelf uitgevoerd;
  - Het richt zich op zowel burger- als bedrijvenbrieven, en op zowel klachtbrieven als bezwaarschriften.
3. In het onderzoek gaat de meeste aandacht uit naar de meer objectiveerbare aspecten, zoals afhandeltermijn en het sturen van een ontvangstbevestiging. Meer subjectieve aspecten, zoals kwaliteit van de brief en klanttevredenheid, krijgen minder aandacht. Dit is begrijpelijk, omdat de meer subjectieve aspecten moeilijker in kaart zijn te brengen.
4. De resultaten van het onderzoek worden in de meeste sectoren niet structureel vastgelegd. Opvallend mag worden genoemd dat relatief weinig organisaties op basis van het onderzoek een cijfermatig beeld opstellen of een rapport uitbrengen.







## 4. Prestaties van briefafhandeling

Aan de respondenten is gevraagd om aan te geven welke resultaten het verrichte onderzoek heeft opgeleverd. Ook is gevraagd of men aanwezige rapporten of andere documenten wil toesturen waarin deze resultaten staan opgenomen (zie bijlagenrapport). In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op het zelfbeeld van de respondenten over de prestaties van de organisatie. Hiernaast zetten wij het beeld dat naar voren komt uit ander onderzoek van de Nationale ombudsman onder ministeries, en uit onderzoeken van B&A Groep. Dit laatste betreft een voor het onderhavige onderzoek opgesteld overzicht van zeventig gemeenten waar B&A Groep een kwaliteitsmonitor heeft uitgevoerd.

### 4.1 Het zelfbeeld van de prestaties

Aan de respondenten is gevraagd naar de prestaties van briefafhandeling die uit de verrichte onderzoeken naar voren komen. Drie aspecten zijn voorgelegd: de gemiddelde afhandeltermijn van brieven, de gemiddelde kwaliteit van de antwoordbrief, en de gemiddelde tevredenheid van de brieven-schrijver. De gemiddelde afhandeltermijn van brieven blijkt redelijk uiteen te lopen. In de sectoren zorg en onderwijs is men het snelst: maximaal 2 weken. De gemeenten hebben de langste gemiddelde afhandeltermijn: 3 tot 8 weken. De sectoren politie / justitie en ZBO's liggen daartussen met een afhandeltermijn van maximaal 6 weken. Opgemerkt moet worden dat de afhandeltermijnen niet per type brief zijn gevraagd. In de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) is de afhandeltermijn voor aanvragen gesteld op acht weken, en voor bezwaar- en klaagschriften op zes weken.

**Tabel 4.1** Wat is de gemiddelde afhandeltermijn van brieven?

	Gemeenten	Zorg	Onderwijs	Politie en justitie	ZBO
Gemiddelde afhandeltermijn	3 - 8 weken	1 – 2 weken	1 dag tot 2 weken	maximaal 6 weken	1 dag tot 6 weken

Over de gemiddelde kwaliteit van de antwoordbrief en de gemiddelde tevredenheid van de brieven-schrijver komen vooral positieve resultaten naar voren. De gemiddelde kwaliteit van de antwoordbrief is redelijk tot uitstekend. De gemiddelde tevredenheid van de brieven-schrijvers ligt tussen de 60% en 90%, of, in een cijfer uitgedrukt, tussen de 6 en de 8.

**Tabel 4.2** Wat is de gemiddelde kwaliteit van de antwoordbrief en de gemiddelde tevredenheid van de brieven-schrijvers?

	Gemeenten	Zorg	Onderwijs	Politie en justitie	ZBO
Gemiddelde kwaliteit van de brief	Redelijk / matig tot goed	Voldoende tot goed	Voldoende tot goed	Goed	Goed tot uitstekend
Gemiddelde tevredenheid van de brieven-schrijvers	60% tevreden cijfer 6 / 7	75% tevreden	Cijfer 6 / 8	Onbekend	90% tevreden cijfer 7 / 8

Al met al komt er een gematigd positief beeld naar voren uit de antwoorden van de respondenten. Met deze resultaten is de directe aanleiding voor het onderhavige onderzoek voor een deel verdwenen. Immers, de prestaties van sectoren ten aanzien van briefafhandeling zijn overwegend positief. De vraag of het zelfbeeld dat de organisaties op basis van onderzoek hebben juist is of niet, is hiermee echter niet beantwoord. In ieder geval is het juist te concluderen dat er op basis van dit zelfbeeld geen reden is de briefafhandeling te verbeteren. Wij zullen daarom voor het contrast hieronder enkele andere onderzoeksgegevens over de prestaties ten aanzien van briefafhandeling presenteren.

#### 4.2 Onderzoeksbevindingen van de Nationale ombudsman bij ministeries

In 2003 heeft de Nationale ombudsman, mede naar aanleiding van een in de Tweede Kamer ingediende motie<sup>8</sup>, onderzocht hoe het staat met de naleving van de normen voor briefafhandeling door de rijksdienst. Op 30 september 2003 heeft hij daarover een openbaar rapport uitgebracht. Daaruit blijkt dat het nog te vaak voorkomt dat een burger onaanvaardbaar lang op een antwoord moet wachten en dat hij niet voldoende op de hoogte wordt gehouden van de voortgang van de behandeling en van de redenen van eventuele vertragingen.

Het onderzoek van de Nationale ombudsman betrof "(d)e behandelingsduur van aanvragen, bezwaarschriften, klaagschriften en andere brieven of elektronisch toegezonden berichten van burgers door de ministeries en hun diensten, alsmede de wijze waarop de ministeries en hun diensten betrokkenen tussentijds informeren indien de afhandeling van aanvraag, bezwaarschrift, klaagschrift, andere brief of elektronisch toegezonden bericht niet direct mogelijk is."<sup>9</sup>

De conclusie van de Nationale ombudsman is, dat het beeld van de uitvoeringspraktijk op deze punten zeer wisselend is. Aanvragen worden in de meeste gevallen wel voldoende voortvarend behandeld (met als duidelijke uitzondering aanvragen om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur). Datzelfde geldt voor de behandeling van e-mailberichten. Heel anders is de situatie bij de behandeling van bezwaar- en klaagschriften. Daar slagen veel onderdelen van de rijksoverheid er met regelmaat niet in de wettelijke termijnen te halen. De behan-

<sup>8</sup> Motie van het lid Kalsbeek, Kamerstukken II 2002-2003, 28 600 III, nr. 5.

<sup>9</sup> Nationale ombudsman, 2003. Communicatie burger-overheid moet beter. p.4.

deling van gewone brieven geeft een meer wisselend beeld. De tussentijdse informatieverstrekking aan de burger blijkt bijna overal voor verbetering vatbaar. De Nationale ombudsman besluit zijn rapport met de waarschuwing dat het van essentieel belang is dat de thema's behandelingsduur en tussentijdse informatieverstrekking ook in tijden van bezuinigingen constant de aandacht van bestuursorganen hebben.

**Tabel 4.3** Overzicht beoordeling van Nationale ombudsman over prestaties van ministeries in vergelijking met de normen

	AZ	BZ	JUS	BZK	OCW	FIN	DEF	VROM	V&W	EZ	LNV	SZW	VWS	V&I
<b>aanvragen</b>														
behandelingsduur	-	+	+/-	+/-	+/-/?	+/?	+	-	+/-/?	+	+/-	+/-	+/-/?	+/-
tussentijdse informatieverstrekking	+/-	+	+	+/-	-	+	-	+/-	-	+	+	+	+/-/?	+/-
<b>bezwaarschriften</b>														
behandelingsduur	+	-	-	+/-	-	+	-	-	+/-/?	-	-	-	-	-
tussentijdse informatieverstrekking	+	+/-	+	-	-	+	+/-	+/-	+	+	+/-	+/-	+/-	+/-
<b>klaagschriften</b>														
behandelingsduur	+	+/?	+/-	+/-	+	+/-	-	+/-	+/-	-	+	-	+/-	+
tussentijdse informatieverstrekking	+	+/?	+	+/-	+	+/-	+/-	+/-	+/-	+	+	+	+/-	+
<b>andere brieven</b>	+/-	+	-	+/-	+/-/?	+/?	+	-	-/?	+/-	-	+/-	+/-	?
<b>e-mail berichten</b>	+/-	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+/?	?

