

**COMMUNICATIE DOOR DE GEMEENTE DE WOLDEN**

## **REKENKAMERCOMMISSIE DE WOLDEN**

Samenstelling:

J. Jorritsma

J. Tjalsma

E. van Veen

Contact:

Mevrouw S. Flokstra-Beute

Postadres: Postbus 20, 7920 AA Zuidwolde

Telefoon: 14-0528

E-mail: [s.beute@dewolden.nl](mailto:s.beute@dewolden.nl)

23 oktober 2017

## Inhoud

Inleiding .....	4
Onderzoeksvragen.....	4
Afbakening van het onderzoek .....	4
Verkenkend onderzoek .....	5
Eerste beeld op basis van het verkennend onderzoek .....	5
Bijgestelde reikwijdte van het onderzoek.....	5
Onderzoeksmethode .....	6
Normenkader voor de reactieve communicatie .....	6
Onderzoeksresultaten .....	7
Conclusies en aanbevelingen .....	8
Bestuurlijke reactie.....	10
Nawoord.....	11

## Bijlagen

1. Meetlat Loo van Eck voor brieven De Wolden
2. Rapport Loo van Eck "Algemeen deel"
3. Rapport Loo van Eck "Omgevingsrecht"
4. Rapport Loo van Eck "Wmo en Participatiewet"

## Inleiding

Eind 2015<sup>1</sup> is de rekenkamercommissie gestart met een onderzoek naar de uitvoering van communicatie door de gemeente De Wolden. Aanleiding voor het onderzoek waren vragen vanuit de raad, welke betrekking hebben op de wijze waarop het college en de ambtelijke organisatie omgaan met meldingen, klachten, brieven en e-mails. Er waren vragen over tijdige beantwoording, niet beantwoording en de aard en inhoud van brieven. Voor de rekenkamercommissie waren deze signalen aanleiding om een onderzoek op te starten naar de wijze van communiceren door de gemeente. Verschillende zaken zijn hierbij van belang: Krijgen inwoners op tijd antwoord op hun vragen, verzoeken of meldingen? Zijn de brieven die de gemeente aan inwoners stuurt leesbaar en begrijpelijk?

De maatschappelijke betekenis en actualiteit van dit onderzoeksthema blijken ook uit landelijk onderzoek door de Nationale Ombudsman uit september 2016. De grootste ergernissen van burgers in het contact met de overheid zijn volgens dit onderzoek dat medewerkers niet altijd deskundig lijken om hen te helpen (51%), gevolgd door het niet weten waar men aan toe is (32%) en het lang wachten op een reactie (29%). Een van de leerpunten uit dit onderzoek is het sneller oplossen van problemen (52%) en een betere communicatie tussen overheid en burger (48%).

## Onderzoeksvragen

De voor dit onderzoek geformuleerde centrale vraagstelling luidt: “Wat is de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de actieve en reactieve communicatie van de gemeente naar de inwoners?”

De onderzoeksvraag is uitgewerkt in vier deelvragen:

1. Welke ambitie heeft de gemeente vastgesteld voor de actieve en de reactieve communicatie naar de inwoners in het bijzonder?
2. Wat zijn de regels en voorschriften met betrekking tot de actieve en de reactieve communicatie van de gemeente met de inwoners?
3. In hoeverre communiceert de gemeente conform de gestelde regels?
4. Hoe klantgericht bejegt de gemeente de inwoner in deze context?

## Afbakening van het onderzoek

Onder de term ‘actieve communicatie’ wordt verstaan de informatieverstrekking van de gemeente door middel van brieven, e-mails, de gemeentelijke website, twitter en via facebook aan de inwoners, niet naar aanleiding van een melding, verzoek of (aan)vraag van inwoners .

Onder de term ‘reactieve communicatie’ wordt verstaan de informatieverstrekking van de gemeente naar de inwoners naar aanleiding van meldingen, verzoeken, (aan)vragen in brieven, e-mails en via facebook van inwoners.

Communicatie van de gemeente met andere overheden (gemeenten, provincie, waterschap en rijk) en communicatie met pers en media blijft buiten beschouwing.