+ = (overwegend) behoorlijk

- = (overwegend) niet behoorlijk

+/- = deels behoorlijk, deels niet behoorlijk

? = geen oordeel mogelijk vanwege het ontbreken van (voldoende) informatie

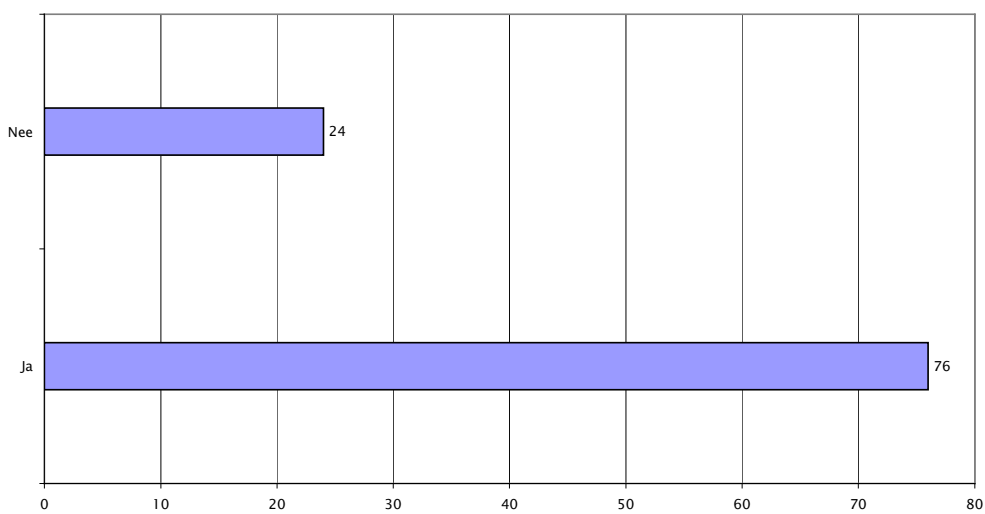
(bron: Nationale ombudsman, 2003. Communicatie burger-overheid moet beter. p. 115).

#### 4.3 Onderzoek van B&A Groep: de kwaliteitsmonitor

B&A Groep beschikt over een databestand van gemeenten die door ons de Kwaliteitsmonitor hebben laten uitvoeren. De Kwaliteitsmonitor is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door B&A Groep ontwikkeld. Dit is een gestandaardiseerd instrument waarmee de kwaliteit van de ge-

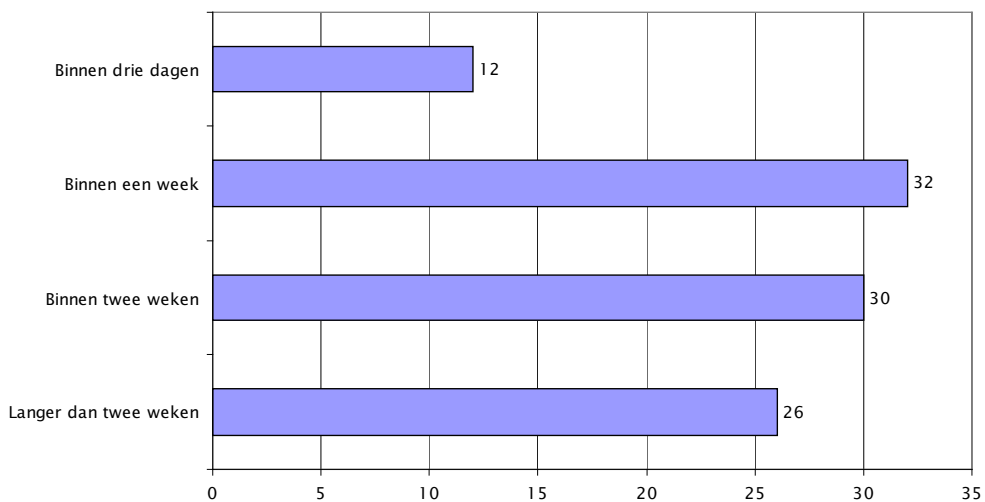
meentelijke dienstverlening kan worden geïnventariseerd. Onder deze dienstverlening verstaan wij de transactiedienstverlening, dat wil zeggen de dienstverlening van de gemeente naar individuele klanten (burgers). De Kwaliteitsmonitor kijkt niet alleen naar de bezoekers van gemeenten, maar ook naar telefonische en schriftelijke klanten. Inmiddels heeft B&A Groep bij ongeveer zeventig gemeenten de Kwaliteitsmonitor uitgevoerd en hebben bijna 10.000 burgers door middel van de Kwaliteitsmonitor een oordeel gegeven over de briefafhandeling. Hieronder zijn de scores van de gemeenten op verschillende punten van de briefafhandeling af te lezen.

**Figuur 4.1** Heeft u naar aanleiding van uw brief een ontvangstbevestiging gehad van de gemeente?



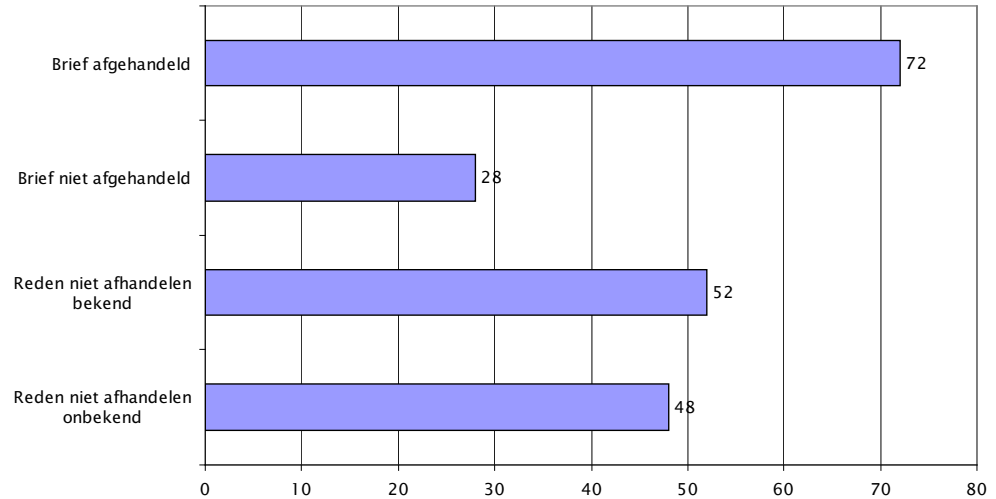
Het blijkt dat gemiddeld 76% van de burgers die een brief hebben geschreven naar de gemeente een ontvangstbevestiging van de gemeente heeft ontvangen. De mensen die een ontvangstbevestiging hebben ontvangen krijgen deze in de meeste gevallen binnen een week (32%) of binnen twee weken (30%). Eén op de vier burgers moet langer dan twee weken wachten op een ontvangstbevestiging.

**Figuur 4.2** Hoeveel dagen na uw schrijven kreeg u de ontvangstbevestiging?



In de Kwaliteitsmonitor wordt tevens aandacht besteed aan de afhandeling van de brief en de afhandelingstermijn.

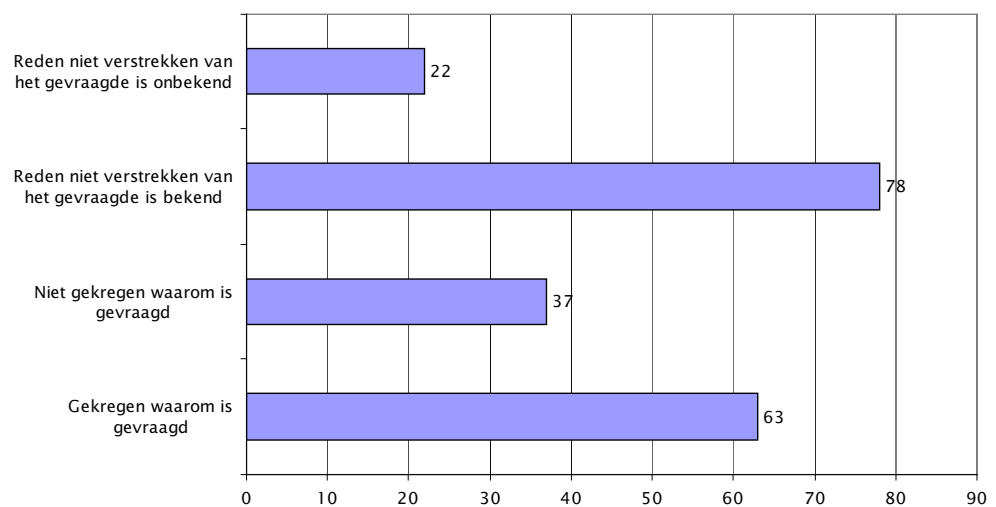
**Figuur 4.3** Is de brief inmiddels afgehandeld?



In de meeste gevallen (72%) is de brief afgehandeld van de brieverschrijvers. Een op de vier brieven (28%) is nog niet afgehandeld. Daarnaast is het belangrijk om te weten of bekend is waarom de brieven nog niet zijn afgehandeld. Bij meer dan de helft van de brieverschrijvers is niet bekend waarom de brief nog niet is afgehandeld.

Aan de brieverschrijvers waarbij wel een afhandeling heeft plaatsgevonden, is gevraagd of hetgeen waarom zij in hun brief hebben gevraagd ook gekregen hebben. Indien dit niet het geval is, is gevraagd of de gemeente hen heeft laten weten waarom het gevraagde is afgewezen.