De onderzoeksperiode heeft betrekking op de communicatie door de gemeente in de jaarschijf 2016.

---

<sup>1</sup> De doorlooptijd van dit onderzoek is beïnvloed als gevolg van het vertrek en de vervanging van de voorzitter van de rekenkamer in 2016. Mede op basis van de uitkomsten van het verkennend onderzoek is de onderzoeksopzet later bijgesteld.

## Verkennd onderzoek

Als eerste stap in het onderzoek is een brede oriëntatie gestart voor het vinden van geschikte casuïstiek. Hiertoe is een startbijeenkomst georganiseerd met diverse betrokken ambtenaren. Tijdens deze bijeenkomst is de doelstelling van het onderzoek besproken en zijn nadere afspraken gemaakt. Na de startbijeenkomst hebben met diverse betrokken ambtenaren gesprekken plaatsgevonden over de invulling en zorg voor communicatie met betrekking tot de verschillende vakgebieden. Daarnaast zijn relevante stukken opgevraagd en bestudeerd. Het gaat hierbij onder meer om de volgende dossiers: 1. Implementatie decentralisaties in het sociaal domein, 2. Communicatie door de raad en de griffie, 3. Aanleg rotonde N375, 4. Belastingen o.a. WOZ, 5. Publieksdienstverlening fysiek en digitaal en 6. Gladheidsbestrijding

## Eerste beeld op basis van het verkennend onderzoek

Met betrekking tot de gemeentelijke communicatie zijn vooral algemene doelen geformuleerd. Zo is in de Toekomstvisie 2020 gesteld: *“de gemeente communiceert open met inwoners en er is sterke binding tussen inwoners en bestuur. De gemeente communiceert eveneens goed met ondernemers, verenigingen voor Dorpsbelangen en scholen, instellingen en andere groepen waarvoor de gemeente een uitvoeringstaak heeft. Er zijn goede structuren ter ondersteuning van de communicatie. De gemeente staat op deze wijze midden in de samenleving”*.

In het communicatiebeleidsplan uit 2012 is een vergelijkbare doestelling opgenomen: *“We beseffen ons dat het van belang is aandacht te hebben voor de communicatie, actief te luisteren en elkaar serieus te nemen. In de komende jaren gaan we aan de slag met diverse vormen van burgerparticipatie”. Communicatie is een belangrijk instrument om de dialoog met belanghebbenden te bevorderen”*

Verder leveren de door de rekenkamercommissie bestudeerde dossiers het beeld op dat op het niveau van operatie/uitvoering in diverse dossiers doelstellingen voor communicatie niet verder concreet worden gemaakt. Wel zijn in verschillende dossiers communicatieplannen en bij raads- en collegevoorstellen communicatieparagrafen uitwerkt. Veelal staat hierin uitgewerkt op welke wijze de communicatie wordt uitgevoerd: hoe wordt er gecommuniceerd, met wie en wanneer wordt er gecommuniceerd. Echter niet is bepaald welk effect beoogd is met de communicatie.

Op basis van het verkennend onderzoek stelt de rekenkamercommissie vast dat ten aanzien van de actieve communicatie geen concrete doelstellingen zijn vastgesteld.

## Bijgestelde reikwijdte van het onderzoek

Bij het ontbreken van gemeentelijke doelstellingen t.a.v. de actieve communicatie heeft de rekenkamercommissie besloten het onderzoek voort te zetten voor het onderdeel “reactieve communicatie”. Met het ontbreken van gemeentelijke doelstellingen voor de actieve communicatie is niet na te gaan of doelstellingen ook zijn bereikt.

Voorts heeft de rekenkamercommissie met betrekking tot deelvraag 4 “Hoe klantgericht bejegt de gemeente de inwoner in deze context?” overwogen dat voor het achterhalen van de beleving en waardering van inwoners t.a.v. de reactieve communicatie de rekenkamercommissie inwoners hiervoor direct benaderd dienen te worden. Hiervoor zullen namen en contactgegevens van inwoners die recentelijk een brief of beschikking van de gemeente hebben ontvangen moeten worden verkregen. Vooral bij correspondentie in het sociaal domein is het verspreiden van dergelijke persoonsgegevens kwetsbaar en in strijd met de bescherming van de privacy van inwoners.

Aldus heeft de rekenkamercommissie op basis van dit voortschrijdend inzicht besloten deelvraag 4 *“Hoe klantgericht bejegt de gemeente de inwoner in deze context?”* niet te betrekken bij het onderzoek.

Na bijstelling van het onderzoek richt het onderzoek zich op de volgende deelvragen:

1. Welke ambitie heeft de gemeente voor de actieve en de reactieve communicatie?
2. Wat zijn de regels en voorschriften met betrekking tot de actieve en de reactieve communicatie van de gemeente met de inwoners?
3. In hoeverre communiceert de gemeente conform de gestelde regels?

## Onderzoeksmethode

Voor de beantwoording van deelvragen 1 en 2 heeft de rekenkamercommissie dossierstudie verricht naar vastgesteld gemeentelijk beleid, geldende wet- en regelgeving en richtlijnen. Tenslotte is ten behoeve van deelvraag 3 uit het gemeentelijk archief is a-select een steekproef getrokken van uitgaande brieven in de jaarschijf 2016. Als gevolg van de indeling van het gemeentelijk archief is deze steekproef in drie delen: 1. Algemene correspondentie, 2. Omgevingsrecht en 3. Wmo en Participatiewet. Hierdoor is gewaarborgd dat alle gemeentelijke beleidsvelden betrokken zijn in het onderzoek.

De steekproef is samengesteld door iedere 50<sup>ste</sup> uitgaande brief te nemen. Omdat het sociaal domein tweemaal zoveel uitgaande brieven bevat, is voor dit deel ervoor gekozen om iedere 100<sup>ste</sup> brief te nemen. In totaal zijn er 103 gemeentelijke brieven in dit onderzoek betrokken:

- 39 brieven “Algemene correspondentie”
- 24 brieven “Omgevingsrecht
- 40 brieven “Wmo en participatiewet”

Het onderzoek is door de rekenkamercommissie zelf uitgevoerd. Dit geldt niet voor de beantwoording van deelvraag 3. Om te beoordelen of de reactieve communicatie wordt uitgevoerd conform de regels voor begrijpelijkheid en leesbaarheid is tekstbureau Loo van Eck gevraagd om de brieven in de steekproef te beoordelen op de mate waarin deze voldoen aan de betreffende regels.

## Normenkader voor de reactieve communicatie

Vast onderdeel van het rekenkameronderzoek betreft het opstellen van een normenkader. Het normenkader is bedoeld om de bevindingen uit het onderzoek te kunnen beoordelen. In feite vormt het normenkader de ‘meetlat’ waarlangs de resultaten van het onderzoek worden gelegd om conclusies te trekken en aanbevelingen te doen. Een van de doelen van de verkennende fase van het onderzoek is om het normenkader voor het onderzoek vast te stellen. Vooraf is bij de onderzoeksopzet reeds bepaald dat voor dit onderzoek de normen zullen worden gebaseerd op landelijke wetgeving (m.n. de Algemene wet bestuursrecht), overige landelijke richtlijnen (zoals de Correspondentiewijzer van de Nationale Ombudsman en de Inwonersservicecode van [inwoner@overheid.nl](mailto:inwoner@overheid.nl)). Daarnaast is voor de normen bepalend welke eisen de gemeente zelf stelt. Zo wordt bepaald in hoeverre de gemeente voldoet aan de eigen eisen en aan de algemene eisen die kunnen worden gesteld aan de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de communicatie en de kwaliteit van de communicatie.

Op basis van het bovenstaande is het volgende normenkader bepaald.

1. Er is een vastgestelde ambitie als het gaat om de actieve en reactieve communicatie
2. Er zijn gemeentelijk normen en richtlijnen voor een voldoende kwaliteit voor de communicatie
3. De brieven worden conform de geldende regels tijdig afgehandeld.
4. De brieven zijn door een bevoegd (gemandateerd) ambtenaar of het aangewezen bestuursorgaan ondertekend.
5. De brieven van de gemeenten zijn begrijpelijk en op taalniveau B1 geschreven (zie toelichting hieronder).