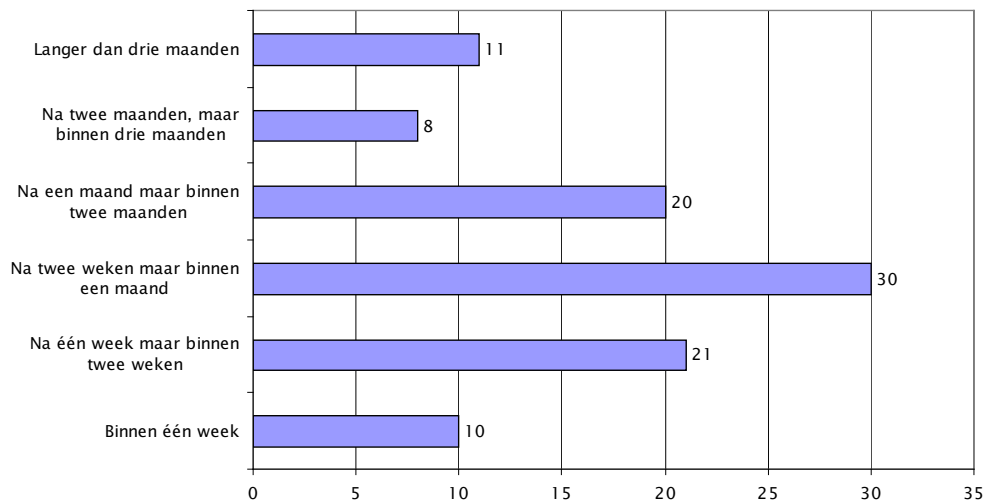
**Figuur 4.4** Heeft u gekregen waarom u heeft gevraagd in uw brief?



De meerderheid (63%) heeft gekregen waarom zij in hun brief hebben gevraagd. De reden van het niet verstrekken van de gevraagde dienst of het gevraagde product wordt in 78% verteld.

In de Kwaliteitsmonitor wordt briefschrijvers gevraagd om zo nauwkeurig mogelijk aan te geven hoe lang het heeft geduurd voordat men antwoord kreeg van de gemeente.

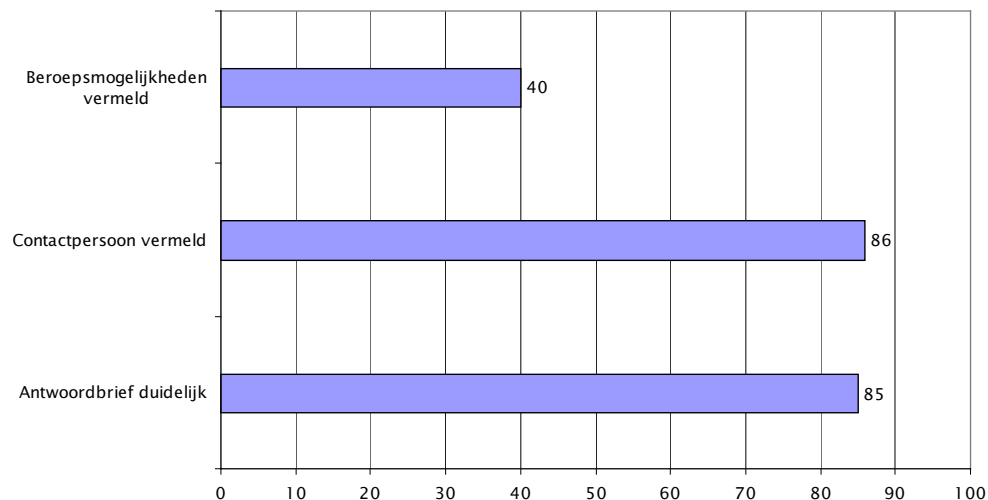
**Figuur 4.5** Kunt u zo nauwkeurig mogelijk aangeven hoe lang het heeft geduurd voordat u van de gemeente antwoord kreeg?



De grootste groep (30%) heeft na twee weken tot een maand een antwoord gekregen op de brief. Éénvijfde (20%) van de briefschrijvers heeft binnen twee weken een antwoord gekregen op de brief die ze hebben geschreven en 10% binnen een week. Toch moet 20% een maand tot twee maanden wachten op een antwoord en bij 1% duurt het langer dan drie maanden.

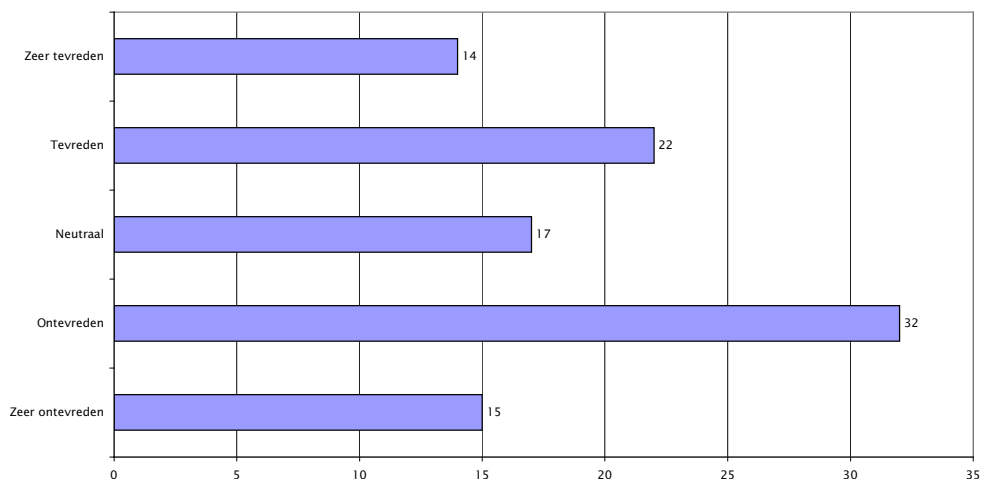
In de Kwaliteitsmonitor is verder gevraagd aan de personen die een antwoordbrief hebben ontvangen om een oordeel uit te spreken over de inhoud van de brief.

**Figuur 4.6** De inhoud van de brief?



De meerderheid van de brieven-schrijvers vindt de inhoud van de brief duidelijk (85%) en wordt een contactpersoon in de antwoordbrief vermeld (86%). Beroepsmogelijkheden worden minder vaak vermeld in de antwoordbrief (40%) volgens de brieven-schrijvers.

**Figuur 4.7** Hoe tevreden bent u over de behandeling van uw brief door de gemeente?



Tot slot is gevraagd hoe tevreden de brieven-schrijvers zijn over de behandeling van hun brief. Ruim eenderde (36%) van de brieven-schrijvers is (zeer) tevreden, 17% oordeelt neutraal. Een relatief grote groep (47%) is (zeer) ontevreden over de behandeling van de brief door de gemeente.

#### **Onderzoek: 'Gemeenten reageren beter op e-mail'**

Bijna de helft van de gemeenten in Nederland reageert binnen een dag op een vraag die via e-mail is binnengekomen. De gemeente Amsterdam presteert het beste, blijkt uit onderzoek van Webdam, de onderzoeksafdeling van GemeenteWeb. Het onderzoek toont aan dat gemeenten in vergelijking met vorig jaar alerter op e-mailtjes van burgers reageren. Tegenover de 49,8 procent van de gemeenten die binnen een dag met een reactie op de e-mail kwam, staat 22,8 procent die te laat of helemaal niet reageerde. De overige gemeenten reageerden binnen acht dagen. Een jaar geleden lag het aantal snelle reacties nog bijna 10 procent lager.

Webdam beoordeelt sinds 2000 alle gemeentelijke websites en stelt aan de hand daarvan ook een speciale top vijftig samen. In september kregen alle gemeenten via hun website een vraag over het verkrijgen van een invalideparkeerkaart. De eerste gemeenten kwamen binnen tien minuten met een reactie. Hoewel Amsterdam als beste uit het onderzoek kwam, presteerden de stadsdeelraden onder de maat. Ook Groningen, Breda, Haarlem en Zwolle reageerden te laat. Slechts 10 procent van de gemeenten stuurde direct een ontvangstbevestiging. Zeven gemeenten vielen door de mand doordat het adres dat stond vermeld op de website niet klopte.

(Bron: ANP-bericht 27 januari 2004)

#### **4.4 Conclusies**

In dit hoofdstuk is ingegaan op de prestaties van de organisaties in de sectoren bij briefafhandeling. We kunnen twee conclusies trekken.

1. In de onderzochte sectoren overheerst een positief zelfbeeld. Het zelfbeeld van de organisaties over het eigen presteren bij briefafhandeling op de aspecten 'gemiddelde afhandeltermijn van brieven', 'gemiddelde kwaliteit van de antwoordbrief', en 'gemiddelde tevredenheid van de briefschrijver', is over het algemeen positief. De klanttevredenheid ligt tussen de 60% en 90%.
2. Ander objectief onderzoek geeft echter een veel negatiever beeld. Als wij tegenover het positieve zelfbeeld het beeld zetten van prestaties die worden gemeten in onderzoeken die door de Nationale ombudsman en B&A Groep zijn verricht onder respectievelijk ministeries en gemeenten, dan komt een ander, veel negatiever beeld naar voren. Toch zijn er ook positieve ontwikkelingen, zoals een verbetering van de reactiesnelheid op door gemeenten op e-mails. Of organisaties besluiten op basis van de resultaten van het onderzoek al dan niet tot verbeteringen over te gaan, komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.