#### **Taalniveau B1**

Om de taligheid van de brieven te beoordelen heeft de rekenkamercommissie zich gebaseerd op de schrijfwijzer van de gemeente De Wolden uit 2010. Op basis van deze schrijfwijzer is een meetlat ontwikkeld met een 20-tal punten waarop alle 103 brieven in de steekproef zijn beoordeeld. Deze meetlat is als bijlage bij dit onderzoek gevoegd. Het gewenste taalniveau is daarbij gesteld op de algemeen geldende norm van B1. Taalniveau B1 staat voor eenvoudig Nederlands. Ongeveer 95% van de bevolking begrijpt teksten die op taalniveau B1 zijn geschreven. Ook mensen die geen (hoge) opleiding hebben gehad. Taalniveau B1 kenmerkt zich door het gebruik van veel voorkomende woorden en korte, eenvoudige en actieve zinnen. Er zijn zes taalniveaus: niveau A1 is het laagste niveau en taalniveau C2 is het hoogste.

## **Onderzoeksresultaten**

In deze paragraaf zijn aan de hand van het geformuleerde normenkader de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd.

1. *Norm: Er is een vastgestelde ambitie als het gaat om de actieve en reactieve communicatie*

Op basis van de bestudeerde documenten wordt vastgesteld dat er met betrekking tot de gemeentelijke communicatie er enkel algemene strategische doelen zijn geformuleerd. Op het niveau van de onderzochte dossiers geldt dat er geen doelstellingen zijn gevonden voor de communicatie over het beleid in termen van bijvoorbeeld kennis, houding en gedrag van de te bereiken groep(en) van inwoners.

2. *Norm: Er zijn gemeentelijk normen en richtlijnen voor een voldoende kwaliteit voor de communicatie*

Voor de reactieve communicatie heeft de gemeente De Wolden in 2010 de schrijfgids 'De stijl van De Wolden' biedt duidelijke richtlijnen en voorbeeldteksten op het gebied van schriftelijke communicatie. De drie belangrijkste uitgangspunten in deze gids:

- Een betrokken tekst sluit aan bij de lezer. De schrijver heeft zich goed ingeleefd en begrijpt wat de lezer verwacht.
- Een heldere tekst heeft een goede opbouw. De informatie is zorgvuldig en logisch ingedeeld, zodat lezers snel de informatie vinden die zij zoeken.
- Een actieve tekst is prettig leesbaar. De lezer begrijpt snel waar het om gaat en hoeft zich niet door ambtelijk taalgebruik heen te worstelen.

In de schrijfwijzer is de ambitie opgenomen om de schrijfwijzer jaarlijks te actualiseren. Het is de rekenkamer niet gebleken dat dit de afgelopen jaren gebeurd is. Echter, vastgesteld kan worden dat deze update ook niet noodzakelijk is geweest, omdat de schrijfwijzer nog steeds voldoet aan de huidige geldende normen voor begrijpelijke communicatie.

3. *Norm: De brieven worden conform de geldende regels tijdig afgehandeld.*

Voor de behandeltermijnen gelden de vastgestelde wettelijke regels van de Algemene wet bestuursrecht. In de steekproef is slechts in 3 gevallen geconstateerd dat er sprake is een behandeling buiten de daarvoor gestelde wettelijke termijn. In een van deze gevallen blijkt uit de correspondentie dat hiervoor ook excuses worden aangeboden. Opvallend is dat de gemeentelijke reactietermijn bij eenvoudige vragen en verzoeken in veel gevallen zeer kort is. De gemeente reageert in die gevallen vaak al binnen enkele dagen.

4. *Norm: De brieven zijn door een bevoegd (gemandateerd) ambtenaar of het aangewezen bestuursorgaan ondertekend.*

Voor de ondertekening van brieven beschikt de gemeente voorts over een actuele mandaatregeling, namelijk het besluit "mandaat, volmacht en machtiging 2016". Op basis van het onderzoek is gebleken dat er geen brieven zijn ondertekend door niet daartoe bevoegde ambtenaren. Op basis van vastgestelde bevoegdheden in het mandaatregister is geen onrechtmatigheid geconstateerd.