## 5. Handelingsperspectief bij briefafhandeling

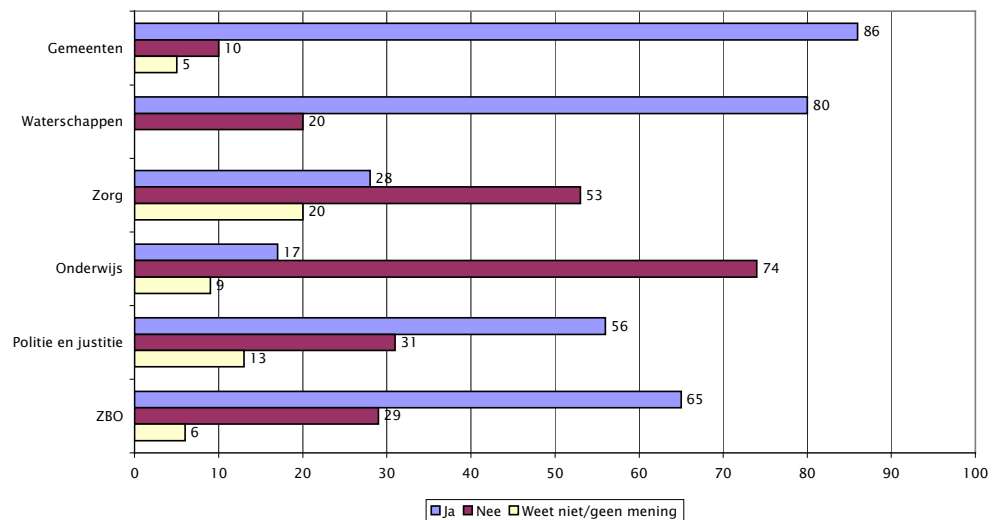
Onder handelingsperspectief bij briefafhandeling verstaan wij wat een organisatie van plan is te doen met de resultaten van het onderzoek naar de eigen briefafhandeling. In het kader van dit onderzoek gaan wij in op de plannen om verbeteringen aan te brengen (par.5.1) en op het afleggen van verantwoording (par.5.2).

### 5.1 Verbetering

Aan de respondenten is gevraagd of hun organisatie van plan is om in de toekomst verbeteringen aan te brengen in de kwaliteit van de briefafhandeling. In de groepen gemeenten en waterschappen geeft ongeveer viervijfde (resp. 86% en 80%) aan dat de organisatie van plan is om in de toekomst verbeteringen aan te brengen. In de sectoren politie / justitie en ZBO's is dit meer dan de helft (resp. 56% en 65%). Het laagst scoren de sectoren zorg (28%) en onderwijs (17%).

Daarnaast geeft in iedere sector de meerderheid van de respondenten aan dat de organisatie naar aanleiding van het onderzoek verbeteracties heeft genomen. De scores op deze vraag geven een zelfde verdeling als die op de vorige vraag naar plannen ter verbetering van de kwaliteit van de briefafhandeling. De gemeenten en de waterschappen scoren ook hier het hoogst (resp. 70% en 83%), en het laagst scoren de sectoren zorg (50%) en politie / justitie (58%).

**Figuur 5.1** Is uw organisatie van plan om in de toekomst verbetering aan te brengen in de kwaliteit van de briefafhandeling?



**Tabel 5.1** Zijn of worden er naar aanleiding van het onderzoek verbeteracties genomen?

	Gemeen- ten	Water- schap- pen	Zorg	Onder- wijs	Politie en justitie	ZBO
Ja	70	83	50	61	58	67
Nee	4		8	17		
Kunnen we nog niet beoordelen	17	17	17	6	8	11
Weet niet	9		25	17	33	22

Op de vraag of de afhandeling van burgerbrieven naar de mening van de respondent daadwerkelijk is verbeterd, geeft driekwart van de ZBO's (75%) en tweederde van de waterschappen (67%) aan dat dit het geval is. De andere groepen scoren lager, met politie / justitie als laagste (17%). Aanvullend is gevraagd of men ook burgers betreft bij de briefafhandeling, bijvoorbeeld in de vorm van burgerpanels. Dit blijken maar zeer weinigen te doen. Alleen bij de waterschappen (17%), in het onderwijs (11%) en bij gemeenten (2%) komt dit voor.

**Tabel 5.2** Is de afhandeling van brieven door de verbeteracties naar uw mening daadwerkelijk verbeterd?

	Gemeen- ten	Water- schap- pen	Zorg	Onder- wijs	Politie en justitie	ZBO
Ja	45	67	25	39	17	75
Nee	10		8	6		
Kunnen we nog niet beoordelen	33	17	42	33	33	13
Weet niet	12	17	25	24	50	13

**Tabel 5.3** Betreft u burgers of bedrijven bij de briefafhandeling, bijvoorbeeld door burgerpanels?

	Gemeen- ten	Water- schap- pen	Zorg	Onder- wijs	Politie en justitie	ZBO
Ja	2	17		11		
Nee	94	83	83	83	92	89
Weet niet	4		17	6	8	11

**Responsnelheid**

Acht gemeenten hebben besloten zich met elkaar te gaan vergelijken om in de toekomst sneller te kunnen reageren op brieven en telefoontjes. De gemeenten Boskoop, Hilversum, Wûnseradiel, Raalte, Medemblik, Slochteren, Haldenberge en Winterswijk hebben samen de Werkgroep 'Benchmark responsnelheid' opgericht. Het initiatief heeft mede als doel om te leren hoe gemeenten gezamenlijk kunnen komen tot een openbare benchmark.

## 5.2 Verantwoording

Aan de respondenten zijn enkele vragen gesteld die ingaan op het afleggen van verantwoording. Een eerste vraag gaat over een lichte vorm van verantwoording afleggen, namelijk het informeren van anderen, zoals de medewerkers, burgers en/of bedrijven. Het merendeel van de organisaties in iedere sector koppelt de resultaten van het onderzoek terug aan de eigen medewerkers. Bij de gemeenten en waterschappen is dit aandeel het hoogst (resp. 77% en 83%). Opvallend is dat er weinig terugkoppeling plaatsvindt naar anderen.

Een tweede vraag is of de resultaten van het onderzoek gebruikt worden om op een of andere wijze verantwoording af te leggen, bijvoorbeeld aan een Raad van Bestuur, de politiek (zoals Gemeenteraad) of anderen. Bij de gemeenten wordt het meest verantwoording afgelegd (58%). Bij alle andere sectoren ligt dit aandeel op of lager dan eenderde.

**Tabel 5.4** Zijn of worden de resultaten teruggekoppeld aan de medewerkers en/of brieven-schrijvers (burgers, bedrijven, etc.)?

	Gemeen-ten	Water-schap-pen	Zorg	Onder-wijs	Politie en justitie	ZBO
Medewerkers	77	83	62	67	55	67
Burgers	17		8	6	9	
Bedrijven	9					
Niet teruggekoppeld	9		15	22	9	11
Het onderzoek is nog niet afgerond	4					
De resultaten zijn niet bekend	2		8	6	9	11
Anders, namelijk ...	11	17	15	6	36	11

### Verantwoording naar burgers

De Stichting Rekenschap wil bevorderen dat gemeente zich naar hun burgers verantwoorden over prestaties. In het rapport 'Gemeenten langs de meetlat' wordt uitgegaan van het standpunt dat gemeenten zouden moeten werken met meetbare doelen, duidelijke afspraken over wat burgers kunnen verwachten en een goede toegankelijke weergave van de resultaten. Uit het onderzoek van de Stichting Rekenschap blijkt dat gemeenten geen instrumenten hebben op eenvoudige wijze prestaties aan burgers te verantwoorden. Wel hebben gemeenten plannen om hun transparantie te verhogen. De meerderheid van de gemeenten geeft geen monitors uit en geeft geen informatie over de gemeentelijke prestaties. Slechts een kwart van de gemeenten geeft inzicht in de eigen prestaties. Grote gemeenten lopen wat dit betreft voor op de kleine gemeenten. Het gebruik van Internet om burgers te informeren staat nog in de kinderschoenen.

### Burgerhandvest

De gemeente Haren heeft voor haar burgers een algemeen burgerhandvest opgesteld waarin staat aangegeven binnen welke tijd en welke kwaliteit een dienst kan worden aangeboden. In dit handvest is opgenomen dat burgers binnen zes weken kunnen rekenen op een inhoudelijke reactie op een toegezonden brief.

**Tabel 5.5** Worden de resultaten van het onderzoek gebruikt om op een of andere wijze verantwoording af te leggen, bijvoorbeeld aan een Raad van Bestuur, de politiek (zoals Gemeenteraad) of anderen?

	Gemeenten	Water- schappen	Zorg	Onderwijs	Politie en justitie	ZBO
Ja	58		25	22	33	14
Nee	29	83	50	67	42	71
Weet niet	14	17	25	11	25	14

#### Briefafhandeling in het nieuws

De gemeente Bellingwedde heeft B&A Groep een krantenartikel uit het Dagblad van het Noorden toegestuurd. In het artikel laat de burgemeester van de gemeente zich uit over de briefafhandeling.