5. *Norm: De brieven van de gemeenten zijn begrijpelijk en op taalniveau B1 geschreven*

Uit de analyse van Loo van Eck blijkt dat het gemiddelde taalniveau van de brieven gemiddeld C1 is. Om begrijpelijke en leesbare brieven te schrijven is een taalniveau B1 gewenst. Dit gegeven betekent dat de meeste onderzochte brieven nog te moeilijk leesbaar zijn voor een groot deel van de inwoners. Je ziet dat voornamelijk aan de lange zinnen en ouderwetse of ingewikkelde woorden. Uit de drie uitgevoerde deelonderzoeken naar de kwaliteit van de brieven komt naar voren dat op diverse aspecten de eigen schrijfwijzer niet is gevolgd. Als bijlagen bij dit onderzoek zijn de onderzoeksrapporten van Loo van Eck gevoegd. In deze rapporten wordt nader ingegaan op de bevindingen.

## Conclusies en aanbevelingen

De geformuleerde centrale vraagstelling luidt: "Wat is de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de actieve en reactieve communicatie van de gemeente naar de inwoners?" Met betrekking tot de beantwoording van deze onderzoeksvraag concludeert de rekenkamercommissie het volgende:

1. In de onderzochte gevallen worden zijn er voor de actieve en reactieve communicatie geen beleidsdoelstellingen vastgesteld;
2. Met betrekking tot de kwaliteit van de reactieve communicatie beschikt de gemeente over voldoende en adequate regels en voorschriften
3. Ten aanzien van de uitvoering van communicatie is voor de aspecten van rechtmatigheid en tijdigheid het algemeen beeld dat de gemeente De Wolden dit op orde heeft.
4. De reactieve communicatie is met een gemiddeld taalniveau van C1 onvoldoende begrijpelijk voor een groot deel van de inwoners.

Op basis van bovenstaande conclusies doet de rekenkamer de drie volgende aanbevelingen.

### **Aanbeveling 1: Formuleer heldere doestellingen en ambities voor de communicatie.**

Toelichting: Op basis van het verkennend onderzoek was reeds vastgesteld dat er geen concrete ambities voor de actieve en reactieve communicatie zijn geformuleerd. Gelet op dit ontbreken doet de rekenkamercommissie de aanbeveling om bij de vaststelling van beleid, verordeningen, richtlijnen etc. aandacht te hebben voor het formuleren van ook communicatiedoelstellingen ten behoeve van bijvoorbeeld de kenbaarheid van het beleid, de gewenste houding en/of de verandering van gedrag van groepen van inwoners.



### **Aanbeveling 2: Investeer in de schrijfvaardigheid van de ambtelijke organisatie**

Toelichting: Helder en begrijpelijk schrijven is moeilijk. Het gewenste doel is om brieven naar inwoners uiteindelijk te schrijven op taalniveau B1. Taalniveau B1 is het niveau van de gemiddelde Nederlander en ligt 2 niveaus lager dan de brieven uit de steekproef nu laten zien. Aanbevelingen om op taalniveau te bereiken zijn:

- Maak zinnen van gemiddeld 12 woorden per zin.
- Maak alinea's van maximaal 5 regels.
- Zet boven elke alinea een tussenkopje dat de boodschap bevat.
- Schrijf eenvoudige woorden.

Natuurlijk is het daarbij handzaam om als steller van een brief een praktische handleiding ter beschikking te hebben. Om de ambtelijke organisatie meer schrijf bekwaam te krijgen, verdient het aanbeveling om ook alternatieve ondersteuningsvormen aan te bieden, in de vorm van bijvoorbeeld schrijftrainingen. Als bijlagen bij dit onderzoek zijn de onderzoeksrapporten van het tekstbureau Loo van Eck gevoegd. In deze rapporten wordt nader ingegaan op de bevindingen. Tevens bevatten de rapporten praktische aanbevelingen voor herformuleringen van passages van teksten naar taalniveau B1.