In de gemeenteraad had een raadslid zware kritiek op de wijze waarop schrijvende burgers worden behandeld. "Ze moeten soms maanden wachten op ook maar enige reactie en dat is onacceptabel". De burgemeester geeft hem gelijk. "Burgers hebben recht op een snel antwoord op hun brieven en hun e-mails. Daar hebben we veel te weinig aandacht voor." Hij wil op het gemeentehuis duidelijke afspraken over hoe te handelen. Aan het eind van ieder jaar mag van hem de meest burgervriendelijke afdeling worden geëerd. "Een onderlinge competitie zou tot een betere afhandeling van brieven kunnen leiden."

### 5.3 Conclusies

In dit hoofdstuk is ingegaan op de plannen en acties van de organisaties ten aanzien van verbeteringen en het afleggen van verantwoording. Verscheidene conclusies zijn te trekken.

1. Er bestaat een grote bereidheid tot verbeteren. Wat het aanbrengen van verbeteringen betreft, geeft het merendeel van de organisaties in de onderzochte sectoren aan dat het van plan is om verbeteringen aan te brengen in de briefafhandeling. Blijkbaar vindt men de resultaten van het onderzoek naar het eigen presteren aanleiding om verbeteringen voor te stellen en door te voeren.
2. Veel organisaties ondernemen ook daadwerkelijk actie om zich te verbeteren, en met resultaat. Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat de eigen organisatie naar aanleiding van het onderzoek verbeteracties heeft genomen. Deze verbeteracties leiden tot daadwerkelijke verbeteringen. De onderzoeksresultaten worden ingezet om de kwaliteit van de briefafhandeling te verhogen.
3. Er is een zekere schuchterheid in het transparant maken van de eigen prestaties en het afleggen van verantwoording. Het transparant maken van de eigen prestaties en het afleggen van verantwoording over de prestaties geeft een geheel ander beeld dan het verbeteren van de eigen prestaties. Het merendeel van de organisaties in iedere sector koppelt de resultaten van het onderzoek nog wel door aan de eigen medewerkers, maar naar anderen vindt vrijwel geen terugkoppeling plaats. Ook het afleggen van verantwoording over de eigen prestaties ten aanzien van briefafhandeling vindt maar beperkt plaats.



## 6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren wij de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Hierbij wordt teruggegrepen op de drie hoofdvragen en bijbehorende deelvragen die aan het begin van het onderzoek zijn geformuleerd (zie hoofdstuk 1). Bij het opstellen van de conclusies en aanbevelingen is gebruik gemaakt van inzichten die deskundigen op een expertbijeenkomst naar voren hebben gebracht (zie bijlage 3).

### 6.1 Methodologische reflecties

Voordat de conclusies en aanbevelingen worden gepresenteerd, is het op zijn plaats enkele opmerkingen te plaatsen bij de gekozen methodologie. Een eerste methodologische reflectie is dat het onderhavige onderzoek verkennend van karakter is. Er is daarom voor gekozen om meerdere sectoren te onderzoeken op een kwantitatieve en brede wijze. Het was niet de bedoeling van het onderzoek om kwalitatief onderzoek te verrichten en echt de diepte in te gaan. Dit heeft ertoe geleid dat dit onderzoek vaak geen verklaringen aandraagt voor de kwantitatieve bevindingen.

Een tweede methodologische reflectie is dat niet volkomen is uit te sluiten dat respondenten sociaal wenselijke antwoorden hebben gegeven als hen is gevraagd naar het eigen presteren. Zoals beschreven zijn de door de organisaties zelf genoemde prestaties veel positiever dan de prestaties die naar voren komen uit onderzoek door derden.<sup>10</sup>

Belangrijk voor de stevigheid van de onderzoeksbevindingen is dat deze in een expertsessie (zie bijlage 3) breed zijn onderschreven. De kritische kanttekeningen van de experts bij het onderzoek komen in hoge mate overeen met bovenstaande methodologische reflecties.

### 6.2 Conclusies van het onderzoek

Per deelvraag zullen wij de relevante onderzoeksbevindingen terughalen zodat iedere deelvraag van een antwoord wordt voorzien. Bij de formulering van de conclusies is tevens gebruik gemaakt van de ideeën en inzichten die in de bijeenkomst met externe deskundigen naar voren zijn gebracht.

#### 6.2.1 Instrumenten om eigen prestaties te meten

De eerste onderzoeksvraag luidt:

*Welke instrumenten worden door de onderzochte publieke organisaties gebruikt om de eigen prestaties bij de afhandeling van schriftelijke contacten te meten?*

De onderzoeksvraag is geoperationaliseerd in deelvragen die hieronder per vraag aan de orde komen.

---

<sup>10</sup> Methodologisch gezien is het mogelijk hier correcties voor in te bouwen, onder meer door het gebruik van controlevragen. Voor deze aanpak is, wederom door de beperkingen aan het onderzoek, niet gekozen.

*1a. Welk hoofdtype instrument wordt gebruikt?*

In de meeste sectoren is de afgelopen vier jaar door een substantieel deel van de organisaties aandacht besteed aan briefafhandeling (tussen de 57% en 80%). Alleen binnen de sectoren zorg en onderwijs is deze aandacht laag (resp. 35% en 26%). Meestal is de aandacht informeel of wordt er onderzoek verricht. Als er aandacht aan briefafhandeling wordt besteed, is dit veelal tijdens een vergadering. Als het onderzoek moet worden getypeerd, wordt relatief vaak aangegeven dat het onderzoek onderdeel is van de interne bedrijfsvoering. De conclusie die wij kunnen trekken is dat er relatief weinig systematisch onderzoek naar briefafhandeling wordt gedaan.

*1b. Met welke periodiciteit worden deze instrumenten gebruikt?*

Vrijwel in iedere sector zijn er meer organisaties die periodiek onderzoek doen dan eenmalig onderzoek. Gemeenten en waterschappen scoren hoog wat betreft het doen van periodiek onderzoek met respectievelijk 63% en 67%, onderwijs en politie / justitie scoren laag met respectievelijk 24% en 25%. Als wordt gevraagd hoe vaak er onderzoek wordt gedaan naar de briefafhandeling, dan antwoordt tweederde (67%) van de waterschappen en de sector politie / justitie dat zij dat één keer per jaar doen. Van de gemeenten en organisaties in de zorg geeft iets minder dan de helft (resp. 44% en 43%) aan dat zij één keer per jaar of vaker dan één keer per jaar onderzoek verrichten naar briefafhandeling. Ook wordt relatief vaak geantwoord dat onderzoek wordt herhaald als daar aanleiding toe is, bijvoorbeeld tweederde (67%) van de ZBO's.

*1c. Wat is het bereik van deze instrumenten?*

Onder het bereik wordt verstaan het type brieven dat in het onderzoek wordt betrokken. Onderscheid kan worden gemaakt tussen burger- en bedrijvenbrieven, en tussen klachtbrieven en bezwaarschriften. De organisaties laten dit onderscheid geen rol spelen in hun eigen onderzoek in de zin dat de meeste organisaties onderzoek doen naar zowel burger- als bedrijvenbrieven, en naar zowel klachtbrieven als bezwaarschriften. De conclusie is dan ook dat bij onderzoek naar de afhandeling van brieven geen type brieven of afzenders buiten het onderzoek worden gehouden.

*1d. Is het gebruik van het instrumentarium per publieke organisatie gestandaardiseerd of zijn er binnen de betreffende organisatie meer instrumenten in gebruik (bv. per afdeling of directie)?*

Standaardisatie kan betekenen dat eenzelfde methode in de tijd wordt herhaald of door de gehele organisatie wordt gebruikt. Uit het onderzoek blijkt dat een methode in de tijd gezien nog wel eens kan wisselen, maar als er een methode is dan wordt die relatief vaak door de hele organisatie gebruikt. Hieruit kunnen wij concluderen dat organisaties in de quartaire sector ontvankelijk zijn voor een gestandaardiseerde methode.

*1e. Welke gegevens worden met behulp van de onderzochte instrumenten verzameld?*

De organisaties hebben een voorkeur voor gegevens die relatief gemakkelijk objectiveerbaar zijn, zoals afhandeltermijn en het sturen van een ontvangstbevestiging. Aspecten die relatief moeilijk te objectiveren zijn, zoals kwaliteit van de brief en klanttevredenheid, worden minder vaak opgenomen. Deze bevinding is op verschillende manieren te interpreteren, afhankelijk van het antwoord op de vraag met welke aspecten de kwaliteit van de briefafhandeling het beste kan worden gemeten. Is het antwoord met objectieve aspecten, dan is de huidige focus in de onderzoeken een gewenste. Is het antwoord met meer subjectieve aspecten, dan is het wenselijk dat de huidige focus in het onderzoek wordt verlegd.

*1f. Wordt het instrumentarium door de eigen medewerkers gebruikt of worden externen betrokken?*

Het merendeel van de organisaties in iedere sector voert het onderzoek zelf uit. Ook deze bevinding kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Het kan betekenen dat de organisaties het onderzoek goed zelf kunnen doen en dat zij geen derden nodig hebben. Maar het kan ook betekenen dat men er geen geld voor over heeft of dat men liever geen derden naar dit onderwerp laat kijken. Om hierover een uitspraak te kunnen doen, is aanvullend onderzoek nodig.

Teruggrijpend op de typologie die in hoofdstuk 1 is gepresenteerd en die aansluit bij de deelvragen (zie paragraaf 1.3), kan een typering worden gemaakt van de gebruikte instrumenten voor prestatiemeting (zie tabel 6.1). Met deze typering wordt een antwoord gegeven op de eerste hoofdvraag.

**Tabel 6.1** Typering van gebruikte instrumenten voor prestatiemeting

<i>Doelstellingen</i>	<i>Hoofdtypen</i>	<i>Kenmerken</i>
Met name gericht op <i>leren</i> , minder op transparantie, oordelen en afrekenen	Met name interne <i>bedrijfsvoeringstechnieken</i> , in mindere mate monitoring, benchmarking, evaluatie en visitatie	Bij een deel periodiek onderzoek Breed bereik Indien aanwezig gestandaardiseerde methode Vooral objectieve gegevens Vooral zelfonderzoek

*6.2.2 Resultaten van prestatiemeting*

De tweede onderzoeksvraag luidt:

*Welke zijn de resultaten van het gebruik van het instrumentarium in termen van gemeten doorlooptijden (vs. normtijden), behandeltermijnen en burgertevredenheid ten aanzien van deze vorm van dienstverlening?*

Ook hoofdvraag 2 wordt per geoperationaliseerde deelvraag behandeld.

*2a. Wat zijn de prestaties in termen van gemeten doorlooptijden (vs. normtijden), behandeltermijnen en burgertevredenheid ten aanzien van deze vorm van dienstverlening?*

De organisaties schetsen een gematigd positief beeld van hun prestaties. Het zelfbeeld van de organisaties over het eigen presteren bij briefafhandeling op de aspecten 'gemiddelde afhandeltermijn van brieven', 'gemiddelde kwaliteit van de antwoordbrief', en 'gemiddelde tevredenheid van de brieveschrijver', is over het algemeen positief. De klanttevredenheid ligt volgens de respondenten tussen de 60% en 90%.

Dit beeld verandert als wij tegenover dit zelfbeeld een beeld plaatsen dat uit ander onderzoek naar voren komt. In onderzoek van de Nationale ombudsman naar de kwaliteit van de briefafhandeling wordt geconcludeerd dat er ten opzichte van 1989 niet veel aan het beeld is veranderd en er nog steeds veel ruimte voor verbetering is. Uit onderzoek van B&A Groep bij gemeenten<sup>11</sup> blijkt dat de kwaliteit van de briefafhandeling op meerdere aspecten beduidend minder positief is dan het zelfbeeld van de organisaties in het onderhavige onderzoek doet verwachten. Zo blijkt dat ruim eenderde (36%) van de brieveschrijvers zeer tevreden of tevreden is, een aantal dat een stuk lager is dan de 60% die gemeenten zelf aangeven. Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat deze gegevens alleen bij gemeenten bekend zijn, omdat gemeenten de kwaliteit van hun dienstverlening inventariseren, hetgeen op zich als een goede zaak mag worden gezien.

Op deze plek kunnen wij slechts gissen naar mogelijke verklaringen voor het verschil tussen het zelfbeeld en het beeld uit ander onderzoek. Het kan zijn dat de zelfonderzoeken zo worden ingericht dat betere prestaties worden gemeten. Ook kan het zijn dat de respondenten een iets rooskleuriger beeld van het werkelijke presteren hebben gegeven. In ieder geval kunnen wij niet zonder meer concluderen dat omdat de organisaties een gematigd positief beeld hebben van het eigen presteren, zij ook vinden dat het presteren voldoende is en geen verbetering behoeft.

*2b. Zijn er door de betreffende organisatie normen en/of doelen gesteld bij deze vorm van dienstverlening? Zo ja, welke zijn dit?*

Het gebruik van normen voor briefafhandeling wisselt sterk, van 100% bij ministeries en provincies tot 23% in het onderwijs. De normen die worden gesteld hebben betrekking op de afhandeltermijn en zijn afgeleid van de Algemene Wet Bestuursrecht of van de normen en richtlijnen van de Nationale ombudsman. De afhandeltermijnen worden in veel gevallen ingedeeld in 0 tot 4 weken, 4 tot 8 weken, en langer dan 8 weken. Een bijzondere vorm van een norm is de routing die aangeeft hoe brieven en e-mails worden behandeld. Binnen de meeste sectoren is de norm van een voorgeschreven routing in redelijke tot hoge mate aanwezig. Ook hier varieert de uitkomst sterk, van 100% bij ministeries tot 39% in het onderwijs.

---

<sup>11</sup> B&A Groep beschikt over een databestand van gemeenten die door ons de Kwaliteitsmonitor hebben laten uitvoeren.



*2c. In welke mate worden de normen en/of doelen gerealiseerd en waarom?*

Naast het gebruik van normen, varieert ook het halen van de normen tussen de sectoren. Binnen het openbaar bestuur (ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen) leeft 44% (provincies) tot 63% (ministeries) de eigen normen altijd of in hoge mate na, terwijl dit bij de sectoren zorg en ZBO's veel hoger ligt (resp. 90% en 92%). Opvallend is verder dat als er meer organisaties zijn die normen hebben dit niet automatisch betekent dat er ook meer organisaties zijn die de normen halen. Het verband is eerder omgekeerd. Worden binnen het openbaar bestuur veel meer normen gesteld dan binnen de zorg, de normnaleving binnen de zorg is beduidend hoger dan die binnen het openbaar bestuur. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is dat er tussen de sectoren cultuurverschillen bestaan, die op hun beurt weer in verband kunnen worden gebracht met regels van aansprakelijkheid. In de zorg en bij uitvoeringsorganisaties zijn deze regels relatief sterker ontwikkeld dan in de overige sectoren, hetgeen een verklaring kan zijn voor de relatief hoge normnaleving in deze sectoren.<sup>12</sup>

Wat het naleven van de routing betreft, de meeste organisaties geven aan dat zij deze naleven, tenzij het onderwerp van de brief om een speciale procedure vraagt en een afwijkende routing.

*2d. Welke interne organisatie (indiening, registratie, informeren, afdoening en beroepsmogelijkheden) is opgezet voor de afhandeling van schriftelijke contacten en wat zijn de consequenties van deze organisatie voor de behaalde resultaten?*

Uit het onderhavige onderzoek blijkt dat veel organisaties in de quartaire sector brieven registreren (van 51% in het onderwijs tot 100% of bijna 100% in iedere sector in het openbaar bestuur), hetgeen overigens niet betekent dat alle brieven worden geregistreerd. De ministeries en de zorg scoren lager wat betreft het altijd versturen van een ontvangstbevestiging (resp. 13% en 7%) dan de andere sectoren. Tevens varieert de aanwezigheid van een kwaliteitssysteem (waar de afhandeling van brieven vaak onderdeel van uitmaakt) tussen de 21% bij gemeenten en 67% bij provincies.

De meeste registratiesystemen hebben als kenmerk dat gevolgd kan worden of er een ontvangstbevestiging is verstuurd, welke medewerker of afdeling de brief in behandeling heeft, en of de brief is beantwoord. Het kenmerk van het volgen van de inhoudelijke reactie komt iets minder vaak voor.

E-mails worden in veel sectoren anders afgehandeld dan brieven. Opvallend is dat de sectoren openbaar bestuur, en politie / justitie wel veel binnenkomende brieven registreren, maar beduidend minder e-mails. Ook opvallend is dat van de ministeries slechts eenderde (33%) aangeeft dat e-mails dezelfde routing volgen als brieven.

---

<sup>12</sup> Deze mogelijke verklaring is in de expertmeeting naar voren gebracht.

*2e. In hoeverre wordt gebruik gemaakt van geautomatiseerde informatiesystemen en van kwaliteitssystemen?*

Alhoewel in het onderhavige onderzoek geen verband is aangetroffen tussen de aanwezigheid van een registratiesysteem en het behalen van betere resultaten, kan wel worden geconcludeerd dat het meten of bijhouden van de kwaliteit van de briefafhandeling in sommige sectoren niet wordt bevorderd door de wijze van registratie. Zo werkt ongeveer de helft van de organisaties in de sectoren zorg en onderwijs (resp. 50% en 45%) met een papieren registratiesysteem. Overigens is dit laatste wel begrijpelijk gezien het lagere aantal brieven dat de organisaties in de zorg en het onderwijs gemiddeld ontvangen.

*2f. Op welke wijze is voorzien in transparantie van deze vorm van dienstverlening naar burgers en/of bedrijven?*

Het vastleggen van de resultaten van onderzoek naar briefafhandeling kan als een eerste mogelijke stap naar transparantie worden gezien. Uit het onderzoek komt naar voren dat de resultaten van het onderzoek maar in beperkte mate structureel worden vastgelegd. De hoogste score op de vraag of een cijfermatig beeld wordt opgesteld, wordt gegeven door de gemeenten: 45%. Ook als wordt gevraagd of er een onderzoeksrapport is geschreven, komen de gemeenten als hoogste uit de bus: 53%.

Onze conclusie is dat er sprake is van een zekere schuchterheid in het transparant maken van de eigen prestaties. De resultaten van onderzoek worden door het merendeel van de organisaties teruggekoppeld aan de eigen medewerkers, maar naar anderen vindt vrijwel geen terugkoppeling plaats.