### **Aanbeveling 3 Voer een nader onderzoek uit naar de beleving van de communicatie door inwoners**

Toelichting: Tenslotte geeft de rekenkamercommissie in overweging mee dat een breed onderzoek onder inwoners naar de beleving van communicatie aanvullende waardevolle inzichten kan opleveren. Als basis voor een dergelijk onderzoek zou de benchmark "Waar Staat Je Gemeente" , waar de gemeente periodiek aan deelneemt, een mogelijk een geschikt instrument zijn.

Gelet op de doelstelling van de rekenkamer welke is gericht op rechtmatigheid, doelmatigheid en rechtmatigheid past een dergelijk onderzoek niet binnen de opdracht van de rekenkamercommissie.

## Bestuurlijke reactie

Hieronder hebben wij de bestuurlijke reactie van het college opgenomen. Onze reactie vindt u daarna in het nawoord.

Het college van burgemeester en wethouders heeft op 28 augustus 2017 de volgende bestuurlijke reactie geschreven:

*"Hartelijk dank voor de verrichte werkzaamheden en het aanbieden van het definitieve onderzoeksrapport "Communicatie door gemeente De Wolden". De rekenkamer doet in het rapport drie aanbevelingen. Graag geven wij hierop onze reactie.*

### Aanbeveling 1.

*Formuleer heldere doelstellingen en ambities voor de communicatie.*

*Binnen onze samenwerkingsorganisatie is hieraan inmiddels aandacht besteed. Er is een nieuwe schrijfwijzer opgesteld.*

*Ook in onze communicatieplannen wordt gelet op een juiste en heldere formulering van de boodschap. Dit is bijvoorbeeld al in de praktijk gebracht bij de communicatie over ons afvalbeleid en voor onze doelgroepen in het sociaal domein.*

### Aanbeveling 2.

*Investeer in de schrijfvaardigheid van de ambtelijke organisatie.*

*Op basis van de doelstellingen zoals die verwoord zijn bij aanbeveling 1, gaan wij de schrijfvaardigheid binnen onze organisatie vergroten.*

### Aanbeveling 3.

*Voer een nader onderzoek uit naar de beleving van de communicatie door inwoners.*

*Deelname aan "Waar staat je gemeente" is inmiddels een vaste benchmark geworden binnen de gemeente De Wolden en de SWO De Wolden Hoogeveen.*

*Wij zijn het met u eens dat een duidelijke en begrijpelijke communicatie van groot belang is. Zoals u kunt lezen zijn er daarom al diverse acties in gang gezet. Daarbij willen we benadrukken dat het onderzoek gebaseerd is op de situatie in 2015 en dit slechts één aspect van de gehele dienstverlening betreft. De volle breedte van de dienstverlening heeft voortdurend onze aandacht.*

*Met vriendelijke groet,  
Burgemeester en wethouders"*

## Nawoord

De rekenkamercommissie heeft kennis genomen van de bestuurlijke reactie op het onderzoek naar de communicatie door de gemeente De Wolden. De rekenkamercommissie stelt met tevredenheid vast dat door het college invulling wordt gegeven, of zal worden gegeven, aan de drie aanbevelingen, die volgen uit de resultaten van het onderzoek.

Tegelijk geeft de bestuurlijke reactie slechts een beknopt antwoord op welke wijze invulling wordt gegeven aan de aanbevelingen. Zo krijgt de gemeenteraad nog geen inzicht welke verbeteringen de nieuwe schrijfwijzer betekent voor de schriftelijke communicatie, hoe en wanneer de schrijfvaardigheid van de organisatie wordt getraind en of er een breder onderzoek naar de beleving van de communicatie onder inwoners zal worden onderzocht. De rekenkamer geeft de gemeenteraad derhalve in overweging het college te verzoeken om voor de betreffende onderdelen meer duidelijkheid en verdere informatie te verschaffen.

Tenslotte wordt opgemerkt dat het onderzoek gebaseerd is op de schriftelijke communicatie in 2016, en niet op de communicatie in 2015, zoals in de bestuurlijke reactie wordt gesteld.