*2g. Op welke wijze worden de resultaten gebruikt om te komen tot systematische verbetering van de werkprocessen?*

Geconcludeerd kan worden dat er een grote bereidheid bestaat tot verbeteren. Het merendeel van de organisaties in de onderzochte sectoren geeft aan dat het van plan is om verbeteringen aan te brengen in de briefafhandeling. Blijkbaar vindt men de resultaten van het onderzoek naar het eigen presteren aanleiding om verbeteringen voor te stellen en door te voeren.

Het blijft hierbij niet alleen bij voorstellen, want veel organisaties ondernemen ook daadwerkelijk actie om zich te verbeteren. En met resultaat. Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat de eigen organisatie naar aanleiding van het onderzoek verbeteracties heeft genomen (tussen de 50% in de zorg en 83% bij waterschappen) en dat deze verbeteracties hebben geleid tot daadwerkelijke verbeteringen. De onderzoeksresultaten worden aldus ingezet om de kwaliteit van de briefafhandeling te verhogen. Vrijwel geen van de organisaties betreft burgers en bedrijven (bijvoorbeeld in de vorm van burgerpanels) bij de verbetering van de briefafhandeling.

## *2h. Op welke wijze worden de resultaten gebruikt om verantwoording af te leggen over de geleverde prestaties?*

Het afleggen van verantwoording over de prestaties geeft een geheel ander beeld dan het verbeteren van de eigen prestaties. De schuchterheid die naar voren komt bij het transparant maken van de resultaten van het onderzoek, is ook hier terug te vinden. Het afleggen van verantwoording over de eigen prestaties ten aanzien van briefafhandeling vindt maar in beperkte mate plaats. Alleen een meerderheid van de gemeenten (58%) geeft aan dat zij verantwoording aflegt. De andere sectoren scoren beduidend lager: tussen de 14% bij ZBO's en 33% bij politie / justitie.

### **6.3 Conclusies en aanbevelingen voor verdere beleidsproces en onderzoek**

De derde onderzoeksvraag heeft betrekking op de wijze waarop het onderhavige onderzoek kan worden gebruikt voor verder beleid en onderzoek:

*Welke conclusies en aanbevelingen kunnen op basis van de verkregen feiten en cijfers worden opgesteld voor het verdere beleidsproces ter verbetering van de afhandeling van schriftelijke contacten?*

De conclusies en aanbevelingen die wij hieronder presenteren, hebben enerzijds betrekking op de keuze van een beleidsinstrument waarmee de prestaties van organisaties in de quartaire sector kunnen worden ondersteund en verbeterd. Anderzijds komt aan de orde of er zaken zijn die middels onderzoek verder kunnen worden uitgezocht.

#### *6.3.1 Conclusies voor verdere beleidsproces*

Er zijn vier hoofdconclusies te trekken die in het verdere beleidsproces bij de afweging voor de inzet en keuze van een beleidsinstrument een rol kunnen spelen.

*De regels en normen die door de organisaties zelf worden opgesteld ...*

Door de organisaties worden regels en normen opgesteld voor onder meer de routing, het sturen van een ontvangstbevestiging en de afhandeltermijn.

*... worden niet altijd gehaald.*

In het onderzoek hebben wij geconcludeerd dat er wat de normnaleving betreft nog veel verbeterd kan worden. Dit geldt met name voor het sturen van een ontvangstbevestiging en het naleven van de norm voor de afhandeltermijn.

*Er zijn vele verschillen in prestaties ...*

Bij de afweging over de inzet van een beleidsinstrument is ons inziens van belang mee te nemen dat er ten aanzien van de kwaliteit van de briefafhandeling grote verschillen bestaan tussen organisaties in de quartaire sector. Deze verschillen bevinden zich onder meer op de punten:

- Gebruik van een gedigitaliseerd en systematisch registratiesysteem;
- Normstelling en -naleving;
- Sturen van ontvangstbevestiging;
- Structurele aandacht voor briefafhandeling;
- Behandeling van e-mails.

*... waardoor er vele verbeter- en leermogelijkheden zijn.*

Uit het feit dat er behoorlijke prestatieverschillen bestaan binnen en tussen sectoren kan worden geconcludeerd dat er op vele plaatsen verbetermogelijkheden aanwezig zijn en dat organisaties naar verwachting van elkaar kunnen leren. Deze verwachting wordt versterkt door de aanwezigheid van 'best practices'.

Een andere verbetermogelijkheid die in het onderzoek naar voren is gekomen, is om meer organisaties een kwaliteitssystemen te laten opzetten. Als organisaties een kwaliteitssysteem hebben, dan blijkt de afhandeling van brieven hier relatief vaak een onderdeel van uit te maken.

*Het positieve zelfbeeld van organisaties over het eigen presteren ...*

In het onderzoek zijn enkele vragen gesteld over de prestaties van de organisaties in de quartaire sector. Over het algemeen zijn hier positieve antwoorden op gekomen. Het zelfbeeld is positief voor onder meer de gemiddelde afhandeltermijn, de gemiddelde kwaliteit van de antwoordbrief, en de gemiddelde tevredenheid van de briefschrijver.

*... steekt schril af tegen het beeld dat uit ander onderzoek naar voren komt.*

Echter, uit ander onderzoek van onder meer de Nationale ombudsman en B&A Groep komt een beeld naar voren dat veel minder positief is. Opvallend is hierbij dat als de subjectieve aspecten van de briefafhandeling worden meegenomen de score een stuk minder hoog is. In het onderzoek dat organisaties zelf doen, ontbreekt vaak deze subjectieve kant en richt men zich meer op de relatief makkelijker objectiveerbare aspecten zoals de afhandeltermijn en het sturen van een ontvangstbevestiging.

*Er is grote bereidheid tot verbetering ...*

In het onderzoek is duidelijk naar voren gekomen dat er een grote bereidheid is om verbeteringen aan te brengen. Een meerderheid van de organisaties geeft aan dat zij verbeteringen willen aanbrengen. Ook ondernemen veel organisaties actie om de kwaliteit van de briefafhandeling te verhogen, hetgeen ook tot daadwerkelijke verbeteringen leidt.

*... maar in mindere mate tot transparantie of openheid van zaken ...*

Maar daarnaast is ook duidelijk geworden dat veel organisaties de eigen prestaties niet gemakkelijk naar buiten brengen. De resultaten van onderzoek naar briefafhandeling worden nog wel teruggekoppeld aan de eigen medewerkers, maar niet aan externen. Er bestaat een zekere schuchterheid om de eigen prestaties transparant te maken.

*... en nog minder tot verantwoording.*

De schuchterheid die bestaat bij transparantie bestaat zeker ook bij verantwoording. Het afleggen van verantwoording over de kwaliteit van de briefafhandeling vindt maar in zeer beperkte mate plaats. Overigens kan de huidige praktijk rond burgerjaarverslagen hier verandering in brengen, afhankelijk van de mate waarin briefafhandeling onderdeel uitmaakt van de verslagen.

De vier hoofdconclusies samengevat:

1. De regels en normen die door de organisaties zelf worden opgesteld, worden niet altijd gehaald.
2. De verschillen tussen organisaties in prestaties geven aanleiding voor vele verbeter- en leermogelijkheden.
3. Het positieve zelfbeeld van organisaties over het eigen presteren steekt schril af tegen het beeld dat uit ander onderzoek naar voren komt.
4. Er is grote bereidheid tot verbetering, maar in mindere mate tot transparantie of openheid van zaken, en nog minder tot verantwoording.

### *6.3.2 Aanbevelingen voor verdere beleidsproces en onderzoek*

Als het Rijk besluit een instrument in te zetten dat tot verhoging van de professionaliteit van de briefafhandeling moet leiden, dan achten wij de effectiviteit van dit instrument hoger naarmate:

- gebruik kan worden gemaakt van de aanwezige prestatieverschillen en leerpotenties, onder meer via 'best practices';
- er bij inzet van het instrument rekening wordt gehouden met het relatief positieve zelfbeeld; een zekere ontnuchtering kan hierbij op zijn plaats zijn als dit positieve zelfbeeld een verdere verbetering in de weg staat;
- duidelijk gemaakt kan worden waarom het gekozen instrument leidt tot een verhoging van de kwaliteit van de briefafhandeling in de gehele quartaire sector;
- het instrument wordt gecombineerd met een door de organisaties geaccepteerde standaardmethodiek waarmee de professionaliteit van de briefafhandeling kan worden vergroot.

Er ligt een belangrijke keuze tussen:

- ofwel via verticale sturing de organisaties aanzetten tot meer transparantie en verantwoording, bijvoorbeeld met het invoeren van een burgerjaarverslag;
- ofwel afzien van het – meer of minder verplicht – opleggen van een voor veel organisaties onnatuurlijke vorm van transparantie en verantwoording en het kiezen voor een meer horizontale vorm van sturing, zoals benchmarking.

Dit onderzoek had een verkennend karakter. Door de kwantitatieve gerichtheid van het onderzoek zijn enkele hoofdlijnen helder geworden. Vragen over de wereld achter deze cijfers moeten veelal nog worden beantwoord. Verder onderzoek kan zich richten op de meer kwalitatieve achtergrond (motieven, redenen, belangen, et cetera) van briefafhandeling zodat beleid specifiek kan worden ingezet. Daarnaast is het nodig (op deelsaspecten) een scherp beeld op te bouwen van de kwaliteit van de briefafhandeling. Gezien het positieve zelfbeeld van de organisaties in de quartaire sector is het verstandig dat dit onderzoek door een onafhankelijke partij wordt uitgevoerd, waarbij zeker aandacht moet worden besteed aan subjectieve aspecten als kwaliteit van de brief en klanttevredenheid. Als er ons inziens iets in dit onderhavige onderzoek duidelijk is geworden, dan is dat er, wat het onderzoek naar briefafhandeling betreft, nog een wereld te winnen is. Dit verkennende onderzoek maakt duidelijk dat veel organisaties aandacht hebben voor de kwaliteit van de briefafhandeling, er nog vele verbeteringsmogelijkheden zijn en er een hoge bereidheid is om verbeteringen door te voeren.





## Bijlage 1. Begeleidingscommissie

de heer C. van der Zwan

Ministerie van BZK

de heer T.C.A. Keek

Ministerie van BZK

mevrouw N. Bakker

VNG

de heer R. Bormans

NQA

de heer W.A. Keijser

arts

mevrouw M. Vos

Ministerie van BZK







## Bijlage 2. Onderzoeksvragen en onderzoeksmethode

Achter iedere deelvraag staat middels een S of een T aangegeven of de vraag in respectievelijk de schriftelijke of telefonische vragenlijst is opgenomen.

Onderzoeksvraag 1:

*Welke instrumenten worden door de onderzochte publieke organisaties gebruikt om de eigen prestaties bij de afhandeling van schriftelijke contacten te meten?*

De onderzoeksvraag is geoperationaliseerd in enkele deelvragen:

- a. Welk hoofdtype instrument wordt gebruikt? (T+S)
- b. Met welke periodiciteit worden deze instrumenten gebruikt? (T)
- c. Wat is het bereik van deze instrumenten? (T+S)
- d. Is het gebruik van het instrumentarium per publieke organisatie gestandaardiseerd of zijn er binnen de betreffende organisatie meer instrumenten in gebruik (bv. per afdeling of directie)? (S)
- e. Welke gegevens worden met behulp van de onderzochte instrumenten verzameld? (S)
- f. Wordt het instrumentarium door de eigen medewerkers gebruikt of worden externen betrokken? (S)

Onderzoeksvraag 2:

*Welke zijn de resultaten van het gebruik van het instrumentarium in termen van gemeten doorlooptijden (vs. normtijden), behandeltermijnen en burgers tevredenheid ten aanzien van deze vorm van dienstverlening?*

De deelvragen zijn:

- a. Wat zijn de prestaties in termen van gemeten doorlooptijden (vs. normtijden), behandeltermijnen en burgers tevredenheid ten aanzien van deze vorm van dienstverlening? (S)
- b. Zijn er door de betreffende organisatie normen en/of doelen gesteld bij deze vorm van dienstverlening? Zo ja, welke zijn dit? (T)
- c. In welke mate worden de normen en/of doelen gerealiseerd en waarom? (T)
- d. Welke interne organisatie (indiening, registratie, informeren, afdoening en beroepsmogelijkheden) is opgezet voor de afhandeling van schriftelijke contacten en wat zijn de consequenties van deze organisatie voor de behaalde resultaten? (T)
- e. In hoeverre wordt gebruik gemaakt van geautomatiseerde informatiesystemen en van kwaliteitssystemen? (T)
- f. Op welke wijze is voorzien in transparantie van deze vorm van dienstverlening naar burgers/bedrijven? (S)
- g. Op welke wijze worden de resultaten gebruikt om te komen tot systematische verbetering van de werkprocessen? (S)
- h. Op welke wijze worden de resultaten gebruikt om verantwoording af te leggen over de geleverde prestaties? (S)





## Bijlage 3. Opzet en deelnemers expertsessie

### **Opzet expertsessie**

Tijdens een werksessie op donderdag 15 januari 2004 zijn de voorlopige bevindingen van het onderzoek besproken met een groep van experts op het gebied van de afhandeling van schriftelijke contacten. De experts zijn door het ministerie van BZK geselecteerd.

Het doel van de bijeenkomst was om met experts en vertegenwoordigers van BZK een diepgaande discussie te hebben over de voorlopige bevindingen van het onderzoek en over mogelijk te nemen vervolgstappen in beleid en onderzoek. De bijeenkomst heeft daarmee ook bijgedragen aan conclusies over de soliditeit van de onderzoeksresultaten. Op basis van de inbreng van de experts in de werksessie is het onderzoeksrapport voltooid.

In de sessie is uitgebreid stilgestaan bij onderstaande vragen:

- Herkennen de deelnemers zich in de resultaten? Waar wel en waar niet? Welke aanvullingen kunnen worden gegeven?
- Welke oplossingen voor een betere en snellere afhandeling van brieven en e-mail zijn er? Welke actor(en) moet(en) deze oplossingen oppakken?
- Wat voor aanvullend onderzoek is nodig om met meer zekerheid en met een groter effect verbeteringen aan te kunnen brengen?

### **Deelnemers**

de heer H. Alberda	Stichting Rekenschap
mevrouw N. Bakker	VNG
mevrouw M.S. Boekenoogen	Gemeente Amersfoort Onderzoek en Statistiek
de heer R. Bormans	NQA
de heer T.C.A. Keek	Ministerie van BZK
de heer W.A. Keijser, arts	
mevrouw A. van Kroonenburg	Koning Willem I College
de heer F.A.W.M. van der Meijden	Stichting Rekenschap
de heer P. Perfors	Consumentenbond
mevrouw H. Propitius	SGBO
de heer C. van der Zwan	Ministerie van BZK





## Bijlage 4. Gebruikte literatuur

- Burger@overheid, 2003. E-mailgedragslijn voor overheden.
- Gemeente Haren. Burgerhandvesten.
- Gemeente Wijchen. Protocollen voor betere dienstverlening.
- MDW Werkgroep Gemeentelijke dienstverlening, 2002. Lokaal loket. Den Haag.
- Nationale ombudsman, 2003. Jaarverslag 2002.
- Nationale ombudsman, 2003. Communicatie burger-overheid moet beter.
- Raad voor het Openbaar Bestuur 2002. Presteren door leren – Benchmarken in het binnenlands bestuur. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002. Sociaal en cultureel rapport – De kwaliteit van de quataire sector. Den Haag.
- SGBO, 2000. Extern klachtrecht voor gemeenten – De stand van zaken. VNG, Den Haag.
- Spapens, 1998. Toepassing van kwaliteitsinstrumenten door de rijksoverheid. IVA, Tilburg.
- Stichting Rekenschap, 2000. Gemeenten langs de meetlat – Hoe gemeenten resultaten bijhouden en burgers daarover informeren.
- Stichting Rekenschap, 2003. Manifest responssnelheid gemeenten.
- TMI Nederland, 2002. Nationaal klachtencultuur Onderzoek 2001.
- VNG. Brief aan de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Wetsvoorstel extern klachtrecht. 12 maart 2003.





## Bijlage 5. Ingezonden stukken

- Bloembollenkeuringsdienst. Jaarverslag 2002.
- Ergo, 2003. De dienstverlening van de Raad van State - verslag van een tevredenheidsonderzoek onder de personen betrokken bij rechtszaken behandeld door de Raad van State.
- Gemeente Almelo. Procesbeschrijving. B&W-nota/raadsbesluit, Ingekomen post, en Uitgaande brief (Algemeen).
- Gemeente Almere, 2002. Rapportage ten behoeve van het burgerjaarverslag vanuit AFB/Service- en Documentmanagement.
- Gemeente Enschede, 2003. Burgerjaarverslag 2002.
- Gemeente Littenseradiel 2002. Het burgerjaarverslag.
- Gemeente Littenseradiel. Memo postregistratie.
- Gemeente Oldenzaal, 2003. Burgerjaarverslag 2002.
- Gemeente Reimerswaal. Richtlijn registratie.
- Gemeente Sassenheim, 2003. Regeling facilitaire zaken.
- Gemeente Someren, 1994. Postregistratie en voortgangsbewaking als gevolg van de invoering van de Algemene wet bestuursrecht.
- Gemeente Staphorst, 2002. Afspraken m.b.t. afdoening van ingekomen brieven.
- Gemeente Tilburg, 2001. Notitie verbetering postafhandeling.
- Gemeente Valkenswaard. Jaarverslag 2002.
- Gemeente Waterland. Ingekomen stukken 2002.
- Gemeente Zeevang, 2003. Openen, sorteren/registreren van ingekomen post.
- Leefbaarheid- en behoefteonderzoek gemeente Bergeijk. Vragenlijst Westerhoven.
- Provincie Drenthe, 1997. Stukkenstroom.
- Sociale Verzekeringsbank. Jaaroverzicht processen 2002 – Een andere optiek.
- Sociale Verzekeringsbank, 2003. Jaarverslag 2002 – Cijfers met een betekenis.
- Stichting Zorgcentra Pro Senioren, 2002. Uitgaande post voor locatie de Boerderij, de Notenhoff en Wijkstein (richtlijnen).